INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EN LÍNEA) RVOE: 20120138

"GOBERNABILIDAD MUNICIPAL EN MÉXICO: EL CASO DEL PROGRAMA JUNTOS CONTIGO DEL AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ (FEBRERO-JUNIO DEL 2014)"

MODALIDAD TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO

DE MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

Alexis Arnulfo Villegas Mayorga

DIRECTORA: MAESTRA MARTHA LAURA BOLÍVAR MEZA

Ciudad de México, Mayo 2017

Agradecimientos

A mi esposa Michelle, mi angelito y
mi alma gemela incansable,

A mi familia y a todos mis maestros,

A los amantes de este potentísimo acorazado
llamado “Ciencia, Razón y Emoción”

Índice

Introducción 6

Capítulo 1. La Gobernabilidad 16

1.1 La Terminología y los Conceptos de la Gobernabilidad 17

1.2 La Gobernabilidad Democrática y su contexto 27

1.3 Los tres tipos de tensiones generadores de déficit de Gobernabilidad 38

1.4 Las crisis de ingobernabilidad 45

1.5 La construcción de indicadores para alcanzar la gobernabilidad 57

Capítulo 2. La Gobernabilidad Municipal 71

2.1 El concepto de la gobernabilidad municipal 71

2.2 La Construcción de la gobernabilidad municipal en la democracia 91

2.3 El concepto fundamental del municipio y las nociones de la vida municipal en México 99

a) El concepto del municipio en México 99

b) El proceso de modificaciones constitucionales municipalistas 107

Capítulo 3. El municipio como espacio para la construcción de la gobernabilidad 118

3.1 La participación ciudadana en el municipio 118

3.2 El concepto de la Gobernación Municipal 124

3.3 La interacción de la gobernabilidad municipal y los niveles de la participación ciudadana 127

3.4 La participación ciudadana para la gobernabilidad municipal 135

3.5 La importancia de la participación ciudadana en el municipio 145

Capítulo 4. La Gobernabilidad Municipal y la Administración Pública Municipal 161

4.1 La articulación de la Gobernabilidad Municipal y la Administración Pública Municipal: el enfoque hacia los servicios públicos municipales 161

4.2 La administración pública municipal sostiene la gobernabilidad al otorgar servicios públicos 171
4.3 La vinculación de la gobernabilidad municipal con la administración pública. El Cabildo como espacio de encuentro 180
4.4 Describamos brevemente una problemática central: La lentitud en la capacidad de actualización del diseño institucional de los municipios mexicanos vs el carácter vertiginoso del devenir global-local 191
4.5 Retos que enfrentan las agendas de la gobernabilidad municipal y sus indicadores esenciales para plantear una posible resolución desde cada localidad 200
4.6 Algunas propuestas para fortalecer la gobernabilidad municipal y los enfoques gubernamentales desde lo local 206
4.7 Análisis Específico. El empresariado mexicano acuña indicadores propios en la vertiente “Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno en los principales municipios de México” 210

Capítulo 5. La etapa de arranque del Ayuntamiento de Veracruz (2014-2017) y la aplicación de su “Programa Juntos Contigo”: un caso para visualizar la gobernabilidad municipal 220
5.1 El arranque de la Administración Municipal 2014 -2017 223
5.2 La instalación y la etapa de arranque del Programa Juntos Contigo. La construcción de una vertiente de la gobernabilidad municipal en el Puerto de Veracruz 225
5.3 La conformación del Plan Municipal, los futuros elementos político-administrativos del Programa Juntos Contigo, y el avance de los ejercicios de la Gobernabilidad Municipal 243
5.4 Los primeros resultados del Programa Juntos Contigo, su acompañamiento con el Plan Municipal de Desarrollo 2014 -2017, y los principios para la consolidación de la gobernabilidad municipal 249
Conclusiones Generales de la Tesis 264
Índice de Cuadros, Gráficos y Mapas 274

Bibliografía 278
Hemerografía 293
Mesografía 293

Introducción

La investigación que aquí se presenta busca bordar en los temas centrales de la construcción de la gobernabilidad municipal, la cual es en palabras sencillas el proceso que se edifica para dirigir adecuadamente a las instituciones, los organismos públicos y a los sectores de una sociedad, los cuales habitan en entornos territoriales "locales", para garantizarles una resolución costo-eficiente de sus problemáticas y alcanzar mejores niveles de calidad de vida para la población y los gobernados.

Como se verá más adelante en los capítulos del presente trabajo, la gobernabilidad en los municipios mexicanos también es el producto de un proceso continuo, ininterrumpido y demandante entre la esfera política y las instancias de la administración pública, las cuales se deben a la atención de los asuntos más urgentes de la población gobernada. Su ámbito de circunscripción es el municipio libre mexicano y los territorios en los que se desarrolla cotidianamente la vida de lo local.

Las principales motivaciones de la presente investigación partieron de la experiencia y de la revisión del estado del arte sobre los temas e investigaciones de la gobernabilidad en México. Al encontrarse que un número relativamente limitado de autores mexicanos habrían hecho menciones sobre el interesante fenómeno de la gobernabilidad municipal.

Asimismo resulta atractivo que a pesar de que la República Mexicana tiene un listado de más de 2400 municipios[1], serían contados los estudios que se han

[1] De acuerdo con el "Panorama de los Municipios en México" de la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) se especifica para el año 2016, "en México existen 2,446 municipios que son la división administrativa de 31 entidades federativas del país. El Distrito Federal está conformado por 16 delegaciones pero a partir del 2020, de acuerdo a la Reforma de la Ciudad de México, serán gobiernos municipales". Ref. completa en internet disponible en la siguiente dirección:
http://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=2689:gpm-panorama-de-los-municipios&catid=2:uncategorised&Itemid=101

realizado dentro de la vertiente estricta de la gobernabilidad municipal, para la cual se antoja elaborar nuevas investigaciones, con enfoques frescos y relevantes que le aporten la mayor de las utilidades a los estudiosos de la Ciencia Política y la Administración Publica, en sus respectivos campos de estudio, trabajo y desempeño cotidiano. El presente trabajo también es resultado de la curiosidad basada en los utilísimos estudios de los inagotables temas de la Administración Pública y de sus evidentes vinculaciones con otras tantas vertientes de la Ciencia Política en México.

Cabe hacer mención que los investigadores de las Ciencias Sociales reconocen que los fenómenos que ocurren en las sociedades modernas son complejos y multifactoriales, de la misma forma que sus problemáticas tienen numerosas causas y por ende, sus probables soluciones tienen que construirse y aplicarse desde varios caminos. Bajo ese referente, el interés para investigar la gobernabilidad municipal dimana del reconocimiento de la riqueza que hay en los aportes multidisciplinarios para combinar la praxis política, la real politik, los sistemas administrativos, y especialmente, en la intrincada correlación que hay entre los institutos y los organismos públicos con los entornos democráticos, como por ejemplo el de la vida de las sociedades municipales y el desempeño de las instituciones municipales.

Desde la perspectiva del interés académico para el estudio de la gobernabilidad municipal, también resulta relevante que la gran mayoría de los trabajos sobre gobernabilidad se centran en los fenómenos nacionales y federales, en los entornos preponderantes de la -gobernabilidad democrática- y de la transición democrática en México. Por tanto, el estudio del ámbito municipal habría quedado hasta cierto punto relegado al segundo o tercer plano, y en el mejor de los casos, se le reconocería por su escaso papel de relevancia en la ejecución de diversas tareas de primera mano en la esfera político-administrativa. De tal forma que profundizar sobre este tema de estudio y sus aristas, implica en cierta medida un interesante reto de investigación, de praxis profesional y de aproximación académica.

a) Una Conveniencia Social

El presente trabajo se muestra conveniente para abundar en la recolección de conocimiento teórico, práctico y científico sobre los elementos de construcción de la gobernabilidad municipal, cuya utilidad sería de primera mano para las autoridades, directivos municipales, liderazgos y pobladores de los más de 2400 ayuntamientos que realizan cotidianamente las labores de gobierno. Así como también, para aquellos que tengan incidencia directa en la vida y desempeño de políticas públicas, proyectos de resolución de demandas sociales, y en forma general, al impactar el ámbito de la administración pública municipal.

Los resultados de la investigación podrían generar beneficios directos para mejorar el desempeño de gobierno, dado el círculo de autoridades que incluye instancias estratégicas como las Comisiones, Direcciones y Secretarías de Gobierno de los más de 2400 Ayuntamientos del país. De la misma forma que aportaría elementos de construcción de conocimiento y de ejercicio práctico para los integrantes de los Cabildos que estén interesados en la mejora paulatina del desempeño de sus municipios.

Se buscaría que el conocimiento científico, conceptualizado, categorizado y jerarquizado sobre la construcción de la gobernabilidad municipal, permita que en el continuo ejercicio de las labores de gobierno se lleven a cabo procesos de acercamiento, diálogo y resolución con la población gobernada, hasta resolver eficientemente las demandas emergentes, contingentes, atingentes y persistentes. Al tiempo que se podrá abonar a la identificación y construcción de nuevos caminos y pautas para mejorar los estilos y espacios de gobierno, en un sentido de “dirección” para construir una mejor convivencia en sociedad.

b) Valor Teórico y Metodológico

En términos de valor teórico y metodológico, con la labor descrita se aportarán elementos para construir una visión científico-política y científico-administrativa para la recolección y análisis de datos, en un entorno delimitado para que atender adecuadamente el fenómeno de la construcción de la gobernabilidad municipal.

Con ello, a corto, mediano y largo plazo podrían realizarse procesos de toma de decisión, o los esos directivos para las administraciones públicas municipales y ciclos de diálogo gobierno-sociedad, y gobernante-gobernados. Para identificar así: 1) el comportamiento del grupo de conceptos y variables que involucran el desempeño cotidiano de la autoridad municipal; 2) la construcción de una gobernabilidad municipal con mayores niveles de costo-eficiencia; y 3) facilitar posibles enfoques que lograrán que la autoridad municipal interactúe con la población circunscrita, desde menores porcentajes de roce y conflicto.

Los resultados de la presente investigación podrían aplicarse en estudios posteriores, con la relevancia de un nicho de conocimiento previo para los universos de toma de decisiones, para el ejercicio administrativo, así como para la mejora de los entornos sociales. Al reconocer las condiciones previas de imperantes que guarda tanto el fenómeno como el ciclo de la gobernabilidad municipal en diversas entidades federativas, en donde bien pueden enfrentarse problemáticas similares para garantizar la dirección de la sociedad hacia la resolución de sus reclamos comunes, tales como: programas, proyectos, obras, soluciones, bienes, servicios, gestorías, etcétera.

De igual forma se esperaría que los resultados del trabajo de investigación sugirieran nuevas ideas e hipótesis para los científicos sociales, politólogos, administradores públicos e integrantes de los equipos multidisciplinarios que participan en la labor de gobierno, a fin de que se lleven a cabo estudios futuros que permitan una mejora continua del Gobierno al interior municipio libre mexicano, en la misma medida que se posibilite la edificación de espacios de sinergia gobierno-sociedad, siempre tomando en cuenta el papel crucial que tienen las instituciones

públicas, los organismos públicos y los entramados de las administraciones públicas municipales.

Debido a la complejidad y numerosas vertientes para el estudio del fenómeno de la gobernabilidad municipal, la metodología de investigación empleada en el presente documento debe retoma las técnicas y los conceptos de la Administración Pública para los planteamientos generales de visión institucional en los organismos públicos y en los ámbitos municipales, para la interacción de las administraciones públicas municipales ante las problemáticas en el municipio libre mexicano, así como para el acompañamiento y efecto de las leyes y reglamentos en los ejercicios de gobierno, con sus respectivos hechos administrativos en las circunscripciones territoriales municipales. Segundo, en la Ciencia Política se aborda el estudio de la democracia, los fenómenos de gobierno y la distribución de poderes, por su vinculación innegable con los gobiernos locales. En tercer lugar, de la diversidad de las Ciencias Sociales retoma los enfoques multidisciplinarios para la interpretación de contenidos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como para la revisión de las particularidades de las poblaciones *locales* en las distribuciones territoriales y sus problemáticas intermunicipales, urbanas, semi urbanas, semi rurales y rurales, entre otros temas igual de importantes para el capitulado.

La complejidad del objeto de estudio obligó que las fuentes de investigación se delimitaran a materiales de investigación científica, textos con estudios de ciencias de la administración, material hemerográfico, documentos y comunicados de gobierno, formatos de acceso a la información pública y transparencia, entrevistas localizadas en internet y mesografía en temas varios.

La propuesta de la investigación retoma la perspectiva metodológica del enfoque cualitativo para el análisis certero de los datos documentales sobre el proceso teórico-práctico de la construcción de la gobernabilidad democrática en los entornos municipales. Así también se apoya en la descripción de los elementos prácticos identificados en ejemplos emblemáticos de gobernabilidad municipal, como el Caso

del Programa “Juntos Contigo” del Ayuntamiento de Veracruz. Otros elementos que se utilizan, son la observación y el análisis de las fuentes documentales tales como notas de prensa, videos, misivas, comunicados institucionales, etc. De tal forma que el presente texto representa una propuesta de abordaje metodológico para la construcción de gobernabilidad municipal, cuya parte práctica sería la demostración del arranque del programa citado, en el Ayuntamiento de Veracruz.

Asimismo el capitulado aplica el enfoque de estudio descriptivo en el que el investigador no tiene interacción con los componentes o el fenómeno de estudio, excepto por conocer la construcción de la gobernabilidad municipal y la ejecución de los programas de atención al público, mediante registros existentes a posteriori.

Los objetivos del presente trabajo de investigación consisten esencialmente en abordar y aportar una veta fresca para conocer y profundizar los estudios sobre la gobernabilidad municipal que atañen a todo el territorio de la República Mexicana. Al lograr esa meta, el cuerpo de políticos, politólogos, administradores públicos y el extenso equipo multidisciplinario de colaboradores que forman parte del ciclo de construcción de la gobernabilidad municipal, podrán conocer nuevos elementos para alcanzar fórmulas de mayor costo-eficiencia en sus labores cotidianas.

El Objetivo General es el siguiente:

> Aportar nuevas vertientes de análisis, comprensión y estudio de la importancia e influencia del proceso teórico-práctico que influye en la arquitectura de la gobernabilidad municipal como elemento fundamental para abonar a la construcción plena de los grandes objetivos de desempeño de autoridades públicas, cabildos y administraciones públicas municipales, en un marco de gobernabilidad democrática,

Objetivos Específicos:

1. Aportar conocimiento sistematizado e información estratégica, de distintos tipos de fuentes científicas, documentales y hemerográficas, para arrojar luz sobre los esfuerzos que se realizan en las esferas municipales en la construcción de la gobernabilidad municipal, en vista de que puede mantenerse como un elemento esencial de la dirección para el binomio gobierno-sociedad.

2. Lograr una mayor comprensión sobre los procesos involucrados en la construcción de la gobernabilidad municipal, a través del acercamiento de las autoridades del primer nivel de un ayuntamiento, con los liderazgos, representantes y la población en general, en un territorio circunscrito: en el municipio libre mexicano.

3. Facilitar la presentación de reflexiones científicas, información coyuntural y elementos analíticos para sugerir esfuerzos futuros que coadyuven a la construcción de la gobernabilidad municipal y a futuros proyectos de gobierno en los ayuntamientos mexicanos, de acuerdo a sus características de territorio, población, problemáticas persistentes, presupuestos, entre otras.

La hipótesis central y sus supuestos desde los que partiremos para el cumplimiento del objetivo de la presente investigación son los siguientes:

1. La construcción y ejercicio de la gobernabilidad municipal impacta los niveles *micro* y *macro* de la gobernabilidad a nivel estatal y federal, por sus vinculaciones directas entre las demandas de cada población de los más de 2400 municipios mexicanos. Este constructo de gobernabilidad se compone principalmente de las diversas tareas y responsabilidades del gobierno y la administración pública municipales, de las labores de interlocución entre los actores *locales* involucrados en los procesos político-administrativos, y de las dinámicas que se gestan entre quienes participan a través de las redes

institucionales, interinstitucionales e intra-institucionales en las que transcurren las distintas agendas de la misma gobernabilidad municipal. Por ello este tipo de gobernabilidad sería un proceso constructivo permanente e inacabado al interior de los municipios, el cual podría mejorar su costo-eficiencia al organizar y ejecutar Jornadas de Acercamiento programado y paulatino con la población gobernada. Esa labor facilitaría las relaciones Gobierno-Sociedad, al abrir, sostener y fortalecer vínculos de diálogo, para el entendimiento e intercambio entre actores políticos y sociales con propuestas diversas. Así como elevaría los niveles de calidad de vida de la población y para la solución de problemas en entornos de carácter urbano, metropolitano, rural o en comunidades lejanas.

2. El acumulado de jornadas de acercamiento entre la autoridad municipal, las representaciones sociales y la población gobernada podría generar vínculos significativos entre los actores con encargos públicos, líderes sociales, representantes gremiales y la población en general. Con lo cual se podría facilitar la apertura de nuevas vertientes para el desarrollo de la gobernabilidad municipal desde la reconfiguración de posibles ambientes de tensión, reclamo, problematización y solicitud de respuestas de la ciudadanía. Con el objetivo de que las autoridades municipales, la administración pública y la población gobernada, generen las capacidades sostenidas y permanentes para convivir a través de nuevos espacios de diálogo, intercambio constructivo, resolución de problemas, construcción de metas y estrategias, para abordar los viejos y nuevos retos de los entornos locales.

Como en toda investigación, el procesamiento de los datos preliminares permitió abundar sobre la construcción de los elementos cruciales para la ratificación o rechazo de la (s) hipótesis y sus supuestos, hasta aportar nuevos elementos de conocimiento científico verificable que a su vez permitieron inferir que la administración pública podría jugar un papel central y fundamental para la

construcción de la gobernabilidad municipal. Al respecto estaría planteado hipotéticamente que la gobernabilidad municipal también se sostiene a través de la labor cotidiana de la administración pública, al otorgar religiosamente los diversos servicios públicos que facilitan las relaciones estables entre los directivos de los municipios, los organismos públicos, los sectores sociales y la población gobernada, así como la ciudadanía en general, los cuales reclaman mejores niveles de calidad de vida, entre otros beneficios.

A razón de lo anterior los contenidos del presente trabajo de investigación se plantearon de tal forma que se pudieran abarcar diversos temas, pero sin dejar de lado los elementos analíticos y de investigación que también serán importantes para abonar en el campo de estudio de las ciencias sociales y administrativas. Precisamente porque el fenómeno de la gobernabilidad municipal requiere necesariamente del enfoque multidisciplinario.

Por tanto, en el Capítulo Uno se abordan los elementos generales de la gobernabilidad, su concepto, descripción y terminología; su contexto dentro de la gobernabilidad democrática; así como las crisis de ingobernabilidad y las tensiones causadas por el déficit de la gobernabilidad.

En el Capítulo Dos se aborda la gobernabilidad municipal a través del concepto fundamental del municipio y las nociones de la vida municipal en México. Al tiempo que se explica el proceso de construcción de la gobernabilidad municipal en los entornos democráticos.

En el Capítulo Tercero se reseñan las vertientes del municipio como el espacio ideal para construir la gobernabilidad con participación ciudadana, la relevancia en los procesos de interacción del autoridad municipal con la población gobernada.

El Capítulo Cuarto reseña el proceso de articulación entre la gobernabilidad municipal y la administración pública municipal a través de los servicios públicos

municipales que sostienen al proceso directivo y de gobernación. Además de mencionarse algunos retos identificados en el Cabildo como espacio de encuentro, algunos retos en las agendas de gobernabilidad municipal y sus indicadores centrales con enfoque gubernamental para fortalecer desde lo local.

En el Capítulo Quinto se abordan las características del proceso de construcción de la gobernabilidad municipal en el Ayuntamiento de Veracruz (2014 -2017) con la aplicación de su “Programa Juntos Contigo”, bajo la propuesta del alcalde de extracción tricolor, Ramón Poo Gil. Con una breve revisión de sus primeros resultados en las primeras sesiones de trabajo, así como con las menciones que explican la existencia de una correlación entre los elementos político-administrativos municipales, estatales y federales de ese interesante proceso.

En el apartado de las Conclusiones se identifican los aspectos generales de la estructura informativa de los Capítulos 1 al 5, además de vincularse de forma prospectiva los elementos varios de la construcción de la gobernabilidad municipal, sin dejar de lado sus conexiones con los eventos de importancia nacional reportados en 2014. Las reflexiones pretenden abrir la pauta para reflexionar sobre el devenir inmediato del fenómeno de la gobernabilidad municipal, su naturaleza, sus enfoques cambiantes para los actores involucrados, así como la identificación de los numerosos retos que seguirán impactando a los municipios mexicanos y a sus procesos de gobernabilidad en un corto, mediano y largo plazo.

Capítulo 1. La Gobernabilidad

"Si todos tirásemos en la misma dirección, el mundo volcaría".

Proverbio judío

Para comenzar este primer capítulo se requieren algunas precisiones sobre el camino que tomará el presente texto. En primer lugar las discusiones en torno al tema de la gobernabilidad se han centrado en la literatura de la Ciencia Política y la Administración Pública, con mucho mayor énfasis en los elementos de análisis para su comprensión desde los Estados Nacionales, el desarrollo democrático, la interpretación de los sistemas políticos y los sistemas de partidos, así como para otras implicaciones y escenarios de país en vías de desarrollo en occidente. Pero su enfoque primario no ha sido aterrizado con particular ahínco desde la vertiente de la gobernabilidad municipal o desde la enorme relevancia que ello guarda en la imbricación con los ejercicios cotidianos de la administración pública municipal, lo cual es nuestro tema central de estudio.

En segundo lugar debe establecerse que, como se verá más adelante, la gobernabilidad municipal es vista en la mayoría de las ocasiones como un subproducto de la gran escena nacional en la que se construye la gobernabilidad democrática de los países, principalmente a través de la interacción de las autoridades de los tres órdenes de gobierno –Federal, Estatal y Municipal -, o desde la tradicional división tripartita de poderes –Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, precisamente por los enfoques sistémicos y democráticos. De igual forma, la actualización de las obligaciones del Estado Mexicano en pleno siglo XXI también alude la existencia de un vínculo inseparable en las interacciones de los procesos de construcción de gobernabilidad, en donde se involucra el papel que desempeñan cotidianamente los organismos constitucionales autónomos, de los cuales los más célebres y reconocidos son por ejemplo: las universidades públicas; el Banco de México (Banxico); el Instituto Nacional Electoral (INE); la Comisión Nacional de

Derechos Humanos (CNDH); los tribunales agrarios; por mencionar algunos de los más conocidos en México.[2]

En tercer lugar, convendría subrayar que por su utilidad metodológica, es provechoso ubicar y comprender a la gobernabilidad municipal desde y hacia un escenario general del estudio y análisis de la gobernabilidad democrática, en el que en la administración pública seguirá tomando un papel central como elemento de construcción de indicadores y de acciones de gobierno para el pleno desarrollo de las sociedades modernas. Puesto que esos conceptos están vinculados y ciertamente encontrarán su aplicación dentro de la gran escena del ejercicio gubernamental, para la extensa realidad político-administrativa de México.

1.1 La Terminología y los Conceptos de la Gobernabilidad

Se establece que la terminología de gobernabilidad se constituye en todo aquello que se asume como *gobernable* desde las instancias institucionales y desde un aparato político-administrativo formalizado. Sin embargo la multiplicidad de instancias que intervienen tradicionalmente en ese proceso, amplían la maleabilidad del término hasta dispersar su espacio de comprensión y aplicación. Por ejemplo la gobernabilidad del ámbito federal refiere la necesidad de garantizar resultados y otorgar la resolución de diversas problemáticas nacionales, a través del espacio de ejercicio de autoridad establecida en la división de los tres poderes de un Estado moderno: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Algunas propuestas reflexiva sugieren incluir la gobernabilidad en un ámbito de globalidad donde los Estados Nación regulan sus niveles de gobernabilidad en la medida en la que mantienen sus canales abiertos para la interlocución con Estados pares, para resolver problemáticas de “gobernabilidad interestatal” o

[2] Caballero Ochoa, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, *Jurídica*, No. 30, México, p. 157. Ref. completa en internet disponible en la siguiente dirección http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/30/cnt/cnt7.pdf

"gobernabilidad internacional".[3] Por otra parte la definición inmediata de todo aquello que es *gobernable* ocurre a través de las instituciones y de los distintos ámbitos de las sociedades modernas, en una dimensión de ejercicio extensamente –flexible-.

Gianfranco Pasquino ha considerado desde sus primeros estudios que la perspectiva sobre la gobernabilidad tiene su origen en la visión negativa o concepto primigenio de "ingobernabilidad", el cual a su vez se aborda en tres perspectivas con tres hipótesis sobre la ingobernabilidad:

1) La ingobernabilidad como producto de la sobrecarga de demandas a las que el Estado intenta dar respuesta mediante el incremento en sus servicios, lo que "provoca una inevitable crisis fiscal. En este caso ingobernabilidad es equivalente a crisis fiscal del estado".

2) La ingobernabilidad como problema de naturaleza política. Para lo cual se refiere que en palabras de Huntington, "la gobernabilidad de una democracia depende de la relación entre la autoridad de las instituciones de gobierno y las fuerzas de las instituciones de oposición" (citado por Pasquino).

[3] Algunas vertientes de estudio para el fenómeno de la Gobernabilidad en los entornos globales, internacionales, interestatales y estatales podrían ser los siguientes: 1) Cortés Guzmán, Silvestre. "Democracia y gobernabilidad: en el marco de la globalización", México, UNAM, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Programa de Apoyo a Proyectos Institucionales para el Mejoramiento de la Enseñanza, 2005, 323 p.; 2) Pérez Fernández del Castillo, Germán. "Modernización y desencanto: los efectos de la modernización mexicana en la subjetividad y la gobernabilidad", México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Porrúa, 2008, 124p.; 3) Mendoza Guzmán, Edilberto Ángel, sustentante. Los desafíos de la gobernabilidad y la coordinación intergubernamental en la zona metropolitana del Valle de México / tesis que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, presenta Edilberto Ángel Mendoza Guzmán; asesor Pablo Armando González Ulloa Aguirre, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2012.; 4) Jiménez González, Claudia Gabriela sustentante. La cooperación política como instrumento para la estabilidad y gobernabilidad democráticas en América Latina / tesis que para obtener el grado de Maestro en Relaciones Internacionales, presenta Claudia Gabriela Jiménez González; asesor Víctor Manuel Alarcón Olguín, 2003; 5) Ziccardi, Alicia. "Gobernabilidad de las grandes ciudades en América Latina", en Camou, Antonio (Comp.), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y UNAM, 2001; 6) Nieto, Gerardo. "Los problemas de la alternancia política en México: transición, reformas estructurales, gobernabilidad, sucesión presidencial, economía, política, contexto internacional y globalización", México, Editorial Strategos, 2003, 187 p; y 7) Torrijos, Vicente. "Gobernabilidad democrática y cohesión de la sociedad". Bogotá, Colombia, Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Editorial Universidad del Rosario, 2009, 241 p.

3) La ingobernabilidad como la expresión del producto de la crisis de la gestión administrativa (crisis de racionalidad) conjuntamente con la crisis del consenso político de los ciudadanos a su gobierno (crisis de legitimidad). Así, de acuerdo con Habermas: “Las crisis de salida tienen forma de crisis de racionalidad: el sistema administrativo no logra hacer compatibles o manejar los mecanismos de control que le exige al sistema económico. Las crisis de entrada tienen forma de crisis de legitimidad: el sistema legitimatorio no logra mantener el nivel necesario de lealtad de las masas al actuar los mecanismos de control que le exige el sistema económico”.[4]

Otras precisiones son aportadas por Marco Aurelio Nogueira quien advierte extensas consideraciones para ubicar temporalmente el concepto de la gobernabilidad para el ámbito de la democracia y como un referente obligado para la agenda reciente de la Ciencia Política. En sus palabras asegura que ddesde los años setenta del siglo pasado XX cuando se redimensionaron las teorías expectativas referidas al Estado y a la política, se concentraron los estudios en el problema de la "ingobernabilidad" de las democracias contemporáneas para “cernir con precisión la crisis del Welfare State y de las complejas sociedades con él asociadas”. En ese punto se estructuraron dos corrientes explicativas entre la mayor responsabilidad al exceso de demanda o a la incapacidad de los gobernantes, con un neoliberalismo que “afirmaba su hegemonía”, exaltando las virtudes del mercado y sugiriendo soluciones orientadas hacia la condenación del "exceso" y/o del "fracaso crónico" del Estado. Mientras que en otro plano estuvieron múltiples corrientes marxistas y algunas liberal-democráticas al considerar que el fenómeno de "ingobernabilidad" lejos de ser una irrupción catastrófica y alarmista de elementos incontrolables, formaba parte de la estructura misma de las sociedades modernas por la in-eliminable tensión entre capitalismo y democracia. Nogueira

[4] Aceves G. Francisco de Jesús. "Medios de comunicación y gobernabilidad democrática. Notas para una discusión inaplazable”, en “Gobernabilidad Democrática. Cultura política y medios de comunicación en México”. Universidad de Guadalajara, México, 2007. Pág. 3. Referencia también disponible en http://www.academia.edu/1028197/MEDIOS_DE_COMUNICACI%C3%93N_Y_GOBERNABILIDAD_DEMOCR%C3%81TICA._Notas_para_una_discusi%C3%B3n_inaplazable

retomó la siguiente reflexión central de Claus Offe para bordar sobre el tema: "las sociedades industriales capitalistas desarrolladas no disponen de mecanismos que permitan establecer una consonancia entre las normas y los valores de sus miembros y las condiciones sistémicas de funcionamiento a las cuales están sujetas. En este sentido, son siempre "ingobernables"".[5]

Nogueira también sugirió que el término gobernabilidad denotaba el problema nuevo de ¿cómo gobernar los complejos sistemas políticos de las sociedades actuales, incomparablemente más complejas que las anteriores? dada la pregunta sobre "la eficacia de la democracia" en términos de fuerza, magnitud y complejidad de la gobernabilidad, "que invaden la esfera existencial y alcanzan el nivel de la organización política e institucional de la sociedad - que todo parece subordinarse a ella (…)".[6]

Gráfico 1. Resumen del Fenómeno Evolutivo de la Ingobernabilidad en el S. XX.

Fuente: Elaboración Propia.

Otro elemento de análisis del proceso evolutivo del concepto de gobernabilidad se retrata con gran habilidad en el trabajo de Leonardo Sánchez Ferrer quien explica sucintamente que desde finales de los setenta del siglo veinte los estudios del tema se centraron en "analizar sus desajustes y hallar las claves para un funcionamiento

[5] Nogueira, Marco Aurélio. "Democracia política, gobernabilidad y representación". Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 1 (Ene. 1994). Caracas. Págs. 1-2.
[6] Nogueira. *Op. cit.* Pág. 5.

más eficaz de ellas". De tal manera que el concepto-problema se modificó desde la "ingobernabilidad" o "bloqueo" hasta considerarse como una "cualidad" del régimen político que admitía diversos grados de cumplimiento. Con esa nueva perspectiva se identificaron dos corrientes: 1) los estudios sobre las nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad civil y la aparición de acuerdos neo corporativistas; y 2) los análisis de las políticas públicas, la eficacia y el nivel de cumplimiento de las mismas.[7]

Para compaginar lo anterior se encuentran los planteamientos de Juan José Sanabria López quien reconoció un periodo de 29 años con el término de gobernabilidad "circulando" en los cubículos de investigación y espacios de poder político de diferentes países con el presunto objetivo de formular "recomendaciones que propicien las condiciones óptimas del ejercicio del gobierno en una democracia presionada por una gran cantidad de demandas y una limitada disposición de recursos".[8] En ese. El concepto refería "la capacidad que tiene el gobierno de un Estado para construir consensos y articular respuestas que produzcan el impacto esperado. Los Estados que tengan un fuerte déficit en la construcción de instituciones legítimas y eficaces padecerán más los efectos negativos de la globalización, tal es el caso de América latina".[9] Sanabria integró las enseñanzas de Pasquino sobre el término de ingobernabilidad al considerarlo "marcado" por implicaciones pesimistas y conservadoras atribuibles al "proceso de crisis de gobernabilidad, a la incapacidad de los gobernantes y/o a las demandas excesivas de los ciudadanos". Pero la gobernabilidad y la ingobernabilidad "son procesos en curso y no fenómenos acabados".[10]

---

[7] Sánchez Ferrer, Leonardo. "Las relaciones entre la gobernabilidad democrática y el sistema educativo: un estado de la cuestión". Organización de Estados Iberoamericanos Para la Educación, la Ciencia y la Cultura. En Revista Iberoamericana de Educación. Número 12-Educación y Gobernabilidad democrática. Referencias completas del texto también disponibles en http://www.rieoei.org/oeivirt/rie12a04.htm

[8] Sanabria López, Juan José. "Globalización y gobernabilidad: el caso de América Latina". En Cortés Guzmán, Silvestre. "Democracia y gobernabilidad en el marco de la globalización. Proyecto PAPIME. México. 2005. Págs. 179-180.

[9] Sanabria López. *Op. cit.* Pág. 180.

[10] *Op. cit.* Pág. 192. El fragmento utilizado corresponde a una nota al pie utilizada por el mismo autor en su texto.

En el enfoque de Antonio Camou se definió a la gobernabilidad "como un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz".[11] A su vez se señaló que la definición de diccionario de la gobernabilidad significaría una "calidad, estado o propiedad de ser gobernable (… con) énfasis en ciertos elementos que acercan su definición a una propiedad, una cualidad, o un estado de la relación de gobierno".[12] Por tanto, la gobernabilidad:

1) como propiedad enfatizaría en la dimensión de la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político;

2) como calidad destacaría en la conexión necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder; y

3) como estabilidad se enfatizaría en la capacidad de adaptación y en la mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político.[13]

Como se podrá identificar en el siguiente Cuadro de Conceptos sobre Gobernabilidad, el fenómeno de estudio tiene como cualidad preponderante una amplia "maleabilidad" de abordaje y aportaciones en el universo de las Ciencias Sociales, la Ciencia Política y las Ciencias Administrativas, principalmente[14]:

[11] Camou, Antonio. "Los desafíos de la gobernabilidad". Estudio preliminar y compilación. FLACSO-IISUNAM, Plaza y Valdés". México. 2001. Pág. 10.

[12] Aceves. *Op. cit.* Pág. 5.

[13] *Op. cit.* Págs. 5-6. Por razones de espacio y síntesis no se pudo incluir una porción más extensa del trabajo de Camou. Para una referencia más completa sobre el trabajo particular del autor sobre el proceso para forjar el concepto de gobernabilidad, se puede abundar en su publicación de formato diccionario que está disponible en la siguiente referencia: Camou, Antonio. "Gobernabilidad", en Baca Olamendi, Laura, Et. Al. (Comps). "Léxico de la política". Fondo de Cultura Económica. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México. 2000. Págs. 283-287.

[14] Referencias de los contenidos del cuadro disponible en Heredia Vargas, Raimundo. "Gobernabilidad: una aproximación teórica". En "VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública", Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Págs. 5-14.

Cuadro 1. Conceptos Clave sobre la Gobernabilidad.

AUTOR	CONCEPTO BREVE	REFERENCIA COMPLETA
Manuel Alcántara	CONCURRENCIA de condiciones medioambientales favorables para la acción de gobierno con políticas públicas encaminadas a la sociedad desde un buen rendimiento institucional.	La gobernabilidad atañe a "la situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno" en un entorno "de carácter medioambiental" donde "la gobernabilidad se forma a partir de impulsos que vienen del propio gobierno y que se expresan a través de las políticas públicas, éstas a su vez son recepcionadas por la sociedad, que emite su respuesta a través de individuos solos o a través de las organizaciones". De forma que para lograr los objetivos se busca el "buen rendimiento de las instituciones con el fin de asegurar la gobernabilidad del sistema".
Arbós y Giner	CUALIDAD de la comunidad política donde las instituciones gubernamentales actúan legítimamente en ejercicio de la voluntad política mediante proceso continuo y grados de obediencia ciudadana.	Es una "cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo (… esa) cualidad se expresa, esencialmente, en un proceso continuo de gobierno que obtiene un grado mínimo de obediencia ciudadana, una medida suficiente de aceptación popular, así como de las diversas instituciones (de la propia esfera política y de la sociedad civil) para que dicho proceso no tenga una existencia efímera".
Ángel Flisfisch	CALIDAD de Desempeño de Gobierno mediante decisiones oportunas ante los desafíos que exigen respuesta y decisiones socialmente aceptadas.	Es "la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, situación que se logra a través de la capacidad de adoptar oportunamente decisiones ante eventos que son desafíos que exigen una respuesta gubernamental; efectividad y eficiencia de las decisiones adoptadas; aceptación social de esas decisiones; y coherencia de las decisiones a través del tiempo, de manera que no produzcan efectos contradictorios".
Luciano Tomassini	EJERCICIO de Gobierno con eficacia, legitimidad y respaldo social además de representar una CAPACIDAD para atender equilibradamente las demandas ciudadanas.	Es el ejercicio del gobierno que goza de "todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social", por considerarse que "mientras que la transición, la democratización y la consolidación democrática están basadas en juicios de valor, la gobernabilidad no lo está" y por ello "consiste en la capacidad del gobierno y de la sociedad para atender equilibradamente, en grados y durante períodos razonables, la triple demanda ciudadana por crecimiento, equidad y democracia, con transparencia, a partir de los consensos necesarios, y con la más alta participación posible".

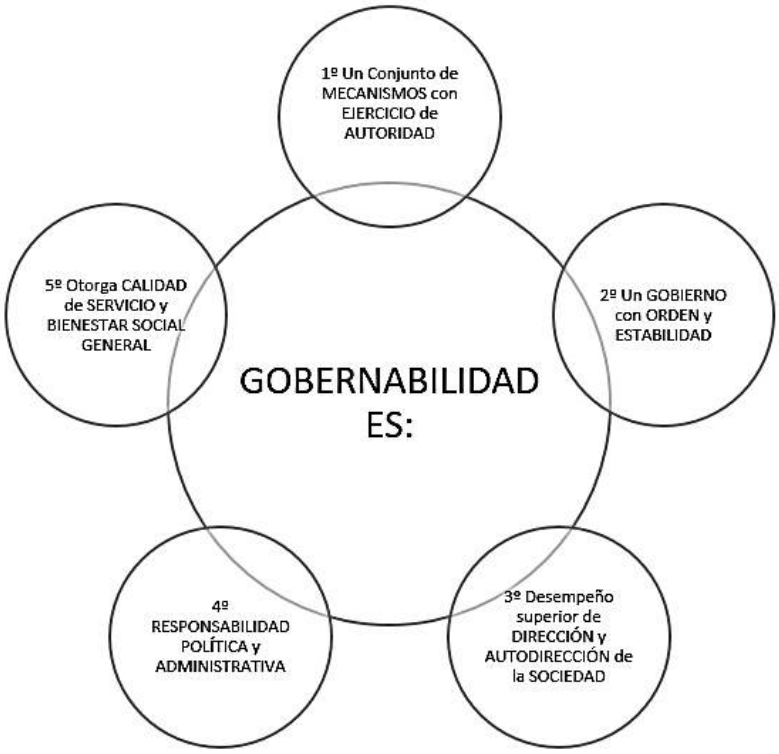
AUTOR	CONCEPTO BREVE	REFERENCIA COMPLETA
Edelberto Torres Silva	CUALIDAD del Sistema Político donde las instituciones eficientes permiten el libre ejercicio de la voluntad política democrática del Estado y de la participación ciudadana.	Es "la cualidad del sistema político según la cual sus instituciones actúan eficientemente, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, porque les proporcionan seguridad, integración y prosperidad, permitiendo el libre ejercicio de la voluntad política democrática del Estado, así como la participación de los ciudadanos, todo lo cual asegura el orden y la continuidad del sistema (…en ella) la sociedad civil organiza sus intereses particulares, como es capaz de transformarlos en intereses comunes y la eficiencia con que los traslada a través de los partidos políticos y las organizaciones sociales, a los niveles públicos y políticos".
Victoria Camps	PROCESO constante que enfrenta las tensiones, situaciones problemáticas y oportunidades mediante las soluciones, estrategias e interacción entre varios actores.	"El proceso constante de hacer frente a las tensiones entre las necesidades crecientes (situaciones problemáticas o aprovechamiento de oportunidades), de una parte, y las capacidades de gobernar (crear tipos de solución o desarrollar estrategias), de otra (… porque) gobernar no consiste sólo en realizar los llamados actos de gobierno, sino en la interacción -palabra clave- entre actores sociales, grupos y fuerzas y las organizaciones e instituciones públicas o semipúblicas".
Edgardo Boeninger	CAPACIDAD de la sociedad para gobernarse a sí misma y manutención del nivel satisfactorio de estabilidad política, progreso económico y paz social.	"La capacidad de una sociedad de gobernarse a sí misma", lo que depende de la "existencia de condiciones para mantener en un país un nivel satisfactorio de estabilidad política, progreso económico y paz social". Para Boeninger, una primera condición para la gobernabilidad es reconocer que existen limitaciones que condicionan la soberanía y el poder por el menor grado de libertad para adoptar las decisiones de política interna, y que se deben adecuar las instituciones políticas y sociales a esta realidad. La segunda condición es la aceptación de la gradualidad del cambio para que se produzca una continuidad política, económica y social. Una tercera condición es que debe existir una conciencia social por el desarrollo y la democracia, con una mayoría que permita llevar adelante un desarrollo sostenido dentro de la estabilidad que otorga un sistema democrático.
Raimundo Heredia Vargas	CALIDAD de desempeño gubernamental expresada en la capacidad de los actores estratégicos	La gobernabilidad abarca una "calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, expresada por la capacidad que poseen los actores estratégicos gubernamentales para dar respuesta a los desafíos que surgen de las relaciones que éstos mantienen con los demás actores estratégicos que componen un

AUTOR	CONCEPTO BREVE	REFERENCIA COMPLETA
	gubernamentales para responder a los desafíos en el Sistema Político.	sistema político determinado, siempre y cuando estas relaciones obedezcan a fórmulas estables y mutuamente aceptadas".

Fuente: Elaboración Propia.

Desde el campo de la reflexión para la Administración Pública en México se encuentra la definición específica otorgada por el doctor Omar Guerrero quien conceptualizó la gobernabilidad como el "conjunto de los mecanismos que aseguran un desempeño superior de dirección y la autodirección de la sociedad: es decir, un gobierno que no sólo ofrece orden y estabilidad, sino también calidad de servicio y bienestar social general".[15] En su propuesta se esclarece que la gobernabilidad maneja un conjunto de mecanismos para otorgar desempeño superior a la "dirección de la sociedad", un elemento central para comprender el ejercicio de autoridad en los ámbitos de responsabilidad política y administrativa.

Gráfico 2. Abordaje del Concepto de Gobernabilidad del Dr. Omar Guerrero.



15 Guerrero, Omar. "Ingobernabilidad. Disfunción y quebranto social", en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, Número Tres, Caracas, 1995, p. 25.

Fuente: Elaboración Propia.

La visión de la gobernabilidad también ocurre como un hecho constante dentro y fuera del tejido institucional -es decir en el germen de la actividad de los administradores públicos que se desempeñan en los organismos públicos-, tal como lo retrata la exposición de contenidos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Gobernabilidad, en su concepto acuñado en 1999: la gobernabilidad es "el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que asientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas". [16]

Gráfico 3. Abordaje del Concepto de Gobernabilidad Aportado por la ONU.

Fuente: Elaboración Propia.

Por lo tanto, en el breve resumen de este abordaje que por razones de metodología se ciñe a algunos pocos conceptos de gobernabilidad[17], podemos rescatar que la multiplicidad de las cualidades del concepto y de la terminología asociada a la

[16] Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe del Desarrollo Humano, Washington, 1999.

[17] Los conceptos de gobernabilidad que se seleccionaron para este primer capítulo fueron escogidos por su utilidad para comprender el ámbito institucional en el que se desarrolla la vida de la Administración Pública en México. Para conocer otros conceptos de gobernabilidad con mucha mayor amplitud, con utilidad para la descripción de escenas internacionales, legislativas federales, etc., favor de revisar el apartado de la Bibliografía, en donde se encontrará un catálogo de títulos que refieren las problemáticas específicas.

gobernabilidad, confirman un creciente dinamismo que se compagina con la complejidad de los aparatos político-administrativos, a través de lo cual, se construyen constantemente nuevos caminos para resolver las problemáticas que presentan las sociedades modernas. Prácticamente, el concepto de gobernabilidad se asume en una connotación completamente distinta para cada ámbito de coyunturas en la constante transformación en el seno de una sociedad, con numerosas variables que intervienen en el inacabado proceso(s) de cada fenómeno de la gobernabilidad.

En términos generales los conceptos de la gobernabilidad aluden la existencia de una capacidad compartida entre autoridades e instituciones de gobierno, para articular la participación de las organizaciones de la sociedad y de las expresiones de la ciudadanía, en los trabajos y ejercicios para alcanzar efectos de bienestar social bajo una “dirección” específica.

Al concluir la presente revisión de la terminología y los conceptos sobre la gobernabilidad conviene precisar que, por su utilidad para la presente investigación, resulta útil y preponderante el enfoque aportado por Antonio Camou en el cual ha definido al fenómeno como el estado de “equilibrio dinámico” entre los niveles de las demandas de la sociedad y de las capacidades del sistema político para responder legítima y eficazmente. Ese planteamiento original puede abonar a un punto de vista con otras tantas coincidencias para construir un modelo de gobernabilidad apto para las democracias modernas. Como se verá más adelante en el análisis de los indicadores de crisis y en el estudio de la ingobernabilidad, la noción de equilibrio es fundamental para abordar los siguientes apartados, en especial desde el conveniente marco teórico aportado por Michael Coppedge.

1.2 La Gobernabilidad Democrática y su contexto

La institución gubernamental es la “casa” de la acción de gobierno que se inserta en los términos y en la correlación de los regímenes democráticos, los cuales a su

vez buscan ampliar los márgenes de la legitimidad de los gobiernos, en las sociedades modernas. Esa discusión fue abordada inicialmente en los planteamientos de la Comisión Trilateral de 1975 con la participación central de los sociólogos Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, al centrarse en los problemas de gobernación que aquejaban a las democracias avanzadas de Europa Occidental, Estados Unidos y Japón.[18]

De acuerdo con algunas revisiones sobre esa coyuntura, persistía una visión negativa de la postguerra y del desarrollo de la democracia, por la "desproporcionada expansión de la actividad gubernamental a partir de la Segunda Guerra Mundial", ante lo cual pensadores como Huntington aseguraban que el Estado democrático tendía al desequilibrio estructural entre gastos e ingresos por consecuencia del propio proceso democrático que fomentó 1) la expansión de la participación política y 2) los valores democráticos e igualitarios, en tanto 3) se produjo un declive en la confianza de la gente en la autoridad, el gobierno, las instituciones (sindicatos, iglesias, escuelas, ejércitos y las asociaciones). Con consecuencias como 1) la extensión del espíritu democrático, 2) el igualitarismo, populismo y sentido del individualismo, 3) el debilitamiento de los fundamentos de las instituciones que precisaban con frecuencia notable jerarquía y fuerte liderazgo interno (basado en el conocimiento experto) para funcionar correctamente.[19]

Hasta la fecha se mantiene un nutrido y extenso debate contemporáneo sobre los elementos que configuran la gobernabilidad y la democracia[20], como "una pareja"

[18] Sánchez Ferrer. *Op. cit.*
[19] *Op. cit.*
[20] De la diversidad de conceptos acuñados para comprender la democracia moderna, se seleccionó por su utilidad para la reflexión en Administración Pública, el siguiente referente acuñado por Norberto Bobbio en su "Diccionario de Política": la "*democracia procesal*", cuyos principales elementos descriptivos empatan metodológicamente con el presente trabajo, al incluir lo siguiente: "En la teoría política contemporánea predominante en los países de tradición democrático-liberal las definiciones de democracia tienden a resolverse y agotarse en un elenco más o menos amplio según los autores de las reglas del juego o, como también han sido llamadas, de "universales de procedimiento". Entre ellos: 1) El máximo órgano político hay quien está designada la función legislativa, debe estar compuesto por miembros elegidos directa o indirectamente, con elecciones de primero o segundo grado, por el pueblo; *2) junto al supremo órgano legislativo deben existir otras instituciones con dirigentes elegidos, como los entes de la administración local o el jefe de estado*

de cuño necesario, para dirigir los asuntos de gobierno en el gran contexto de los estados Latinoamericanos. Véase por ejemplo una de tantas referencias irrefutables que lo ejemplifican; dado que en el año de 1994 se celebraría el “Congreso de Ciencia Política”, realizado en Santiago de Chile; en donde el tema de la gobernabilidad democrática “había ocupado ya un lugar preeminente, siguiendo una tendencia de tematización de la democracia -en tanto problema de "gobernabilidad"- profusamente presente en encuentros, foros, talleres y seminarios sobre América Latina, tanto dentro como fuera de la región, desde inicios de los noventa al menos”.[21]

Una segunda referencia que indica que tanto en Latinoamérica como en México, se mantiene vigente de la discusión, estudio, teorización, investigación, práctica y acción política, en el tema de la gobernabilidad democrática, reside esencialmente en que para el mes de noviembre de 1996 se celebraba la “VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno”. En ese importante evento, la "Gobernabilidad Democrática" se definió como “el tema de la Cumbre; la construcción de "una democracia en que todos los ciudadanos sientan que pueden ejercer sus derechos y asuman las responsabilidades que se derivan de la convivencia social y política”.[22] En la Cumbre se ratificó como proceso y objetivos para asumir la Gobernabilidad Democrática que hay un “desafío central hacia el

(como sucede en las repúblicas); 3) electores deben ser todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, religión, de ingresos, y posiblemente de sexo; 4) todos los electores deben tener igual voto; 5) todos los electores deben ser libres de votar según su propia opinión formada lo más libremente posible, es decir en una libre contienda de grupos políticos que compiten por formar la representación nacional; 6) deben ser libres también en el sentido de que deben estar en condiciones de tener alternativas reales (lo cual excluye como democracia a cualquier elección con lista única y bloqueada); 7) tanto para las elecciones de los representantes como para las decisiones del supremo órgano político vale el principio de la mayoría numérica, aun cuando a puedan ser establecidas diversas formas de mayoría según criterios de oportunidad no definible es de una vez por todas; 8) ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, de manera particular el derecho de convertirse, en igualdad de condiciones, en mayoría; 9) el órgano de gobierno debe gozar de la confianza del parlamento o bien del jefe del poder ejecutivo a su vez elegido por el pueblo (…)” Bobbio, Norberto et. al. “Diccionario de Política” A-J. Siglo XXI Editores, México, 1997, Págs. 449-450 y 451-452. *Las cursivas son nuestras.*

[21] Suárez Casanova, Alejandro. “Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates actuales”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, pág. 1.

[22] Suárez Casanova, *op. cit.,* pág. 1.

futuro; y el compromiso de los Jefes de Estado y de Gobierno de convocar "...a los partidos, a los parlamentarios, a las variadas organizaciones de la sociedad civil, a los organismos internacionales, a desarrollar con fuerza y creatividad múltiples iniciativas que garanticen la gobernabilidad democrática en toda Iberoamérica".

Raimundo Heredia Vargas logró sintetizar desde el año 2002 los esfuerzos del debate sobre la gobernabilidad democrática, en una aproximación teórica en la que considera que el concepto y la acción del tipo de gobernabilidad aludida, “se enmarca en los sistemas que cumplen con los atributos que caracterizan a la *poliarquía* de Robert Dahl”, los cuales son los siguientes: “1) autoridades públicas electas; 2) elecciones libres y limpias; 3) sufragio universal; 4) derecho a competir por cargos públicos; 5) libertad de expresión; 6) información alternativa; 7) libertad de asociación”.

Heredia Vargas añade que de acuerdo con otras visiones, se sugiere acotar el término de gobernabilidad democrática a los casos Latinoamericanos que guarden las siguientes condiciones: “1) las autoridades de gobierno no deben terminar sus mandatos antes del tiempo establecido; 2) las autoridades electas no deben estar sujetas a restricciones severas ni veto de ninguna especie, ni mucho menos ser excluidas del proceso de toma de decisiones por actores no electos, especialmente las fuerzas armadas; 3) debe existir un territorio que defina claramente el “demos votante”; y 4) se debe existir lo que denomina “dimensión intertemporal”, que se expresa en la creencia que tanto el proceso electoral como las libertades contextuales se mantendrán indefinidamente”.[23]

En el debate sobre la conformación y aplicabilidad de un concepto de gobernabilidad democrática en América Latina, también destaca por su relevancia el planteamiento del entonces Secretario de Estudios de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Central de Chile, Alejandro Suárez Casanova, en quien se reconocería “la importancia que ha adquirido el tema de la gobernabilidad

[23] Heredia Vargas. *Op. cit.* Págs. 1-2.

en América Latina, en lo que va de la década, (porque) ha generado un amplio debate, interpelando y replanteando las premisas, diagnósticos y propuestas de arranque propias de las visiones convencionales que dominan la definición del "nuevo" campo temático en sus inicios. No sólo ya se analiza el tema en tanto "gestión del poder" (desde arriba), como lo hicieran los enfoques iniciales, sino que se re problematizan nociones y se plantean propuestas novedosas que procuran dar un giro al modo de definir y confrontar la gobernabilidad, en tanto problema teórico y práctico."[24]

En el planteamiento de Suárez Casanova, que no se puede dejar pasar por alto, está perfectamente advertido que el cuño del concepto de la gobernabilidad democrática, debe tomar en cuenta la advertencia de que "el planteo de "recetas" de cómo las sociedades "deben" gobernarse es analíticamente inconducente. El tema de la gobernabilidad no es posible de "solución" a través de modelos pre-concebidos (… por la) heterogeneidad de América Latina, tanto cultural, económica, social y política, en la cual, no obstante, es posible identificar temas y problemas pertinentes a la región".[25]

De acuerdo con la orientación de Suárez Casanova se tuvieron "dos grandes enfoques sobre la noción de gobernabilidad, aquellas de tipo convencionales, que ven la noción como el ejercicio del poder y las no convencionales, que re problematizan nociones para ampliar el espacio público y "lo político" incorporando a la gente común en la toma de decisiones políticas, bajo un nuevo concepto de ciudadanía".[26]

De acuerdo con algunas visiones el concepto de la gobernabilidad refiere una visión con ejercicio de gobierno y condiciones para que su función se pueda desempeñar con eficiencia, legitimidad y respaldo social. En tanto que sus claves conceptuales refieren una institucionalidad política del Estado, del sistema político, de la cultura

[24] *Op. cit.*
[25] Suárez Casanova, *op. cit.,* págs. 1-2.
[26] Suárez Casanova, *op. cit.,* pág. 12.

cívica, de las relaciones entre la economía y la política, y de las formas, eficiencia y aceptación de los procesos gubernamentales, expresados en las políticas públicas. No obstante, la gobernabilidad sería el resultado de estructurar un orden cooperativo y asociativo de las esferas de lo político, económico y social, con alto grado de legitimidad desde los sistemas electorales. De la misma forma que representará una capacidad para generar políticas que refuercen estabilidad y capacidad de gobernar desde la base de la participación de la gente en las decisiones, en una noción que se ejerce desde "arriba" para imbuir "estabilidad" y "control" sobre las demandas de la gente.[27]

Otra pieza clave para mantener el hilo conductor en el análisis de la conformación de algunos de los principales conceptos de gobernabilidad, identifica como expositor central a Michael Coppedge, para quien existe una definición de “la noción de gobernabilidad como "dirigida" desde el Estado. Es decir, que de acuerdo con los señalamientos de Coppedge, el *quid* en la gobernabilidad se representaría como “el grado en que las relaciones entre los actores estratégicos obedecen a unas fórmulas estables y mutuamente aceptadas".[28]

De los contenidos de Coppedge se destaca que el actor central en la gobernabilidad estaría descrito de la siguiente manera: es “cualquier grupo que controle uno o más recursos políticos, tales como: *los cargos públicos (asociados al gobierno),* la información (asociada a los tecnócratas y medios de información), los factores de producción (asociados a las empresas), la fuerza violenta (asociada al Ejército y la Policía), los grupos de activistas (asociados a los partidos políticos) y la autoridad moral (relacionada con la Iglesia)” . El autor entiende la gobernabilidad, además,

[27] La referencia completa está en Rojas, Francisco, "Notas sobre Gobernabilidad e Institucionalidad Democrática". En Luciano Tomassini (editor) ¿Qué espera la sociedad del gobierno?, Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Asociación Chilena de Ciencia Política. La mención es inherente al texto de Suárez Casanova y se corresponde exclusivamente a la cita en el trabajo original de Suárez Casanova, *op. cit.,* pág. 07.

[28] La referencia completa está en Coppedge, Michael, "Instituciones y Gobernabilidad Democrática en América Latina". En Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas-Síntesis, Nº 22. Madrid: Sociedad Editorial Síntesis, S.A. La mención es inherente al texto de Suárez Casanova y se corresponde exclusivamente a la cita en el trabajo original de Suárez Casanova, *op. cit.*, pág. 05.

como "el grado más alto de la dimensión de gobernación. Es decir, la gobernabilidad depende, en su visión, de la capacidad del Estado para mantener el orden público, recaudar impuestos, regular el comercio y mantener el estado de derecho, para lo cual se requieren de recursos. Por lo tanto, mientras más recursos tiene el Estado, mayor es su capacidad de gobernabilidad".[29]

Gráfico 4. Abordaje del Concepto de Gobernabilidad "Dirigida" Aportado por Michael Coppedge.

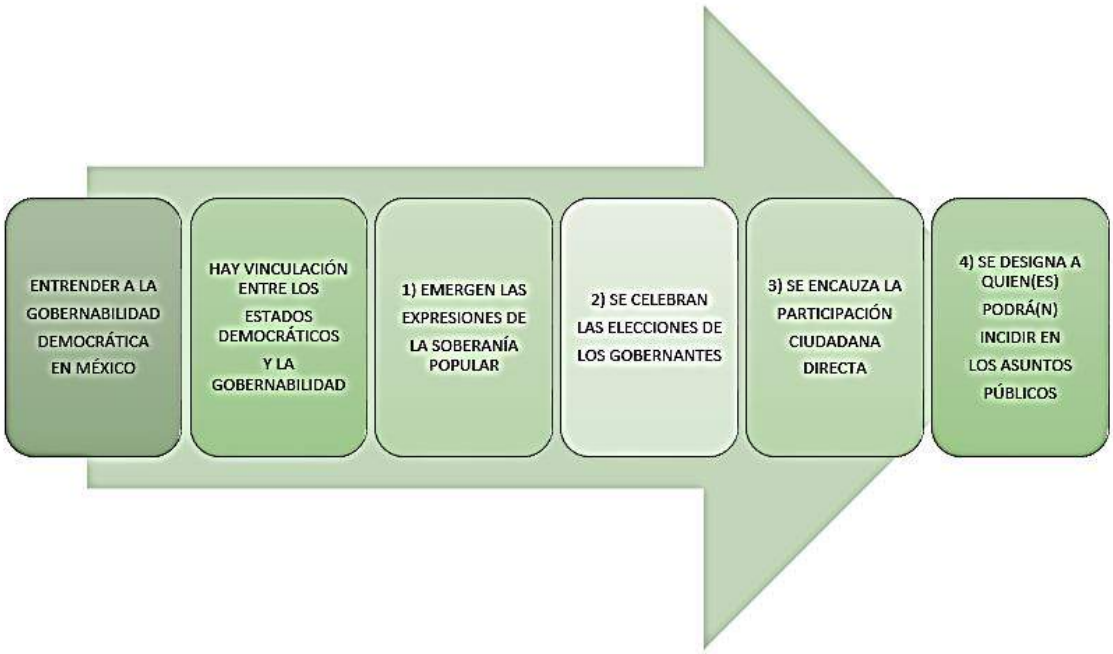
Fuente: Elaboración Propia.

En otra reflexión, con relevancia para el debate de las condiciones de la gobernabilidad democrática en México, se destaca la existencia y la aplicabilidad del concepto específico de la gobernabilidad democrática municipal en México. En las exposiciones se encuentra la relación de vinculación entre los Estados democráticos y la gobernabilidad, la cual emanaría principalmente de las expresiones de la soberanía popular cuya acción máxima se dirige hacia la elección

[29] *Op. cit.* págs. 05-06. Las cursivas son nuestras.

de los gobernantes, con la participación ciudadana directa, para finalmente designar a quienes podrán incidir en los asuntos públicos. [30]

Gráfico 5. Propuesta de Vinculación Lineal en el Concepto de Gobernabilidad del Dr. José Rene Olivos Campos.



Fuente: Elaboración Propia.

Tomando en cuenta esos planteamientos, ocurriría una vinculación de tipo lineal a través de la cual se puede afirmar que los Estados Democráticos fomentan la gobernabilidad desde la soberanía popular para impactar a las instituciones y a los organismos públicos que estarán "dirigidos" hacia el enfoque de administración pública. Lo cual a su vez estará ceñido a la resolución de los importantes pendientes en la esfera de ejercicio de los "asuntos públicos", y sobre todo al impactar en el espacio de "lo público", que de manera natural le concierne a la esfera de competencia de las autoridades en los municipios mexicanos.

[30] Véase, Olivos Campos, José Rene sustentante. "La gobernabilidad democrática municipal en México" / tesis que para obtener el grado de Doctor en Derecho, presenta José Rene Olivos Campos; asesor Jorge Fernández Ruiz, Doctorado en Derecho UNAM, Facultad de Derecho, 2005, pág. 7.

Es así como la gobernabilidad democrática se construye desde los consensos de los poderes públicos con los actores políticos, las organizaciones sociales y las expresiones ciudadanas, en un determinado número de procesos de decisión y en la elaboración de políticas públicas y acciones gubernamentales construidas en las expresiones y en la forma de gobierno de la democracia.

Por tanto, uno de los principales insumos de la gobernabilidad democrática es la utilización de los canales institucionales y legales para admitir las demandas de la participación ciudadana, hasta convertir las problemáticas en propuestas de solución que se aprovecharán a partir de la eficacia, eficiencia y calidad de los ejercicios de los Poderes Ejecutivos de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, así como de sus respectivas administraciones públicas.

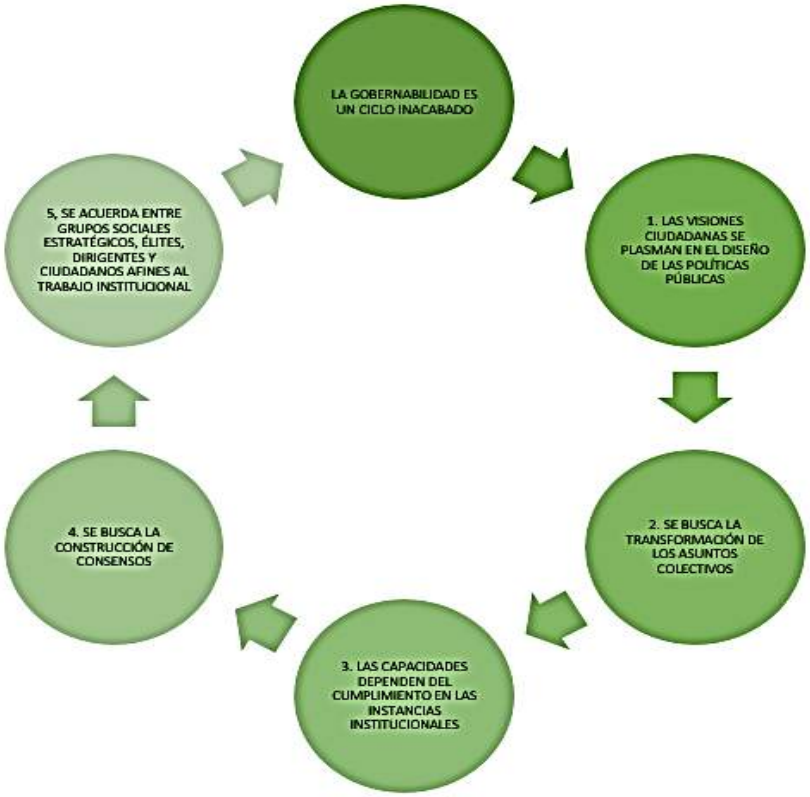
Gráfico 6. Precisiones Conceptuales en la Gobernabilidad Democrática por el Dr. José Rene Olivos Campos.

Fuente: Elaboración Propia.

Otra conceptualización útil para comprender las vertientes y el *status* de la gobernabilidad democrática en México plantea que ella “se comprende como un proceso de orden institucional y procedimental que se genera a través de distintos ámbitos de la vida pública, que tiene el propósito de que la acción social, política y ciudadana sea encausada con las normas jurídicas e instituciones gubernamentales

para conseguir satisfacer las demandas sociales y el arreglo de los conflictos". Al respecto se precisa que la gobernabilidad democrática también puede comprenderse como una integración sistemática de capacidades gubernamentales dar dirección común a la sociedad al conjugar elementos como la legalidad, libertad, igualdad y participación para mejorar constantemente de la calidad de vida de la sociedad y asegurarle grado creciente de institucionalización. [31]

Gráfico 7. La Gobernabilidad vista como un Ciclo Inacabado.



Fuente: Elaboración Propia.

En los Estados nacionales y en los países en donde se presume la existencia de la gobernabilidad democrática, también se encuentra el lugar común que asume que se puede gestar un acumulado de participación ciudadana para redituar cierto nivel de transformación gubernamental y social, con la inclusión de los ciudadanos y las representaciones sociales, con lo cual se producen procesos dirigidos por las autoridades electas y designadas, con las cuales se inducen y se facilitan los

[31] Olivos Campos, *op. cit.,* pág. 30 y 33.

espacios de entendimiento entre los “nuevos administradores” desde y para los espacios públicos.

Este último planteamiento reseña uno de los elementos fundantes de las democracias modernas, y demuestra que hay un proceso inacabado para las democracias incipientes. Sin que ello signifique necesariamente que hay un reduccionismo que percibe a la gobernabilidad democrática como un proceso de integración de la ciudadanía entera hacia las filas de la Administración Pública, o que hay un acceso directo al manejo de los recursos del erario público. La gobernabilidad como “dirección” se comparte sin perder la capacidad misma de dirección al interior de los organismos públicos y en las esferas del gobierno. Puesto que el concepto refiere la necesidad de la “interlocución” como el verdadero elemento facilitador de la cooperación, para construir las respuestas desde los intereses colectivos hacia la toma de decisiones de la autoridad, al caminar en el desarrollo de la sociedad.

Dicho ciclo se completaría, si se incluye en la ecuación a las visiones ciudadanas que se plasman en el diseño de las políticas públicas para confirmar la transformación de los asuntos colectivos, y en este caso del devenir nacional. En esa construcción también es crucial comprender a las capacidades de gobierno como la expresión gradual del acumulado de logros minúsculos y mayúsculos al interior del ciclo inacabado de la gobernabilidad democrática. En vista de que esas capacidades dependen de un mayor cumplimiento de las instancias institucionales para redituar la calidad de vida de la sociedad o para ampliar los espacios de cumplimiento de la promesa gubernamental de una “mayor justicia social”.[32]

Al respecto, se sugiere que los procesos de gobernabilidad, y en este caso, la construcción de una gobernabilidad democrática, inciden en el uso, en distintas medidas, de los medios públicos, las organizaciones, las estructuras administrativas

[32] Olivos Campos, *op. cit.,* pág. 26. Éste concepto de justicia social está perfectamente desdoblado en la exposición del Doctor Olivos Campos como un resultado obligado en el proceso de construcción continua de la gobernabilidad.

que son especializadas y diversificadas, así como en la intervención constante en los espacios de la política, la economía y la sociedad, para la construcción de consensos necesarios para grupos sociales estratégicos, élites, dirigentes y ciudadanos afines con el trabajo institucional.[33] Ello para alcanzar los niveles adecuados en la mancuerna de trabajo gubernamental y de participación ciudadana, puesto que la labor de gobernabilidad reconoce que hay un espacio de problemáticas comunes, para el cual se necesitará encontrar las mejores soluciones desde los ámbitos de intereses individuales y grupales, que por lo general asumen posiciones contrapuestas o transitan por escalas de valores disímbolos.

1.3 Los tres tipos de tensiones generadores de déficit de Gobernabilidad

Como se ha mencionado en los párrafos previos la construcción de la gobernabilidad democrática es un proceso amplio que incluye un dilatado número de actores institucionales, actores sociales y ciudadanos, además de involucrar una gran cantidad de espacios de representación, en donde confluyen las distintas partes de la sociedad con las autoridades de los gobiernos Federales, Estatales y Municipales, así como sus respectivas administraciones públicas.

Por lo anterior, es necesario recuperar conceptos y dar una dirección acabada a la construcción del concepto de la gobernabilidad democrática para el presente apartado, con el objetivo de dar una utilidad al espacio de análisis y trabajo posterior en el concepto de la gobernabilidad municipal. Al respecto surgen los relevantes postulados de Michael Coppedge quien presenta un enfoque sistémico sobre la tensión gestada entre la gobernabilidad y la democracia, al considerarse que ambos

[33] La exposición de Olivos Campos reconoce los tres grupos principales como un principio de orden para comprender la tarea de la construcción de la gobernabilidad democrática. Como se verá más adelante, la complejidad de la tarea incluye un número mucho mayor de representantes de los espacios institucionales, públicos, locales y regionales, cuya clasificación sintetizada obliga la articulación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

espacios son materia de desarrollo político-institucional, y que hasta cierto punto, son antagónicos y excluyentes.[34]

En segundo lugar Coppedge considera que "la gobernabilidad podría definirse como el grado en el cual el sistema político se institucionaliza", mientras que para Samuel Huntington la institucionalización es "el proceso por el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad", dado que las "personas para las cuales las organizaciones y procedimientos deben tener validez son los relativamente poderosos, a veces llamados actores estratégicos; es decir aquellos que son capaces de socavar la gobernabilidad, interfiriendo en la economía y en el orden público. La gobernabilidad debe definirse en términos de poder (…)"[35]

Cuadro 2. La Gobernabilidad como Ejercicio de Poder en Actores Estratégicos o Grupos con Recursos Políticos.

Los Actores Estratégicos o Grupos Institucionalizados-Prototipo-Asociados	**Los Recursos Políticos Principales**
El Gobierno y La Burocracia	Los Altos Cargos Públicos
Los Tecnócratas y los Medios de Comunicación	Las Ideas y La Información
Las Empresas	Los Factores de Producción (trabajo, tecnología y materias primas junto con el capital)
El Ejército y La Policía	La Fuerza Violenta
Los Partidos Políticos	Los Activistas
La Autoridad Moral	La Iglesia

Fuente: Elaboración Propia.

Un tercer elemento que aporta Coppedge indica que el ejercicio de poder en el concepto de gobernabilidad refiere a la existencia de un grupo, o grupo institucionalizado, con capacidad de utilizar ciertos recursos políticos para su propio

[34] Coppedge, Michael. "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en Camou, Antonio (Comp.), Los desafíos de la gobernabilidad, México (Coed.) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y UNAM, 2001, págs. 211-239.
35 Op. cit. pág. 212. Se precisa que la exposición de los cuatro elementos de la teoría de Coppedge se encuentra desglosada a través de las páginas 211-214, 224 y 231 del texto.

beneficio. De tal forma que cualquiera de esos “grupos prototipo” o grupos asociados que controle uno o más de estos recursos podrá ser considerado potencialmente como un actor estratégico. Pero a su vez, ese poder dependerá de la solidez de su grupo y del grado en el cual los miembros individuales o los subgrupos que los componen se comportan como bloque sólido. Las particularidades de esta exposición se pueden ver en el cuadro 9.

En cuarto lugar, Coppedge nos especifica que los actores estratégicos típicos en América Latina podrían ser: 1) el gobierno y los líderes políticos de las administraciones, 2) el Ejército, la Burocracia y 3) las empresas estatales; los cuales son conocidos colectivamente como el Estado. Con esos elementos activos puede acuñarse una definición ulterior de gobernabilidad que sería considerada de la siguiente manera: el “grado en el que las relaciones entre los actores estratégicos obedecen a unas fórmulas estables y mutuamente aceptadas”.

Cuadro 3. La Gobernabilidad y los Actores Estratégicos Típicos en América Latina.

Actores Estratégicos Típicos en América Latina	
El Gobierno y los Líderes Políticos de las Administraciones	Todos combinados son “El Estado”
El Ejército y la Burocracia	
Las Empresas Estatales	

Fuente: Elaboración Propia.

Por tanto, en la conceptualización de Coppedge, la gobernabilidad se representa como el grado más alto de la dimensión de gobernación, y por otra parte, la ingobernabilidad estará referida a la definición del nivel más bajo de la dimensión de gobernación; con el concepto *hermanado* de la institucionalización que estará refiriendo, a su vez, al proceso mismo que lleva a la gobernabilidad.

Para Coppedge los conceptos antagónicos de gobernabilidad y democracia incurren constantemente en conflictos, en la medida en que la gobernabilidad se significa una representación efectiva de grupos que adquieren proporciones de poder; y la democracia necesita una representación de grupos con calidad proporcional al

número de personas que los apoyan. En sus propias palabras se indica que “la gobernabilidad respeta la lógica del poder, mientras que la democracia respeta la lógica de la igualdad política.”

Sus planteamientos llevan de la mano el concepto que confirma la existencia de la gobernabilidad dentro del Estado, la *gobernabilidad intraestatal*, con una presencia y capacidad de Estado para enfrentar los retos, dependiendo los recursos y la solidez, como “resultado de la interacción entre los actores estratégicos que conforman el Estado (el partido o partidos en el gobierno, *la burocracia* y el Ejército).” Así, se identifica a la *gobernabilidad intraestatal* como elemento de comprensión de la gobernabilidad democrática que a su vez refiere que en algunos casos hay avances en los procesos de la *democratización*, pero ello mismo no es necesariamente bueno para la gobernabilidad; porque esos procedimientos democráticos a veces hacen más difícil construir y preservar los gobiernos que están unidos tras un Proyecto Coherente, y las elecciones pueden forzar discontinuidades –dramáticas- en las políticas que interrumpen las relaciones del Estado con otros actores estratégicos. No obstante, Coppedge asegura que esos cambios sí podrían ser deseables desde el punto de vista de la democracia y establecer los fundamentos para una mejor gobernabilidad en el futuro, pero irían en contra de la gobernabilidad en el corto plazo.

Las bases y los aportes teóricos de Coppedge infieren que la tarea de la gobernabilidad democrática, es mayúscula, y su comprensión alude la existencia de estadios óptimos y estadios de déficit. En los cuales la construcción del acuerdo entre las partes, para la resolución de “*n”* cantidad de propuestas, problemáticas o conflictos, puede encontrar lo que los especialistas han llamado *coyunturas específicas* o en este caso “tensiones” que generan algún grado de déficit de Gobernabilidad. Al respecto se señala que en el campo de la construcción de la

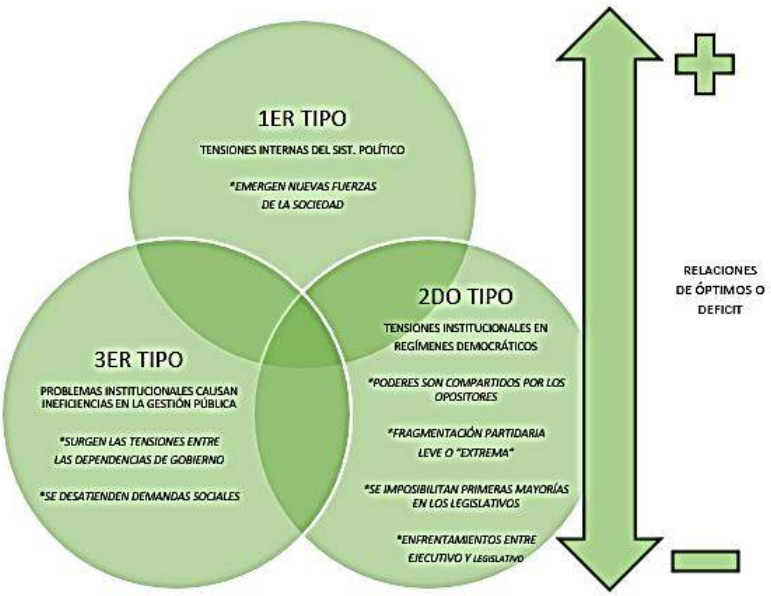
gobernabilidad democrática hay tres tipos principales de tensiones en las que se genera algún grado de déficit en los ejercicios de gobernabilidad[36]:

1) Primer Tipo. Las tensiones al interior del sistema político, al incorporarse nuevas fuerzas emergentes de la sociedad;

2) Segundo Tipo. Las tensiones institucionales de los regímenes democráticos cuando los poderes se encuentran compartidos por opositores o al prevalecer la fragmentación partidaria "extrema", con lo que se imposibilita alcanzar primeras mayorías consistentes en los Poderes Legislativos, lo cual a su vez deriva en enfrentamientos paulatinos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; y

3) Tercer Tipo. Los problemas institucionales que causan ineficiencias en la gestión pública, o al causarse tensiones entre las diferentes dependencias del gobierno las cuales tendrían que encargarse de responder a las demandas sociales.

Gráfico 8. Teoría de las "Tres Tensiones" en Michael Coppedge.



Fuente: Elaboración Propia.

[36] Referencia completa de Teoría en el trabajo original de Michael Coppedge y trabajo sintético del mismo en Olivos Campos, *op. cit.,* pág. 22.

Como se verá más adelante en el presente estudio, se aluden características específicas para comprender las coyunturas de los déficits y las tensiones para la gobernabilidad democrática, cuyo ejercicio se puede llevar a cabo en el ámbito del municipio mexicano, y con mayor concentración de casos en los espacios de desarrollo institucional; precisamente porque hay un vínculo especial entre la gobernabilidad municipal y la administración pública de ese nivel de gobierno.

En un sentido general, los analistas de las tensiones de la gobernabilidad democrática atienden las recomendaciones para detectar -con especial atención- las variables que se presentan en las circunstancias históricas, nacionales, estatales, regionales o locales. Más adelante se verá que para el estudio de la gobernabilidad democrática también es necesario identificar las circunstancias de vinculación en las coyunturas federales, estatales o municipales, o en su caso, en las coyunturas interestatales o intermunicipales.

Desde una visión macro, los analistas de las tensiones tendrán que tomar en cuenta que la gobernabilidad democrática a nivel federal requiere contabilizar los mínimos y los máximos de los siguientes elementos:

1) la conjugación de los distintos espacios de gobierno;

2) el reparto y la división de poderes;

3) la convivencia entre los estados supranacionales, nacionales, subnacionales y regionales; y

4) la articulación entre los grupos de actores y sus colaboraciones en cada parte del sistema político.

Esta última propuesta pone en aprietos a los científicos sociales y administradores públicos interesados en estudiar los hechos de gobierno, la administración y los

asuntos públicos. Precisamente porque un análisis medianamente aceptable para interpretar las coyunturas de ejercicio y las tensiones en un entorno de gobernabilidad democrática, toma en cuenta un número creciente de actores que seguirán participando en el *continuum* temporal, con "*n"* cantidad de interacciones, intervenciones y conjugaciones de intereses.

Gráfico 9. Propuesta de Estudio de hasta 6 Coyunturas de la Gobernabilidad Democrática.

Fuente: Elaboración Propia.

Puesto de otra forma, el estudio de las coyunturas de la gobernabilidad democrática tiene:

1) un ejercicio transversal entre el juego de responsabilidades de gobierno;

2) la constante búsqueda de legitimidad del grupo de autoridades encargadas de ese proceso;

3) una *dirección* o en este caso, una gobernabilidad;

4) la articulación de los esfuerzos de las instituciones y organismos públicos;

5) la constante actualización en el alcance de las metas y objetivos de la administración pública; y

6) la construcción de espacios de entendimiento, interlocución y costo-eficiencia para responder constantemente a los requerimientos de los actores políticos, públicos, civiles y en general, de la ciudadanía.

El presente apartado ha incluido los elementos y la propuesta teórica para el abordaje de las tensiones en los modelos de gobernabilidad, lo cual representa en realidad el espacio obligado de trabajo para la construcción definitoria de las dinámicas, acercamientos y selección de recursos, que permitirá a los involucrados en el ciclo de la gobernabilidad el poder acceder a las herramientas para distender los puntos y momentos claves en la dirección de la sociedad. En ese entendido también es crucial poder identificar y diferenciar las tensiones respecto de las crisis y de la crisis de ingobernabilidad, lo cual se verá detalladamente en el siguiente apartado.

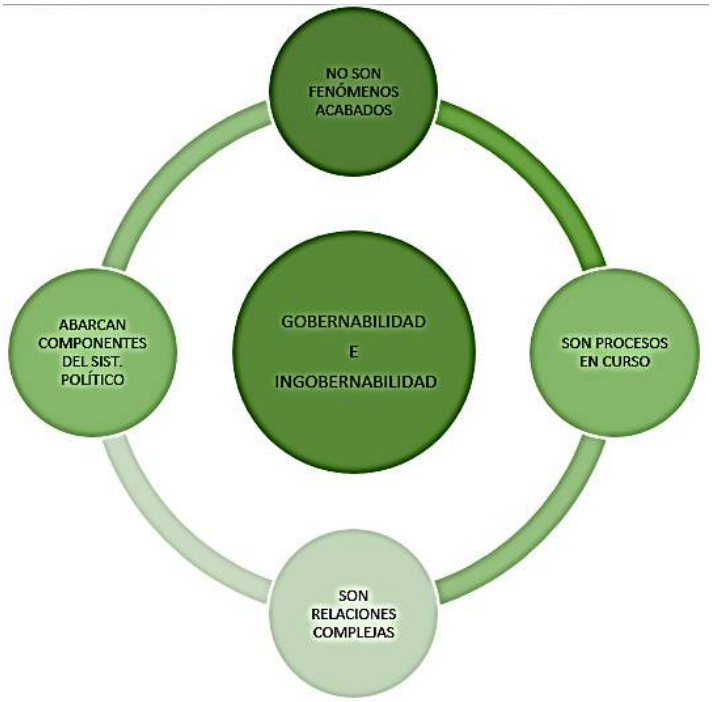
1.4 Las crisis de ingobernabilidad

Tras la exposición de conceptos y categorías relacionados con la gobernabilidad y la gobernabilidad democrática, es necesario abordar la siguiente etapa del planteamiento teórico que será crucial para retomar más adelante los elementos de comprensión y análisis de la gobernabilidad municipal en México.

En ese sentido hay herramientas de considerable utilidad para los científicos sociales y administrativos, la cuales se pueden rescatar en la precisión conceptual aportada por Norberto Bobbio, Niccola Mateucci y Gianfranco Pasquino, quienes en

principio advierten que “se usa con más frecuencia el término opuesto de ingobernabilidad”, el cual queda “marcado por implicaciones pesimistas y a menudo conservadoras, el término se presta a múltiples interpretaciones”. Algunos atribuyen la “crisis de gobernabilidad a la incapacidad de los gobernantes (hasta llegar a constatar la existencia de condiciones incurables y contradictorias de los sistemas capitalistas) y la de los que atribuyen la ingobernabilidad a las demandas excesivas de los ciudadanos”. En esa segunda opción la ingobernabilidad es “una sobrecarga de demandas”; aunque en sentido general las dos interpretaciones degeneran en “acusaciones contra los gobernantes o contra algunos grupos sociales, como los sindicatos o en posiciones ideológicas”. En un sentido general y de integración, *los estudiosos consideran que “la gobernabilidad y la ingobernabilidad no son pues fenómenos acabados, sino procesos en curso, relaciones complejas entre los componentes del sistema político”.*[37]

Gráfico 10. La Gobernabilidad y la Ingobernabilidad Vistas como Fenómenos Inacabados en Bobbio, Mateucci y Pasquino.



Fuente: Elaboración Propia.

[37] Bobbio, Norberto. Et al. Diccionario de Política. Siglo Veintiuno Editores. México. 2013. Págs. 703-704. Las cursivas en el texto son nuestras.

En cuanto a procesos sistémicos, se explica con Bobbio, que el "gobierno que mantenga el consenso de los ciudadanos, pero que pierde eficacia, será improductivo", de tal forma que la persistencia en la pérdida del eficacia causará "una disminución del consenso y por lo tanto la ilegitimidad a los ojos de los ciudadanos e inclusive una posible caída". Para reforzar sobre el tema, se asegura que únicamente los gobiernos basados en la eficacia y el consenso son plenamente legítimos y por lo tanto "*en los sistemas políticos contemporáneos* (…) *la legitimidad es el producto de las prestaciones gubernamentales que satisfacen las exigencias de amplios grupos sociales".* Otros elementos cruciales son que *evidentemente hay un "problema de la erosión de legitimidad* de un gobierno que en la práctica de resulta insolvente". De la misma forma, *hay una tesis de la crisis fiscal del estado* cuya premisa central es que se tiene un estado capitalista encargado de "asegurar su reproducción (al) *desempeñar dos funciones fundamentales: 1) garantizar la acumulación y 2) mantener la legitimidad".* No obstante, en ello se olvidan las funciones indispensables de los estados contemporáneos que ya rebasaron la etapa del "estado como vigilante nocturno". Puesto de otra manera, el cambio a corto plazo en las relaciones de las clases que integran el estado capitalista, pueden constituir "la causa más importante de la necesidad de desarrollar las funciones de acumulación y legitimación a un mismo tiempo".[38]

Asimismo Bobbio refiere otra tesis central de estudio de la gobernabilidad desde la crisis de la democracia (D.), donde la D. es "más fuerte cuanto más organizada está y el aumento de la participación política debe ir acompañado por una institucionalización (legitimación y aceptación) de los procedimientos y organizaciones políticas". En el entendido de que con una disminución de "la autoridad política se sigue como consecuencia la ingobernabilidad del sistema". En esa problematización central "la disminución de confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno y la falta de credibilidad en los gobernantes provocan automáticamente una disminución de las capacidades de estos últimos

[38] Bobbio. *Op. cit.* Págs. 706-707. Las cursivas en el texto son nuestras.

para afrontar los problemas, en un círculo vicioso que puede definirse como la espiral de la ingobernabilidad".[39]

Gráfico 11. Una Dicotomía en Bobbio que puede causar la "Espiral de Ingobernabilidad".

Fuente: Elaboración Propia.

Por último en Bobbio se retoman los elementos centrales de la escuela de pensamiento de Habermas con sus interpretaciones sobre la gobernabilidad que identifican a un "sistema social entero en sus diversos componentes, detectando en el mismo cuatro tendencias de crisis:

1) el sistema económico no crea en la medida necesaria a valores consumibles;

2) el sistema administrativo no genera en la medida necesaria opción más racionales;

3) el sistema de legitimización no aporta en la medida necesaria motivaciones generalizadas; y

4) el sistema sociocultural no genera en la medida necesaria una motivación para la acción.

[39] Citas textuales y contenidos teóricos subsecuentes disponibles en Bobbio. *Op. cit.* Págs. 707-708.

En otro orden de ideas, conviene abordar los planteamientos previos de Michael Coppedge sobre el campo de la construcción de la gobernabilidad democrática, en los apartados que mencionan que hay tres tipos principales de tensiones en las que se genera un déficit en los ejercicios de gobernabilidad.

Ese estadio(s) de crisis describe la configuración de una coyuntura(s) específica(s) que se debe analizar con peculiar atención, debido principalmente a que puede derivar en una escalada descendente, con resultados negativos para el acumulado del trabajo de *dirección institucional* en sus propios términos de gobernabilidad democrática o en materia de gobernabilidad *intraestatal,* en caso de ser esa la coyuntura previamente identificada.[40]

El planteamiento original de Coppedge advierte con toda precisión que la ingobernabilidad en un Estado -o en la esfera de gobierno-, se puede encontrar cada vez que hay "una descripción sistemática de las tácticas adoptadas por los actores que no han negociado fórmulas estables mutuamente aceptadas, (que) se interpreta como un "catálogo de síntomas de ingobernabilidad".[41] De tal forma que de acuerdo con los planteamientos teóricos en los textos de Coppedge, se considera que habrá "una serie de pasos para analizar la gobernabilidad, identificando los actores estratégicos, disgregando el Estado en sus componentes para establecer los recursos y la estabilidad de cada uno, pensando en cómo los recursos y la solidez de los actores influyen en la relación con otros actores estatales y compatibilizando la democracia con las "normas especiales de la gobernabilidad democrática" como son la subordinación del Ejército y *la Burocracia a los civiles*

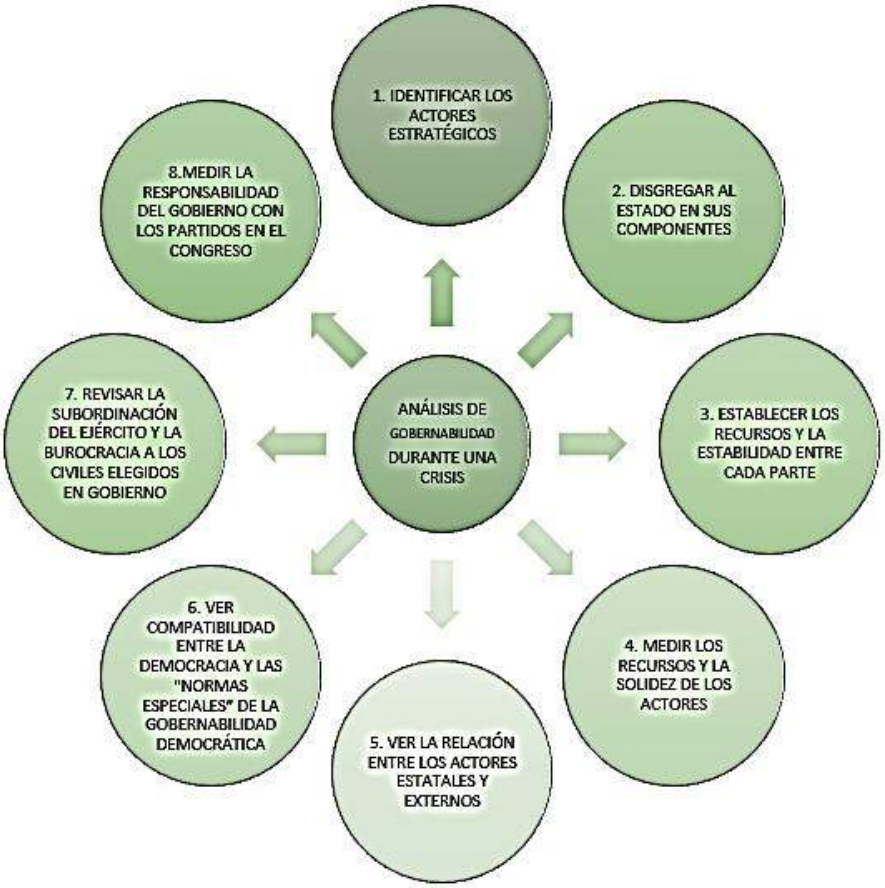
[40] Para complementar la visión de Coppedge, cabe recordar que de acuerdo con "los neoconservadores como Nozick o (Friedrich) Hayek, que se diferencian de los primeros por ser más ideológicos, la crisis de gobernabilidad es vista como un problema "relativo a las interferencias que recibe la sociedad del Estado, desde el exterior (…)". Pero "(…) para Habermas la ingobernabilidad se expresa en dos factores esenciales: crisis de legitimidad y crisis de racionalidad, que se expresa por la incapacidad de la burocracia para mejorar los mecanismos de control que el sistema democrático les exige". Heredia Vargas, *op. cit.* Págs. 3 y 5.

[41] Suárez Casanova, Alejandro. "Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates actuales". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, Pág. 5. Las cursivas son nuestras.

elegidos en el Gobierno y la responsabilidad del Gobierno con los Partidos en el Congreso".

No obstante, como se puede inferir a través de los planteamientos descritos, el estudio de los escenarios de déficit en la gobernabilidad democrática necesariamente lleva a los científicos sociales a reconocer que cuando hay un acumulado constante de déficit, se puede derivar en un escenario descendente con menor utilidad para la construcción de la gobernabilidad democrática, esto es: la crisis de la gobernabilidad, o en el peor de los casos, la crisis de ingobernabilidad.[42]

Gráfico 12. Propuesta de Coppedge para Analizar la Gobernabilidad durante una Crisis.



Fuente: Elaboración Propia.

[42] Olivos Campos, *op. cit.,* pág. 22

Se refiere que ante las problemáticas inherentes a la construcción de la gobernabilidad democrática, por déficit o crisis de gobernabilidad democrática, por crisis de la gobernabilidad o por crisis de ingobernabilidad; hay un matiz de estudio que puede retomar los planteamientos teóricos de Claus Offe, los cuales dictan que: 1) el problema de la gobernabilidad se vincula frecuentemente a la sobrecarga del Estado; 2) la visión convencional del tema de la gobernabilidad señala aspectos políticos de la Teoría de la Crisis trasladados al campo conservador; 3) se ejemplifica que durante una reforma del Estado puede haber incapacidad para absorber demandas de la población y surge un problema de ingobernabilidad, con pronóstico o predicción sobre desarrollo y distintos síntomas de crisis"; 4) al detectarse la sintomatología y análisis convencional de la crisis del Estado por sobrecarga de demandas puede calcularse la diferencia de volumen entre las pretensiones o demandas y la capacidad de dirección; y 5) ante las discrepancias surgiría la dinámica agudizada que lleva a sistemas ingobernables o "cada vez más ingobernables". [43]

Un tercer planteamiento que conviene considerar al momento de analizar las crisis del Estado o la ingobernabilidad, está en las propuestas de René Millán Valenzuela, cuya exposición teórica advierte sobre la configuración de un *síndrome* de la ingobernabilidad al interior del Estado. Su construcción refiere un estadio en el que la ingobernabilidad no se centra en el desfase entre el "crecimiento de demandas y capacidades del sistema político-administrativo, ni sobre el correlativo problema de si la solución está en la reducción de demandas o en el fortalecimiento político del gobierno".[44]

[43] Suárez Casanova, *op. cit.*, pág. 6. Nótese que la referencia más extensa sobre los planteamientos de ingobernabilidad en la teoría de Claus Offe se pueden encontrar en Offe, Claus, "Ingobernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis". En Torres-Rivas (Comp.) Política: teoría y métodos, San José: Editorial Universitaria Centroamericana.

[44] Millán Valenzuela, René. "De la difícil relación entre estado y sociedad" en Camou, Antonio (Comp.), "Los desafíos de la gobernabilidad", México (Coed.) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y UNAM, 2001, Pág. 108.

A decir de Millán Valenzuela, el fenómeno de la ingobernabilidad se representa como un fenómeno de posibilidad "referido a la imperiosa necesidad de coordinar los tiempos intrasistémicos con la complejidad de su "entorno". Su problema se presenta cuando el poder político no logra transmitir una situación de elección y de precisión, en el entendido de que la democracia es un régimen que "maximiza" las posibilidades de acción, pero requiere del curso "técnico" del poder político en un sistema altamente diversificado y abundante de perspectivas subjetivas.

Por ello el riesgo ocurre a) cuando en la relación técnica-decisión se pierde el carácter vinculante de las decisiones políticas; b) por el alto grado de contingencia social y la falta de coordinación sistémica; c) cuando las estructuras de decisión se encuentran permanentemente en tensión entre la formación de decisiones racionales y garantías de continuidad de la capacidad de decisión; d) el problema continúa al tratar de seguir decidiendo en una situación donde el recurso "técnico" permite un procesamiento político con una multitud de referencias de interés; e) aunque prevalece la tentación de despolitizar la demanda, tan frecuente como una formación de situaciones de "saturación del sistema". Para Valenzuela las sociedades complejas se mueven entre enormes exigencias de selección para resolver la simultaneidad y mantener su apertura de poder político entre las alternativas a elegir. Con lo cual debe soportarse institucionalmente un alto grado de contingencia, y donde la selectividad es recurso privilegiado que no induce a una reducción drástica de la complejidad social y política.[45]

Desde la visión de Gianfranco Pasquino, independientemente de que se pudiera clasificar a una crisis de la gobernabilidad "como crisis del capitalismo, como crisis socioeconómica o como crisis de la democracia", el elemento más relevante estará en la labor de los partidos políticos que en su calidad de agentes esenciales para el funcionamiento de los sistemas políticos. Precisamente por la relación generada entre gobernabilidad y formulación de políticas que se refuerza seriamente desde la vinculación aportada por los mismos partidos políticos. A Pasquino le parece crucial

[45] Millán Valenzuela, *op. cit.,* págs. 108-109.

el rol de los partidos políticos como factor de gobernabilidad y como elemento para comprender las crisis, porque “la amenaza a la gobernabilidad del sistema y al papel de los partidos puede proceder de dentro o de fuera del sistema político”.[46]

Por otra parte, destacan otros conceptos en la concepción de la crisis de gobernabilidad; la cual parte de aquel estadio de desajuste permanente, en el que hay una correlación entre las capacidades de respuesta de los sistemas políticos y de sus instancias político-administrativas, para responder a las demandas específicas de un grupo o de un conjunto de grupos pertenecientes a la sociedad gobernada.[47]

Luego entonces, dentro de esa dinámica, la persistencia de las problemáticas en una coyuntura específica, coloca a los actores involucrados en un decremento de sus capacidades para construir acuerdos, y en el debilitamiento de los canales de interlocución, para convertir las demandas de resolución del conflicto, sin soluciones ratificadas por las partes; con lo cual se obstruye la canalización de los recursos necesarios para resolver los asuntos pendientes.

Ese enfoque de crisis de gobernabilidad se refiere al grado de ineficacia que puede enfrentar un gobierno al tratar de absorber la “sobrecarga” de las demandas ciudadanas y de los actores participantes. Al mismo tiempo que puede ocurrir que se intensifique un movimiento cíclico que erosione los niveles de legitimidad de la autoridad involucrada en el proceso. Precisamente por la falta de respuestas a las demandas sociales o por el desuso de los canales tradicionales e instrumentos más modernos, para solucionar oportunamente las causales del déficit de respaldo ciudadano hacia la toma de decisiones y a la “dirección” que imprime cada gobernante en el actuar cotidiano.

[46] Heredia Vargas. *op. cit.* Pág. 8.
[47] Olivos Campos, *op. cit.,* Págs. 23-25.

Otra perspectiva adicional indica que habría un escenario persistente de ingobernabilidad, siempre que haya constantes déficits de dirección en los canales de atención para las expresiones democráticas nacionales, estatales, regionales, municipales o locales. Lo cual se atribuye al incremento de la participación política para reclamar la falta de espacios y procesos de atención institucional, o por los requerimientos de los actores que buscan el diálogo o el cumplimiento de ciertas demandas reiteradas, desde su perspectiva y su propio círculo de intereses particulares.

Al respecto, cabe precisar cuáles serían algunos de los escenarios constantes en la crisis de gobernabilidad o en la ingobernabilidad, con un abordaje para las implicaciones que enfrentan las instituciones y organismos públicos. Dichos aportes adicionales estarían basados principalmente en las reflexiones generales aportadas previamente en los textos de Heredia Vargas, Olivos Campos, Millán Valenzuela, Pasquino, Bobbio y Coppedge; aunque su construcción sintética estaría ajustada desde las consideraciones de la presente investigación. Tales abstractos estarían expuestos de la siguiente manera:

1) La tendencia proclive a la falta de acuerdo en la gobernabilidad, en los espacios donde la falta u omisión hubiera permitido la expansión desordenada de las actividades de gobierno, o en un sentido inverso, desde la contracción ordenada e intencionada de las actividades de la Administración Pública;
2) El desdibujamiento de la autoridad gubernamental o de los representantes de la administración pública en aquellos momentos en que se presenta una intensa competencia política, cuyo resultado directo es la disgregación de los intereses y la reubicación de las prioridades en asuntos lejanos al reclamo de una o varias mayorías de los gobernados. Precisamente porque las autoridades enfrentan el choque del reclamo para seguir funcionando a través de los canales institucionales formales. Por lo que se reubica el peso político para abrir, sostener, fomentar o modificar la capacidad de interlocución con la población gobernada y con los integrantes de los partidos políticos;

3) La configuración de una coyuntura en donde los escenarios locales se articulan en una evolución de debates con sendas implicaciones nacionales, estatales, regionales, municipales o locales. Encauzando la participación democrática con distintos niveles de efervescencia y resultados negativos para el binomio gobierno-sociedad. Por ende, en ese momento, los canales de interlocución se ven supeditados a los ciclos políticos que aprovechan lo siguiente: a) el déficit o la crisis de legitimidad, b) los escasos niveles de confianza en el manejo de distintos asuntos encargados a la autoridad, c) la sobrecarga en la labor de gobierno por la multiplicidad de intereses que emanan de la arena política, o d) aquellas posturas emergentes que se colocan en los extremos contrarios a la solicitud de intercambio y construcción de acuerdos;
4) El establecimiento de correas de transmisión entre la articulación del ejercicio gubernamental y los espacios públicos, en donde la referencia de las problemáticas comunes permite la apertura de escenarios de constante repetición, los cuales a su vez obstaculizan el esfuerzo mayúsculo de construcción de la gobernabilidad, debido al anclaje en los espacios discursivos y al arraigo de posturas en detrimento de la capacidad de diálogo de los actores;
5) La construcción de espacios de extensión mayúscula donde se combinan los intereses nacionales, subnacionales y regionales, trasladando las diferencias entre los actores y grupos, desde la escena nacional, hacia lo local, y viceversa, sin mayores puntos de referencia para desencadenar en nuevos acuerdos;
6) Desde un análisis sistémico, se percibirán efectos vinculantes desde los valores y las estructuras de la participación política cuya dinámica tiende a modificar las preferencias y expectativas para el sistema social;
7) La disminución de las habilidades de la autoridad para trasladar el ejercicio de la administración pública en el cumplimiento de sus obligaciones; para otorgar bienes y servicios con niveles de calidad aceptable que estimulen calificaciones adecuadas desde la ciudadanía; o la falta de estímulos para actualizar el trabajo de la administración pública en la aplicación de esferas directivas y nuevas estrategias acordes con los nuevos y viejos reclamos ciudadanos;

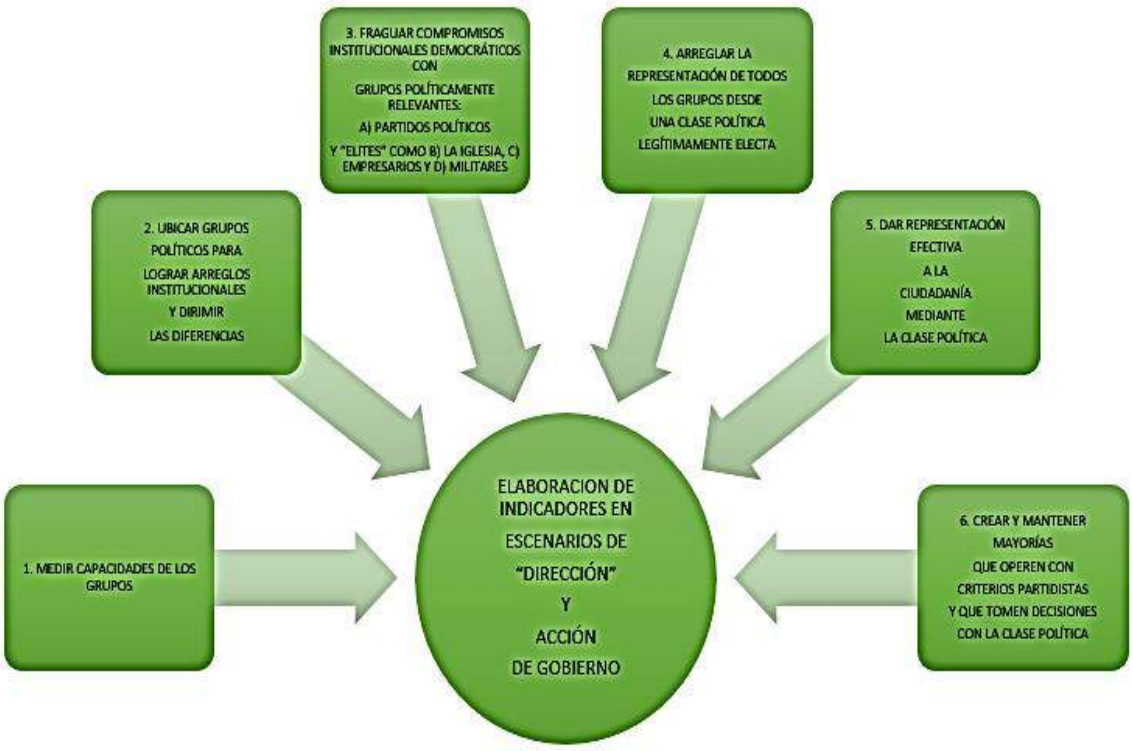
8) La recurrencia de las crisis en la gestión de insumos para que la administración pública garantice los servicios ofrecidos en un periodo gubernamental. Al gestarse incompatibilidades entre los reclamos de los sectores sociales afectados y la oferta de la plataforma de gobierno, cuyos casos más socorridos yacen en las diversas fallas que reditúan los reclamos ciudadanos de distinto tono e intensidad, cuyo soslayo termina por debilitar la labor de gobierno e impide la construcción de nuevos acuerdos en otros temas, áreas y espacios cruciales para el binomio gobierno-sociedad;
9) Las fallas en las capacidades de planificación, para convertir a la administración pública en el espacio de respuesta gubernamental ante la demanda ciudadana que busca acceder a distintos servicios y satisfactores. Así como la incapacidad para –navegar- favorablemente las coyunturas adversas en la administración de los recursos públicos y al prever las posibles medidas de solución ante las complejidades del entorno sistémico;
10) Los fallos recurrentes en la capacidad político-administrativa para el diseño y ejecución de las políticas públicas adecuadas que resuelvan las problemáticas emergentes y los reclamos de nuevo cuño de los sectores sociales. Para lo cual habrá sendas complicaciones cuando los gobernados confirmen que habrá una persistente limitación de recursos públicos, por diversas causas, obstruyendo las oportunidades de construir nuevos mecanismos costo-eficientes para la atención efectiva de la ciudadanía; y por último
11) El déficit en la capacidad de la esfera político-administrativa para comprender los cauces del constante cambio en las relaciones de complejidad, interdependencia e incertidumbre de las sociedades modernas y de los ámbitos de gobierno que están sujetos a las vertiginosas reglas de la era global. Precisamente porque la gobernabilidad democrática en las escenas nacionales deja de comportarse desde la verticalidad, hasta construir nuevas relaciones que faciliten el acomodo de los intereses de otras latitudes, a pesar de la importancia relativa de los intereses de los actores, instituciones y participantes del binomio global-local. Por lo que la limitación de esas capacidades siguen impactando el

desarrollo de la vida pública y de los espacios de atención a los intereses global *VS* los nacionales y los locales.

1.5 La construcción de indicadores para alcanzar la gobernabilidad

Los elementos aportados en los planteamientos previos esclarecen parcialmente el camino que sigue la construcción de la gobernabilidad democrática con la participación de los actores de gobierno, los componentes de la administración pública y diversas partes de la sociedad. El ejemplo más claro para abordar la construcción, lo representa el socorrido caso del déficit de gobernabilidad en las instancias gubernamentales mexicanas cuando se enfrentan a la falta de recursos para llevar a cabo una adecuada "dirección" del entramado institucional.

Gráfico 13. Propuesta para Elaboración de Indicadores en Dirección y Acción de Gobierno.



Fuente: Elaboración Propia.

Otra conclusión más sencilla es que a pesar de la existencia de un cierto grado de gobernabilidad "aceptable", la ausencia de un adecuado manejo en las labores cotidianas de los organismos públicos, tiende necesariamente a romper los canales de entendimiento entre los gobernantes y los gobernados, porque abre paso al reclamo que también puede llegar a generar un creciente déficit de legitimidad.

Ante ese periplo, los encargados de construir y administrar los niveles de gobernabilidad también deben ser capaces de elaborar indicadores en cada escenario de "dirección" y acción de gobierno. De esa forma, encontramos el importante planteamiento teórico a través de los apuntes de Michael Coppedge, que indican que el grado de gobernabilidad se puede medir a través de seis características principales. Las primeras dos características están orientadas a cuantificar lo siguiente:

"(1) La capacidad y

(2) El deseo de todos los grupos políticamente relevantes para comprometerse con algún tipo de arreglo institucional con el que podrán dirimir sus diferencias". [48]

Las otras cuatro características que determinarán los indicadores de la gobernabilidad democrática están descritos de acuerdo a los siguientes términos:

1) La aceptación de los compromisos institucionales democráticos para los cuales se confiere gran peso a los grupos de masas políticamente relevantes, como por ejemplo los partidos políticos[49], así como aquellos grupos de

[48] Olivos Campos, *op. cit.,* pág. 31

[49] El Artículo Tercero de la Ley General de Partidos Políticos en México otorga a través de su Fracción Primera, la definición Constitucional para los partidos políticos mexicanos, al establecer lo siguiente: "(…) son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público". Para referencias más profundas sobre el tema se recomienda consultar las siguientes obras: 1) "Partido político: una definición mínima" en Reveles Vázquez, Francisco; 2) "Partidos Políticos en México. Apuntes teóricos". Ed. Gernika. México, 2008,

carácter elitista, como tradicionalmente los representan la Iglesia, los Empresarios y los Militares[50];

2) Los arreglos aceptados para facilitar la representación efectiva de todos los grupos a través de la clase política legítimamente elegida;
3) La representación efectiva de la ciudadanía a través de la clase política legítimamente electa; y
4) La creación y el mantenimiento de las mayorías que operarán basándose en los criterios partidistas como consecuencia de las decisiones tomadas por la clase política[51].

El vasto filón de Michael Coppedge debe complementarse con otros elementos aportados en el discurso teórico del autor Atul Kohli[52], en donde se encuentran otros

---

Págs. 15-28; y otras referencias teóricas en 3) Duverger, Maurice. "Los Partidos Políticos", Fondo de Cultura Económica. España, 2002.

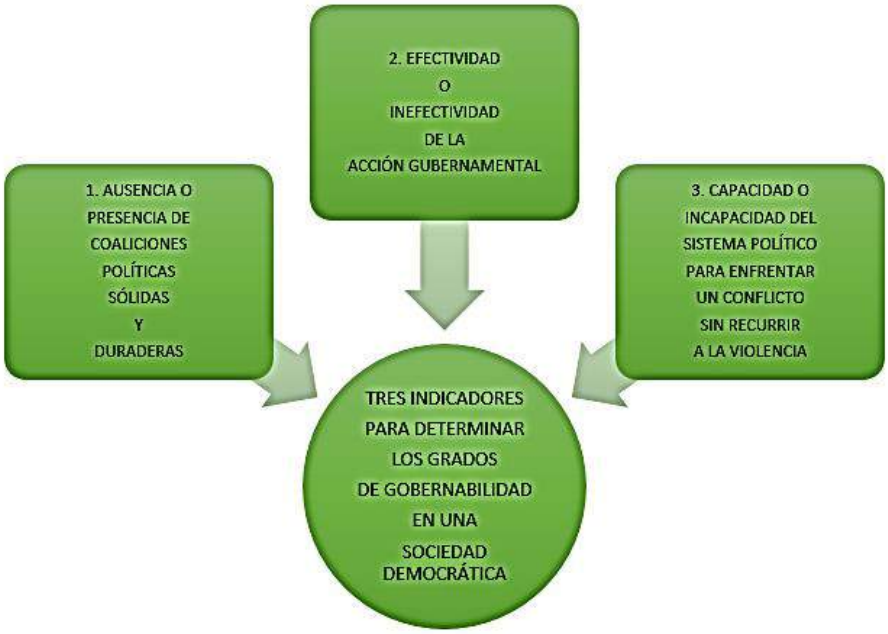
[50] Los elementos teóricos de Coppedge también pueden compaginarse, en su justa medida, con los aportes de Gaetano Mosca quien bordó su multicitada Teoría de las Élites y de la Clase Política, al mencionar en sus propios términos, la existencia de una dinámica susceptible de análisis para comprender y generar Indicadores sobre el comportamiento de la Iglesia, los Empresarios y los Militares. Su método también puede compaginarse al elaborar y estudiar Indicadores de Gobernabilidad, con las debidas precauciones para cada caso y de acuerdo a la identificación de un entorno de desarrollo democrático o de *déficit* de democracia. Un excelente trabajo sintético para abundar sobre el particular, está en las aportaciones del Profesor Rosendo Bolívar Meza, quien reseña lo siguiente: "En su obra (Mosca) recupera el pensamiento original de Saint-Simón: Un sistema de dos clases con una minoría dominante y una mayoría dirigida y donde, una vez que determinada sociedad llega a cierta etapa de desarrollo, el control político, en el más amplio sentido de la expresión *–la dirección administrativa, militar, religiosa, económica y moral-, es ejercido siempre por una clase especial o por una minoría organizada.* Mosca argumenta que incluso *en las democracias subsiste la necesidad de una minoría organizada y que, a pesar de las apariencias en sentido contrario y para todos los principios legales sobre los que se basa el gobierno, es ella la que conserva el control real y efectivo del Estado".* Véase la referencia completa en Bolívar Meza, Rosendo. "La teoría de las élites en Pareto, Mosca y Michaels", Revista "Iztapalapa 52", UAM, año 23, enero-junio, México, 2002, pp. Págs. 393-394 y 397. Una exposición más amplia sobre la Teoría de Mosca está disponible en Mosca, Gaetano. "La clase política", Fondo de Cultura Económica, México, 1984. Las cursivas del texto son nuestras.

[51] Olivos Campos, *op. cit.,* pág. 31

[52] Olivos Campos, *op. cit.,* pág. 31. Referencias originales del autor en Kohli, Atul, "Democracy and Discontent. India's Grounno Crisis of Governability", Cambridge, Cambridge University Press, 1990. Al respecto Manuel Alcántara reseña que el trabajo de Kohli es importante para conocer las condiciones políticas especiales en las democracias del tercer mundo donde hay un significado de más "variables políticas" para entender cuáles son las *recurrentes crisis de gobernabilidad*. Alcántara agrega que "de esta suerte, pueden asumirse como tales: *la calidad del liderazgo y las preferencias de éste, la ideología prevaleciente, el grado de armonía interélites, el diseño de las instituciones políticas dominantes como el sistema de partidos y las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y el peculiar papel del Estado como responsable primordial del desarrollo socioeconómico*. A todas ellas cabría añadir el grado de corrupción, no únicamente patrimonio de los países en vía de desarrollo pero sí con una mayor capacidad de impacto, que el sistema puede llegar a aceptar como

tres indicadores que permitirán compaginar instrumentos distintos para determinar el grado de gobernabilidad en una sociedad democrática. Esos indicadores están expuestos por Kohli en el Gráfico 14.

Gráfico 14. Los Tres Indicadores de Kohli para determinar Grados de Gobernabilidad en una Sociedad Democrática.



Fuente: Elaboración Propia.

En otra referencia teórica, se tienen registros de que en el año 1981, Phillipe Schmitter argumentaría que “los países con acuerdos corporativistas alcanzaban mejores resultados en un *índice de gobernabilidad* por él elaborado, especialmente en una de sus dimensiones, (1) el “desgobierno” (unruliness), o conflicto abierto, que comporta a menudo (2) acciones ilegales (la otra dimensión sería (3) la inestabilidad política). La conclusión a la que llegaba (Schmitter) era que la gobernabilidad relativa de los sistemas políticos de Europa Occidental y

consecuencia de su gravitación en el descontento social. No obstante, *es precisamente la capacidad interventora del Estado la que por último acentúa las crisis de gobernabilidad* bien por su mayor tendencia a politizar la sociedad de un Estado limitado, bien por la elevada influencia que se ejerce sobre la economía y sus limitados recursos que hace que se convierta en objeto de una considerable atención política”. Referencia en Alcántara Sáenz, Manuel. “Gobernabilidad, crisis y cambio”, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, Págs. 37-38.

Norteamérica está más afectada por (5) la naturaleza cualitativa de sus sistemas de intermediación que por la (6) magnitud cuantitativa de los problemas económicos y sociales a los que deben enfrentarse".[53]

Algunos datos adicionales proporcionados por el Instituto Internacional de la Gobernabilidad[54], consideran que hay una escala mucho más sencilla en la que, por ejemplo, los constructores de la gobernabilidad pueden llegar a percibir solamente dos indicadores, los cuales son los siguientes:

1) La calidad del sistema institucional existente a través de las reglas del juego o el sistema de incentivos y restricciones, en su combinación con la justicia y la eficiencia; y

2) Las capacidades de gobernación que ostentan los actores sociales.

Otra referencia de debate más reciente, corresponde al trabajo elaborado por Manuel Alcántara[55], cuyo enfoque aborda la construcción de indicadores de la gobernabilidad dentro de los Estados nacionales modernos, con algunos referentes que aluden a las diversas problemáticas atribuibles a la década de los años 90´s, su entorno y su coyuntura. En su extenso planteamiento, Alcántara indica un colorido escenario de factores explicativos de la gobernabilidad, que toman en cuenta los diversos elementos teóricos y el crisol de autores interesados en el tema, como por ejemplo:

1) La estabilidad como condición insuficiente pero necesaria para el "buen rendimiento" de las instituciones y el aseguramiento de la gobernabilidad del sistema;

---

[53] Sánchez Ferrer. *Op. cit.* Referencia original del texto disponible en Schmitter, Phillipe. "Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America". En "Organizing Interest in Western Europe", comp. Suzanne Berger. Cambridge University Press. Cambridge.1981. Págs. 285-327.Las cursivas y los números en paréntesis son nuestros.
[54] Olivos Campos, *op. cit.,* pág. 32
[55] Alcántara Sáenz, Manuel. *op. cit.*, Págs. 28-29.

2) La gobernabilidad como fenómeno reducido a dos categorías dentro de un sistema político, donde, i) La primera engloba las de *Orden Estrictamente Formal*, y ii) La segunda refiere a la aplicación de *la Política Económica* con una notable presencia en las esferas de acción gubernamental;

3) El supuesto de que esas últimas dos categorías son las variables independientes que explican el *rendimiento* de un sistema político;

4) La interpretación de los resultados políticos en un escenario formal, desde la correlación simple del funcionamiento institucional y desde la estabilidad gubernamental que se entiende como la duración del gobierno y el grado de control del Poder Ejecutivo;

5) La presencia de expresiones de violencia política como representación del nivel de incapacidad de un sistema político para institucionalizar el conflicto;

6) La medición de esas mismas expresiones de violencia política como “Indicadores” que se representan en número y tipo de manifestaciones de protesta o de desórdenes;

7) La calibración de los resultados del ámbito de la *Política Económica* desde los índices anuales de crecimiento del PIB, el índice anual de desempleo, la inflación anual, el índice anual de “disconformidad” (índice de desempleo más índice de inflación), la cantidad de días de trabajo perdidos por huelgas y el nivel anual de endeudamiento público;

8) La aplicación de la premisa que anticipa que el rendimiento de todo un sistema político está directamente relacionado con la gobernabilidad del mismo sistema, y por lo tanto, sus variables independientes afectan al rendimiento de los integrantes de los distintos enunciados; y

9) La premisa-conclusión preliminar de que las menciones del apartado No. 8, permiten entender cuáles son los niveles e indicadores generales de la gobernabilidad dentro de un sistema.

Los aportes teóricos no se reducen a la identificación de los indicadores. Puesto que se advierte que los intereses que versan en el término de la gobernabilidad guardan la relación entre la aparición o agudización de las situaciones de crisis en los sistemas políticos. En la misma medida en que esas crisis pueden tener "múltiples interpretaciones" de las cuales las dos más relevantes y contrapuestas son las siguientes:

1) Que la crisis de la gobernabilidad es la "incapacidad de los gobernantes insertos en las condiciones contradictorias de los sistemas capitalistas" y

2) Que ellas son consecuencia directa de las demandas excesivas de los ciudadanos, tal como lo han mencionado expertos del tema como Norberto Bobbio, Niccola Mateucci y Gianfranco Pasquino.[56]

Otro referente adicional es que de acuerdo al número y la intensidad de las fracturas y las dimensiones de cada coyuntura de gobernabilidad, se puede derivar en una situación más compleja; cuando por lo general surgen las acusaciones y emerge "la punta de lanza" de perspectivas ideológicas enfrentadas, que deben tomarse en cuenta al momento de realizar cualquier análisis sobre el particular.

Precisamente, la presencia de complejidades en las relaciones al interior del sistema político y el juego de factores de gobernabilidad advierten la persistencia de "problemas de gobernabilidad", especialmente durante la contienda entre grupos que buscan el poder basándose en las reglas establecidas formales o informales. Este último apartado no se entiende desde un escenario que pudiera interpretarse

[56] *Op. cit.,* pág. 29. Referencia completa disponible en Pasquino, Gianfranco, "Gobernabilidad", "Diccionario de Política". Suplemento/Norberto Bobbio, Niccola Mateucci y Gianfranco Pasquino. Madrid, Siglo XXI, 1988.

desvinculado de las relaciones directas con otros integrantes de las sociedades modernas.

Se refiere que algunas de las principales conceptualizaciones que tiñen la literatura sobre la construcción de indicadores para gobernabilidad son las siguientes:

1) Cuatro notas generales que caracterizan una situación de ingobernabilidad y que sintéticamente plantean[57]:

i) una posible “indisciplina” manifiesta en los esfuerzos de los ciudadanos para influir en las decisiones públicas con métodos violentos, ilegales o anómalos;
ii) la inestabilidad entendida como el fracaso de la élite política para conservar posiciones de dominación o reproducir las coaliciones preexistentes;
iii) la ineficacia en términos de disminución de la capacidad de políticos y burócratas para alcanzar sus objetivos y el acatamiento de ellos con “medidas de coordinación obligatorias o de decisiones emanadas de la autoridad del Estado", y
iv) la ilegalidad entendida como los esfuerzos realizados por los poseedores del poder corporativo de alto nivel para evadir restricciones legales y constitucionales en su búsqueda de ventajas y su propia supervivencia.

2) De acuerdo con los planteamientos de Sundquist habrían cuatro características que afectan la capacidad de gobierno[58]:

i) El grado de calidad de la burocracia que garantice de manera suficiente el asesoramiento y liderazgo en el proceso de formulación y la puesta en marcha de las políticas;
ii) El compromiso de la burocracia con los objetivos del gobierno del momento, en contraposición con sus intereses en tanto organización e individuos;

[57] *Op. cit.* Pág. 30
[58] *Op. cit.* Págs. 30-31.

iii) El entorno institucional en el proceso de gestación de políticas por parte del gobierno, que puede influir en la gobernabilidad; y
iv) El postulado que indica que el sistema de partidos puede influir en la gobernabilidad, especialmente en lo relativo a la habilidad para generar y poner en marcha mandatos claros de acción.

3) otras características centrales están en la propuesta teórica de Michael Coppedge, ya descrita en los párrafos previos; y

4) El trabajo de Luciano Tomassini que identifica un total de tres variables[59]:

i) El fortalecimiento de la sociedad civil y la evolución de la cultura política;
ii) La orientación y el comportamiento de la economía; y
iii) La integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad en el sistema productivo.

Además de un extenso número de condiciones para el fortalecimiento de la gobernabilidad en un total de tres escenarios con los siguientes planteamientos:

a) Los organismos de gobierno encargados de manejar la economía y el sector público;
b) El conjunto de las organizaciones del Estado, incluyendo la interacción entre los organismos económicos y políticos del Poder Ejecutivo, sus relaciones con los demás poderes públicos, y con otras instituciones y procesos con los cuales el Estado se encuentra vinculado; y
c) La interacción entre una amplia gama de actores pertenecientes a la sociedad civil organizada, a la economía y al mercado, y a los sectores sociales menos favorecidos.

[59] *Op. cit.* Págs. 31-32. La referencia completa del trabajo de Luciano Tomassini está disponible en Tomassini, Luciano, "Estado, gobernabilidad y desarrollo", Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Monografías 9, 1993.

5) Por último, en la apuesta de Arbós y Giner[60] se comprende a la gobernabilidad como un fenómeno pluridimensional en donde se pueden identificar cuatro niveles principales, en donde se mueven los procesos complejos de la gobernabilidad de las sociedades:

i) El dilema legitimidad-eficacia;
ii) Las presiones y demandas del entorno gubernamental, o de la carga de responsabilidades;
iii) La restructuración corporativa de la sociedad civil; y
iv) La expansión y cambio tecnológico, con sus repercusiones demográficas, ecológicas y sociales consiguientes.

Otros enfoques sobre los procesos de construcción de indicadores sobre la gobernabilidad advierten la necesidad de tomar en cuenta el funcionamiento de aparatos formales dentro del Sistema Político y de los rendimientos de las Políticas Económicas, siempre en la medida de sus resultados y ante "la evaluación social" de los mismos. Lo cual por sí solo representa un manejo de indicadores que podrá desenvolverse en una escala de conceptos de polo a polo; con la gobernabilidad y la ingobernabilidad, en una escala lineal de grado *continuo*. De tal forma que el paso de un extremo a otro siempre será gradual y "nunca totalmente irreversible".[61]

Se advierte que las variaciones en los regímenes políticos durante sus eventos de elecciones, renovación de jueces, negociaciones sindicales y otros eventos relevantes, motivan la aparición de diversificaciones que estarán condicionados a indicadores espaciales y temporales, además de las "historias previas" de cada subsistema. Lo cual arroja dificultades para predecir el comportamiento de sistemas políticos completos mediante reseñas de "fotografías cuadro-a-cuadro" y elementos del régimen político, en el Estado, el entramado institucional, la división de poderes,

[60] *Op. cit.* Pág. 32. La referencia completa del trabajo de Arbós y Giner está disponible en Arbós, Xavier, y Salvador Giner, "La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial", Madrid, Siglo XX, 1993.
[61] *Op. cit.* Pág. 40.

las implicaciones constitucionales, y en las interacciones sociedad-economía. Se postula que los actores sociales forman parte de los partidos políticos, grupos de presión, movimientos sociales, culturas políticas y de los escenarios internacionales, motivando constantes interacciones en distintos niveles y tiempos, para cada categoría. Así "los diferentes componentes del sistema político están entrelazados por una determinada "lógica" de actuación. Esto es, por una específica manera de relacionarse que llega a conformar unas ciertas reglas del juego".[62]

Por último, en la propuesta de Alcántara se advierte con especial ahínco que en materia de gobernabilidad, el término de crisis, es por sí mismo un Indicador que se puede identificar a través del manejo y referentes de los conceptos de legitimidad y eficacia. Esos elementos analíticos son útiles para el mantenimiento de un Sistema Democrático y pueden servir como Marco Comparativo para identificar los movimientos dentro de países en proceso de consolidación democrática o con sus democracias consolidadas, como por ejemplo las que se encuentran en Occidente.[63]

Otro referente teórico estaría en la propuesta de Robert D. Putnam[64] para elaborar el listado de los doce indicadores que sirven para medir el grado de rendimiento institucional en un sistema político italiano, y desde sus "niveles regionales":

1) La estabilidad del gabinete;
2) La prontitud en la ejecución presupuestaria;
3) Los servicios estadísticos y de información;
4) Las reformas emprendidas a través de la legislación (medidas por su grado de comprensión, coherencia y creatividad);
5) La innovación legislativa;
6) Los centros de socorro;

[62] *Op. cit.* Págs. 56-57.
[63] *Op. cit.* Pág. 149.
[64] *Op. cit.* Pág. 105. La referencia completa del trabajo de Putnam está disponible en Putnam, Robert D., "Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy", Princeton University Press, 1993.

7) Las clínicas familiares;
8) Los instrumentos de política industrial;
9) La capacidad de gasto agrícola;
10) Los gastos de la unidad sanitaria local;
11) El desarrollo urbano y de la vivienda; y
12) La capacidad de respuesta de la burocracia.

Para efectos de la presente investigación sobre gobernabilidad municipal, adquiere relevancia la propuesta de la gobernabilidad desde una visión municipal, incluida en la obra de José René Olivos Campos[65], en donde se aportan los términos y el conjunto de indicadores esenciales para medir la gobernabilidad en una sociedad, los cuales serían los siguientes tres:

1) los factores de legitimidad;
2) las reglamentaciones formales; y
3) la efectividad en el ejercicio del gobierno.

Para Olivos Campos los factores de la legitimidad se encuentran en la vinculación entre la calidad de la acción gubernamental y los gobiernos aptos para conseguir la conversión de los conflictos en formas de cooperación, cohesión de la vida comunitaria y la colaboración de los diversos actores a través de las esferas de entendimiento.

La reglamentación formal es vista como un factor inmediato al determinar la implementación de las decisiones de la autoridad, en la solución de los conflictos entre los distintos grupos de actores; ello conforme a los sistemas de reglas y procedimientos formales, en los que pueden registrarse diversos niveles de institucionalización para alcanzar las expectativas y las estrategias. En este apartado, la precisión de mayor relevancia corresponde al hecho de que dentro del esfuerzo de construcción de la gobernabilidad, se identifica la existencia de una

[65] Olivos Campos, *Op. cit.* Págs. 31-33

cúpula de gobierno-sociedad, la cual sería “más gobernable”, en la medida en que poseyera una mayor capacidad de adaptación institucional respecto de los cambios generados.

Procesos reflexivos indican que la efectividad de la acción del gobierno se puede identificar a través de la capacidad real para lograr objetivos especificados en estrategias, recursos y programas, hasta conseguir resultados positivos como la prosperidad y los beneficios sociales. Al respecto se sugiere que algunos indicadores de gobernabilidad podrían describirse la siguiente manera[66]:

1) cada ejercicio de gobierno y cada construcción de gobernabilidad enfrenta constantemente una creciente combinación y número de indicadores propios para su ejercicio de ajuste y “dirección”; y

2) es recurrente que los involucrados en los múltiples procesos de gobernabilidad, investiguen previamente sobre las posibles respuestas ante las limitaciones y escenarios disruptivos a los que se enfrentarán a corto, mediano y largo plazo.

Por ejemplo, las problemáticas sociales, situaciones de inestabilidad, disputas o diferendos políticos, hacen del ejercicio de gobernabilidad un espacio de enorme diversidad de coyunturas y escenarios, en donde pueden degradarse los estadios óptimos, plenos, aceptables y mejorables, hasta llegar –en algunos casos- a los estadios de crisis de la gobernabilidad; o en su defecto, descomponerse hasta llegar a un escenario de ingobernabilidad.

Por todo lo anterior, se infiere que el uso de las escalas e indicadores para interpretar la gobernabilidad -hablando en sentido estricto para la proyección desde las Ciencias Sociales y Administrativas, implica el reconocimiento de las diferencias relevantes en los enfoques para las labores de identificar, cuantificar y conmensurar las implicaciones de la gobernabilidad, hasta la ingobernabilidad; puesto que la

[66] Olivos Campos, *op. cit.,* págs. 32-33

variedad de claroscuros y coyunturas engloba la esencia y la calidad del trabajo cotidiano, para imprimirles una “dirección” desde la labor político-administrativa.

Como se puede ver al cierre del presente capítulo los diferentes elementos teóricos que se han expuesto, pueden servir en las numerosas vertientes de análisis político-administrativo para la tarea de la construcción *macro* de la gobernabilidad democrática, hasta desembocar más adelante en una construcción *micro* de la gobernabilidad municipal. La meta del presente trabajo será aportar en los capítulos subsecuentes otros elementos teóricos, prácticos, técnicos así como indicadores que pueden desembocar en la construcción, aplicación y búsqueda de resultados a través de un Programa de Atención Ciudadana como “Juntos Contigo”, el cual ya fue aplicado por el Ayuntamiento de Veracruz en la primera mitad del año 2014. A continuación se puede revisar el Cuadro Resumen del Capítulo Uno para clarificar de manera sintética algunos contenidos:

Cuadro 4. Resumen del Capítulo Uno.

1) Hay una amplia Terminología y Batería de Conceptos para Operar en un Clima de Gobernabilidad	2) Los Funcionarios Públicos Operan/Intervienen en los Niveles *Micro* y *Macro* de la Gobernabilidad Democrática	3) Ellos pueden Detectar y Atender hasta 3 Tensiones Generadoras de Déficit de la Gobernabilidad D.
4) Pueden Hacer Mediciones Útiles para Operar una Crisis de Ingobernabilidad en los ámbitos de una Federación, un Estado/Entidad Federativa o un Municipio	5) Los Funcionarios Públicos y los Analistas de la Gobernabilidad Democrática también pueden Construir Indicadores que les Sirven para Dirigir, Sostener o Modificar un “Ciclo/Trabajo en Materia de Gobernabilidad”	

Fuente: Elaboración Propia.

Capítulo 2. La Gobernabilidad Municipal

"Para gobernar se precisa firmeza, pero también mucha flexibilidad y paciencia".
Herni Dominique Lacordaire (1802-1861)
Sacerdote y predicador francés.

Tal como se mencionó en el Capítulo 1, entre las diversas visiones de la gobernabilidad se construye desde las instancias institucionales y con los aparatos político-administrativos para garantizar la dirección de la sociedad, la calidad de los servicios públicos y el bienestar social en general. Así como también, la gobernabilidad implica un conjunto de reglas, instituciones y prácticas establecidas para regir el comportamiento de los individuos y las organizaciones públicas.[67]

Es así que la tarea de la gobernabilidad que se ejerce en ámbitos democráticos puede y debe aplicarse en la esfera de los gobiernos federales, estatales y municipales. En vista de que dichos órdenes están encargados de otorgar servicios y bienes públicos, así como de cumplir y regular las reglas, instituciones y sus prácticas, con los que se garantiza el desarrollo y la supervivencia de la sociedad.

Por tanto, es imprescindible conocer el origen del concepto de la gobernabilidad municipal, que a su vez convive con las administraciones públicas municipales, y cuya asignación corresponde al orden de gobierno en el municipio mexicano, con características únicas para responder a las solicitudes de la población que habita el ámbito coloquialmente conocido por los municipalistas como: "lo local".

2.1 El concepto de la gobernabilidad municipal

La construcción del concepto de la gobernabilidad municipal necesita rescatarse entre diversos elementos para darle sustancia y esclarecimiento. Desde una

[67] Éstos son en sentido estricto el conjunto de elementos conceptuales expuestos previamente en la recuperación de las definiciones de los textos del Dr. Omar Guerrero y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Gobernabilidad.

definición por exclusión la gobernabilidad municipal no es, en sentido estricto, la actividad o ejercicio de gobierno dirigida desde las instancias Federales y Estatales. La gobernabilidad municipal, encaja en la descripción de uno de los teóricos de la administración Pública en México, el doctor Omar Guerrero, quien menciona que "la gobernabilidad" es el "conjunto de los mecanismos que aseguran un desempeño superior de dirección y la autodirección de la sociedad: es decir, un gobierno que no sólo ofrece orden y estabilidad, sino también calidad de servicio y bienestar social general"; que a su vez tiene como espacio de desempeño *lo local* en cada uno de los más de 2400 municipios mexicanos.[68]

Por otra parte, el concepto más laxo de la "gobernabilidad municipal" es el conjunto de acciones o medidas con sentido de "dirección" desde la actividad gubernamental municipal, la cual a su vez tiene como máximo encargo el cumplir el universo de compromisos en cada sociedad gobernada. Por tanto esta conceptualización se recupera desde el espacio y la definición del municipio libre mexicano como su ámbito de vida, eminentemente institucional, que se regula a través del artículo 115 constitucional. Ello queda demostrado en los elementos adicionales que otorga el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Gobernabilidad, al identificar que hay un "marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que asientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas".[69]

Por lo tanto, la gobernabilidad municipal ocurre con la articulación de las autoridades, las instituciones, la población y el territorio del municipio libre mexicano. También involucra las problemáticas de índole social de numerosas variables, en donde se comparten las capacidades del binomio gobierno-sociedad, para articular la "dirección" del bienestar social. Esa gobernabilidad municipal también tiene sustento de ley en la Constitución mexicana, al ser aludido indirectamente –como elemento-, cuando se habla de la existencia de una base de

[68] Guerrero, Omar. "Ingobernabilidad. Disfunción y quebranto social", en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, Número Tres, Caracas, 1995, p. 25.
[69] *Op. cit.*

la división territorial, en la que subsisten las organizaciones político-administrativas del municipio libre mexicano, para distribuir el poder desde la base de la división territorial.

En ese respecto, otra exposición sobre la gobernabilidad municipal engloba la siguiente construcción conceptual: “tiene distintos matices tanto jurídicos, políticos, económicos y sociales, por lo que para conseguir un mayor nivel de gobernabilidad en el ámbito local (municipal), depende del grado de madurez y voluntad política que se tenga, del marco jurídico que se genere, de la infraestructura física, capacidad financiera y servicios públicos que se dispongan, así como las características contextuales (urbanas, semiurbanas, rurales, indígenas) que prevalezcan.”[70]

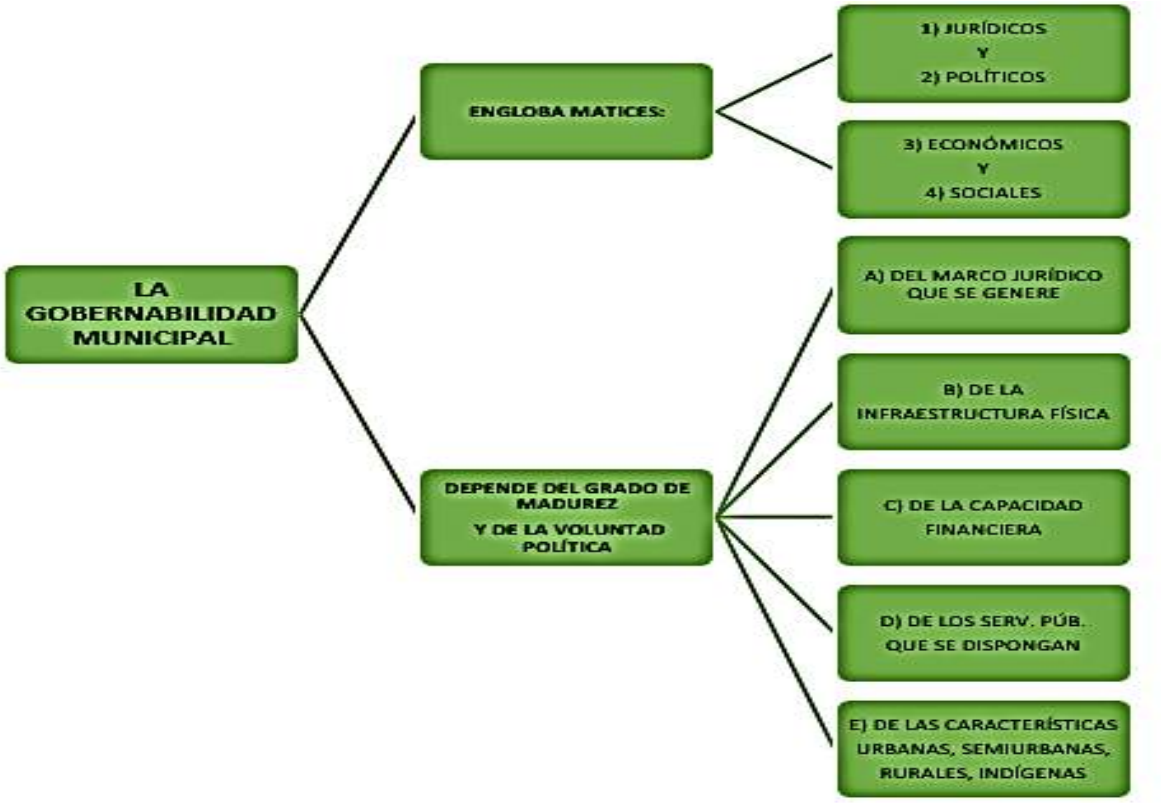
La clarificación en el uso de los diversos conceptos acerca de los municipios mexicanos, es esencial al momento de plantear la existencia de un concepto asociado y obligado, como bien lo significa, la gobernabilidad municipal. Precisamente porque el concepto primario de la gobernabilidad nos reconoce la existencia de un tejido institucional que es la “casa” del ejercicio de gobierno desde las autoridades legítimamente electas por la población.

Al ampliar en otros aportes de conceptualización, aplicación y acción cotidiana, se encuentra el trabajo de la Directora del Departamento de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Cochabamba, Bolivia, Giancarla de Quiroga, quien reconoce la existencia del amplio debate, vigencia y postulados mencionados originalmente por la colaboradora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IISUNAM), Alicia Ziccardi, sobre la gobernabilidad. En su reflexión Quiroga asegura que el fenómeno puede ser considerado como la capacidad de poder gobernar bien, se debe buscar la implicación ciudadana en el gobierno y la gestión, además de que podría concluirse que la participación ciudadana “no es un fin en sí misma (…) es un medio para que

[70] Olivos Campos, *op. cit.,* págs. 33-34.

se pueda gobernar bien y con facilidad". Por ello se afirma la existencia del objetivo de dar pleno status de ciudadanía a la población para que colabore en el "bienestar de la comunidad".[71] Quiroga asume que el concepto de bienestar de la comunidad puede aterrizarse en los municipios latinoamericanos dada la relación efectiva y directa entre la gobernabilidad municipal que se construye desde un tejido institucional y aquello que compagina las esferas de gobierno, ciudadanía y gestión.

Gráfico 15. Propuesta de Algunos Matices en la Gobernabilidad Municipal vista por Olivos Campos.



Fuente: Elaboración Propia.

En su planteamiento original Ziccardi reconoce la existencia de la gobernabilidad municipal en las grandes ciudades capitales con dos vertientes de la gobernabilidad, con el gobierno de las ciudades afectadas por la mala administración de etapas anteriores de gobiernos autoritarios. Primero con la "relación no resuelta históricamente entre la administración y la política" donde el gobierno de las grandes ciudades presenta dificultades "entre los técnicos y los políticos" por "el papel y la

[71] "Debate: gobernabilidad y participación ciudadana". Fundació CIDOB. Afers Internacionals, núm. 47, pág. 181

fuerza" de los técnicos en la gestión del territorio. Además del predominio de los tiempos y lógicas diferentes entre la administración y la política, "cosa que es muy difícil de resolver" (sic).[72]

Ziccardi sugiere que para los municipios y las grandes ciudades de Latinoamérica se tome en cuenta el impacto del concepto de la "governance" que "se orienta más a la administración pública y no tiene una traducción directa". En su interpretación esa corriente de análisis enfatiza ciertos indicadores de gestión, eficacia y rendición de cuentas, muy importante en un proceso de democratización si se compagina con honestidad, transparencia, aplicación normativa y Estado de derecho. Mientras que la comparación entre Europa y América Latina arroja otras corrientes de gobernabilidad que acentúan "lo político" y un concepto de "desgobierno" con una pérdida de legitimidad de instituciones en las democracias representativas. Lo cual "lleva a pensar en cómo restaurar la confianza de la ciudadanía" mientras se reforma el Estado del bienestar y se consolidan las democracias representativas (posguerra). Por lo anterior se sugiere fortalecer la participación ciudadana y la generación de consensos para "conseguir buenos gobiernos locales", "una buena administración" que sea democrática y aumentar la calidad de vida mediante la "mejor gestión de las ciudades".[73]

En otro sentido, el concepto de gobernabilidad municipal se involucra en varios debates de implicaciones estatales, regionales, federales y supranacionales, como lo ha reconocido la integrante del Departamento de Promoción Económica de la Diputación de Barcelona, España, Gloria Wilhelmi, quien reseñó que "pensando en las necesidades básicas (de) la mayoría de los municipios de América Latina (…) la gobernabilidad democrática está íntimamente relacionada con el logro de niveles de desarrollo mínimos que permitan salir de la pobreza (hay que) encontrar desde el municipio la forma de establecer una unión entre las organizaciones sociales (…) apoyándolas con formación para mejorar temas como la abstención electoral (un)

[72] *Op. cit.*, págs. 176-177.
[73] *Op. cit.,* Pág. 177.

desequilibrio, que se da en todas las ciudades, cuando la gente se preocupa más, lógicamente, por su situación de pobreza que por la gobernabilidad (…)".[74]

Cabe reflexionar que en la gobernabilidad municipal y la vida del municipio libre mexicano persisten las relaciones de impacto-dependencia de los actores en los procesos de innovación, lo cual se absorbe a través del aparato de administración pública municipal. Puesto de esa manera está reconocido que hay una capacidad de reacción para atender las problemáticas constantes de los primeros cuadros, los centros históricos, las colonias, los barrios, las comunidades, los caseríos, y los polígonos rurales, entre otros elementos del universo municipal. Es decir hay "capacidad" para abarcar todo el territorio municipal.

Al respecto el Consultor de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Chile, Jorge Salinas, advierte que en fechas recientes los municipios latinoamericanos perciben al desarrollo local como ávido de una gestión productiva, innovación tecnológica y animación económica como formas de construcción de riqueza para la discusión del desarrollo local con los actores "de carne y hueso que hacen el desarrollo local. Ese proceso incluye:

1) la participación de actores;
2) un desarrollo con la construcción de un "poder local";
3) la problemática en muchos municipios latinoamericanos donde se comienza al revés, por olvidar la importancia de que los actores que deben dejar de ser sólo "demandantes";
4) incluir una visión de medio y largo plazo, y un proyecto histórico del territorio que hay que gestionar;
5) anticipar que el cierre de una gestión y la llegada de otra repite "lo que ya se hizo" sin que haya una respuesta de la sociedad civil;
6) incluir en el proceso a la iniciativa privada y recuperar a la gestión privada;

[74] *Op. cit.*

7) articular a las representaciones sociales y territoriales para demandar "socialmente", "económicamente" y "políticamente";
8) elevar la participación a todo el territorio hasta consolidar los procesos democráticos y la descentralización; y
9) pedir la transferencia fiscal para asegurar la generación y administración de recursos en el propio municipio, de lo contrario siguen las grandes "interferencias políticas desde otros ámbitos, en especial desde la sociedad política tradicional".[75]

En los espacios de la gobernabilidad municipal, la capacidad de "dirección" persiste ante la emergencia constante de las voces de las vecindades y de las pequeñas sociedades que bien pueden reclamar espacios de interlocución con los funcionarios de los Ayuntamientos y los regidores de los Cabildos, para participar en las decisiones que le atañen para la mejora de sus niveles de bienestar. Por lo tanto, la vida del municipio libre y el ejercicio de la gobernabilidad municipal dependen en todo momento de la apertura y de la disponibilidad de los cauces institucionales, para gestionar y ejecutar programas públicos, obras públicas y otras acciones, para la salvaguarda de los intereses de la comuna. En sentido estricto: hay una vertiente de gobierno –"dirección"- y una labor de gobernabilidad municipal, que es persistente e inacabada.

Al respecto, Alicia Ziccardi expone elementos de experiencia particular en el estudio de los casos mexicanos de gobernabilidad que son comunes en diversas ciudades y poblaciones municipales. Por ejemplo encuentra que la forma de gobierno local y la participación política tienen ciertos canales tradicionales en los representantes de los partidos políticos y los programas electorales. Lo cual puede equilibrarse con la participación ciudadana para incorporar intereses particulares en los procesos de decisión. En segundo lugar, el caso mexicano debe reconocer a los regidores como gestores tradicionales "muy malos" (sic.) en una proporcionalidad inexistente que causa "abuso de poder". Tercero, una ausencia de representación social plural en los municipios, al ejemplificar que en México habría solamente 86 mujeres

[75] *Op. cit.*, Págs. 184-185.

presidiendo en un total de 2.419 municipios que todo el país. Por ello Ziccardi subrayó como relevantes los nuevos debates de México entre “el asociacionismo y la necesidad de “achicar” el Estado, traspasando a la sociedad civil mayores funciones para así posibilitar a los poderes públicos desarrollar otras. Pero faltaría discutir: 1) las asignaciones de recursos, 2) el modelo y 3) los mecanismos, al tiempo que se analiza la articulación de lo público y lo privado. En el entendido de que la etapa de modificaciones traslada responsabilidades y tareas a la ciudadanía “sin saber cómo se van a resolver”. Por ello en el medio plazo se les condena “al fracaso” a “estas nuevas formas de gestión”.[76]

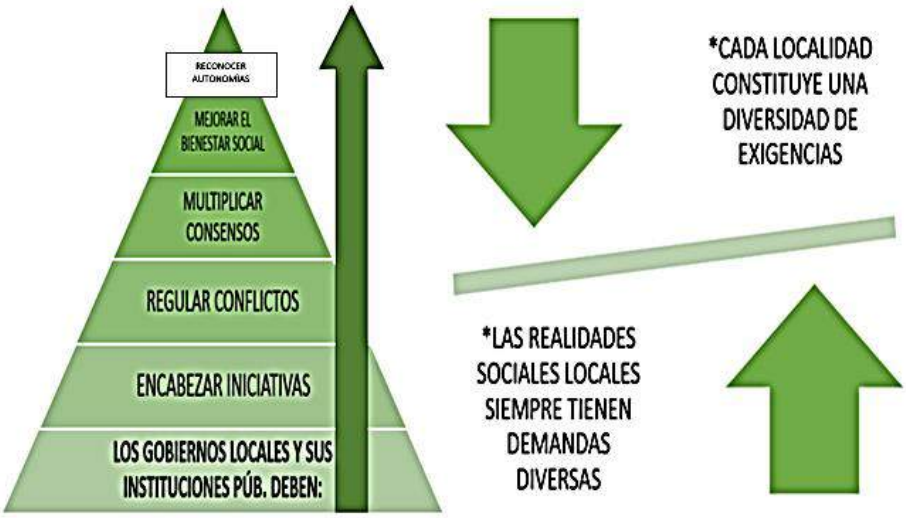
La constante en el proceso de la construcción de la gobernabilidad municipal, también retoma a la administración pública municipal como uno de sus elementos centrales para dirigir los esfuerzos de los gobiernos hacia lo “local”. Es ahí donde se imprime el sello particular de cada municipio libre, al ejecutar sus tareas públicas en la búsqueda constante de la legitimación para el binomio gobierno-sociedad. Así como al impactar con distintos grados de costo-eficiencia a las principales agendas que se impulsan y que se construyen desde esa misma gobernabilidad. Conforme pasan los breves y agitados años de gobierno, se tiene que actualizar y depurar las agendas institucionales, públicas y de reclamos sociales.

En el apartado que corresponde a la compaginación de la gobernabilidad municipal con el desempeño cotidiano de la administración pública municipal se indica que algunas de sus piezas centrales, son los presupuestos y las gestiones públicas. Aunque el instrumento por excelencia son las políticas públicas en su calidad de “formas de intervención de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental a la que corresponde dar las soluciones específicas para atender diferentes asuntos públicos”. Con la advertencia de que durante mucho tiempo “el carácter público de las políticas estuvo confinado al ámbito estatal o gubernamental mientras que recientemente se acepta que lo público es un espacio en el que deben participar diferentes actores no gubernamentales pertenecientes a asociaciones

[76] *Op. cit.*, págs. 182.

sociales, cívicas, profesionales, así como el sector empresarial y grupos de académicos. Este es precisamente el principal componente de la nueva gobernabilidad o 'gobernanza' democrática local".[77]

Gráfico 16. Algunos enfoques de Alicia Ziccardi para los Gobiernos Locales y la Gobernabilidad Municipal.



Fuente: Elaboración Propia.

En ese mismo orden de ideas se ratifica que las políticas públicas tienen un carácter transversal y se comparten desde los diferentes ámbitos del gobierno central o federal, estatal o provincial y municipal o local, puesto que "implican diferentes etapas, necesariamente consecutivas —diseño, operación o gestión, seguimiento y evaluación—, en las cuales pueden y es deseable que participen otros actores (…) las llamadas políticas sociales son un tipo particular de políticas públicas que tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales. Entre éstas pueden mencionarse las políticas de salud, educación, vivienda y recreación, las cuales se dirigen al conjunto de la ciudadanía (…) lo común en todas las políticas sociales es dar los lineamientos generales para garantizar al conjunto de la ciudadanía el acceso a

[77] Ziccardi, Alicia. "Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI". Papeles de Población, vol. 14, núm. 58, octubre-diciembre. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México, 2008, Pág. 128.

bienes y servicios básicos que son considerados parte de los derechos sociales, consagrados por lo general en las leyes supremas de los estados (Constitución)".[78]

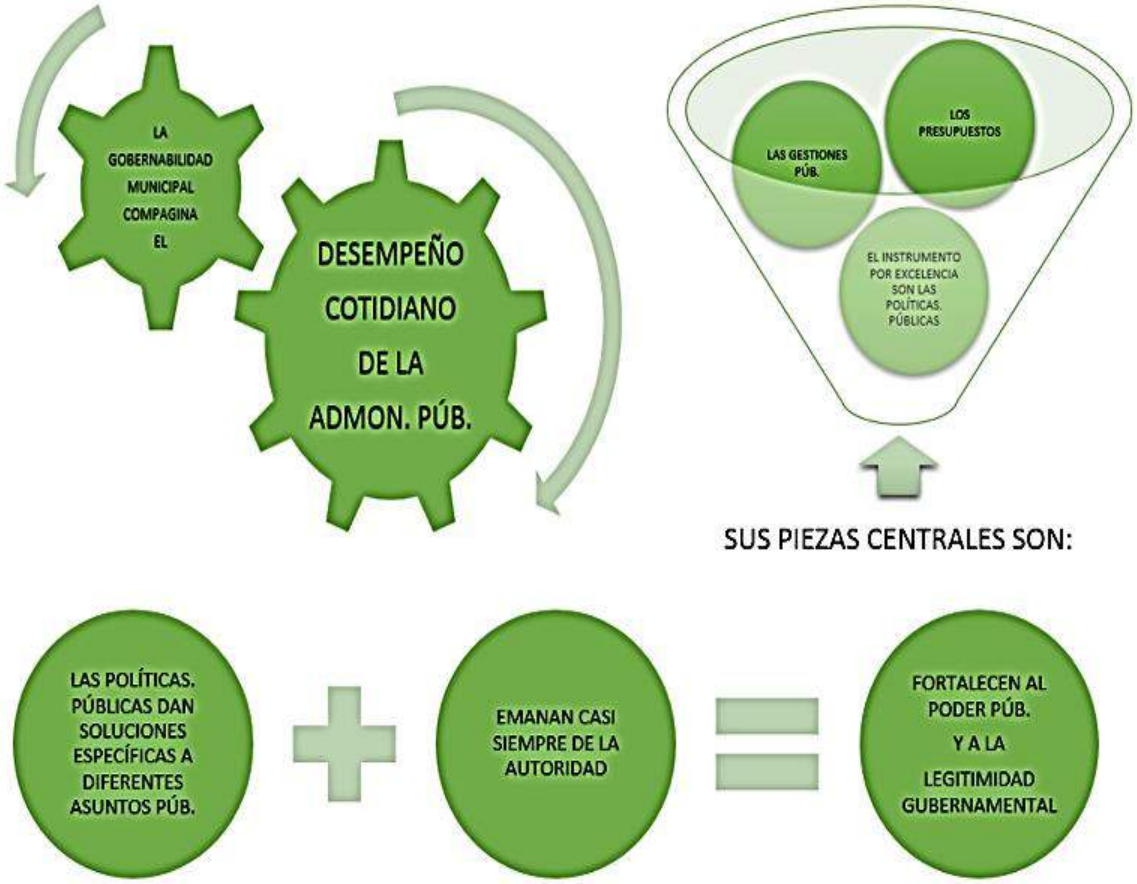
De acuerdo con Ziccardi el nuevo contexto de las políticas sociales y del desempeño de los componentes centrales de las administraciones públicas municipales –en la gobernabilidad-, se reseña con los siguientes elementos generales:

1) Una sociedad que avanza hacia la urbanización con fenómenos migratorios que impactan la naturaleza de las relaciones territorio-sociedad;
2) Los procesos de globalización de la economía, cuya contraparte es la expansión del mercado de trabajo urbano donde prevalece la informalidad y la precariedad;
3) La reforma del Estado que ha impulsado los procesos de: i) privatización de servicios públicos y ii) descentralización de funciones y competencias del gobierno central a los gobiernos locales, aunado a iii) la crisis de la seguridad social como consecuencia de la desaparición de la 'sociedad salarial'; y
4) La democratización del sistema político, que demanda cambios sustanciales en las formas de gobierno de las ciudades y en la expansión de la ciudadanía social. Donde la alternancia y el pluralismo político aparecen en las ciudades-municipios y al mismo tiempo acrecientan las expectativas de sectores populares respecto de la atención de sus demandas.

Otro elemento detectado por Ziccardi es que pese a la mejora de la desconcentración de recursos en México, para beneficiar las finanzas de Estados y municipios con el llamado Ramo XXXIII, se sostienen las limitantes a las administraciones locales para emprender políticas económicas y sociales integradas. Donde muchos municipios no pueden asumir autónomamente la gestión de la política social, entre la diversidad de posibilidades para emprender acciones de beneficio comunitario, pero "el gobierno federal o el estatal no siempre lo facilita e incluso entorpece esas acciones".[79]

[78] Ziccardi, Alicia. *Op. cit.* Págs. 128-129.
[79] *Op. cit.* Págs. 130, 131 y 134.

Gráfico 17. Enfoques adicionales de Alicia Ziccardi para Estudiar la Gobernabilidad Municipal.



Fuente: Elaboración Propia.

El concepto de la gobernabilidad municipal no encontraría su lógica actual, a menos que se reiterara su existencia en el seno de la vida y desarrollo democrático del país. A *grosso modo*, el ejercicio de la función pública municipal debe interpretarse desde el crisol, en el que "los municipios en el proceso de democratización del poder, cubren un papel fundamental. En el ámbito de la democracia representativa, son el eje central de la democratización del poder, son lugares donde se generan con mayor regularidad las alternancias de partidos políticos en el poder desde los años 80".[80]

Actualmente, persisten las vertientes de los Estudios Políticos y de Administración Pública que consideran que hay un desarrollo de la democracia en México, y que

[80] Olivos Campos, *op. cit.,* pág. 44.

ello tiene implicaciones directas para sustentar y fomentar los trabajos de la gobernabilidad en los tres principales órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal. Por tanto, solamente en esa dimensión, la gobernabilidad democrática municipal representa un extenso filón de estudio para comprender el desempeño del ejercicio de dirección que imprime el Poder Ejecutivo Municipal al interior del país.

En sentido estricto el municipio es una de las instancias gubernamentales centrales mexicanas que posibilitan la existencia y desarrollo de los procesos de gobernabilidad democrática a nivel *micro (P. ej. en los territorios delimitados únicos)*, así como a nivel *macro (P. ej. en la acumulación de acciones institucionales locales con impacto o permanencia en los procesos gubernamentales estatales y federales, dado el "acompañamiento").* Por ello las acciones de la gobernabilidad municipal y sus efectos no permanecen ceñidos únicamente al ámbito de desempeño de la autoridad local, donde claramente hay un abono constante al constructo de la gobernabilidad democrática a nivel nacional, lo cual ha sido aludido reiteradamente *a posteriori* del proceso de alternancia del año 2000.

Algunos de los objetivos principales de los trabajos de la gobernabilidad municipal, pueden ser esencialmente, reforzar los cimientos de los controles de gestión centralizada y descentralizada para la prestación de diversos servicios públicos -como inicialmente lo debatían los *municipalistas*-; o, para garantizar una mayor eficiencia, al actuar en el reparto de distintos bienes en los ámbitos ciudadanos en donde se requiere elevar el nivel y la calidad de vida de la población.

Cabe precisar que el concepto de la gobernabilidad municipal es tan flexible que se reconoce en un universo casi infinito de "estilos" particulares de gobierno, para desplegar sus funciones y las responsabilidades que atañen al municipio libre -léase lo que dice el artículo 115 constitucional-; en cuanto a lo que corresponde como una tarea de gobierno que centra su convicción hacia el procesamiento y la resolución de los problemas frecuentes para una sociedad circunscrita en un territorio "local".

Adicionalmente, el estilo de la gobernabilidad municipal bien puede considerar que la solución de los problemas públicos "locales" atañe al centro más íntimo de la escena nacional. Al articular una esfera de desempeño gubernamental que en el mejor de los casos nunca deja de colaborar con los sectores y las representaciones sociales, para cumplir con sus objetivos de mejorar la calidad de vida. Tal como se ha reconocido que tiene que suceder en el desempeño esencial de los aparatos de la administración pública municipal.

Es por ello que el trabajo gubernamental de "dirección" no debe desvincularse de las exigencias sociales que requieren construir respuestas específicas, a través del diseño de las políticas públicas en la administración. Para que a su vez esas políticas se conjuguen con los recursos públicos en la presentación de las soluciones a los conjuntos de problemáticas comunes.[81]

Por otro lado, la gobernabilidad municipal debe contemplar las distintas formas y mecanismos de la expresión, para permitir y fomentar la participación ciudadana. Puesto que las dinámicas de representación de los ciudadanos y las agrupaciones

[81] Sobre el particular Guadalupe Robles Hernández ha reflexionado sobre el desfase entre la proyección y aplicación de políticas públicas en los municipios mexicanos. Robles Hernández esgrime que pese a las" diferencias políticas, geográficas, sociales y poblacionales de los municipios urbanos en México, existe un piso común de problemas: insuficiencia en los recursos financieros; falta de planeación urbana; alto grado de endeudamiento y por lo tanto mínima capacidad para obtener créditos; insuficiencias en la prestación de servicios públicos; baja recaudación de ingresos propios; deficiente atención al ciudadano; problemas con el pago de pensiones y excesivo gasto corriente, entre otros. La prolongada lista de problemas demuestra que los actuales diseños institucionales del municipio y las formas de ejercer los gobiernos, dificultan el responder a las necesidades básicas internas y a las demandas sociales de su competencia, especialmente servicios públicos, atención al ciudadano y la obtención de recursos propios. En síntesis, persistan las dificultades para gobernar por políticas públicas, alimentando el fenómeno de desconfianza ciudadana hacia los gobiernos por su escasa capacidad para mantener en orden sus finanzas y responder eficazmente a las crecientes necesidades comunitarias. Adicionalmente hay una creciente urbanización con una cultura urbana de mayor capacidad de cuestionamiento a sus gobiernos. Esta desconfianza genera un círculo vicioso, que impacta la convivencia ciudadanos-gobierno, que desemboca en un deficiente entendimiento y colaboración, así como en la necesidad de reorientar los pactos de organización y gestión entre los actores político-gubernativo con los ciudadanos". En Robles Hernández, Guadalupe. "POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN MUNICIPAL. TRES CONSIDERACIONES PARA LOS MUNICIPIOS URBANOS". Revista Ra Ximhai, mayo - agosto, año/Vol. 9, Especial 2 Universidad Autónoma Indígena de México Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa. 2013. Págs. 99-100.

en las colonias, comunidades, caseríos, pueblos, y de ser el caso, en el territorio municipal completo, difieren por mucho de aquellas características generales que tendrían otro tipo de organismos e instancias públicas y privadas que por su refinamiento y capacidad de interlocución pueden adquirir presencia estatal, nacional, o inclusive, internacional -léase P. Ej. Un partido político nacional, una empresa nacional, o inclusive una trasnacional.

El acto de gobernar, al imprimir una "dirección", señala que hay una conducción de las distintas partes de una sociedad -municipal- a través de los cauces institucionales. Para lo cual se requiere tomar en cuenta las particularidades de cada grupo de participantes, los cuales requerirán de la existencia de espacios afines, o "a la medida", para optimizar la costo-eficiencia del diálogo, la interlocución, la construcción de escenarios y del proceso general de la gobernabilidad municipal, para todo aquello que se busca hacer "gobernable".

La gobernabilidad municipal también es, en un sentido extenso: un producto innegable de la gobernabilidad democrática –estatal y federal-. Porque en el deber ser y en el ser, tiene que cumplir su desempeño para generar mayores espacios de interlocución ciudadana que influyen en los procesos decisorios. Además de que facilita la apertura de los procesos de legislación, el diseño de políticas públicas, y la presentación de las acciones gubernamentales, a través de las cuales se favorecerá el continuo desarrollo de la sociedad.[82]

[82] Especialistas advierten vicios recurrentes en los gobiernos municipales respecto al manejo de sus políticas públicas donde: 1) Los gobiernos fascinados diseñan soluciones para las necesidades sociales, pero dejan de lado aspectos "terrenales" como a) objetivos claros en los implementadores, b) el desvío de recursos económicos para los fines inicialmente propuestos, c) la desmotivación del personal, d) las inercias e incapacidades burocráticas, y e) la simulación. Por ello, "el análisis de las políticas públicas es una actividad política y social" indispensable para conocer "las condiciones, los contenidos y la implementación, el diseño y la estructura institucional, los actores que participan, sus fases, todo ello para poder medir los impactos que tienen en un sistema político democrático" Para el profesor Eugene Bardach "el análisis de políticas es más que un arte una ciencia, pues se basa tanto en la intuición como en el método. Más allá de que sea considerado como un método mecanicista". Al respecto se puede revisar su propuesta conocida como El camino de los ocho pasos. Referencia completa en Robles Hernández, Guadalupe. *Op. cit.* Pág. 101.

Cabe hacer una breve pausa para maximizar la importancia del entorno democrático que aludimos y describimos en los párrafos previos. Ello reside en la característica *municipalista* del siglo XXI en la que está contrapuesta la visión que considera "políticamente incorrecta" a la presencia y el predominio de aquellos grupos de poder que buscan ocupar espacios gubernamentales, sin tener dentro de su agenda de prioridades, el traslado de los esfuerzos ciudadanos, para traducirlos hacia los compromisos de una mejor aplicación de los recursos, bienes y servicios públicos, que seguirán siendo procesados a través del aparato de la administración pública municipal y de las instituciones involucradas.

En la gobernabilidad municipal también habría un amplio reconocimiento a la existencia de un fenómeno de "pericia", para involucrar todo aquello que represente un medio público, para seguir dirigiendo a la administración pública municipal, desde sus programas y proyectos, hacia la atención de todas las esferas en donde se requerirán ciertos niveles de participación ciudadana, así como para intervenir en la mejora continua de los espacios públicos.

No obstante, podría darse el caso en el que la gobernabilidad municipal pudiera no depender directamente de la instrumentación de una política pública determinada, si redistribuye distintos tipos de recursos públicos en los que no necesariamente se repartirán subsidios o apoyos. Puesto que la labor de dirección e intervención gubernamental también mostrará la capacidad para identificar, en el espacio ciudadano, a otros medios alternativos para ajustar las soluciones ofrecidas en el periodo de gobierno: el trienio.[83]

[83] Para Guadalupe Robles Hernández las políticas públicas pertenecen a conceptos referenciados por gobiernos, servidores públicos, legisladores y académicos, pero su significado varía de acuerdo al interés con que se utiliza. "En el escenario académico-político, las políticas públicas son definidas como un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para dar solución y respuesta a las demandas de carácter social". al respecto se menciona que para Luis F. Aguilar Villanueva, las políticas públicas refieren a las decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. "Las políticas públicas se desarrollan siempre y cuando sean susceptibles de fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica. Las fases de las políticas públicas son: integración de la agenda, diseño, hechura, implementación y evaluación". Pero para que "sea posible una política pública determinada en un ayuntamiento, debe existir un marco jurídico que la regule; un diseño correctamente elaborado;

Luego entonces, la gobernabilidad municipal se asume desde los fines generales de la gobernabilidad democrática, en su búsqueda para convertir a la administración pública municipal, y a los responsables de la función pública, en el garante permanente de la acción ciudadana, al escuchar, aprender, procesar y resolver los problemas y los asuntos públicos. En el peor de los casos, la gobernabilidad para el espacio público encontraría su escenario más negativo, en el momento en el que se alejara del esfuerzo para actualizar los canales y patrones de interlocución, mostrándose lejos de aquellas "puertas y ventanas" de acceso tradicional al diálogo entre los binomios gobierno-sociedad, y funcionario-ciudadano.

La escena más reciente de la gobernabilidad municipal fomenta un fenómeno de construcción de la gobernabilidad para el municipio libre mexicano, en el que se asumen distintos grados de eficiencia político-administrativa. Tal como se mencionó en el capítulo sobre la construcción de los indicadores de gobernabilidad, esa "dirección" toma características únicas desde el flujo de interacciones continuas e ininterrumpidas de las relaciones funcionario-ciudadano, para la toma de las distintas decisiones que impactan el devenir de las esferas político, económico, social, educativo, cultural y religioso. Puesto que el ciclo de actualización de la gobernabilidad municipal no desestima, en ningún momento, el imperativo para respetar y hacer valer las leyes constitucionales, las reglas formales, los valores sistémicos, y las convenciones sociales. De lo contrario, se desdibuja la actuación del quehacer gubernamental, y por tanto, no habría un proceso de ratificación y legitimación de los actos de la autoridad pública.

Se confirma que la construcción de la gobernabilidad municipal no puede estar desvinculada en ningún momento de la labor de profesionalización de la función

---

una base de apoyo de actores público-privados; las áreas administrativas para implementarla y por supuesto, se cuente con recursos económicos para que no termine sólo en una buena intención o en una acción de propaganda gubernamental. Otro aspecto a considerar es que las políticas públicas exigen apoyo político continuo pues la dinámica obliga que se vaya renovando a la par de las condiciones de implementación los pactos de los autores involucrados en el proceso de políticas públicas". En Robles Hernández, Guadalupe. *Op. cit.* Pág. 101.

pública municipal. Los ciclos de gobierno municipal de tres años (o hasta seis en la Reforma de la Reelección Municipal Inmediata)[84] obligan a la intervención certera de cuadros profesionalizados en los haberes de la gobernabilidad municipal, a fin de alcanzar la mayor eficiencia participativa en el *constructo*. Léase P. ej. que la presencia de cuadros (in)eficaces sí impacta durante los primeros 36 meses (o hasta el doble, en caso de una futura reelección) en el curso de las relaciones intergubernamentales, en elementos centrales como el otorgamiento de bienes, servicios, en los insumos de la cooperación gobierno-sociedad, así como en el clima de *la esfera intergubernamental*. Los Ayuntamientos con funcionarios profesionalizados fortalecen su clima democrático al lograr metas en asuntos primordiales como las obras o planes de gobierno que en *el deber ser* mejoran la calidad de vida de la población que gobiernan.

El vínculo expreso entre la importancia de la profesionalización de funcionarios y la gobernabilidad municipal queda descrito con claridad por Guadalupe Robles Hernández quien expone que el municipio es una "institución del Estado" que sí necesita al Servicio Profesional de Carrera para mejorarse en su calidad como el gobierno "más cercano a la población", al que le exigen con "prontitud" resultados tangibles. Se alude que cada década México pudiera registrar aproximadamente 450 mil servidores públicos en los municipios, de los cuales el 90% pudieran llegar a tener poco más de tres años de experiencia, dado que anualmente renuncian "miles" en los Ayuntamientos. El ciclo de rotación de esos profesionales provoca la

[84] Para mayores referencias y elementos de carácter prospectivo sobre la gobernabilidad municipal, vista desde la Reelección Municipal Inmediata en la Reforma Constitucional del 10 de febrero de 2014, se recomienda la revisión de contenidos en: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús. "El impacto de la reelección municipal inmediata, en la reforma constitucional de 2014, para el gobierno municipal y la democracia nacional", Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 6, julio-diciembre de 2014, pp. 73-102, México, D. F. https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10069/12097 Datos adicionales y particularidades sobre esta reforma pueden encontrarse en el cuerpo del artículo 115 constitucional: (Fr. I) "Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

intermitencia de disponibilidad de cuadros con conocimientos útiles para el ejercicio de la función pública, lo cual paradójicamente cuesta “a los contribuyentes”. Una interpretación para la presente investigación es que los Ayuntamientos interesados en la mejora de su gobernabilidad municipal pueden y deben fomentar los Procesos de Aprendizaje (Profesionalización) a la par que lidian con el Ritmo de Rotación de Servidores Públicos Municipales y del “vertiginoso” cambio de administraciones. No obstante, el Servicio Profesional o “Civil” de Carrera no les garantiza la gobernabilidad municipal estable a menos que se instalen criterios como: 1) la permanencia y la flexibilidad, 2) poner candados de inclusión como el concurso de cargos públicos, 3) equilibrio de facultades de los presidentes municipales y ayuntamientos, 4) nombrar a servidores públicos de su confianza con los perfiles requeridos para los cargos, 5) la medición del rendimiento institucional entendido como “la capacidad de las instituciones públicas para dar respuesta a las necesidades sociales”. Otro reto permanente es romper con las “estructuras paternalistas” mediante un nuevo Catálogo de Decisiones VS la fragilidad del marco normativo. No obstante, la gobernabilidad municipal enfrenta otro reto mayúsculo como P. ej. que (en 2013) hasta 55% de los municipios del país no contaba con los siguientes elementos de modernización: 1) reglamento interno básico; 2) reconversión de sistemas administrativos obsoletos; 3) revertir la precariedad en la prestación de servicios públicos, y 4) atender la deficiente profesionalización de los servidores públicos y la falta de planeación.[85]

Otro insumo en el municipio mexicano está en que su principal regeneración y desgaste, depende directamente de la capacidad para responder al llamado ciudadano con la entrega de resultados palpables, en la mejora de la calidad de vida de las comunidades, en donde el ciudadano percibe mayor facilidad para dialogar con un funcionario municipal, un regidor o un alcalde; que para lograr interlocución con un Presidente de la República o con un Gobernador. De tal forma que en los municipios con una mayor densidad poblacional resulta preferente que el círculo de la función pública esté constantemente constreñido a la resolución de problemáticas

[85] Robles Hernández, Guadalupe. *Op. cit.* Págs. 106-107.

emanadas desde dimensiones muy pequeñas, e inclusive insignificantes, hasta llegar a acumular en las expresiones problemáticas realmente importantes, como bien podemos encontrar en los municipios y ciudades capitales de las entidades federativas.

Al transitar en los aspectos anteriores, se construye un producto primario y accesible de la gobernabilidad municipal que es: el rendimiento de la legitimidad y del respaldo social, en los espacios en donde bien puede haber una existencia o una ausencia de alternancia del poder político. Precisamente, porque la constante rotación de los ascendentes políticos, de los estilos de gobierno y de las propuestas para renovar el ejercicio de la administración pública, pueden refrescar la escena local, con implicaciones para el surgimiento de propuestas que, de vez en vez, logran la reinvención de las tareas cotidianas del Poder Ejecutivo Municipal.

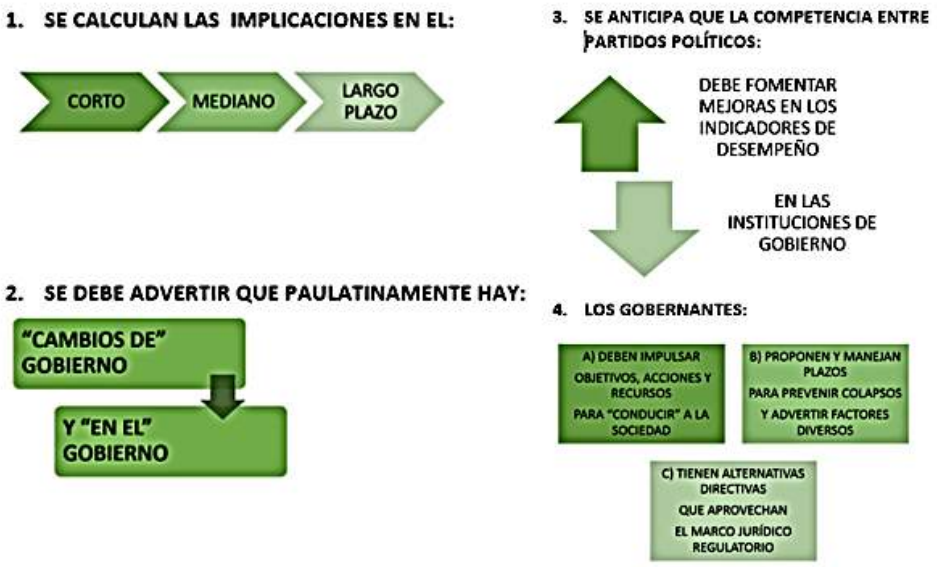
Los responsables de la gobernabilidad municipal deben tener presente en todo momento, la siguiente hipótesis, la cual tiene implicaciones de corto, mediano y largo plazo, para comprender y aplicar su trabajo: cada vez que hay "un cambio de gobierno por diversos partidos políticos puede mejorar en los indicadores del desempeño de las instituciones de gobierno en un plazo determinado o bien puede colapsarse ante diversos factores. Esto depende de la capacidad de mejorar el marco jurídico regulatorio, el respeto del mismo, así como de los objetivos, acciones y recursos para conducir a la sociedad."[86]

Otras hipótesis para diferenciar la representación de la gobernabilidad municipal en el amplio universo de los municipios mexicanos, en donde cada uno tiene un sello de vida única, la podemos encontrar sintetizada en el siguiente planteamiento: desde la alternancia en el poder del año 2000, el régimen democrático en México ha actualizado todas sus reglas formales hasta impactar lo que se conocía a finales

[86] Olivos Campos, *op. cit.,* pág. 4. Una referencia adicional para conocer algunos de los estudios de indicadores de políticas públicas para los municipios mexicanos está disponible en Quintero Uribe, VM. "Evaluación de Proyectos Sociales, Construcción de Indicadores". Fundación para la Educación Superior. Colombia. 1995.

del siglo XX como el ejercicio y el desempeño gubernamental, y la función pública. La gobernabilidad municipal seguirá teniendo durante todo el siglo XX, entre sus prioridades del más alto nivel, atender las exigencias locales; lo mismo en las ciudades capitales, que en los municipios interurbanos, rurales o indígenas. Especialmente porque cada día es más proclive que haya un esfuerzo de "alternancia" en esos espacios donde se tejen los asuntos de lo "local".

Gráfico 18. Propuesta de Olivos Campos sobre las Prioridades de los Operadores de la Gobernabilidad Municipal.



Fuente: Elaboración Propia.

Otros indicadores sobre la realidad municipal y la gobernabilidad percibida desde los Cabildos destaca que después del año 2000; 1) el cabildo siguió fungiendo como una "especie de parlamento municipal" con "un desarrollo tardío en el sistema democrático de representación" en vista de que hasta antes de las reformas de 1977 y 1983, su carácter era "testimonial"; 2) los cabildos mexicanos mantienen el claro atraso en el desarrollo de sus "facultades deliberativas y de representación"; 3) algunos de sus principales fallos son que: a) su formación plural generó una nueva dinámica que era insuficiente ante los viejos esquemas de concentración política de los alcaldes; b) mantuvo la "relativa eficacia del marco normativo"; c) transitó desde "la conquista de sus facultades" y ante el "peso político" dotado por la ley; y d)

cuando la apertura democrática alcanzó a esos más de 2400 cabildos, se no reivindicaron automáticamente las atribuciones jurídicas o políticas, sino "el reclamo de las excesivas facultades con las que contaba el presidente municipal". Asimismo 4) habría persistido el reclamo de consolidación del cabildo definido constitucionalmente como un "órgano de representación popular" en donde los regidores y síndicos nuevamente buscaban "restarle facultades e influencia al alcalde". Por otra parte, en años recientes se mantendría 5) la nueva dinámica donde los alcaldes reconocen que i) sí hay un nuevo "Período de Reivindicación de Espacios" y ii) hay un "Periodo de Ajustes Institucionales" que retardan los acuerdos y desembocan en conflictos. Por todo lo anterior se concluye que 6) "de la pasividad al exceso, los cabildos de México también viven su transición".[87]

2.2 La Construcción de la gobernabilidad municipal en la democracia

En el presente apartado de la investigación cobran sustancia los elementos previamente expuestos en el concepto de la gobernabilidad democrática, hasta transitar hacia una definición de la gobernabilidad municipal democrática. Esa construcción depende del reconocimiento de un ámbito de democracia donde el ciudadano toma parte directa del proceso permanente que adopta las decisiones en torno a la vida pública. No obstante, la complejidad de las sociedades contemporáneas seguirá dificultando las reuniones con la totalidad de la ciudadanía de los municipios, para resolver sobre asuntos específicos, tal como lo proponía la democracia directa de los griegos. Por tanto, el modelo más útil para la sociedad contemporánea del municipio libre mexicano es con la democracia representativa y los modelos de la democracia participativa. Tales elementos son coincidentes con

[87] Robles Hernández, Guadalupe. *Op. cit.* Pág. 104. De acuerdo con los contenidos del Artículo 28 de la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, está definido que: "El Cabildo es la forma de reunión del Ayuntamiento donde se resuelven, de manera colegiada, los asuntos relativos al ejercicio de sus atribuciones de gobierno, políticas y administrativas. Sus sesiones serán ordinarias, extraordinarias o solemnes, según el caso, se efectuarán en el recinto municipal y podrán adoptar la modalidad de públicas o secretas, en los términos que disponga esta ley. Los acuerdos de Cabildo se tomarán por mayoría de votos de los presentes, salvo en aquellos casos en que la Constitución del Estado y esta ley exijan mayoría calificada. En caso de empate, el Presidente Municipal tendrá voto de calidad".

el ejercicio de los derechos políticos y ciudadanos, vigentes al momento de elegir a los representantes, y al trasladar la voluntad colectiva hacia las peticiones comunes de los espacios de “lo local”, como P. Ej., en la mejora de la dotación de bienes y servicios, o bien, en la resolución de problemáticas entre los habitantes. [88]

Luego entonces, la gobernabilidad municipal adquiere su elemento central de democracia al conformarse en gobernabilidad municipal democrática, en vista de que el municipio libre mexicano se mantiene en calidad de “espacio inmediato” de discusión de los asuntos, hechos, sucesos y actos de interés común, P. Ej. cada vez que se registra una solicitud en temas varios como la procuración de la salud pública, el agua, el drenaje, el alumbrado público, la seguridad pública, y la construcción de espacios e infraestructura.

Al respecto una definición de Democracia Municipal asume el contar con leyes y reglamentos sobre participación ciudadana, que contemplan figuras e instrumentos de participación ciudadana como el derecho de petición, la audiencia pública, el cabildo abierto, la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito. En primer lugar, la participación ciudadana propone que los individuos son ciudadanos con derechos y obligaciones que deciden tomar parte de los asuntos del Estado. Lo cual supone una relación activa de los ciudadanos con éste. Empero, las formas de participación son reglamentadas o enmarcadas en procedimientos y atribuciones específicas de los ciudadanos o de los órganos de participación, lo mismo que ocurre con el ejercicio de las libertades ciudadanas, que incluye todas las iniciativas particulares o colectivas. “La participación social y la participación comunitaria son formas de participación ciudadana, aunque en muchas ocasiones sean expresiones utilizadas como sinónimos”, incluso, para los gobiernos locales hay “diversas formas de participación ciudadana que pueden ser ejercidas de manera individual o colectiva (…) las elecciones, la participación en las decisiones del gobierno local, control y fiscalización, información, cogestión y descentralización”.[89]

[88] Olivos Campos, *op. cit.,* págs. 8-9.
[89] Robles Hernández, Guadalupe. *Op. cit.* Pág. 107.

También se afirma la existencia de la gobernabilidad municipal democrática cada vez que ocurren las reuniones de los alcaldes con la ciudadanía, o en aquellos espacios donde ocurre el diálogo con los cabildantes. Los cuales por su naturaleza reconocida para el desempeño de gobierno, son en realidad, la representación directa de una participación ciudadana que busca resolver y deliberar en los asuntos de las comunidades, compartiendo poderes de decisión, ejecución y evaluación de la acción colectiva. A diferencia de la ciudadanía, los alcaldes, síndicos y regidores son los responsables directos e institucionales de la construcción de esta gobernabilidad municipal democrática, cada vez que organizan y ejecutan los programas, proyectos y objetivos con los que se habrán satisfecho las necesidades colectivas. Aquí, el mejor de los escenarios posibles es responder a la solicitud de la comunidad desde los atributos de oportunidad y confiabilidad.[90]

Desde una visión de corte "vertical", comprender el ejercicio de la gobernabilidad municipal requiere señalar que la construcción de esta gobernabilidad también ocurre con la presencia de cuadros partidistas profesionalizados para el ejercicio de cargos públicos, a través de los cuales se favorece la diversidad de posturas y

[90] Olivos Campos, *op. cit.,* pág. 12. Uno de los instrumentos más socorridos para el ejercicio de la democracia municipal es la audiencia pública como "mecanismo de discusión para establecer la interacción entre las autoridades y la población. "La forma de ejecutar la audiencia pública es convocar a las organizaciones y habitantes del municipio a una reunión en la que expresen sus opiniones respecto de algún plan o programa de acción que el ayuntamiento pretenda realizar. Las audiencias públicas son una modalidad antigua de la participación directa de la ciudadanía, que es retomada en las reformas municipales y asociadas a la necesidad de facilitar al ciudadano común información sobre los actos del gobierno local. "En México, este instrumento sirvió, la mayor parte de las veces, para simular que los gobiernos prestaban atención a las proposiciones ciudadanas, sobre todo en una época en que había necesidad de legitimar a algunos gobiernos recién electos y que habían pasado por procesos electorales dudosos (…) Para que los fines de la consulta cumplan con los objetivos de mejor manera es importante garantizar la asistencia y participación de expertos o peritos imparciales que orienten y ayuden a ordenar con sus reflexiones las opiniones vertidas. De igual forma, por medio de encuestas, conocer y evaluar la opinión de los participantes sobre el desarrollo de la audiencia para que se mejoren los mecanismos y se convierta en una forma legitimada de expresión ciudadana. Una de las quejas que con mayor frecuencia manifiestan los participantes de las audiencias es que sus opiniones finalmente no son tomadas en cuenta por la autoridad al momento de la hechura, implementación y desarrollo de las políticas públicas (…) es importante la publicidad que se le dé a las conclusiones que la audiencia genera, así como las explicaciones correspondientes cuando se tome la decisión de la autoridad, ya que son elementos indispensables para la institucionalización de las audiencias públicas". Referencia en Robles Hernández, Guadalupe. *Op. cit.* Págs. 108-109.

propuestas en los espacios de representación popular. Así como también esos cuadros partidistas necesitarían la aplicación de numerosos mecanismos de control, para encaminar la toma de decisiones sobre la multiplicidad de problemáticas que atañen a la ciudadanía. De tal forma que la función pública municipal recurre a la construcción de esta gobernabilidad, cada vez que atiende las expresiones y las decisiones colectivas, para trasladarlas hacia la toma de decisiones político-institucionales: en planes, metas, programas y políticas públicas. Entonces, no habrá constructo de gobernabilidad municipal democrática, a menos que se cierre un ciclo de decisión-acción, con la labor de la administración pública municipal y los organismos públicos que la respaldan.

En otra vertiente, la construcción de la gobernabilidad alude también a la presencia y control de diversas variables de la participación ciudadana, en los espacios de mayor “horizontalidad” de la dimensión democrática. En donde seguirá habiendo una toma de decisiones para resolver los asuntos y las problemáticas públicas con distintos márgenes, para compaginar las acciones del orden institucional y la satisfacción de las demandas específicas, con múltiples niveles de validación democrática.

Algunas sugerencias indican que las variaciones de intensidad en la participación ciudadana tienen correlación con un gobierno municipal, en una coyuntura político-administrativa de alternancia, continuidad, o en ausencia, presencia o fomento de una cierta cultura democrática. Al mismo tiempo que puede encontrarse cierta dependencia en la coordinación de las administraciones públicas municipales, al traducirse procesos de tomas de decisiones para la resolución pacífica y ordenada de problemáticas y conflictos de carácter fugaz, emergente, latente o persistente.

Cabe reconocer que hay otra dimensión del ejercicio de la gobernabilidad: los Ejecutivos Municipales que logran ampliar sus márgenes de gobernabilidad municipal democrática cuando mejoran sus indicadores de interacción, al tomar en cuenta los rasgos determinantes de las clases sociales, de los grupos étnicos, así

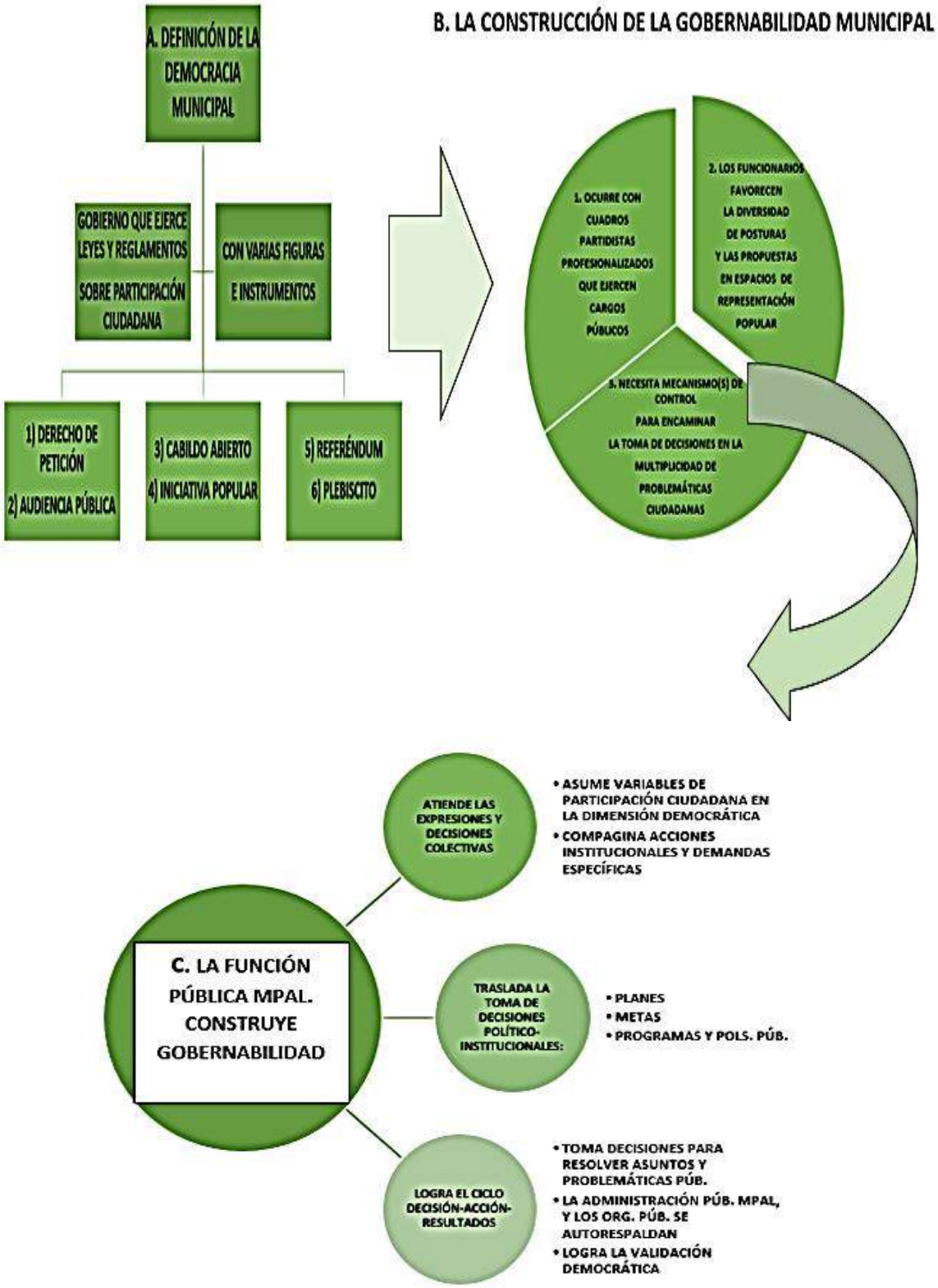
como con las características de raza, sexo y religión de la población gobernada; entre muchas otras variables que conducen a maximizar la participación ciudadana. Precisamente porque esos abanicos de expresiones ciudadanas, múltiples y diversas, ocurren en donde hay coyunturas con características únicas que bien pueden abrir o bloquear los canales institucionales de interlocución, según sea el caso y la problemática que se busca resolver.

Además, la construcción de este tipo de gobernabilidad tiende a priorizar el predominio de una toma de decisiones desde las autoridades, y con el respaldo de la población, sobre los asuntos políticos o locales, ya sea a través del diálogo, la solicitud, la intervención institucional, o inclusive, en otros espacios y mecanismos de consulta validados por las legislaciones vigentes en las entidades federativas.[91]

Otros elementos adicionales para comprender cómo se consolida este tipo de gobernabilidad están en las consultas abiertas que se realizan con la ciudadanía para determinar el Plan de Gobierno municipal, con las características similares de diseño que se utilizan para redactar los planes de desarrollo estatal, o en su justa dimensión, en el multicitado Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Federal. El *plus valor* de esta última acción de gobierno consiste en enriquecer el ejercicio y construcción de la gobernabilidad, con la subsistencia de todos los derechos político-ciudadanos de participación en los espacios locales, en donde las comunidades y los representantes sociales influyen en el destino de la colectividad, y marcan la pauta para construir los distintos escenarios de edificación del desarrollo para las colonias, comunidades, caseríos y asentamientos, en cada trienio.

[91] Aquí estamos hablando directamente de las leyes de participación ciudadana y de los marcos que regulan los derechos político-ciudadanos de la población que habita los municipios y las entidades federativas.

Gráfico 19. Procesos en la Construcción de la Gobernabilidad Municipal y la Función Pública.



Fuente: Elaboración Propia.

En términos generales, la gobernabilidad democrática municipal también tiene como elemento central, lograr suavizar la interacción, al tiempo que previene y resuelve los posibles roces entre los integrantes de las dos principales comunidades que construyen el destino, desarrollo y futuro de las regiones municipales: 1) la comunidad político-administrativa; y 2) la comunidad ciudadana *in extenso* que ejerce sus derechos jurídicos-políticos para participar en la gama de los asuntos locales.

En sentido inverso, uno de los principales escollos de la construcción de la gobernabilidad municipal democrática, está en cada coyuntura de posible denuncia ciudadana contra los previsibles hechos y comprobaciones de la arbitrariedad en el ejercicio del poder municipal. Debido a que ello acarrea numerosas consecuencias entre las que se destaca la afectación al ejercicio de los derechos ciudadanos, así como el posible bloqueo en el anhelado proceso de la mejora continua en la dotación de los bienes y servicios desde la administración pública local.

Hasta este punto se puede afirmar que hay un conjunto de prioridades para la existencia de la gobernabilidad democrática municipal, desde la labor de la prevención, o en la posible resolución de los escenarios, y las coyunturas con posibles déficits de gobernabilidad, o de ser el caso, en las eventuales situaciones extremas de ingobernabilidad. Esta última escena estaría caracterizada por la ausencia de elementos para traducir las decisiones y los ejercicios de poder público hacia la presentación de varias respuestas para finiquitar los conflictos en los tiempos y los espacios locales.

Por tanto, en el *continuum* de tiempo de la gobernabilidad municipal democrática tendrán que resolverse constantemente ciertos déficits en la interacción de las expresiones de la sociedad, a través del ejercicio de la función pública, la responsabilidad administrativa y la representación política, así como en la canalización de los recursos político-administrativos, para finalmente responder a las múltiples problemáticas inherentes a la vida del municipio libre mexicano. En esa

lógica se reconoce la capacidad político-institucional en los Ayuntamientos para mantener o restaurar niveles mínimos de orden, de acuerdo a los dictados constitucionales y al sostenimiento del Estado de Derecho.

Esto último facilita una proyección temporal del trienio, en la que ocurre un ejercicio constante de construcción de la gobernabilidad. Al haber una proporción directa con la varianza en los niveles de reclamo, y desde la promoción de las cualidades del bienestar social que deben alcanzarse y mantenerse, a través de la aplicación de las respuestas y de las políticas públicas eficaces en el corto plazo. Así también, esa construcción dependerá directamente de la estabilidad de la relación gobernante-gobernados en la medida en que haya una emergencia y una contingencia de las propuestas sociales para los espacios en donde se podrán combinar múltiples soluciones.

Asimismo esta gobernabilidad tendrá como principal capacidad: su reinvención, una cualidad única para absorber todas las tensiones que se generen en los sistemas de la interacción de “lo local”. Mediante una labor cotidiana que se desempeñará entre la supervisión de las consecuencias por la toma de decisiones, el actuar de la administración pública local, y la respuesta ante las nuevas fuerzas emergentes que trasladarán sus reclamos-tensiones hacia el tejido institucional.

Es por ello que el escenario más común para la construcción de la gobernabilidad, será la recurrente “ventana de oportunidad” para convertir el reclamo contra la posible ineficacia o déficit en la calidad de la gestión pública. Así como para avanzar hacia una mejor actuación desde los planes y programas, cumpliendo de frente a las demandas sociales, cuya persistencia -como ya se mencionó previamente- dependerá de las circunstancias históricas, los entornos regionales, las implicaciones estatales, o inclusive, desde la convivencia con otras problemáticas de índole Federal -como P. Ej. Los requerimientos para obtener una mejor educación, servicios de salud o elevar la seguridad pública.

Como se verá más adelante los elementos analíticos aportados en el presente apartado serán cruciales para retomar el peso específico de la elaborada labor de construcción de la gobernabilidad municipal en un ámbito de democracia, especialmente por su vinculación a casos particulares como el Programa Juntos Contigo del Ayuntamiento de Veracruz, el cual se describirá en el Capítulo Cinco de la presente investigación.

2.3 El concepto fundamental del municipio y las nociones de la vida municipal en México

a) El concepto del municipio en México

En el presente apartado cabe retomar sintéticamente algunos elementos sobre el origen, concepto y definición del municipio en México[92]:

1) El consenso entre investigadores respecto de que la cuna del municipio es la antigua Roma y la mención particular de especialistas como el Dr. Ignacio Burgoa de que la etimología de la palabra municipio refiere al *munus* como oficio, y al *capere* como verbo –tomar-, además de una denominación que recibían las legiones romanas incorporadas al mismo Estado Romano con márgenes de libertad para auto administrarse en el m.;

2) Un origen que refería al centro poblacional con habitantes de Roma que gozaban de concesiones en ciertos derechos civiles y políticos, ante lo cual Cicerón aseguraba que este era una ciudad que se gobernaba por sus leyes, costumbres y gozaba del fuero de “vecindad romana”.

3) La referencia histórica particular de México donde el primer municipio fue constituido por el conquistador Hernando Cortés por su pericia para conocer

[92] Minchaca González, Dámaris. “El municipio en México”. En Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Págs. 20-27. Referencia también disponible en internet en la siguiente dirección http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/3/art/art2.pdf

realidades políticas, experiencias legales y la operación práctica de los ayuntamientos. Cortes apoyaba la instalación de Cabildos que dotaban de autoridades necesarias para emprender la conquista. El primerísimo municipio logró para Cortés su designación como Capitán General y Justicia Mayor, mientras que en su el periodo de avance hacia Tenochtitlan fundó un segundo municipio, “Segura de la Frontera”, y como tercero a “Coyoacán”.

4) De entre las definiciones actuales del municipio libre mexicano destaca la de Teresita Rendón donde refiere una “entidad política jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo sus propios fines”. Para Sergio Francisco de la Garza se lo considera una “asociación de vecindad: A. Constituida por vínculos locales fincados en el domicilio. B. Asentada en un territorio jurídicamente delimitado. C. Con derecho a un gobierno propio, representativo y popular. D. Reconocida por el Estado como base de su organización política y administrativa”. Mientras que desde la campaña política del ex Presidente mexicano Miguel de la Madrid Hurtado se lo menciona como parte de la tesis de la descentralización de la vida nacional, por representar a) una raíz de desarrollo y piedra angular de la vida republicana y federal, b) una sociedad natural domiciliada, c) una comunidad social que posee territorio y capacidad política y administrativa, d) un área participativa que asume la conducción de cambio cualitativo para el desarrollo económico, político y social, y e) una instancia capaz de permitir un desarrollo integral.

5) La clara diferenciación entre los conceptos de Municipio, Cabildo y Ayuntamiento, dado que un Ayuntamiento es un Órgano Colegiado Deliberante que asume la representación del Municipio y que está integrado por el Presidente Municipal, los Síndicos y los Regidores. A diferencia del Cabildo que una organización constituyente del Gobierno de las Ciudades

desde los regímenes coloniales hasta principios de la etapa independentista de México.

Gráfico 20. El Concepto de Municipio aportado por Teresita Rendón.

Fuente: Elaboración Propia.

En otro orden de ideas, los conceptos encontrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no otorgan una definición precisa de aquello que se conoce como “municipio”, excepto por referirlo como la base de la división territorial de los Estados de la Federación, y de su organización política y administrativa. El artículo 115 Constitucional dicta que “los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre”. En la fracción primera se precisa que “cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.” [93]

93 Valero Flores, Carlos Norberto. “El municipio libre en el marco del federalismo mexicano. Derechos y obligaciones.” Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, México, 2007, pág. 38. Las referencias sobre el artículo 115

Para efectos del presente trabajo es conveniente recuperar los contenidos conceptuales del artículo 2º de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave, en donde se encuentra la siguiente definición: "El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado". Sin embargo, en la Constitución de Zacatecas habría una definición del Municipio Libre, con mayor amplitud y precisión que indica lo siguiente: "(…) es la unidad jurídico-política constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, forma de gobierno democrático, representativo, de elección popular directa, y autónomo en su régimen interno, que tiene como fin el desarrollo armónico e integral de sus habitantes". [94]

Es importante subrayar con especial énfasis que para los debates de los *municipalistas,* ha sido un tema recurrente, lograr la precisión de cuáles son los elementos que componen el municipio. En vista de que refieren que hubo un esfuerzo de conceptualización entre el institucionalismo clásico y el institucionalismo contemporáneo. En donde el concepto de Estado y su concepto asociado de Municipio podrían aludir diferencias respecto a cuál es la génesis del municipio como institución –es decir, cuál es su diseño institucional-[95], y no tanto así que pudiera haber un debate sobre la divergencia de conceptos plasmados en las Constituciones.

Por tanto, los elementos primarios de cualquier municipio mexicano son: el territorio, la población, el gobierno, la capacidad económica, el fin que persigue, y su

constitucional están disponibles en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Págs. 108-109, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf

[94] "Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave. Edición Virtual". Xalapa, Veracruz, México. Secretaría de Gobierno. Palacio de Gobierno. Mayo 2015. Pág 14. http://web.segobver.gob.mx/juridico/libros/26.pdf Los contenidos completos de esta definición de Zacatecas se encuentran en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, en su Título V "Del Municipio Libre", Capítulo Primero De La Estructura, en el artículo 116. Asimismo hay otra referencia similar en el texto de Valero Flores, *op. cit.,* pág. 38.

[95] Ruíz Balcázar, Mónica Victoria. "Municipio y diseño institucional" en Valencia Carmona, Salvador (Comp.), "El municipio en México y el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal", México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pág. 761.

personalidad jurídica. La precisión correspondiente está en que antes de que las poblaciones y sus territorios sean denominados como municipios, éstos ya tienen una existencia -previa de hecho-, independiente del reconocimiento legislativo. En tanto que los elementos restantes, requieren necesariamente de un reconocimiento jurídico.[96]

En otro sentido completamente distinto, la gobernabilidad municipal en México adquiere su sustento constitucional, al formar parte de los procesos de las organizaciones político-administrativas que se yerguen en la base de la división territorial de los estados de la Federación. Tal como se menciona en la Constitución de Zacatecas, en donde el municipio libre también está reconocido en un ámbito territorial-estatal como una forma de gobierno "democrático, representativo, de elección popular directa, y autónomo en su régimen interno"; en el que sus autoridades legítimas buscan el desarrollo armónico e integral de sus habitantes, a través de lo cual se ratifica al concepto de la gobernabilidad municipal desde su ámbito de gobernabilidad democrática constitucionalmente reconocida.

Cabe mencionar otros conceptos para comprender qué es el municipio y cómo se articularía a través de la gobernabilidad municipal, bajo el siguiente planteamiento: "(…) el municipio, como se ha observado, es una colectividad social territorial determinada, cuya institucionalidad pública, reconocida por el derecho, se circunscribe *como parte fundamental de la estructura jurídica y de la organización política y administrativa de cada estado*, por lo que resulta un factor primordial para el desarrollo y el bienestar social en su respectivo ámbito de actuación (…) los gobiernos locales o las instituciones del Estado, para organizar e impulsar la vida de la sociedad (…) los cuales cobran importancia en la medida que los contextos de la vida pública son más intensos, competitivos y plurales".[97]

[96] Ruíz Balcázar, *op. cit.,* pág. 763. Otra referencia similar es compartida en el siguiente texto: Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, "Derecho Constitucional Mexicano y Comparado", Tercera Edición, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pág. 990.
[97] Olivos Campos, *op. cit.,* pág. 53. Las cursivas en el texto de la referencia son nuestras.

Gráfico 21. Propuesta de Clasificación de los Municipios Mexicanos de acuerdo con Eduardo López Sosa y Dámaris Minchaca.

Fuente: Elaboración Propia.

Otra visión de lo que configura el municipio mexicano reseña lo siguiente: "constituye una de las más antiguas y fecundas instituciones de América. Estrechamente ligado al desarrollo de México debido a su origen, evolución y características propias, el municipio tiene una extensión completa del territorio nacional, una rica variedad de modalidades que expresan las formas de ser de nuestro pueblo y de sus valores culturales y regionales (…) Hasta nuestros días el municipio sigue representando la organización política fundamental y el centro de las aspiraciones libertarias y democráticas del pueblo. Es en el municipio donde se manifiestan las primeras relaciones del mexicano con el derecho."[98]

[98] Palacios Alcocer, Mariano. "El municipio libre en México. Origen, evolución y fortalecimiento". Revista de la Facultad de Derecho de México. UNAM. México. Número 151-152-153 Enero – Junio. Año 1987. Pág. 145.

La máxima autoridad y órgano de gobierno del municipio mexicano es el Ayuntamiento que tiene diferencias de tamaño en sus órganos administrativos y que se yergue en distintos tipos de municipios clasificados como: 1) metropolitanos, 2) urbanos, 3) semiurbanos y 4) rurales; ello en función de sus a) indicadores y principales actividades económicas, b) número de habitantes, c) servicios públicos que prestan, d) presupuesto de ingresos y egresos y e) las características de sus centros de población. El Estado le reconoce atributos jurídicos al municipio en calidad de ente colectivo, donde los gobiernos y las administraciones se integran con representantes comunitarios electos "para servir a la sociedad". En cuanto a Diseño de Gobierno posee el órgano que concentra las acciones de dirigir, administrar, mandar o conducir a su comunidad, mientras que como Ayuntamiento corporeiza el órgano de representación popular encargado de las tareas de gobernabilidad y de administración. Su ejecutor es el Presidente Municipal como titular formal de la Administración Pública Municipal, el Síndico se encarga de las funciones de procuración, defensa y promoción de derechos e intereses municipales, además de las llamadas funciones hacendarias y de contraloría. Pese a las similitudes del diseño institucional y las funciones asignadas, hay heterogeneidad de estructuras administrativas municipales por los organigramas que se diversifican en Direcciones, Departamentos, Unidades, Coordinaciones. Mientras que el caso mexicano mantiene la Secretaría y la Tesorería como los órganos indispensables y más "típicos". La estructura básica de cualquier municipio libre mexicano es una Presidencia Municipal, Tesorería Municipal, Secretaria del Ayuntamiento y la Comandancia de Policía. [99]

De forma resumida se asegura que para conectar la relevancia del concepto del municipio y su gobernabilidad es necesario tomar en cuenta a los elementos insustituibles en la Administración Pública Municipal, los cuales son principalmente: a) Personales. Integran los órganos de la administración, se les denomina servidores públicos municipales; b) Materiales. Son el conjunto de bienes muebles o inmuebles necesarios para realizar las actividades de cargo de la administración

[99] Minchaca González, *op. cit.,* Págs. 20, 27, 30 y 31.

municipal; y c) Formales. Son los ordenamientos legales que regulan la estructura, funcionamiento, atribuciones y relaciones de los órganos encargados de la administración. En tanto que en el artículo 115 de la Constitución Mexicana y en todas las constituciones estatales queda reconocida la autoridad máxima del Ayuntamiento para realizar lo siguiente: a) la administración general de las actividades de los ciudadanos, b) organizar los servicios que satisfagan sus urgencias y c) donde la autoridad gubernamental se ejercita por conducto de los órganos municipales que son variados de acuerdo a las épocas y a los países.[100]

En referencia a los datos anteriores conviene reflexionar que el concepto de municipio en México y su uso para la categoría de la vida municipal en México, no ha sido inamovible en sus procesos históricos. En lo que corresponde al estudio del devenir del Estado Mexicano contemporáneo, el concepto del municipio queda impregnado durante la segunda parte del siglo XX de diversas acciones de renovación para el Federalismo, para la reorganización jurídico-política pertinente para cada momento en las entidades federativas, además de un claro esfuerzo en los tres órdenes de gobierno para alcanzar un nuevo reparto de capacidades y competencias.

Las discusiones de los círculos *pro-municipalistas* han referido que el desarrollo mismo del municipalismo mexicano se ha resuelto prácticamente en el entorno que atañe al municipio como elemento de la pirámide estructural de la política de México, en donde incluso algunas versiones críticas aseguran que a diferencia de los municipios capitalinos, los municipios rurales parecieran tener un segundo o tercer lugar de relevancia en las discusiones de desarrollo, presupuestos y acciones centrales para mejorar rezagos cruciales en educación, oferta de empleos o servicios médicos.

[100] Salazar Medina, Julián. “Elementos básicos de la Administración Municipal”. México, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Coordinación de Difusión Cultural de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UAEM, 2009, Págs. 173-200. Otros datos similares disponibles en Minchaca González, *Op. cit.,* Pág. 31 y en Valero Flores, *op. cit.*, pág. 39-40.

Otra línea de discusión asegura que el municipio ciertamente ha fungido durante el siglo XX y en los años más recientes, como la célula esencial de la vida gubernamental en México dada su capacidad, naturaleza diversa y compleja, su representación de "lo local", su presencia a través de las Unidades de Operación de descentralización hacia los ámbitos federales y estatales, y especialmente porque reparte cotidianamente hechos y actividades de gobierno. Por ello está sugerido no –encasillar- el concepto, la definición y la función municipal la Teoría del Derecho Administrativo. Puesto que se dejan fuera a otros elementos cruciales como la comprensión de la descentralización administrativa (regional o territorial), además del ámbito que rebasa la mera prestación de servicios públicos entre los residentes locales. Léase por ejemplo que la relevancia de los fenómenos municipales sugiere que la existencia de varios procesos y reformas que han causado modificaciones hacia los términos que hoy se estudian desde la Ciencia Política y la Administración Pública, por ejemplo la representación popular "local" y la flexibilidad del llamado "trabajo" de gobierno.[101]

b) El proceso de modificaciones constitucionales municipalistas

Para comprender el proceso de las modificaciones constitucionales municipalistas en México se alude que se tuvo un antes y un después, en donde en primer lugar, se retoma la pasada formulación de carácter "administrativo" para posteriormente responder a los requerimientos de la población asentada en las circunscripciones territoriales en donde dejó de funcionar "el gobierno" de reconocimiento con funciones administrativas, a comparación de las otras dos instancias de representación de Poderes Ejecutivos: el Gobierno de la Federación y los Gobiernos de los Estados de la República Mexicana, ambas con sus respectivas áreas de trabajo constante, persistente e inacabado en materia de construcción de la gobernabilidad.

[101] Algunas referencias más detalladas de la presente reflexión pueden encontrarse en la amplia discusión en los textos de Minchaca González, *op. cit.,* Págs. 31-32 así como en Olivos Campos, *op. cit.,* pág. 37.

Para reseñar la vinculación entre las modificaciones constitucionales municipalistas y los procesos actuales de la gobernabilidad municipal, se aporta en Fernando Garrido Falla una primera escena en la que el municipio mexicano fue concebido como "ente territorial" aplicado a una persona jurídica-pública en donde la intervención administrativa correspondería a un ámbito territorial delimitado. Ese concepto inicial era una "intervención administrativa" sin la instalación de una instancia gubernamental plena con ejercicio, "funciones de gobierno" y "gobernabilidad extensa". Por lo menos no en la misma medida del centralismo atribuido en otros momentos al Presidente de la República y a los Gobernadores de las entidades federativas. Posteriormente hubo un proceso evolutivo en la vida del municipio (siglo XX) cuando su estructura absorbió importantes "transformaciones" tales como: 1) la integración económica en los bloques comerciales, 2) el repliegue de la intervención del Estado en la economía nacional, 3) el momento de la democratización del poder político, y 4) los procesos de descentralización en los estados y los municipios. Al respecto se menciona que la Reforma del Estado Mexicano de 1982 tuvo como principal logro 1) el orientar los procesos de la democratización del poder, 2) la descentralización hacia la vida municipal y 3) la atención de los asuntos públicos, a sabiendas de que el Estado mexicano posrevolucionario heredó claramente un "centralismo histórico" con varios orígenes en el siglo XIX.[102]

El análisis de la gobernabilidad municipal de nuestros días, necesita interpretarse también desde el pasado Proceso de Descentralización Municipal en México el cual modificó las relaciones intergubernamentales a partir de las reformas del artículo 115 constitucional. Sus principales impactos fueron que: a) en un par de décadas se reconoció el municipio su calidad de ámbito de gobierno; b) se le dotaron nuevas competencias y recursos para prestar servicios públicos que le corresponden; c) el primer momento del proceso estuvo controlado desde el centro, hasta adquirir expresión propia en diferentes regiones del país; y finalmente, d) esa

[102] Olivos Campos, *op. cit.,* págs. 37 y 44.

descentralización facilitó el discutir una nueva forma para distribuir los recursos y las decisiones. El proceso de descentralización del municipio mexicano comenzó desde los años los ochentas y se dividió en dos etapas principales: i) la primera con grandes cambios constitucionales hacia una mayor autonomía al municipio; y ii) la segunda con una etapa de cambios del sistema político que incrementaron la demanda de autonomía de los gobiernos locales para lograr "un estado auténticamente federal".[103]

La descentralización municipal también tuvo como principal objetivo el sopesar los diversos efectos negativos del centralismo en términos de subdesarrollo causado por aquella dinámica de desigualdad, en donde los municipios capitalinos lograban la presencia de industrias, servicios, infraestructura e incluso una mayor inversión pública Federal, a diferencia de otros municipios de menor tamaño y población que acumulaban rezagos, deterioro socioeconómico, escasez de servicios y demandas persistentes de infraestructura y desempleo. El centralismo postrevolucionario también es señalado por fomentar un modelo económico que alimentaba la emigración de los habitantes hacia zonas más desarrolladas, causando desarraigo en los territorios.

Una primera etapa de descentralización municipal que a la postre explica la evolución hacia los estadios modernos de la gobernabilidad municipal, ocurrió en el periodo 1983-1999 cuando se lograron varios cambios sustanciales: 1) el gobierno federal emprendió el extenso Programa de Descentralización "como instrumento para conservar el poder político y fortalecer su legitimidad tambaleante"; 2) se estableció un Principio de Descentralización para conservar y fortalecer el control político global durante los dos sexenios de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994); 3) lo anterior ocurrió a diferencia de la

[103] Arcudia Hernández, Carlos Ernesto. "LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN MÉXICO: NUEVAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTABLES A PARTIR DE LAS REFORMAS AL ART. 115 DE LA CONSTITUCIÓN". En Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. Núm. Especial: América Latina (2012). Universidad Autónoma de San Luis Potosí - Campus Huasteca. México. Págs. 1 y 2.

administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) cuando pareciera haberse instalado una "Descentralización Genuina" y "de facto"; y 4) de acuerdo con los análisis de Mariano Palacios Alcocer sobre el tema, con dichas acciones hubo acompañamiento de una estrategia gubernamental basada en que "para conservar el poder se debe cederlo,- o por lo menos dar esa apariencia".[104]

Otra pieza central de análisis refiere la importante coyuntura del 6 de diciembre de 1982 cuando el entonces Presidente de la Madrid definió en sus propias palabras al Municipio libre con las siguientes características: 1) una institución a la cual los mexicanos la consideran "indispensable para su vida pública"; 2) el Municipio habría tenido cierta efectividad en su racionalidad dado el centralismo previo de las "actuaciones gubernamentales"; 3) se reconocía que hubo un antecedente de Práctica Política que dinamizó al federalismo "centralizador" en una larga fase; 4) los objetivos principales del federalismo "centralizador" fueron multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social y crear centros productivos modernos; 5) a consecuencia ello, en el sexenio *delamadridista* se proponía un cambio mediante proceso profundo y decidido para la descentralización, con gradualidad, orden y eficacia en la revisión de competencias constitucionales entre la Federación, Estados y Municipios; y por ello, 6) se analizarían las facultades y atribuciones de las autoridades federales, locales y municipales hasta lograr una redistribución que mejorase el equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

Los ajustes impulsados por de la Madrid buscaron un impacto preciso en el contexto de velada discusión sobre el centralismo gubernamental, bajo los siguientes planteamientos inducidos por el Ejecutivo Federal:

a) en principio se reconocía que la centralización arrebata al municipio su capacidad y recursos para desarrollar en todos los sentidos su ámbito territorial y poblacional;

[104] Palacios Alcocer. *op. cit.,* pág. 152-155. Las referencias y datos subsecuentes sobre los procesos implementados por el Presidente Miguen de la Madrid también pertenecen a este mismo apartado.

b) el Gobierno Federal buscaría revertir la tendencia centralizadora mediante el fortalecimiento del sistema federal, sin sustituir al municipio con una nueva institución;
c) la administración de la Madrid gestionaría una reforma *municipalista* con nuevo contenido y regulación del artículo 115 constitucional, "(…) sin alterar su esencia ni el sistema de organización y dejando intacto el pacto federal, en cuanto a las entidades federativas se refiere; se reestructuraron totalmente las fracciones II, III, IV y V, que corresponden al municipio y al Ayuntamiento que asume su administración, adicionándolo con las fracciones VI, VII, VIII, IX y X"[105];
d) la reforma conceptualizaría al Fortalecimiento Municipal como una "cuestión" Municipal y Nacional a pesar de la definición teórica inicial del municipio como una *fórmula de descentralización administrativa y política*;
e) como consecuencia de lo anterior se abría una nueva etapa para el Federalismo Mexicano que privilegiaría el vigorizar la Hacienda Municipal, la Autonomía Política y otras Facultades que absorbidas por los estados y la federación;
f) el ajuste del texto constitucional incluiría las normas básicas para "las unidades sociopolíticas municipales" tendientes al nuevo desenvolvimiento regional que se arraigue en los ciudadanos y sus territorios naturales; y
g) algunas metas adicionales de la coyuntura reformista serían i) el prevenir la emigración del campo hacia las grandes ciudades, ii) redistribuir la riqueza nacional, iii) (re) ubicar las decisiones de gobierno a las células políticas en los ayuntamientos como órganos representativos de los municipios libres y iv) devolver al municipio sus atribuciones de *función primordial de institución como "gobierno directo de la comunidad básica*".

La reforma con de la Madrid arrojaría por lo menos otras tres vertientes que permitirían a los ayuntamientos mexicanos asumir a plenitud sus nuevas facultades y atribuciones derivadas del Artículo 115 Constitucional: a) la Suficiencia Financiera y b) la capacidad administrativa, lo que a su vez estaría acompañado de c) un nuevo reto para la adecuada instrumentación de las medidas.

[105] *Op. cit.,* pág. 153.

El día 22 de diciembre de 1999 se aprobaría la reforma constitucional en la que se otorgó el reconocimiento al municipio mexicano como una "instancia de gobierno", la cual estaría conformada por el Ayuntamiento de elección popular directa, un Presidente Municipal y un número de Regidores y Síndicos que la ley determinar; es decir, los contenidos textuales de la fracción primera del artículo 115.[106]

Con lo anterior se ratifica que hubo un esfuerzo previo, de procedimiento jurídico, con el que se corroboró el reconocimiento expreso a los procesos de la gobernabilidad en los municipios mexicanos, los cuales inicialmente eran vistos como instancias "administrativas" para los territorios definidos. En este planteamiento también se ha reconocido que había una reminiscencia del federalismo de principios del siglo XX que se había forjado en la profunda tradición centralista para construir una "pirámide" de atribuciones, poderes y recursos en beneficio de la Institución Presidencial Mexicana.[107]

Se afirma que hubo una segunda etapa de descentralización que arrancaría a partir del año 2000, con el arribo de Vicente Fox Quezada (2000-2006) a la Presidencia de la República, donde ocurre un proceso tras "setenta años de gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI)"; donde se registró una "transición en el Poder Ejecutivo Federal. México enfrenta una obligada reorganización de sus componentes, en donde afloran las diferencias de intereses que son condiciones de origen del federalismo auténtico. A partir de la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) al Ejecutivo Federal, los gobiernos estatales y municipales exigen participar en las decisiones y la consecuente ampliación de sus límites de maniobra". Esa línea de análisis describe un proceso con los siguientes elementos: 1) el debilitamiento de la cohesión central basada en un

[106] Valero Flores, *op. cit.*, pág. 38.

[107] Esta idea la retomaremos más adelante al reseñar las características de esta pirámide de concentración de poderes en el federalismo mexicano y sus orígenes con los elementos del centralismo en el Presidencialismo Mexicano. El planteamiento original está en el Capítulo de Conclusiones que aborda el tema en comento a través del discurso entero del dirigente Nacional del Partido Acción Nacional, Gustavo Madero en su reunión con los asistentes de la ceremonia de Relevo Institucional de la Presidencia de la Conferencia Nacional de Municipios de México en febrero del 2014.

presidencialismo fuerte, donde cada actor en la arena política exige mayor protagonismo; 2) la iniciativa descentralizadora con un primer momento de acción "desde el centro"; 3) posteriormente los actores locales comienzan "a cobrar fuerza" incrementando sus demandas en el pacto federal; 4) una simbiosis con la mayoría de los movimientos sociales al recorrer varios caminos heterogéneos en la nación, dada la variedad de reclamos y propuestas por estado o región, con "disparidades entre sí". [108]

A razón de lo anterior, se identifica a una conclusión preliminar que alude que en grandes tramos de los debates actuales de los pro-*Municipalistas*, se queda vigente el planteamiento de que la reforma del Estado mexicano de las últimas dos décadas del siglo XX, sí abonó a la descentralización con cierta medida de beneficio para los municipios, y ciertamente, se les amplió sus facultades para buscar solucionar las exigencias del entorno de "lo local" –P. Ej. Véase el extenso contenido del artículo 115 constitucional y sus más recientes ajustes en términos de capacidades administrativas de los municipios.

Ese proceso se llevó a cabo con el rescate de las relaciones intergubernamentales de la Federación, los Estados y los Municipios Libres, mediante numerosos instrumentos jurídicos que hasta la fecha tienen gran capacidad de intervención directa en las responsabilidades de planeación, programación, gestión presupuestal, y evaluación de programas y proyectos, principalmente. Aunque la veta de la cooperación interinstitucional e intergubernamental para mejorar las pautas del desarrollo del municipio libre es un tema más extenso del que actualmente los debates *Municipalistas* ya aluden decenas de vertientes de discusión para interactuar en el siglo XXI.[109]

---

[108] Arcudia Hernández, *op. cit.,* pág. 2-3.

[109] Referencias particulares sobre el tema se pueden consultar en los siguientes apartados: "Características generales del proceso de descentralización en México"; "Reformas al artículo 115 Constitucional"; "Cambios en las Relaciones Intergubernamentales a partir de la reforma del artículo 115 de la Constitución"; "Las controversias constitucionales"; y "El federalismo hacendario"; en Arcudia Hernández, *op. cit.,* págs. 3-14.

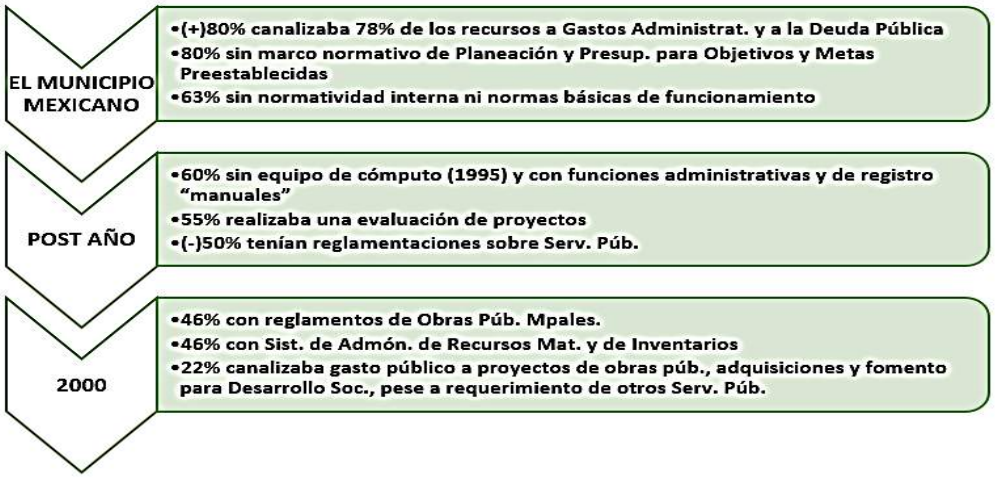
Como elemento analítico adicional se destaca que el reconocimiento al ámbito de gobierno municipal impactó el devenir de sus capacidades, iniciativas administrativas e innovación de gestión pública, todo ello con repercusión directa en el impulso del desarrollo local. No obstante, una postura crítica mantuvo señalado que buena parte del reconocimiento de la etapa reformista sello confrontando las limitaciones del centralismo fiscal al momento de medir las disparidades, carencias y problemáticas en el diseño gubernamental, institucional y administrativo. De igual forma la llegada de nuevos marcos jurídicos municipales se acompañó de diferentes arreglos institucionales y mecanismos de gestión para promover el desarrollo local.

En las reformas municipalistas del artículo 115 constitucional, uno de los más importantes logros fue que se sustituyó el término "administrar" por el de "gobernar", un cambio de terminología que ciertamente fortaleció al municipio en el entendido de que el término administrar es una función relativa al Poder Ejecutivo, mientras que el concepto de gobernar implicaría el ámbito de México en el que existen las funciones la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial. Asimismo la llegada de esa dimensión implicó el nuevo proceso político-administrativo con reconocimiento ampliado del federalismo mexicano a otros problemas persistentes y a "otro tipo de intervención política" que a futuro también mantuvo algunos yerros como los que se escriben en los siguientes gráficos.[110]

Otra perspectiva sobre la vida del municipio libre en el México del Siglo XXI reseña oportunamente la dimensión y calidad del espacio de gobierno y sus diversas problemáticas persistentes al tratar de garantizar el pleno desarrollo de la sociedad. Al respecto se muestra en el siguiente gráfico los indicadores estadísticos reseñados a partir del año 2000, los cuales fungen claramente como testigos de la importante "coyuntura de atraso acumulado" pese a las reformas municipalistas previas, lo cual representó el nuevo reto para abordarse desde los trabajos de la llamada "Transición Mexicana Post-Año 2000"[111]:

[110] Arcudia Hernández, *op. cit.,* pág. 7.
[111] Olivos Campos, *op. cit.,* págs. 47-53. Los presentes datos estadísticos cobrarán un mayor peso específico al paso de los siguientes capítulos, por su utilidad para reinterpretar la dimensión de la

Gráfico 22. Principales Indicadores Estadísticos del Municipio Mexicano post año 2000.



Fuente: Elaboración Propia.

Datos adicionales de la misma fuente señalan lo siguiente:

1) Tras el año 2000 el municipio libre mexicano enfrentaba recurrentes dificultades para generar nuevos marcos jurídicos con los que establecerá el rediseño institucional y los mecanismos vanguardistas para la labor de la gestión en la administración pública, cuya finalidad es promover el desarrollo del ámbito local;

2) Sólo en el 22% de los municipios existía un Reglamento de Zonificación y Uso de Suelo;

3) En términos de la fuerza de trabajo de los gobiernos municipales, se había reconocido la persistente falta de profesionalización y alta rotación. Precisamente porque cada año aproximadamente 60,000 funcionarios municipales eran reubicados por los constantes cambios de gobierno del trienio siguiente;

4 Hasta principios del Siglo XXI se reconocía que únicamente el 5% de los funcionarios municipales de las zonas urbanas habían llevado a cabo algo similar al

gobernabilidad municipal en México, sus procesos de atención y la resolución de las problemáticas de los gobiernos municipales y de la sociedad.

Servicio Civil de Carrera Municipal en las Administraciones Públicas Municipales -con dos o tres periodos de gobierno-; además de que en la mayoría de los casos el 60% de los funcionarios de la administración pública municipal nunca habían tenido experiencia previa en ese orden de gobierno y tenían una antigüedad menor a un año en su puesto;

5) Una gran mayoría de los municipios mexicanos pretendían o buscaban gestionar flujos de recursos e inversión para infraestructura social, provenientes del Ramo 33 de la Federación, en donde la opinión franca de cualquier munícipe era que los recursos siempre eran “insuficientes”.

Gráfico 23. Perfil de los Gobernantes Municipales post año 2000.

Fuente: Elaboración Propia.

Los datos mencionados en el presente apartado otorgan a los analistas en gobernabilidad municipal una visión general del porqué los *municipalistas* advertían desde antes del año 2000 que el municipio mexicano persistía en calidad de “orden de gobierno” que tardó en ser reconocido como tal, pese a su naturaleza de representación en el espacio de trabajo y en su diseño gubernamental.

En sentido estricto, los conceptos, coyunturas, estadísticas e indicadores evidencian diversos atrasos acumulados y reflejan por sí solos que tanto el concepto

de la gobernabilidad municipal como el constructo de la misma en la democracia, enfrentaron retos persistentes en términos de vida municipal, actualización del diseño institucional, déficit del ejercicio de la gobernabilidad municipal y la modificación de las realidades en los territorios locales. Por ello es crucial abordar otras vertientes de estudio y análisis vinculadas a esa problemática, todo lo cual se menciona detalladamente en el siguiente Capítulo que reseña el espacio de construcción de la gobernabilidad municipal y su relación con los siguientes apartados que hablan acerca de las relaciones de la gobernabilidad municipal con Administración Pública y el caso veracruzano del Programa Juntos Contigo.

Por último se señala que en el presente capítulo se han aportado nuevos elementos teóricos que sirven para aterrizar con precisión en el aprendizaje y la praxis de la gobernabilidad municipal en un ámbito democrático. Los elementos mencionados encontrarán otras especificaciones útiles para el análisis a partir de su complementariedad con los contenidos del Capítulo Tres. Por ello a fin de facilitar la lectura sintética, a continuación se presenta el Cuadro Resumen del Capítulo Dos:

Cuadro 5. Resumen del Capítulo Dos.

1) Los Funcionarios Públicos y los Analistas Operan sus Tareas Cotidianas desde un Concepto Central de la Gobernabilidad Municipal	2) Tienen como Tarea Central Abonar a la Construcción de la Gobernabilidad Municipal en un Ámbito Democrático	3) El Ciclo/Tarea de la Gobernabilidad Municipal también Opera desde un Concepto Fundamental del Municipio y en una Noción de Vida Municipal
4) La Evolución del Concepto del Municipio en México está vinculada a los Ajustes del Diseño Institucional Constitucional y a los Subsecuentes Cambios en su Ciclo de Gobierno así como en el Diseño Administrativo	5) El Siglo XX registró un amplio Proceso de Modificaciones Constitucionales Municipalistas que sentaron las Bases del Municipio actual, como el Espacio más Proclive para Construir la Gobernabilidad desde y hacia las localidades	

Fuente: Elaboración Propia.

Capítulo 3. El municipio como espacio para la construcción de la gobernabilidad

"¿Cuál es el mejor gobierno? El que nos enseña a gobernarnos a nosotros mismos".

Goethe (1749-1832)

Poeta y dramaturgo alemán.

El presente capítulo abordará las especificidades del municipio mexicano en su calidad de espacio fundamental para la construcción de la gobernabilidad municipal democrática, a través de diversos elementos y vertientes del fenómeno. El abordaje del objeto de estudio retomará elementos varios de la praxis de gobierno, la administración pública y la interacción ciudadana, además de aportar algunas de las perspectivas de interpretación a la labor que realizan los Poderes Ejecutivos Municipales, ya en el presente siglo. Para ello se hablará en cinco subíndices acerca de la relevancia de la participación ciudadana como parte del fenómeno de gobierno municipal, la relevancia del concepto de la Gobernación Municipal, la interacción entre la gobernabilidad municipal y los niveles de participación ciudadana, entre otros aspectos vinculatorios secundarios y terciarios.

3.1 La participación ciudadana en el municipio

Una de las ideas principales para abrir el presente apartado, especifica que el espacio municipal es el área "local" y natural para la participación ciudadana que concibe nuevas facilidades para lograr la *activación* de la vida pública después de las crisis económicas que se vivieron durante los últimos 25 años del siglo XX, cuyo contexto facilitó la emergencia de movimientos ciudadanos que solicitaban incrementar la democratización de los gobiernos más próximos, es decir, el Gobierno en el municipio libre mexicano.

A raíz de este fenómeno, la población mexicana comenzó a fortalecer el reclamo para ocupar nuevos espacios en la vida político-institucional. Especialmente cuando

comenzaba a agotarse el sistema político eminentemente centralista. El principal reclamo fue en contra de un gobierno -federal- lejano y abstracto, con el que se tenían pocos canales de interlocución e identificación. En ese entonces había poco reflejo de la existencia amplia de un actor político-administrativo que resolviera por costumbre los problemas locales, después de recibir una solicitud emanada directamente de la ciudadanía. Al tiempo que resurgió la inquietud ciudadana fortalecida por el malestar en el "caldo de cultivo", y por la incomodidad hacia las recurrentes crisis económicas. [112]

Como ya se mencionó previamente en el Capítulo Dos de la presente investigación, en el Siglo XX hubo antecedentes de que la población mexicana continuaba su búsqueda de participación en los gobiernos más próximos. Paradójicamente el municipio de principios y mediados del Siglo XX ejercía una dirección gubernamental con una praxis lejana, donde era "costoso" buscar y acceder a la interlocución con los gobiernos Federal y Estatal. La Federación absorbía los trabajos correspondientes a la autoridad municipal local, lo cual estaba aparejado con grandes dificultades para convertir las movilizaciones en gobiernos próximos y en mejores capacidades. A ese tipo de expresión democrática-participativa conllevó nuevos esfuerzos que perforaron en el siglo XXI para acceder a los gobiernos municipales, concretando la permanencia del pluralismo político y cívico que siguió la búsqueda de nuevas oportunidades para el ejercicio de un "gobierno municipal democrático", con autoridades provenientes de las filas de diversos partidos políticos.

Así, la organización social municipal pasó de organizar "sólo las fiestas del pueblo" y las "necesidades de las parroquias", hasta acercarse a la autoridad para resolver

[112] Algunos elementos centrales de este apartado pertenecen al Diplomado titulado "Introducción al Gobierno y la Administración Municipal" cuyo evento fue organizado por la Red Nacional de Teleaulas y el Sistema Nacional de Capacitación a Distancia para el Desarrollo Social, Sedesol, Indesol, en su Ciclo de Teleconferencias. Las ideas originales fueron expuestas en la 2ª Teleconferencia titulada: "El municipio como espacio para la construcción de la gobernabilidad y la democracia", la cual fue impartida por el maestro Cuauhtémoc Paz Cuevas, consultor independiente para gobiernos locales y Miembro de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales. México D.F., 2011.

sus problemas de servicios locales, gestionar mejoras en sus calles, e inclusive obtener servicios de educación, salud y seguridad. Ese auge de participación, logró movilizar la representación de los intereses locales, diversificando los mercados de propuestas hasta motivar la presencia de una nueva oferta de autoridad municipal. [113]

Por otra parte, desde finales del Siglo XX se ha reconocido con especial interés que el municipio se convertiría en un espacio de incidencia para la participación ciudadana en el nivel de gobierno que es "el más próximo", el del municipio libre mexicano. Su principal éxito se da a través de la evolución y de la interacción socio-política entre los gobiernos locales, de la representación de las voluntades democráticas, de la capacidad de alternancia político-partidista, y de la canalización del respaldo ciudadano.

No obstante, los gobiernos municipales de *origen democrático* topan con trabas estructurales en su ejercicio en los rubros político, administrativo, financiero y legal. Lo cual a su vez ha funcionado como incentivo para recurrir a la innovación y la participación ciudadana. Véase por ejemplo la visión en la que se advierten problemáticas de origen en el ejercicio de los gobiernos municipales, y por ende, en la gobernabilidad de ese espacio de acción: "El escepticismo y la poca credibilidad hacia los gobernantes en las ciudades de México han ido incrementando de forma alarmante en los últimos años. La percepción de los ciudadanos hacia la seguridad, calidad de vida y posibilidades de desarrollo, son aspectos que continúan siendo urgentes en las agendas municipales, sin embargo, parecen cada vez más lejanos para aquellos que habitan en el país y que siguen con interés lo que ha ocurrido en

[113] Paz Cuevas, *Op. Cit.* Este argumento original del maestro Cuauhtémoc Paz Cuevas, es de la mayor relevancia porque alude el momento histórico de la evolución del municipio libre mexicano desde su "subdesarrollo" en sus cualidades político-administrativas, hasta lo que se conocerá varias décadas después en la aplicación de las últimas reformas *Municipalistas,* en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En donde a pesar de que permanecía el estatus de administrador de servicios para los *municipalistas*, comienza a fortalecerse la idea de que hay un municipio con un "ejercicio de gobierno", y con capacidad para cobijar distintas expresiones del espectro político, en las que también avanzará la consolidación del movimiento de democratización y reforma del resto del Estado mexicano, de cara a la realidad más reciente del siglo XXI.

la coyuntura mexicana. Las soluciones han sido diversas, desde el replanteamiento teórico hasta acciones concretas que han derivado de los conceptos que tratan de explicar el quehacer político en la realidad mexicana. Debido a lo anterior, la búsqueda de bienestar ha incluido en el ejercicio de la gobernabilidad nuevas metodologías con la finalidad de crear políticas de calidad, que hagan a los gobiernos más eficientes y consecuentemente hagan emerger a las poblaciones para devolverles la legitimidad a las instituciones". [114]

Sobre este último planteamiento, se abordan los planteamientos de Fernando Barreiro Cavestany, quien reseña que el "buen gobierno local no se refiere a que el gobierno municipal gobierne bien, sino la configuración de nuevas relaciones institucionales que atraviesan las fronteras entre la esfera pública y la sociedad civil, y que establecen así espacio donde todos los actores estratégicos participan en la toma de decisiones que conciernen a la comunidad y al bienestar colectivo".[115] Por otra parte, el gobierno municipal ha sido un espacio de acceso a cargos públicos, con recursos limitados que inicialmente estaban degradados a resolver asuntos muy menores, como los festejos populares o la prevención de afectaciones de salud pública en una escala menor, por mencionar algunos ejemplos de constante recurrencia en la línea temporal de los últimos 100 años en los municipios mexicanos.

Por tanto, se orilló a que los gobiernos municipales recurrieran cada vez más a la innovación y a la creatividad, para canalizar la participación ciudadana en una gobernabilidad de carácter primigenio, la cual era casi vista casi como si sirviera inicialmente para "mantener las cosas estables socialmente, que no haya focos de inestabilidad social, de violencia".[116]

---

[114] Coronado López, Airée y De Alba Castañeda, José Manuel. "México: La crisis de gobernabilidad en los municipios". En "Blogs de política. Análisis de la actualidad política, económica y social". En http://www.blogsdepolitica.com/mexico-la-crisis-de-gobernabilidad-en-los-municipios/

[115] Coronado López. *Op. cit.*

[116] Este breve concepto de gobernabilidad -aportado por el maestro Cuauhtémoc Paz Cuevas- es en realidad, una visión reminiscente de aquel ejercicio de la función pública municipal del Siglo XX, y como se verá en los siguientes capítulos, ya no representa en el siglo XXI como una realidad *extensiva* para la vida del municipio libre mexicano, y mucho menos en la vida que se lleva a cabo

Hasta este punto se identifica que de acuerdo con la información aportada en los capítulos previos y con base en las reflexiones de los párrafos anteriores, resalta que en el ejercicio de la gobernabilidad municipal ciertamente hay un "contexto específico" dentro del municipio mexicano en donde ocurre una participación ciudadana "moderna". El *quid* de ese proceso está vinculado al conjunto(s) de discusión (es) sobre problemática (s) latentes o emergentes que ameritan entre sus participantes la reflexión profunda y con *aggiornamiento,* desde lo particular y desde de lo general.

Análisis indican que las discusiones de participación ciudadana sobre esas problemáticas latentes pueden verse de manera general en evidencias que apuntan, como P. ej. que 1) "la situación actual de los municipios en México es crítica" por el rebase de la facultades económicas y administrativas ante una sociedad cada vez más compleja y problemas profundos como la inseguridad; 2) hay baja participación ciudadana en los asuntos públicos y el manejo opaco de los escasos recursos económicos, lo cual empata con un "*modus operandi* de la administración pública municipal en México"; y 3) se alimentan los cuestionamientos sobre lo que afecta a los municipios en México, como por ejemplo que a) hay una "crisis mundial que desde hace 15 años se ha buscado reconfigurar" el pronóstico "desalentador " de tendencia mundial por b) el esperado incremento del desempleo en las áreas más marginadas e industrializadas de los países. Por otra parte, 4) está el aspecto financiero de México que sigue concentrando la riqueza "en unos cuantos", fenómeno recrudecido en un quinquenio a 15% anual; 5) hay una creciente población pobre en las periferias rurales; 6) se refuerzan los diagnósticos que califican a México como un "país de extremos"; 7) y ello refuerza las reflexiones sobre el vínculo "la gobernabilidad y gobernanza". Otras problemáticas latentes, de relevancia nacional y obvia implicación local, son 8) el deterioro agrícola nacional y el aumento de la importación de alimentos, 9) la afectación a la economía de los habitantes de las zonas rurales, 10) la desarticulación entre el sector agrícola y las

en los municipios que comparten la dimensión de *ser* la capital de entidades federativas, y de *actuar como* el espacio de residencia de los poderes de la Federación.

leyes de ingresos de cada población, y 11) una clara conclusión de que hay deterioro de la agricultura en México como “problemática fundamental en los municipios”.[117]

Gráfico 24. La Gobernabilidad Municipal y la Participación Ciudadana.

Fuente: Elaboración Propia.

De acuerdo con otros estudios sobre la realidad de los municipios y la participación ciudadana, se reflexionar sobre: 1) “el gran reto” de devolver a los campesinos la alternativas para sostener una vida digna; 2) las estrategias funcionales con políticas públicas para reintegrar a los campesinos a las áreas laborales remuneradas; 3) la ciencia y la tecnología como parte de esas nuevas políticas para impulsar las regiones; 4) Las correcciones en la industria, “antes de la retórica de la promoción de trabajo en el campo”, donde los funcionarios municipales deben estar capacitados en materia de administración gubernamental; 5) el prevenir un círculo vicioso sin oportunidad de emerger; y 6) el detectar la posible crisis de la inseguridad a escala nacional, con el reconocimiento de la incapacidad de los municipios, dados los nexos los gobiernos y los grupos armados del crimen organizado.[118]

[117] Coronado López. *Op. cit.*
[118] *Op. cit.*

3.2 El concepto de la Gobernación Municipal

En el presente apartado conviene precisar que el municipio mexicano y el concepto de gobernabilidad se puede entender sucintamente como “dirigir, conducir, regular (en inglés *gobernability*)” y en una acepción más general es “la capacidad de gobernar, es decir, de hacer valer decisiones socialmente obligatorias, orientándose hacia un objetivo, para mantener de esta manera la capacidad de acción del sistema político hacia adentro y hacia fuera, en especial frente a la economía y la sociedad, y con ello también su legitimidad: en sentido estricto significa regulación política, el ejercicio del poder soberano (Estatal), las funciones de gobierno, etc.”[119]

Por otra parte queda especificado que el concepto de gobernación (Governance o Gobernanza) proviene del latín medieval con *gubernantia* que equivale a conducción o dirección, mientras que el concepto tomado del inglés significa Gobierno/Organización de Gobierno, al “regular, mecanismos de regulación, orden y dominación, no solamente en cuanto al estado y la política, sino generalmente en todos los ámbitos donde en la sociedad las interacciones individuales y transacciones sociales siguen patrones de acción sistemáticos, reglas fijas y órdenes”.[120]

Cuadro 6. Conceptos centrales y diferenciación entre Gobernación, Gobernanza y Gobernabilidad.

Gobernabilidad	Governance o Gobernanza	Gobernación
En inglés también se identifica como Gobernability Es en sentido amplio el acto de dirigir, conducir o regular Su acepción general es la Capacidad de	Su concepto de origen *inglés* significa primordialmente del Gobierno u Organización de Gobierno Como acción es Regular, Mecanismos de Regulación, Orden y Dominación, no solamente en cuanto al Estado y la Política, sino en	Proviene del latín medieval con la palabra Gubernantia que equivale por lo general a una conducción o dirección En la escena moderna de México la palabra se identifica como Denominación Institucional que concentra trabajos de gobierno Es concepto de significados variados que puede referir Sistema de Gobierno en calidad de todas

[119] Nohlen, Dieter. Diccionario de Ciencia Política. Editorial Porrúa y El Colegio de Veracruz. México. 2006. Págs. 648 y 653.
[120] Nohlen. *Op. cit.,* Pág. 662.

Gobernar y hacer valer decisiones socialmente obligatorias y orientadas hacia un objetivo Como regla general es mantener la Capacidad de Acción del Sistema Político hacia adentro y hacia fuera, frente a la economía y la sociedad Como acción es la Regulación Política y el Ejercicio de Poder Soberano Estatal y de las Funciones de Gobierno	todos los ámbitos de la sociedad, en las interacciones individuales y en las transacciones sociales. Como ejercicio actúa en donde se siguen los patrones de acción sistemáticos, reglas fijas y órdenes.	las instituciones vinculadas a la función gubernativa Conceptualizaría un Sistema Político o puede restringirse como denominación a un Órgano Ejecutivo que rige la política que en términos de "Regulación Política" en un Sistema de Separación de Poderes Incluye reglamentaciones formales y formas institucionalizadas de gobernar que los hombres acuerdan en "sus propios intereses" Comprende dimensión normativa donde el Sistema Político aplica ideas de orden de las constituciones, disposiciones jurídicas o por poder de imposición Son procesos políticos internos de instituciones políticas con tomadores de decisiones y conducción política que requiere cooperación de actores políticos y sociales, en redes y sistemas de negociación

Fuente: Elaboración Propia.

Al respecto se amplía que la gobernación "incluye también las reglamentaciones formales y las formas o institucionalizadas de gobernar que los hombres acuerdan o consideran como correspondientes a sus propios intereses", incluso "comprende una dimensión normativa" en donde "un sistema político depende de ideas acerca del orden, sobre las que las personas se han puesto de acuerdo o las que al menos siguen, no importando si provienen de constituciones o disposiciones jurídicas aprobadas formalmente y si deben su aceptación al poder de imposición institucionalizado o no". En otra vertiente el concepto de gobernación refiere una "comprensión de procesos políticos internos: también allí las instituciones políticas y quienes toman las decisiones van perdiendo cada vez más autonomía de acción, y la conducción política requiere de la cooperación de los actores políticos y también sociales, en redes y sistemas de negociación (una Gobernabilidad)".[121]

[121] *Op. cit.,* Págs. 662-663.

En lo referente a la construcción de la gobernabilidad para el municipio libre mexicano del siglo XX, se alude por complemento que el concepto textual de la Gobernación Municipal refiere directamente a una "manera de gobernar que se propone como objetivo el logro del desarrollo, promoviendo un sano equilibrio entre el gobierno, la ciudadanía y los actores económicos".[122] Ahí, el gobierno no había sido el principal actor de la arena pública en los asuntos públicos gubernamentales, públicos-ciudadanos y públicos-económicos. Sólo buscaba mantener su papel rector, al tiempo que abría los cauces de participación ciudadana para encauzar toda la inquietud "local", para intervenir en los asuntos públicos con sumatoria y regulación, sin desbordar, ni deslegitimar el esfuerzo de los tres órdenes de gobierno.

En ese sentido el gobierno municipal se mostraba como un *regulador* a través del aparato administrativo, en donde el municipio tenía ejemplos claros de actuación en casos como la expedición de licencias y en la regulación del uso de los suelos. Sin embargo su planteamiento central era que el gobierno "no hacía todo" y posteriormente al acercarse el cierre del Siglo XX, los gobiernos municipales recibieron el mandato constitucional de aplicarse en cada vez más capacidades, que aunque fueron limitadas en términos de autonomía plena, en cuanto accedieron a mayores recursos federales, aprovecharon las nuevas facultades legales, hasta construirse en un nuevo ámbito de negociación político-administrativa, y al plantearse nuevos retos para renovar los espacios de la administración pública municipal.

Para abundar en los contrastes entre la "Gobernación Municipal" y la "Gobernabilidad Municipal" se rescata que: 1) la gobernabilidad y la gobernanza son conceptos fundamentalmente distintos pero en ciertos momentos se utilizan de manera intercambiable; 2) la gobernabilidad se apega al principio descriptivo y de carácter inherente a la acción política y administrativa del gobierno en su relación

[122] Paz Cuevas, *Op. cit.*

con la comunidad; 3) en la gobernabilidad se asegura que hay dos actores centrales que son el gobierno y la sociedad pero su concepción llega a señalar que hay tradiciones e instituciones por medio de las cuales se ejerce la autoridad de un país, y de la misma manera hay distinciones de naturaleza de relaciones y de dimensiones comprensibles; 4) mientras que en la gobernanza hay fundamento normativo y sirve de guía para la "gobernabilidad apropiada" en un contexto democrático moderno, de sociedades heterogéneas con problemas complejos; 5) la gobernanza también obliga al gobierno a tomar en cuenta la participación y la acción de actores externos para retomar acciones que beneficien a la sociedad; 6) en tanto que la propuesta de Gobernación Municipal alude una "manera de gobernar" y puede asegurar su existencia en cualquier sociedad que contenga los elementos inherentes de relación gobierno y sociedad, para lo cual en ciertos momentos establece metodologías propias de medición de gobernabilidad.[123]

Otro referente final nos indica que la gobernanza puede reseñar formas emergentes de toma de decisiones en asuntos colectivos y al configurarse nuevas relaciones entre los organismos públicos, el sector público y los ciudadanos. Su concepto es coincidente con las necesidades de las sociedades complejas que no pueden ceñirse únicamente al modelo de toma de decisiones unilateral o al llamado *top-down* (de arriba hacia abajo) pertinente a las formas de la gobernabilidad. Cómo se explica, la gobernanza impregna aspectos normativos para el ejercicio del poder desde el gobierno y para todos los actores implicados en una amplia esfera pública de resolución de problemáticas complicadas.[124]

3.3 La interacción de la gobernabilidad municipal y los niveles de la participación ciudadana

La gobernabilidad municipal depende directamente de los niveles de la participación ciudadana para facilitar que las autoridades públicas lleguen al poder,

[123] Coronado López. *Op. cit.*
[124] *Op. cit.*

posteriormente para legitimarse, y eventualmente permanezcan en el cargo con niveles aceptables de acuerdo/disenso. El ciclo del gobierno municipal es sumamente rápido –tres años-, a comparación de los ciclos estatales y federales –seis años-, por lo que una propuesta de dirección municipal es breve y necesariamente lleva a considerar la conveniencia y cercanía del siguiente ciclo político-electoral, en el que se renueva la titularidad de la autoridad local.

Por tanto, la gobernabilidad municipal mantendrá una relación con los niveles de participación de los gobernados (la ciudadanía o bien la población, organizaciones, agrupaciones y grupos en un territorio municipal determinado), para incidir en la redacción de las políticas y los programas públicos que se concentran en la administración pública municipal, e incluso convivirá intensamente con las organizaciones ciudadanas que planean obras que se consolidan hacia los ejercicios de gobierno que por su naturaleza de ejecución buscan ampliar sus márgenes de democratización.[125] Por tanto, la gobernabilidad municipal se mantiene como una de las primeras puertas de acceso en la transición democrática, de la que posteriormente se facilita el acceso a los partidos de distinto signo a los ciclo de gobernabilidad, en colaboración con los gobiernos estatales y especialmente con el Gobierno Federal.

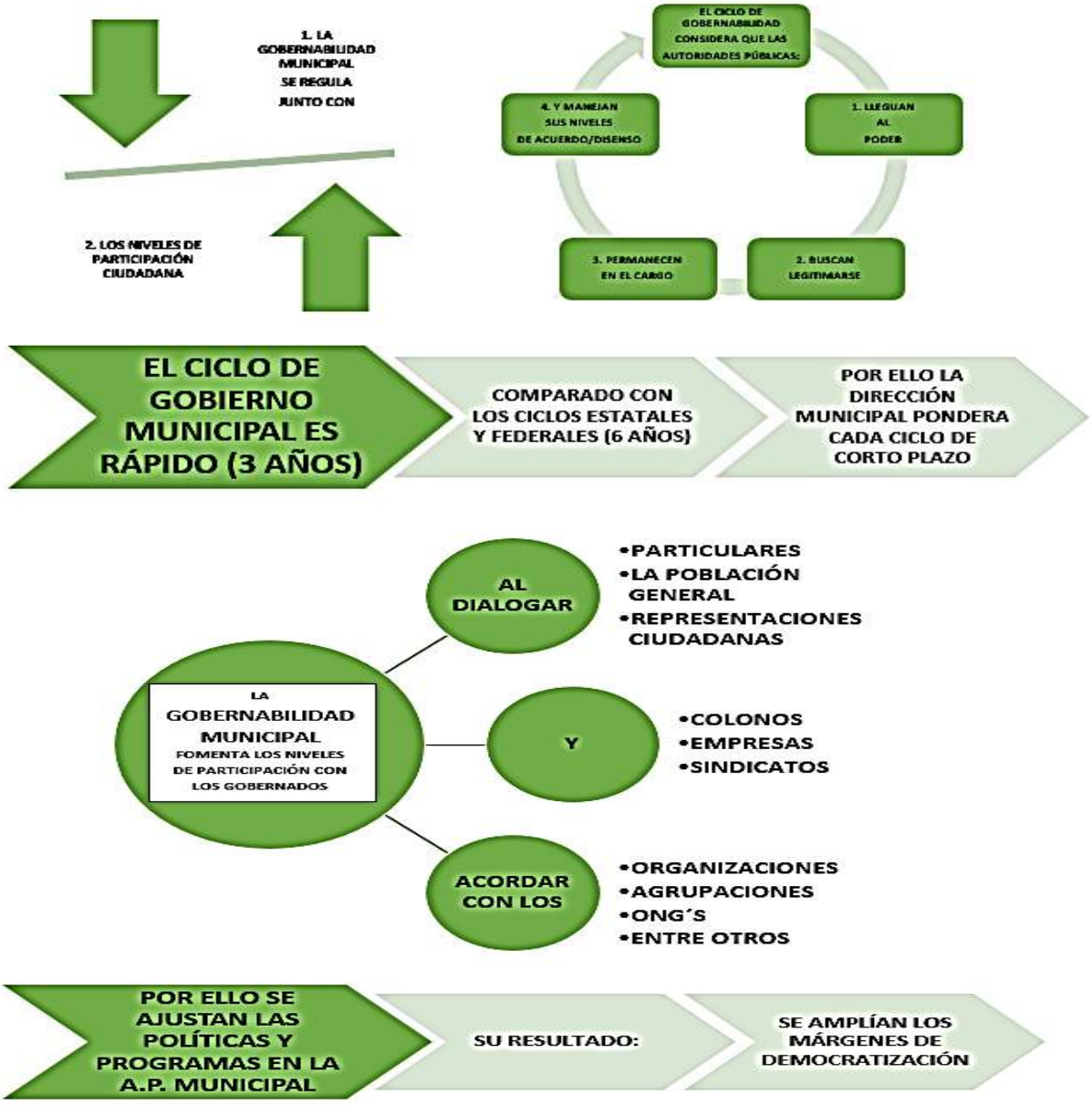
[125] Al respecto el trabajo de Fernando Barreiro Cavestany, "Los agentes de desarrollo. Una reflexión sobre el desarrollo local y sus protagonistas" afirma que "los recursos humanos constituyen el elemento motor de una nueva dinámica de desarrollo "desde abajo" y que su movilización es factor imprescindible para la perspectiva del desarrollo, En su calidad de objetivo, fin y práctica de desarrollo. Para lo cual se considera que actores locales son simultáneamente el motor y la expresión del desarrollo local para dinamizar las sociedades locales, en tanto se articulan en tres categorías principales con su dimensión propia para liderar las acciones en favor del desarrollo y el éxito de las iniciativas locales. Las categorías son las siguientes: a) Los actores ligados a la toma de decisiones, los político-institucionales; b) los actores ligados a técnicas particulares, los expertos-profesionales; y *c) los actores ligados a la acción sobre el terreno, como la población y todas sus expresiones activas).* Barreiro Cavestany sitúa a los agentes de desarrollo en la tercera categoría, por su dinámica de desarrollo donde la sociedad local puede generar "espontáneamente" a los agentes de desarrollo y lo que los diferencia del resto de los "actores ligados a la acción sobre el terreno", proviene de su complementariedad e interdependencia con las otras dos categorías de actores". En términos simples hay una apuesta de eficacia hacia sus prácticas sobre el terreno para que puedan organizar a las otras categorías de actores es la base en torno al proyecto de desarrollo, así como a los agentes de desarrollo. Referencia completa disponible en Barreiro Cavestany, Fernando. "Los agentes de desarrollo. Una reflexión sobre el desarrollo local y sus protagonistas". Proyecto Local. Organització No Guvernamental per al Desenvolupament. En www.proyectolocal.org y http://www.proyectolocal.org/files/publicaciones/pdf_9.pdf Págs. 3 y 4. Las cursivas en la cita son nuestras.

Planteamientos críticos aseguran que el modelo actual de gobernabilidad –aplicable a la escena municipal- puede llegar a ser inapropiado para resolver los problemas de las sociedades complejas y locales. Su falla práctica está en que los esquemas de ejercicio de poder "no abonan" al ideal democrático sin una transición hacia otros esquemas como la gobernanza contemporánea. El error inherente sería que los gobiernos municipales pueden "entrar en crisis" al carecer del ejercicio de poder que impone valores o decisiones, aun cuando adolece de recursos (presupuestales) suficientes. En el peor de los casos, el acumulado de los fallos de la gobernabilidad tampoco le motiva a establecer nuevas interacciones de negociación para transitar hacia una gobernanza. En esos escenarios sería obligado un sentido de urgencia para resolver las diversas problemáticas municipales, preferentemente desde la estructura primaria de gobierno y el contacto-ciudadano, dada la meta de que los gobiernos locales manejen con cercanía los problemas significativos para las personas. Pero por el contrario, dicha esquematización no sustituye a la gobernanza, que por el contrario sí logra reiterarse como otro "Mecanismo de Toma de Decisiones dentro y fuera del ámbito institucional", aunque para mantenerse y funcionar adecuadamente, la gobernanza sí requiere transformar estructuras de cultura política y la toma de decisiones colectiva.[126]

En ese disenso de propuestas se retoma el razonamiento que se plantea que en la gobernabilidad municipal siempre habrá una "agenda pendiente", vinculada casi siempre a las organizaciones tradicionales, no- tradicionales y no gubernamentales, de cada comunidad; la cual seguirá teniendo un alto grado de impacto local. Todo ello en comparación con las agendas de interacción de las autoridades municipales con las organizaciones más grandes que pueden no recibir apoyos de igual tamaño al interactuar con autoridad local o con el resto de las organizaciones sociales dispersas, principalmente con las autónomas.

[126] Coronado López. *Op. cit.*

Gráfico 25. La Gobernabilidad Municipal Depende de los Niveles de la Participación Ciudadana.



Fuente: Elaboración Propia.

Lo anterior explica el por qué en los años más recientes de construcción de la gobernabilidad democrática municipal y en el "espacio municipal-local", se han guardado ciertos niveles de *inter*-dependencia desde los programas federales que han tenido mayor eficiencia para aterrizar o "bajar" recursos financieros y administrativos para los municipios; en donde posteriormente se concreta la pretensión de articular a las diversas organizaciones sociales que son más

pequeñas y “locales”. Pero al finalizar su objetivo de interacción con esos programas federales, los vínculos se diluyen, dejando nuevamente la regulación del espacio municipal a la labor constante de otras organizaciones locales con mayor pujanza en el espacio público.

Sobre este último planteamiento Alicia Ziccardi aporta un filón de elementos analíticos para interpretar la relevancia de los programas sociales en el marco de la interacción entre las autoridades encargadas de la gobernabilidad municipal, la Federación, el desempeño de las administraciones públicas municipales, y la dimensión de la participación ciudadana. Abunda que: a) las políticas sociales mantienen “centralidad” en México dentro del conjunto de políticas públicas; b) se reconoce una “intensa situación de pobreza y exclusión social” de “grandes contingentes de trabajadores y sus familias”, producto de la adopción de políticas económicas neoliberales y de globalización de la economía; c) el rasgo del empobrecimiento masivo permanece junto con el proceso de “urbanización de la pobreza” tanto en México como en otras sociedades de América Latina particularmente después de la crisis de mediados de la década de 1990; d) la directiva del gobierno federal para las políticas sociales priorizaba inicialmente al medio rural con el programa Progresa-Oportunidades; e) posteriormente se rediseñaron las políticas para priorizar la cuestión social en las ciudades mexicanas; f) las políticas dirigidas a la población urbana pretenden otorgar un papel protagónico a los gobiernos locales y el “fortalecimiento del capital social local”; pero g) la aplicación de programas sociales enfrenta permanentemente obstáculos que limitan las posibilidades de lograr el objetivo.[127]

Por otra parte, se revela que el panorama de combinación entre la participación ciudadana y la aplicación de las políticas públicas en los distintos órdenes de gobierno, también enfrenta el fenómeno de la descentralización. Por ejemplo las políticas sociales de educación, salud, vivienda y las urbanas en general, tuvieran

[127] Ziccardi, Alicia. “Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI”. Papeles de Población, vol. 14, núm. 58, octubre-diciembre, 2008, pp. 127-139. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México. Págs. 127-128.

un origen federal, y a la postre enfrentaron procesos de descentralización para traspasar su operación a los gobiernos estatales y municipales. En donde el ingreso a la complejidad de la agenda implicó "el rediseño de las políticas sociales adoptando criterios de integralidad y persiguiendo la intención de construir ciudadanía, fortalecer el capital social y sentar las bases para el ejercicio de la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad local". Otro objetivo general fue interrelacionar "las actuaciones públicas y las instituciones públicas de diferentes ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) *planteando también nuevos instrumentos de participación personal, comunitaria e, inclusive, en algunos países, empresarial*".[128]

A razón de lo anterior se detecta la presencia de un conjunto de elementos, a través de los cuales se comprueba que el sistema de interacción de la Federación, los estados y los municipios es proclive al arrastre de un cierto nivel de *deuda* para incluir a la ciudadanía en las agendas gubernamentales y públicas. Ese proceso es natural y aunque el Manejo de los términos dentro de la costo/eficiencia político-administrativa, es comprensible dentro de una racionalidad de administración pública; no es lo más recomendable dentro de la lógica de la construcción cotidiana de indicadores para elevar la gobernabilidad.

Cabe subrayar que el manejo de la agenda pública municipal es tan diverso, como lo es la multiplicidad de temas políticos, administrativos, económicos, educativos, de servicios, y de derechos humanos, por mencionar algunos reclamos constantes de las poblaciones en las instancias locales.

Por ello la tendencia a largo plazo es compaginar la construcción de esa gobernabilidad municipal democrática hacia un mayor peso en los temas de la representación política. Sin incurrir en acciones que vayan en detrimento del interés real para el abordaje de los temas de índole ciudadana. Los cuales aunque parecieran tener menor importancia respecto de otros asuntos más importantes o

[128] Ziccardi, Alicia. *Op. cit.* Págs. 129-130. Las cursivas son nuestras.

urgentes, seguirán siendo centrales para legitimar y ratificar a la función pública y a la autoridad municipal.

Véase por ejemplo, que en Ziccardi la alternancia y el pluralismo político impactan a las ciudades *(y en este caso en los municipios mexicanos)* mientras se renuevan y acrecientan las expectativas de los sectores populares para la atención de sus demandas. Por tanto el gran desafío reside en "complementar la democracia representativa construyendo una democracia participativa en la cotidianeidad", a través de la creación de: 1) nuevas y mejores relaciones entre gobierno y ciudadanía; 2) nuevos espacios e instrumentos de participación de la ciudadanía que garanticen la inclusión de sus intereses particulares —no individuales— en los procesos decisorios de las instituciones gubernamentales; 3) al restituir el carácter público de la acción gubernamental con nuevas formas de gestión para atender la cuestión social; 4) al direccionar a las instituciones encargadas de formular y aplicar las políticas sociales; y 5) especialmente al instalar nuevas bases para construir "una gobernabilidad democrática que sustente un nuevo estilo de gobierno y de gestión en las ciudades".[129]

En la dinámica de desarrollo institucional y en las limitaciones de los modelos de gobernabilidad municipal se advierten algunos problemas adicionales. Por ejemplo: a) hay claras diferencias entre los municipios de características urbanas y rurales; b) el desarrollo institucional es requisito para que los gobiernos locales jueguen papeles relevantes en las nuevas políticas-programas sociales para los medios urbanos y rurales; y c) en algunos casos urge emprender en los gobiernos municipales las tareas de rediseño y fortalecimiento institucional. En este apartado nuevamente Ziccardi detecta limitaciones por constitución, estatuto y ley, en los siguientes apartados:

a) diseño institucional obsoleto, que reproduce la estructura organizacional sectorial y vertical de los gobiernos central o estatal;

[129] *Op. cit.* Pág. 131. Las cursivas son nuestras.

b) fuerte dependencia de los ingresos de los gobiernos locales de las participaciones federales o del gobierno central en el caso del Distrito Federal;
c) reclutamiento de personal gubernamental, aplicando principalmente criterios de pertenencia política o lealtades a grupos y personas en lugar de adoptar criterios de calificación profesional para las funciones a desempeñar;
d) políticas públicas locales sectoriales con falta de articulación entre sí, lo cual expresa la falta de coordinación institucional;
e) ausencia de políticas de promoción del desarrollo económico local, aun cuando predominan el desempleo, la precariedad laboral y las bajas remuneraciones;
f) *espacios de participación ciudadana subordinados y formales destinados a legitimar decisiones tomadas en el ámbito gubernamental, lo cual genera apatía y desinterés en gran parte de la ciudadanía; y*
g) atención y un procesamiento ineficiente de las demandas ciudadanas.

Para enfrentar lo anterior Ziccardi propone una "profunda reforma institucional para que los gobiernos locales actúen con criterios de eficiencia administrativa y democracia política". Si se considera que en "el campo de las políticas sociales, el municipio debe pasar de una actuación restringida al ámbito de la creación de la infraestructura social básica, a una política social compleja que contribuya a mejorar la calidad de vida y las formas de convivencia social".[130]

Para lograr lo anterior, estará indicado que "existe cierto consenso en que ha llegado el momento de iniciar una nueva etapa en materia de diseño y gestión de políticas sociales, en la que se deleguen mayores responsabilidades a los gobiernos y a la comunidad local para que potencien los recursos disponibles con su actuación y con el control social que pueden ejercer en su territorio. Para ello se cuenta ya con un conjunto de experiencias puntuales que deben ser evaluadas a fin de corregir los errores y formular una política social compleja, innovadora, eficaz y promotora de la

[130] *Op. cit.* Pág. 133. Las cursivas son nuestras.

participación social, que permita mejorar sustancialmente las condiciones de vida y la convivencia social de la mayoría de los mexicanos".[131]

3.4 La participación ciudadana para la gobernabilidad municipal

Es imperativo acuñar un concepto general para algo tan amplio como lo es la participación ciudadana, para poder vincularlo efectivamente con los trabajos de la gobernabilidad municipal. Ese concepto sería que por principio de cuentas, la participación social se da en los asuntos públicos y de gobierno, cuando los individuos se reconocen como autores al tomar un rol activo, dejar lo pasivo, tomando una situación determinada para conjuntar las expectativas y demandas comunes y traducir la actuación colectiva en la inclusión en algún espectro de la vida pública municipal.[132]

Desde otra perspectiva que complementa la aportación previa, se plantea que la participación ciudadana sigue siendo la misma *intervención ciudadana*, y la de las organizaciones y la de los grupos, que se inscriben en la línea de colaboración e

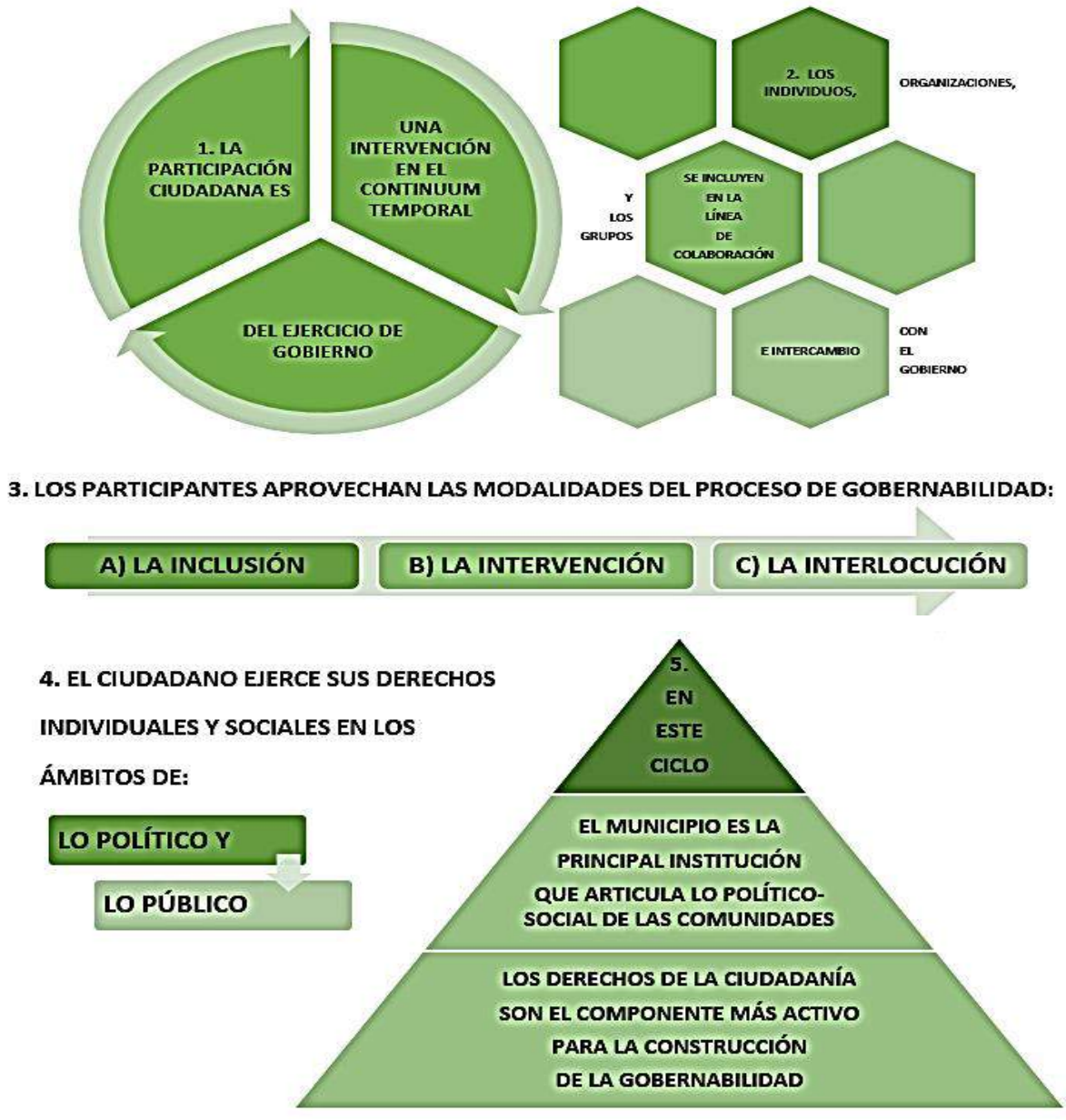
---

[131] *Op. cit.*

[132] Paz Cuevas, *Op. cit.* Otros planteamientos generales asumen que "la noción de participación ciudadana es tan antigua como el concepto mismo de democracia, su origen data de la Grecia antigua, donde los ciudadanos libres tomaban parte en las decisiones públicas (…) a lo largo de más de dos mil años de existencia, su definición se ha encontrado estrechamente ligada al concepto de ciudadanía. Derivado del concepto de ciudadanía, la noción de participación ciudadana también se encuentra estrechamente ligada a la de democracia". Aristóteles consideraba que "la Constitución correcta era la que exigía la existencia de vínculos entre gobernantes y gobernados, vínculos que otorgarían el equilibrio del poder, evitando así, la generación de un gobierno autoritario". Por tanto hay una participación "en medio de la dicotomía gobernantes-gobernados, (que) permite entenderla como un recurso de ambos lados que hace viable, visible y transitable dicha relación". Desde otra vertiente reflexiva, Ziccardi la participación ciudadana como "una asociación de individuos para lograr determinados objetivos" y "la participación significa una asociación de individuos en alguna actividad común, destinada a obtener beneficios personales de orden material o inmaterial" y "participación es siempre un acto social, colectivo y producto de una decisión personal basado en dos elementos complementarios: la influencia de la sociedad sobre el individuo, pero sobre todo, la voluntad personal de influir en la sociedad". Por otra parte hay un "acto de participar que se otorga a la voluntad del individuo como ser pensante que decide o no participar, y el carácter social de esta decisión como un conjunto de voluntades humanas que se lleva a cabo en una circunstancia específica". Referencia competa disponible en Carrera Hernández, Ady P. *Et. Al.* "La participación ciudadana en la gestión de los gobiernos locales: ¿qué se necesita para que la ciudadanía participe? Un análisis de experiencias innovadoras en los municipios mexicanos a través del Premio Gobierno y Gestión Local (2001-2009)." XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012. Págs. 1 y 2.

intercambio con el ejercicio del gobierno. Con diversas modalidades de inclusión, intervención, e interlocución a lo largo del extenso proceso de gobernabilidad, siempre dependiendo del número de personas, del momento exacto y *continuum temporal* en el que todo lo anterior tome lugar.

Gráfico 26. La Participación Ciudadana Interviene en el Ejercicio de Gobierno.



Fuente: Elaboración Propia.

Luego entonces, el ciudadano ejerce sus derechos individuales y sociales que lo remiten a los ámbitos de lo político y lo público, los cuales son esenciales para interactuar con el gobierno municipal. Ahí, el municipio seguirá como la principal institución-región de articulación político-social de la comunidad. Por lo tanto la ciudadanía y su ejercicio de derechos seguirán siendo el componente más activo e importante en el avance de la construcción de la gobernabilidad.

También se indica que la participación ciudadana "en la gestión pública es importante porque constituye un elemento fundamental y condición de posibilidad para la gobernanza democrática, y puede llegar a constituir un mecanismo para el empoderamiento social. La participación ciudadana puede ser un factor clave para lograr eficiencia gubernamental en los programas de desarrollo, sobre todo en aquéllos dirigidos a lograr mayor equidad. Asimismo, se considera como un vehículo para generar responsabilidad social en los ciudadanos, prevenir la corrupción, generar apropiación, y para reducir riesgos de control social corporativo, élites aprovechadas e ineficiencia".[133]

En otro orden de ideas, puede aclararse que "los fundamentos legales de la participación social o ciudadana están contenidos en la Constitución de la República y en leyes tanto del orden federal como estatal. También existen leyes locales que específicamente rigen la participación ciudadana en el ámbito de una ciudad (…y) el conjunto de leyes que se desprenden del ejercicio de los derechos sociales —vivienda, desarrollo social, salud y educación—hacen alusiones directas a la forma como participará la ciudadanía, tanto en el diseño como en la ejecución y evaluación de los programas sociales". Es importante conocer "los fundamentos legales de la participación social o ciudadana que rigen en cada ciudad y se convoque a la

[133] Carrera Hernández, Ady P. Et. Al. "La participación ciudadana en la gestión de los gobiernos locales: ¿qué se necesita para que la ciudadanía participe? Un análisis de experiencias innovadoras en los municipios mexicanos a través del Premio Gobierno y Gestión Local (2001-2009)." XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012. Pág. 1.

ciudadanía a participar en el diseño y aplicación de las políticas y programas sociales, así como en la evaluación de los mismos".[134]

Cabe mencionar que la participación ciudadana se insertó con nuevos bríos en la realidad nacional y en las dimensiones locales, después de la transición democrática del año 2000. El proceso de alternancia se convirtió cada vez más en una realidad práctica de ejercicio político y de dimensión ciudadana, en donde la organización política social aprovechó los cambios político-administrativos para buscar incidir cada vez más en las labores y acciones de los primeros órdenes de gobierno. De tal forma que esos insumos de colaboración democrática siguieron generando nuevos acuerdos básicos hasta actualizar los mecanismos de interacción con la gobernabilidad municipal, a comparación de aquellos escenarios de mediados del Siglo XX cuando se identificó que las posibilidades de la participación ciudadana, estaban constreñidas a la verticalidad de la realidad de las instituciones de gobierno, por encima de la aspiración de participación con un tono más horizontal.

Al incluirse una visión multidisciplinaria, los estudios del terreno de la Ley y el Estado Derecho reconocen varios particulares sobre el tema. Primero que hay cierto consenso en que la participación ciudadana es "componente fundamental" para avanzar en la democratización de la sociedad y las instituciones gubernamentales. Segundo que la participación ciudadana se concibe como "la forma de inclusión de la ciudadanía y sus organizaciones en las decisiones públicas". Tercero que esa participación no se iguala ni reemplaza a la participación política, pero "complementa" o "activa". En cuarto lugar las relaciones gobernantes-gobernados que se construyeron durante décadas tuvieron elementos de confrontación y subordinación de sectores populares y "prácticas clientelares que politizaban el ejercicio de los derechos básicos". En quinto lugar los procesos de alternancia y pluralismo de los gobiernos (municipales, en este caso) no pudieron transformar a

[134] Ziccardi, Alicia. "Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI". Papeles de Población, vol. 14, núm. 58, octubre-diciembre, 2008, pp. 127-139. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México. Págs. 134-135.

profundidad la forma de gobernar las sociedades locales. En sexto lugar se reconoce que en el espacio público de la aplicación de las políticas sociales puede inaugurar nuevas prácticas y comportamientos colectivos, pero, en séptimo lugar, las políticas sociales del Estado mexicano para lo federal, estatal y municipal tienden a complejizarse en "cómo incluir a la ciudadanía activamente en las decisiones públicas" dados "los contenidos discursivos de esa políticas".[135]

La participación ciudadana también nace de la identificación de los vecinos de los municipios con las causas comunes, como los temas que afectan a la más pequeña "agenda social", la cual puede cambiar entre colonias, comunidades, pueblos y delegaciones. Debido a que sus expectativas de solución de temas se especifican desde las demandas particulares que se entregan a la autoridad municipal, a la cual se le solicita una respuesta articulada. Se debe guardar cautela para no confundir toda participación ciudadana con lo que puede representar la autogestión al interior de los municipios, puesto que la diferencia esencial entre una y otra, reside en la búsqueda de canales institucionales para obtener respuesta directa de la autoridad. Dado que la gente se organiza principalmente para obtener algo de su gobierno, articulando las demandas con la corresponsabilidad que emana de la relación existente en el binomio gobierno-sociedad.

En un sentido general, los ciudadanos participan, porque los asuntos de la vida pública les atañen y necesitan su atención, opinión e involucramiento, a través de la interlocución con la autoridad municipal. Lo cual a su vez forma parte de un ciclo que toca los paquetes de obras y servicios públicos en los que queda delineada la posibilidad de la calidad de vida en la esfera municipal. Los ejemplos de todo lo que necesita la ciudadanía, versan desde lo más pequeño y absurdo hasta lo más complejo y posiblemente inalcanzable. El concepto elemental es que el municipio es el espacio adecuado para otorgar respuestas óptimas, como un canal de la participación, para recibir y procesar todas las concepciones posibles.

[135] Ziccardi, Alicia. *Op. cit.* Pág. 135

Por tanto, el gobierno municipal tiene que ser versátil para: 1) atender las expresiones comunitarias, 2) para organizar las estrategias colectivas, y 3) para mantener los canales tradicionales de participación como lo son la consulta abierta, el refrendo o el plebiscito, entre otras propuestas, que con medios y reglas propias buscan responder al conjunto de las necesidades reiteradas por los gobernados.[136]

La variedad de las formas de participación ciudadana se asemejan a la multiplicidad de universos de acción ciudadana en los municipios, en los que hay una demanda por parte de la población gobernada. Aunque para efectos de síntesis se puede enlistar que las principales formas de participación son cuatro, desde la perspectiva gubernamental municipal y desde los actores sociales:[137]

1) La Participación Social de los grupos, asociaciones, y las organizaciones, las cuales aprovechan la colectividad;

2) La Participación Comunitaria que no necesariamente se ciñe a unos cuantos temas, excepto por la articulación de los intereses de vecinos interesados en asuntos que les "afectan" directamente en su arraigo comunitario, en la vocación, en los gustos o en sus intereses legítimos;

[136] En este sentido se cuenta con la advertencia de Alicia Ziccardi ante la existencia de un escenario en el que las formas de gobierno carecen de versatilidad para canalizar esas expresiones comunitarias y estrategias colectivas. La autora señala que "en el aparato gubernamental y con cierta independencia del partido que controle al Ejecutivo federal, estatal o municipal, se advierte que existen resistencias en los diferentes niveles de la burocracia a abrir las compuertas de la participación ciudadana. Esta falta de convencimiento sobre la importancia de movilizar a la ciudadanía a través de la acción pública la comparten también los partidos políticos que ven en la misma una competencia a la participación política, más que un complemento (…) si bien la democracia representativa en México camina hacia su consolidación, los primeros pasos hacia una democracia participativa, que otorgue calidad a la democracia, han sido muy lentos. Para avanzar en este camino se deben revisar no sólo los enunciados de las políticas y los programas sociales, sino el diseño, la operación y la evaluación, porque es allí donde amplios sectores de la ciudadanía tendrán mayor interés en dedicar tiempo y esfuerzo para que sus necesidades sociales básicas sean atendidas a través de una efectiva y democrática acción social del Estado". Ziccardi, Alicia. *Op. cit.* Págs. 136-137.

[137] Paz Cuevas, *Op. cit.*

3) La Participación Individual que coloca al ciudadano unitario en distintas formas de interacción a través de los cauces de la administración pública municipal, para escuchar a los gobernados desde consultas, encuestas, foros de participación, los buzones, las audiencias municipales, entre otras que aprovechan la democracia directa e indirecta; y

4) La Participación Política que también será una forma de participación ciudadana, con sus características específicas, en las que se refiere la presencia de una ciudadanía que aprovecha los espacios locales para incidir en el sufragio y en los espacios democráticos, con dinámicas de premio-castigo para las expresiones políticas participantes en "lo local". Los ciudadanos participantes de la política podrían pertenecer a la sociedad civil, sin que necesariamente haya un conflicto de intereses, dado que para ellos hay un concepto de lo "apolítico".

Se identifica que al interior del gobierno municipal, la propuesta de los mecanismos de participación ciudadana representa otro universo de atención, con diversidad de canales formales-institucionales. En donde hay una diáspora de estrategias que bien puede postular la articulación de comités, presupuestos participativos, consultas, ciudadanos en obra, ciudadanos gestores, ciudadanos en la transparencia o "control ciudadano", etc.

En el estudio de la realidad más reciente, la construcción de la gobernabilidad municipal también refiere que hay un control ciudadano sobre el desempeño de la administración pública municipal. Para conocer cómo se gastan los recursos y cómo ocurre el ejercicio de gobierno. Sin que necesariamente haya una acotación tajante de la ciudadanía para el gobernante y el administrador, porque para ello se puede fomentar el espacio de vinculación-opinión entre la toma de decisiones y sus resultados efectivos en el espacio público *local*. Es por ello que es importante que haya contralorías sociales o cabildos ciudadanos que reconozcan las particularidades de la población interesada. Para incluir a los ciudadanos en los mecanismos de control; para obtener elevados niveles de legitimidad para la

autoridad en turno; para fomentar la eficiencia en el ejercicio de funciones del diseño institucional; y para mantener espacios saludables en la *vida interna* de la administración pública municipal.

La participación ciudadana también sigue incidiendo en la administración pública municipal, al abrirse a la participación desde la planeación del desarrollo municipal, que de cara al futuro se mantiene como una de las instancias con creciente importancia para incluir las expresiones variopintas en los foros de expresión de las instancias gremiales, vecinales o comunitarias. Sin olvidar que en ese espacio influyen las figuras con autoridad moral para la diversidad de temas locales que se pueden abordar, por barrio o por colonia; en donde su insumo elemental para llegar a buen puerto es la participación constructiva para conceptualizar, por ejemplo, los fines de una obra pública o los objetivos ampliados de los programas gubernamentales.

Al respecto, se comprueba que en "las últimas dos décadas se ha hecho clara la necesidad por parte del gobierno de hacer partícipe a la ciudadanía en el proceso de políticas públicas (…) ello fue producto de la nueva concepción de la actividad del sector público, mejor conocida como gestión pública. El enfoque de la gestión pública parte del supuesto de que con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con legitimidad en la prestación de los bienes o servicios que produce, se logra la satisfacción al cliente y la rendición de cuentas. Desde esta perspectiva, en la gestión pública la participación ciudadana juega un papel importante, ya que mientras existan políticas y estrategias de trabajo y colaboración entre ciudadanía y gobierno bajo un común acuerdo, existe la oportunidad de identificar necesidades, la posibilidad de plantear soluciones e instrumentar políticas en pro de la solución de demandas y de las mismas necesidades".[138]

[138] Carrera Hernández, *Op Cit.* Pág. 3. El total de los planteamientos son de Carrera.

Algunas de las vertientes más atractivas de la participación ciudadana para dirigir el desarrollo municipal, pueden considerar crucial la colaboración directa de la sociedad en algunas responsabilidades de la administración pública, para encausar desde esos mecanismos las observaciones que consideraran necesarias los titulares de los colectivos, para el manejo de las obras, bienes y servicios públicos.

Por lo tanto los gobiernos municipales pueden y deben encauzar la participación ciudadana en la construcción de las agendas de gobierno municipal, para facilitarse el "acompañamiento" que se traduce en la satisfacción de la misma demanda, y finalmente, para la evaluación del trabajo gubernamental y no solo de la gobernabilidad en su sentido estricto. La dinámica descrita depende necesariamente del manejo de la cercanía de la autoridad, en los ámbitos locales, desde las estrategias participativas que serán cada vez menos "centralizadas" y más "ocupadas" en reconocer los "contextos", para abrir nuevos canales no-excluyentes en el universo y la pluralidad del territorio gobernado.

Asimismo, está identificado que otro elemento influyente "para la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública" es "político" por la evolución del concepto de ciudadanía desde la autopercepción de "ciudadanía administrada", la ciudadanía activa y la toma de decisiones. En este sentido, la democracia participativa tiende a otorgar el papel principal a la ciudadanía, pero se reescribe en el colectivo y en la capacidad de transformación de órdenes establecidos. Al respecto hay motivaciones administrativas, gerenciales, políticas, democráticas y todas ellas definen a la participación ciudadana en la gestión pública como "intervención de la ciudadanía y sus organizaciones en todo el ciclo de las políticas públicas, desde su elaboración hasta su evaluación final y mejoramiento de la misma".[139]

Algunos gobiernos municipales podrían aprovechar esa participación ciudadana para aplicar mecanismos *mixtos* que incluyan a las colonias y barrios con intereses

[139] *Op Cit.*

divergentes, y con preocupaciones compartidas. Ello porque habría un punto de vista local que propone que las distintas partes del tejido social no tienen intereses únicos, sino intereses variados, divergentes o compartidos, para los cuales se necesitará aplicar distintas labores de diálogo en la extensión y en las particularidades del territorio gobernado.

La autoridad municipal trabajaría constantemente como *gestora* de las soluciones para los asuntos locales a través de recursos públicos, humanos, materiales, administrativos, legales, etc. Los actores políticos mezclan los mecanismos mixtos de participación ciudadana, con la hechura de soluciones político-administrativas para cada uno de los entornos donde hay un sello único de *lo local*. Ahí la autoridad construye y administra también los niveles de gobernabilidad municipal desde la labor de "facilitador" de la organización del espacio público, junto con la participación ciudadana como "elemento maximizador" de participación social en un municipio que se reconoce en sus acciones mixtas y articulación de intereses varios.

Algunos datos sobre la realidad imperante en México indican que el papel fundamental de las administraciones públicas locales está en su capacidad de establecer cauces y procedimientos que faciliten que la ciudadanía participe directamente en las gestiones de lo público y especialmente de *lo municipal*. Se asume que las entidades locales son las más adecuadas para la construcción de ciudadanía y tienen oportunidad de convertirse en "impulsores" de esa construcción. No obstante, algunas visiones críticas señalan que "…la participación de la ciudadanía en la gestión municipal es escasa".[140]

[140] Carrera Hernández, *Op Cit.* Pág. 4. Por otra parte en la perspectiva personal de Merino se destaca que hasta diciembre del año 2013 los municipios mexicanos eran objeto de reflexión ante el saldo de asuntos pendientes, entre los que destacan: 1) haber pasado de ser el gobierno más cercano al pueblo y la escuela de la democracia, a la instancia menos eficaz y más corrompida de México; 2) haber encarnado la promesa de la igualdad y la participación colectiva, hasta ser acusados de ser el lastre más importante del desarrollo; 3) haber prometido ser el lugar ideal para entretejer a la paz social, las decisiones políticas y la cooperación democrática, mientras que en el 2013 aparecen amenazados por el crimen organizado, los repartos partidarios y "la ineficiencia administrativa"; 4) por último, que el modelo homogéneo del municipio concebido treinta años atrás, "fue derrotado" por la historia y las tradiciones de cada uno en lo individual, por la voracidad de las clases políticas, dado que a ganarse la autonomía constitucional y la mayoría de edad en 1999, no sobrevino "la cooperación social esperada sino la conquista política de los puestos públicos y tras ella, la

Como se recuerda, ya desde el año 1994 se aseveraba con fuerza que los gobiernos municipales tenían que cumplir los retos principales de: 1) convertirse en verdaderos gobiernos de intermediación entre las sociedades locales y las instancias de solución de otros niveles gubernamentales bien entendidas; 2) tendrían que asumir una la participación ciudadana "libre y bien concebida"; 3) perfeccionar sus capacidades de acción en los ámbitos del a) reglamento, b) producción, c) distribución eficaz de obras y de servicios públicos, y d) desarrollo fiscal. Todo lo anterior sin descuidar 4) el aspecto de la legitimidad que se traduce en capacidades de auténtico liderazgo. Por lo que en el mejor de los casos, la conjunción de todos los elementos conformaría "el mapa de un buen gobierno local".[141]

Otras sugerencias de los especialistas son atender 1) el reto de la gestión local con la integración de la sociedad al quehacer público; 2) la búsqueda de nuevas formas innovadoras de corresponsabilizar a la población en la generación y en la formulación e implementación de sus propios satisfactores; 3) hacer un análisis de la forma en que la participación ciudadana para generar supuestos benéficos; y 4) entender y conocer las condiciones en las que funciona eficazmente junto con el aporte de los elementos para el diseño de que Políticas Públicas que mejoren constantemente los resultados obtenidos.[142]

3.5 La importancia de la participación ciudadana en el municipio

Para seguir bordando sobre los niveles de relevancia dentro del vínculo entre la participación ciudadana y la gobernabilidad municipal, se indica que lo anterior tiene que ocurrir necesariamente por reconocimiento entre los ciudadanos, representantes, funcionarios y autoridades, desde el potencial de la representación primaria en sociedad y en un entorno político esencialmente delimitado y definido

---

corrupción". En "Había una vez un municipio" de Mauricio Merino en Sección Opinión de El Universal, 4 de diciembre del 2013. Consulta en línea en http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/12/67709.php

[141] Cabrero Mendoza, Enrique. "La nueva gestión municipal. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales", México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1995, Pág. 285.

[142] Carrera Hernández, *Op Cit.* Págs. 4-5.

en el municipio y desde el mismo. El territorio municipal también puede representarse como la sede de ejecución de una Agenda Local que a su vez despliega los mecanismos de construcción de gobernabilidad *local*, de participación social, de respuestas gubernamentales, y de actuación racional e institucional.

En un escenario ideal, la gobernabilidad municipal se despliega ante la participación ciudadana, a través del ejercicio de gobierno, para lograr soluciones particulares que demuestren que hay mejores niveles de costo-eficiencia, para resolver las "particularidades" desde la coordinación de los actores específicos que se muestran dispuestos a solicitar negociación e interlocución. Luego entonces, la gobernabilidad municipal ocurre también en el espacio público que utiliza los esquemas participativos para influir en las distintas "escalas" de exposición de soluciones, para las demandas ciudadanas y sociales.

Desde otro ángulo, se menciona que la participación ciudadana seguirá siendo un elemento vital para la gestión pública municipal y por ende para la gobernabilidad municipal, en la medida en que estará representada como el insumo principal para alcanzar algunos de los siguientes objetivos: "1) Permite a los ciudadanos vincularse a su gobierno municipal e intervenir en el gobierno de su comunidad en torno a actividades de interés público; 2) Su objetivo es que los ciudadanos, en tanto portadores de intereses sociales, participen en la definición de las metas colectivas que afectan su calidad de vida, y en las formas de alcanzarlas; 3) Se canaliza a través de mecanismos institucionales siguiendo los establecidos por el gobierno municipal; 4) Sus mecanismos están reconocidos en los instrumentos legales y normativos del gobierno municipal; 5) Cuenta no sólo con reglamentación sino también con programas a través de los cuales se hace explícita; 6) Facilita la adecuación de la oferta de la gestión municipal a la demanda de la ciudadanía; y 7) Contribuye a transformar la relación de los ciudadanos con el ayuntamiento, de una cultura de súbditos a una cultura de individuos titulares de derechos".[143]

[143] Carrera Hernández, *Op Cit.* Pág. 5. Referencias adicionales sobre el tema pueden consultarse en: 1) Merino, Mauricio (coord.), "En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano", México, El Colegio de México, 1994, 300 p.; y 2) Merino, Mauricio.

Cabe hacer algunas precisiones sobre la idea previa, con la siguiente descripción simplificada de las características que queremos subrayar: "El municipio es la casa de la democracia"[144], porque facilita la participación político-ciudadana más allá del sufragio; porque ahí se vive la democracia cotidiana en los servicios públicos, en las obras, y en la atención de los problemas de mayor interés, que suceden a la menor "escala" posible, si se toma en cuenta que México es una federación. De tal manera que la incorporación de la ciudadanía en el ejercicio gubernamental, fortalece afirmativamente a la democracia municipal. Al comprobarse que hay niveles de participación que son o que resultan acreditados, y que tocan diversas actividades y momentos, en donde se ajustan constantemente los canales institucionales y los medios de interlocución con la autoridad, para no abandonar la práctica democrática en la discusión de los temas locales.

Ese quehacer democrático también es un mecanismo de aseguramiento de la gobernabilidad municipal, al permitir la apertura de las válvulas de escape, a la participación ciudadana que tiene que hacer efectiva la democracia de "lo local". Aprovechando el contacto gubernamental hasta traducir las iniciativas sociales, las cuales en el mejor de los escenarios tendrán que ser entregadas a la administración pública municipal, para generar nuevas o ajustar las viejas políticas públicas que resuelvan los problemas de importancia para todos.

Por otro lado la gobernabilidad municipal alcanza mayores grados de satisfacción en la participación ciudadana, cuando hay presencia de un fenómeno de corresponsabilidad con la ciudadanía. Así también, cuando los programas y políticas públicas se refuerzan paulatinamente, en el sentido de pertenencia e

"La participación ciudadana en la democracia". Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no. 4, IFE.

[144] Paz Cuevas, *Op. cit.* La recuperación de este planteamiento del maestro Paz Cuevas fue crucial para el presente trabajo y para la construcción del concepto de la gobernabilidad municipal democrática. Después del periodo de la alternancia -2000-2012-, el sistema político mexicano comenzó una larga espiral de transformaciones, las cuales hasta la fecha siguen concretándose en diversos espacios del ejercicio de gobierno, y especialmente en las dimensiones del trabajo del municipio libre mexicano, o bien, en el espacio de lo que los *Municipalistas* llamaron la representación de lo "local", en su esfera más básica y primaria, en donde ocurre y se fomenta una vida en democracia.

interacción con la autoridad municipal, en su espacio local. Estos últimos elementos también son conocidos como la *coparticipación* para construir la legitimidad en los espacios locales. Porque así se genera la identificación con los ejercicios gubernamentales, cada vez que se logran los objetivos construidos desde los cauces que se solicitaron y se construyeron de manera expresa. De tal forma que la gobernabilidad municipal también aprovecha sus perspectivas gubernamentales, internas y externas, para trasladar ideas y postulados a la demanda y a la participación ciudadana, en la búsqueda de una "armonía", que bien aprovechada, puede ampliar los cauces de legitimidad de los espacios locales.[145]

Otro insumo esencial para la gobernabilidad municipal y para la participación ciudadana, es abrir los distintos cauces de participación-interacción, y combinarlos con la innovación gubernamental que bien puede mejorar la capacidad del diseño institucional del municipio mexicano y de las administraciones públicas de los municipios. La innovación tendrá que ser reconocida como efectiva o desechada, por su poca eficiencia, por la opinión o por el voto de la misma ciudadanía. El acumulado de las experiencias de éxito es esencial para la gobernabilidad

[145] Elementos complementarios pueden abordarse desde la metodología que menciona que hay una gobernabilidad municipal y una gobernanza municipal. Por ejemplo "en un marco de gobernanza, la participación ciudadana en la gestión pública sólo puede canalizarse a través de mecanismos institucionales". Por ello se propone una "tipología para determinar con mayor claridad el origen de la participación ciudadana en la gestión pública municipal: *Una sociedad participativa:* en esta variable se ubicarían las experiencias que la sociedad tuvo la iniciativa de crear, aunque más tarde haya sido aceptada por el gobierno local y se la haya brindado un marco para su institucionalización. La generación de estas prácticas no depende de la estructura del gobierno, en ellas los ciudadanos tienen la capacidad de elegir un asunto común (agua, drenaje, pavimentación de alguna calle, basura, seguridad, etc.) para organizarse y hacerse escuchar. *Un gobierno incluyente:* en esta variable se clasifican los casos que provinieron de la iniciativa del gobierno, el cual ha abierto un espacio para que su ciudadanía incida en la gestión local. *ii) Objetivos.* Se señaló que en los últimos años, se han adoptado dos corrientes en torno a la participación ciudadana (CE, 2005): la gerencialista y la que construye capital social. A partir de estas dos corrientes es posible tipificar los objetivos de las experiencias de participación ciudadana de la siguiente manera: *Objetivos para la implementación de políticas públicas:* enfocadas en mejorar alguna área de la gestión pública con base en la participación de los beneficiarios. *Objetivos para la democratización:* que se proponen dar voz y capacidad de incidencia a la ciudadanía en la actividad gubernamental para construir o fortalecer la gobernanza. *iii) Financiamiento.* Retomando el enfoque de Montecinos (2006), se dividirá en: Recursos propios y Recursos externos (…) *iv) Mecanismos.* De acuerdo con Ziccardi (2004), considerando su estructura, los mecanismos para dar cauce a la participación ciudadana se pueden clasificar en dos tipos: individuales y los que contemplan una participación que puede ser individual o colectiva (…)". Referencia completa disponible en Carrera Hernández, *Op Cit.* Págs. 7 y 8.

municipal, casi en la misma medida en que es necesario tener recursos públicos, para continuar operando en vías de un ciclo positivo, en donde la política gubernamental municipal se mantenga como “asertiva”, y no como impositiva o centralista.

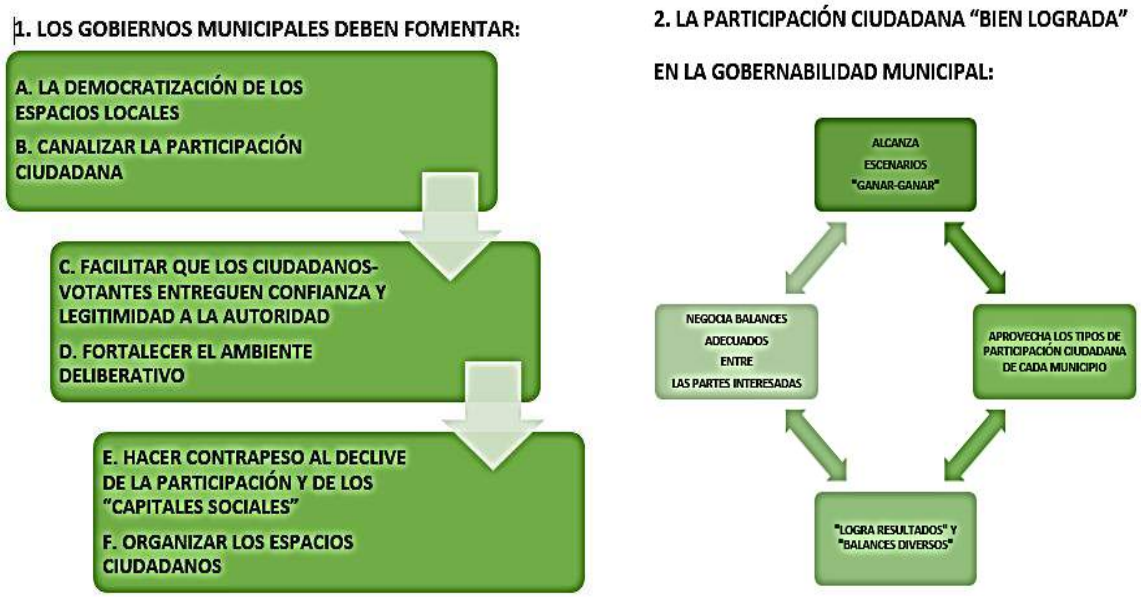
A manera de precisión, el gobierno municipal y la gobernabilidad municipal tienen que reconocerse en su “fortaleza” de carácter, al impulsar desde la democracia, la participación ciudadana, la agenda pública municipal y la construcción de los espacios de “lo local”, hasta ampliar el arraigo ciudadano. De esa forma, el gobierno seguirá siendo un jugador primario en la construcción de la gobernabilidad municipal, con el acompañamiento de la participación ciudadana que le legitimará el ejercicio de la autoridad, en su búsqueda para incrementar y ampliar sus capacidades de gestión en todo el espacio local.

La participación ciudadana “bien lograda” en la gobernabilidad municipal, puede alcanzar un escenario de ganar-ganar, al negociarse hasta alcanzar los balances adecuados entre las partes interesadas, para abrir así, el paso a través de los diversos cauces de interlocución en los niveles locales. Aunque esos elementos descriptivos de la generalidad y teoría podrán contrastar con la praxis, al encontrarse que hay particularidades en los tipos de participación ciudadana para cada uno de los municipios del país, por ende, también habrá diversos resultados y balances. La presencia de los mecanismos mixtos alude varias maneras de enlazar los canales de participación, a través de las grandes tendencias que se refuerzan de acuerdo a los momentos y a condiciones específicas que se requieren para resolver el conjunto de problemas locales determinados, los cuales pueden abarcar desde la esfera de lo político, hasta imbuir en lo social, con valores heterogéneos, correlacionados, vinculantes, relaciones de tensión ò relaciones de control/disrupción, entre otros estadios.

No obstante, la realidad alcanza a cualquier modelo teórico inicial y advierte que cuando hay escenarios de poca productividad de gobernabilidad o escaso margen

de ganancia/cooperación en los involucrados, “la participación de la ciudadanía se incorpora como un componente indispensable en la gestión pública con el fin de hacerla más abierta y plural (…) para que dé una respuesta más eficaz a las necesidades de la sociedad”. Pero “a pesar del gran número de beneficios que se le atribuyen, la participación ciudadana *no es fácil de lograr* (…) para diseñar una estrategia eficaz para promover la participación ciudadana en la gestión pública es indispensable considerar el ámbito de gobierno que la promoverá”. En el entendido de que “para que la ciudadanía participe en la gestión de lo público, es imprescindible que lo haga sobre aquello que conoce y comprende (…:) el gobierno local (…) donde se tienen mayores posibilidades de que la participación ciudadana se incorpore de manera eficaz a la gestión pública”. [146]

Gráfico 27. Algunas Prioridades de los Gobiernos Municipales y la Participación Ciudadana.



Fuente: Elaboración Propia.

Por otro lado, la participación ciudadana en los ámbitos de lo local-municipal tiene su origen máximo en el ejercicio del derecho de participación ciudadana democrática, con los gobiernos locales de distintos signos políticos cuyos estilos se conceptualizan en la cultura de participación política y en los problemas

[146] Carrera Hernández, *Op Cit.* Págs. 9-10.

estructurales del diseño municipal, con las características únicas que les imponen los canales de interacción gobierno-sociedad.

La significación reside en que los sustentos de la participación ciudadana cambian de región a región o sufren transformaciones durante los procesos de transición o alternancia, cuando los nuevos gobiernos buscan deslindarse de las autoridades previas, hasta generar nuevos escenarios, como por ejemplo: 1) la búsqueda de la innovación participativa, 2) la gestación de una nueva cultura política local, 3) el imperativo de planear a corto y mediano plazo –es decir una administración pública municipal que busca renovarse-, y 3) el aprovechamiento del impulso ciudadano para "organizarse" versus los cacicazgos o los liderazgos "de facto" que implican la presencia de actores con diversas dinámicas de participación/interacción cuyas características son menos democráticas.

Los gobiernos municipales pueden fomentar el retorno o fortalecimiento de la democratización de los espacios locales, al canalizar la participación ciudadana y al facilitar que los ciudadanos-votantes entreguen nuevamente su confianza y legitimidad a la autoridad local. En esa escena natural se puede fortalecer el ambiente deliberativo para hacer contrapeso al declive de la participación de los "capitales sociales"[147] emanados de la organización de los espacios ciudadanos.

Actualmente, el nuevo papel del gobierno municipal, es en realidad, el de un retorno sugerido y obligado a los trabajos para hacer y fortalecer ciudadanía, para el ejercicio de los derechos y obligaciones ciudadanas. En un espacio en donde

[147] Paz Cuevas, *Op. cit.* El maestro Paz Cuevas advierte tácitamente que en la vida de la función pública municipal la gobernabilidad municipal democrática requiere el uso adecuado de los recursos del gobierno para transformar el espacio democrático de "lo local", para alcanzar el insumo de mayor relevancia para cualquier figura política que crece a la postre de la resolución de las problemáticas locales y regionales: el "capital social", que crece o reduce en relación al binomio gobierno-sociedad. También requiere fomentar la confianza y la "certeza" respecto del trabajo público que aportará soluciones a los gobernados y que logrará un acumulado de reconocimiento entre las partes involucradas, para seguir impactando positivamente los contenidos de las agendas municipales, gubernamentales, políticas, sociales y colectivas. Las figuras políticas, los funcionarios públicos y los liderazgos de representación local, necesitan construir "nichos" que reproduzcan sus "capitales sociales", para abundar los trabajos de gobernabilidad, la concreción de planes y proyectos de corto, mediano y largo plazo, y el ciclo de trabajo en la administración pública municipal.

cotidianamente conviven el otorgamiento de los servicios públicos como una tendencia cada vez más reformada.

Los gobiernos municipales también deben detectar los ciclos naturales de inicio, auge, declive y término de los fenómenos de la participación ciudadana en los espacios de lo local. Para trabajar con ello en los espacios político-administrativos, hacia la conversión de todas las iniciativas y solicitudes, así como en las políticas públicas específicas que mantengan el ciclo gubernamental “en oxigenación” y en constante renovación, a pesar del breve período de gobierno de tres años.

En otra arista, los gobiernos municipales se enfrentan a la paradoja de sostener los niveles adecuados de la participación ciudadana, si logran cumplir/incumplir las demandas ciudadanas a través de su labor constructiva en la gobernabilidad municipal, especialmente cuando no tienen la cantidad de recursos financieros necesarios y deseables para resolver el acumulado de problemáticas y reclamos. La gobernabilidad municipal puede complicarse al enfrentar el constante déficit de acercamiento ciudadano causado por la falta de incentivos y por la lentitud o incapacidad para resolver las causas del reclamo de los gobernados. Por tanto, los municipios también deben recurrir de forma periódica a los recursos de innovación y gestión, para construir nuevos caminos que les puedan proveer de los recursos públicos diversos y variados, para cumplir sus compromisos dentro del Estado de Derecho y en el *franco* aprovechamiento del capital social que le reditúa la participación ciudadana.

Especialistas han mencionado que el termino de innovación municipal tiene una multivocidad subyacente, con un proceso y resultado, pero según la definición que propone la OCDE -Manual de Frascati- es “la transformación de una idea en un producto o un servicio comercializable, un procedimiento de fabricación y distribución operativo, nuevo o mejorado, o un nuevo método de proporcionar un servicio social”. Asimismo el término “innovación” designa producto, equipo y servicio nuevo o mejorado en el mercado, pero su “énfasis se sitúa en el resultado

del proceso" con la forma en que "se ha concebido y se produce". Pero su reconstrucción esboza "un complejo sistema de interacciones, de idas y venidas, entre las diferentes funciones y participantes cuya experiencia y conocimientos se refuerzan mutuamente y se acumulan.[148]

Por otra parte, se teoriza que en la Innovación Político-Administrativa hay: 1) precedentes del terreno de la gestión y de las organizaciones públicas con distinciones entre las nociones de cambio estructural, aprendizaje, modernización, adaptación, innovación y creatividad; 2) complejidad de las relaciones clásicas en el cambio incremental, corriente y adaptativo con una dependencia en las actividades de rutina, acumulación de elecciones sobre cálculos costo-beneficio, aprendizajes por ensayo-error, conflictos individuos-grupos, difusión imitativa de ideas y comportamientos, sustitución o composición cambiada del personal, en especial de función directiva; 3)deslizamientos semánticos u operativos con consecuencias en la índole adaptativa, contra-adaptativa, e innovativa; 4) lo anterior permite crear el primer mapa para orientar la transformación de la esfera pública; y 5) la innovación ciertamente puede ocurrir en ámbitos de distintos tamaños o de forma local, con niveles susceptibles para alinearse en el continuum, lo cual a su vez obligará a precisar cada nivel , sus referentes empíricos y la exploración de relaciones e implicaciones recíprocas.[149]

En términos de Innovación y Gobernabilidad (hacia lo municipal) puede teorizarse desde lo general que: a) la gobernabilidad enfrenta explosiones de demandas para el perfeccionamiento y consolidación de las formas de los estados de derecho post dictaduras; b) en ese sentido algunos modelos se inclinan más hacia la gobernanza, e buen gobierno o a la buena gobernabilidad; c) sin embargo seguirá vinculada a la propuesta de ajustes estructurales, a la persistencia del déficit fiscal y a la responsabilidad de los funcionarios públicos en el uso eficiente, eficaz y legítimo de

[148] Días, Cristina. "Para Leer la Innovación (Notas de Teoría y Método)". En Accastello, Eduardo. "Innovación en la gestión municipal". Mesa Ejecutiva de la Federación Argentina de Municipios. Págs. 10-11.
[149] Días, Cristina. *Op. cit.* Pág. 12 y 16.

los recursos; d) todo ello vinculado al espacio natural de innovaciones y a la opción teórico-metodológica para replantear el problema de la pluralidad de racionalidades y a sus categorías complejas de procesamiento.[150]

De las Innovaciones en la Gestión Municipal se ha teorizado que en términos de gestión local se pueden considerar tres tipos de cambios vinculados a las siguientes cuestiones: 1) ¿Qué hacer?; 2) ¿Con quiénes y cómo hacerlo? y; 3) ¿Qué tipo de organización se adopta a tales fines? Con lo cual se pueden comenzar algunos cálculos sobre la "propensión de un municipio a innovar" a través de las siguientes preguntas: 1) ¿Cuál es la misión que el gobierno local ha definido para sí?; 2) ¿Cuáles son sus campos intervención?; y 3) ¿Cuáles son los servicios que presta y las políticas que pone en práctica? Lo cual empata con el conocimiento de la lista de personas que interactúan en el municipio para formular, implementar y evaluar políticas públicas, programas y proyectos, sin dejar de lado cuales la "modalidad" con la que dichos actores se articulan. Otro enfoque analítico cuestiona la organización de reorganización de la administración municipal para localizar los nuevos desafíos: 1) cambios ocurridos en el entorno político, económico y social; 2) la revalorización de los gobiernos locales como agentes promotores del desarrollo económico y social; 3) el nuevo contexto donde las organizaciones y actores identifican sus intereses comunes, acuerdan las acciones compartidas para "actuar estratégicamente"; y 4) se establece responder a las nuevas cuestiones de la Agenda Local. Al respecto los autores de esta metodología aseguran que "durante las dos últimas décadas del siglo XX se produjeron diversas transferencias de funciones y servicios a los gobiernos locales, como parte de programas de descentralización, configurando nuevos escenarios en los cuales los municipios, con limitadas experiencias y recursos, comenzaron a enfrentar nuevos desafíos,

[150] *Op. cit.* Pág. 32. Para complementar los datos sobre el tema expuesto se recomienda abordar en Cristina Días el apartado titulado "Cómo estudiar entonces la innovación como proceso social" ubicado en la página 27 del texto; el apartado titulado "Organizaciones e innovación", ubicado en la página 30 del texto en donde se menciona la perspectiva de Roberto Ávalos Aguilar, Director del Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal del INAP mexicano.

cómo gestionar establecimientos y/o programas de atención de salud, de nutrición, empleo, tercera edad, infancia, saneamiento, seguridad ciudadana, etcétera".[151]

Lo anterior requiere reconocer la existencia de la dimensión de Participación y Construcción de Ciudadanía, así como la participación social en la gestión municipal entendida como un medio para mejorar la calidad y eficiencia de las políticas públicas. Ello posibilitará el aprovechamiento de los recursos presentes en la sociedad local y de los que son externos a la administración del municipio. Que incluso, de acuerdo con el enfoque endógeno del desarrollo hay una vinculación que contribuye a la participación ciudadana en términos de "efectividad de las políticas" y "mayor correspondencia de las necesidades y demandas comunitarias con los objetivos y resultados de los programas y proyectos sociales que se gestionan en el municipio". De forma que la ciudadanía está integrada al proceso de significación de la ciudadanía y de los sujetos que participan en las actividades colectivas, por la "capacidad para establecer formas organizadas de acción y vincularse con el mundo de las relaciones sociales". Visto de otra forma, al identificar estos escenarios se pueden "superar situaciones de exclusión social" en términos de consumo de bienes y servicios en los mercados relacionados con las "instituciones que inciden en la vida social y política local". Además de que la participación social en la gestión de políticas locales "no sustituye a la participación de la ciudadanía" dentro de las instituciones del orden constitucional, ni del potencial de la "contribución política" de los grupos socialmente excluidos en términos de "capacidades de acción y prácticas ciudadanas".[152]

---

[151] Tecco, Claudio A. "Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local" en Accastello, Eduardo. "Innovación en la gestión municipal". Mesa Ejecutiva de la Federación Argentina de Municipios. Pág. 44.

[152] Tecco, Claudio A. *Op. cit.* Págs. 51-52. Para complementar los elementos del marco teórico aportado por Tecco se recomienda también la lectura de los siguientes textos en la misma obra: "Fragmentación y articulaciones de la política social local" por Sergio Raúl Ilari; "Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de Experiencias Locales" por Alejandro Villar; "El origen de la innovación en el gobierno local. Reflexiones a partir del análisis de casos" por Daniel Cravacuore; "Liderazgo político e innovación en la gestión local" por Martha Díaz de Landa; e "Innovación en el rol de los gobiernos locales: avance tecnológico y ciudad en la era de la globalización" por Guillermo Marianacci.

A manera de conclusión del planteamiento previo, el gobierno municipal seguirá siendo el principal encargado de fomentar y mantener la participación ciudadana como su insumo básico en la construcción y sostenimiento de la gobernabilidad. Así como para continuar las labores de vinculación entre la gobernabilidad municipal, la agenda municipal y las tareas que sistemáticamente realiza la administración pública municipal.

Prácticamente no hay límites creativos para la búsqueda de la articulación de la participación ciudadana en el universo de actores que residen en un municipio. Las posibles limitantes están en la posibilidad inventiva de la autoridad municipal para dialogar e intercambiar con las partes interesadas. El escenario ideal es que no haya discriminación hacia ningún tipo de organización o representación ciudadana, debido a que en el cuadro general, cada actor y grupo representa valores de articulación e interacción. Precisamente porque las políticas públicas y los programas de gobierno, les impactan de forma general y de manera particular, mientras que la factura de las soluciones le atañe a los involucrados de los problemas específicos que se mencionan en cada espacio local.[153]

Otro reto en la incesante labor de la gobernabilidad versus la participación ciudadana, está en el diseño que realiza la autoridad municipal para recibir la participación ciudadana, en concordancia con las leyes estatales de participación ciudadana y con los reglamentos que especifican las formas de participar, sin que

[153] Algunos planteamientos interesantes de la innovación se pueden encontrar en "Innovación municipal hoy. Casos exitosos en Chile". Programa Puentes UC-Centro de políticas públicas UC. Chile. 2014, con una Lectura sugerida de los apartados "Innovaciones municipales" y en el "Primer concurso innovación pública: veredas limpias". Otras referencias de casos mexicanos se pueden encontrar en: 1) Guillén López, Tonatiuh Et. Al. "Gobierno de proximidad: la capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana". Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). México. 2007; 2) Guillén López, Tonatiuh Et. Al. "Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México". México. Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006; 3) Guillén López, Tonatiuh y Ziccardi, Alicia. "Innovación y continuidad del municipio mexicano: análisis de la reforma municipal de 13 Estados de la República" Colección Las ciencias sociales. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2004; 4) Guillén López, Tonatiuh. "Los Gobiernos Municipales en México: Entre la Modernización y la Tradición Política." Colección Las Ciencias Sociales. Miguel Ángel Porrúa Series. El Colegio de la Frontera Norte, A.C., 1996; y 5) Guillén López, Tonatiuh. "Municipios en Transición: Actores Sociales y Nuevas Políticas de Gobierno". El Colegio de la Frontera Norte. México. 1995.

ello forme una camisa de fuerza que frene la interlocución ente las partes interesadas. Ese escenario también incentiva el incluir a la participación en los canales municipales, para abordar aspectos en la agenda municipal. Las leyes y bases normativas plantean el regular la dirección gubernamental y la participación ciudadana sin bloquear el acercamiento de la sociedad con el gobierno municipal, o el desdibujar al Ayuntamiento en su papel de construcción de políticas públicas y de gobierno con "sello ciudadano".

Los gobiernos municipales también deben conocer los límites del entorno intermunicipal, en donde la población que interactúa en el territorio estatal forma parte del pluralismo cívico-político que se refleja en las realidades de transición democrática, al "pintar" a los gobiernos locales de distintos colores, cuyos mecanismos de interlocución con la ciudadanía tienen sellos distintos y en donde las regiones ostentan agendas ciudadanas de cuño plural, las cuales se transmiten a través de los canales políticos, institucionales y gubernamentales.

Un escenario de pérdida para los gobiernos municipales y para las sociedades participantes es cuando una administración y los representantes del tejido social pierden o neutralizan su impulso original para intercambiar sus posturas en asuntos de interés común. Debido a que ello representa un retroceso para la construcción del espacio público y de la legitimidad del trabajo gubernamental. Precisamente porque la ciudadanía es una definición legal "de facto"[154], a diferencia de la mejora del trabajo gubernamental que es un proceso que depende de la tensión constante, la cual transita entre la gobernabilidad municipal que se construye a diario, y entre

[154] Paz Cuevas, *Op. cit.* En este planteamiento se destaca que para el maestro Paz Cuevas, el espacio público municipal no tiene al funcionario público como actor central, sino al ciudadano del municipio libre mexicano como el constructor de la democracia "local" el cual utiliza los canales que le permite las instancias institucionales, como por ejemplo el Ayuntamiento, el Cabildo, y la Administración Pública Municipal. De tal forma que los derechos ciudadanos reconocidos en la Constitución y en las leyes de las entidades federativas, otorgan una "ciudadanía" *de facto* que se menciona en el marco jurídico, aunque su ejercicio requiera ampliarse hacia la realidad cotidiana, con una clara interacción con el constructo de la gobernabilidad municipal que le atañe a cada grupo de gobernantes en turno, desde su ejercicio de responsabilidad intrínseca a la labor de dirección del diseño institucional del municipio.

las agendas municipales que siguen un desarrollo determinado, por lo general con pocas pausas.

Por tanto, cobra importancia que haya un reconocimiento del municipio cada vez que se afirma como la instancia de autoridad que es la *más próxima* a la ciudadanía, para ofrecer la inclusión en el círculo de legitimidad y eficiencia, a través de los cauces que mejor funcionan para el universo de cada problemática local.

Los gobiernos municipales también funcionan como canales de absorción de las presiones ciudadanas que eventualmente generan controversias, disputas, diferencias o posturas públicas que necesitan “recuperarse” con las autoridades, a fin de alcanzar una utilidad mayor para el binomio gobierno-sociedad. La participación ciudadana en los niveles óptimos es un asunto de “construcción político-administrativa”, por cuanto es el resultado de un trabajo de articulación e intercambio para generar capitales sociales a partir de un despertar de interés ciudadano. Porque también utiliza los instrumentos legales y los canales institucionales para convertir mecanismos y resultados en nuevos presupuestos, obras, gestiones, servicios públicos, políticas públicas y programas gubernamentales.

En términos del análisis sobre la maleabilidad de la gobernabilidad municipal en México, estaría sugerido reflexionar sobre la utilidad de los siguientes acciones comunes: 1) los gobiernos municipales pueden reconocer a la dimensión natural de la participación ciudadana para generar/resguardar los espacios de presión organizada/desorganizada; 2) coordinarían a las autoridades e instancias de acercamiento para reconocer la pluralidad política y la diversidad en “lo local”; 3) pueden reconocer los espacios de divulgación (persona a persona, grupo a grupo, medios de comunicación o espacios virtuales -redes sociales-) en donde la

presencia ciudadana puede convertirse en Estrategia de Impulso a la Agenda de Temas Relevantes de determinado *espacio local*.[155]

Asimismo, los gobiernos municipales 4) pueden cuidarse de no incurrir en comparativos ociosos de los niveles de participación ciudadana que ocurren de región en región, donde las problemáticas, Agendas Municipales y Agendas Ciudadanas tendrán distintos pesos específicos en su propio ámbito de gobernabilidad o en su enfoque territorial; 5) por el contrario, pueden construir la gobernabilidad municipal al impulsar una Agenda Municipal lejos de filias y fobias, al garantizar el desahogo de los cauces de acercamiento institucional y al atender la diversidad de posturas en el tejido social.

Por último, 6) el gobierno municipal puede calcular que dependiendo la relevancia del tema, las voces aisladas no generan presión mayúscula ni llamados importantes para modificar la vida cotidiana.[156] Por tanto, 7) las autoridades municipales pueden aprovechar el fenómeno de la ciudadanía organizada como la Conformación de Actores Contingentes que reciben seguimiento en el ejercicio pleno de gobierno y en la interlocución. Finalmente, 8) las limitaciones en el espacio de participación se restringen esencialmente hasta el momento del cambio de gobierno. Ellos se considera que la interlocución en las Agendas garantiza acercamiento gobierno-sociedad dada la meta máxima de lograr gobiernos con niveles aceptables de éxito

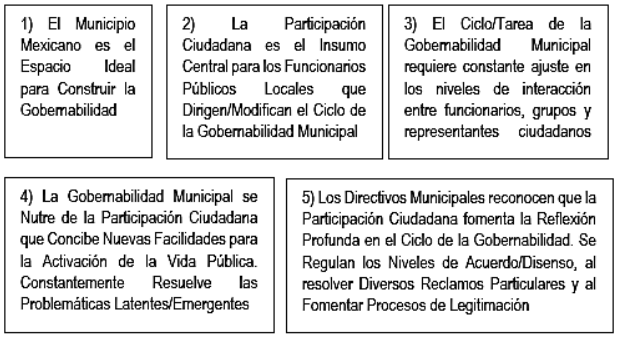
[155] Hay profundas vinculaciones con la realidad que enlaza los espacios de la globalidad y de lo local. En donde los gobiernos municipales necesitan con mucha mayor frecuencia recurrir al establecimiento -de acuerdo a sus recursos y capacidades- de una plataforma de gobierno digital o de gobierno-en-línea, a través de la cual se generen los contrapesos necesarios para garantizar la existencia y la disponibilidad de los medios de interlocución para las expresiones y espacios de “lo público” y “lo local”. Precisamente porque la *res pública* -cosa pública- se muestra en el S. XXI con muchas más vertientes de vinculación con otros problemas de índole nacional o global, incluso más de lo que se percibía en el S. XX.

[156] El maestro Paz Cuevas explica que la participación ciudadana es bien reconocida como un fenómeno que puede presentarse como “unitario” ante los espacios de gobierno, entre aquellos individuos que pagan impuestos, residen en espacios locales, o en el mejor de los casos, que resuelven sus problemáticas directas sin generar un intercambio articulado con sus colonias y comunidades. De tal forma que para la expresión de la gobernabilidad municipal democrática, no habría una mayor presión, o mejor dicho, un reclamo contingente, a menos que se sumaran cada vez más voces identificadas en resolver sobre un tema específico. Para lo cual se tendría que otorgar la apertura de un canal de diálogo institucional y las ofertas de interlocución para restablecer un cierto nivel de “normalidad” y de gobernabilidad.

y costo-eficiencia, con programas y políticas reconocidas por la ciudadanía participante y beneficiaria.

A manera de cierre del presente apartado se confirma que con los elementos teórico-prácticos ya aportados, los analistas del fenómeno de la gobernabilidad municipal bien pueden conocer más acerca de la extensa labor de la construcción del Ciclo/Tarea de la Gobernabilidad local y su correlación con los niveles de la participación ciudadana. Es por ello que a continuación se presenta el Cuadro Resumen del Capítulo Tres a fin de que el lector pueda enlazar fácilmente esos contenidos con la exposición que se llevará a cabo en el siguiente capítulo.

Cuadro 7. Resumen del Capítulo Tres.



Fuente: Elaboración Propia.

Capítulo 4. La Gobernabilidad Municipal y la Administración Pública Municipal

"No hace falta un gobierno perfecto; se necesita uno que sea práctico".
Aristóteles (384 AC-322 AC)
Filósofo griego.

El presente capítulo estará dedicado a exponer los elementos principales de la articulación, entre la construcción cotidiana de la gobernabilidad municipal, y la importancia del acompañamiento y "dirección" en las tareas de la administración pública municipal, para garantizar un ciclo positivo en el entendimiento y el acuerdo dentro del binomio gobierno-sociedad.

Asimismo se reseñarán algunos de los componentes principales que confirman la relación directa y obligada, entre el trabajo de gobernabilidad municipal y la dotación de los servicios públicos municipales, que por ordenamiento constitucional del artículo 115, tienen que otorgarse desde la administración pública municipal correspondiente a cada demarcación territorial y a cada entidad jurídica municipal.

4.1 La articulación de la Gobernabilidad Municipal y la Administración Pública Municipal: el enfoque hacia los servicios públicos municipales

Para efectos del presente apartado conviene recuperar el siguiente concepto de gobernar, que puede servir a los fines de delimitación de algunas de las actividades directivo-administrativas que se llevan a cabo en el municipio libre mexicano. Se dice que gobernar: "proviene del latín *gobernatio, -onis,* que implica dirigir, regir, mandar, conducir, guiar. Es el agrupamiento de las personas que ejercen la dirección o el manejo de todos los asuntos que competen al pueblo; el gobierno implica el conjunto de órganos del Estado, el conjunto de poderes del Estado, la dirección del Estado. El gobierno, como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan las actividades necesarias para alcanzar

los fines que establece el orden jurídico de un Estado. El gobierno implica el ejercicio de las tres funciones: legislativa, administrativa y judicial. El término "gobierno" es más amplio que el de "administración", ya que éste se encuentra incluido en una parte del gobierno."[157]

Dicho lo anterior, es conveniente mencionar uno de tantos conceptos de administración pública que por sus componentes sirve para ubicar la dimensión de la tarea de gobierno, y los esfuerzos de gobernabilidad municipal. Por "administración pública entendemos el conjunto de órganos que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo; tiene como actividad principal la prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad; esto es la administración es la responsabilidad directa del Ejecutivo. El Ejecutivo es unipersonal y su ejercicio lo realiza a nivel federal el Presidente de la República; a nivel estatal, el gobernador; y a nivel municipal, el presidente del municipio."[158]

Cabe añadir que frente a los conceptos de gobernar y administración pública, la construcción de la gobernabilidad municipal se presenta como parte de los esfuerzos cotidianos y continuos, en los que uno de los mayores ascendentes de influencia es la coordinación entre los órdenes de la Federación, los Estados y los municipios, para regir la amplia gama de asuntos públicos. Así, el origen inmediato de toda acción gubernamental municipal se corresponde a los requerimientos de ley en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la división territorial, y a la organización político-administrativa vigente para los municipios. En donde se instalarán las autoridades de elección popular directa cuyo espacio de residencia serán el Ayuntamiento y el Cabildo.

Por tanto, en los contenidos del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere que hay una vocación democrática y representativa

[157] Robles Martínez, Reinaldo. "Función Legislativa del Municipio", en Valencia Carmona, Salvador (Comp.), "El municipio en México y el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal", México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pág. 438.
[158] Robles Martínez, *op. cit.*, pág. 437.

otorgada a la forma de Gobierno de la República.[159] Lo cual se complementa con el contenido del artículo 115, fracción I[160], donde se confirma que los municipios por medio de los Ayuntamientos electos en forma directa y universal, serán los encargados de la "administración" de los asuntos públicos del municipio libre.

Por otra parte, las bases constitucionales que dan sustento a la administración pública municipal que se coordina con la gobernabilidad municipal, están señaladas en la fracción II del artículo 115, en donde se dicta textualmente lo siguiente: "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que *organicen la administración pública municipal,* regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal".[161]

Además, el inciso "a" de ese mismo artículo profundiza con los siguientes dictados: "(…se otorgan) las *bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo*, incluyendo los medios de impugnación y los órganos

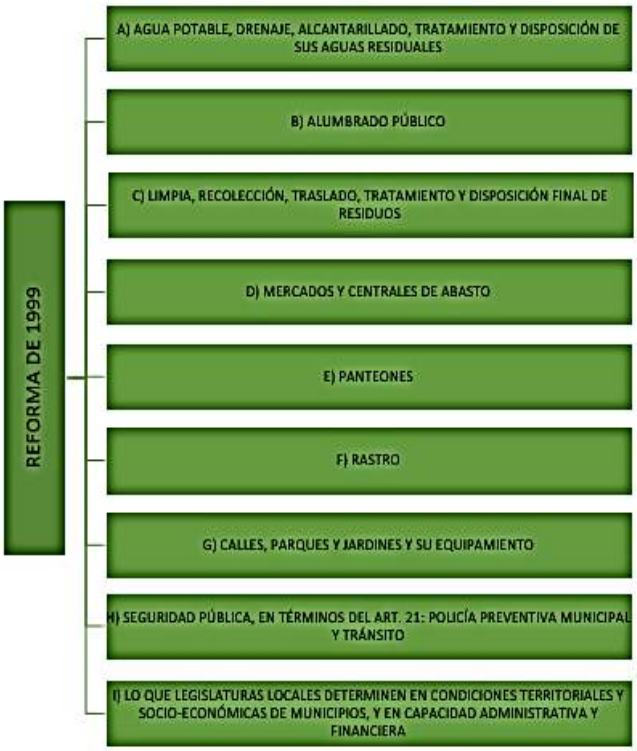
[159] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición 2014, Pág. 44. El texto íntegro del artículo 40 es el siguiente: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

[160] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición 2014, Pág. 103. El texto íntegro del artículo 115, fracción primera, es el siguiente: "Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes"; fracción I: "Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado."

[161] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición 2014, Pág. 104.

para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad."[162]

Gráfico 28. Desglosado de Contenidos en la Reforma Municipal de 1999.



Fuente: Elaboración Propia.

Adicionalmente, en la fracción III del mismo artículo se establece que los servicios públicos, deberán otorgarse desde y por la administración pública municipal, de acuerdo a los contenidos de la reforma de 1999, y se inscribirían en nueve incisos de responsabilidad a cargo del presidente municipal, en los términos de los reglamentos correspondientes, cuyos contenidos textuales se pueden ver en el Gráfico 35.[163]

---

[162] *Op. cit.*

[163] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición 2014, Pág. 105. Un importante texto sintético sobre la evolución de las reformas a los contenidos del artículo 115 se encuentra en el trabajo de Olivos Campos, José Rene sustentante. "La gobernabilidad democrática municipal en México" / tesis que para obtener el grado de Doctor en Derecho, presenta José Rene Olivos Campos; asesor Jorge Fernández Ruiz, Doctorado en Derecho UNAM, Facultad de Derecho, Págs. 56-72. Otras referencias sobre los primeros 9 procesos de reformas al artículo 115 constitucional y sus implicaciones en el municipio mexicano, se pueden consultar en: Rodríguez Valadés, Juan Manuel. "El municipio mexicano y evolución del artículo 115 constitucional". Capítulo Dos: El municipio y las

Como se puede deducir de los contenidos sucintos de la Constitución, el ejercicio de la gobernabilidad municipal ocurre por la profunda vinculación entre el aparato de gobierno y la administración pública del municipio libre mexicano; esa es su dimensión "de hecho y de derecho". No obstante, como en toda realidad social y administrativa en la que se aporta sustancia para llevar a cabo las labores de gobierno, hay otras particularidades que requieren abordarse de manera más detallada.

Una vertiente adicional de análisis que debe mencionarse, es aquella que reconoce que el municipio libre mexicano goza de una administración pública municipal, y que por tanto, cada municipio es un "espacio de relaciones", en donde el papel primordial lo tienen las personas en su calidad de vecinos, habitantes de colonias, demarcaciones y asentamientos, cuyo principal contacto se da con sus gobernantes para resolver los principales problemas de las localidades, a través del trabajo de la gobernabilidad municipal y del desempeño de la administración pública municipal.[164]

Otros planteamientos adicionales se encuentran en el trabajo descriptivo del entonces secretario General de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), José Octavio Acosta Arévalo, quien abordó el particular durante sus exposiciones y cátedras llevadas a cabo durante el año 2011. En ese rescate de

Reformas Contemporáneas al 115 constitucional. Págs. 31-61. En http://es.slideshare.net/LuisMartinPerezSuarez/el-municipio-mexicano-y-evolucin-del-articulo-115-constitucional Otra exposición relevante está en las declaraciones del diputado Carlos Rodríguez Velasco en donde explica paso a paso el proceso histórico de propuesta y aplicación de cada reforma. Referencia completa disponible en: Rodríguez Velasco, Dip. Carlos PRI-LVII Legislatura. "Reforma al Artículo 115 Constitucional: Fortalecimiento Municipal" http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont8/leer5.htm

[164] La fuente directa de este planteamiento está en las nutridas exposiciones de la 4ª Teleconferencia titulada: "Retos y perspectivas de los municipios en México" la cual fue impartida por el secretario General de la Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm), José Octavio Acosta Arévalo. El evento fue coordinado por el director de Capacitación a Distancia del Indesol, Arturo Fernández, como parte de la programación de la Red Nacional de Teleaulas y del sistema Nacional de Capacitación a Distancia para el Desarrollo Social, de la Sedesol. Ello durante el Ciclo de Teleconferencias de apoyo al diplomado: "Introducción al Gobierno y la Administración Municipal" llevado a cabo en México D.F., en el año 2011. Referencia también disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=222RqLho5YE

ideas, se expone que el municipio también es definido “informalmente” como el territorio en donde ocurren las relaciones elementales del “gobierno local”, para establecer sus reglas, medidas y condiciones con las que se transformará la realidad inmediata, a través de obras y diversos servicios públicos, como las que se dictan en el en el artículo 115. Por tanto, el gobierno municipal está configurado de origen, para ser el “primer espacio de contacto”, a través del cual la ciudadanía buscará ponerse de acuerdo para definir el tipo de “desarrollo local” que conviene a sus habitantes. De igual forma el municipio libre mexicano es el territorio físico y material en donde ocurre la principal incidencia del binomio gobierno-sociedad para “la búsqueda de una mejor condición de vida”.[165]

Otra vertiente para comprender el municipio, aparte de su diseño institucional y constitucional, es al abonar una visión de espacio y ejercicio de gobierno en interacción con la sociedad, de la siguiente manera. El municipio también es reconocido como la “sede de la construcción colectiva” de las soluciones, para los retos de la triada gobierno-ciudadanía-territorio, cuyo avance en la línea temporal de los últimos 100 años ha sido a través de la construcción de “futuros deseados” para las mayorías ciudadanas. Inclusive, el municipio y su dimensión de gobierno, en el Ayuntamiento y en el Cabildo, también han sido definidos como los ámbitos de la esfera gubernamental básica en los que se seguirán enfrentando “la mayor cantidad de retos con la menor cantidad de recursos públicos”, en comparación de los gobiernos federal y estatal.[166]

A nivel macro, el municipio también es visto como la representación más pequeña del territorio nacional en donde México está presente en cada una de las más de

[165] Acosta Arévalo, José Octavio. *Op. cit.* El autor abundó en este planteamiento al asegurar que durante los siglos XX y XXI los principales retos de los municipios mexicanos fueron superar sus propias debilidades de diseño estructural, para cumplir las disposiciones constitucionales que le prometían a la población alcanzar una mejor calidad de vida. Aunque en sus propios postulados posteriores reconoció que dicha tarea no se alcanzó. Debido principalmente a un conjunto de problemáticas persistentes que también se conformaron en los retos para la escena actual que enfrentan los *Municipalistas*.

[166] *Op. cit.*

2400 delimitaciones territoriales municipales. Puesto que todo el "territorio nacional", es en realidad un espacio del mismo "territorio municipal".[167]

Otra vertiente de planteamiento político-administrativo que explica como ocurre la articulación entre la gobernabilidad municipal, la administración pública municipal y el enfoque hacia los servicios públicos municipales, se encuentra en los postulados de José R. Castelazo.

Castelazo asegura que la gobernabilidad produce políticas públicas, aplicables desde el aparato de la administración pública, cuya explicación sintética podría ser la siguiente[168]:

1) en primer lugar se entiende a la gobernabilidad como "la capacidad que muestren en los hechos gobierno y sociedad para actuar juntos, lo que no es un aspecto insignificante, sino una cualidad del desarrollo político en cualquier sistema";
2) los involucrados "podrán diagnosticar y prevenir problemas comunes, evaluar caminos alternativos, decidir las opciones más rentables desde el punto de vista socioeconómico y político, compartir los costos y, en su caso, repartirse la tarea para llegar a los objetivos propuestos";
3) que el método sugerido es escuchar, respetar, argumentar, persuadir y realizar "lo que a cada quien le corresponda y esté previamente acordado, enfrentando las responsabilidades a que haya lugar en el marco del Derecho";
4) se reconoce que hay una responsabilidad primaria en el gobierno para no "abdicar de ejercer la autoridad en representación del Estado";
5) el gobierno deberá mantener la disposición para abrir los cauces de la participación social intensa, organizada y responsable, desde las figuras jurídicas que la enmarquen; y

[167] *Op. cit.*
[168] Castelazo, José R. "Administración pública: una visión de estado." Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2010. Pág. 47.

6) como agregado se encuentra que en términos de políticas públicas es indispensable la participación igualitaria del gobierno y la sociedad.

Otros planteamientos adicionales de Castelazo advierten que[169]:

7) la gobernabilidad puede entenderse como la forma en que gobierno y sociedad se suman como una entidad para actuar conjuntamente con el fin de privilegiar la cooperación sobre el conflicto;
8) deben identificarse las relaciones de los distintos sectores sociales con diversos poderes y ámbitos de gobierno;
9) deben definirse las acciones conjuntas entre la sociedad y el gobierno;
10) se fijan las responsabilidades; y
11) la gobernabilidad buscará finalmente el "consenso" en la Agenda de Gobierno, privilegiar la comunicación, la argumentación y la persuasión entre actores y por trabajar conjuntamente para construir las políticas públicas.

Gráfico 29. Modelo de Castelazo en la Relación de la Gobernabilidad y la Producción de Políticas Públicas.

Fuente: Elaboración Propia.

[169] Castelazo. *Op. cit.* Págs. 51-52.

Desde otro ángulo Castelazo destaca que la gobernabilidad entendida como el "conjunto de políticas públicas" ayuda a lograr equilibrios requeridos, pero "cobra realidad" cuando enfrenta la operación simultánea de la gestión gubernamental y de la política ciudadana. Incluso, sugiere que la eficacia política puede generar las condiciones de gobernabilidad y hacerla evidente en los logros de bienestar general y al mantener los conflictos en un mínimo. Con la sugerencia de que habrá una gobernabilidad cuando los beneficios sean superiores a los costos que conlleva producir esos mismos beneficios.

Por otra parte, el autor asegura que las competencias primarias de la administración pública son:

1) atender todas las materias que le incumben a la colectividad;
2) desempeñar el papel de cohesión en la comunidad al encargarse de dar la cara ante la sociedad; y
3) abocarse al "papel de gobierno", para fortalecer la gobernabilidad desde las instituciones gubernamentales, las cuales tienen como deberes: a) inducir, preparar, capacitar y actualizar permanentemente a los servidores públicos en la concreción de sus tareas profesionales, no tanto con una visión –administrativista-; y b) todo ello con un sentido amplio de sustentabilidad.

En esa labor, la administración pública se compagina en los planteamientos originales del pensador italiano Gianfranco Pasquino, quien reflexiona sobre la gobernabilidad y la calidad de la democracia, al mencionar los factores claros que la explican como por ejemplo: la política social, sus políticas públicas y la transparencia gubernamental-administrativa.[170]

En lo correspondiente a la colaboración entre las dimensiones de la administración pública y la gestión pública gubernamental, Castelazo explica que el objetivo de la gestión pública gubernamental es la transformación de las demandas, necesidades

[170] *Op. cit.* Pág. 252. Los conceptos subsecuentes de la exposición de Castelazo se localizaron en las páginas 11, 55, 81, 200-201, 252, 281 del texto citado.

y expectativas sociales en programas con resultados específicos. Con un impacto principalmente en el bienestar social, la infraestructura física, la salvaguarda de la soberanía nacional o la seguridad pública de las personas físicas y morales y de sus bienes. Con lo cual se podría contribuir esencialmente a establecer los equilibrios indispensables entre los sectores sociales para garantizar así la gobernabilidad democrática

Otras ideas centrales en la propuesta de gobernabilidad de Castelazo indican que:

1) el Gobierno se constituye principalmente por un conjunto de instituciones legítima y legalmente establecidas a través de las elecciones o los procesos electorales;
2) se organiza con el objeto primario de realizar -los fines de Estado;
3) se sugiere aceptar que los entes gubernamentales son públicos y que a razón de ello pertenecen a la colectividad y realizan su función a favor de esa misma colectividad;
4) la función pública permanecerá estructurada en las tres ramas clásicas del poder -Legislativo, Ejecutivo y Judicial- para administrarse adecuadamente en torno a propósitos comunes; y
5) la función pública se yergue también en la disciplina administrativa pública para planear, organizar, dirigir y controlar la acción del gobierno en el territorio y en las parcialidades que son los municipios, las entidades federativas y la federación.

Para Castelazo también está sugerida una distinción entre el concepto de gobierno y la administración pública, por la función pública a cargo del gobierno y la representación del Estado. En tanto que los servicios públicos son “compatibles” en esa relación sucinta, mediante las fórmulas de concesión o de la explotación legalizada para que los entes sociales distintos al gobierno puedan proveerlos de las utilidades económicas legítimas para los prestadores de servicios. Adicionalmente especifica que los servicios públicos son del público y para el

público, pero no necesariamente sostienen una relación de obligación para ser prestados exclusivamente por las entidades públicas.

De forma que el gobierno tendrá que garantizar a la población el costo, la calidad y la oportunidad de los servicios comprometidos mediante herramientas como las tecnologías modernas, la concesión a los particulares de los servicios públicos para disminuir los costos de la burocracia y para darles mayor eficiencia y eficacia en los resultados; excepto en los casos en los que se arriesgue la factibilidad del país o se impida que el Estado genera la riqueza necesaria para alcanzar el desarrollo sustentable.

Finalmente destaca de la propuesta de Castelazo que en términos de servicios públicos hay una pertenencia "básicamente al ámbito municipal" debido al volumen y complejidad poblacional, de forma que los mismos se podrían ubicar bajo la responsabilidades diversas. Por lo tanto se puede definir cuáles servicios públicos serán indelegables por "seguridad del propio Estado" (por información, tecnología involucrada, importancia o cohesión social). Por último, esos servicios públicos deben ser útiles al propósito específico y su concesión no se constriñe solamente a una discusión ideológica, puesto que los servicios públicos son como una "espina dorsal" que cumplen objetivos y elementos centrales que sostienen causas y objetivos de la administración pública municipal, cuya finalidad es servir cotidianamente a la población.

4.2 La administración pública municipal sostiene la gobernabilidad al otorgar servicios públicos

El presente apartado requiere la recuperación de los planteamientos teóricos de Jorge Fernández Ruiz quien habría explicado que la función administrativa encuentra dificultades para precisarse en las obras de diversos autores que trataron de definirla por exclusión de las funciones legislativas y jurisdiccionales, al asegurarse que la función administrativa es la que se compagina en la función

pública, y que es diferente de toda aquella que es la legislativa o la judicial. No obstante, clarifica que "la función administrativa, como todas las funciones públicas tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, distintas de las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades individuales, en las que podemos identificar o escindir nuestra propia necesidad". [171]

Gráfico 30. La Gobernabilidad Municipal y su vinculación con los Servicios Públicos.

Fuente: Elaboración Propia.

Para Fernández Ruiz el planteamiento central del ejercicio de la función administrativa está en el cumplimiento del mandato legal para alcanzar los fines del Estado, en la federación, entidades federativas y en los *municipios*, concretamente con el bien público, el establecimiento y el mantenimiento de la paz y el orden públicos. De tal manera que la multicitada función administrativa pertenecerá

[171] Fernández Ruiz, Jorge. "Servicios públicos municipales". Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México. Pág. 93.

"formalmente al órgano depositario del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de que los depositarios de los otros poderes la desempeñen materialmente".[172]

De acuerdo con ese autor entre las numerosas funciones públicas de los municipios, algunas de las más relevantes son las siguientes: 1) los municipios exhiben sus bandos de policía y buen gobierno, así como sus reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; 2) imparten la justicia municipal de barandilla; 3) administran las haciendas; 4) tienen a su cargo la seguridad pública municipal a través de la Policía Preventiva Municipal y la Policía Municipal de Tránsito, entre otras.[173]

Por otra parte, el municipio libre mexicano es reconocido como el espacio natural de gobierno, del ejercicio de la construcción y del desarrollo de la gobernabilidad, al albergar a los pobladores que buscan materializar sus aspiraciones para el desarrollo local y regional, así como para obtener bienestar y calidad de vida. Se sugiere que la población tiene las nociones de cuáles son sus oportunidades de calidad de vida en el municipio donde reside. Lo cual ocurre en función de la cantidad, calidad, regularidad y eficiencia de servicios elementales tales como: agua potable, transporte público, vialidades, recolección de basura, seguridad pública, acceso a servicios de salud, entre otros.[174]

---

[172] *Op. cit.* Págs. 93-94.

[173] Para abundar sobre otros conceptos de los servicios públicos municipales, como por ejemplo la teoría jurídica del servicio público; los criterios orgánicos, funcionales, jurídicos y legales; los servicios públicos propios e impropios; las características esenciales del servicio público en la generalidad, igualdad, regularidad y continuidad; los elementos indispensables del servicio público ; las definiciones del servicio público en materia de legislación, jurisprudencia y doctrina; la división y clasificación del servicio público en generales, regionales, municipales, coincidentes y coexistentes; así como los precios, tasas, poderes tarifarios, naturales es jurídicas de las tarifas, consecuencias de la naturaleza jurídica de la tarifa y remuneraciones a los prestadores de los servicios públicos; se recomienda la revisión de las páginas 94 a 135 de la obra de Fernández Ruiz, Jorge. "Servicios públicos municipales". Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México. Págs. 94-135.

[174] Acosta Arévalo, José Octavio. *Op. cit.* En este planteamiento, José Octavio Acosta Arévalo asegura, basándose en su experiencia, que existe una dimensión de conciencia de los pueblos y comunidades, respecto de los límites reales en la capacidad de desarrollo local y regional que les ofrece su lugar de residencia. Puesto que el municipio libre mexicano es el espacio territorial más próximo a la población, donde prevalece la condicionante de acceso a una administración pública costo-eficiente, con servicios públicos bien regulados, para ofertar una "calidad de vida" que puede llegar a ser en un sentido pleno.

Así, el gobierno municipal se mantiene constantemente como el objeto del escrutinio ciudadano al buscar maximizar sus oportunidades de aprovechamiento de recursos naturales y capacidades medioambientales, para sostener los proyectos de desarrollo humano a corto, mediano, y largo plazo. La población de los entornos locales tiende a conocer con mayor certeza a las autoridades municipales que logran las pautas positivas y negativas en la administración de los recursos públicos. En esa dinámica se aprovechan las oportunidades para el acercamiento y el diálogo con la autoridad local, para demandar la resolución de diversas problemáticas que se gestan persistentemente en las delegaciones, colonias, barrios, caseríos, pueblos, demarcaciones, asentamientos, etcétera.

En esa perspectiva, los presidentes municipales y los funcionarios públicos locales se identifican como los más cercanos y vinculados a la realidad cotidiana de la población, al poseer los canales naturales de diálogo e intercambio con la ciudadanía que solicita servicios. A diferencia de otras figuras de mayor jerarquía como los Gobernadores o Presidentes de la República, que a pesar de su relevancia político-administrativa, pueden aportar menores posibilidades de realizar un diálogo cercano en colonias, comunidades y pueblos. Al respecto destaca una paradoja de la vida municipal donde los gobiernos municipales son identificados como instancias de diseño institucional con debilidad, subordinación política y dependencia económica respecto de los órdenes federales y estatales. Precisamente porque los periodos de gobierno de solo tres años y su planeación presupuestal anual no les permite construir onerosos planes de gobierno con proyecciones de 10 a 25 años.[175]

La concentración de prioridades en la vida municipal en México, identifica a los grandes conglomerados citadinos como una zona de ocurrencia del fenómeno de la intermunicipalidad. El cual se convierte en el signo para comprender el comportamiento de las grandes ciudades capitales que rebasan las fronteras entre los municipios, hasta fundir sus problemas en grandes zonas de necesidades variopintas. Algunas zonas metropolitanas de las capitales estatales están

[175] *Op. cit.*

compuestas por grupos de hasta cinco municipios. Lo cual por si solo representa un reto para garantizar el otorgamiento de los servicios, al obligar la aplicación de un diseño institucional distinto para la gestión presupuestal, el intercambio de visiones, la construcción de los proyectos conjuntos y para la elaboración de respuestas para sus problemáticas comunes.

En esa dinámica se comprueba que los acuerdos intermunicipales no logran desaparecer las presiones referidas a los Ayuntamientos, por la demanda de servicios públicos eficientes. Excepto por atenuar problemáticas multidimensionales para las ciudades que persiguen los proyectos de expansión política, administrativa y económica, de una forma acelerada.[176]

Por ejemplo, algunas de las respuestas más acertadas para mejorar la calidad de vida en las ciudades capitales, se siguen centrando en la idea y proyectos de los llamados "gobiernos de proximidad" que logran fungir como actor central e indispensable para la reconstrucción de la vida municipal que oferta mayor bienestar y calidad de vida.

En esa gran paradoja que se sigue describiendo, otra de las problemáticas más comunes en la vida de los municipios mexicanos de menor territorio, población y gobiernos con recursos limitados, es su dinámica intermunicipal que se asemeja más a la subordinación, la cual se genera a través de las numerosas esferas de

[176] *Acosta Arévalo, Op. cit.* Este planteamiento de Acosta Arévalo conveniente compaginarlo con los aportes de la maestra Leticia Santín del Río en su exposición del 30 de julio de 2013 en el Salón Benito Juárez del Congreso del Estado de México, donde asegura que "la verticalidad no resuelve los problemas de los municipios (…) adoptamos un sistema de horizontalidad que nos permite resolver (las) problemáticas compartidas de gran importancia (…) en temas tan relevantes como los desechos sólidos, el alumbrado público y los drenajes, además de todos los contenidos del artículo 115 en su fracción sexta". Santín del Río asegura que los convenios de inter municipalidad son vías más flexibles para que los regidores participen en gobernabilidad municipal al fraguar mecanismos de entendimiento interinstitucional para resolver diversos temas de la agenda municipal. "La intermunicipalidad y los retos estratégicos para el desarrollo sustentable de los municipios". Contraloría Legislativa del Estado de México. Consulta en línea en https://www.youtube.com/watch?v=yKQR3ML5bf0 Para abundar sobre el tema se recomienda la lectura de la obra "Una nueva estrategia de gobernanza local. La Intermunicipalidad en América latina". Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo. Centro Estatal para el Desarrollo Municipal (CEDEMUN). México. 2012.

influencia que emanan desde los Gobiernos Estatales. Sobre todo al recordar que antes de las reformas municipalistas de finales del Siglo XX, los municipios mexicanos eran reconocidos en la medida en que estaban visualizados como instancias administrativas destinadas a dotar a la población de diversos servicios públicos. No tanto así como un área de ejercicio formal del trabajo intenso de la gobernabilidad, el cual depende del cumplimiento de cuantiosos compromisos, a través de la operación eficiente del aparato de administración pública municipal.

Al respecto la maestra Leticia Santín del Río refiere que ante varias problemáticas se puede recurrir a las asociaciones "intermunicipales" para alcanzar el desarrollo inter sustentable de los municipios con diferentes capacidades interinstitucionales y financieras que representan al amplio mosaico con esquema de gobierno municipal, en donde podrían no tomarse en cuenta otras particularidades metropolitanas, indígenas, interurbanas; y donde la escasez de recursos obliga la creatividad para administrar las aportaciones locales y las participaciones federales y estatales, que son derecho constitucional de los municipios. La piedra de toque del planteamiento es que el municipio tiene que seguir enfrentando los altos costos de dotar servicios públicos que son funciones otorgadas por la Constitución.[177]

Datos adicionales reseñan que en el año 2013 más del 70% de la población del país vivía ya en la mayoría de los municipios urbanos del país, causando un crecimiento y expansión metropolitana que obliga a una dinámica conurbada con variadas problemáticas poblacionales compartida. Por tanto la autoridad municipal busca otorgar eficientemente los servicios en competitividad económica para la potencialidad de las ciudades capitales. Como escenario principal también se identifica un federalismo "muy centralizado" en términos de aportaciones y participaciones federales que concentran hasta 78% para la federación y del 3% a 7% para los municipios, un rato crucial para los municipios con varios millones de habitantes y prioridades proyectadas hasta el nivel estatal.

[177] Santín del Río, *Op. cit.* La presente cita abarca también los párrafos subsecuentes en los que se pretenden sintetizar las ideas centrales y datos estadísticos aportadas por la autora, considerados con gran calidad para el presente apartado de análisis.

Como dato comparativo con un periodo más reciente, se recuerda que el gobierno municipal fue reconocido como “gobierno” apenas en la reforma política de 1999, con “calidad de gobierno” para reforzar sus postulados administrativos. Por consecuencia esos “nuevos” gobiernos municipales (P. ej. del periodo 2000-2015) buscaron su fortaleza hacia la dirección de asuntos públicos de diseño institucional y en los mecanismos de intermunicipalidades. Ya en las encuestas de los perfiles municipales en México (INEGI-CONHAPO, 2000) se contabilizaron más de 500 municipios asociados de facto para resolver problemáticas en materiales de construcción de carreteras, basura y otros asuntos comunes. Ese mecanismo buscó reunir hasta tres municipios para atender tanto objetivos variados como magnificar el potencial conjunto de resolución de problemas. Otros datos centrales en la veta de estudio de Santín del Río indican lo siguiente:

1) con las intermunicipalidades las facultades de los gobiernos permanecen dada la posibilidad de alcanzar un “buen acuerdo” que fortalezca las legitimidades de las autoridades municipales involucradas en otorgar servicios públicos o avanzar planes de desarrollo urbano;

2) estará pronosticado que en el siglo XXI seguirá la tendencia de concentración poblacional en grandes zonas urbanas, en donde la competitividad económica estará vinculada al constante crecimiento de las manchas urbanas, a la dificultad del transporte de la población productiva, así como a los marcos normativos que permiten garantizar el otorgamiento de los servicios en esas condiciones;

3) cada Estado mexicano tiene una Ley Orgánica Municipal que rige la forma y la fórmula en que cada asociación de municipios podrá desempeñarse, con marcos referenciales cruciales para resolver problemas específicos de las agendas municipales;

4) los munícipes deben atender sus respectivos Estatutos de Gobierno que conviven en la dinámica centralista del sistema federal y en donde estará el agregado de

anunciar a las autoridades estatales y federales los mecanismos para “bajar recursos” a través de intensas rutinas administrativas que se tienen que seguir negociando en el centro de la República;

y 5) La ley General de Coordinación Fiscal seguiría permitiendo a los municipios acceder a recursos a través de asociaciones que pueden aprovechar el potencial de los marcos normativos, que son el espacio de movimiento de las autoridades municipales, puesto que son los lugares comunes para cumplir lo mandatado y las competencias de origen constitucional.

Para Santín del Río haya varias conclusiones sobre el mecanismo de acción municipal en las intermunicipalidades. Por ejemplo, cada municipio tiene autoridades que en realidad son “autogobiernos” (sic.) en donde la autoridad nombra a las autoridades locales, y por tanto, en ese sentido en particular son reconocidos como gobiernos “autónomos”. En segundo lugar diversos gobiernos municipales que comparten problemáticas en términos de servicios públicos pueden unificarse en un organismo público descentralizado -la “intermunicipal”- con un carácter de derecho público, sin que los integrantes pierdan sus personalidades propias. En tercer lugar, los objetivos será principalmente resolver un colectivo de intereses locales como la basura o el alumbrado público, lo cual significa vocaciones únicas o múltiples. Por último, esa dinámica podrá aumentar paulatinamente la calidad de los servicios públicos que se otorga “asociadamente”.

Finalmente, Santín del Río explica que la fórmula del asociacionismo facilita el entendimiento entre los presidentes municipales, sin mezclar las intervenciones de la ciudadanía de los distintos territorios. Puesto que ese tipo de procesos pueden madurar a través de la gestación de acuerdos desde los Cabildos en donde está obligado un trabajo para la pluralidad política que acordaría “resolver”. Incluso, a través de una intermunicipalidad queda demostrado que para los municipios, los Gobiernos Estatales lejos de convertirse en las otras entidades para la competencia por alcanzar los recursos públicos en la Federación, éstas se convierten en el

principal activo para la negociación y para construir nuevos “aliados estratégicos”, a fin de resolver las problemáticas de servicios públicos de las esferas más locales, mas “municipales”.

Por su parte, José Octavio Acosta Arévalo reseña la siguiente imagen de la vida político-administrativa del municipio mexicano para el S. XXI: “actualmente como está la legislación, el Gobernador no es el jefe de los municipios. Los municipios son sus propios jefes. Son libres, tienen facultades para *auto determinar* su organización y para determinar sus programas e impulsarse [… Aunque] a pesar de estas inercias, no han cambiado lo suficiente en el sometimiento en lo político y en lo económico […]”[178]

Dicho lo anterior, se confirma que tal como lo indica el título del presente apartado, la forma en la que trabajan los municipios y sus administraciones públicas, coloca a los funcionarios y componentes de la administración pública municipal a la palestra, en el reto de sostener la tarea de la gobernabilidad. Lo cual se reitera cada vez que se tiene que cumplir el compromiso con la población gobernada para otorgarle los servicios públicos que requiere, en los términos de cantidad y especificidad, con eficacia, eficiencia y calidad, según sea el caso.

Los hechos administrativos son, de acuerdo con esta visión cotidiana, el producto más importante del trabajo de la gobernabilidad municipal, que a su vez se nutre y se refuerza al cumplir el ciclo de demanda, atención, solución y ejecución de hechos administrativos que son sometidos a un constante ajuste y actualización. El ciclo de interacción de gobernabilidad-administración pública-gobernabilidad es incesante durante los periodos municipales de tres años, aunque los periodos de gobierno de las autoridades municipales electas, sí son finitos.

[178] Acosta Arévalo, *Op. cit.*

4.3 La vinculación de la gobernabilidad municipal con la administración pública. El Cabildo como espacio de encuentro

El Cabildo es conocido como otra parte estratégica de la gobernabilidad municipal en donde se articulan las Comisiones de acuerdo a los contenidos del Plan de Gobierno y se reparten los temas más relevantes para la vida local. Para abundar en ello se deben recuperar conceptos cruciales como por ejemplo que: 1) el Ayuntamiento es reconocido como un órgano de gobierno que administra el municipio para lograr el desarrollo integral y equilibrado que permita a sus habitantes gozar una mejor forma de vida; 2) se designado por encargo cada tres años en una elección popular directa, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 constitucional; 3) se forma por el Presidente Municipal, el Síndico y los Regidores, el Secretario, el Tesorero, el encargado de la Oficialía Mayor, el encargado del Desarrollo Urbano y Ecología, el encargado de la Seguridad Pública y los funcionarios y personal técnico y administrativo que se requieran. [179]

De igual forma queda establecido en la Constitución Política de cada entidad federativa y en cada Ley Municipal Estatal, cuales con los requisitos para ser miembro del ayuntamiento, como por ejemplo que haya residencia en el territorio municipal para que el candidato conozca la problemática del municipio. Respecto a la temporalidad, cada tres años se renovarán las autoridades municipales mediante elección popular y directa, pero las elecciones de ayuntamientos no se realizarán simultáneamente en toda la República dado que cada entidad fijará calendaros conducentes a la Legislación local.[180]

Dicho lo anterior, debe establecerse el origen de la palabra cabildo: “viene del latín –*capitulum*-, con lo que se designaba al cuerpo de eclesiásticos de una iglesia. En algunas ocasiones se designaba con esta palabra al ayuntamiento o a la junta

[179] Hernández Gaona, Pedro Emiliano. “Derecho Municipal”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991, Pág. 35.
[180] Hernández Gaona, *Op. cit.* Pág. 35. Para mayores referencias y particularidades sobre el tema de la Reelección Municipal Inmediata (hasta 6 años) se sugiere revisar las páginas 60-61 y 174-176 de la presente investigación.

celebrada por el cabildo, y también a la sala donde se celebra (…) significa cuerpo o corporación junta de capitulares, bien sean estos civiles o eclesiásticos". Por otra parte ha quedado identificado por los especialistas que la definición actual del cabildo se modificó de acuerdo a los requerimientos constitucionales modernos. El cabildo moderno "se forma cuando en sesión de trabajo se reúnen todos los integrantes del ayuntamiento; en esta sesión de cabildo, el cuerpo colegiado toma las decisiones del gobierno municipal; ejemplo: se discuten o se aprueban los planos, programas, proyectos, el presupuesto de egresos, el bando de policía y buen gobierno. Una de sus funciones importantes es que expiden reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que se aplican dentro del municipio."[181]

Gráfico 31. Algunos Actores Primarios que Dialogan/Intervienen ante un Cabildo.

Fuente: Elaboración Propia.

Por lo tanto, se estipula que las facultades que puede ejercer un municipio quedarán delineadas por las Legislaturas de los Estados, de acuerdo las características y

[181] *Op. cit.* Págs. 35-36.

necesidades sociales, económicas, políticas y geográficas. A decir de Pedro Emiliano Hernández Gaona, tales facultades son textualmente las siguientes:

1) crear, aprobar, difundir y vigilar el cumplimiento del bando de policía y buen gobierno, circulares, disposiciones administrativas, reglamentos para la ejecución de obras, la prestación de los servicios públicos, la seguridad de las personas y de sus bienes;
2) proponer a la Legislatura del Estado las iniciativas de ley de ingresos del ayuntamiento;
3) administrar la hacienda municipal y llevar los registros y posteriormente enviarlos a la legislatura del estado para su aprobación;
4) establecer y admitir el presupuesto anual de egresos con base en la ley de ingresos que apruebe la Legislatura del Estado;
5) desarrollar y vigilar los planes de desarrollo nacional y estatal en el ámbito de su competencia y emprender las acciones en el programa municipal;
6) crear, aprobar y divulgar los programas de desarrollo urbano;
7) cuidar y administrar el uso de suelo con base en los programas de desarrollo urbano del municipio; además, otorgar licencias y permisos de construcción;
8) crear órganos administrativos para planear, construir común conservar y administrar las obras y la prestación de servicios públicos;
9) autorizar los nombramientos de servidores públicos superiores del ayuntamiento a propuesta del Presidente municipal;
10) aprobar la organización y vigilancia del adecuado funcionamiento del Registro Civil Municipal, conforme a lo establecido en las leyes del estado;
11) celebrar convenios con el gobierno federal y estatal para la ejecución y operación de los servicios públicos municipales, cuando éstos sean necesarios;
12) promover y fomentar la educación de la población del municipio, acorde a lo establecido en el sistema nacional de educación (federal y estatal);
13) auspiciar la participación de la población en los procesos electorales municipales, y;

14) organizar el reclutamiento de jóvenes para prestar el servicio militar.[182]

De acuerdo con el diseño constitucional e institucional, la gobernabilidad municipal estará a cargo de figuras clave que deberán cumplir ciertos requisitos al momento de intervenir en los asuntos locales y especialmente en materia de administración pública. En primer instancia el Presidente municipal es conocido como el "encargado de dirigir y representará política, legal y administrativamente al municipio; como órgano ejecutivo debe cumplir con las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento".

En el caso del síndico municipal, será identificado como el "funcionario responsable de la atención de los asuntos jurídicos y del control de la hacienda pública municipal. El síndico municipal ha sido una figura de una gran tradición en la historia de México."

A su vez el regidor municipal *–el que rige o gobierna*- estará vinculado a "los intereses nacionales de la jurisdicción, por lo que representan en la forma de gobierno municipal al elemento democrático y más auténtico del Estado mexicano (…) son órganos del gobierno municipal que administran distintas ramas del municipio, tales como la de los servicios públicos, mercados, rastros, espectáculos, cementerios, tesorería, y en caso de falta del Presidente municipal pueden realizar la suplencia (…) el número de regidores varía por la importancia del municipio, o por sus características económicas y urbanas, o por el número de habitantes: por lo que cada municipio cuenta con un número de regidores de acuerdo a sus necesidades, pero siempre con base en lo que determine la ley orgánica municipal del estado".[183]

En la vida municipal también son cruciales los servidores públicos superiores municipales, designados por el ayuntamiento, a propuesta del Presidente municipal;

[182] *Op. cit.* Págs. 36-37.
[183] *Op. cit.* Págs. 37, 39 y 40.

que ocupan cargos de primer nivel, dependen directamente del Presidente municipal; no son electos directamente por el pueblo; pueden continuar en sus puestos en tanto el alcalde que inicia su periodo los proponga para el nuevo ayuntamiento; esos servidores superiores son[184]:

1) el Secretario del Ayuntamiento,
2) el Tesorero Municipal,
3) el encargado de la Oficialía Mayor,
4) el encargado de su Desarrollo Urbano y Ecología , y
5) el encargado de la Seguridad Pública.

De acuerdo a los estudiosos de la Personalidad Jurídica del Municipio Mexicano –con claros resultados e implicaciones para el ejercicio y el destino de la gobernabilidad municipal moderna-, queda reconocido que el aporte principal "de los Constituyentes de 1916-1917 fue sin duda el relativo al establecimiento del municipio libre como base del administración política y municipal de los estados (…) en otras palabras, el derecho le otorga personalidad jurídica al municipio para que pueda adquirir derechos y obligaciones, en relaciones de diversa naturaleza".[185]

Mientras que en la reforma del artículo 115 constitucional de febrero de 1983 se buscó el fortalecimiento del municipio a través de la propuesta del Ejecutivo Federal, al otorgarle "los servicios públicos mínimos que debía prestar a la comunidad, mismos que podrán ser desarrollados con la ayuda de los estados, cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes". En ese sentido, se destaca que la historia moderna del municipio mexicano arroja suficientes evidencias de que entre "los beneficios que ofrece el estado a sus naturales, ninguno es tan básico y esencial como los servicios públicos de un municipio". [186]

Como se constata a través de todos los datos previos, la labor que realizan los funcionarios municipales de primer y segundo nivel, la administración pública

[184] *Op. cit.* Pág. 41.
[185] *Op. cit.* Pág. 51.
[186] *Op. cit.* Pág. 53.

municipal y especialmente el Cabildo en el municipio libre mexicano, son esenciales para la construcción cotidiana de la gobernabilidad municipal. Precisamente por ello, se confirma que el origen y destino tanto de la praxis como de la construcción de la gobernabilidad municipal están impactadas por los problemas originales del diseño, ejecución e interacción entre el alcalde, la administración pública, y precisamente, el cabildo. Por lo tanto, resulta crucial conocer el paquete de las deficiencias que se muestran a través de los numerosos cabildos mexicanos, puesto que ello simbolizará el hallazgo de la utilidad de numerosas "ventanas de oportunidad" para reencausar el destino de la gobernabilidad municipal moderna hacia vertientes más productivas.

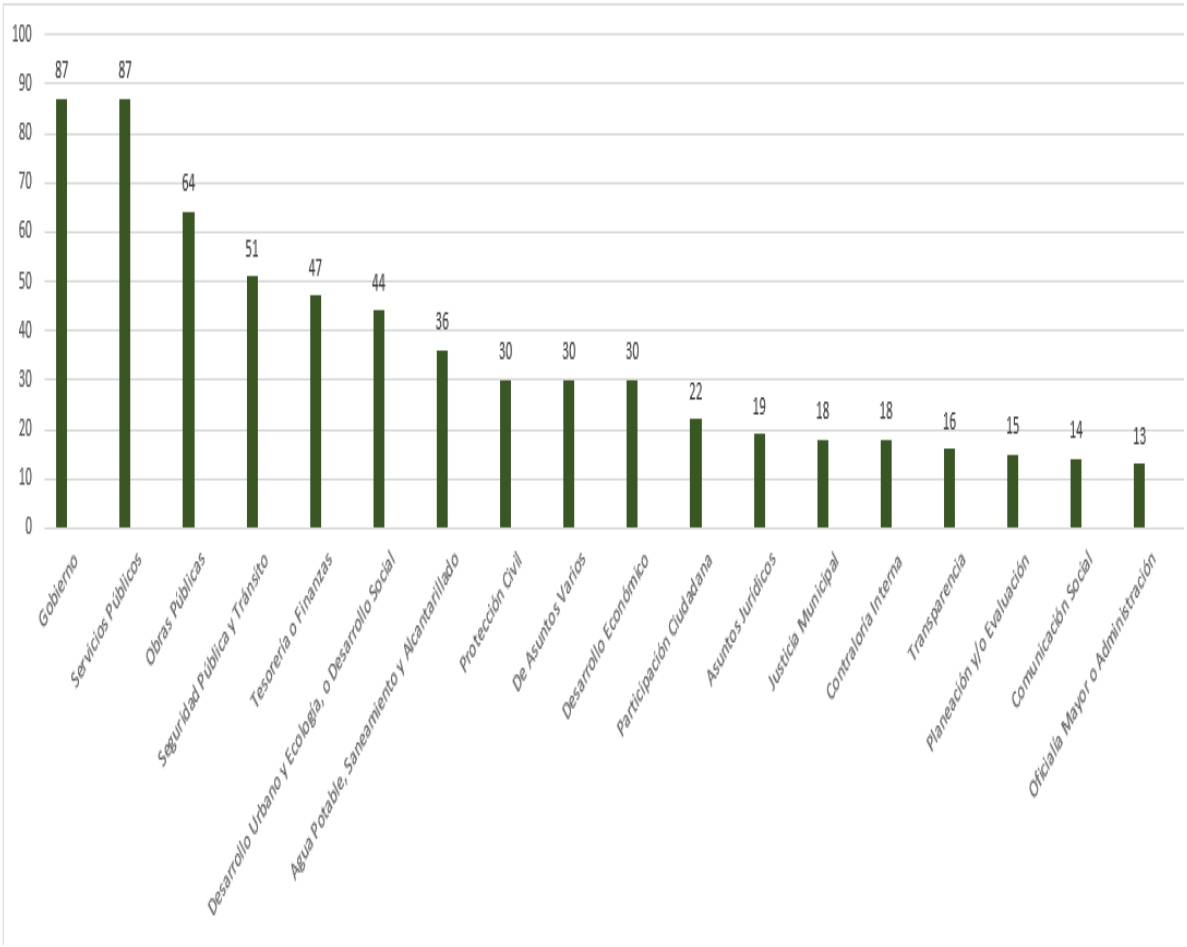
Para compaginar lo anterior, se destacan por su utilidad los resultados estadísticos del apartado de "Comisiones de los Ayuntamientos acordadas en Cabildo", presentado en los estudios del Inegi en el año 2010. Con lo cual puede identificarse a una parte de la "espina dorsal" en la gobernabilidad municipal de los cabildos y de los Ayuntamientos de México, así como sus implicaciones para la evolución de un posible periodo de estudio por trienios, quinquenios o inclusive como punto de partida para interpretar el devenir municipal en la presente década (2010-2020). No obstante, como se podrá revisar más adelante, los datos mencionados arrojarán numerosas aristas que sugieren pericia al analizar la dimensión exacta de cada problemática Municipal.[187]

Así, el tejido municipal y el reparto de sus principales problemas, a través de la representación, la búsqueda y promoción de la organización político-administrativa, tendrán como objetivo principal el aportar nuevas garantías para el desarrollo económico y para el incremento de la calidad de vida para la ciudadanía. Cada porcentaje estará mostrando un inverso negativo, con igual grado de importancia en

[187] Acosta Arévalo. *Op. cit.* Consideramos muy importante incluir estos datos expresados en la exposición de José Octavio Acosta Arévalo, porque confirmaron sus argumentos previos respecto a la vinculación de todos los elementos de gobernabilidad municipal, y sobre todo porque reseñó el conjunto de problemáticas que enfrentan en su mayoría, los cabildos de los municipios mexicanos, para incidir sobre la agenda municipal en la que prácticamente versa todo el ejercicio de gobierno de "lo local".

términos de análisis para conocer los presuntos porcentajes de déficit en la atención institucional otorgada a la labor de gobernabilidad. Los datos estadísticos aportados por el INEGI sobre el reparto de comisiones al interior de los cabildos mexicanos para el año 2010, se enlistan de la siguiente manera:

Gráfico 32. Gráfico de Datos Estadísticos del INEGI sobre el Reparto de Comisiones en los Cabildos Mexicanos (2010) (Números redondos; 0% a 100%).



Fuente: Datos Estadísticos destacados por José Octavio Acosta Arévalo en la 4ª Teleconferencia "Retos y perspectivas de los municipios en México" https://www.youtube.com/watch?v=222RqLho5YE (min. 49:12); Fuentes Primarias de los Datos de Acosta Arévalo en INEGI: Comisiones de los Ayuntamientos acordadas en Cabildo (INEGI 2010), "Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009" http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=gob&c=14

El análisis de las cifras anteriores pone perspectiva en la hipótesis de José Octavio Acosta Arévalo que afirma que tras la alternancia del año 2000, persistió un conjunto de problemáticas y elementos de articulación interior, en las agendas de prioridades de los municipios mexicanos. Con claroscuros que indican que tras aprobarse la reforma de 1999 que reconoció la "jefatura" de los Ayuntamientos y que hubiera ampliado su manejo de la vida en "lo local"; no se logró un cambio sustancial en la configuración de la lista de prioridades que ya se tenía, desde décadas atrás, en la vida del municipio mexicano. Tampoco modificó esencialmente el listado de necesidades básicas del ciclo de la gobernabilidad (gobernabilidad -administración pública-gobernabilidad).

Tal vez el dato más relevante de los porcentajes de la lista del INEGI, es que por cada cifra que asegura que los cabildos atienden un tema específico, está también una lectura del porcentaje en sentido inverso, que confirma la ausencia de elementos de diálogo y gobernabilidad para el desarrollo pleno del municipio en el siglo XXI.

Por ejemplo, para desarrollar la gobernabilidad municipal es crucial contar con instancias de interlocución como en el caso de las Comisiones de Cabildo para la Participación Ciudadana, de las cuales el INEGI indica que en el año de estudio (2010) solo se tenía un 22% en el total de los cabildos estudiados; versus un presumible 78% que no tenían esa instancia.[188]

Otras instancias estratégicas para mantener la gobernabilidad municipal son las Comisiones de Transparencia, que de manera natural responden a las solicitudes de información gubernamental que presenta la población en los temas de su interés. En ese apartado, el INEGI detectó que para el año de su estudio solo había un 15.6% de cabildos con esas comisiones, versus un presumible 84.4% que no tenían ese encargo. Esto último habría confirmado la persistencia de un complejo

[188] La presente referencia incluiría los datos, cifras y porcentajes disponibles hasta el momento de la presente investigación.

panorama para las discusiones locales sobre el ejercicio de los derechos constitucionales de la ciudadanía en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Otro ejemplo esencial para abordar los asuntos de Administración Pública vinculados a la gobernabilidad municipal, es que solamente el 15.5% de los cabildos tenía una Comisión de Planeación y/o Evaluación, contra un 84.5% que carecían de ese órgano estratégico. Este mismo ejercicio podría aplicarse para el resto de los porcentajes de la lista.

El municipio libre mexicano ingresa a la etapa de la transición democrática (p. ej. en el periodo 2000-2003) con una concentración de cuatro principales Comisiones de Cabildo, en las que se seguían priorizando los siguientes temas centrales: 1) Gobierno, 2) Servicios Públicos, 3) Obras Públicas y 4) Seguridad Pública y Tránsito. Esa dinámica interna se mostró más centrada en la visión *añeja* del ejercicio de gobierno municipal, ratificado en el Siglo XX para un municipio "prestador" de servicios públicos. Por tanto, el saldo preliminar de los años más recientes habría sido el de una tarea pendiente acumulada, con grandes retos para ampliar las capacidades reales de la gobernabilidad municipal, y con cierto grado de urgencia, para alcanzar otros estadios que faciliten una participación ciudadana más amplia.

En la escena descrita, los regidores se ratifican en su calidad de "partes directivas" que a su vez son esenciales en la vida municipal, para dirigir y resolver los asuntos de la gobernabilidad, así como para responder ante las problemáticas locales. Su perfil sigue siendo atractivo como "actores" capacitados para dialogar y como *cabezas* de gobierno, a través de los cuales se podrán impulsar los diálogos sobre las necesidades apremiantes que podrían actualizarse en los programas gubernamentales y en la administración pública municipal, en caso de contar con las capacidades presupuestales adecuadas. Al mismo tiempo, esos regidores

ocuparían su función de representantes para transmitir y resolver las demandas de mayor apremio en la agenda de gobernabilidad.

Por tanto en pleno Siglo XXI, la relación, interacción e interlocución de los regidores con el aparato de la administración pública municipal seguirá siendo primordial para acordar y emitir los ordenamientos centrales que podrán llevar a la realidad los contenidos de los Planes Municipales de Gobierno. Además de concentrar el potencial de interacción con las Direcciones Generales y las Jefaturas de Área para concretar los distintos tipos de acuerdos político-administrativos para la actualización constante de las agendas de gobierno, desarrollo social, desarrollo económico e interacción ciudadana, entre otras.

Al respecto, Acosta Arévalo habría reseñado un panorama descriptivo de la realidad municipal que merece otra lectura: "(…) el municipio sigue funcionando para una época que ya cambió. Se tiene que poner el acento en la planeación, en la construcción del futuro, en el desarrollo social, en programas de impulso al desarrollo económico, en programas de vigilancia y participación ciudadana (…) un gran número de municipios no ha avanzado con esto (…) los grandes retos del municipio tendrán que ser respaldados de manera contundente en lo económico, lo político y lo institucional, tanto por los Gobiernos Estatales y los Congresos, como por el Gobierno Federal (…) el desarrollo municipal debiera ser como lo es en otros países: una política de Estado, (…) una política nacional (…) Hay un desfase en el diseño original del municipio con la nueva problemática en la que se desenvuelve (…) que inclusive está mucho más allá de (…) la globalización, la inseguridad, la economía, lo ambiental (…) La situación del municipio está determinada por el contexto. Requiere un gran esfuerzo para generar los mecanismos institucionales, las capacidades requeridas para hacer frente a estas nuevas exigencias. Se necesitan nuevos modelos y herramientas para Gobernar (…), para el -¿cómo me relaciono con los ciudadanos?- (… ellos) son el elemento constitutivo del municipio (…esto) es ¿cómo se relaciona el municipio con sus ciudadanos? (…)"[189]

[189] Acosta Arévalo, *Op. cit.*

Acosta Arévalo también habría asegurado a través de sus declaraciones, que para la mejora de la gobernabilidad municipal se podría ajustar la visión de gobierno con los siguientes instrumentos: “Se requieren nuevos mecanismos de relación, más eficaces y con mayor legitimidad (…) El asunto de la confianza pública es elemental. La persona que “yo nombro” y “*voto”* requiere de mi confianza (…) En México y el mundo hay un problema global: se requiere de mayor legitimidad. Esto es más perceptible en el ámbito local (…) se requiere de mayor confianza y legitimidad para traducirse a esquemas institucionales y a sistemas de planificación estratégica que no improvisen para llegar a ver ¿qué es bueno?, -*el ciudadano no contrató al gobernante para ver si le atinaba*”.

Para compaginar el planteamiento anterior de Acosta Arévalo, está comprobado que hay un supuesto de la gobernabilidad municipal que depende necesariamente de otorgar planeación estratégica y servicios de calidad que aseguren la satisfacción y el bienestar social. Luego entonces, el estadio ideal del ciudadano gobernado no es recibir un servicio público como una *prestación simulada*. Excepto porque se cuente con el trabajo del municipio que preste los servicios y la operación de una autoridad local que demuestre capacidad de “dirección”, en constante actualización.

Con lo anterior se subraya la advertencia de que en caso de detectarse deficiencias institucionales, se incrementarán las probabilidades de otorgar una mala prestación de servicios y una baja calidad de trabajos-servicios públicos. Por eso Acosta Arévalo habría enfatizado en el imperativo de realizar revisiones a la organización pública municipal y en el diseño institucional, para garantizar gestiones cada vez más transparentes. En vista de que la operación municipal seguirá siendo con recursos públicos, y de que, habrá cierto nivel de riqueza generada o reproducida a través de las actividades productivas que los municipios realizan cotidianamente.[190]

[190] *Op. cit.*

Para finalizar, otro insumo primordial para sostener la gobernabilidad municipal, seguirá siendo la coordinación como puerta de entrada para la cooperación intergubernamental y para los enlaces entre los sectores públicos y privados. Dado el enfoque para buscar una mayor eficacia, sin aislamiento y sin dispersión excesiva de costos, debido a la urgencia por aplicar una racionalidad y administrativa costo-eficiente. Asimismo se sostiene el postulado de que debe realizarse un trabajo encaminado al fortalecimiento del bienestar social en cada uno de los más de 2400 municipios mexicanos; una empresa mayúscula en términos de análisis de la gobernabilidad y de administración pública a requerir que se abarque la mayor cantidad de escenarios posibles.

4.4 Describamos brevemente una problemática central: La lentitud en la capacidad de actualización del diseño institucional de los municipios mexicanos vs el carácter vertiginoso del devenir global-local

En los últimos 100 años, la vida municipal en México ha sufrido numerosos cambios en las formas en que desempeña las tareas de gobierno, administra los recursos públicos y gestiona los servicios. La complejidad de las problemáticas globales y locales también demuestra que el diseño institucional de los municipios es claramente insuficiente, dada la aglomeración de los retos establecidos y de los retos contingentes. En todas las entidades federativas se tienen Leyes Orgánicas Municipales en las que se dictan las características esenciales del diseño municipal para la circunscripción territorial de los Estados. Esos instrumentos jurídicos regulan las características y los contextos de la vida local, a través del control en la tarea gubernamental municipal.

Para comprender a cabalidad lo anterior cabe rescatar la exposición de Carlos Norberto Valero Flores en la que explica lo siguiente: “la estructura jurídica del municipio se integra fundamentalmente por la Constitución Estatal, la Ley Orgánica

Municipal y los Reglamentos expedidos de conformidad con sus facultades".[191] Lo cual se compagina con la comprensión del concepto de la autonomía municipal, lo cual se expresa "en el artículo 115 de la Constitución (que) se puede analizar en tres grandes apartados: a) autonomía política, b) autonomía financiera y c) autonomía administrativa".

Adicionalmente, Valero Flores especifica que "las Leyes Orgánicas Municipales son las que, en los términos del artículo 115 constitucional, reconocen personalidad jurídica propia al municipio (…) al ser la base de la organización política y administrativa de los Estados, el municipio constituye una persona jurídica de Derecho Público; así que debe regularse, entre otras, su organización administrativa, estableciendo la forma que deberán conducirse las autoridades municipales durante su encargo. Estas disposiciones deben ser emitidas por los Congresos Estatales. Dichas disposiciones (sic.), se establecen en las Leyes Orgánicas Municipales o de la Administración Municipal, que cada legislatura deberá emitir de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política Federal y la del Estado."[192]

De los elementos anteriores se rescata que hay una característica de corto plazo en la vida del ejercicio gubernamental municipal. Son tan sólo tres años de mandato, por lo que es difícil planear a futuro, con una preeminencia de "largo plazo". Debido principalmente al predominio de la visión de corto y mediano plazo en el diseño constitucional para la forma de gobierno municipal. Por tanto, los trienios fomentan una costumbre arraigada para elaborar Planes de Gobierno que en el mejor de los casos se puede plantear una visión de largo plazo, de 10 o 15 años. Sin que ello pueda perdurar en términos de labor político-administrativa subsecuente, por considerarse que algunos municipios mexicanos son muy proclives a la transición entre diversas fuerzas políticas de proyectos y metas disímbolas.

[191] La referencia completa del texto está en Valero Flores, Carlos Norberto. "El municipio libre en el marco del federalismo mexicano. Derechos y obligaciones." Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, México, 2007, págs. 45-46.
[192] Valero Flores. *Op. cit.*

El resultado inmediato de lo anterior es que a pesar de que las constituciones federal y estatales reconocen la autonomía municipal, el modelo de gobierno por trienios fomenta que los planes y misiones administrativas se *reinventen* constantemente. Poniendo en entredicho la eficiencia y eficacia para concretar las visiones de largo plazo.

Así, se infiere que los municipios mexicanos están determinados jurídica e institucionalmente para mantener ciertos criterios y una determinada visión de político-administrativa proclive al cálculo de corto y mediano plazo. En donde la prioridad de la *real politik* es resolver las problemáticas urgentes antes de que la curva del ejercicio gubernamental, se agote por completo. El impacto directo de ese tipo de dinámica se percibe directamente en las limitaciones de interacción que enfrentan algunas autoridades y figuras locales para resolver problemáticas, lo que al complicarse en demasía, suelen trasladarse a las Agendas Gubernamentales Estatales o Federales, para buscar una solución de mayor contundencia desde los recursos político-administrativos y financieros. Es decir, los municipios trasladan de forma natural los problemas que preferentemente resolverían desde sus visiones de largo plazo, impactando las prioridades de otros órdenes de gobierno que pueden llegar a tener posiciones más desahogadas dentro del federalismo mexicano.

Un ejemplo de lo anterior se reveló en noviembre del 2015 cuando la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa describió con cierto grado de preocupación la “crisis financiera” detectada en distintos municipios, por limitadas las capacidades institucionales para manejar las deudas a corto plazo. La Auditoría reconoce textualmente: “las exigencias de la sociedad *rebasan* la capacidad de acción de los mismos municipios, por lo que los gobernantes toman la opción de adquirir deuda para responder a las necesidades de la población”. Pero se aclara que el Gobierno del Estado y los municipios suelen controlar –con mayor espectro de operación- a las deudas a largo plazo, a diferencia de los municipios que pierden capacidad de maniobra en las deudas contratadas a corto plazo, porque “las exigencias de la

sociedad son *muy fuertes*, pero también *deben de saber medir*". Con ella se sugirió revisar los Presupuestos de Egresos de los municipios, nuevas propuestas que solo cubran gastos regulares del año fiscal y prevenir pagos de pasivos de los entes públicos. Con lo cual se facilitaría el desarrollo de las actividades institucionales anuales y la resolución de los compromisos político-administrativos de cada periodo de revisión.[193]

Otros elementos analíticos sobre los recurrentes problemas municipales, locales, o regionales, con implicaciones de corto y mediano plazo son mencionados reiteradamente en el caso específico del Distrito Federal. Al asegurarse que la capital del país seguiría enfrentando "peligros" como la falta de agua, la contaminación y el desarrollo. De manera particular se aseguraría que la ciudad tendrá menos del 1% los depósitos lacustres del valle de México, y al respecto, el Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, AC, habría advertido que en varias décadas decreció hasta el 46% la disponibilidad per cápita del agua de la Cuenca del Valle de México.

Sobre esos temas del DF, Forbes México rescató datos de "Ciudad Posible" con el listado principal de "los 6 problemas ambientales y sociales que podrían llevar al colapso a la capital del país", por ejemplo: la falta de agua; un sistema de movilidad urbana insuficiente y sin opciones de movilidad de largo plazo; el aprovechamiento de la tecnología para generar energía eléctrica a través de combustibles no contaminantes; el manejo de la basura que cuesta hasta 3,000 millones de pesos (mdp) al año; un 90% de los vehículos que circulan en la Ciudad de México que utilizan gasolina y que contribuyen a incrementar la contaminación de la urbe; así como la presunta construcción de más inmuebles y zonas habitacionales de forma desordenada y como un problema "sin solución" para los 8.5 millones de habitantes

[193] "Problema de los municipios es su deuda a corto plazo: ASE". Línea Directa. Sinaloa. 27 de noviembre del 2015. Consulta en línea en http://www.lineadirectaportal.com/movil/publicacion.php?id=272336&seccionID=2&genList=1&back=index.php

del DF.[194] Al respecto, se ha afirmado que una buena parte de los municipios mexicanos busca constantemente nuevas soluciones para varios de esos problemas mencionados por sus implicaciones a corto, mediano y largo plazo.

La variedad de problemáticas de la vida municipal ocurren en México y otras latitudes por los manejos de los "cortos y medianos" plazos. Por ejemplo, en agosto del año 2013 las autoridades de España, del Consejo Insular de Aguas, la Dirección General de Salud Pública del Gobierno de Canarias y los ayuntamientos del Noroeste de Tenerife, discutieron con cierta premura sobre la problemática de la presencia del flúor en el agua de los municipios el Noroeste de Tenerife, la cual no tenía una "solución definitiva". A corto plazo era necesaria una mejora de la coordinación entre las instituciones involucradas en la posible solución de mediano plazo, que implicaba "incrementar la cantidad de agua de la galería procedente de Vergara y reducir el agua que viene de la Hoya del Cedro, que sale con más flúor que se desaliniza en los altos de Icod de los Vinos".

No obstante, se habría advertido que en el corto y mediano plazo se seguiría aplicando la presunta solución consistente en mantener la restricción de un total de trece municipios de Tenerife en su consumo de agua, por el "exceso de flúor". Ello afectaría a corto y mediano plazo a Icod, La Guancha, San Juan de la Rambla, La Matanza, Buenavista, El Tanque, Garachico, Los Silos, El Sauzal, La Victoria, Santa Úrsula, Tacoronte y La Laguna.[195]

Los datos anteriores comprueban que los gobiernos municipales enfrentan dinámicas, en las que es cada vez más necesario tener a la mano mejores canales institucionales para facilitar y agilizar la expresión de la participación ciudadana, para la resolución de los problemas locales de mayor importancia. En caso

[194] "6 problemas ambientales y sociales que colapsarán al DF". Forbes México. 26 de mayo del 2015. Consulta en línea en http://www.forbes.com.mx/6-problemas-ambientales-y-sociales-que-colapsaran-al-df/

[195] "El problema del flúor en los municipios del Noroeste, sin solución a corto plazo". www.eldia.es. España. 1. º de agosto del 2013. Consulta en línea en http://web.eldia.es/norte/2013-08-01/1-problema-fluor-municipios-Noroeste-solucion-corto-plazo.htm

contrario, las estrategias de gobierno enfrentan crecientes dificultades para interactuar con los conglomerados sociales que bien podrían reforzar, de una forma más útil, a la fugaz labor político-administrativa y a sus escenarios de "dirección" inmediata.

En la escena local también resulta de primera necesidad que las agendas de gobierno municipal incluyan una administración eficiente de los recursos financieros y de las capacidades técnico-humanas,[196] a fin de prevenir el dispendio de tiempo y oportunidades, o incurrir en criterios de opacidad. Puesto que la curva de aprendizaje de los recursos humanos que participan en la construcción de la gobernabilidad municipal y en la atención a las prioridades de la agenda gubernamental, los obliga a alcanzar rápidamente un grado de experticia, antes de que llegue la nueva autoridad o de que se incurra en el posible escenario de aplicar una *tabla rasa* en la configuración y ejecución de los programas de gobierno.

Para comprender la complejidad del reto reseñado, cabe rescatar algunas de las estimaciones del secretario Ejecutivo de la Asociación Nacional de Alcaldes, Adán Larracilla Márquez, quien advirtió desde el año 2015, que en términos de recursos humanos los municipios tienen *una estadística terrible (sic.)*: "La ciudadanía está en manos de personas sin estudios; indignante resulta que la mitad de los titulares de dependencias municipales no tengan nivel de licenciatura, por lo cual urge que se rompa con el ciclo político que permite que dichos burócratas ingresen al sistema sin que se les exija cierta preparación."

Larracilla Márquez abundar que: "el 85% de los funcionarios no está profesionalizado; pero *hay una estadística terrible*: hay 2,445 municipios en el país, si a cada uno le pones de promedio 10 dependencias, estaríamos hablando de 25

[196] Acosta Arévalo, *Op. cit.* Al respecto de este tema conviene mencionar que en el trabajo de José René Olivos Campos se plantea la misma idea en el subíndice 2 titulado "La profesionalización de la función pública municipal; medio institucional para la gobernabilidad", como parte del Capítulo 4 de la Tesis, bajo el título "La profesionalización de la función pública y la coordinación intergubernamental; medios institucionales para la gobernabilidad municipal". La referencia original y completa está en Olivos Campos, *Op. cit.*, págs. 86 -123.

mil titulares de dependencias, de los cuales la mitad no tiene carrera, está ejerciendo funciones sin tener un nivel de licenciatura; con eso te estoy diciendo en manos de quiénes estamos en el tema municipal (…) Mientras no rompamos el sistema político mexicano y no podamos hacer una reforma constitucional que plantee el servicio civil de carrera, vamos a seguir igual; es un esfuerzo nacional que se tendrá que planear con los grupos parlamentarios para que pase, y por lo tanto, esa curva de ineficiencia que hay dentro de los gobiernos locales empiece a bajar por los mecanismos de capacitación, fomentar la 'meritocracia', es decir, que puedan subir de puesto y ganar mejor porque son buenos funcionarios".[197]

Por otra parte, Larracilla Márquez agregó lo siguiente: "México se encuentra en un importante rezago en este sentido a nivel mundial: "800 años de servicio civil francés y mil de servicio inglés, eso no existe en México, es un siguiente paso (…) tanto servidores públicos como policías municipales deben estar mejor preparados, ello para brindar un mejor servicio y atención a los ciudadanos".[198]

De acuerdo con lo anterior, se comprueba que el ciclo de la gobernabilidad municipal es "corto" y facilita la constante sustitución de los funcionarios que inciden en el diseño de las soluciones para las problemáticas locales. En donde la principal deficiencia es la pérdida del conocimiento técnico esencial para incidir a largo plazo.[199] En ese paralelismo extremo, hay un costo relativo entre la inversión para construir, mantener y desarrollar la gobernabilidad municipal, así como en la persistente inversión para forjar recursos públicos y humanos, para un constante relanzamiento de proyectos locales, los cuales podrían no tener incentivos para

[197] "Altos funcionarios a duras penas saben escribir su nombre". El Heraldo Aguascalientes, Aguascalientes. 14 de julio del 2015. Consulta en línea en http://heraldo.mx/altos-funcionarios-a-duras-penas-saben-escribir-su-nombre/

[198] "Sólo 15% de Funcionarios Municipales del País Tienen Estudios Universitarios: Adán Larracilla" Página 24, Aguascalientes, 14 de julio del 2015. Consulta en línea en http://pagina24.com.mx/local/2015/07/14/solo-15-de-funcionarios-municipales-del-pais-tienen-estudios-universitarios-adan-larracilla/ Otras referencias informativas de contenidos similares se encuentran también en "El 85 por ciento de los funcionarios públicos no cuentan con profesionalización", La Jornada Aguascalientes, Aguascalientes, 15 de julio del 2015. Consulta en línea en http://www.lja.mx/2015/07/el-85-por-ciento-de-los-funcionarios-publicos-no-cuentan-con-profesionalizacion/

[199] Acosta Arévalo, *Op. cit.*

retomarse en eficiencia o con ascendente positivo de mediano y largo plazo para el ciclo de la gobernabilidad.

Los Alcaldes constantemente reconocen que el diseño institucional municipal está hecho para escenarios de *reajuste, y* para la *ruptura* cada tres años. Luego entonces, hay incentivo directo e indirecto para que las autoridades actúen con una visión inmediata, la sustitución de programas, y la discontinuidad de políticas públicas, prolongando así los bajos niveles de eficiencia comprobada.[200]

Otro lugar común en los procesos críticos de la construcción de la gobernabilidad municipal, está en la presunta *visión partidista* de las autoridades locales, que se argumenta, antepone cierto conjunto de intereses frente a la contingencia de las necesidades ciudadanas. Lo cual podría generar círculos viciosos que impacten en la vida pública y reduzcan los niveles para sostener o mejorar la calidad de vida.

Al respecto, se indica que algunos esquemas de financiamiento municipal que fomentan los manejos de prioridades en las agendas municipales, prosiguen en la dinámica de dependencia presupuestal ante las instancias de Gobierno Estatales y Federales. En años previos se había calculado que presuntamente hasta el 80% de los municipios mexicanos dependen en gran medida de la transferencia de recursos de la nación, a través de las partidas de los Presupuestos federales que se discuten y aprueban oportunamente en las actividades calendarizadas de la Cámara de Diputados Federal.[201] Otros análisis indican de igual forma que los municipios mantienen sendas dificultades para acceder a la potestad tributaria o para proponer nuevos impuestos. Lo cual les reditúa el continuar la ejecución de sus presupuestos

[200] *Op. cit.*
[201] Acosta Arévalo, *Op. cit.* Sobre el tema estaría clarificado también desde principios del 2016, por "Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto", instancia virtual de consulta de datos abiertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; que "las entidades federativas y municipios deben informar trimestralmente a la Cámara de Diputados sobre los recursos que les transfiere la Federación. En ellos, se plasma de forma detallada en qué se gastan los recursos, el avance en el ejercicio de las transferencias, así como el impacto que está teniendo el gasto federalizado sobre la población." Referencia completa disponible en http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas

con capacidades de erogación limitadas a la recaudación de ciertos recursos locales. Incluso se ha mencionado en términos de Federalismo Financiero que las grandes ciudades capitales de las entidades más pobladas del país son las que en realidad tienen una posición relativamente privilegiada al obtener votos a probatorios para presupuestos que rebasan los miles de millones de pesos para su ejecución anual; este último panorama se antoja desproporcionado cuando se comportan las cifras de erogación de los municipios más grandes con los más pequeños.[202]

Sobre este último enfoque, se reconoce la diversidad y heterogeneidad de municipios en los cuales persiste la visión de los textos constitucionales que tratan de homogeneizar a todos los municipios en la *obligatoriedad* de otorgar servicios a la población local. No obstante, ello desestima las particularidades de los grandes municipios con características interurbanas, y por ejemplo, otorga un peso específico menor para aquellos que tienen una profunda vinculación intermunicipal. Como por ejemplo en algunos casos significativos como los de Puebla capital, Ecatepec, Guadalajara o Monterrey, cuyos presupuestos podrían rebasar hasta 10 o 20 veces los recursos anuales de municipios pequeños, y en donde también se debe mantener el compromiso institucional de la igualdad de obligaciones para otorgar servicios de calidad, en ámbitos urbanos, semiurbanos o eminentemente rurales, guardando la justa proporción.

Dicha obligatoriedad establece que los municipios más pequeños tendrían que garantizar niveles de operación homogéneos o parcialmente similares, en términos de calidad, para otorgar los servicios básicos de basura, agua potable, calles,

[202] Acosta Arévalo, *Op. cit.* Como referencia de este planteamiento se puede reflexionar sobre un ejemplo muy sencillo. Se habría reportado que el presupuesto 2015 de la ciudad de Puebla, sería de un total de 4 mil 221 millones de pesos. Pero esa cifra sería inusitadamente más “grande” en comparación con el presupuesto para el año 2015 en el Municipio de San Juan Cancuc, Chiapas, donde se habrían autorizado solamente 180.5 millones de pesos. Referencias: “Aprueban presupuesto 2015 para municipio de Puebla”. intoleranciadiario.com. Puebla. 15 de octubre del 2014. Consulta en línea en http://intoleranciadiario.com/detalle_noticia/126173/ciudad/aprueban-presupuesto-2015-para-municipio-de-puebla; y http://sanjuancancuc.chiapas.gob.mx/sjc/images/stories/e15/9/03.pdf

jardines, espacios públicos, etc., de acuerdo a sus recursos disponibles y capacidades situación avales, técnicas y formales. Por lo tanto, en el comparativo con los grandes municipios con características interurbanas, se encuentra que habría un cierto número de municipios mexicanos que sólo cuentan con una población que apenas rebasa los 500 habitantes y erogan solamente un par de millones de pesos en su presupuesto anual. Mientras que en el acumulado de las problemáticas administrativas y sus limitaciones presupuestales, es prácticamente imposible no detectar diversos grupos de municipios mexicanos con versos niveles de rezago, en donde claramente hay pruebas de los impedimentos para cumplir con los dictados –normativos- para otorgar servicios de calidad.

4.5 Retos que enfrentan las agendas de la gobernabilidad municipal y sus indicadores esenciales para plantear una posible resolución desde cada localidad

Como se mencionó en los capítulos previos, el manejo de la agenda de los proyectos y los pendientes en la gobernabilidad municipal, arrastra numerosos retos que ponen a prueba el diseño constitucional, político-administrativo, y especialmente, la capacidad de interacción de los municipios y de las autoridades, con la ciudadanía. Por otra parte queda claro que en pleno Siglo XXI se requiere de una nueva visión estratégica para replantear la labor de gobernabilidad municipal, si se considera que hay una gran escena que amerita acción político-administrativa, bajo las consideraciones de numerosos elementos de cambio y continuidad.

El tema en comento puede verse a detalle en la exposición del entonces Secretario General de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), José Octavio Acosta Arévalo, quien menciona la existencia de diversas particularidades y problemáticas específicas para las que se habría sugerido un replanteamiento de visión y soluciones, desde la generalidad de una Agenda de Gobernabilidad Municipal, misma que podría servir para abordar el caso veracruzano que se explicará detalladamente en el Capítulo Cinco. Asimismo servirá como esbozo de

una Agenda Municipal con varios elementos de gobernabilidad en los municipios mexicanos, los cuales pueden y deben ajustar sus procesos directivos ante los principales cambios ocurridos en el mundo, desde *lo global y lo local.* En ello se considera *desde lo general*, que los municipios mexicanos seguirán enfrentando en el futuro inmediato distintas incidencias que rebasan lo regional, lo territorial, lo intermunicipal, lo interestatal, lo federal, lo nacional y lo global. Para facilitar la lectura de esta propuesta original se elaboró la siguiente tabla en la que se desglosan sintéticamente hasta 18 Retos e Indicadores Esenciales para las Agendas de la Gobernabilidad Municipal:[203]

Cuadro 8. Los 18 Retos e Indicadores Esenciales en las Agendas de la Gobernabilidad Municipal.

RETO O INDICADOR ESENCIAL	DESCRIPCIÓN DE LA TAREA EN LAS AGENDAS DE LA GOBERNABILIDAD MUNICIPAL
Fenómeno de Incremento y Concentración de la Población	Ocurre en contraposición con la dispersión de los núcleos poblacionales a los cuales se les tienen que garantizar bienes y servicios gestionados por las AP´s municipales. En menos del 5% del territorio nacional se concentran aproximadamente 50 metrópolis con características de elevada densidad poblacional y una compleja intermunicipalidad –lo conurbado-. Se tiene que garantizar la entrega de bienes y servicios adecuados para casi el 80% de la población nacional. Se obliga a los gobiernos municipales a responder a grandes desafíos para la población concentrada, y hasta cierto punto, se descobijan a los habitantes dispersos en las comunidades del interior.
Grandes Centros Poblacionales	La principal demanda ciudadana de la esfera gubernamental seguirá siendo la mejora en los servicios públicos, principalmente transporte, agua potable, recolección de desechos, etc.
Incremento en la Exigencia y la Vigilancia de la Sociedad sobre el Desempeño de los	Ocurre principalmente en aquellos que tienen la característica de ser la ciudad-capital de alguna entidad federativa. La ciudadanía incrementa su participación en esfuerzos sistemáticos de exigencias de transparencia para todas las labores que realizan los gobiernos municipales.

[203] Acosta Arévalo, *Op. cit.* El presente apartado es el resultado de un esfuerzo sintético, correspondiente a la exposición del trabajo del funcionario aludido. Para efectos prácticos se incluyeron las ideas principales de su disertación original, además de haberse seleccionado la utilidad de las ideas que se ciñen al análisis de la gobernabilidad municipal en el Siglo XXI.

Gobiernos Municipales	
Creciente Competencia Política y Fenómeno de "Sobre Politización" de las actividades económicas y sociales.	El municipio es una "caja de resonancia" de los eventos federales y estatales, con un mayor peso en las agendas de gobierno. Hay una dinámica donde los procesos electorales de la Federación y de las entidades federativas movilizan a los actores de gobierno de las esferas locales, regionales, estatales y nacionales. Las etapas preelectorales se suelen prolongar más allá de los tiempos convencionales y regulados electoralmente hasta fortalecer escenarios de abundante información electoral, para intentar influir en las decisiones de la población de las localidades.
Fuertes Presiones de las Ciudades y Conglomerados Metropolitanos sobre el consumo y la administración de los recursos naturales	Los gobiernos locales son cada vez más la "puerta de entrada" de verdaderos proyectos para la aplicación de políticas públicas de protección medioambiental. La mayoría vinculadas con los servicios de agua potable, aguas residuales, recolección y procesamiento de residuos sólidos, así como el fortalecimiento de las culturas de reciclaje y reutilización, entre otras aristas de igual importancia.
Deforestar y Talar Áreas Verdes	En los entornos municipales es cada vez más "políticamente incorrecto" ejecutar Obras Públicas que tengan que deforestar y talar áreas verdes, sin aplicar mecanismos de reposición de biomasa. En las grandes ciudades la tendencia que más se fortalece es el uso racional de los combustibles fósiles, para atenuar la carga de partículas que deterioran la calidad del aire.
Fuerte Tendencia hacia la Globalización/ Desdibujamiento de las Fronteras Políticas y Naturales	Con ella se conectan los "ámbitos globales" con los "espacios locales". Al mismo tiempo se generan y se fortalecen tendencias para homogeneizar la cultura y la ideología. Los Gobiernos Municipales son los principales afectados del Desdibujamiento de las Fronteras Políticas y Naturales que convierten grandes problemas en situaciones de impacto "local", para las cuales se ven rebasados los recursos humanos, financieros y materiales de los Ayuntamientos y Cabildos.
Creciente Impacto de los Fenómenos Migratorios	Los municipios de todos tamaños y dimensiones territoriales son terreno de constante cruce de connacionales y oriundos de otras latitudes, cuya prioridad es sumarse a los centros laborales con mayor oportunidad de desarrollo económico y bienestar. El clásico ejemplo de los municipios mexicanos es la añeja relación bilateral México-EUA, en el que la población se desplaza hacia la frontera norte para participar en las oportunidades del amplio mercado económico-laboral del país vecino. Los flujos migratorios perciben a México como una frontera natural fundida entre las naciones. Se acceder a Norteamérica utilizando los espacios

	desregulados para la movilidad humana. La problemática constante y acendrada es que los municipios se mantendrán como el territorio “real” del cruce para los fenómenos de flujos migratorios, donde es prácticamente imposible disolver el vínculo de convivencia entre los fenómenos de la criminalidad y la influencia que ejercen algunos integrantes de la delincuencia organizada.
Fenómeno de la Concentración de la Riqueza y Recrudecimiento de la Desigualdad	Los Gobiernos Municipales controlan los territorios en donde se registran rasgos esenciales del fenómeno de la concentración de la riqueza y del recrudecimiento de los signos de la desigualdad, entre las distintas partes del tejido social. Las diferencias de tamaño y densidad en las ciudades de los municipios son también el equivalente de la realidad del ciclo económico que permite la concentración de los capitales, las oportunidades de empleo, y los espacios para el desarrollo económico y social.
Amplio Universo de Políticas Públicas para el Combate a la Pobreza	Se mantendrán como la punta de lanza para la coordinación con las instancias gubernamentales de la Federación y las entidades federativas, para la aplicación del amplio universo de políticas públicas para el combate a la pobreza. Como paradoja los indicadores multidimensionales de la pobreza y el ciclo intergeneracional de la pobreza se incrementan más allá de las fronteras municipales. Ello implica un reto para la Gobernabilidad Municipal. La mayoría de las agendas municipales se mantienen en la dinámica de la atención a problemáticas generadas por la tensión persistente e insustituible del reclamo para equilibrar las condiciones de pobreza y desigualdad entre diversas colonias, comunidades, pueblos y asentamientos –inclusive desde la intermunicipalidad-.
Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación e Interacción con los Medios Masivos de Comunicación	En pleno Siglo XXI las autoridades estarán cada vez más obligadas a utilizar las tecnologías de la información y la comunicación, así como a interactuar de manera correcta y eficiente con los medios masivos de comunicación. Ningún Ayuntamiento moderno podría lograr una respuesta efectiva a los reclamos de la sociedad, sin antes encontrar el equilibrio de utilidad con la parafernalia tecnológica, con un sentido de utilidad y eficiencia que posicione a la autoridad en un ciclo de “legitimación” alimentado por la resolución de reclamos de la población.
Búsqueda Constante de nuevas Soluciones Tecnológicas	Los gobiernos municipales deberán recurrir a soluciones tecnológicas para recortar sus gastos de operación y alcanzar estadios de mayor costo-eficiencia en la aplicación de políticas públicas, y en el cumplimiento de los servicios públicos solicitados por la población. No obstante, la precariedad se puede mantener y diferenciar entre los municipios con grandes recursos y aquellos que no pueden acceder a soluciones más costosas y complicadas para mejorar sus dinámicas administrativas. Por ejemplo la instalación y contratación de soluciones

	electrónicas para agilizar el pago de impuestos o agua potable; o el establecimiento de convenios para utilizar los mecanismos de cobro-por-comisión, en comercios y tiendas departamentales.
Diferencias entre la Bases Tecnológicas y la Infraestructura Informática/ Uso de la Tecnología Asociado a la Reducción de Costos de Operación	El universo de los gobiernos municipales en México podría mantener fuertes diferencias entre sus bases tecnológicas y la infraestructura informática. Especialmente al tratar de cumplir los complicados compromisos de comunicación, intercambio de datos, e inclusive para realizar la contabilidad y la fiscalización de sus recursos locales. Podría dificultarse el encontrar municipios que no tengan en sus inventarios, varias computadoras y aparatos de comunicaciones. Sin embargo las diferencias esenciales residen en la capacidad de articulación y las gestiones presupuestales para instalar esas plataformas con las que se lograrían mejores niveles de eficiencia en los esquemas administrativos. El uso de la tecnología que seguirá asociado a la reducción de costos de operación; lo cual representa un imperativo para el planteamiento del Ciclo de la Gobernabilidad –gobernabilidad-administración pública-gobernabilidad-.
Insuficiencia Crónica de Recursos y la Tendencia a Crisis Financieras Frecuentes	Los municipios seguirán enfrentando la insuficiencia crónica de recursos y la tendencia a padecer crisis financieras frecuentes. Aunque para algunos municipios sus recursos se han incrementado casi de manera exponencial, de esa misma forma, la complejidad de las dinámicas en la vida municipal y la multiplicidad de fenómenos de las sociedades que habitan los entornos locales, fomentan el consumo con mayor celeridad. Por ello los incrementos presupuestales también alcanzarán, de vez en vez, los nuevos escenarios de insuficiencia. En el caso de los municipios más grandes, sus presupuestos rebasan los miles de millones de pesos. Pero de igual forma ellos enfrentan mayor cantidad de problemáticas en comparación con los municipios pequeños. En esta escena habrá una constante pérdida en la carrera entre las necesidades locales y la disponibilidad de recursos propios y compartidos –P. Ej. La urgencia por solicitar bolsas mixtas-.
Control Territorial de la Delincuencia Organizada[204]	Persistiría el pasado reciente en el que se registró una creciente presencia de actos y despliegues de control territorial de la delincuencia organizada, cuya complejidad rebasa a la autoridad municipal y a los recursos político-

[204] De acuerdo con aportes adicionales de Mauricio Merino, por lo menos hasta el año 2016 este tema mantenía vigencia nacional debido a la constante solicitud de protección ante el Estado Mexicano por parte de los alcaldes amenazados por el crimen organizado, al confirmarse que según la Asociación de Autoridades Locales de México, 82 presidentes municipales fueron ejecutados en el periodo 2006-2016, fenómeno ocurrido a la par que se reforzó la línea de investigación por presuntas vinculaciones con los victimarios. En segundo lugar, para Merino habría corrido ya más de una década en la problemática degradación de las capacidades de las autoridades municipales ante la espiral de violencia en el país, y por ende, la necesidad de revisar el modelo de gobierno local dadas las incapacidades para combatir el crimen organizado y por las severas limitaciones de

	administrativos y financieros de los gobiernos municipales. La fortaleza de las estructuras del crimen organizado pudo generar una ola de violencia que atentó contra la tranquilidad de los entornos locales. Adicionalmente, la presencia criminal reconoció la existencia y aprovechó las debilidades del diseño institucional municipal, para vulnerar y controlar los espacios naturales del binomio gobierno-sociedad.
Debilitamiento de las Barreras de Control y Protección de la Autoridad	La combinación de las redes de la delincuencia, la ola violenta y las ventanas de oportunidad de la "corrupción municipal", debilitaría las escasas barreras de control y protección de la autoridad municipal, y desviaría las prioridades de las localidades afectadas.
Funcionarios Municipales con Presión Generada por la Delincuencia	Se ha reconocido que los funcionarios municipales, desde los encargos más elementales hasta las partes más directivas de la pirámide política-administrativa, e incluso los presidentes municipales, enfrentaron crecientes riesgos por la presión generada por la delincuencia.
Vigilancia de los Desempeños de las Policías Municipales y Estrategias de Seguridad Pública	El desempeño de las Policías Municipales obligaría la canalización de recursos para las estrategias de seguridad pública en entornos en donde persisten las incidencias delictivas y las problemáticas asociadas a la infiltración de células delictivas con amplio poder disruptivo. Ante esa problemática se mantendría el desafío constante a la capacidad de reacción de los integrantes de los cuerpos policiacos locales.

Fuente: Elaboración Propia.

Como se habrá visto, los 18 temas expuestos por Acosta Arévalo incluyen problemas persistentes para el manejo general y particular de la agenda de la gobernabilidad municipal en México. Esa labor en particular sigue siendo extensa y enfrenta el lugar común de la presencia de políticos, alcaldes, regidores,

las Administraciones Públicas Capitalinas para librar la "batalla". Como parte de su diagnóstico, Merino reitera que los municipios 1) carecen de fuerza pública suficiente para enfrentar los "ejércitos criminales", 2) no tienen blindajes contra la captura y la corrupción de puestos públicos, 3) además de que persistiría la "obstinación" para mantener el Modelo de Gobierno Municipal "completamente agotado". Esto último en vista de que el Diseño Institucional ya no corresponde a las circunstancias actuales del presente siglo. Es decir, que los municipios mexicanos ya no corresponden al "modelo romántico de los pequeños pueblos que se gobernaban a sí mismos", además de que tampoco pueden enfrentar las dificultades de las grandes aglomeraciones urbanas ni las desgracias de los pueblos más pobres. Una conclusión general para Merino es que el Diseño Municipal actual sigue sirviendo a los poderosos y al "negocio de la violencia" vinculado a la corrupción. Referencia en "Los municipios muertos" de Mauricio Merino en Sección Opinión de El Universal, 27 de julio del 2016, Consulta en línea en http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2016/07/27/los-municipios-muertos

administrativos, actores, directivos, que enfrentan el reto combinado de plantear una mejora desde la coordinación intergubernamental. Para lo cual utilizan e incluso puede llegar a saturar, los canales de comunicación interinstitucional y la búsqueda de ayuda compartida con otros integrantes de la Federación y con las entidades involucradas por fenómenos compartidos.

No obstante lo anterior, amerita otra mención aparte para desglosar los planteamientos en las posibles propuestas de enfoque político-administrativo y del cambio de visión, para ajustar las condiciones de gobernabilidad en los municipios mexicanos.

4.6 Algunas propuestas para fortalecer la gobernabilidad municipal y los enfoques gubernamentales desde lo local

En el presente apartado se aborda el compromiso esencial de reconocer el conjunto de problemáticas que afecta constantemente el proceso de construcción y dirección de la gobernabilidad municipal, en sus términos generales y particulares. Esa "agenda" otorga parámetros esenciales para aspirar a la construcción de un escenario de fortalecimiento del ejercicio gubernamental municipal y de ordenamiento esencial para interactuar en la escena desde "lo local".

Al respecto, Acosta Arévalo ha previsto ya un listado complementario *desde la generalidad* con hasta 14 propuestas-reflexiones particulares para atender las problemáticas específicas que se señalaron en el apartado previo (4.5). Las ideas originales fueron sintetizadas para exponerse en el siguiente cuatro de Las 14 Propuestas para fortalecer la Gobernabilidad Municipal y los Enfoques Gubernamentales desde Lo Local [205]:

[205] Acosta Arévalo, *Op. cit.* Los contenidos del texto son el resultado de un esfuerzo sintético recuperado en la exposición original que hizo el autor durante su participación en las aulas virtuales del Indesol.

Cuadro 9. Las 14 Propuestas para fortalecer la Gobernabilidad Municipal y los Enfoques Gubernamentales desde Lo Local.

PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO	DESCRIPCIÓN DE LA TAREA EN LA GOBERNABILIDAD MUNICIPAL O ENFOQUE PARA LO GUBERNAMENTAL DESDE LO LOCAL
Fortalecer la Localidad y la Región	Se requiere robustecer el protagonismo de los intereses de la localidad y de la región.
Fomentar el Desarrollo Local	Se debe promover el desarrollo local como el factor para enfrentar los retos de la creciente globalización y las transformaciones que emanan desde las economías nacionales e internacionales.
Financiamiento, Profesionalización y Coordinación de las Capacidades Técnicas	Se ha puesto demasiada atención en impulsar cambios que tienen que venir del Gobierno Federal, pero se debe apostar al financiamiento y a la profesionalización, así como a la coordinación de las capacidades técnicas de los gobiernos locales.
Fortificar al Municipio como la "Tabla de Salvación"	Se debe fortalecer al municipio como la "tabla de salvación" frente a las capacidades limitadas de los gobiernos centrales y ante los pendientes de la agenda de descentralización. Ello dependerá de la transferencia de los recursos y del crecimiento de las capacidades locales para la emergencia de un actor protagónico que resuelva y participe a través de los programas municipales.
Un Actor Protagónico de los Programas al Fortalecer el Tejido Social	Se debería ver al municipio como el actor protagónico de los programas de salud, educación, seguridad pública y prevención, y especialmente, al fortalecer el tejido social para reforzar el vínculo de confianza autoridad-sociedad.
Robustecer el Tejido Territorial de Incidencia	Se requiere fortalecer el tejido territorial de incidencia como parte de la relación Estado-municipios. Con las iniciativas de los actores que pueden crear mecanismos de coordinación local para generar decisiones e incluir al resto de los actores locales. En calidad de "sumar esfuerzos" y como ámbito articulador que en principio emana del presidente municipal con la sociedad organizada, los productores y los empresarios. Ello en un crisol que organiza el Alcalde, al Cabildo y al resto de las acciones ciudadanas, fortaleciendo la confianza.

Un Espacio de Conocimiento entre Vecinos que Cooperan	Se debe colocar al municipio como el espacio de conocimiento entre vecinos que cooperan con su Ayuntamiento para obtener respuestas y “movimiento”.
Sostener la Respuesta a la Demanda de Bienestar	Se debe responder al reto de la sociedad para otorgarle servicios públicos de calidad y para sostener el grado de respuesta a la demanda de bienestar y construcción de la ciudadanía participativa.
Una Sede de Organizaciones y Escaladas de Eficiencia Gubernamental	Se requiere que el municipio sea realmente la sede de las organizaciones que aprenden para desarrollar sus capacidades, registros y mecanismos de institucionalización. Así como para formalizar y actualizar experiencias escaladas de eficiencia gubernamental.
Cooperar para Transmitir y Potenciar Recursos en las Economías	Se debe cooperar en la transmisión de conocimientos, servicios administrativos y procedimientos técnicos, con recursos y conductas, al potenciar los recursos de los asociados y las economías de escala favorable.
Revalorizar los temas ambientales	Se sugiere incluir al municipio en los temas ambientales y en las categorías de sostenible, sustentable y “no dependiente”, para revalorizar el territorio desde la visión de planeación estratégica y lógica para el desarrollo territorial. Las propuestas más constantes son la recuperación de las aguas, el manejo adecuado de residuos y la conservación de otros recursos locales.
Un Espacio de Convivencia Interpartidista para la Construcción	Se debe fomentar al municipio como un espacio de convivencia interpartidista para la construcción desde los colectivos y los acuerdos, a favor de los intereses comunes. Se tendrá que fomentar la tolerancia para diseñar proyectos definidos y vigilados desde la cooperación.
Ampliar las Capacidades de Convocatoria y Regular el Conflicto Social	Se deben ampliar las capacidades de convocatoria para incluir a más actores sociales con los que se regulará el conflicto social, contribuyendo al bienestar social, la gobernabilidad y el desarrollo económico, con visión local y de largo plazo.
Acceso a los Servicios Fundamentales Básicos	Se debe fortalecer el recurso de iniciativa y capacidad desde el gobierno, con la articulación de la sociedad, para cumplir con su propósito fundamental que es hacer que la gente viva mejor y tenga acceso a los servicios fundamentales básicos.

Fuente: Elaboración Propia.

La importancia expresa de exponer en el presente trabajo los 18 Retos e Indicadores Esenciales en las Agendas de la Gobernabilidad Municipal y las 14 Propuestas para fortalecer la Gobernabilidad Municipal y los Enfoques Gubernamentales desde Lo Local, reside en su potencial de aplicabilidad (parcial o total) para el caso del Programa Juntos Contigo en el Municipio de Veracruz (Capítulo 5), así como para otros temas de estudio con similitudes vistas desde *lo particular*.

Como reflexión adicional que se ajusta para el caso veracruzano que se verá en el siguiente capítulo, está la posibilidad de abordar primero el carácter general del fenómeno de la gobernabilidad municipal en México, y luego la posibilidad de ver o estudiar las especificidades del fenómeno mismo en su tarea cotidiana de gobernabilidad en cada territorio municipal. Lo anterior implica que sí hay una metodología expresa en la que cada fenómeno *local* puede auto reconocerse, auto regularse o auto determinarse sin que medie una Fórmula Determinista Única que le limite sus enfoques de operación/fortalecimiento en cada espacio municipal. Tal como lo dicta el espíritu del método científico: 1) en principio pueden identificarse las grandes tendencias generales en los espacios locales, municipales, regionales, intermunicipales o interestatales; 2) luego puede verse que hay una correlación de temas y prioridades coyunturales en cada espacio *específico* de lo *local*; de la misma manera que 3) al final puede detectarse un universo descriptivo sobre la vida y la evolución de cada fenómeno en la gobernabilidad municipal por cada entidad territorial de interés para el estudioso, el funcionario o el operador, dependiendo la labor que impere.

Para complementar con lo previamente mencionado, conviene recuperar otra idea central impresa en el trabajo original de Acosta Arévalo, respecto de las labores legislativas que en fechas pasadas habrían pretendido abordar el fenómeno de la gobernabilidad municipal. Al respecto se indica que sería presuntamente imposible alcanzar una legislación –única- de los principios regulatorios/restrictivos sobre el

fenómeno de la gobernabilidad en “el municipio mexicano”. Ello por la evidente dificultad para abarcar en ello a la diversidad de temas existentes, al mismo tiempo que se pudiera dar una cobertura precisa sobre la diversidad de problemáticas específicas en cada *escena local*. P. ej. las restricciones de un marco legislativo inicial podrían hacerse insalvables entre las evidentes diferencias que privan entre los numerosos y variados problemas cotidianos de los distintos tipos de municipios tales como los urbanos, los semi urbanos o los rurales, por mencionar algunos.

4.7 Análisis Específico. El empresariado mexicano acuña indicadores propios en la vertiente “Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno en los principales municipios de México”

Como dato adicional sobre los trabajos de la construcción de la gobernabilidad municipal en México en el año 2014, se destacan los esfuerzos realizados desde los intereses, demandas político-empresariales y círculos ciudadano-empresariales, interesados principalmente en obtener tanto buenos servicios públicos como condiciones favorables para las zonas de residencia de sus negocios. Este enfoque no se yergue desde la visión vertical de las esferas gubernamentales, ni sobre su propia visión de desempeño en las administraciones municipales (P. ej. que las administraciones públicas municipales sostienen a la gobernabilidad *per se*, al otorgar servicios públicos oportunamente), por lo cual esta visión resulta útil como medida de contraste.

Tales mediciones versan principalmente en sus propios conceptos de la Mejora Regulatoria, la Gobernabilidad y El Buen Gobierno; a través de los cuales yace la meta principal de acuñar nuevos datos duros sobre los indicadores primarios de calidad en el desempeño de los Gobiernos locales de más de 50 municipios que albergan a zonas prósperas de negocios. A pesar de que en ello no se menciona al puerto de Veracruz donde se ejecuta al Programa Juntos Contigo (tema de estudio en el Capítulo 5), los tres conceptos y sus mediciones estadísticas sí buscan arrojar nuevos “datos operables” sobre media centena municipios con clima *empresarial*.

Otras metas primarias de estas mediciones son: a) facilitar a los integrantes de la Iniciativa Privada su labor de localización de “nichos” en las distintas regiones del país y b) el poder conocer los datos económicamente relevantes en zonas como P. ej. el sureste mexicano, la zona Golfo de México y otros lugares en donde sí se tuvieran condiciones favorables para emprender o para mantener el clima de inversiones abundantes o prósperos negocios.

1. Mapa del CEESP con la cobertura de los 50 municipios encuestados.

Fuente: Captura de Pantalla en http://www.cofemer.gob.mx/imagenesUpload/201411211249MEJORA%20REGULATORIA%20MORELOS%20-%20Francisco%20Lelo%20de%20Larrea.pdf

Este enfoque de mediciones bien puede ser compatible con la vertiente de estudios externos a las instituciones oficiales encargadas de conocer sobre el devenir de la

gobernabilidad municipal en el México actual. Es necesario recalcar que esta veta de estudio encuentra su origen en una vertiente de interpretación pro-empresarial que marca claramente la importancia de los intereses económicos al seleccionar de entre un universo de más de 2400 gobiernos municipales, a sólo 50 localidades prosperas, para generar una batería de datos –propia- que le sirva como referente para conocer e interactuar con los "nichos" de negocios.

Para los estudiosos del fenómeno de la gobernabilidad municipal en nuestro país esta investigación particular representa una ventana de oportunidad para conocer el "mapeo" conceptualizado desde las mediciones de "Buen Gobierno", en vista de que aportaría resultados de primer nivel que se pueden consultar bajo el título "Encuesta sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno en los Principales Municipios de México". El documento fue publicado el 25 de agosto del 2014 por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) con una batería de datos que conviene revisar.[206]

La Encuesta contó con una metodología de Marco Muestral para 4.4 millones de empresas del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas elaborado por el INEGI y actualizado desde el año 2013. Se levantaron entrevistas telefónicas con el sistema CATI y se seleccionaron a los principales municipios de México de acuerdo a tres criterios principales: 1) cobertura nacional; 2) enfoque de "capitales"; y 3) los diferentes tamaños de la población. Los perfiles de los entrevistados correspondieron a (250) dueños, encargados de establecimientos o responsables de realizar trámites, en cada uno de los 50 municipios seleccionados en el universo de la muestra del CEESP.

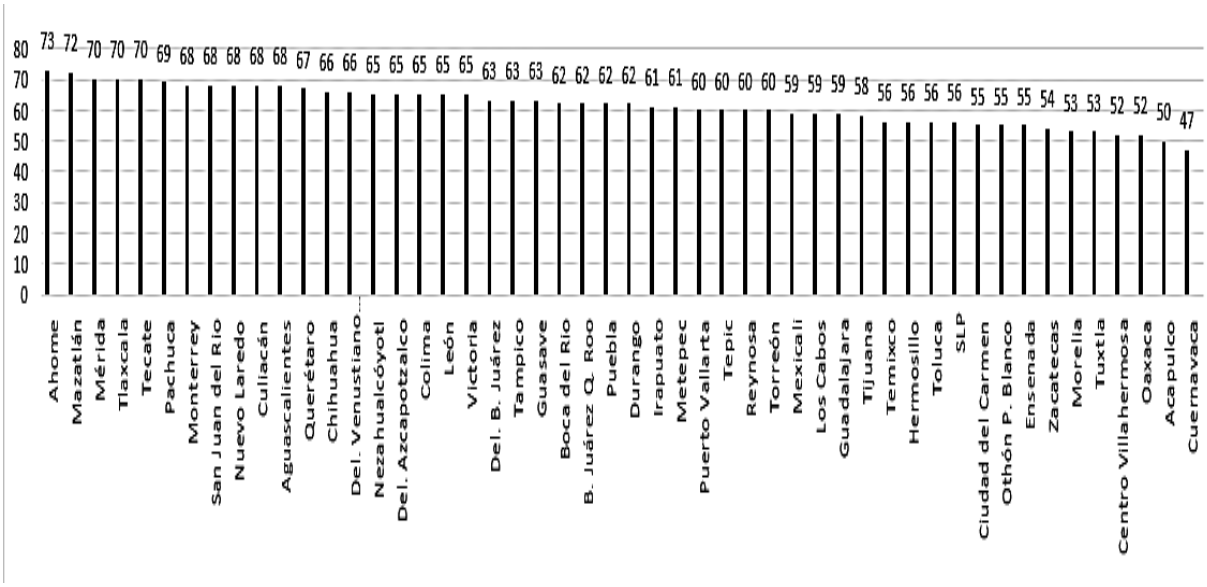
Cada uno de los datos publicados por el CEESP proviene de un universo de reproducción de 12,500 entrevistas realizadas en las empresas asentadas en 50

[206] "Encuesta sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno en los Principales Municipios de México", Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), 25 de agosto del 2014. El resto de los contenidos, estadísticas y datos del presente apartado corresponden a la información original contenida en las páginas 3 a la 37. La referencia y el documento completo estarían disponible en http://www.ceesp.org.mx/inicio/encuesta.pdf

municipios del país (sin incluir al municipio de Veracruz puerto), lo cual ocurrió entre octubre del 2013 y julio del 2014.

Los trabajos del CEESP redituaron un total de 1, 062,500 preguntas cuyo principal resultado fue establecer la escala del 0 al 100 (0 a 100 o 0% a 100%) en términos de "Satisfacción general con los servicios que presta el gobierno de su localidad". Sus principales datos estadísticos se habrían ordenado con el siguiente índice de resultados en orden descendente[207]:

Gráfico 33. Calificación en "Satisfacción general con los servicios que presta el gobierno de su localidad" (0% a 100%).

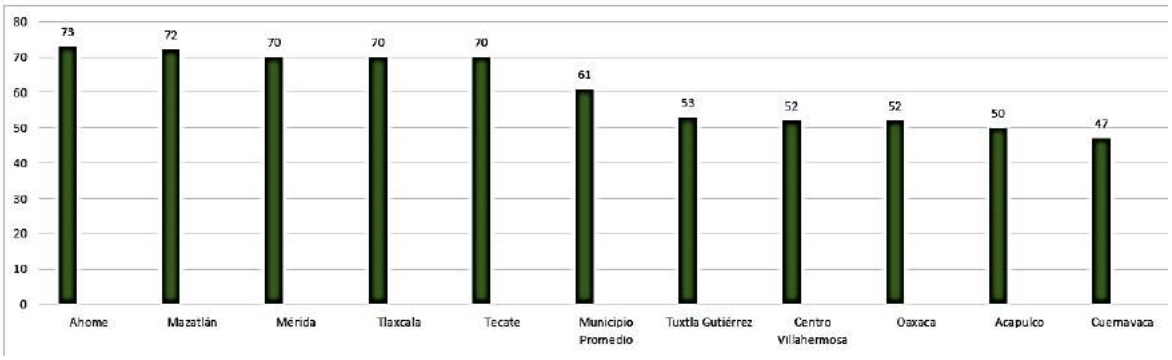


Fuente: http://www.ceesp.org.mx/inicio/encuesta.pdf. Gráfico de Elaboración Propia.

Como parte de ese análisis centrado en la visión pro-empresarial, cabe destacar que su índice estadístico denominado "Municipios con mayor y menor satisfacción de los servicios que presta el gobierno de la localidad", arrojó la siguiente tabla de calificación en orden descendente:

[207] *Op. cit.*

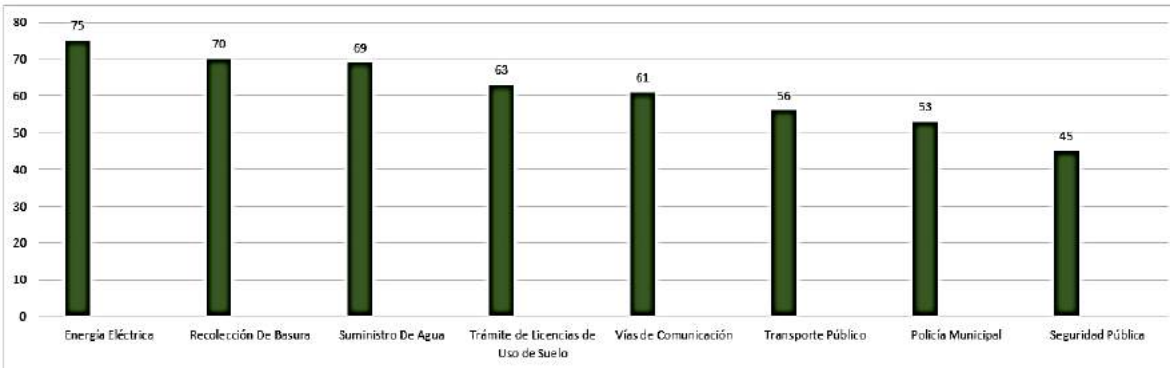
Gráfico 34. Calificación para los “Municipios con mayor/menor satisfacción en los servicios que presta el gobierno de la localidad” (0% a 100%).



Fuente: http://www.ceesp.org.mx/inicio/encuesta.pdf. Gráfico de Elaboración Propia.

El CEESP demostró a través de sus cifras que el sector empresarial entrevistado arrojó resultados variopintos en los porcentajes de satisfacción para la calificación ciudadana otorgada a los ocho principales servicios municipales otorgados en el universo de las 50 ciudades seleccionadas. El índice correspondiente mostró los siguientes porcentajes de “satisfacción” del cliente por calificaciones promedio, los resultados son los siguientes:

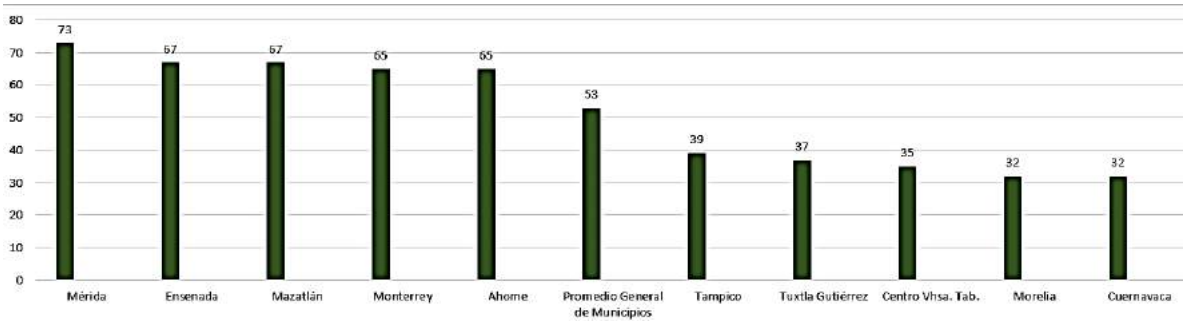
Gráfico 35. Calificación para los “Ocho Principales Servicios Municipales en México en 50 ciudades” (0% a 100%).



Fuente: http://www.ceesp.org.mx/inicio/encuesta.pdf. Gráfico de Elaboración Propia.

Otros datos relevantes sobre el manejo de la seguridad pública y la gobernabilidad municipal, están en el Índice General de “Municipios con mayor y menor calificación (para la) policía municipal”:

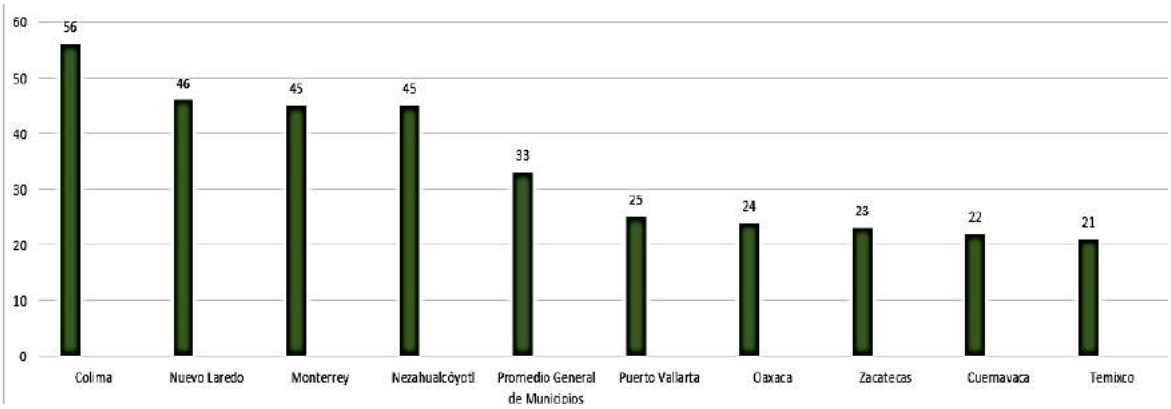
Gráfico 36. Calificación para los “Municipios con mayor y menor calificación (para la) policía municipal” (0% a 100%).



Fuente: http://www.ceesp.org.mx/inicio/encuesta.pdf. Gráfico de Elaboración Propia.

Por otra parte, hubo cifras reveladoras en términos de la gobernabilidad municipal y la dirección de la Administración Pública Municipal. Por ejemplo, en el apartado “Municipios con mayor y menor percepción de simplificación de trámites” se constató otra correlación de porcentajes:

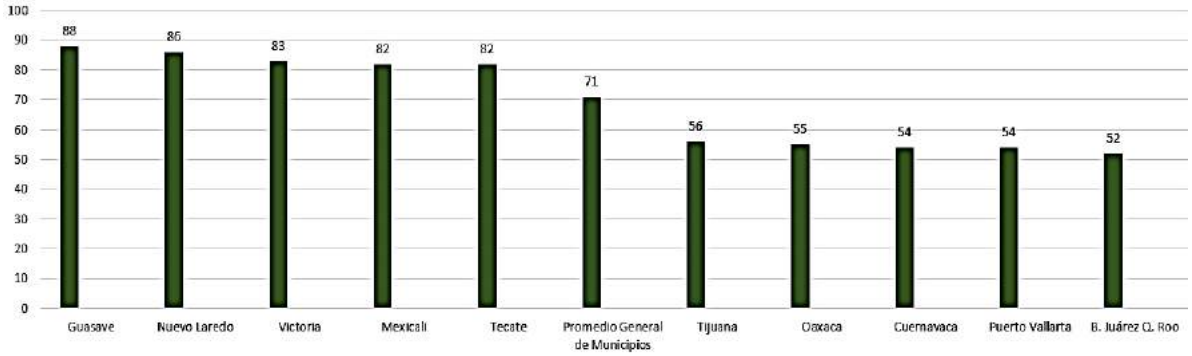
Gráfico 37. Calificación para los “Municipios con mayor y menor percepción de simplificación de trámites” (0% a 100%).



Fuente: http://www.ceesp.org.mx/inicio/encuesta.pdf. Gráfico de Elaboración Propia.

El apartado anterior se complementó con los datos que arrojó la sección titulada “Municipios con mayor y menor eficiencia en la gestión de trámites (claridad, sencillez y rapidez)”, en donde su escala mostró lo siguiente:

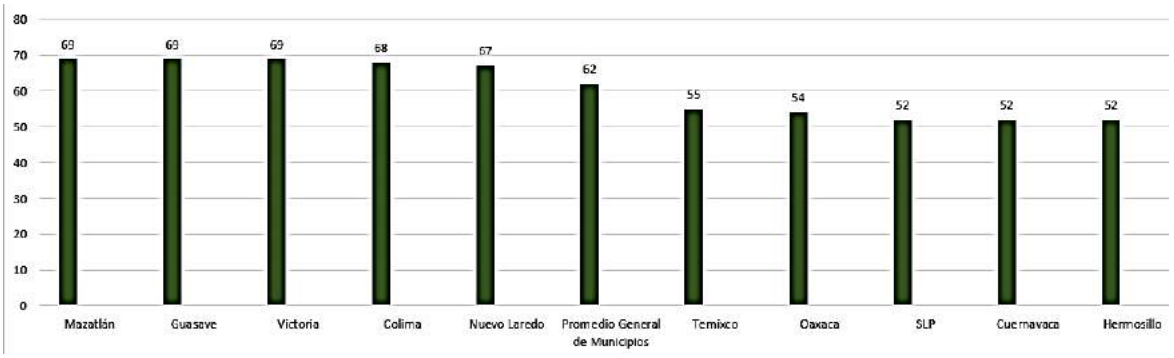
Gráfico 38. Calificación para la “Municipios con mayor /menor eficiencia en la gestión de trámites (claridad, sencillez y rapidez)” (0% a 100%; Cifras Redondas).



Fuente: http://www.ceesp.org.mx/inicio/encuesta.pdf. Gráfico de Elaboración Propia.

Para efectos del presente trabajo y del capítulo de Conclusiones, uno de los apartados más importantes para la interpretación de la gobernabilidad municipal es el titulado “Percepción sobre la calidad del marco regulatorio y gobernabilidad”, cuyos resultados en el subíndice de “Claridad de las regulaciones y marco regulatorio”, en una escala del 0% al 100%, arrojó los siguientes resultados:

Gráfico 39. Calificación para la “Percepción sobre la calidad del marco regulatorio y gobernabilidad”; Subíndice “Claridad de las regulaciones y marco regulatorio” (0% a 100%; Cifras Redondas).

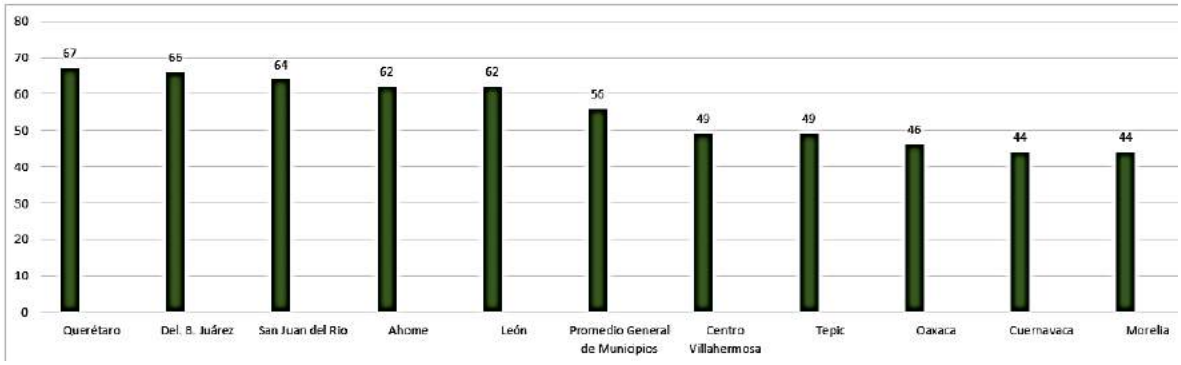


Fuente: http://www.ceesp.org.mx/inicio/encuesta.pdf. Gráfico de Elaboración Propia.

En tanto que en el subíndice titulado “Favoritismo[208] que existe en la aplicación de las leyes” se arrojaron las siguientes cifras de relevancia: 1) Othón P. Blanco 58.1%; 2) Aguascalientes 58%; 3) Durango 57. 7%; 4) Cuernavaca 57. 7%; 5) Los Cabos 57. 5%; 6) en el promedio general de los municipios un 48.9%; 7) Delegación Venustiano Carranza 40. 4%; 8) Delegación Benito Juárez 39. 4%; 9) Temixco 36. 5%; 10) Nuevo Laredo 34. 3%; y 11) Morelia 33. 4%.

En el subíndice de “Calidad de la infraestructura para las empresas” se arrojaron las siguientes cifras:

Gráfico 40. Calificación para la “Calidad de la infraestructura para las empresas” (0% a 100%; Cifras Redondas).



Fuente: http://www.ceesp.org.mx/inicio/encuesta.pdf. Gráfico de Elaboración Propia.

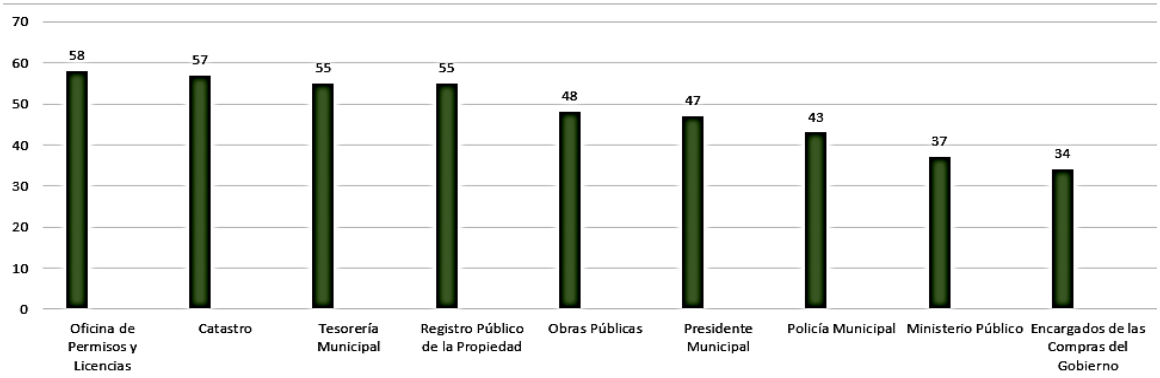
Mientras que en el subíndice “Protección a los bienes de las empresas” se arrojaron las siguientes cifras de relevancia: 1) Mérida 63. 2%; 2) Querétaro 61. 3%; 3) Chihuahua 60. 5%; 4) Culiacán 60. 5%; 5) Delegación Benito Juárez 60. 2%; 6) en el promedio general de los municipios un 52. 1%; 7) Cuernavaca 43%; 8) Torreón 41%; 9) Centro Villahermosa 40. 7%; 10) Temixco 40. 6%; y 11) Morelia 29. 5%.

En este panorama particular de la visión de la gobernabilidad municipal destacan las cifras del apartado de “Honestidad de actores relevantes en la gestión y

[208] Término mencionado por el CEESP en el que aludiría condiciones de privilegio “a favor de” una posible aplicación discrecional de las leyes –el Marco Legal- en ámbitos donde los gobiernos municipales impactan el clima de negocios e inversiones.

resolución de trámites", en donde el 100% es total honestidad y el 0% es nula, encontrándose los siguientes promedios para el universo de los 50 municipios:

Gráfico 41. Calificación para la "Honestidad de actores relevantes en la gestión y resolución de trámites" (0% a 100%; Cifras Redondas).



Fuente: http://www.ceesp.org.mx/inicio/encuesta.pdf. Gráfico de Elaboración Propia.

Una revisión particularizada de las cifras anteriores, de acuerdo a cada universo de gobernabilidad municipal, puede aportar un mayor peso analítico-interpretativo respecto de las visiones particulares en cada nicho de negocio o en cada espacio de oportunidad para poder mejorar oportunamente los indicadores de cada gobierno *local* así como el círculo de desempeño de los funcionarios interesados, como en este caso podría ser el Gobierno municipal de Veracruz Puerto o los gobiernos locales del Sureste Mexicano.

Por otra parte, analistas de la gobernabilidad municipal a nivel *micro* y *macro* pudieran retomar para sus trabajos, los componentes más útiles de esta visión subjetiva sustentada con la "Perspectiva actual sobre la mejora regulatoria y la gobernabilidad", en donde el CEESP sugiere textualmente a los Gobiernos locales que el "desarrollo económico y la creación de empleos (sí) depende del (buen) desempeño del sector empresarial". Para ello, se requiere un marco regulatorio competitivo, *que asegure un Ambiente de Gobernabilidad y el Buen Gobierno.* En este escenario del *deber ser* planteado por el CEESP: *"*las autoridades de los tres órdenes de gobierno deben trabajar conjuntamente para lograr la compatibilidad de las regulaciones federales, estatales y municipales. (Puesto que los) marcos regulatorios inadecuados o débiles permiten abusos, corrupción y desalientan la

confianza de inversionistas y consumidores. (Dado que la) mala regulación está asociada a la ineficiencia de las instituciones públicas, lo que provoca retrasos en la atención de los negocios, mayores costos y favorece también el entorno para el crecimiento del sector informal".[209]

Al culminar el presente apartado en el que se reseñaron contenidos teórico-prácticos de la articulación de la gobernabilidad municipal con la administración pública local y el otorgamiento oportuno de los servicios públicos, entre otros; se puede anticipar una clara vinculación entre las importantes tareas de análisis y calificación de los Programas de Atención Ciudadana, como el "Juntos Contigo" del ayuntamiento de Veracruz, el cual será descrito a partir del siguiente capítulo. Para efectos de facilitar la lectura se presenta a continuación el Cuadro Resumen del Capítulo Cuatro:

Cuadro 10. Resumen del Capítulo Cuatro.

1) La Gobernabilidad Municipal y la AP Local tienen como Meta el Otorgar Oportunamente los Servicios Públicos que se les demandan	2) Los Directivos Municipales, los integrantes del Cabildo y la AP Local colaboran en todo el Ciclo/Tarea de la Gobernabilidad Municipal	3) Los Operadores de la Gobernabilidad Municipal requieren Acompañamiento de un Servicio Civil de Carrera y de Cuadros Tecnificados
4) Los Directivos Municipales pueden gestionar Agendas de Gobernabilidad Municipal con Retos e Indicadores esenciales para plantear Soluciones Locales. También gestionarían Agendas para Fortalecer un "Enfoque Local"	5) Las Autoridades Locales también pueden aprovechar las Mediciones Aportadas por los Grupos Empresariales al Ciclo/Tarea de la Gobernabilidad Municipal, para Mejorar el Desempeño de la AP en las Zonas/Nichos de Negocios e Inversiones	

Fuente: Elaboración Propia.

[209] *Op. cit.* Pág. 37.

Capítulo 5. La etapa de arranque del Ayuntamiento de Veracruz (2014-2017) y la aplicación de su "Programa Juntos Contigo": un caso para visualizar la gobernabilidad municipal.

"Los gobiernos son velas; el pueblo, el viento; el Estado,
la nave, y el tiempo, el mar".
Ludwig Börne (1786-1837)
Escritor alemán.

En los aparatados previos se expusieron numerosas vertientes del proceso de estudio, construcción, aplicación, planteamiento institucional, ejecución de concepto, y vertientes de la tarea de la gobernabilidad municipal en México, por lo cual conviene recuperar un caso emblemático para visualizar el ejercicio contemporáneo de la tarea de la gobernabilidad municipal en una localidad capitalina del sureste mexicano. Ello se corresponde a la labor del Ayuntamiento de Veracruz (2014 -2017) a través de su Programa de Atención Ciudadana "Juntos Contigo" cuya labor puede ser considerada como central para la regulación y el ejercicio cotidiano de la gobernabilidad municipal en esa localidad que tiene varias características únicas.

Los datos del Programa que se expondrán en el presente trabajo únicamente corresponderán a la etapa de arranque, dado su valor de análisis desde las siguientes peculiaridades históricas y referentes contemporáneas del Ayuntamiento veracruzano:

1) En principio, tiene una inocultable representatividad histórico-política y político-administrativa, en el universo de estudio del municipio libre en el México contemporáneo. De acuerdo con las exposiciones del estudioso Raúl Olivares Vionet, en el México prehispánico -y en para caso en la *zona jarocha*-, "el municipio primitivo estaba constituido por el clan totémico (… que) era la base de la organización tribal, el grupo de singular importancia que formaba la comunidad, que

era la célula de los agregados sociales". Ese referente histórico también corresponde al mismo devenir histórico –original- detectado en el puerto de Veracruz[210];

2) El municipio veracruzano posee una representatividad histórica y administrativa por tener como referente único el haber sido el primer lugar en donde el conquistador español "Hernán Cortés decide fundar el (primer) municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz (de la futura Nueva España)" lo que "*algunos consideran como una revolución municipalista*" de su época, porque facilita la "independización de Diego de Velázquez, el gobernador de Cuba, quien había enviado la expedición que el propio Cortés comandaba" e inicia el "proceso social de contacto cultural entre las formas político-jurídicas aztecas y totonacas, y las castellanas". En este hecho se marcaría un importante precedente de conformación político-administrativa que subyace hasta el presente siglo: *el surgimiento de un municipio emblemático con referente Nacional y posterior conexión geoestratégica con el centro de gobierno para la Nueva España*[211]*,* es decir lo que hoy es conocido como el centro político-administrativo y de residencia de los Poderes en el país, la ciudad de México*;*

3) Ya en el presente siglo se destaca la posición del puerto de Veracruz como una de las Instituciones Municipales con mayor relevancia para regir cotidianamente en los importantes indicadores *locales* entre los que se destacan de manera general: a) un territorio y una población estratégicos, b) un potencial económico, c) una posición geográfica de importancia en el sureste mexicano, d) una conexión especial con distintas entidades y con el centro del país, además de e) una evidente

[210] Olivares Vionet, Raúl. "El municipio. Antecedentes prehispánicos. Fundación del municipio de la Villa rica de la Veracruz. Evolución municipal en la colonia. Participación de los municipios en la revolución de independencia, 1810, en el estado de Veracruz", en Valencia Carmona, Salvador (Comp.), "El municipio en México y el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal", México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pág. 264.

[211] Olivares Vionet, *Op. cit.* Págs. 270 y 278. Para el siglo XVI cuando Cortés fundó Veracruz, ya existía la fuerza de una institución municipal "para comunicarse directamente con la cabeza del poder central del imperio, combatiendo el poder de un gobernador, Diego de Velázquez, y el municipio fue oído, apoyado y respetado; pero poco después Carlos I de España y V de Alemania, en su lucha por consolidar su imperio universal, que consideraba heredero al Sacro Imperio Romano Germánico, disminuyó el poder de los fueros municipales para hacer prevalecer el poder central", fomentando el origen del llamado centralismo mexicano.

importancia sociopolítica en su Ayuntamiento y en sus autoridades locales. Por lo anterior el Gobierno Municipal aplica constantemente mecanismos de modernización administrativa y de mejora de la gobernabilidad municipal, como por ejemplo el Programa Juntos Contigo que es la materia de estudio del presente texto;

4) En la escena reciente se indica que de acuerdo con los datos técnicos del Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) está confirmado que el estado de Veracruz tenía (2010) una población de 7, 643,194 habitantes y era considerada como la tercera entidad más poblada del país. En esa categoría de estudio del INEGI se destaca que el puerto de Veracruz se sigue considerando hasta nuestros días como el más poblado de entre los 212 municipios veracruzanos. Asimismo el municipio-puerto seguiría siendo hasta la fecha el de mayor peso al concentrar a más de 552 mil habitantes, cifra que representa el (+/-) 7.2% de la población estatal total. Lo interior le aportaría al Gobierno *local* del Puerto una posición representativa única para el análisis en términos de gobernabilidad municipal, desarrollo político-administrativo, económico y demográfico, aún por encima de los otros dos municipios más grandes de la entidad que son a) Xalapa, la Capital del Estado y la segunda población más grande de Veracruz, además de b) Coatzacoalcos[212]; y

5) En la vertiente político-administrativa se destaca como objeto de estudio ampliado que desde el 22 de abril del 2014, el presidente municipal del Puerto, el priista Ramón Poo Gil, mencionó durante el ceremonial por el 495 Aniversario de la fundación de la Ciudad de Veracruz, en el acto solemne en la Sala de Cabildo del Palacio Municipal, que "*para el Gobierno Municipal (sería) tarea primordial el continuar trabajando por la transformación histórica de la ciudad, la cual se inició hace 495 años*, así como el mantener vivos los valores y compromisos que permitirán fortalecer las acciones de mejora para Veracruz"[213]. En ese ceremonial

[212] "Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010. Veracruz de Ignacio de la Llave", consulta en línea en http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825002107

[213] "Celebra orgullosamente Gobierno Municipal el 495 aniversario de la fundación de la ciudad y puerto de Veracruz". Veracruz, 22 de agosto del 2014. En ese evento también se rescataron varios

Poo Gil también hizo patente su compromiso político-administrativo para encaminar durante su Periodo de Gobierno, la senda de modernización de la administración en la que se aludía indirectamente un nuevo enfoque en los trabajos de la gobernabilidad municipal. Las particularidades del comienzo de la administración del munícipe tricolor, se describen en los apartados a continuación.

5.1 El arranque de la Administración Municipal 2014 -2017

Para lograr la comprensión plena de la aplicación del Programa Juntos Contigo del ayuntamiento de Veracruz resulta necesario conocer los antecedentes de la instalación del aparato de gobierno y de la conformación de la administración municipal porteña 2014 -2017. Tal como lo indica la información de prensa aportada por las Áreas de Comunicación Social del Municipio, entre los últimos días de diciembre del 2013 y hasta finales de junio del 2014, se destaca que apenas el 31 de diciembre de 2013, alcalde tricolor Ramón Poo Gil tomó protesta como presidente municipal de la ciudad de Veracruz, como parte del grupo de los primeros funcionarios municipales que cumplirían un periodo gubernamental de cuatro años, tras el ajuste de los calendarios político-electorales y administrativos en todo Veracruz.[214]

Poo Gil habría enfatizado en su discurso de toma de protesta algunos de los objetivos de su gobierno municipal, con los siguientes temas[215]:

1) mejorar el mantenimiento urbano y la prevención del delito;

2) el remplazo del alumbrado público tradicional por luminarias con tecnología tipo LED;

---

datos históricos del Ayuntamiento de Veracruz como por ejemplo, que el puerto fue el punto de llegada de Juan de Grijalva a San Juan de Ulúa, en 1518, tan sólo un año después del arribo de Hernán Cortés, mejor conocido como *el fundador del primer Cabildo de México en el primer Ayuntamiento de la "Villa Rica de la Veracruz".* Las cursivas son nuestras. Consulta en línea en http://www.veracruzmunicipio.gob.mx/celebra-gobierno-municipal-495-aniversario/

[214] Itzel Loranca, "RINDE PROTESTA RAMÓN POO COMO ALCALDE DE LA CIUDAD DE VERACRUZ", Crónica de Veracruz, 31 de diciembre del 2013. Consulta en línea en http://cronicaveracruz.com/ramon-poo-gil-toma-protesta-como-alcalde-de-la-ciudad-de-veracruz/

[215] Itzel Loranca, *Op. cit.* La presente cita abarca al resto de los datos precisados en el resto de la presente página.

3) la futura aplicación de un programa de re-encarpetamiento y bacheo;
4) la ampliación de las redes de drenaje, colectores pluviales y plantas de tratamiento;
5) la “adición” de acciones de reciclaje y recolección de basura;
6) la renovación del transporte público y la modificación de las vialidades del municipio;
7) la aplicación de programas de prevención del delito para los jóvenes encausándolos al estudio, el deporte y el trabajo, y;
8) en el ramo cultural, la apertura de espacios para la difusión y eventos de la cultura “jarocha” en el Centro Histórico.

Un punto fundamental de la propuesta gubernamental del alcalde fue la referente al servicio a la ciudadanía en el ayuntamiento, al prometer la implementación de una plataforma digital para la elaboración de los trámites, a fin de que fueran más rápidos, eficientes y se evitará la corrupción. Asimismo, aseguró que buscaría “tener estos servicios públicos de calidad que todos queremos”. Subrayando que se tendrían que innovar los “núcleos de desarrollo” con servicios en distintos puntos de la ciudad que agruparán beneficios, tales como guarderías, estancias de adultos mayores, servicios de salud, plazas comerciales, oficinas de servicios públicos, comedores sociales y áreas deportivas, todo lo cual estaría a cargo del DIF municipal.

De la toma de protesta del alcalde destaca en términos de gobernabilidad municipal, que como gesto de colaboración con las autoridades del Gobierno del Estado, varios integrantes del gabinete estatal y la titularidad del Gobierno estatal veracruzano, respaldaron a Poo Gil, en un entorno de “pleno respeto a la autonomía del municipio”. Anticipándose con ello, que las autoridades de ambos niveles de gobierno se encargarían de 1) coordinar y celebrar los Juegos Centroamericanos y del Caribe en la ciudad en 2014, 2) reactivar el Centro Histórico, 3) avanzar el Proyecto de la Ampliación Portuaria, 4) Celebrar la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, además de 5) garantizar en términos generales el Desarrollo

Económico de la Municipalidad. Dichos cinco compromisos serían incluidos en la agenda de gobernabilidad municipal al mismo tiempo que serían compartidos en una agenda de compromisos estatales para la gobernabilidad estatal.

5.2 La instalación y la etapa de arranque del Programa Juntos Contigo. La construcción de una vertiente de la gobernabilidad municipal en el Puerto de Veracruz

Apenas, el 9 de febrero del 2014, el alcalde Ramón Poo Gil realizaba uno de los anuncios más importantes de su incipiente administración, al anticipar que el miércoles 12 de febrero daría inicio el Programa de Atención Ciudadana "Juntos Contigo", como parte del cumplimiento de los compromisos de campaña y de la etapa de arranque de la administración municipal. Para atender eficiente y oportunamente todas las solicitudes de los ciudadanos, realizadas a través de las diversas áreas del ayuntamiento del puerto.[216]

Sobre los objetivos de dicho programa se esclareció que se pretendía impulsar un *gobierno cercano* a los veracruzanos para canalizar rápidamente las quejas, sugerencias o solicitudes ciudadanas desde el conjunto de módulos que estarían instalados en el Patio Central del Palacio Municipal. Con la garantía *real* de recibir atención personalizada del Alcalde, Regidores y Directores del Ayuntamiento. Lo cual estaría inscrito dentro de una gran red de atención ciudadana que posteriormente programaría las "Jornadas Itinerantes" para llegar a las diversas colonias y congregaciones del municipio, en donde se daría seguimiento a las demandas ciudadanas hasta brindarles solución oportuna.[217]

---

[216] "DARÁ AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ RESPUESTA INMEDIATA A CIUDADANOS CON PROGRAMA "JUNTOS CONTIGO", 9 de febrero del 2014. Consulta en línea en http://www.veracruzmunicipio.gob.mx/noticias/dara-ayuntamiento-de-veracruz-respuesta-inmediata-a-ciudadanos-con-programa-juntos-contigo/

[217] *Op. Cit.*

Como parte de los elementos de Prospectiva Estratégica del Programa se anunciaron como primeros objetivos 1) el mejorar las condiciones de acercamiento, 2) el diálogo y 3) la resolución de solicitudes de servicios para la ciudadanía porteña. De forma que antes de arrancar oficialmente las actividades del programa, ya se tenían elevadas expectativas sobre el mismo. Como se verá, el programa anunciado centró sus Objetivos Primarios en términos de renovadas labores constantes para la Atención y Resolución de Solicitudes Ciudadanas.

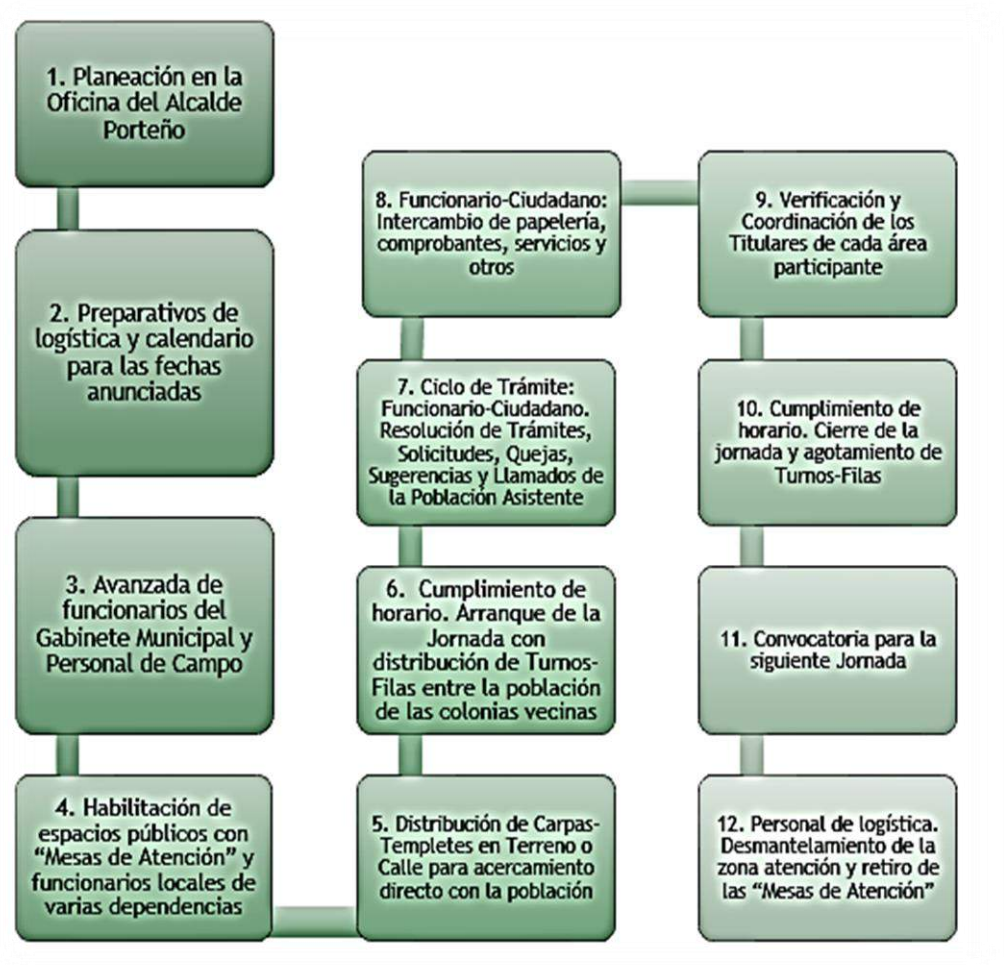
Gráfico 42. Las 14 áreas de la Administración Municipal con Interacción Ciudadana en el Programa Juntos Contigo.

Fuente: Elaboración Propia.

Las primeras 14 áreas de la administración municipal que otorgarían la garantía de interacción con la ciudadanía, a través del arranque del Programa Juntos Contigo, se pueden visualizar en el Gráfico 53. :

Al mismo tiempo tendría que estar disponible el Servicio de Atención Ciudadana En Línea a través del sitio web del Ayuntamiento de Veracruz: www.veracruzmunicipio.gob.mx, “para facilitar a los habitantes el levantamiento de cualquier reporte para su atención y pronta respuesta”.[218]

Gráfico 43. Descripción de Ciclo. “Jornada Juntos Contigo”.



Fuente: Elaboración Propia.

Al ser cuestionado sobre el avance del programa, el alcalde Poo Gil precisó que los objetivos estaban encaminados hacia “la cercanía con la ciudadanía, para sentir de viva voz todos los requerimientos que quieren nuestro ciudadanos, y tener un control

[218] *Op. cit.* Captura de pantalla del Servicio de Atención Ciudadana En Línea disponible en el sitio web del Ayuntamiento de Veracruz http://www.veracruzmunicipio.gob.mx/

de lo que se está recibiendo".[219] También anticipó que en breve comenzarían los recorridos por las comunidades de Santa Fe, San Julián, entre otras, "para resolver los problemas de todos", con un mecanismo de trabajo para concretar los acercamientos, los días miércoles de cada dos semanas. A fin de garantizar la eficiencia "con menos papeleo", así como para cumplir "en tiempo y forma" lo solicitado por los ciudadanos, en un horario de 10 de la mañana a 1 de la tarde, de acuerdo a la agenda consensuada con los regidores.[220]

Cabe destacar que el Ayuntamiento ratificó oportunamente que su Programa Juntos Contigo recuperó elementos pasados del Programa Miércoles Ciudadano de las administraciones municipales previas, por su utilidad para acercar al Gobierno y a la Administración Pública a los espacios de atención de las peticiones y problemáticas de la ciudadanía. El segundo enfoque que se retomó y mejoró fue ampliar las posibilidades de acercamiento de las autoridades de las diferentes áreas de la administración pública municipal al elevar los niveles de "atención ciudadana". Otro elemento que fue señalado como una innovación para el Programa fue establecer nuevos mecanismos de trabajo conjunto mediante las "relaciones intergubernamentales y la cercanía con la sociedad". Tal como lo mencionó el mismo alcalde, su instrucción central fue que las autoridades de los tres órdenes de gobierno rebasaran el esquema anterior para seguir "trabajando para los ciudadano" a quienes "nos debemos como servidores públicos", con un universo que se puede ver en el siguiente gráfico:[221]

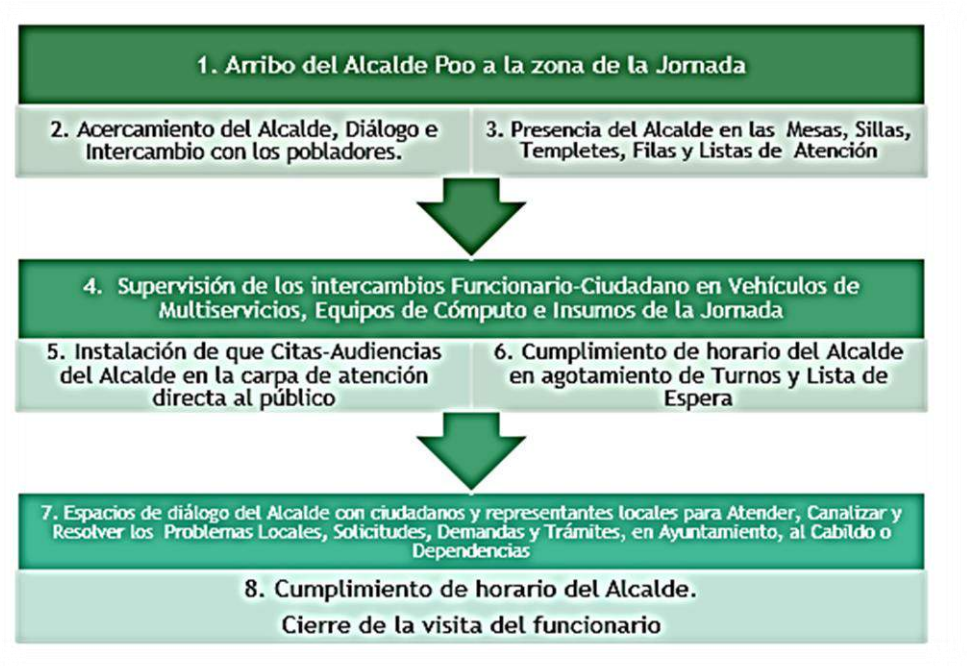
---

[219] "Arranca en Veracruz el programa juntos contigo", en www.CasiPolitica.com, 12 de febrero del 2014. Consulta en línea en http://casipolitica.com/noticia-4950-arranca-en-veracruz-el-programa-juntos-contigo

[220] *Op. cit.*

[221] "Pone Ayuntamiento de Veracruz programa "juntos contigo", en "Imagen Siglo XXI", 12 de febrero del 2014. Consulta en línea en http://www.imagensigloxxi.com/index.php/politica/27327-pone-ayuntamiento-de-veracruz-programa-juntos-contigo Para efectos sintéticos del presente trabajo solamente se realiza la descripción del Programa Juntos Contigo del municipio. Otras referencias sobre algunas posibles similitudes entre los Programas de Miércoles Ciudadano llevados a cabo en otras administraciones municipales se pueden consultar las siguientes referencias periodísticas: 1) Para el caso del municipio de Querétaro, "MIÉRCOLES CIUDADANO" REGRESA A CENTRO HISTÓRICO, en Gente Bien Wold Press, 5 de junio de 2016. Consulta en línea en http://www.gente-bien.mx/2016/06/15/miercoles-ciudadano-regresa-a-centro-historico/; 2) Para el caso de la Delegación Miguel Hidalgo en la ciudad de México, "El 14 de octubre inicio mi primer "miércoles ciudadano": Xóchitl Gálvez", en Radio Fórmula, 8 de Octubre de 2015. Consulta en línea en

Gráfico 44. Descripción de Ciclo. “Jornada Juntos Contigo”, de acuerdo con la agenda del día para atenciones en Portales del Ayuntamiento o durante las visitas en las Colonias Porteñas.



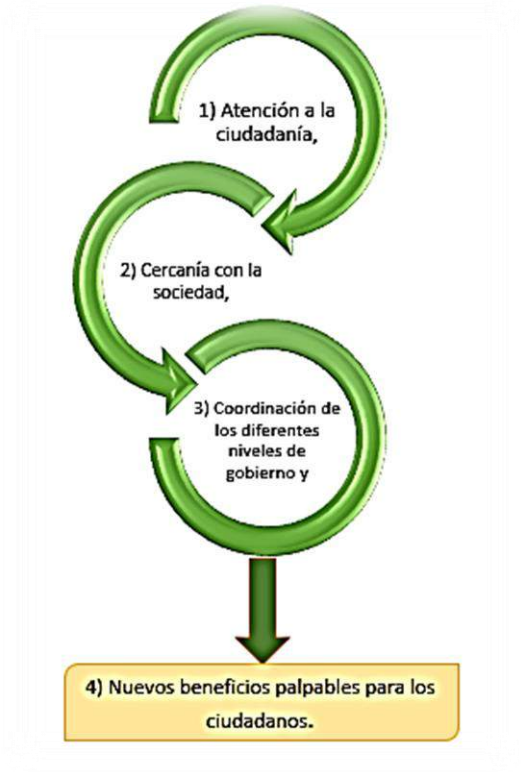
Fuente: Elaboración Propia.

Desde el arranque del programa el 12 de febrero del 2014, todas las actividades se habrían llevado a cabo con la atención personalizada del alcalde Poo Gil, en compañía de regidores y directores de la administración pública municipal. En una dinámica que al paso de las quincenas logró sumar un número más importante de funcionarios públicos de otras dependencias de distintos niveles de gobierno, para el registro de reportes de solicitud, atención y respuesta para la ciudadanía. Todo ello en cumplimiento de los diversos objetivos programáticos, de los cuales destacaron los siguientes[222]:

http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=538759&idFC=2015; y 3) Para el caso de la ciudad de Aguascalientes, “ROTUNDO ÉXITO EL ARRANQUE DEL “MIÉRCOLES CIUDADANO”, en H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Aguascalientes 2014-2016, 15 de enero de 2014, Consulta en línea en http://www.ags.gob.mx/cont.aspx?p=1310#.WAayzPnhDIU.

[222] 24. “DA INICIO PROGRAMA DE ATENCIÓN CIUDADANA “JUNTOS CONTIGO”, en www.veracruzmunicipio.gob.mx, 13 de febrero del 2014. Consulta en línea en http://www.veracruzmunicipio.gob.mx/noticias/da-inicio-programa-de-atencion-ciudadana-juntos-contigo/

Gráfico 45. Propuesta del Alcalde Poo para la Atención Ciudadana en “Juntos Contigo”.



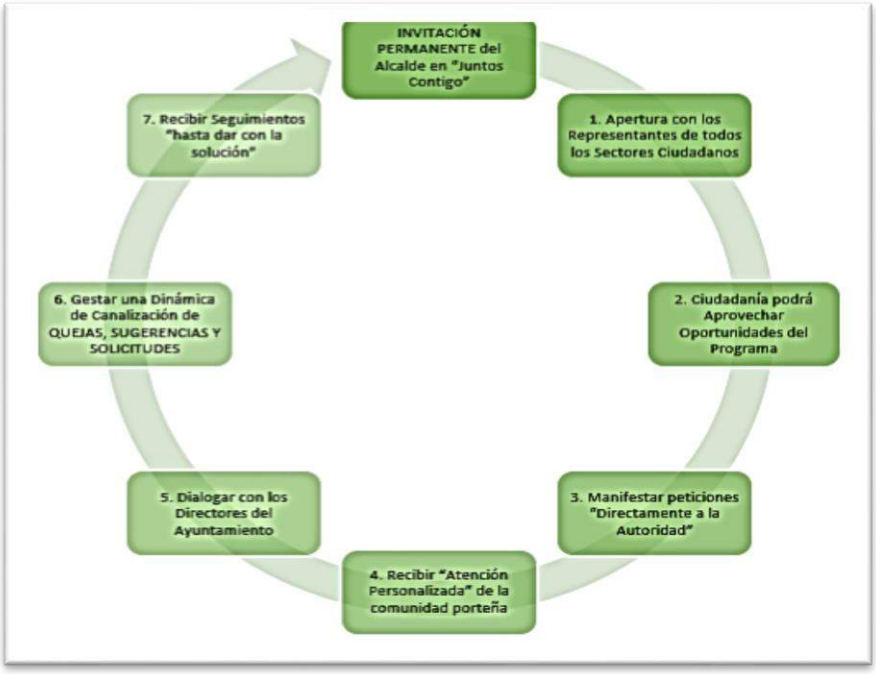
Fuente: Elaboración Propia.

A manera de comprobación de que el Programa con implicaciones para mejorar la dirección de la gobernabilidad municipal planteada por el alcalde Poo Gil, fue aceptado y bien recibido por los regidores del Cabildo, se destaca a través de las declaraciones del Regidor de Comercio Ángel Maldonado, que el programa se había “implementado entre todo el cuerpo edilicio, junto con el alcalde y este programa aparte de muy bonito, realmente la ciudadanía tiene un acercamiento con nosotros tanto regidores como directores de las áreas, y que aquí mismo sus problemas se pueden solucionar, se les da atención inmediata, se les hace un formato con un folio, se les da seguimiento, se pasa a Contraloría, tomamos en cuenta que no solo depende de ciertas comisiones la problemática de la ciudadanía y por eso contamos con el apoyo de más regidores y más mesas aquí para canalizar en tiempo y forma la misma petición de todos los ciudadanos”.[223]

[223] 25. “EL PROGRAMA JUNTOS CONTIGO” SE ATENDIERON TODAS LAS SOLICITUDES; MALDONADO”, en escribiendolaverdad.com, 13 de febrero del 2014. Consulta en línea en http://escribiendolaverdad.com/mosno.php?nota=5808

Asimismo, Maldonado confirmó: “yo participo en varias comisiones, pero en la mesa de comercio en donde se tuvo la mayor participación y todas las solicitudes que tuvimos se respondieron al 100 por ciento y la gente se fue realmente satisfecha”[224]. En aquellas declaraciones, Maldonado añadía que la etapa de arranque del Programa se instauraría semanalmente en el Palacio Municipal, y posteriormente se regularizaría con fechas quincenales para recorrer las comunidades y estar más cerca de la gente. Este último dato implicaría que se podrían tener a intervenciones en trabajo de gobernabilidad municipal en otras zonas con amplias necesidades de los colonos.

Gráfico 46. Ciclo de Invitación Permanente del Alcalde Poo en el programa “Juntos Contigo”.



Fuente: Elaboración Propia.

El Alcalde mantuvo presencia constante en las Jornadas, para: “(lograr) acercar a mi gobierno con la población, para que de forma conjunta mejoremos las

[224] *Op. cit.*

condiciones de desarrollo y necesidades más apremiantes de los ciudadanos".[225] Inclusive, sostuvo las invitaciones entre los representantes y líderes de los sectores ciudadanos para que aprovecharan para manifestar sus peticiones directamente a la autoridad, "recibiendo atención personalizada" de la comunidad y de los Directores del Ayuntamiento. El compromiso gubernamental más importante era que el Alcalde se encargaría de la canalización de quejas, sugerencias y solicitudes que necesitaban seguimiento "hasta su solución". [226] Las particularidades de ese siglo se pueden ver en el gráfico correspondiente.

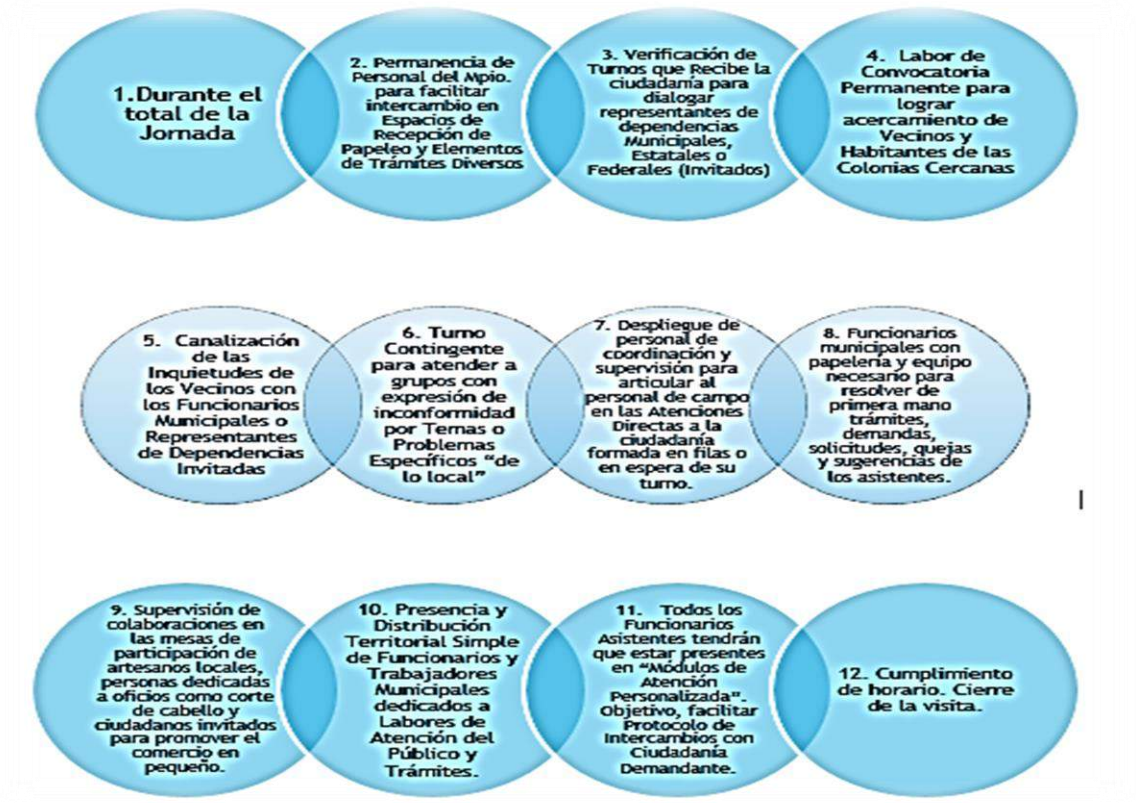
En otro episodio se hizo gala de la visión del alcalde Poo Gil para continuar los trabajos del programa, cuando aseguró en el Patio Central del Palacio Municipal que la "atención ciudadana contribuye en la generación de confianza de los veracruzanos para un *buen gobierno*, y conducirlo de forma más eficaz, resolviendo las necesidades más apremiantes de los ciudadanos (…) Este ejercicio es esencial para un gobierno incluyente y cercano, y ha funcionado muy bien para todos los ciudadanos, a los cuales les hemos dado solución a sus peticiones *en más de un 80 por ciento* hasta el momento. Trabajando juntos a través de la atención ciudadana es como forjaremos un mejor Veracruz".[227]

En aquella ocasión se confirmó que de manera individual, cada una de las autoridades del Ayuntamiento había atendido personalmente a varias decenas de ciudadanos que se acercaron a expresar infinidad de solicitudes. La Jornada Matutina había redituado la atención de más de 500 veracruzanos que estuvieron en espera ordenada desde las 9 A.M., para que fueran atendidos por los funcionarios municipales de las ramas de "Gobernación, Registro Civil, Trámites y Licencias¸ Infraestructura y Obra Pública, Centro Histórico y Mantenimiento Urbano,

[225] "Juntos Contigo" me da la oportunidad de escuchar a los ciudadanos: Ramón Poo", en Crónica del Poder, 9 de marzo del 2014. Consulta en línea en http://www.avcnoticias.com.mx/resumen.php?idnota=175959
[226] *Op. cit.*
[227] "La atención ciudadana, primordial para un buen gobierno": Ramón Poo", en www.veracruzmunicipio.gob.mx, 12 de marzo del 2014. Consulta en línea en http://www.veracruzmunicipio.gob.mx/noticias/atencion-ciudadana-juntos-contigo/

Servicios Públicos, Desarrollo Social y Humano, DIF, Consejo de Protección Ciudadana y Vialidades, Protección Civil, Bomberos, Comercio, Turismo y Cultura, Fomento Agropecuario y Medio Ambiente."[228] Su ciclo de labor de Jornada se describe a detalle en el siguiente gráfico:

Gráfico 47. Descripción de Ciclo. Labores de los Funcionarios Públicos Invitados a las Jornadas del Programa.



Fuente: Elaboración Propia.

Los funcionarios del Ayuntamiento también aplicaron esquemas de organización para colaborar con los funcionarios públicos invitados a las Jornadas del Programa, con el objetivo de maximizar los parámetros de la colaboración y garantizar los objetivos de atención a la ciudadanía. Una esquematización sobre lo ocurrido durante cada jornada con Dependencias Federales y Estatales se muestra en el respectivo gráfico de ciclo.

[228] *Op. cit.*

Gráfico 48. Descripción de Ciclo. Labor de las Dependencias Federales y Estatales Invitadas.

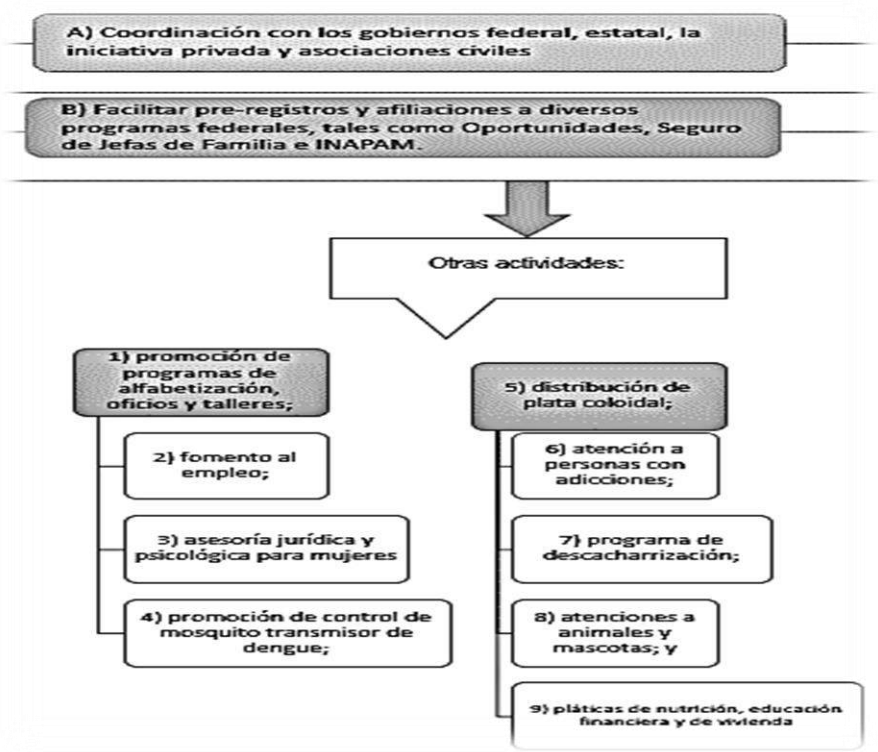
Fuente: Elaboración Propia.

Un dato útil para analizar la utilidad del trabajo en materia de gobernabilidad local, es que en la Jornada del 12 de marzo (2014), se pudo reaccionar favorablemente ante una "trifulca" generada por dos señoras que exigieron simultáneamente recibir la atención personalizada de "la máxima autoridad municipal", el alcalde Poo Gil. En vez de alimentarse el conflicto, se recuperó el esquema de trabajo donde el gobierno municipal resolvería "problemas ciudadanos" comunes como solicitudes de reparación de "luminarias, baches, traga tormentas, drenaje", entre otras. El alcalde también controló la situación al llamar a la población asistente a mantener los "niveles de civilidad" mientras en los momentos posteriores se respetaron los turnos asignados y se garantizó la eficiencia de la respuesta de los funcionarios participantes.[229]

[229] "La atención ciudadana, primordial para un buen gobierno: Poo", en "xeu Noticias", 12 de marzo del 2014.

A manera de comprobación de la efectividad del Programa Juntos Contigo, se señaló que el 20% de las solicitudes ciudadanas registradas durante las dos primeras sesiones, correspondían a obras públicas que serían incluidas en el Plan de Obras del Municipio cuya presentación se llevaría a cabo el martes 18 de marzo del 2014.[230]

Gráfico 49. Descripción de Ciclo. Coordinación de Actividades de los distintos Participantes del Programa.



Fuente: Elaboración Propia.

En tanto, continuaban los preparativos para la futura presentación del "Plan Municipal de Desarrollo 2014 -2017", a través de los Foros de Participación Ciudadana para la captación de todas las opiniones de la *dirección* que recibiría el puerto de Veracruz durante el cuatrienio. Advirtiéndose que los reclamos previos de los vecinos del Fraccionamiento La Herradura se habían resuelto pocos días después, al instalar luminarias públicas en la avenida principal de acceso, la cual

[230] "Realizan segunda edición del programa "Juntos Contigo", en losgrillos.com, 12 de marzo del 2014. Consulta en línea en http://losgrillos.com/notas/veracruz/realizan_segunda_edicion_del_programa_juntos_contigo

era “una de las principales quejas” recurrentes en una de las más de 15 colonias irregulares de la zona norte del territorio del puerto. Por lo que en fechas próximas se prometió que se resolvería ese paquete de regularización de las colonias.[231] La descripción del ciclo de actividades de los distintos participantes del programa se puede vislumbrar en el gráfico previamente expuesto.

Los trabajos calendarizados del Programa Juntos Contigo continuaron el día 19 de marzo del 2014, con la instalación del Programa “Expo-Contigo Veracruz”, como parte de la “responsabilidad social del Gobierno Municipal por generar condiciones para una mejor calidad de vida de los veracruzanos”. En el evento se coordinaron diversas instancias para cabo las siguientes actividades. Los representantes de las instituciones involucradas nuevamente dieron fe de su capacidad de organización, lo cual se puede identificar a través del gráfico previamente expuesto[232].

Al respecto, el alcalde Poo Gil indicó que el objetivo de la labor transversal de las instancias del gobierno federal, estatal y municipal era acercar los esquemas de apoyo social que la población requería para mejorar su condición de vida. Dado “el rezago en el número de personas afiliadas a los programas sociales, por eso hemos tomado la decisión de venir todos juntos, trabajando de forma coordinada para que tengan más oportunidades de inscribirse en este tipo de programas que tanto ayudan a las familias veracruzanas”.[233]

Durante la emisión del mensaje del primer edil se contó con la representación de 13 importantes empresas y organizaciones sociales, con buen peso relativo para cumplir labores de interacción gobierno-ciudadanía, los cuales constataron la instalación de la Tienda Diconsa de la Sedesol en la Colonia Amapolas II. El evento

[231] *Op. cit.* También disponible en: “Continúan los robos y asaltos en Veracruz”, laguiladeveracruz.com.mx, 13 de marzo del 2014.
[232] “Expo-Contigo Veracruz” acerca programas sociales a las familias porteñas”, versiones.com.mx, 19 de marzo del 2014. Consulta en línea en http://avcnoticias.com.mx/resumen.php?idnota=177796
[233] *Op. cit.*

transcurrió en compañía de seis regidores y con casi la totalidad de los directores de la administración pública municipal.

De la jornada Juntos Contigo que también tuvo lugar en la Colonia Amapolas II se destacó que la mayoría de los 500 colonos y madres de familia buscaban hablar con el alcalde Poo Gil. Así como entregar solicitudes ante los módulos del DIF Municipal y Obras Públicas, cuyas decenas de solicitudes fueron colocadas en hojas sueltas para ingresar en sobres amarillos, y finalmente enlistarse en las solicitudes generales de construcción de escuelas, rehabilitación de postes de luz, reparación de drenajes, pavimentación y destape de fosas sépticas. Lo cual representó un gran reto. Al subrayarse que durante todo el 2014 se visitarían hasta 25 colonias distintas, con posibles cifras similares de afluencia ciudadana.

En sus precisiones, el alcalde explicó que las visitas que se realizarían a esas 25 colonias tendrían la finalidad de poder acercar los servicios que ofrece la administración municipal. Con el objetivo de "poder acercar los servicios que ofrece el Ayuntamiento de Veracruz a las zonas más alejadas, en donde a los ciudadanos se les dificulta el traslado a los recintos de gobierno, por lo que con este programa se reafirma la cercanía para trabajar de la mano con los veracruzanos (…) Tengo la intención de ser un gobierno presente".[234]

Se destacó que el concepto político-administrativo de acercamiento ciudadano que Poo Gil incluyó en sus acciones del programa fue lo siguiente:
1) el registro para el arranque del "Procesamiento Administrativo" de la Solicitud de 200 personas de la colonia que durante los últimos 20 años estuvieron afectadas

[234] "Ramón Poo atiende a habitantes de Las Amapolas II", e-veracruz.mx, 20 de marzo del 2014. Consulta en línea en http://e-veracruz.mx/nota/2014-03-20/municipios/ramon-poo-atiende-habitantes-de-las-amapolas-ii Imagen del Alcalde Poo con referencia en "Brinda Gobierno de Ramón Poo atención a habitantes de Lomas del Vergel", http://www.veracruzenlanoticia.com/2014/09/brinda-gobierno-de-ramon-poo-atencion-a-habitantes-de-lomas-del-vergel/, 20 de setiembre del 2014.

por la falta de escrituras, agua potable y drenaje para prevenir las recurrentes inundaciones anuales[235];

2) la entrega de dos sillas de ruedas para personas de la tercera edad;

3) el reparto de trofeos y balones de fútbol para niños y jóvenes destacados en el deporte;

4) el ofrecimiento de servicios de la brigada de salud;

5) cortes de cabello gratuitos y registro de niños recién nacidos sin ningún costo;

6) se celebraron actividades recreativas y de entretenimiento para toda la población; y

7) al finalizar el alcalde recorrió algunas de las calles y dialogó con los vecinos para el intercambio de ideas que mejorarían esa zona de la ciudad.[236]

Gráfico 50. "Dinámica Directiva" en las Jornadas "Juntos Contigo".

Fuente: Elaboración Propia.

Cabe destacar que esa misma dinámica se repitió con ligeras variaciones de agenda e intercambio, durante la visita que realizó el alcalde Poo Gil a la colonia Astilleros el 17 de abril del 2014. En donde reiteró que su compromiso de gobierno municipal seguiría siendo "escuchar y atender las demandas de la ciudadanía de cada lugar del municipio", en momentos en que se llevaba a cabo la atención para un

[235] "Vecinos de Amapolas II piden a Poo regularizar servicios en la zona", e-veracruz.mx, 20 de marzo del 2014. Consulta en línea en http://e-veracruz.mx/nota/2014-03-20/municipios/vecinos-de-amapolas-ii-piden-poo-regularizar-servicios-en-la-zona Los operadores del Programa se habrían comprometido ante la ciudadanía para entregar resultados en breve sobre la gestión de cada trámite.

[236] *Op. cit.* "Ramón Poo atiende a habitantes de Las Amapolas II". Consulta en línea en http://e-veracruz.mx/nota/2014-03-20/municipios/ramon-poo-atiende-habitantes-de-las-amapolas-ii

conglomerado de más de 500 vecinos de la zona, principalmente de las calles de Bahía Massau y Playa Escondida.[237]

De igual forma, el 24 de abril del 2014, se llevó a cabo la jornada del primer edil con un total de 700 vecinos de la colonia Las Bajadas. En la cual se llevó a cabo una intensa labor de más de dos horas de intercambio entre el alcalde, miembros del cabildo y directores de la administración pública municipal. Donde el foco de atención lo capturó el Director de Desarrollo Social, Arturo García, tras resaltar que el Programa Juntos Contigo mantendría su carácter itinerante para llegar a la ciudadanía que probablemente seguiría interesada durante todo el cuatrienio en temas como el alumbrado público, limpia pública, atención a parques y jardines, por mencionar algunos. Con grandes posibilidades de ajustar las fechas itinerantes para facilitar el acercamiento con los habitantes de las colonias, "en función de la demanda de la sociedad" y de todos los veracruzanos.[238]

Algunos datos interesantes de la jornada del 7 de mayo del 2014, corresponden a la visita del alcalde, el cuerpo edilicio y de los directores de la administración pública municipal, en la Colonia Reserva 2 y las zonas aledañas, cuando se instaló un número más amplio de módulos de atención ciudadana de las distintas dependencias de gobierno municipal. El alcalde Poo Gil cumplió con la entrega de varios reconocimientos a estudiantes del CBTIS 124, por los servicios sobresalientes que habrían llevado a cabo en beneficio de la comunidad. Lo cual fue acompañado también con repartos de reconocimientos para los equipos de fútbol y presentaciones de bailes regionales, en combinación con los extensos trabajos de atención ciudadana.[239]

Una de las jornadas con mayor afluencia fue la del día 22 de mayo del 2014 en el

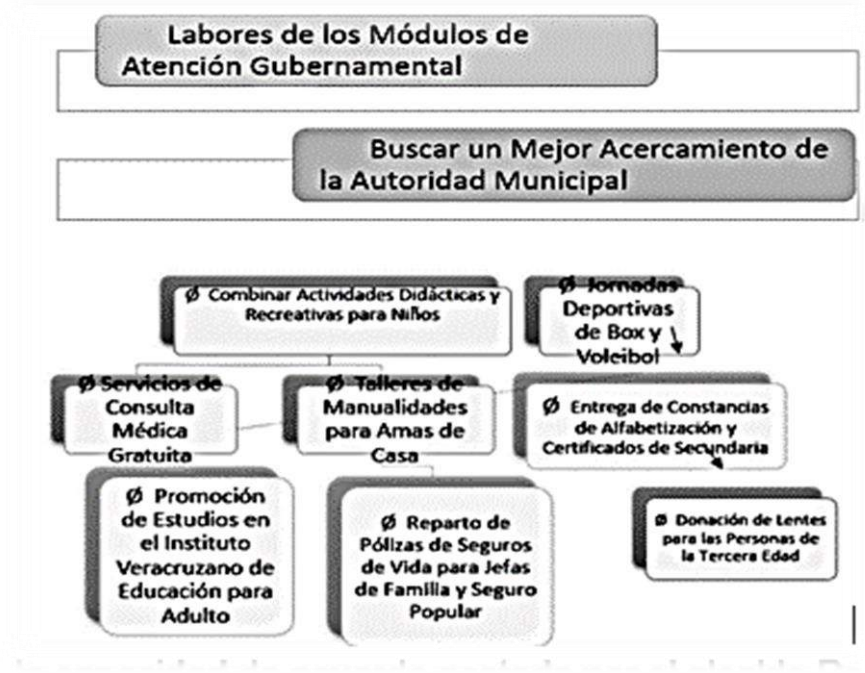
---

[237] "Poo atendió solicitudes en la colonia Astilleros", e-veracruz.mx, 17 de abril del 2014.
[238] "Habitantes de Las Bajadas reciben atención inmediata a sus solicitudes", www.veracruzmunicipio.gob, 24 de abril de 2014. Consulta en línea en http://www.veracruzmunicipio.gob.mx/noticias/habitantes-de-las-bajadas-atencion-inmediata/
[239] "Ramón Poo atiende solicitudes de habitantes de la Reserva 2", e-veracruz.mx, 7 de mayo del 2014.

parque “Los Volcanes” de la colonia Los Volcanes, cuando se recibió a un total de 1000 ciudadanos. De los cuales un importante porcentaje fue atendido personalmente por el alcalde Poo Gil, el cual estuvo acompañado por el personal de la Secretaría de Salud, la Secretaría de Seguridad Pública, el C4 y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para resolver diversas inquietudes. En aquella ocasión destacó la presencia del personal de la Jurisdicción Sanitaria No. VIII, como un requerimiento especial para la zona.[240]

Las principales características y particularidades de las labores de los Módulos de Atención Gubernamental para concretar la Estrategia de Mejor Acercamiento y Diálogo con la ciudadanía en el Día de la Jornada pueden visualizarse en el Gráfico 52.[241]

Gráfico 51. Labores de los Módulos de Atención Gubernamental en las Jornadas “Juntos Contigo”.



Fuente: Elaboración Propia.

[240] “Atiende Ramón Poo solicitudes de habitantes de la Colonia Los Volcanes”, expresionveracruz.com, 22 de mayo del 2014. También disponible en “Poo atiende solicitudes de habitantes de Los Volcanes”, e-veracruz.mx, 22 de mayo del 2014.
[241] “Lleva Ramón Poo atención cercana y eficaz de Gobierno Municipal a zona rural de Veracruz”, ww.veracruzmunicipio.gob.mx, 14 de junio del 2014.

En otro acercamiento con características especiales, el 14 de junio del 2014, el alcalde encabezó lo que se conoció como una *jornada sabatina* en la zona rural de Congregación de Santa Fe. En donde se atendieron más de 700 solicitudes de esa zona y de las zonas rurales de Vargas, Santa Rita y Villarín. En ese ejercicio que estuvo ubicado fuera de la mancha urbana, el primer edil se comprometió a buscar beneficios para espacios eminentemente rurales, al gestionar ante los gobiernos estatal y federal los recursos para la introducción de la nueva red de drenaje y de la planta de tratamiento de aguas residuales.

En otra comprobación de la capacidad de acuerdo gestada por el alcalde Poo Gil, en la misma jornada sabatina de Congregación de Santa Fe, se anunció que alumnos y maestros de la Facultad de Derecho de la Universidad del Valle de México campus Veracruz, se incorporaban a los esfuerzos por apoyar a las comunidades y colonias veracruzanas, a través de asesoría legal gratuita para los ciudadanos que lo necesitaran. Por lo que el primer edil externó personalmente un cálido agradecimiento a los alumnos y maestros asistentes que se habrían comprometido a acudir a todas las colonias del calendario de visitas.[242]

Finalmente, en la jornada del 28 de junio del 2014, el alcalde Poo Gil se presentó en la etapa de Juntos Contigo en la colonia Heriberto Jara, a la cual acudieron más de 700 personas para registrar igual número de solicitudes ciudadanas. La particularidad de ese evento consistió en haber contado con el acompañamiento del Secretario Estatal de Seguridad Pública, Arturo Bermúdez Zurita para recorrer los diversos módulos de atención ciudadana. En donde se dio fe de la recepción de las solicitudes, propuestas y peticiones en materia de servicios públicos, gestiones de distintos tipos, reclamos de mejora de la seguridad pública municipal, además de

[242] Referencia completa en “Programa “Juntos Contigo”, en http://www.univillarica.mx/200614.html

haberse expuesto los avances que hasta el momento se habrían logrado a través de los programas policiacos “Vecino Vigilante” y “Policía en Tu Colonia”. [243]

Sobre el análisis del *trabajo de campo* que ciertamente se realizó mediante las Jornadas para mejorar la dirección de la gobernabilidad municipal del puerto, se ejemplifica la labor y la presencia de la autoridad local cuando el secretario Bermúdez Zurita se comprometió ampliar del mecanismo de colaboración interinstitucional con el Ayuntamiento, a fin de rehabilitar la cancha de fútbol de la colonia.

El objetivo principal de ese acuerdo sería redundar en los trabajos previos de recuperación de los espacios públicos en donde se avanzaría en el Fomento de las “Conductas Positivas” de la Niñez y de la Juventud, ante el entorno señalado por los vecinos dadas las afectaciones causadas por supuestos fenómenos de crimen y violencia.

Dicho mensaje fue compartido a los habitantes de la colonia Heriberto Jara, así como a los de zonas aledañas como las colonias Lagos, Chapultepec, Primero de Mayo, Villa de Guadalupe, Unidad Habitacional El Coyol, Pocitos y Rivera y 21 de Abril, en donde se habrían registrado muestras de compañerismo vinculadas a esa labor de “Fomento”.[244]

[243] “Encabeza Ramón Poo programa “Juntos Contigo” en colonia Heriberto Jara”, veracruzmunicipio.gob.mx, 28 de junio del 2014. Consulta en línea en http://www.veracruzmunicipio.gob.mx/noticias/juntos-contigo-heriberto-jara/
[244] *Op. cit.*

5.3 La conformación del Plan Municipal, los futuros elementos político-administrativos del Programa Juntos Contigo, y el avance de los ejercicios de la Gobernabilidad Municipal

De acuerdo con la información reseñada en el subíndice 5.2, cabe hacer algunas precisiones respecto del Programa Juntos Contigo, y su interrelación con otros elementos de la gobernabilidad municipal del Ayuntamiento de Veracruz.

En primer lugar, los *tiempos* de la administración del alcalde Ramón Poo Gil determinaron el arranque del ejercicio de gobierno el 31 de diciembre del 2013. Para inmediatamente después instalar su gabinete de colaboradores y anunciar el 9 de febrero del 2014 que a partir del miércoles 12 febrero de ese mismo año arrancaría el Programa de Atención Ciudadana “Juntos Contigo”.

Las disposiciones administrativas colocaron al Programa Juntos Contigo dentro del paquete de acciones ratificadas en el Plan Municipal de Desarrollo 2014-2017. Por lo cual conviene explicar que a pesar de que el Programa Juntos Contigo arrancó casi en paralelo con los primeros días de la administración priista, en realidad la convocatoria para la conformación del Plan Municipal se dio a conocer apenas en los primeros días de marzo del 2014, a través de la misiva oficial que emitió el presidente del COPLADEMUN, Humberto Alessandrini Morales, el día 17 de marzo del 2014, con la rúbrica del alcalde Poo Gil. [245]

La convocatoria en comento se habría llevado a cabo “en cumplimiento con los artículos 25, 26 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 2 de la Ley Federal de Planeación; el artículo 13 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; el artículo 71 de la Constitución Política del Estado Libre y

[245] H. Ayuntamiento de Veracruz. Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal. “Convocatoria. Foros de Consulta Pública “Que hable Veracruz”. Foros de Para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2014 2017. Del 21 de marzo el 1. º de abril del 2014. Referencia completa disponible en: http://www.veracruzmunicipio.gob.mx/wp-content/uploads/2014/03/convocatoria-pmd-2014.pdf. Los contenidos con redacción original correspondientes a la convocatoria estarán citados entre comillas en los párrafos subsecuentes.

Soberano de Veracruz-Llave; los artículos 2, 4, 7 y 8 de la Ley de Planeación del Estado de Veracruz-Llave; así como los artículos 16, 17, 28 y 35 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave".[246]

La convocatoria buscó contar con la participación de los actores de la sociedad civil veracruzana, padres de familia, representantes de organizaciones civiles, organizaciones estudiantiles, representaciones laborales, y de la ciudadanía en general, durante los "Foros de Consulta Pública para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2014 -2017", los cuales se llevarían a cabo del 21 de marzo al 1 de abril del 2014.

Las fechas precisas de los encuentros habrían sido el viernes 21 de marzo para el tema hacienda y transparencia; el sábado 22 de marzo para desarrollo económico; el martes 25 de marzo para servicios públicos municipales; el miércoles 26 de marzo para desarrollo social; el jueves 27 de marzo para Buen Gobierno; y finalmente el martes 1 de abril para Protección Ciudadana.

De acuerdo con la Convocatoria del Plan Municipal, los encuentros lograrían establecer "las directrices que sirvan para inducir e incentivar para que el municipio de Veracruz cuente con un mayor desarrollo, más crecimiento y mejor bienestar". Los objetivos principales de los Foros de la Consulta Pública también consistirían en "integrar la voz de la ciudadanía veracruzana, que desee presentar ideas, conceptos y proyectos, mediante la participación ciudadana, con el objetivo de que aporten y abonen al desarrollo municipal de forma presencial o a través de los medios electrónicos". Anticipándose que todas las ideas serían incorporadas al Plan Municipal, de acuerdo a su alineamiento con el Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo.

Conviene subrayar que los foros fueron calificados por la misma autoridad del Ayuntamiento como un "ejercicio democrático" que tendría como objetivo el servir

[246] *Op. cit.*

para establecer el camino hacia el sano “desarrollo municipal” en las vertientes de lo económico, lo social y lo institucional, para la ciudad y el puerto de Veracruz. Previéndose que los seis ejes temáticos habrían desarrollado las opiniones ciudadanas de la siguiente manera:

1) Hacienda y Transparencia, con las mesas de trabajo en transparencia, rendición de cuentas, participación y Contraloría ciudadana, gobierno electrónico;

2) Desarrollo Económico, con las mesas de trabajo en industrias, comercios y servicios, agricultura y ganadería, pesca y piscicultura, flora y fauna, economía local, proyectos productivos, turismo, empleo, capacitación y vinculación laboral, rastros, mercados y centrales de abasto, carnaval;

3) Servicios Públicos Municipales, con las mesas de trabajo en drenaje y alcantarillado, aguas residuales, agua potable, residuos sólidos, panteones, alumbrado público, planeación urbana, parques y jardines, calles, vías de comunicación y transporte, infraestructura para la industria;

4) Desarrollo Social, con las mesas de trabajo en aire, agua y suelo, energías alternativas, educación ambiental, ordenamiento ecológico, patrimonio y espacios culturales, deporte y espacios de recreación, grupos vulnerables, equidad de género, infraestructura educativa, calidad de educación, juventud, vivienda, pobreza, brecha digital y tecnologías de la información, y salud;

5) Buen Gobierno, con las mesas de trabajo en orden y eficiencia gubernamental, identidad y participación ciudadana, capacitación y profesionalización, y mejora administrativa; y

6) Protección Ciudadana, con las mesas de trabajo en protección civil, seguridad, legalidad y educación vial.

De los resultados de los foros se confirmó que las Relatorías Generales habrían entregado sus resultados al COPLADEMUN para la posterior integración del Plan Municipal de Desarrollo 2014 -2017; en cumplimiento de los compromisos de un gobierno incluyente que habría logrado la vinculación con algunos de los objetivos encaminados al desarrollo municipal del "Gobierno de la Ciudad".[247]

Respecto de las características y especificidades del Plan Municipal de Desarrollo del Ayuntamiento de Veracruz, la propia administración de Poo Gil las describió de la siguiente forma: el "eje rector de la actividad de Gobierno, Administración y Cabildo de todo Municipio. El plan es la guía a seguir establecida para incentivar el Desarrollo del Municipio; previo un ejercicio de análisis, diagnostico, consulta, diseño, prospección y validación institucional, vía el Cabildo de la Ciudad, y con la participación de la sociedad en su conjunto."[248]

La normatividad vigente obligó la presentación del documento del Plan Municipal de Desarrollo del Ayuntamiento de Veracruz, durante los primeros cuatro meses de la administración pública municipal. Con una entrega física ante el Congreso estatal, en donde quedarían plasmadas las ideas públicas y los conceptos originales para que el municipio generase mayor bienestar, lograra el desarrollo sustentable e incentivara todas las formas de desarrollo, en una lógica y esencia de "plan".

Cabe precisar que de acuerdo con la Ley de Planeación del Estado, el Plan Municipal debería precisar los objetivos, estrategias y prioridades para el desarrollo municipal, en concordancia con el período de planeación, pensamiento, idealización, prospectiva, cronología y programación presupuestal. Todo lo cual tendría que ser cumplido por la administración en el marco de su cuatrienio. Asimismo se especifica que la decisión del Poder Público Municipal tendría que estar al tanto de factores exógenos que obligarían a reformular, e implementar ajustes para cumplirle a la ciudadanía del puerto.

---

[247] *Op. cit.*

[248] Plan Municipal de Desarrollo 2014. Ayuntamiento de Veracruz. Consulta en línea en http://www.veracruzmunicipio.gob.mx/PMD2014/

Datos adicionales para comprender la etapa de Planeación en la gobernabilidad municipal indican que desde el 10 de marzo del 2014, se hicieron públicos los llamados de las cámaras, sindicatos, organizaciones civiles y la sociedad, en espera de que el alcalde Poo Gil pudiera presentar su Plan Municipal, en el que se incluirían paquetes de obras prometidas para reafirmar "expectativas de cambio" patentes desde varios años atrás. Asimismo brillaron las promesas de Poo Gil para no ejecutar "obras de relumbrón" porque todo lo que haría la administración será consensado, analizado y aprobado por el Cabildo con "los jarochos", para consolidarse un gobierno incluyente y cercano a la gente; en tanto se calendarizarían fechas de acercamiento ciudadano del Programa Juntos Contigo.[249]

Pocos días después, el mismo alcalde aseguraba que a través de los Foros de Consulta Ciudadana se habían "recibido las propuestas y las inquietudes de muchos ciudadanos" y estaba "seguro que este ejercicio ayuda a que maduremos en nuestras ideas, que podamos cruzar esas intenciones para hacer los planes y programas" y buscaba "agradecer a la ciudadanía la participación que hemos tenido no solo físicamente sino también en internet".[250]

Para abril del 2014, el primer edil había declarado antes de presentar la Agenda para el Desarrollo Municipal 2014-2017, que ya se tenía listo el 100% del Plan Municipal, a través del cual se otorgaría certeza jurídica a 83 colonias irregulares que habían padecido deficiencias en su incorporación a la zona metropolitana. Poo Gil refirió que los principales rubros integrados como prioridades eran "la pavimentación, el drenaje, plantas de tratamiento de aguas negras, alumbrado

[249] "Cercanía con todos los núcleos de la sociedad", ww.pasillolegislativo.com, 10 de marzo del 2014.
[250] "Este miércoles concluyen los Foros de Consulta Ciudadana en el Ayuntamiento de Veracruz", ww.infoveracruz.com.mx, 31 de marzo del 2014. Consulta en línea en http://www.infoveracruz.com.mx/2014/03/este-miercoles-concluyen-los-foros-de-consulta-ciudadana-en-el-ayuntamiento-de-veracruz/

público, así como el combate a la pobreza que aqueja no solo al municipio porteño (sic.), sino a diversos estados del país".[251]

Asimismo el alcalde advertía que se llevarían a cabo evaluaciones mensuales para determinar las acciones que se desarrollarían durante el cuatrienio, con labores esenciales como el multicitado reclamo ciudadano para el rescate al puente de Camino Real, con lo que se evitarían nuevas inundaciones. Además, profundizó que habría trabajos de desazolve de varios canales de aguas negras cuya presencia resultaba problemática para la población.

Poo reconoció que los funcionarios de la administración pública municipal, los cuales implementarían los programas del Plan Municipal, necesitarían capacitación y actualización constante, para tener disponibilidad de todas las herramientas con las que se facilitaría el cumplimiento de las metas planteadas. Especialmente porque el Programa Municipal estaría enfocado a la colaboración con otros Programas Federales, en términos de coordinación para la mejora de la gestión municipal y el desarrollo.[252]

Los anuncios del alcalde tricolor Poo antecedieron a la posterior presentación y aprobación del Plan Municipal ante el pleno del Cabildo, en donde el regidor perredista Juan Montes de Oca significó que "oponerse a este proyecto sería oponerse al desarrollo de Veracruz. Todos los regidores de los diversos partidos políticos votaron a favor."[253]

---

[251] "Ayuntamiento porteño ya cuenta con Plan Municipal de Desarrollo 2014- 2017", eldictamen.mx, 23 de Abril de 2014.

[252] *Op. cit.* Referencia también disponible en "El Plan Municipal de Desarrollo 2014- 2017 quedó integrado al cien por ciento", http://www.infoveracruz.com.mx, 23 de abril del 2014. Consulta en línea en http://www.infoveracruz.com.mx/2014/04/el-plan-municipal-de-desarrollo-2014-2017-quedo-integrado-al-cien-por-ciento/

[253] "APROBADO PLAN DE DESARROLLO EN VERACRUZ", Televisa Veracruz, 28 de abril del 2014.

5.4 Los primeros resultados del Programa Juntos Contigo, su acompañamiento con el Plan Municipal de Desarrollo 2014 -2017, y los principios para la consolidación de la gobernabilidad municipal.

Para visualizar objetivamente los primeros resultados que produjo la aplicación del Programa Juntos Contigo, en el marco de la etapa de arranque de la administración del alcalde del puerto Ramón Poo Gil, es necesario hacer varias precisiones.

En primer lugar, el ayuntamiento de Veracruz ratificó que de conformidad con las leyes, reglamentos, disposiciones y mecanismos de la administración pública municipal, la denominación del Programa "Juntos Contigo", correspondía a un programa que no requería autorización inicial o permiso del Cabildo, en vista de que se trataba de un paquete de acciones encaminadas a facilitar y acercar los programas y servicios municipales, ya existentes, en beneficio de la ciudadanía.

Además el ayuntamiento añadió que el Programa representaría una nueva "forma de modernizar la Gestión Municipal", derivado de los acuerdos que se inscribirían en el Plan Municipal de Desarrollo 2014 -2017.[254] En donde cabe mencionar que a comparación de los anteriores Programas de Miércoles Ciudadanos, se modificaba la tradicional atención personalizada del Alcalde con el acompañamiento amplio de numerosos mecanismos y esquemas de colaboración con funcionarios de los tres órdenes de gobierno (Ver las Gráficos de los apartados 5.1 al 5.3).

Por ello, en segundo lugar, en materia de colaboración interinstitucional e intergubernamental, la autoridad municipal confirmó que el Programa Juntos Contigo había logrado en sus jornadas de atención ciudadana, llevadas a cabo de febrero a junio del 2014, los siguientes resultados de interacción entre los funcionarios locales y las siguientes dependencias:

[254] Los datos correspondientes provienen del texto de la respuesta de las dos solicitudes de información pública con los numerales 00546014 y 00546114, las cuales fueron enviadas a través del Sistema Infomex Veracruz, en el mes de julio del 2014.

1) *Gobierno Municipal del Puerto de Veracruz*: a) Presidencia; b) Dirección de Gobierno; c) Dirección de Infraestructura y Obras Públicas; d) Dirección de Servicios Públicos; e) Dirección Municipal de la Juventud; f) Dirección de Protección Civil; g) Dirección de Comercio, Espectáculos y Mercados; h) Dirección de Fomento Agropecuario, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; i) Dirección de Asuntos Legales, j) Dirección de Trámites y Licencias; k) Dirección de Centro Histórico, Mantenimiento Urbano y Ornatos; l) Dirección de Fomento Económico; m) Dirección de Turismo y Cultura; n) Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); o) Instituto Municipal de las Mujeres de Veracruz (IMMUVER); p) Instituto Municipal de la Vivienda (INMUVI); q) Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano (SAS); y r) Consejo de Protección Ciudadana y Vialidades;

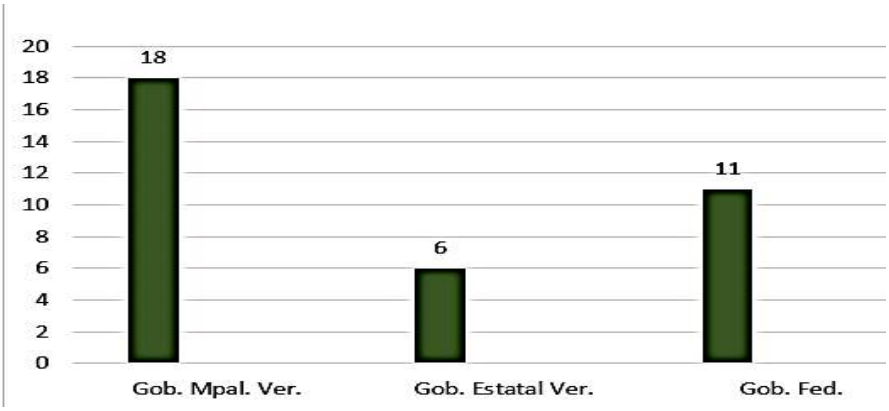
2) *Gobierno del Estado de Veracruz*: a) Secretaría de Educación de Veracruz; b) Secretaría de Seguridad Publica; c) Jurisdicción Sanitaria; d) Comisión Estatal de los Derechos Humanos; e) Sistema Estatal de Empleo; y f) Centro Estatal contra las Adicciones de Veracruz (Cúspide);

3) *Gobierno de la República y Administración Pública Federal*: a) Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE); b) Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); c) Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM); d) Sistema Nacional del Empleo; e) Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON); f) Seguro Popular; g) Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO); h) Abasto Social de Leche (LINCONSA); i) Programa de Tienda Comunitaria (DICONSA); j) Policía Naval; y k) Policía Federal.

Para identificar la importancia de la cooperación intergubernamental e interinstitucional en la aplicación de este tipo de Programas de Atención Ciudadana y su papel para consolidar los ejercicios de Gobernabilidad Municipal con la interacción entre las diversas instancias de la administración pública, conviene sopesar los datos de las siguientes gráficas. La información visual confirma la apuesta del Gobierno Municipal para elevar sus porcentajes de costo-eficiencia en

la atención ciudadana en las Jornadas de Juntos Contigo, respecto de los anteriores Miércoles Ciudadanos que tenían menor interacción interinstitucional. En su momento se contó con mayor presencia y número de representantes de diversas instancias de los tres órdenes de gobierno, de acuerdo con las necesidades de las colonias:

Gráfico 52. Número de Instituciones Participantes en el total de las Jornadas “Juntos Contigo” del Ayuntamiento.



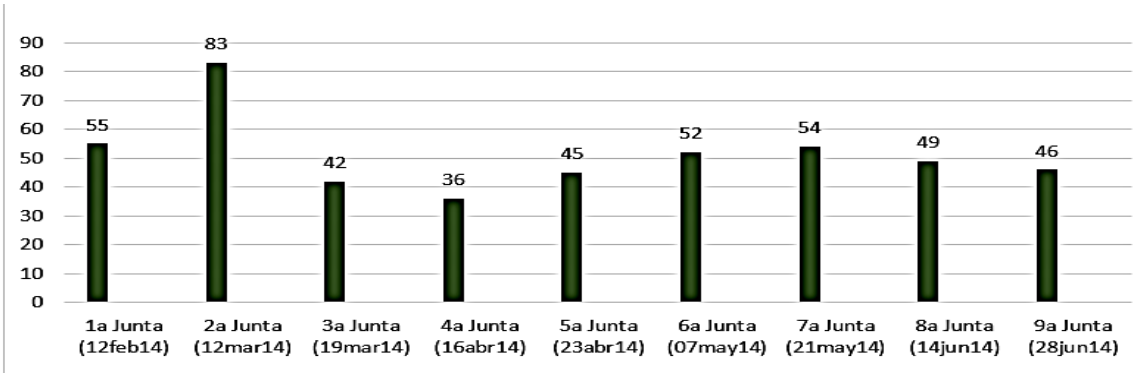
Fuente: Datos a través del Sistema Infomex Veracruz. Gráfico de Elaboración Propia.

En otro orden de ideas se informó que el presupuesto destinado al Programa Juntos Contigo no tenía una etiqueta específica de recursos para su ejecución, toda vez que dependía de una “partida destinada a la operatividad propia de la Presidencia Municipal”.[255]

Por otra parte, se notificó a través de las áreas de Comunicación Social que la participación del alcalde Ramón Poo Gil en la ejecución de las jornadas programadas de Juntos Contigo, sí causó un impacto directo en las colonias visitadas, al sostener los grados de participación y eficacia, tanto de funcionarios públicos de distintos niveles, como de la ciudadanía en general, los cuales se involucraron en los diversos tipos de gestiones de su interés. En la gráfica que a continuación se presenta se pueden confirmar las cifras totales de atenciones personales otorgadas por el Alcalde Poo en cada Jornada:

[255] *Op. cit.*

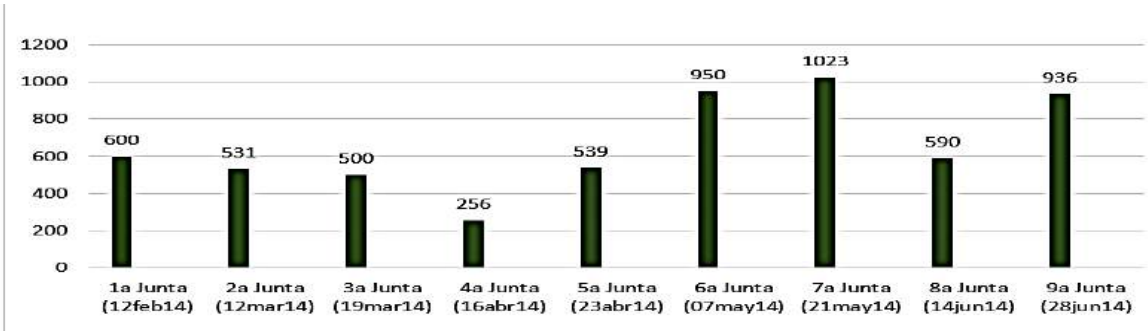
Gráfico 53. Cifras totales de atenciones personales del Alcalde Poo en cada Jornada “Juntos Contigo”.



Fuente: Datos a través del Sistema Infomex Veracruz. Gráfico de Elaboración Propia.

Para determinar la suficiencia en el grado de costo-eficiencia y la capacidad de atención ciudadana de las instituciones participantes en el Programa Juntos Contigo, conviene revisar los siguientes datos, al encontrarse que “durante el periodo comprendido entre el mes de febrero y el mes de junio del 2014 se recibieron y atendieron 5919 solicitudes (en total)”[256], ello ocurrió en la lógica del siguiente desglosado:

Gráfico 54. Cifras totales de Atención Ciudadana por Jornada “Juntos Contigo”.



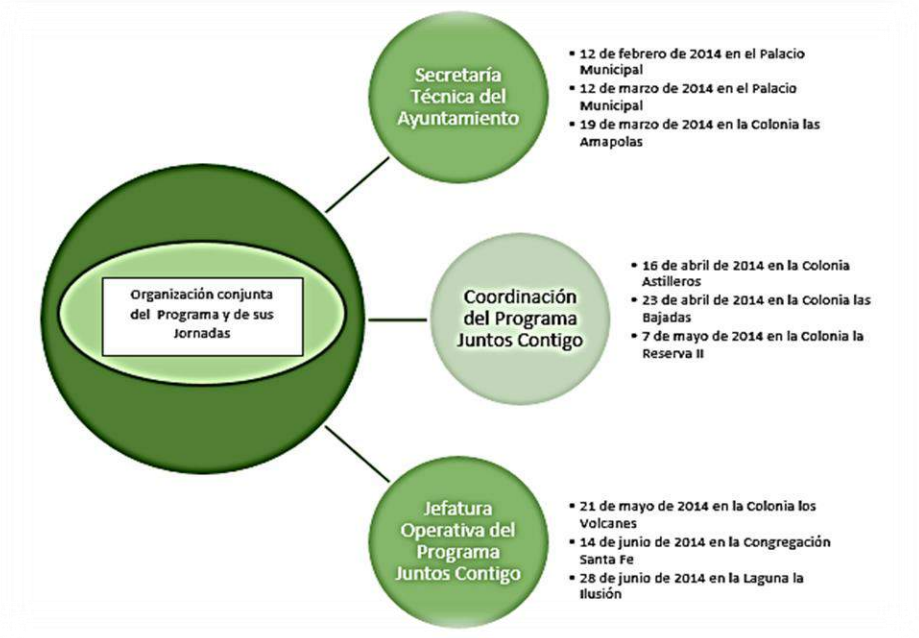
Fuente: Datos a través del Sistema Infomex Veracruz. Gráfico de Elaboración Propia.

Otro dato informado por las autoridades del Ayuntamiento es que el marco jurídico del Programa Juntos Contigo se mantuvo ceñido a las acciones derivadas del “eje correspondiente al Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno, del Plan Municipal de Desarrollo 2014-2017”.[257]

[256] *Op. cit.*
[257] *Op. cit.*

La operación del programa quedó directamente a cargo de la Secretaría Técnica del Ayuntamiento, la Coordinación del Programa Juntos Contigo y una Jefatura Operativa del Programa Juntos Contigo, mismas instancias que se habrían encargado de los trabajos coordinados y jerarquizados para organizar, ejecutar y supervisar todas las jornadas. La Secretaría Técnica del Ayuntamiento mantuvo su calidad de *primo inter pares* para la ejecución de acuerdo al siguiente calendario:

Gráfico 55. Modelo de Organización Conjunta del Programa y de sus Jornadas.



Fuente: Elaboración Propia.

Como dato adicional se mencionó a través de las áreas de Comunicación Social y medios locales que hasta el 2 de marzo del 2015, el alcalde Poo informó a la población que de acuerdo con los balances anuales del Programa Juntos Contigo 2014 y a un primer periodo de análisis, a través de ese mecanismo se habrían atendido “cerca de 11 mil peticiones ciudadanas, 3 mil de las cuales se atendieron directamente por la presidencia municipal, lo que ayudó a agilizar la resolución de algunas problemáticas”. El alcalde aseguró que “las solicitudes fueron muy variadas, a las cuales dimos cumplimiento desde nuestras posibilidades, solucionando un 60 por ciento de las peticiones, el seguimiento de un 20 por ciento de lo que se solicitó y el otro 20 por ciento que no está en nuestro alcance pero

estamos realizando las gestiones necesarias con gobierno estatal y federal, para que así sea".[258]

Gráfico 56. Concentrado de Resultados del 1er Año de Trabajo del Programa Juntos Contigo.

Fuente: Elaboración Propia.

En otro orden de ideas, se encuentra que los trabajos del municipio y la operación de su Programa Juntos Contigo, con amplias implicaciones para la dirección de la gobernabilidad municipal, se llevaron a cabo en condiciones coyunturales nacionales que fueron relevantes para Veracruz Puerto y para el resto del país. Por ello conviene rescatarlas para profundizar sobre las posibles reflexiones en la diversidad de elementos que impactan la escena municipal, y que no necesariamente se encuentran dentro de ese territorio local.

En el año 2014 se conocieron importantes datos de valor analítico para conocer las condiciones de la gobernabilidad municipal en México, como por ejemplo las declaraciones públicas de: 1) el titular de la Secretaría de Gobernación Federal, Miguel Ángel Osorio Chong; 2) el dirigente del CEN del PRI, César Camacho Quiroz; y 3) el dirigente del CEN del PAN, Gustavo Madero; todos ellos oradores primarios

[258] *Op. cit.* Referencia del Programa disponible en "RELANZA RAMÓN POO PROGRAMA JUNTOS CONTIGO", 2 de marzo del 2015. Consulta en línea en http://cronicaveracruz.com/relanza-ramon-poo-programa-juntos-contigo/

en la Ceremonia del Relevo Institucional de la Presidencia de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), llevada a cabo el 3 de febrero del 2014.[259]

En el caso del Secretario Osorio Chong[260] destacó como análisis coyuntural que: 1) por lo menos hasta el año 2014, se mantiene vigente el debate sobre la utilidad de la reelección de alcaldes para impulsar proyectos de largo alcance que permitan mejores condiciones de vida para los mexicanos; y 2) se reconocía la necesidad de poner en orden la agenda de los partidos políticos y los legisladores para cerrar la brecha entre los municipios de 2000 habitantes o de hasta un millón y medio, para garantizar soluciones en las que todos los mexicanos sean "de primera".

En la exposición del Dr. Camacho Quiroz [261] se especificaron los siguientes datos: 1) la presencia de un nuevo escenario político para los municipios mexicanos y para su gobernabilidad, por los elementos de redistribución de poder a través de la CONAGO que data del 13 de julio del 2002, de la CONAMM del 25 de agosto del 2003, y de la Conferencia Permanente de Congresos Locales del 24 de agosto del 2012, con numerosos actores en escena para generar nuevas relaciones entre el poder político, ya en el presente siglo; 2) la paradoja de que la primera reforma *municipalista* de 1983, que pudo mejorar sensiblemente para 1999, y de que para el 2014 ya se incluyó en la reforma política promulgada por el presidente Enrique Peña Nieto, con la relección de integrantes de ayuntamientos y el establecimiento de un Fondo *Municipalista*; 3) el reconocimiento del antecedente histórico de 1917 cuando el gran constituyente veracruzano Heriberto Jara reflexionó sobre la

[259] "Segob: Un crimen, utilizar seguridad con tintes políticos", AdnPolítico. 3 de febrero del 2014. Consulta en línea en http://www.adnpolitico.com/gobierno/2014/02/03/segob-un-crimen-utilizar-seguridad-con-tintes-politicos

[260] Fragmento del discurso del titular de la Segob en el marco de la inauguración del evento de la Conamm. Fuente: video titulado "Conferencia Nacional de Municipios de México: Miguel Ángel Osorio Chong", Publicado por "ExcélsiorTv", el 03 de Febrero 2014. La participación se llevó a cabo durante el Relevo Institucional de la Presidencia de la Conferencia Nacional de Municipios de México. Consulta en línea en https://www.youtube.com/watch?v=-pT-nC74fMc

[261] Fuente: video titulado "Conferencia Nacional de Municipios de México: César Camacho Quiroz", Publicado por "ExcélsiorTv", el 03 de Febrero 2014. La participación se llevó a cabo durante el Relevo Institucional de la Presidencia de la Conferencia Nacional de Municipios de México. Consulta en línea en https://www.youtube.com/watch?v=LLTcQzGtYYg

autonomía política de los municipios, aunada a la necesaria *suficiencia* de autonomía económica; y 4) la agenda del 2014 para los alcaldes de México para buscar un aumento en el monto de las participaciones y aportaciones provenientes de los fondos de la Ley de Coordinación Fiscal.

El entonces dirigente nacional panista Gustavo Madero[262] también reflexionó lo siguiente: 1) El signo de la política moderna hasta el año 2014 "marcó" el espíritu del Pacto por México para dejar atrás protagonismos y construir el proyecto colegiado de "concepción plural, incluyente y democrática", justo cuando la población solicita "más acuerdos, menos pleitos"; 2) el reconocimiento de que el orden municipal de gobierno es el más vulnerable del sistema político, por sus debilidades , discriminación y por la existencia de una pirámide desigual con casi 2500 municipios (sic.), 32 entidades y un Presidente de la República, donde los municipios reciben menos recursos; 3) el reconocimiento de que el municipio mexicano mantiene el diseño institucional más débil y las funciones menos poderosas para lo cual haría falta una "gran reforma municipalista" sustentada en el planteamiento del senador Omar Fayad, de que "el tercer orden del gobierno, no sea un orden de tercera".

Por otra parte Madero sugirió reconocer: 4) la necesidad de retomar las denuncias de irregularidades en cualquier orden de gobierno y en cualquier entidad, así como trabajar en la reforma a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, además del establecimiento de los criterios de asignación para evitar la "discrecionalidad"; 5) reconocer la problemática de que algunos Gobernadores "no quieren soltar la llave" o "le cierran la llave de los municipios", lo cual los mantiene vulnerables, dependientes, con debilidad institucional y sin recursos, para lo cual se necesita una *gran reforma constitucional municipalista* en colaboración con la CONAMM y el Pacto por México; 6) el anuncio de que el PAN buscará promover en

[262] Fuente: video titulado "Conferencia Nacional de Municipios de México: Gustavo Madero, Presidente Nacional del PAN", Publicado por "ExcélsiorTv", el 03 de Febrero 2014. La participación se llevó a cabo durante el Relevo Institucional de la Presidencia de la Conferencia Nacional de Municipios de México. Consulta en línea en https://www.youtube.com/watch?v=gJyiL-hl1Jg

el futuro la cultura contra la corrupción, fraude, opacidad, privilegios y la desigualdad, mediante el esquema de las tres "C´s", al "Combatir, Competir y Colaborar" entre los diferentes; y finalmente, 7) aprovechar la *oportunidad histórica* de convocar al municipalismo para una reforma constitucional que resuelva el diseño institucional.

Los contenidos de los discursos de Osorio Chong, Camacho Quiroz y Madero aportan un extenso universo de interpretaciones sobre del concepto, praxis, aristas e ideas asociadas a la tarea de la gobernabilidad municipal actual, especialmente en la vertiente estudiada desde el devenir nacional. Tales declaraciones demuestran que dentro del tejido institucional federal y en el sistema de partidos, sí se presentaron durante el 2014 varios esfuerzos para lograr una convergencia de distintas visiones y de planteamientos de varios caminos en beneficio del municipio libre mexicano.

Como complemento de los eventos ocurridos ese 3 de febrero del 2014, se destaca que para el 5 de junio de 2014 el Vocal Ejecutivo del Distrito 04 del Instituto Nacional Electoral (INE) en Zacatecas, Juan Manuel Frausto Ruedas, reseñó ampliamente otra vertiente de análisis coyuntural sobre el devenir inmediato de la gobernabilidad municipal en México: la Reforma aprobada que permite la Reelección Inmediata en los Ayuntamientos; es decir un nuevo conjunto de reglas en términos, P. ej. de un Periodo de Gobierno más amplio que modifica sus factores esenciales de tiempo (de 3 hasta 6 años) y de ejercicio de recursos públicos (de 3 hasta 6 presupuestos aprobados y ejecutados anualmente).[263]

Frausto Ruedas explicó –tal como lo había aludido cuatro meses antes el entonces dirigente nacional tricolor Camacho Quiroz- que el "decreto de reforma constitucional publicado el 10 de febrero de 2014 modificó el artículo 115, permitiendo la reelección inmediata de los integrantes de los ayuntamientos" para

[263] Frausto Ruedas, Juan Manuel, Instituto Nacional Electoral. "Reelección de integrantes de ayuntamientos", 5 de junio del 2014. Consulta en línea en http://ljz.mx/2014/06/05/reeleccion-de-integrantes-de-ayuntamientos/

un máximo de hasta seis años de mandato corrido. Añadió que: 1) el nuevo Art. 115 constitucional estipula que “las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años; y 2) la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Las particularidades de la reforma establecen que: 3) podrán reelegirse todos los integrantes del ayuntamiento que son el alcalde, el síndico, así como los regidores de mayoría y de representación proporcional.

Al respecto el Vocal Frausto advirtió que dicha reforma podría entrar en vigor en un marco coyuntural nacional (2014) en el que los “ayuntamientos (aún) son el eslabón más débil de la administración pública, (y en el que) cada tres años observamos el nombramiento de funcionarios sin perfil en la administración municipal, se cambia desde directores, jefes de departamento y hasta al barrendero, se reciben municipios endeudados y con una pesada nómina de personal”. Por ello el Vocal del INE advirtió que la reforma de reelección debería resolver varias problemáticas vigentes, y asociadas al tema, como por ejemplo: a) que a diferencia de los legisladores los alcaldes ejercen por cuenta propia los recursos públicos de manera directa; b) que los presupuestos municipales se ejercen sin sistemas confiables de rendición de cuentas; c) que pocos municipios tienen un Servicio Civil de Carrera; d) que se antoja escasa la presencia y uso de los mecanismos de participación ciudadana en el ejercicio y definición de cómo y dónde invertir los dineros municipales; y d) que ante dicho panorama podría ser necesario reforzar la vigilancia y monitoreo ciudadano sobre los gobernantes, mediante la revocación de mandato. Para Frausto en caso de resolverse tales problemáticas se mejoraría considerablemente el manejo de asuntos en los ámbitos locales y municipales de México.

En otro orden de ideas cabe rescatar otro planteamiento central que refuerza la percepción de que los trabajos de la gobernabilidad municipal en México –y en el puerto de Veracruz en donde se ha aplicado el Programa Juntos Contigo- tendrían que continuar por una senda de replanteamiento, actualización y modernización durante los próximos años. Al respecto se informó que el 25 de junio del 2014 la Secretaría de Gobernación Federal (SEGOB) público el "Proyecto: Programa Agenda para el Desarrollo Municipal", a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

El Programa con contenidos vinculados al universo de los más de 2400 municipios mexicanos especifica que el "Gobierno de la República, encabezado por el Licenciado Enrique Peña Nieto, está comprometido con la transformación de México y es por ello que se han impulsado una serie de reformas trascendentales en el ámbito económico, social y político, que buscan el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias mexicanas. El logro de este propósito exige la coordinación de los tres órdenes de gobierno en torno a un Estado eficaz, que garantice a la población que todos los derechos reconocidos por la Constitución Política pasen del papel a la práctica."[264]

En la visión particular del Gobierno de la República se reconoció lo siguiente:

1) los municipios puedan papeles centrales por ser el orden de gobierno de mayor proximidad a la ciudadanía además de dotarles servicios públicos básicos y elevar la calidad de vida de los mexicanos;

2) las últimas décadas los siglos XX y XXI las atribuciones y fuentes de financiamiento de los municipios sí se han ampliado, pero los cambios al marco

[264] Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. "Proyecto: Programa Agenda para el Desarrollo Municipal". 25 de junio del 2014, Págs. 5-7; misma referencia para los párrafos subsecuentes. Referencia de la captura de pantalla disponible en http://www.inafed.gob.mx/en/inafed/inafed_adm_2014

legal y la mayor disponibilidad de recursos han sido insuficientes para lograr gobiernos municipales eficaces para satisfacer las necesidades de la población;

3) el panorama actual muestra un importante número de municipios con limitantes administrativas reflejadas en sus estructuras organizacionales de mayor tamaño al pertinente y con personal (in)necesario;

4) se ha diagnosticado una dispersión de actividades resta prioridad a las funciones constitucionales al tiempo que persisten las haciendas debilitadas por la débil recaudación de ingresos propios y crecimiento de la deuda pública.

De acuerdo con los resultados de ese análisis del gobierno federal, la SEGOB y el INAFED propusieron que la "Agenda para el Desarrollo Municipal", funja como herramienta de apoyo para que los municipios centren esfuerzos que en el mejoramiento de las capacidades de gestión y en elevar los resultados de gobierno en las tareas que constitucionales. Principalmente al detectar sus prioridades y diseñar acciones para alcanzar resultados concretos y verificables, y para contribuir a la modernización administrativa desde municipios más eficaces que son "el orden de gobierno más cercano a la población, es un elemento indispensable para transformar el país."

La SEGOB y el INAFED buscarían imprimir una visión particular de trabajo en los municipios durante el sexenio 2012-2018 por considerar que las administraciones públicas municipales actuales necesitan herramientas para alcanzar resultados óptimos en la ejecución de sus atribuciones. Lo cual necesitará voluntad política de las autoridades para diagnosticar seriamente el estado de las estructuras administrativas y hacer mediciones rigurosas e imparciales.

Algunos elementos que deben rescatarse de la "Sección B: Agenda Ampliada para el Desarrollo Municipal", son que en ella se sugirió aplicar un conjunto de medidas específicas para las capitales de los estados y los municipios con más de 200,000

habitantes. En vista de que de acuerdo con el Censo Inegi 2010, un total de 93 municipios con esas características incluirían a las capitales de los estados, y a otros "municipios grandes", concentrando el 43.7% de la población total nacional. Para lo cual se requeriría un enfoque específico en desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo ambiental.[265]

Este último apartado demuestra que de manera natural existe una diferenciación necesaria e imperativa para fomentar las características de desarrollo, *dirección,* y gobierno para los municipios urbanos, semiurbanos o rurales en pleno siglo XXI. Aunque como se puede reconocer a través de la Agenda para el Desarrollo Municipal, el enfoque es más incluyente que excluyente, y el planteamiento general sí acata las disposiciones de la equidad a través de la visión del federalismo mexicano.

En materia de servicios públicos, la Agenda reconoce que la característica principal del gobierno municipal moderno: es el gobierno con calidad y objetivos claros de desarrollo. Puesto que los ayuntamientos mexicanos evolucionan hacia la democratización de sus decisiones, la eficacia en sus procesos administrativos, y la prestación de sus servicios. Para lo cual se necesita equipo y tecnología necesaria para la prestación de servicios públicos de calidad. Adicionalmente el gobierno municipal "innovador" tendría que aspirar a lograr la eficacia en la prestación de servicios públicos como lo marca la Constitución, desde algunas estrategias que permitieran invertir en la maquinaria, equipo, tecnología y modernos sistemas de gestión para lograr una transformación social de sus territorios. De la misma forma que la innovación municipal requiere voluntad política para generar la cultura de evaluación de gestión y desempeño gubernamental. [266]

Por otra parte se destaca en el apartado de "Desarrollo Institucional" de la Agenda, que el desarrollo situacional municipal no estaría reducido a contar con marcos

[265] *Op. cit.* Pág. 15.
[266] *Op. cit.* Pág. 83.

normativos que a pesar de ser imprescindibles para brindar certeza jurídica a los actos de gobierno, tendría que acompañarse de una batería de instrumentos de política pública municipal y de gestión, para lograr eficazmente los resultados pretendidos al inicio de los períodos de gobierno. Los gobiernos municipales modernos podrán evidenciar capacidades institucionales fortalecidas si: 1) disminuyen su gasto corriente y aumentan el gasto de inversión; 2) adquieren y manejan correctamente la deuda pública municipal; así como 3) al manejar una estructura burocrática coherente con el contexto sociodemográfico del municipio, y con las necesidades del desarrollo municipal.[267]

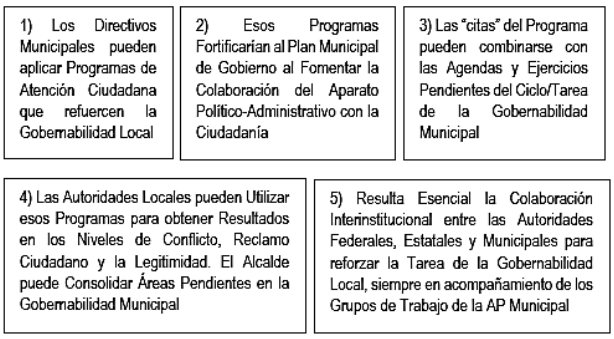
Por último, como se puede ver a través de las visiones planteadas en: a) las particularidades de estudio del Programa Juntos Contigo; b) los 3 discursos expuestos ante la CONAMM; c) la propuesta de la Agenda para el Desarrollo Municipal de la SEGOB y del INAFED; así como en d) las Interpretaciones personales del Vocal Ejecutivo del Distrito 04 del Instituto Nacional Electoral (INE) en Zacatecas, Juan Manuel Frausto Ruedas, sobre la Reforma Constitucional para la Reelección Inmediata; hoy por hoy los analistas de la gobernabilidad municipal pueden encontrar que la materia de estudio se mantiene al paso de los años, muy lejos de ser un espacio inmóvil o improductivo.

Por el contrario, esas cuatro vertientes expuestas ratifican de manera certera la existencia y operación constante de numerosas propuestas institucionales o legislativas, cifras, porcentajes y programas vigentes, que muestran que la gobernabilidad municipal prevalece activa durante todo el *continuum temporal* de los Periodos Constitucionales de Gobierno, especialmente en su calidad de trabajo central e insustituible para el desempeño productivo cotidiano de los políticos, alcaldes, regidores, administradores públicos, líderes locales, representantes regionales, así como entre los integrantes de la sociedad civil, empresarios, entre otros componentes de las sociedades modernas.

[267] *Op. cit.* Pág. 192.

Para abundar en otras vertientes de estudio se antojan mayores conclusiones generales y particulares las cuales se abordarán a detalle en el siguiente y último capítulo. Por ello, para facilitar la lectura de los contenidos a continuación se incluye el Cuadro Resumen del Capítulo Cinco:

Cuadro 11. Resumen del Capítulo Cinco.



Fuente: Elaboración Propia.

Conclusiones Generales de la Tesis

"Gobernar es pactar; pactar no es ceder".

Gustave Le Bon*(1841-1931)*

Psicólogo francés.

Algunas ideas clave para comenzar el presente apartado refieren que la gobernabilidad municipal es un fenómeno susceptible de estudio por su presencia constante y extendida a través de la República Mexicana. Los más de 2400 municipios mexicanos, al igual que el municipio de Veracruz, enfrentan diariamente el reto de resolver su proceso inacabado de gobernabilidad (*dirección*). Por otra parte, tal como lo menciona la hipótesis del presente trabajo, la gobernabilidad municipal también comprueba en el día a día que se sustenta principalmente en la labor cotidiana y en los espacios de desempeño de las administraciones públicas municipales. Los funcionarios municipales sí son los responsables de fraguar y aplicar el universo de soluciones en términos de programas y servicios, para mejorar la calidad de vida de la población y para dar sustancia al Ciclo de Diálogo "Gobernante-Gobernados"; por ello el caso emblema del presente texto es: "Juntos Contigo".

Una de las principales comprobaciones encontradas a través del estudio del marco teórico de la gobernabilidad municipal en México, en un ámbito de desarrollo democrático, es que sus componentes de propuesta teórica, conceptual y de medición de indicadores, necesariamente refieren a una labor que involucra la acción constante de la administración pública y sus componentes municipales. Los aparatos político-administrativos y las instituciones municipales en el mundo moderno participan constantemente en los trabajos de las diversas vertientes, para construir y desarrollar la gobernabilidad municipal. Esa realidad político-administrativa se desarrolla en México en una realidad tan cambiante y compleja como lo es la población de cada municipio.

El devenir del concepto y práctica de la gobernabilidad municipal en un marco de gobernabilidad democrática mexicana plantea numerosos retos para avanzar en su estudio. Como se mencionó de diversas formas a través del presente texto, la gobernabilidad municipal sí es un origen y un destino del proceso mayor denominado construcción de consensos entre los actores políticos, organismos públicos, organizaciones sociales, expresiones ciudadanas y la población en general.

Con el caso del Programa Juntos Contigo se describió el complejo proceso institucional, con la disposición del Alcalde y su círculo directivo, para ampliar los mecanismos de beneficio de la población a través del acercamiento de los componentes de la administración pública local con los sectores más necesitados. Los resultados finales para incrementar el porcentaje de resolución de demandas ciudadanas del municipio no se hubieran alcanzado en caso de no haber generado una dinámica de acuerdo, diálogo y entendimiento entre líderes políticos, directores de la administración pública local, líderes de barrio presentes en las jornadas, y particulares, todos interesados en obtener una respuesta para un trámite (s), para su colonia, o para un asunto (s) estrictamente personal.

El estudio de Juntos Contigo detecta que la construcción y desarrollo de la gobernabilidad municipal en México, se desarrolla necesariamente con trabajo institucional, detección de conflictos, y reconocimiento a indicadores, posibles tensiones, déficits y faltantes en el círculo de la gobernabilidad. Mediante el Programa se atendió la necesidad de resolver problemáticas comunes en las colonias, comunidades y caseríos donde la población tenía cierto grado de dificultad para acercarse a las sedes institucionales para llevar a cabo sus trámites y solicitudes. Como resultado, la presencia de la autoridad municipal en las Mesas de Atención facilitó la apertura de nuevas líneas directas para desanclar las tensiones latentes en el tejido social.

Otro ejemplo simbólico de la *praxis* de la gobernabilidad municipal fue ratificado con el caso de la zona porteña veracruzana y se hizo patente al articularse los ritmos de trabajo administrativo a nivel local, regional, estatal, y en algunas ocasiones a nivel federal, mediante la capacidad de acercamiento, acuerdo y diálogo entre los actores institucionales, sociales y ciudadanos, con las respectivas Mesas de Diálogo. Ese proceso también se reproduce en distintos momentos en otros municipios mexicanos que replican, con ciertos cambios, el Programa de "Miércoles Ciudadanos" o la variante del Programa del Día de Plaza con los Alcaldes. Todos esos escenarios y coyunturas facilitan la mejora de las capacidades de desarrollo político-institucional al interior de los municipios mexicanos, para prevenir posibles zonas de crisis, conflictos recurrentes o en ocasiones la ingobernabilidad alimentada por diversas causales.

La aplicación de Juntos Contigo es comprobación tácita de la capacidad del círculo directivo de un municipio mexicano, para redirigir los esfuerzos de la administración pública hacia la resolución de los variados asuntos ciudadanos que son de competencia política-administrativa *per se*. Ello por involucrar un ciclo constante de ejecución e innovación para abarcar los pendientes en temas sensibles como la legitimidad, interlocución, prevención de las crisis y cumplimiento de planes y programas. No obstante lo anterior, de acuerdo con ciertas visiones sobre la mejora de las condiciones de la gobernabilidad municipal, en algunos casos siempre será necesario un esfuerzo extra para hacer "cada vez más" con diversos programas públicos y a través de todas las condiciones circundantes del aparato de gobierno.

El Programa también afirma que hay un ejercicio cotidiano de capacidad político-administrativa con los munícipes, síndicos, regidores y directores de área, para el diseño y ejecución de políticas públicas adecuadas, para resolver múltiples problemáticas emergentes en un ámbito de reclamo de los sectores sociales. Diariamente se abre la puerta a la actuación institucional en el contexto de cambio (a nivel societal e incluso a nivel Federal), en un ámbito que requiere del necesario control en los indicadores de la gobernabilidad municipal, y con un evidente papel

protagónico de la administración pública municipal, sin la cual todo el círculo de intervención queda inconcluso e infructuoso en los Ayuntamientos.

Hay diversidad de visiones para ejercer y fortalecer la gobernabilidad municipal de hoy, desde el tejido institucional y los aparatos político-administrativos, que permanecerán constitucionalmente encargados de garantizar la dirección de la sociedad en términos de otorgamiento de calidad en los servicios públicos y de bienestar social. De manera que como eficientemente lo muestra el Programa del puerto, cada comunidad de funcionarios públicos que se conforma en una administración municipal, representa un "actor colectivo" que realiza la fructífera "labor de campo" tras el ajuste de sus procesos.

La presente investigación reitera que los integrantes de los Programas municipales son actores duales -individuales y colectivos- de los complejos procesos de la gobernabilidad de las sociedades mexicanas, y esos funcionarios representan en su justa medida un elemento indispensable para medir el grado de rendimiento institucional en cada trienio. De forma que en los programas, como Juntos Contigo, los funcionarios dan la cara en las Mesas de Atención Ciudadana y son responsables de acumular diariamente los porcentajes de costo-eficiencia para legitimar al gobierno en turno.

Otra reflexión sugiere ampliar la lista tradicional de elementos prioritarios que conforman al municipio mexicano, la cual incluye territorio, población, gobierno, capacidad económica, fines que se persiguen y personalidad jurídica. A la luz del caso del puerto, debería considerarse que los municipios mexicanos tienen como elemento central de existencia, su ciclo de gobernabilidad municipal, que está en constante cambio y ajuste, para el cual es fundamental contar con una administración pública ávida de resolver problemas y demandas sociales; con pruebas fehacientes en los diversos casos que van desde lo sencillo, como un trámite individual de agua, poda o servicios de mercado público, hasta las

solicitudes de diálogo con un Alcalde, para planear y ejecutar proyectos multimillonarios de obra pública.

El caso del puerto también urge a reflexionar sobre la necesidad de actualizar recurrentemente los elaborados procesos de gobernabilidad municipal, a) el desarrollo y ajuste de las capacidades de dirección; b) el planteamiento de las visiones de corto, mediano y largo plazo de los programas de atención ciudadana; y c) el verdadero papel protagónico de los integrantes de las administraciones públicas municipales, todo ello para llevar a cabo un impacto positivo en las sociedades locales, en periodos de tan solo tres años de gobierno. Esto habla de un reto vertiginoso y amplio, aunado a un diseño institucional con ciertas limitaciones de origen.

La exposición de conceptos, teoría, datos, Agendas, estadísticas, elementos de contexto-coyuntura y los estudios de casos particulares expuestos del capítulo 1 al 5 de la presente investigación, bien comprueban que el municipio libre mexicano sí es el principal espacio para la construcción de la gobernabilidad municipal democrática mediante la dirección conjunta de la administración pública y la participación ciudadana. Sus principales elementos de ciclo son: el desarrollo de la institucionalidad de los gobiernos locales, el ajuste constante del ciclo de gobierno, la verificación del desempeño cotidiano de la administración pública municipal, y el ejercicio de los presupuestos y las gestiones públicas. En ese espacio de construcción se comparten diversas vertientes de intercambio, casi con un “sentido orgánico”, que fomentan la comunicación en diferentes ámbitos de los gobiernos federales, estatales y del resto de los municipios del país. Ciertamente hay puntos de encuentro en la construcción de la gobernabilidad, por cada reclamo o logro en la resolución de los problemas locales. Su papel es crucial para el desarrollo de la democracia, puesto que su producto final es elevar el nivel y la calidad de vida de la sociedad que eligió a ese gobierno “que la dirige”.

Juntos Contigo postula reiteradamente que desde la diversidad y el número de solicitudes ciudadanas se describe el reto para la administración pública municipal, de resolver los problemas de las sociedades, los cuales por estar en un territorio considerablemente más pequeño que un Estado de la federación, no dejan de ser también complejos. Tal como se encontró en los cuadros y diagramas del presente trabajo, las agendas de interacción ratifican su carácter fundamental (p. ej. los calendarios de las Jornadas) para mantener el diálogo y el entendimiento de las autoridades municipales con las representaciones ciudadanas, en el espacio municipal-local.

En la proyección y visión de futuro para México, se sabe que se mantendrá por muchos años la necesidad de actualizar constantemente los estudios y prácticas sobre el devenir de la Gobernabilidad Municipal y del papel central de la Administración Pública Municipal. Puesto que de ello depende lograr las metas de otorgamiento oportuno y cualitativo de los servicios públicos a las sociedades modernas. Ello al tomar en cuenta la diversidad de zonas donde ocurre el fenómeno de la gobernabilidad, en áreas rurales, semi-rurales, urbanas, semi-urbanas, intermunicipales o de alta densidad poblacional, como en el caso de las llamadas megalópolis. En ese contexto, la gobernabilidad tiene como productos elementales la generación constante de políticas públicas y el trabajo insustituible de los funcionarios.

El estudio del programa veracruzano nos sugiere el abordaje de otras prospectivas constructivas y proactivas, para la planeación y programación de nuevas y mejores versiones de Juntos Contigo, las cuales serán aplicables en el municipio del puerto o en otras demarcaciones de México. Para ello se tendrán que tomar en cuenta los elementos e indicadores de déficit y avance desde los ámbitos, federal, estatal y municipal. Esa propuesta de gobernabilidad municipal podrá presentarse actualizada y completa, ante las necesidades del ámbito local, y no solo respecto de los aportes y reflexiones particulares del caso del puerto.

Sería significativo que cada municipio mexicano y sus administraciones locales pudieran reflexionar sobre diversos indicadores de gobernabilidad, más allá de los propios, los cuales son claves para re ubicar positivamente a la *dirección* municipal tomando en cuenta las necesidades locales y la realidad Estatal-Federal, en cada caso. Algunos de esos indicadores ya se mencionaron previamente en el texto, pero pueden re-interpretarse para motivar un *impulso* modernizante, o reformador, si se leen de la siguiente manera:

- Reinterpretar como afecta al ámbito de *lo local* que en menos del 5% del territorio nacional se concentran hasta 50 metrópolis con elevada densidad poblacional y con una intermunicipalidad “compleja”;
- Dimensionar para cada municipio que los presupuestos de los municipios más grandes de México, rebasan hasta en 20 veces a los recursos anuales de los municipios más pequeños;
- Concientizar que hasta 85% de los funcionarios municipales pueden tener deficiencias de profesionalización y que se sabe que en los más de 2400 municipios hay hasta 25 mil titulares de dependencias, de los cuales 50% “no tiene carrera” o ejerce sus funciones sin tener nivel Licenciatura;
- Identificar que hay aspectos de centralización administrativa y de diseño institucional municipal desde varias Comisiones de Cabildo que siguen siendo las más socorridas: a) Gobierno, b) Servicios Públicos, c) Obras Públicas, d) Seguridad Pública y Tránsito, e) Tesorería o Finanzas y f) Desarrollo Urbano y Ecología, o Desarrollo Social. Lo cual podría descobijar otras vertientes de la gobernabilidad democrática, como la transparencia y otros temas. Reconocer que la centralización administrativa municipal también nos confirma el cúmulo de prioridades de desempeño de los gobernantes locales para este primer cuarto de siglo;
- Dimensionar entre los munícipes que de acuerdo con autoridades empresariales como el CEESP (2014), solo 5 de hasta 50 municipios de distintas partes de la República reciben de 70% a 73% de satisfacción general hacia los servicios municipales otorgados cotidianamente;

- Ubicar que los municipios 50 calificados por el CEESP son reconocidos principalmente por priorizar en las zonas productivas-industriales el otorgamiento de calidad en hasta 4 servicios municipales: a) energía eléctrica, b) recolección de basura, c) suministro de agua y d) trámite de licencia de uso de suelo;
- Destacar que en el ampliamente reconocido ámbito de inseguridad y violencia del país, el CEESP detecta (2014) que la Policía Municipal mejor calificada está en Mérida (73%) y que la peor está en Cuernavaca (32%); y que al mismo tiempo, los 4 municipios mejor calificados por el CEESP en términos de calidad de infraestructura benéfica para las empresas son: 1) Querétaro, 2) Delegación Benito Juárez (CDMX), 3) San Juan del Río (Qro.) y 4) Ahome;
- Por último, reflexionar que hay implicaciones de gobernabilidad municipal y de legitimidad de funcionarios públicos locales en los indicadores del CEESP que califican la honestidad de los actores involucrados en la resolución de trámites locales, donde: a) la mejor calificación es para la Oficina de Permisos y Licencias (58%); b) los Presidentes Municipales quedan relegados a un sexto lugar (47%); y los Encargados de Compras de Gobierno son castigados con el último lugar de “honestidad” (34%).

A propósito de las viñetas previas, es conveniente complementar esa información con las siguientes reflexiones sobre “lo local”, así como con algunas consideraciones y los datos otorgados en el estudio del Programa veracruzano “Juntos Contigo”. Lo anterior será útil en el entendido de que el cruce de esa información junto con las hipótesis de la presente investigación, pueden ayudar a construir eficientemente un eventual marco de acción y un trabajo formal en materia de gobernabilidad, dadas las realidades variopintas en los municipios mexicanos.

En primer lugar, se reitera que la construcción y ejercicio de la gobernabilidad municipal (sí) genera un impacto y complemento desde los municipios mexicanos -tal como se hace en el municipio del puerto-, mediante varios procesos a nivel micro

y macro que tienen conexiones con otros procesos de gobernabilidad a nivel estatal y federal. Tal como ocurre con Juntos Contigo, los municipios y los programas de la administración pública sostienen vinculaciones directas que persisten en la medida en que se sigue fomentando la lista de demandas de la población del municipio libre mexicano. Para esa labor específica se cuenta con el involucramiento los funcionarios públicos encargados de realizar las tareas y responsabilidades del gobierno. Casi en la misma medida, la administración pública es un "actor de campo" y un "protagonista" por llevar a cabo las labores de interlocución con los actores involucrados en los procesos político-administrativos. Incluso, Juntos Contigo aporta dinámicas diversas de diálogo, solicitud de trámites, recepción de quejas en interlocución con la autoridad, gracias al acercamiento de los participantes con los miembros de las redes institucionales, interinstitucionales e intra-institucionales en las que, como se ha visto ya, transcurren diversas agendas de gobernabilidad.

En segundo lugar, se vuelve un postulado "operable" que en gobernabilidad municipal siempre hay procesos permanentes e inacabados de la construcción, que al canalizarse positivamente con la participación ciudadana, elevan la costo-eficiencia de los organismos públicos. Su ejemplo más claro es la ejecución de las Jornadas con sus metas de atención al público (que es la población gobernada), lo cual tiende a facilitar las interacciones para el mejoramiento de las relaciones gobierno-sociedad. Con cada Jornada del programa se comprobó la posibilidad de abrir, sostener y fortalecer los vínculos de diálogo con los ciudadanos, los colonos y otras representaciones sociales. Además, según el caso, se fomenta el intercambio saludable entre los actores políticos y sociales; a) para canalizar a diversas propuestas, b) para elevar los niveles de calidad de vida de la población, y c) para dar solución a los problemas de entornos con necesidades diferenciadas.

Por último, se afirma que Juntos Contigo demuestra que se puede generar un acumulado de jornadas de acercamiento entre la autoridad municipal, las representaciones sociales y la población gobernada. Con lo que se gestan vínculos

significativos entre los funcionarios públicos, líderes sociales, representantes gremiales y la población en general. Además, la revisión de los resultados mensuales o anuales del programa puede permitir a las administraciones municipales la apertura de nuevas vertientes para el desarrollo de la gobernabilidad municipal, para configurar las propuestas de apoyo a la ciudadanía para que hagan un ambiente de problematización-resolución. Ese esfuerzo simboliza por sí mismo el uso de una capacidad permanente para construir una convivencia cívica de mejor nivel, mediante esos nuevos espacios de diálogo, intercambio constructivo, resolución de problemas, construcción de metas y estrategias, y abordaje de viejos y nuevos retos para los entornos locales.

Índice de Cuadros, Gráficos y Mapas

Título	Pág.
Cuadro 1. Conceptos Clave sobre la Gobernabilidad	23
Cuadro 2. La Gobernabilidad como Ejercicio de Poder en Actores Estratégicos o Grupos con Recursos Políticos.	39
Cuadro 3. La Gobernabilidad y los Actores Estratégicos Típicos en América Latina	40
Cuadro 4. Resumen del Capítulo Uno	70
Cuadro 5. Resumen del Capítulo Dos	117
Cuadro 6. Conceptos centrales y diferenciación entre Gobernación, Gobernanza y Gobernabilidad	124
Cuadro 7. Resumen del Capítulo Tres	160
Cuadro 8. Los 18 Retos e Indicadores Esenciales en las Agendas de la Gobernabilidad Municipal	201
Cuadro 9. Las 14 Propuestas para fortalecer la Gobernabilidad Municipal y los Enfoques Gubernamentales desde Lo Local	207
Cuadro 10. Resumen del Capítulo Cuatro	219
Cuadro 11. Resumen del Capítulo Cinco	263
Gráfico 1. Resumen del Fenómeno Evolutivo de la Ingobernabilidad en el S. XX.	20
Gráfico 2. Abordaje del Concepto de Gobernabilidad del Dr. Omar Guerrero	25
Gráfico 3. Abordaje del Concepto de Gobernabilidad Aportado por la ONU	26
Gráfico 4. Abordaje del Concepto de Gobernabilidad “Dirigida” Aportado por Michael Coppedge	33
Gráfico 5. Propuesta de Vinculación Lineal en el Concepto de Gobernabilidad del Dr. José Rene Olivos Campos	34

Gráfico 6. Precisiones Conceptuales en la Gobernabilidad Democrática por el Dr. José Rene Olivos Campos 35
Gráfico 7. La Gobernabilidad vista como un Ciclo Inacabado 36
Gráfico 8. Teoría de las “Tres Tensiones” en Michael Coppedge 42
Gráfico 9. Propuesta de Estudio de hasta 6 Coyunturas de la Gobernabilidad Democrática 44
Gráfico 10. La Gobernabilidad y la Ingobernabilidad Vistas como Fenómenos Inacabados en Bobbio, Mateucci y Pasquino 46
Gráfico 11. Una Dicotomía en Bobbio que puede causar la “Espiral de Ingobernabilidad” 48
Gráfico 12. Propuesta de Coppedge para Analizar la Gobernabilidad durante una Crisis 50
Gráfico 13. Propuesta para Elaboración de Indicadores en Dirección y Acción de Gobierno 57
Gráfico 14. Los Tres Indicadores de Kohli para determinar Grados de Gobernabilidad en una Sociedad Democrática 60
Gráfico 15. Propuesta de Algunos Matices en la Gobernabilidad Municipal vista por Olivos Campos 74
Gráfico 16. Algunos enfoques de Alicia Ziccardi para los Gobiernos Locales y la Gobernabilidad Municipal 79
Gráfico 17. Enfoques adicionales de Alicia Ziccardi para Estudiar la Gobernabilidad Municipal 81
Gráfico 18. Propuesta de Olivos Campos sobre las Prioridades de los Operadores de la Gobernabilidad Municipal 90
Gráfico 19. Procesos en la Construcción de la Gobernabilidad Municipal y la Función Pública 96
Gráfico 20. El Concepto de Municipio aportado por Teresita Rendón 101
Gráfico 21. Propuesta de Clasificación de los Municipios Mexicanos de acuerdo con Eduardo López Sosa y Dámaris Minchaca 104
Gráfico 22. Principales Indicadores Estadísticos del Municipio Mexicano post año 2000 115

Gráfico 23. Perfil de los Gobernantes Municipales post año 2000 116
Gráfico 24. La Gobernabilidad Municipal y la Participación Ciudadana 123
Gráfico 25. La Gobernabilidad Municipal Depende de los Niveles de la Participación Ciudadana 130
Gráfico 26. La Participación Ciudadana Interviene en el Ejercicio de Gobierno 136
Gráfico 27. Algunas Prioridades de los Gobiernos Municipales y la Participación Ciudadana 150
Gráfico 28. Desglosado de Contenidos en la Reforma Municipal de 1999 164
Gráfico 29. Modelo de Castelazo en la Relación de la Gobernabilidad y la Producción de Políticas Públicas 168
Gráfico 30. La Gobernabilidad Municipal y su vinculación con los Servicios Públicos 172
Gráfico 31. Algunos Actores Primarios que Dialogan/Intervienen ante un Cabildo 181
Gráfico 32. Gráfico de Datos Estadísticos del INEGI sobre el Reparto de Comisiones en los Cabildos Mexicanos (2010) (Números redondos; 0% a 100%) 186
Gráfico 33. Calificación en “Satisfacción general con los servicios que presta el gobierno de su localidad” (0% a 100%) 213
Gráfico 34. Calificación para los “Municipios con mayor/menor satisfacción en los servicios que presta el gobierno de la localidad” (0% a 100%) 214
Gráfico 35. Calificación para los “Ocho Principales Servicios Municipales en México en 50 ciudades” (0% a 100%) 214
Gráfico 36. Calificación para los “Municipios con mayor y menor calificación (para la) policía municipal” (0% a 100%) 215
Gráfico 37. Calificación para los “Municipios con mayor y menor percepción de simplificación de trámites” (0% a 100%) 215

Gráfico 38. Calificación para la “Municipios con mayor /menor eficiencia en la gestión de trámites (claridad, sencillez y rapidez)” (0% a 100%; Cifras Redondas) 216
Gráfico 39. Calificación para la “Percepción sobre la calidad del marco regulatorio y gobernabilidad”; Subíndice “Claridad de las regulaciones y marco regulatorio” (0% a 100%; Cifras Redondas) 216
Gráfico 40. Calificación para la “Calidad de la infraestructura para las empresas” (0% a 100%; Cifras Redondas) 217
Gráfico 41. Calificación para la “Honestidad de actores relevantes en la gestión y resolución de trámites” (0% a 100%; Cifras Redondas) 218
Gráfico 42. Las 14 áreas de la Administración Municipal con Interacción Ciudadana en el Programa Juntos Contigo 226
Gráfico 43. Descripción de Ciclo. “Jornada Juntos Contigo” 227
Gráfico 44. Descripción de Ciclo. “Jornada Juntos Contigo”, de acuerdo con la agenda del día para atenciones en Portales del Ayuntamiento o durante las visitas en las Colonias Porteñas 229
Gráfico 45. Propuesta del Alcalde Poo para la Atención Ciudadana en “Juntos Contigo” 230
Gráfico 46. Ciclo de Invitación Permanente del Alcalde Poo en el programa “Juntos Contigo” 231
Gráfico 47. Descripción de Ciclo. Labores de los Funcionarios Públicos Invitados a las Jornadas del Programa 233
Gráfico 48. Descripción de Ciclo. Labor de las Dependencias Federales y Estatales Invitadas 234
Gráfico 49. Descripción de Ciclo. Coordinación de Actividades de los distintos Participantes del Programa 235
Gráfico 50. “Dinámica Directiva” en las Jornadas “Juntos Contigo” 238
Gráfico 51. Labores de los Módulos de Atención Gubernamental en las Jornadas “Juntos Contigo” 240
Gráfico 52. Número de Instituciones Participantes en el total de las Jornadas “Juntos Contigo” del Ayuntamiento 251

Gráfico 53. Cifras totales de atenciones personales del Alcalde Poo en cada Jornada “Juntos Contigo” 252
Gráfico 54. Cifras totales de Atención Ciudadana por Jornada “Juntos Contigo” 252
Gráfico 55. Modelo de Organización Conjunta del Programa y de sus Jornadas 253
Gráfico 56. Concentrado de Resultados del 1er Año de Trabajo del Programa Juntos Contigo 254

1. Mapa del CEESP con la cobertura de los 50 municipios encuestados 211

Bibliografía

1. “Los nuevos retos en la gobernabilidad democrática”, México D.F., FCE, Secretaría de Gobernación, 2005, 184 p.
2. Aceves G. Francisco de Jesús. "Medios de comunicación y gobernabilidad democrática. Notas para una discusión inaplazable”, en “Gobernabilidad Democrática. Cultura política y medios de comunicación en México”. Universidad de Guadalajara, México, 2007. Referencia también disponible en http://www.academia.edu/1028197/MEDIOS_DE_COMUNICACI%C3%93N_Y_GOBERNABILIDAD_DEMOCR%C3%81TICA._Notas_para_una_discusi%C3%B3n_inaplazable
3. Acosta Arévalo, José Octavio, secretario General de la Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm). Exposiciones en la 4ª Teleconferencia titulada: “Retos y perspectivas de los municipios en México”. Ciclo de Teleconferencias de apoyo al diplomado: “Introducción al Gobierno y la Administración Municipal” con el director de Capacitación a Distancia del Indesol, Arturo Fernández. Programación de la Red Nacional de Teleaulas y del Sistema Nacional de Capacitación a Distancia para el Desarrollo Social, de la Sedesol. México D.F., 2011. Referencia también disponible en https://www.youtube.com/watch?v=222RqLho5YE

4. Aguilar de Ben, José Manuel. “Ciudadanía y gobernabilidad democrática mundial”, Madrid, Editorial Dykinson, 2006, 214 p.
5. Aguilar Villanueva, Luis F. “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI”, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, número 51.2 1001.
6. Alcántara Sáenz, Manuel. “Gobernabilidad, crisis y cambio”, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
7. Alcántara Sáez, Manuel. “Gobernabilidad, crisis y cambio”, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
8. Álvarez González, Carmen Lucila sustentante. “Modelo teórico para evaluar la aportación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) a la gobernabilidad en México” / tesis que para obtener el grado de Doctor en Ciencias de la Administración, presenta Carmen Lucila Álvarez González, UNAM, Facultad de Contaduría y Administración, 2009.
9. Arbós, Xavier, y Salvador Giner, “La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial”, Madrid, Siglo XX, 1993.
10. Arce Tena, Carlos A. “La gobernabilidad democrática: una perspectiva para el desarrollo”, México D.F., Editorial Porrúa, 2006, 386p.
11. Arcudia Hernández, Carlos Ernesto. “LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN MÉXICO: NUEVAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTABLES A PARTIR DE LAS REFORMAS AL ART. 115 DE LA CONSTITUCIÓN”. En Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. Núm. Especial: América Latina (2012). Universidad Autónoma de San Luis Potosí - Campus Huasteca. México.
12. Ávila Morales, Eliza sustentante. Políticas públicas y buen gobierno: elementos para la gobernabilidad democrática en México 2000-2005 / tesis que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, presenta Eliza Ávila Morales; asesor Juan Montes de Oca Malvaez, UNAM, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, 2006.
13. Bobbio, Norberto Et. al. “Diccionario de Política” A-J. Siglo XXI Editores, México, 1997.

14. Bobbio, Norberto. Et al. “Diccionario de Política”. A-J. Siglo Veintiuno Editores. México. 2013.
15. Bolívar Meza, Rosendo. “La teoría de las élites en Pareto, Mosca y Michaels”, Revista “Iztapalapa 52”, UAM, año 23, enero-junio, México, 2002, pp. 386-407.
16. Caballero Ochoa, José Luis. “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, Jurídica, No. 30, México, p. 157. Ref. completa también disponible en internet en la siguiente dirección http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/30/cnt/cnt7.pdf
17. Cabrero Mendoza, Enrique. “Acción pública y desarrollo local”, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
18. Cabrero Mendoza, Enrique. “El premio gobierno y gestión local en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales”, en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, http://siare.clad.org/fulltext/0043601.pdf
19. Cabrero Mendoza, Enrique. “La nueva gestión municipal. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales”, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1995.
20. Calderón Ortiz, Gilberto sustentante. Estado, gobernabilidad y administración pública / tesis que para obtener el grado de Maestro en Administración Publica, presenta Gilberto Calderón Ortiz; asesor Roberto Moreno Espinosa, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2000.
21. Calderón, Fernando. “Gobernabilidad, competitividad e integración social” en Camou, Antonio (Comp.), “Los desafíos de la gobernabilidad”, México (Coed.) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y UNAM, 2001.
22. Calva, José Luis (coord.). “Democracia y gobernabilidad”, México D.F., UNAM, 2007, 276p.
23. Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego (Coord.). “Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?”, México D.F., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, 605 p.

24. Camou, Antonio. “Estudio preliminar y compilación”, en “Los desafíos de la gobernabilidad”, México (Coed.) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y UNAM, 2001.
25. Camou, Antonio. “Gobernabilidad y democracia”, México, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Segunda Edición, 1995.
26. Carrera Hernández, Ady P. Et. Al. “La participación ciudadana en la gestión de los gobiernos locales: ¿qué se necesita para que la ciudadanía participe? Un análisis de experiencias innovadoras en los municipios mexicanos a través del Premio Gobierno y Gestión Local (2001-2009).” XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012.
27. Suárez Casanova, Alejandro. “Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates actuales”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, 15 p.
28. Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús. “El impacto de la reelección municipal inmediata, en la reforma constitucional de 2014, para el gobierno municipal y la democracia nacional”, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 6, julio-diciembre de 2014, pp. 73-102, México, D. F. https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10069/12097
29. Castellanos Hernández, Eduardo. “Gobernabilidad democrática en la transición y alternativa en México”, México, Editorial Porrúa, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, 2004, 213 p.
30. Castillo-Huertero Mendoza, Héctor sustentante. Políticas públicas: un modelo de análisis para la gobernabilidad / tesis que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, presenta Héctor Castillo-Huertero Mendoza; asesor Víctor Manuel Nájera de la Torre, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2003.

31. Castro Melgarejo, Reinaldo. “Transparencia en el origen y destino de los recursos públicos de los municipios para consolidar la gobernabilidad democrática”, México, Editorial Luciana, 2001, 209 p.
32. Castro Melgarejo, Reynaldo sustentante. Transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde los municipios para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática / tesis que para obtener el título de Licenciado en Economía, presenta Reynaldo Castro Melgarejo; asesor Jorge Jiménez Espinoza, UNAM, Facultad de Economía, 2001.
33. Coppedge, Michael. “Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina”, en Camou, Antonio (Comp.), Los desafíos de la gobernabilidad, México (Coed.) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y UNAM, 2001, págs. 211-239.
34. Córdova Vianello, Lorenzo sustentante. Autoritarismo, democracia y gobernabilidad, el caso de México / tesis que para obtener el título de Licenciado en Derecho, presenta Lorenzo Córdova Vianello; asesor Jaime Fernando Cárdenas Gracia, UNAM, Facultad de Derecho, 1995.
35. Cortés Guzmán, Silvestre. “Democracia y gobernabilidad: en el marco de la globalización”, México, UNAM, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Programa de Apoyo a Proyectos Institucionales para el Mejoramiento de la Enseñanza, 2005, 323 p.
36. Cruz Gregg, María Angélica. “Servicio público de calles, parques y jardines” en Valencia Carmona, Salvador (Comp.), “El municipio en México y el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, págs. 675-684.
37. De la Fuente Alonso, Alejandro. “El municipio y los servicios públicos” en Valencia Carmona, Salvador (Comp.), “El municipio en México y el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, págs. 685-696.
38. “Debate: gobernabilidad y participación ciudadana”. Fundació CIDOB. Afers Internacionals, núm. 47, pp. 175-191. Referencia también disponible en la

siguiente dirección http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/28148/27982

39. Dominguez, Jorge I., Shifter, Michael (Editores). “Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina”. Bogotá, Colombia; México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2005.
40. Duverger, Maurice. “Los Partidos Políticos”, Fondo de Cultura Económica. España, 2002.
41. Fernández Ruíz, Jorge. “Los servicios públicos municipales”, en Valencia Carmona, Salvador (Comp.), “El municipio en México y el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, págs. 57-90.
42. Fernández Ruiz, Jorge. “Servicios públicos municipales”. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México.
43. Fix- Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, “Derecho Constitucional Mexicano y Comparado”, Tercera Edición, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
44. Gámiz Parral, Máximo.” Las relaciones del Municipio, los Estados y el Gobierno Federal en México. Un nuevo artículo 115 constitucional”, en Valencia Carmona, Salvador (Comp.), “El municipio en México y el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, págs. 91-110.
45. Hernández Gaona, Pedro Emilano. “Derecho Municipal”. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1991.
46. González Pedrero, Enrique (Coord.). “México, transiciones múltiples, gobernabilidad y Estado nacional”, México D.F., FCE, INAP, 2003, 138 p.
47. Guerrero, Omar. “Ingobernabilidad. Disfunción y quebranto social”, en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, Número Tres, Caracas, 1995.
48. Guillén López, Tonatiuh Et. Al. “Gobierno de proximidad: la capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana”. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). México. 2007

49. Guillén López, Tonatiuh Et. Al. “Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México”. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006.
50. Guillén López, Tonatiuh y Ziccardi, Alicia. “Innovación y continuidad del municipio mexicano: análisis de la reforma municipal de 13 Estados de la República” Colección Las ciencias sociales. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2004.
51. Guillén López, Tonatiuh. “Los Gobiernos Municipales en México: Entre la Modernización y la Tradición Política.” Colección Las Ciencias Sociales. Miguel Ángel Porrúa Series. El Colegio de la Frontera Norte, A.C., 1996.
52. Guillén López, Tonatiuh. “Municipios en Transición: Actores Sociales y Nuevas Políticas de Gobierno”. El Colegio de la Frontera Norte. México. 1995.
53. Heredia Vargas, Raimundo. “Gobernabilidad: una aproximación teórica”. En “VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública", Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
54. Hernández Gómez, Sergio Gerardo sustentante. “La participación ciudadana como herramienta de la gobernabilidad en México (1994 y 2000)” / tesis que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, presenta Sergio Gerardo Hernández Gómez; asesor Juan José Sanabria López, UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 2003.
55. Ibarra Cortés, Mario Eduardo. “Estrategia de política pública en la gestión financiera de los municipios urbanos de México y su impacto en la gobernabilidad local”, México, Universidad autónoma de San Luis Potosí, Editorial Porrúa, 2010, 254 p.
56. Jacob Rocha, Enrique y Alfaro Sánchez, Carlos. “Experiencias Metropolitanas. Gobernabilidad y administración de las grandes ciudades”, Edomex. Editorial UAEM, Edición 1999, 169 p.
57. Jiménez González, Claudia Gabriela sustentante. La cooperación política como instrumento para la estabilidad y gobernabilidad democráticas en América Latina / tesis que para obtener el grado de Maestro en Relaciones Internacionales,

presenta Claudia Gabriela Jiménez González; asesor Víctor Manuel Alarcón Olguín, 2003.

58. Kohli, Atul, “Democracy and Discontent. lndia's Grounno Crisis of Gouernability”, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
59. Labastida Martin del Campo, Julio, Camou, Antonio y Lujan Ponce, Noemí (Coord.). “Transición democrática y gobernabilidad: México y América Latina”. México, D.F., Plaza y Valdés, 2000.
60. Lechner, Norbert. “Cultura política y gobernabilidad democrática”, en Camou, Antonio (Comp.), Los desafíos de la gobernabilidad, México (Coed.), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y UNAM, 2001.
61. López Bernabé, Isauro Marco Antonio, sustentante. Las estrategias de gobernabilidad en las administraciones del Partido de la Revolución, 1929-1968 / tesis que para obtener el título de Licenciado en Estudios Latinoamericanos, presenta Isauro Marco Antonio López Bernabé; asesor Omar Raúl Antonio Núñez Rodríguez, Licenciatura en Estudios Latinoamericanos Universidad Nacional Autónoma de México, 2013 Facultad de Filosofía y Letras.
62. López Chávez, Luis Ángel sustentante. La gobernabilidad en México a partir de la transición presidencial y la participación de los partidos políticos en una visión sistémica de reforma / tesis que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, presenta Luis Ángel López Chávez; asesor Valeriano Ramírez Medina, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2007.
63. Martí Capitanachi, Luz del Carmen. “La participación ciudadana en el ámbito municipal”, en Valencia Carmona, Salvador (Comp.), “El municipio en México y el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, págs. 217-242.
64. Martín del Campo, Julio Labastida et al (Coord.). “Transición democrática y gobernabilidad: México y América Latina”, México D.F., Plaza y Valdés, 2000, p. 451
65. Martínez Escamilla, Ramón (coord.). “México: gobernabilidad y proceso económico”, México, D.F., Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, 2009.

66. Meixueiro Nájera, Gustavo y Carrera Lugo, Laura (coord.) “Gobernabilidad y sociedad civil”, México D.F., Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LIX legislatura, 2007, 84p.
67. Mellado Hernández, Roberto sustentante. “Participación ciudadana para nuevas políticas públicas: hacia una nueva gobernabilidad local democrática: estudio de caso del Municipio Benito Juárez, Quintana Roo: 2002-2005” / tesis que para obtener el grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, presenta Roberto Mellado Hernández; asesor Alicia Ziccardi C., UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2008.
68. Mellado Hernández, Roberto. “Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad de la ciudad de México”, México D.F., Plaza y Valdés, 2001, 174 p.
69. Mendoza Guzmán, Edilberto Ángel, sustentante. Los desafíos de la gobernabilidad y la coordinación intergubernamental en la zona metropolitana del Valle de México / tesis que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, presenta Edilberto Ángel Mendoza Guzmán; asesor Pablo Armando González Ulloa Aguirre, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2012.
70. Merino, Mauricio. “El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos”, México, Editorial Nostra, 2007.
71. Merino, Mauricio (coord.), “En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano”, México, El Colegio de México, 1994, 300 p.
72. Merino, Mauricio. “La participación ciudadana en la democracia”. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no. 4, IFE.
73. Miklos, Tomás. “Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político: instrumentos para la acción”, México, Editorial Limusa, 2008 ,176 p.
74. Minchaca González, Dámaris. “El municipio en México”. En Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Referencia también disponible en internet en la siguiente dirección http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/3/art/art2.pdf

75. Mosca, Gaetano. “La clase política”, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
76. Nieto, Gerardo. “Los problemas de la alternancia política en México: transición, reformas estructurales, gobernabilidad, sucesión presidencial, economía, política, contexto internacional y globalización”, México, Editorial Strategos, 2003, 187 p.
77. Nogueira, Marco Aurélio. “Democracia política, gobernabilidad y representación”. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 1 (Ene. 1994). Caracas.
78. Nohlen, Dieter. Diccionario de Ciencia Política. Editorial Porrúa y El Colegio de Veracruz. México. 2006.
79. Ocaña Agapito, Antonio sustentante. Gobernabilidad y políticas publicas municipio de Naucalpan de Juárez 2000-2002 / tesis que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, presenta Antonio Ocaña Agapito; asesor Luis Román Díaz González, UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 2002.
80. Offe, Claus, "Ingobernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis". En Torres-Rivas (comp.) Política: teoría y métodos, San José: Editorial Universitaria Centroamericana.
81. Olivares Vionet, Raúl. “El municipio. Antecedentes prehispánicos. Fundación del municipio de la Villa rica de la Veracruz. Evolución municipal en la colonia. Participación de los municipios en la revolución de independencia, 1810, en el estado de Veracruz”, en Valencia Carmona, Salvador (Comp.), “El municipio en México y el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, págs. 261-290.
82. Olivos Campos, José Rene sustentante. La gobernabilidad democrática municipal en México / tesis que para obtener el grado de Doctor en Derecho, presenta José Rene Olivos Campos; asesor Jorge Fernández Ruiz, Doctorado en Derecho UNAM, Facultad de Derecho, 2005
83. Olivos Campos, José René. “La nueva gestión de los servicios públicos municipales. Un programa estratégico del municipio de Morelia”, en Valencia Carmona, Salvador (Comp.), “El municipio en México y el mundo. Primer

Congreso Internacional de Derecho Municipal", México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005 págs. 299-312.

84. Osorio, Jaime. "Despolitización de la ciudadanía y gobernabilidad", UAM, México, 1997.
85. Ley General de Partidos Políticos en México. Nueva Ley DOF 23-05-2014. Con referencia en Internet disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf
86. Palacios Alcocer, Mariano. "El municipio libre en México. Origen, evolución y fortalecimiento". Revista de la Facultad de Derecho de México. UNAM. México. Número 151-152-153 Enero – Junio. Año 1987. Con referencia en Internet disponible en http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/151/dtr/dtr8.pdf
87. Pérez Fernández del Castillo, Germán. "Modernización y desencanto: los efectos de la modernización mexicana en la subjetividad y la gobernabilidad", México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Porrúa, 2008, 124p.
88. Pineda Muñoz, Javier sustentante. Poder local, cultura política y gobernabilidad en la región Zumpango / tesis que para obtener el grado de Maestro en Sociología, presenta Javier Pineda Muñoz; asesor Lucila Ocaña Jiménez, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2004.
89. Pineda, Juan de Dios (Coord.). "Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad", México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, 269 p.
90. Pobreza urbana y conflicto social en la Ciudad de México: gestión urbana y gobernabilidad en la metrópoli / tesis que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, presenta Jacqueline Eréndira Leduc Estrada; asesor Manuel Quijano Torres, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2005
91. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe del Desarrollo Humano, Washington, 1999.

92. Putnam, Robert D., “Making Democracy Work. Cinic Traditions in Modern Italy”, Princeton University Press, 1993.
93. Quintero Uribe, VM. “Evaluación de Proyectos Sociales, Construcción de Indicadores”. Fundación para la Educación Superior. Colombia. 1995.
94. Reveles Vázquez, Francisco. “Partidos Políticos en México. Apuntes teóricos”. Ed. Gernika. México, 2008.
95. Robles Hernández, Guadalupe. “POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN MUNICIPAL. TRES CONSIDERACIONES PARA LOS MUNICIPIOS URBANOS”. Revista Ra Ximhai, mayo - agosto, año/Vol. 9, Especial 2 Universidad Autónoma Indígena de México Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa. 2013. pp. 99-112. Referencia también disponible en http://www.redalyc.org/pdf/461/46128964007.pdf
96. Robles Martínez, Reinaldo. “Función Legislativa del Municipio”, en Valencia Carmona, Salvador (Comp.), “El municipio en México y el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005 págs. 425-444.
97. Rodríguez Obregón, José Arturo. “Los sistemas electorales y la democratización de los gobiernos municipales en México. El caso de los municipios sonorenses” en Valencia Carmona, Salvador (Comp.), “El municipio en México y el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, págs. 749-760.
98. Rodríguez Ríos, Abel, sustentante. “La gobernabilidad de la administración pública de Felipe Calderón Hinojosa: la capacidad de liderazgo (desarrollo durante el sexenio)” / tesis que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, presenta Abel Rodríguez Ríos, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2012.
99. Ruíz Balcázar, Mónica Victoria. “Municipio y diseño institucional” en Valencia Carmona, Salvador (Comp.), “El municipio en México y el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, págs. 761-770.

100. Salazar Medina, Julián. “Elementos básicos de la Administración Municipal”. México, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Coordinación de Difusión Cultural de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UAEM, 2009.
101. Sanabria López, Juan José. “Globalización y gobernabilidad: el caso de América Latina”. En Cortés Guzmán, Silvestre. “Democracia y gobernabilidad en el marco de la globalización. Proyecto PAPIME. México. 2005.
102. Sánchez Ferrer, Leonardo. “Las relaciones entre la gobernabilidad democrática y el sistema educativo: un estado de la cuestión”. Organización de Estados Iberoamericanos Para la Educación, la Ciencia y la Cultura. En Revista Iberoamericana de Educación. Número 12-Educación y Gobernabilidad democrática. Referencias completas del texto también disponibles en http://www.rieoei.org/oeivirt/rie12a04.htm
103. Schmidt, Samuel. “México: la nueva gobernabilidad”, México D.F., Anzuelo, Centro de Estudios de Política Comparada, 2005, 93 p.
104. Schmitter, Phillipe. “Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America”. En “Organizing Interest in Western Europe”, comp. Suzanne Berger. Cambridge University Press. Cambridge.1981.
105. Secretaría de Gobernación (SEGOB). Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). “Proyecto: Programa Agenda para el Desarrollo Municipal”. 25 de junio del 2014. Lic. Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación, Lic. Luis Enrique Miranda Nava, Subsecretario de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, L. A. Antonio González Curi, Coordinador del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). D.R. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Roma 41, 4° piso, Colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06600, México D.F. ISBN: En trámite. Primera edición 2014.
106. Secretaría de Gobernación. “Los nuevos retos de la gobernabilidad democrática”. México, D.F., Colección editorial del gobierno del cambio, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Gobernación, 2005.

107. Serna de la Garza, José María. “El régimen constitucional de las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano”, en Valencia Carmona, Salvador (Comp.), “El municipio en México y el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005 págs. 507-524.
108. Tamariz Guillén, José Antonio sustentante. Gobernabilidad y transición democrática en México frente a la dinámica global (2000-2006) / tesis que para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, presenta José Antonio Tamariz Guillén; asesor Rodolfo Arturo Villavicencio López, UNAM, Facultad de Estudios Superiores Aragón, 2008.
109. Tomassini, Luciano, “Estado, gobernabilidad y desarrollo”, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Monografías 9, 1993.
110. Torrijos R., Vicente. “Gobernabilidad democrática y cohesión de la sociedad”. Bogotá, D. C., Colombia: Centro de Estudios Políticos e Internacionales, 2009.
111. Torrijos, Vicente. “Gobernabilidad democrática y cohesión de la sociedad”. Bogotá, Colombia, Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Editorial Universidad del Rosario, 2009, 241 p.
112. “Una nueva estrategia de gobernanza local. La Intermunicipalidad en América latina”. Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo. Centro Estatal para el Desarrollo Municipal (CEDEMUN). México. 2012.
113. Valenzuela Pernas, Fernando. “Las decisiones públicas en la gestión municipal ¿un derecho ciudadano o un compromiso ético de la autoridad?” en Valencia Carmona, Salvador (Comp.), “El municipio en México y el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, págs. 549-568.
114. Valero Flores, Carlos Norberto. “El municipio libre en el marco del federalismo mexicano. Derechos y obligaciones.” Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, México, 2007.
115. Vega Hernández, José Rodolfo Arturo. “Reflexiones y propuestas para fortalecer al municipio” en Valencia Carmona, Salvador (Comp.), “El municipio

en México y el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal", México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, págs. 569-595.

116. Velarde Aguirre, Mariana sustentante. La gobernabilidad: el fin de la gestión gubernamental y las políticas públicas en los estados democráticos /tesis que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, presenta Mariana Velarde Aguirre ; asesor Juan Carlos León y Ramírez, Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2004.

117. Vélez Monroy, Pablo sustentante. La gobernabilidad del régimen político mexicano : el caso del Gobierno de Fox / tesis que para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos, presenta Pablo Vélez Monroy ; asesor Enrique González Pedrero, Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2005

118. Veracruz Gobierno Municipal. "Una nueva historia de prosperidad". Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013. H. Ayuntamiento Constitucional de Veracruz, Ver., 2011 -2013.

119. Villareal García, Luis Alberto sustentante. "Propuestas de reglamento interior del ayuntamiento como instrumento de gobernabilidad, para el Municipio de San Miguel de Allende, Guanajuato" / tesis que para obtener el título de Licenciado en Derecho, presenta Luis Alberto Villareal García; asesor Arturo Armando Mancera Mendoza, Licenciatura en Derecho Universidad Lasallista Benavente, Facultad de Derecho, 2006.

120. Woldenberg, José. "Después de la transición: gobernabilidad, espacio público y derechos". México, D.F., Cal y Arena, 2006.

121. Ziccardi, Alicia. "Gobernabilidad de las grandes ciudades en América Latina", en Camou, Antonio (Comp.), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y UNAM, 2001.

122. Ziccardi, Alicia. "Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital", México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Editorial Porrúa, 1998, 237 p.

123. Ziccardi, Alicia. “Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI”. Papeles de Población, vol. 14, núm. 58, octubre-diciembre, Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México, 2008, pp. 127-139.

Hemerografía

1. “APROBADO PLAN DE DESARROLLO EN VERACRUZ”, Televisa Veracruz, 28 de abril del 2014.
2. “Atiende Ramón Poo solicitudes de habitantes de la Colonia Los Volcanes”, expresionveracruz.com, 22 de mayo del 2014.
3. “Ayuntamiento porteño ya cuenta con Plan Municipal de Desarrollo 2014- 2017”, eldictamen.mx, 23 de Abril de 2014.
4. “Cercanía con todos los núcleos de la sociedad”, ww.pasillolegislativo.com, 10 de marzo del 2014.
5. “Continúan los robos y asaltos en Veracruz”, laguiladeveracruz.com.mx, 13 de marzo del 2014.
6. “La atención ciudadana, primordial para un buen gobierno: Poo”, en “xeu Noticias”, 12 de marzo del 2014.
7. “Lleva Ramón Poo atención cercana y eficaz de Gobierno Municipal a zona rural de Veracruz”, ww.veracruzmunicipio.gob.mx, 14 de junio del 2014.
8. “Poo atendió solicitudes en la colonia Astilleros”, e-veracruz.mx, 17 de abril del 2014. Consulta en línea en
9. “Poo atiende solicitudes de habitantes de Los Volcanes”, e-veracruz.mx, 22 de mayo del 2014.
10. “Ramón Poo atiende solicitudes de habitantes de la Reserva 2”, e-veracruz.mx, 7 de mayo del 2014.

Mesografía

1. “6 problemas ambientales y sociales que colapsarán al DF”. Forbes México. 26 de mayo del 2015. Consulta en línea en http://www.forbes.com.mx/6-problemas-ambientales-y-sociales-que-colapsaran-al-df/

2. “¿Qué es la gobernabilidad?” Organización ProGobernabilidad. Por un desarrollo económico inclusivo. Canadian International Development Agency. 8 de enero del 2013 Consulta en línea en https://www.youtube.com/watch?v=5sSEfh75rVQ
3. “Altos funcionarios a duras penas saben escribir su nombre”. El Heraldo Aguascalientes, Aguascalientes. 14 de julio del 2015. Consulta en línea en http://heraldo.mx/altos-funcionarios-a-duras-penas-saben-escribir-su-nombre/
4. “Arranca en Veracruz el programa juntos contigo”, en www.CasiPolitica.com, 12 de febrero del 2014. Consulta en línea en http://casipolitica.com/noticia-4950-arranca-en-veracruz-el-programa-juntos-contigo
5. Barreiro Cavestany, Fernando. “Los agentes de desarrollo. Una reflexión sobre el desarrollo local y sus protagonistas”. Proyecto Local. Organització No Guvernamental per al Desenvolupament. En www.proyectolocal.org y http://www.proyectolocal.org/files/publicaciones/pdf_9.pdf
6. “Celebra orgullosamente Gobierno Municipal el 495 aniversario de la fundación de la ciudad y puerto de Veracruz”. Veracruz, 22 de agosto del 2014. Consulta en línea en http://www.veracruzmunicipio.gob.mx/celebra-gobierno-municipal-495-aniversario/
7. “Conferencia Nacional de Municipios de México: César Camacho Quiroz”. Participación durante el Relevo Institucional de la Presidencia de la Conferencia Nacional de Municipios de México. Publicado por “ExcélsiorTv”, el 03 de Febrero 2014. Consulta en línea en https://www.youtube.com/watch?v=LLTcQzGtYYg
8. “Conferencia Nacional de Municipios de México: Gustavo Madero, Presidente Nacional del PAN”, Participación durante el Relevo Institucional de la Presidencia de la Conferencia Nacional de Municipios de México. Publicado por “ExcélsiorTv”, el 03 de Febrero 2014. Consulta en línea en https://www.youtube.com/watch?v=gJyiL-hl1Jg
9. “Conferencia Nacional de Municipios de México: Miguel Ángel Osorio Chong”. Participación durante el Relevo Institucional de la Presidencia de la Conferencia Nacional de Municipios de México. Publicado por “ExcélsiorTv”, el 03 de Febrero 2014. Consulta en línea en https://www.youtube.com/watch?v=-pT-nC74fMc

10. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentario. Texto Vigente. Última reforma publicada DOF 10-07-2015. 276 p. Consulta en línea en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm
11. “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas”. Fecha de publicación: 11 de Julio de 1998. Fecha vigencia: 16 de Agosto de 1998. Decreto: 288. Tomo: CVIII. Legislatura: LV. Periódico: 55. Materia: Derecho Constitucional. Última Reforma POG 23-05-2015. 130 p. Consulta en línea en http://www.congresozac.gob.mx/e/todojuridico&cual=172
12. Coronado López, Airée y De Alba Castañeda, José Manuel. “México: La crisis de gobernabilidad en los municipios”. En “Blogs de política. Análisis de la actualidad política, económica y social”. Consulta en línea en http://www.blogsdepolitica.com/mexico-la-crisis-de-gobernabilidad-en-los-municipios/
13. “Cuadernillo de Juan Rodríguez Clara”. “Cuadernillos Municipales 2014”. Sistema de Información Municipal del Gobierno del Estado de Veracruz. Secretaría de Finanzas y Planeación Estatal. Consulta en línea en http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2013/04/Juan-Rodriguez-Clara.pdf
14. “DA INICIO PROGRAMA DE ATENCIÓN CIUDADANA “JUNTOS CONTIGO”, en www.veracruzmunicipio.gob.mx, 13 de febrero del 2014. Consulta en línea en http://www.veracruzmunicipio.gob.mx/noticias/da-inicio-programa-de-atencion-ciudadana-juntos-contigo/
15. “DARÁ AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ RESPUESTA INMEDIATA A CIUDADANOS CON PROGRAMA “JUNTOS CONTIGO”, 9 de febrero del 2014. Consulta en línea en http://www.veracruzmunicipio.gob.mx/noticias/dara-ayuntamiento-de-veracruz-respuesta-inmediata-a-ciudadanos-con-programa-juntos-contigo/
16. Datos estadísticos en el Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú (INEI), Apartado “3.3 POBLACIÓN CENSADA, SEGÚN DEPARTAMENTO,

1940, 1961, 1972, 1981, 1993 Y 2007” https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/

17. Días, Cristina. “Para Leer la Innovación (Notas de Teoría y Método)”. En Accastello, Eduardo. “Innovación en la gestión municipal”. Mesa Ejecutiva de la Federación Argentina de Municipios. Consulta en línea en http://es.slideshare.net/leivachile/libro-innovacin-en-la-gestin-municipal-42849964
18. “El 85 por ciento de los funcionarios públicos no cuentan con profesionalización”, La Jornada Aguascalientes, Aguascalientes, 15 de julio del 2015. Consulta en línea en http://www.lja.mx/2015/07/el-85-por-ciento-de-los-funcionarios-publicos-no-cuentan-con-profesionalizacion/
19. “El Plan Municipal de Desarrollo 2014- 2017 quedó integrado al cien por ciento”, http://www.infoveracruz.com.mx, 23 de abril del 2014. Consulta en línea en http://www.infoveracruz.com.mx/2014/04/el-plan-municipal-de-desarrollo-2014-2017-quedo-integrado-al-cien-por-ciento/
20. “El problema del flúor en los municipios del Noroeste, sin solución a corto plazo”. http://www.eldia.es. España. 1. º de agosto del 2013. Consulta en línea en http://web.eldia.es/norte/2013-08-01/1-problema-fluor-municipios-Noroeste-solucion-corto-plazo.htm
21. “EL PROGRAMA JUNTOS CONTIGO” SE ATENDIERON TODAS LAS SOLICITUDES; MALDONADO”, en escribiendolaverdad.com, 13 de febrero del 2014. Consulta en línea en http://escribiendolaverdad.com/mosno.php?nota=5808
22. “Encabeza Ramón Poo programa “Juntos Contigo” en colonia Heriberto Jara”, veracruzmunicipio.gob.mx, 28 de junio del 2014. Consulta en línea en http://www.veracruzmunicipio.gob.mx/noticias/juntos-contigo-heriberto-jara/
23. “Encuesta sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno en los Principales Municipios de México”, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP). 25 de agosto del 2014. Consulta en línea en http://www.ceesp.org.mx/inicio/encuesta.pdf

24. “Este miércoles concluyen los Foros de Consulta Ciudadana en el Ayuntamiento de Veracruz”, ww.infoveracruz.com.mx, 31 de marzo del 2014. Consulta en línea en http://www.infoveracruz.com.mx/2014/03/este-miercoles-concluyen-los-foros-de-consulta-ciudadana-en-el-ayuntamiento-de-veracruz/
25. “Expo-Contigo Veracruz” acerca programas sociales a las familias porteñas”, versiones.com.mx, 19 de marzo del 2014. Consulta en línea en http://avcnoticias.com.mx/resumen.php?idnota=177796
26. Frausto Ruedas, Juan Manuel, Instituto Nacional Electoral. “Reelección de integrantes de ayuntamientos”, 5 de junio del 2014. Consulta en línea en http://ljz.mx/2014/06/05/reeleccion-de-integrantes-de-ayuntamientos/
27. “Habitantes de Las Bajadas reciben atención inmediata a sus solicitudes”, http://www.veracruzmunicipio.gob, 24 de abril de 2014. Consulta en línea en http://www.veracruzmunicipio.gob.mx/noticias/habitantes-de-las-bajadas-atencion-inmediata/
28. “Innovación municipal hoy. Casos exitosos en Chile”. Programa Puentes UC-Centro de políticas públicas UC. Chile. 2014. Consulta en línea en http://gestionmunicipal.cl/wp-content/uploads/2015/08/1511_Innovacion_municipal_hoy.pdf
29. “Juntos Contigo” me da la oportunidad de escuchar a los ciudadanos: Ramón Poo”, en Crónica del Poder, 9 de marzo del 2014. Consulta en línea en http://www.avcnoticias.com.mx/resumen.php?idnota=175959
30. “La atención ciudadana, primordial para un buen gobierno”: Ramón Poo”, en www.veracruzmunicipio.gob.mx, 12 de marzo del 2014. Consulta en línea en http://www.veracruzmunicipio.gob.mx/noticias/atencion-ciudadana-juntos-contigo/
31. “La fuerza de Silveria” Organización ProGobernabilidad. Por un desarrollo económico inclusivo. Canadian International Development Agency. 8 de enero del 2013 Consulta en línea en https://www.youtube.com/watch?v=tkhGgiAbaYc
32. “La intermunicipalidad y los retos estratégicos para el desarrollo sustentable de los municipios”. Contraloría Legislativa del Estado de México. Canal

"ContraloriaLegisla" Consulta en línea en https://www.youtube.com/watch?v=yKQR3ML5bf0

33. "Lambayeque". Ciudad de Perú. Wilkipedia. La enciclopedia libre. Consulta en línea en http://es.wikipedia.org/wiki/Lambayeque
34. Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo29.pdf
35. "Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave. Edición Virtual". Xalapa, Veracruz, México. Secretaría de Gobierno. Palacio de Gobierno. Mayo 2015. 300 p. Consulta en línea en http://web.segobver.gob.mx/juridico/libros/26.pdf
36. "Los municipios muertos" de Mauricio Merino en Sección Opinión de El Universal, 27 de julio del 2016, Consulta en línea en http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2016/07/27/los-municipios-muertos
37. "Piura". Ciudad de Perú. Wilkipedia. La enciclopedia libre. Consulta en línea en http://es.wikipedia.org/wiki/Piura
38. "Plan Municipal de Desarrollo. Córdoba", Veracruz 2008 -2010. Consulta en línea en http://www.invedem.gob.mx/files/2014/02/ifm-pmd-cordoba-08-10.pdf
39. "Plan Municipal de Desarrollo. Juan Rodríguez Clara", Veracruz. 2014 -2017. Consulta en línea en http://www.invedem.gob.mx/files/2014/07/PMD-JRC-Terminado.pdf
40. "Pone Ayuntamiento de Veracruz programa "juntos contigo", en "Imagen Siglo XXI", 12 de febrero del 2014. Consulta en línea en http://www.imagensigloxxi.com/index.php/politica/27327-pone-ayuntamiento-de-veracruz-programa-juntos-contigo
41. "Preparan pacto de responsabilidad económica con los municipios". Elancasti.com.ar. Argentina. 27 de diciembre del 2015. Consulta en línea en http://www.elancasti.com.ar/politica-economia/2015/12/27/preparan-pacto-responsabilidad-economica-municipios-283469.html
42. "Problema de los municipios es su deuda a corto plazo: ASE". Línea Directa. Sinaloa. 27 de noviembre del 2015. Consulta en línea en

http://www.lineadirectaportal.com/movil/publicacion.php?id=272336&seccionID=2&genList=1&back=index.php

43. “Ramón Poo atiende a habitantes de Las Amapolas II”, e-veracruz.mx, 20 de marzo del 2014. Consulta en línea en http://e-veracruz.mx/nota/2014-03-20/municipios/ramon-poo-atiende-habitantes-de-las-amapolas-ii
44. “Realizan segunda edición del programa “Juntos Contigo”, en losgrillos.com, 12 de marzo del 2014. Consulta en línea en http://losgrillos.com/notas/veracruz/realizan_segunda_edicion_del_programa_juntos_contigo
45. “Segob: Un crimen, utilizar seguridad con tintes políticos”, AdnPolítico. 3 de febrero del 2014. Consulta en línea en http://www.adnpolitico.com/gobierno/2014/02/03/segob-un-crimen-utilizar-seguridad-con-tintes-politicos
46. “Sólo 15% de Funcionarios Municipales del País Tienen Estudios Universitarios: Adán Larracilla” Página 24, Aguascalientes, 14 de julio del 2015. Consulta en línea en http://pagina24.com.mx/local/2015/07/14/solo-15-de-funcionarios-municipales-del-pais-tienen-estudios-universitarios-adan-larracilla/
47. Tecco, Claudio A. “Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local” En Accastello, Eduardo. “Innovación en la gestión municipal”. Mesa Ejecutiva de la Federación Argentina de Municipios. Consulta en línea en http://es.slideshare.net/leivachile/libro-innovacin-en-la-gestin-municipal-42849964
48. “Trujillo (Perú)”. Ciudad de Perú. Wilkipedia. La enciclopedia libre. Consulta en línea en http://es.wikipedia.org/wiki/Trujillo_(Per%C3%BA)
49. “Tumbes”. Ciudad de Perú. Wilkipedia. La enciclopedia libre. Consulta en línea en http://es.wikipedia.org/wiki/Tumbes
50. “Vecinos de Amapolas II piden a Poo regularizar servicios en la zona”, e-veracruz.mx, 20 de marzo del 2014. Consulta en línea en http://e-veracruz.mx/nota/2014-03-20/municipios/vecinos-de-amapolas-ii-piden-poo-regularizar-servicios-en-la-zona

51. H. Ayuntamiento de Veracruz. Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal. “Convocatoria. Foros de Consulta Pública “Que hable Veracruz”. Foros de Para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2014 2017. Del 21 de marzo el 1. º de abril del 2014. Consulta en línea en http://www.veracruzmunicipio.gob.mx/wp-content/uploads/2014/03/convocatoria-pmd-2014.pdf
52. “Había una vez un municipio” de Mauricio Merino en Sección Opinión de El Universal, 4 de diciembre del 2013. Consulta en línea en http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/12/67709.php
53. Itzel Loranca, “RINDE PROTESTA RAMÓN POO COMO ALCALDE DE LA CIUDAD DE VERACRUZ”, Crónica de Veracruz, 31 de diciembre del 2013. Consulta en línea en http://cronicaveracruz.com/ramon-poo-gil-toma-protesta-como-alcalde-de-la-ciudad-de-veracruz/
54. Paz Cuevas, Cuauhtémoc. En el “Ciclo de Teleconferencias”. 2ª Teleconferencia: “El municipio como espacio para la construcción de la gobernabilidad y la democracia”. Del Diplomado “Introducción al Gobierno y a la Administración Municipal”. Red Nacional de Teleaulas y Sistema Nacional de Capacitación a Distancia para el Desarrollo Social, Sedesol, Indesol. México D.F., 2011. Material completo disponible en el canal de You Tube de “Gabriel De Gaona” con publicación el 22 de abril del 2013. Consulta en línea en https://www.youtube.com/watch?v=vKtr9jLDrIo
55. Plan Municipal de Desarrollo 2014. Ayuntamiento de Veracruz. Consulta en línea en http://www.veracruzmunicipio.gob.mx/PMD2014/
56. Programa “Juntos Contigo”. Consulta en línea en http://www.univillarica.mx/200614.html
57. Rodríguez Valadés, Juan Manuel. “El municipio mexicano y evolución del artículo 115 constitucional”. Capítulo Dos: El municipio y las Reformas Contemporáneas al 115 constitucional. Págs. 31-61. http://es.slideshare.net/LuisMartinPerezSuarez/el-municipio-mexicano-y-evolucin-del-articulo-115-constitucional

58. Rodríguez Velasco, Dip. Carlos. “Reforma al Artículo 115 Constitucional: Fortalecimiento Municipal” Consulta en línea en http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont8/leer5.htm
59. “11.11.2013 RUEDA PRENSA BALANCE DE GOBERNABILIDAD MUNICIPAL”. Roberto Barriuso Pino. 11 de noviembre del 2013. Consulta en línea en https://www.youtube.com/watch?v=r8tzUhRM67c