



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA LOCAL,

ESTUDIO DE LA AGENDA DE POLÍTICAS ELABORADAS POR MUNICIPIOS DE MUY ALTA MARGINACIÓN

TESIS

que para optar por el grado de
Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos

PRESENTA:

Mariana Sánchez Pérez

DIRECTORA DE TESIS:

Dra. Karla Valverde Viesca
Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

Ciudad Universitaria, Ciudad de México

noviembre de 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México por permitirme soñar en un futuro que poco a poco he ido alcanzando.

A mi madre, quien ha sido un pilar fundamental en el desarrollo de mi historia y logros de vida. También a mi familia quienes son el ánimo y ejemplo de esfuerzo. A mi hermano, a mis tías Silvia, Lulú, Katy y Paty; así también a mis adorados primos Alán, Ana, David, Bere y Fabiola.

A quién motivó mi ingreso al posgrado: César Ernesto Ramos Mega, por creer en mí, además, de ser un amigo y consejero para este y otros proyectos, que espero se sigan presentando.

A la Doctora María Macarita Elizondo Gasperín quien ha compartido sus enseñanzas conmigo, siendo un referente como mujer, profesionista y líder de gran calidad humana.

A Héctor Hugo Sánchez Cruz por su alegría, amistad y apoyo incondicional.

A Juan Manuel Vázquez Barajas por los retos y la posibilidad de lograr un cambio.

A mis compañeros de vida: Karla, Erik, Adrián, Mani, Arlette, Tatiana, Martha, Mónica, Patricia, Berenice, Judith, Susana, Xóchitl y Sergio, quienes han estado siempre, en cada momento.

A Luz María Cruz Parcero por su disposición, asesoría y seguimiento.

A los integrantes del jurado por su lectura y comentarios para fortalecer este trabajo.

Mención especial, merece la perseverancia de la Doctora Karla Valverde Viesca, a quien conocí en un momento clave de mi formación, fuera del aula pero dentro de la facultad. Le agradezco la paciencia, el seguimiento y las palabras de aliento. La aceptación de su tutoría ha sido clave en esta aventura y las historias inmersas que figuran detrás de este documento.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1. El reconocimiento de una sociedad participativa: la gobernanza como competencia ciudadana para gobernar.	11
1.1 El concepto de la gobernanza	14
1.2 Distinción entre los términos de la gobernanza, el gobierno y la gobernabilidad	27
1.3 La perspectiva de la gobernanza ¿una sociedad sin gobierno?	39
Apuntes del capítulo 1	52
CAPÍTULO 2. El ejercicio de competencias para la gobernanza municipal	58
2.1 Marco constitucional del municipio	60
2.2 El cabildo, los representantes de mayoría y representación proporcional	71
2.3 Competencias del ámbito municipal, facultades que inciden en el desarrollo	75
a) Competencias y funciones políticas	76
b) Competencias y funciones reglamentarias	79
c) Competencias y funciones administrativas	83
d) Competencias y funciones financieras y fiscales	92
Apuntes al capítulo 2.	98
CAPÍTULO 3. La relevancia de estudiar a los municipios de muy alta marginación	100
3.1 La medición de la carencia de necesidades básicas	102
3.2 Las opciones del desarrollo	107
3.3 Características del ámbito estatal de los municipios analizados	114
3.4 La caracterización de los municipios analizados	116
Apuntes al capítulo 3	121
CAPÍTULO 4. La gobernanza como mecanismo que empodera a la ciudadanía	123
4.1 Hacia un concepto de la gobernanza en el municipio de alta marginación	124
4.2 Formas de participación ciudadana local	133
4.3 Los temas de la agenda para la gobernanza de muy alta marginación	138

4.4 Verificación de los elementos de gobernanza en la estrategia de intervención municipal en salud: Comunidad saludable. Salto de Agua, Chiapas	148
4.4.1 Salto de Agua, Chiapas	148
4.4.2 Estrategia de intervención municipal de salud: comunidad saludable	150
Apuntes al capítulo 4	153
Conclusiones.- Los retos de la política municipal	155
Anexo 1. Índice de gráficos y tablas	159
Anexo 2. Reformas al artículo 115 Constitucional	161
Bibliografía	166
Libros y ensayos	166
Normativa	173

INTRODUCCIÓN

En los estudios relativos a la tarea de gobernar se observa una tendencia inclinada a la investigación sobre el ejercicio público desde la estructura y atribuciones de cada institución analizada. Sin embargo, el entorno público ha dado un viraje, al contemplar las figuras de participación ciudadana en vías del fortalecimiento de mecanismos vinculados a la gobernanza.

Los trabajos del estudio parten del capítulo 1. El reconocimiento de una sociedad participativa: la gobernanza como competencia ciudadana para gobernar. Al respecto, se ofrecen perspectivas académicas así como de organizaciones internacionales sobre la gobernanza, en algunos casos fijan una posición favorable del papel gubernamental; mientras que esta investigación se concentra en la competencia ciudadana para gobernar, donde efectivamente hay posturas que se sostienen en la vertiente propuesta.

Ahora bien, para esta investigación, se obtuvo información que permitió distinguir, cómo los elementos que prevalecen en la gobernanza, tales como la capacidad y la sociedad se diferencian con base en la visión científica y corriente de pensamiento. Los términos de gobierno y gobernabilidad constituyen una descripción del quehacer público-estatal, se tiene un enfoque diferente sobre el ejercicio del poder y la relación con la sociedad, en donde se coloca a la legitimidad como atributo social.

Cabe entonces preguntar, si la sociedad del siglo XXI plantea soluciones propias de la gobernabilidad ante problemáticas de la globalidad que la gobernanza ofrece solucionar mediante estrategias innovadoras. La gobernanza efectiva cubre las demandas desde la participación, en sentido estricto del ejercicio de la ciudadanía, porque no hay gobernanza cuando la población espera que el gobierno actúe solo.

En este debate surgirá una pregunta sobre la posible gobernanza sin gobierno. Esto es, dado el papel centrado en la ciudadanía, se hace un recorrido conceptual para llegar a

las distinciones sobre la competencia de gobernar, la visión de sociedad y la institucionalidad.

El objetivo de este documento es proporcionar un concepto de gobernanza en los municipios de alta marginación, para probar la hipótesis de este estudio, a través de las variables propuestas, respecto de si la competencia ciudadana permite una toma de decisiones vinculante, consultando a la sociedad (individuos, organizaciones sociales y empresariales).

En tal sentido, se podría señalar que no basta la consulta sino que para incidir en las políticas, las organizaciones deben formalizarse y adquirir experiencia. En el estudio realizado se observará cómo los municipios utilizan diversos mecanismos de participación con actores distintos a los gubernamentales, tal como lo propone la gobernanza.

El gobierno puede coadyuvar y facilitar. Por lo tanto, los resultados de las deliberaciones públicas deben tener el carácter de vinculantes. En este esquema se requiere de organizaciones profesionalizadas, que ejerzan su papel creativamente y sean capaces de reivindicar lo político a través de su interlocución.

Para lograrlo se identifica el marco de actuación donde se dará pauta a la gobernanza, esto se encuentra en el capítulo 2. El ejercicio de competencias para la gobernanza municipal. Desde el enfoque estructural, este capítulo analiza al gobierno municipal ubicado en el sistema federal mexicano, el cabildo como órgano colegiado que está respaldado por el voto de la comunidad pero requieren de conocimientos; sensibilidad para la atención de las demandas; voluntad política; facultades y presupuesto.

Para el caso que nos ocupa, el cabildo tiene como tarea fundamental atender la marginación: condiciones, causas y combate de los elementos que configuran la pobreza. Es decir, la federación planea, programa y presupuesta programas para abatir la pobreza, en este esquema el municipio es un colaborador de la política federal, cuando también tiene la capacidad de definir una agenda basada en las necesidades del desarrollo.

Como se podrá observar en las facultades reglamentarias para el ejercicio del poder gubernativo, jurídico, administrativo y social; se han construido bajo premisas de funciones distribuidas de forma vertical que conceden autonomía para la resolución de asuntos.

Posteriormente, el capítulo 3. Expresa la relevancia de estudiar a los municipios de muy alta marginación, un ambiente propicio para el bienestar es un elemento fundamental para el desarrollo de las sociedades donde persiste la pobreza. Desde la óptica de los derechos humanos es inaceptable que existan poblaciones donde las viviendas tienen pisos de tierra, carecen de agua entubada y sanitario exclusivo, preocupa más en la era de la tecnología, la falta de energía eléctrica. Un caso grave es el tema del hacinamiento donde existe prevalencia de afectaciones a las niñas y niños. Es importante destacar que la Constitución señala en el artículo 3 que, la democracia es el sistema de vida fundado en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

En México la atención a la pobreza ha sido planeada e instrumentada desde el ejecutivo federal: programas asistenciales, subsidiarios, participativos; enfoques generales, focalizados y compensatorios¹. De ahí que los datos duros analizados muestran factores que restringen a la población del acceso a oportunidades. Para alcanzar una meta de disminución o eliminación de la pobreza será necesaria una política local desde la gobernanza que integre a la sociedad como sujeto activo y tomador de decisiones.

Durante el recorrido de este texto, se exploran las variables de marginación y las formas de participación ciudadana a las que la ciudadanía tiene derecho. Lo cual contrasta porque en lo formal aparece la consideración de la toma de participación; sin embargo, carecen de continuidad e institucionalidad para que sus trabajos prosperen.

Conviene mencionar que hay opciones de desarrollo para fomentar una vida en condiciones de dignidad, sin recetas pero a través de ejemplos se muestra una panorámica

1 Rolando Franco, "Los paradigmas de la política social en AL", revista CEPAL no. 48, abril de 1996.

de opciones para eliminar las barreras que obstaculizan condiciones de igualdad. En la búsqueda de un bienestar, la gobernanza local, municipal puede servir como mecanismo para que a través de políticas locales se procuren oportunidades de empleo, educación, salud, esparcimiento.

Para el capítulo 4. La gobernanza como mecanismo que empodera a la ciudadanía, se basa en el análisis de los programas permitió identificar elementos que favorecen a la gobernanza, con ellos se ejemplifica la acción creativa y profesional de gobierno que se presenta en un ámbito de muy alta marginación.

Las formas de democracia semidirecta, atienden a temáticas de ejercicio de derechos fundamentales, que escapan de una gobernanza enfocada en ser eficiente y práctica. Esto es ¿Para solucionar un problema es factible realizar una reunión de vecinos, sin someter a la validación un porcentaje de firmas con credencial para votar vigente, para discutir si el tema de un puente debe o no ser construido?

¿La construcción de acuerdos puede hacerse desde la sociedad y para ello el gobierno es necesario? De acuerdo a la respuesta, la sociedad tiene un papel de validación, un elemento secundario y el gobierno conserva el monopolio o no de lo público.

Frente a las formas de organización desde lo local y la dureza de los datos esta investigación presenta un acercamiento a la forma de solucionar la agenda pública. El tema ha sido explorado y cuestionado como una falta de habilidad de los ayuntamientos para resolver, en esa estandarización los municipios mexicanos quedan condicionados a los que mandata el ejecutivo federal y el Congreso dentro de las reglas de operación y fondos federales.

El premio gestión y gobierno local 2001-2005 da cuenta de los municipios de alta marginación que construyeron programas que corresponden a las necesidades que expresan los indicadores de bienestar. En este trabajo se muestra la agenda los programas elaborados por ayuntamientos de muy alta marginación y su representación radica en que

se han planeado, presupuestado e implementado. Resulta necesaria y favorable la presencia de gobiernos locales dinámicos² que fortalezcan las capacidades para el desarrollo.

¿Es necesaria una nueva definición de la acción gubernativa? En principio para este estudio, se consideró desde el primer apartado la utilidad de caracterizar y diferenciar al gobierno como un paso obligado para analizar las políticas de los municipios de muy alta marginación.

Con base en las cualidades de gobernanza se tendrá un parámetro de la acción pública en la agenda de los programas de los municipios seleccionados en Campeche, Chihuahua, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán. Al respecto también se observarán los elementos propuestos para integrar la gobernanza en la estrategia de intervención de salud: Comunidad saludable. Salto de Agua, Chiapas.

Los municipios de alta marginación deben promover su agenda y convertirse en actores de la política social desde una óptica intergubernamental, en la parte final se ofrecen conclusiones respecto de los hallazgos identificados a lo largo del estudio, la marginación se vive en lo local, se entiende y convive día con día esto es a través de formas de participación ciudadana, gobernanza que atiende lo que el funcionariado está intentando solucionar.

² Las ciudades dinámicas intergubernamentalmente son aquellas que emplean estructuras multiorganizativas y multisectoriales buscan relacionarse con el resto de la federación en el entendido de que sus tareas dependen de otras jurisdicciones, ver Agranoff Robert "Federalismo en Estados Unidos" en: El nuevo Federalismo en América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2000, pág.104.

CAPÍTULO 1. El reconocimiento de una sociedad participativa: la gobernanza como competencia ciudadana para gobernar.

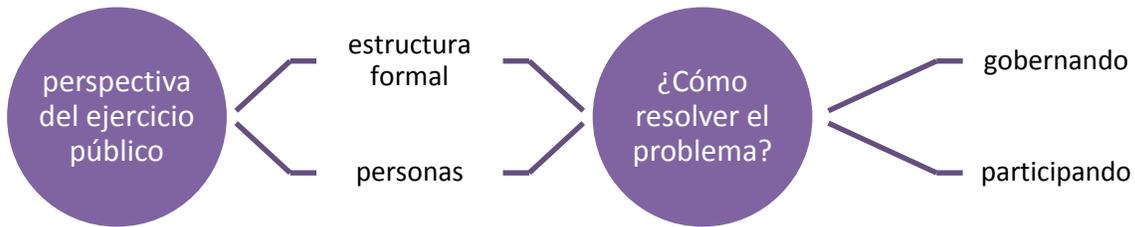
La construcción de acuerdos para la atención de situaciones críticas del entorno público, se entiende como una tarea formal del gobierno. Esta posición ha dejado a la ciudadanía en un papel secundario, incluso ha normalizado el hecho de que la participación sirve para legitimar, es decir se da en una esfera de índole político electoral. Cuando la naturaleza de lo público es la vinculación estrecha y la colaboración desde la participación.

El análisis teórico del concepto de gobernanza indica que hay distintas perspectivas de ejercicio de lo público, más allá de la estructura formal de las dependencias municipales, ámbito en el cual se centra este estudio. Esto es, una noción donde las personas entiéndase vecinos, empresarios, ambientalistas, médicos, científicos, meditadores, feministas pueden identificar un problema hacerlo suyo y buscar su atención. Esto constituye en palabras de Cabrero el fin del monopolio de la acción pública.

Cómo observamos adelante, algunos autores están en otra posición, al explicar que el papel central de la función gubernamental, lo tiene quien ejerce las facultades conferidas por un grupo de votantes. Esto es, el concepto gobernanza surge para explicar una forma innovadora de la acción de gobernar, pero desde la misma posición, una institución preocupada por fomentar la participación activa de la ciudadanía.

Bajo ese esquema la gobernanza es una gobernabilidad democrática, esto conlleva a la necesidad de distinguir los términos. El eje de referencia es la estabilidad o lo que se entiende como el fin, la estabilidad.

Gráfico 1. Gobernar y gobernanza



Elaboración propia.

En los ámbitos locales objeto de análisis, elaborar e implementar programas busca la gobernar una comunidad, entendido esto como los procedimientos institucionales que hacen del cabildo la esfera decisora de la política municipal para la estabilidad social (gobernabilidad).

Sin embargo, se pierde de vista que para resolver en lo inmediato, los públicos no gubernamentales lejos están de la paciencia de ser incluidos en un plan o presupuesto, exigen atención. Entonces afirmar una forma única del ejercicio de autoridad, es el deber ser, aunque comparte elementos básicos de la convivencia en sociedad, como la noción de ciudadanía.

Desde la perspectiva de la gobernanza la ciudadanía puede accionar solo a través de consultas populares, presupuestos participativos, planes de desarrollo, es decir los mecanismos formales. Los cuales exigen cumplir con ciertos requisitos de acceso.

Ahora bien este documento busca poner en la discusión cómo hay redes sociales que inciden en la política, para ello se analiza el concepto de la gobernanza, así como la distinción entre los términos de gobierno y gobernabilidad.

Se puede observar luego de la descripción de los términos, cómo la tradición teórica ha trascendido de un modo donde la responsabilidad es del gobierno y su misión es de dirección. Esto explica el establecimiento de requisitos formales donde como ciudadanía recibimos numerosos estudios técnicos e informes para persuadirnos de gestiones confiables.

La gobernanza permite a través de sus variables un acercamiento para describir las problemáticas sociales particulares y para ello, se plantean algunas interrogantes: ¿Qué utilidad conceptual tiene distinguir entre los calificativos de gobierno (gobernación, gobernabilidad, gobernanza)? y ¿Es necesaria una nueva definición de la acción gubernativa?

Considerando que esta investigación analiza programas de municipios de muy alta marginación, resulta indispensable plantear formas innovadoras donde se retomen las tareas públicas, a través del estudio se visibilizan cómo los mecanismos de participación inciden con una percepción talentosa de la agenda pública, esto nos lleva a enfrentar a la gobernanza ¿una sociedad sin gobierno?

Las respuestas se verán más adelante y se dirigen hacia una propuesta de concepto de la gobernanza desde lo local; también la propuesta de definición de la acción gubernativa desde la consulta y la incidencia de las organizaciones. Esto servirá de base para el análisis a realizar en el capítulo 4. La gobernanza como mecanismo que empodera a la ciudadanía. Finalmente a manera de resumen se ofrecen unos apuntes esquematizados en un cuadro que busca reunir las reflexiones aquí esbozadas, espero sea útil.

1.1 El concepto de la gobernanza

Para Gráinne de Búrca y Joanne Scott,³ el concepto de gobernanza no está terminado, se encuentra en proceso de construcción, pues surge de los retos de los gobiernos contemporáneos. El término representa una alternativa ante la necesidad de fomentar una sociedad incluyente, basada en el principio pro persona y las obligaciones del Estado para promover la igualdad.

En México esto cobra sentido, pues las situaciones que se presentan en lo local⁴ van desde prácticas y procesos que se desarrollan en un escenario de mecanismos institucionales verticales, ahora contradictorios a la demanda la sociedad participativa. Resulta necesario reivindicar el enfoque público en las decisiones de gobierno para atender a la agenda pública contemporánea, por ello, la gobernanza “representa prácticas innovadoras de sistemas, o formas de interacción horizontal, en la cual los actores, políticos y no políticos, llegan a decisiones de común acuerdo a través del debate y la negociación.”⁵

Particularmente México se autodetermina democracia, esta variable afecta:

- El papel de los gobiernos locales, la integración de un cabildo donde formalmente se fija una fórmula de representación de las minorías.
- Las competencias del ámbito municipal en su incidencia para el desarrollo como la carta magna refiere un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.⁶

³ De Búrca Gráinne y Scott Joanne, *New Governance, Law and Constitutionalism*, Oxford, 2006. P. 3. En <https://www.ucl.ac.uk/laws/clge/docs/govlawconst.pdf> (consultado el 10 de octubre de 2019).

⁴ Para esta investigación fue analizada la agenda de 38 programas de municipios de los estados de Campeche, Chihuahua, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán.

⁵ Glosario de términos en New Modes of Governance Project, European Union, 2004-2008. http://www.eu-newgov.org/public/Glossary_g.asp consultado (consultado el 10 de octubre de 2019).

⁶ Artículo 3, párrafo 3, fracción II, inciso a de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Las figuras de participación ciudadana consulta, referéndum e iniciativa popular, por citar ejemplos.

La legitimidad se basa en la ciudadanía pero va más allá, así el término gobernanza⁷ no utiliza el ejercicio tradicional legal del poder, implica la incorporación de los actores más allá de los típicamente gubernamentales y la ausencia de cualquier esquema tradicional de gobierno.

La relación vigente entre el gobierno y la sociedad es objeto de cuestionamientos, se replantea e impulsa acuerdos del gobierno con las organizaciones civiles e inclusive alcanzan a la sociedad en general. Tal situación genera pérdida de control y el desconcierto respecto de la rectoría de la toma de decisiones, incluso entre una parte de la población que espera un papel predominante de las y los representantes electos. Cabrero Mendoza advierte en este sentido que el concepto de gobernanza plantea un problema pero no lo precisa:

“Las instituciones han perdido el monopolio en la conducción de la acción pública, sin permitir el análisis de la articulación específica de las instituciones en el interior de dicha acción pública”.⁸

Para el mismo autor, el concepto muestra un problema de investigación más que un método, o marco teórico, para explorar el problema. Por tanto, sugiere el uso del concepto “acción pública”⁹ para identificar a los actores, cómo emergieron y la lógica de su articulación.

La definición anterior atribuye la responsabilidad a lo público al momento de gobernar. Así también desde una óptica internacional, el Banco Mundial (BM)¹⁰ señala que

⁷ De Búrca Grainne y Scott Joanne, *Op. Cit.* P. 3.

⁸ Cabrero Mendoza, Enrique. *Acción Pública y Desarrollo Local*. México, FCE, 2005. P.23

⁹ *ibidem*

¹⁰ The World Bank,

el análisis de la gobernanza muestra la forma en que las ciudades ejercen el poder en el manejo de los recursos económicos y sociales para el desarrollo, para ello, identifica tres aspectos que distinguen a la gobernanza:

1. El tipo de régimen político,
2. el proceso por el cual la autoridad es ejercida en el manejo de los recursos,
3. la capacidad de los gobiernos de diseñar, implementar y formular políticas y delegar funciones.

La perspectiva del BM¹¹ indica que las tradiciones e instituciones implantadas para obtener el bien común implican la gobernanza. Esto abarca la capacidad del gobierno en el ejercicio de los recursos, la implementación de políticas, el respeto de las y los ciudadanos, y el gobierno por las instituciones económicas y sociales que interactúan en el sistema. Otra perspectiva sistémica, también desde una óptica internacional, es la ofrecida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

“La gobernanza integra un sistema de valores, políticas e instituciones que rigen la economía, el gobierno y la sociedad; donde interactúan el Estado, la sociedad civil y el sector privado. En este contexto la sociedad organizada genera e implementa decisiones que son resultado de esfuerzos conjuntos. Es decir, se articulan intereses, median sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones. Las reglas mencionadas, las instituciones y prácticas delimitan e incentivan la participación de actores, organizaciones y firmas. La gobernanza tiene una dimensión social, política

Governance, development in practice. The World Bank's Experience. The World Bank, Washinton, D.C. 1994. P. XIV.

En: <http://books.google.com.mx/books?id=lylQWqEdtrkC&pg=PP1&dq=Governance&ei=TSV6SrOMPI3WygTgip3YDA#v=onepage&q=&f=false> (consultado el 19 de julio de 2019).

¹¹ Governance indicators: a users' guide. PNUD. P.2. En: <http://www.undp.org/governance/docs/policy-guide-IndicatorsUserGuide.pdf> (consultado el 10 de agosto de 2019).

y económica, opera en cada nivel de gobierno desde lo local, hasta lo nacional e incluso lo regional y lo local.”¹²

También en un análisis posterior señala que los actores participantes pueden ser ajenos a lo gubernamental:

“Se define la gobernanza como el proceso mediante el cual los grupos estatales y no estatales interactúan para diseñar y aplicar políticas, trabajando en el marco de un conjunto de reglas formales e informales que son moldeadas por el poder”.¹³

Por su parte, la Comisión de la Unión Europea, indica que el término en cuestión es un calificativo de lo gubernamental, es una habilidad de servir a las y los ciudadanos. Se refiere a las reglas y los procedimientos por los cuales se articulan intereses, asignan recursos y ejerce el poder con la sociedad.

En el estudio denominado “Nuevos Modos de Gobernanza 2004-2008”¹⁴ realizado por la Unión Europea, la deliberación continúa, al indicar que el concepto se limita a la coordinación no jerárquica entre actores (públicos-privados o privados-privados) para establecer e implementar “normas colectivas vinculantes y normas para la provisión de bienes y servicios”.¹⁵

Tal definición puede comprenderse como el concepto de “nuevas” formas de gobierno y en un sentido amplio, la gobernanza tiene relación con estructuras sociales (jerarquías, mercados, comunidades/grupos, asociaciones y redes), se basan en el intercambio de recursos y/o, la confianza.¹⁶ Esto, contrasta con las jerarquías que mandan,

¹² *ibidem*

¹³ Banco Mundial. (30 de enero de 2017). Mejorar la gobernanza es fundamental para garantizar un crecimiento equitativo en los países en desarrollo. Ver: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries>. Consultado el 19 de noviembre de 2018.

¹⁴ *New modes of governance project*, European Union, 2004-2008. Ver: <http://www.eu-newgov.org/>

¹⁵ Glosario de términos, *Op. Cit.*

¹⁶ *Ibidem*

ordenan y controlan. Asimismo menciona que tal involucramiento es vinculante es decir, la acción determina decisiones.

Cabe aclarar, el concepto aludido se ha convertido en un modelo que funciona también para las relaciones internacionales de una forma horizontal, no solo entre los países sino también entre organizaciones a fin de construir acuerdos comerciales. Para esta investigación se ocupará como referente de análisis desde lo local.

Renate Mayntz señala que en principio la gobernanza era entendida como gobierno, nuevamente encontramos aquí la necesidad de replantear la forma de hacer gobierno y relacionarse con la sociedad:

“Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil”.¹⁷

Al debate sobre la construcción y claridad de qué es la gobernanza, se suma la traducción del término del Inglés *governance*, y ello, da lugar a interpretaciones; mientras Aguilar Villanueva¹⁸ describe a la gobernanza como gobernación, Dieter Nohlen opta por explicar qué distingue *governance* de *government*, señalando cómo la definición supera la dimensión formal.¹⁹

La confusión proviene de la percepción vertical del ejercicio de poder, donde los técnicos expertos deben sugerir alternativas y los políticos consensan para tomar decisiones

¹⁷ Mayntz, Renate, *The state and civil society in modern governance*. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 2001. P.6.

¹⁸ AGUILAR Villanueva, Luis F. *Gobernanza y Gestión Pública*, México, FCE, 2007. P. 67.

¹⁹ Nohlen Dieter, *Diccionario de Ciencia Política*, tomo I. Editorial Porrúa y Colegio de Veracruz, México, 2006. P. 662 y 663.

en beneficio de la sociedad. Entendida así, la gobernanza es una forma de gobernación pero distinta de participación abierta al público.

Para Nohlen²⁰, en la gobernanza las y los actores llegan a arreglos informales y no institucionales con base en sus intereses, las organizaciones no gubernamentales están presentes y también lo están, otros como transnacionales o redes, acercándose a un gobernar sin gobierno. Nohlen advierte sobre la necesidad de cambiar las formas tradicionales de ejercicio de poder:

“[...] este concepto también se vuelve importante para la comprensión de procesos políticos internos: también allí las instituciones políticas y quienes deciden van perdiendo cada vez más autonomía de acción y, la conducción política requiere de la cooperación de los actores políticos y sociales, en redes y sistemas de negociación”.²¹

El gobierno debe incluir en sus políticas a la sociedad por un asunto de legitimidad pero bajo la perspectiva de análisis para entender el gobierno como un proceso político continuo.²² Entonces, el enfoque de legitimidad cobra también otro matiz, lo cotidiano de la actividad de la ciudadanía, es decir más allá de validar un acto, una decisión o a una persona gobernante.

En el mismo sentido, la Real Academia de la Lengua Española estableció una definición que es ampliamente citada y sirve como punto de partida para la discusión, la gobernanza es:

²⁰ Nohlen Dieter, *Op.Cit.* P. 662 y 663.

²¹ *Ibidem*

²² Glosario de términos en New Modes of Governance Project, *Op. Cit.*

“el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.”²³

La función pública se lleva a cabo para un ejercicio de bienes y servicios donde el gobierno es el dirigente en un ánimo de gobernabilidad como función estatal.²⁴ La gobernanza vista como un referente conceptual del funcionamiento de cualquier sistema social, puede ser descrita como una medida básica de estabilidad y cambio social.²⁵

Para completar lo anterior, podemos analizar el concepto de gobernanza deliberativa de Charles F. Sabel y Jonathan Zeitlin²⁶, quienes usan argumentos sobre el logro de acuerdos prácticos y discusiones para reconsiderar las definiciones de grupo, instituciones e intereses. El componente “deliberativo” se refiere a la actuación respecto a los problemas y sus propuestas, considerando a quienes participan como decisores.

La deliberación como atributo pone en el centro a la ciudadanía como experta en los problemas, porque lo han vivido y observado diversas situaciones de éxito y fracaso que son para el gobierno material invaluable.

En tal sentido, la forma de entender lo público se revalora, considera la posibilidad de participar de quienes tienen un interés en la implementación de políticas pero además

²³ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición. http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=gobernanza Consultado el 19 de octubre de 2019.

²⁴ Este aspecto queda más claro en el análisis del siguiente apartado 1.2 Distinción entre los términos de la gobernanza, el gobierno y la gobernabilidad.

²⁵ *ibidem*

²⁶ Charles F. Sabel y Jonathan Zeitlin, *Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union*. Documento presentado para el Centre for European Studies, University of Oslo, June 13, 2006. P.7

existe la capacidad de construir la política desde la sociedad, Joan Pratz en tal sentido refiere que no es un modelo único²⁷:

La gobernanza moderna se explica por una conciencia creciente de que los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. Éstas son hoy desafíos también para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. Los intereses generales implicados en las grandes cuestiones de nuestro tiempo, debido a la complejidad de éstas, no pueden ser considerados trascendentes, sino inmanentes al proceso de formulación y gestión en redes de políticas públicas. De ahí que se rompa el dogma del monopolio estatal de los intereses generales. Esto desde luego supone un cambio en la concepción hasta entonces vigente de la relación entre Estado y sociedad: no se niega la autonomía de ambas, pero se reconoce su interdependencia y la necesidad de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales.

Al respecto, también se debe considerar los sesgos en el punto de vista de las y los interesados, de modo que las minorías activas pueden imponer su posición. Guy Peters advierte que la participación de las redes, las hace más responsables pero no están obligadas a responder a necesidades generales, debido a su acceso a información incompleta, aunado a los intereses y metas particulares.

“Esa responsabilidad tiende a implicar a algunos actores externos frente a los cuales los actores de las redes deben rendir cuentas [...] pero las redes tienden a carecer de formas externas de responsabilidad. Así, mientras pueden

²⁷ Pratz, Joan. *La evolución de los modelos de gobernación: la gobernanza. Pero ¿qué es la gobernanza?* En: revista de gobernanza número 38. En: <http://www.aigob.org/la-evolucion-de-los-modelos-de-gobernacion-la-gobernanza-pero-que-es-la-gobernanza/> Consultado el 1 de diciembre de 2018.

efectivamente ser capaces de gobernar para sus propios intereses, su capacidad para hacerlo en función de intereses más generales resulta dudosa”.²⁸

Esta posición puede mermar el papel del gobierno como creador de políticas, perspectiva analizada por Kohler-Koch, respecto del modelo particular o *sui generis* de la Unión Europea de gobernado sin gobierno, esto es que el poder político no se delega en un solo decisor como pasa en la democracia representativa y aplica para todas y todos los ciudadanos. A pesar de que no hay gobierno las y los ciudadanos son gobernados.

“aunque la gobernanza europea está en un contexto de democracia representativa, no se ajusta a las normas del régimen democrático. “[...] esto hace suponer que cuando no hay gobierno, ni representación democrática, los formas de gobernar serán diferentes en la Unión Europea.”²⁹

Fuera de esquemas como el antes citado, los gobiernos siguen siendo responsables de la conducción de las sociedades. Esto es entendible porque no existe una organización que tenga una posición privilegiada en el manejo de información, ni una estructura comparada:

“ [...] la responsabilidad en las actuaciones del gobierno puede ser un sustituto necesario de otras formas de democracia. Incluso porque las formas de democracia participativa no han tenido actualmente mucho éxito para guiar la gobernanza como lo tuvieron en el pasado, la retroalimentación de las decisiones puede ser un mecanismo para imponer el control sobre las políticas. El Estado tiene la capacidad para usar esa información de manera tal que puede aprender de sus acciones

²⁸ Peters B. Guy, *Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. Oct. Caracas. 2007. P. 7.

²⁹ Kohler-Koch, *The Evolution and Transformation of European Governance*, in: Kohler-Koch/Eising (eds) *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge. 1999. P. 15 http://aei.pitt.edu/2312/1/002605_1.pdf (consultado el 10 de octubre de 2019).

pasadas y mejorar el rendimiento del sector público. Si la gobernanza ha de ser exitosa, debe ser capaz de estar conectada con el entorno político y debe ser capaz de enmendar sus propios errores.³⁰

Como se puede observar, dado que las sociedades no son estáticas se requieren métodos ajustados a las nuevas necesidades económicas, ambientales, sociales, etcétera. El gobierno es una estructura necesaria para las sociedades, a pesar de las reformas que le quitaron facultades, por ejemplo, en el ámbito económico o de la cada vez más alta participación de la sociedad, el gobierno ha tenido que regresar a resolver problemas que los privados no pueden solucionar.

Visto lo anterior, cabe preguntar si esta forma de ejercicio de lo público puede darse en entornos no democráticos, al respecto Antonio Rosique refiere que “no toda la gobernanza es democrática. Un mero paternalismo entre el sector público y privado puede construir gobernanza, pero no será democrática, sino en la medida en que los intereses sociales tengan oportunidad efectiva de organizarse, informarse y participar en la interacción decisional”.³¹

En tal sentido, hay gobiernos como el de la República Popular China que hablan de modelos de gobernanza global, también están los modelos corporativos, la multinivel, la de redes, la sostenible donde la búsqueda de simplificar los esquemas regulatorios y promover la toma de decisiones, prevalece así una alta cooperación de actores, sin que ello signifique democracia.

³⁰ Peters B. Guy, *Op. Cit.* P. 7.

³¹ Rosique Cañas, José Antonio, *¿Un nuevo liderazgo económico y político de las grandes metrópolis? El estudio de dos casos.* En: Gobernabilidad y gobernanza en los albores del Siglo XXI. Reflexiones sobre el México Contemporáneo. UNAM, México, 2012. P. 77.

Se puede mencionar que hay clasificaciones, al respecto el modelo social o de gobernanza democrática es al cual esta investigación se dirige, más sociedad en las decisiones de gobierno implica el establecimiento de una cultura política sólida, donde permean las asociaciones civiles en las políticas públicas. Ricardo Uvalle menciona que el modelo tradicional es superado en el contexto contemporáneo, se refiere a la gobernanza democrática:

[...] la cual tiene como elementos puntuales el nuevo papel —autonomía, autogestión, corresponsabilidad— de las organizaciones de la sociedad como el mercado, las asociaciones civiles y los organismos interesados en la atención y solución de los problemas colectivos. Esto obliga a revisar, mejorar y potenciar sus áreas funcionales para nutrir la capacidad de gobernar en un mundo incierto, complejo y exigente.³²

En el caso mexicano la tradición gubernamental es técnica y especializada, la autoridad dirige y la población recibe las políticas. Tal situación ha sido confrontada por la demanda de mayor democracia, justicia social, equidad, autonomía local y respeto a los derechos humanos.

Se han constituido organizaciones civiles técnicas especializadas por temas para promover que ciertas iniciativas se incorporen a la agenda ambiental, de libre expresión, empoderamiento político de las mujeres, rendición de cuentas, entre otros rubros. Asimismo, las organizaciones paulatinamente se han especializado e inclusive adquieren experiencia con base en su interés y han sido incorporadas a través de los monitoreos, la transparencia, la contraloría ciudadana y mecanismos que se analizan en el segundo apartado del capítulo 4, denominado: Formas de participación ciudadana local.

³² Uvalle, Ricardo, *La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática*. Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, vol. 19, núm. 60, septiembre-diciembre, Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México. 2012, P. 113.

El siguiente paso es la discusión respecto a cómo generar consensos y su repercusión en la toma de decisiones. La gobernanza constituye un nuevo método para afrontar la participación de actores “no comunes” como los privados y las organizaciones de la sociedad civil.

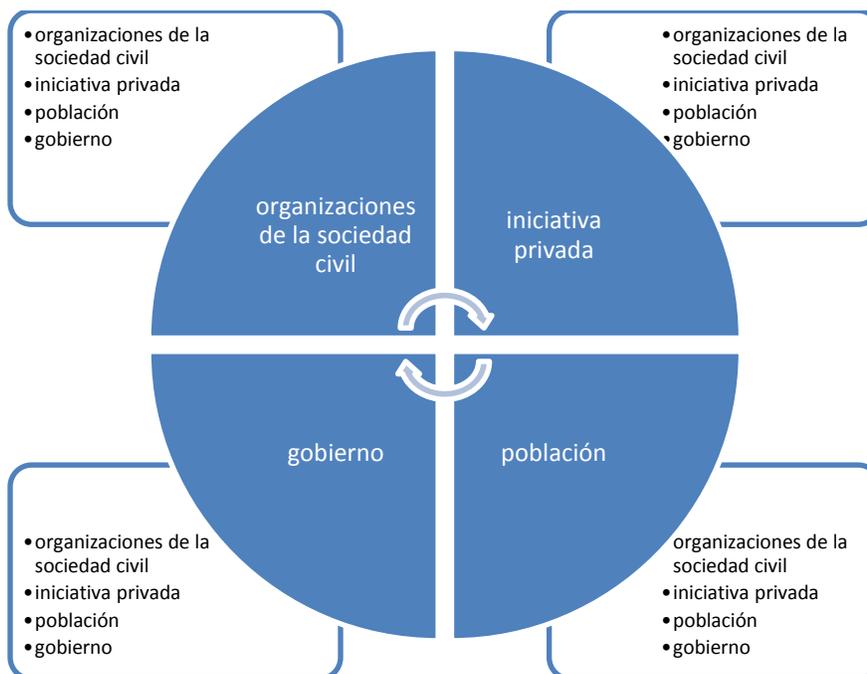
Bajo el contexto de la sociedad contemporánea, la base de la legitimidad considera que la sociedad y el gobierno son participantes que juegan un rol de comunicación para colaborar juntos en la mejora de los servicios públicos, los procesos de la administración pública, la rendición de cuentas, la transparencia y en general de los procesos públicos que le interesan tanto a la ciudadanía que recibe la política como a quien es gobernante.

Los procesos de la nueva gobernanza, según Búrca, Graínne y Scott Joanne³³, incluyen la participación de los actores afectados, el énfasis en la transparencia, tanto como en el control y la evaluación. Difícilmente operan con una estructura jerárquica, pueden cambiar con facilidad la infraestructura de gobierno.

El concepto de gobernanza es amplio porque es multidimensional, considera diversos actores, ámbitos de gobierno y temas de política. Permite a través de sus variables un conjunto de relaciones gobierno-sociedad-iniciativa privada; participación ciudadana; acuerdos-disensos; entre otros, un acercamiento para describir las problemáticas sociales particulares.

³³ De Búrca Graínne y Scott Joanne, *Op. Cit.* P. 4. <https://www.ucl.ac.uk/laws/clge/docs/govlawconst.pdf> (consultado el 10 de octubre de 2019).

Gráfico 2. Flujos de relación en la gobernanza



Elaboración propia.

Probablemente derivado de su composición, es que el concepto de gobernanza no está acabado, al describirla se debate conforme al deber ser y la realidad. Incluso se puede manifestar que lo entendido hoy por gobernanza puede cambiar a lo largo del tiempo, por hechos significativos en la participación ciudadana y la forma de gobernar.

Es tal la discusión en distintas direcciones que el término es encajonado como la posibilidad de dar resultados de gobierno, más que la acción conjunta derivada de la incidencia de redes de la sociedad organizada. En ese sentido puede contribuir a la estabilidad, lograr una mejora en las condiciones políticas, en síntesis aportar a la gobernabilidad.

De este modo se sugiere ubicar definiciones que parten de lo que no es la gobernanza para diferenciarla de términos conocidos como el de gobierno y gobernabilidad. Es así que a continuación se plantea este ejercicio de análisis de los términos cercanos pero diferentes a la gobernanza.

1.2 Distinción entre los términos de la gobernanza, el gobierno y la gobernabilidad

En el apartado anterior se ofrecieron definiciones del concepto de la gobernanza y se observó la cercanía del concepto sobre la forma de hacer gobierno e inclusive cómo diversos autores le asignan un rol para la estabilidad, esto es la gobernabilidad.

Para continuar con la exploración teórica se distinguirá el concepto analizado hasta el momento para aclarar del uso necesario de un término donde esté contemplada la colaboración horizontal en redes.

En principio se ofrece la acepción de gobierno que realizó Norberto Bobbio: “conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder.”³⁴ Partir de tal definición es clave porque es el punto de encuentro con la gobernabilidad.

“Alude a la gobernanza, al gobierno interactivo, al gobierno emprendedor, al gobierno socio o facilitador; ahí, el papel de los políticos y gerentes públicos es el de crear y gerenciar desde las redes de actores diversos, autónomos e interdependientes, sin cuya colaboración resulta imposible avanzar en la solución de los problemas públicos.”³⁵

Los términos de gobierno y gobernabilidad constituyen una descripción del quehacer público-estatal pero con la gobernanza se tiene una visión distinta sobre el ejercicio del poder y la relación con la sociedad. Veamos esta distinción, el autor Germán Pérez indica que tradicionalmente la gobernabilidad consistía en la capacidad de hacer gobierno: “plantear políticas y que éstas se obedezcan.”³⁶

³⁴ Bobbio, Norberto, et al, Diccionario de política. Siglo XXI, México, 1983. P. 710

³⁵ Rosique Cañas, José Antonio, *Op. Cit.* P. 75.

³⁶ Pérez Fernández del Castillo, German, *Democracia y gobernabilidad en la semiglobalización*. En: Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas, UNAM, México, 2006. P. 80.

El autor José Juan Sánchez también ofrece una definición de gobernación, en la cual, nuevamente se refiere a la estabilidad estatal (governabilidad):

“Significa en primer lugar la acción de gobernar del gobierno, el ejercicio, las prácticas y los procedimientos [...] significa el conjunto de relaciones que los actores gubernamentales establecen con los actores políticos, privados y sociales para resolver los agravios, conflictos y asimetrías que se presentan entre ellos desordenando, degradando la convivencia y a fin de definir interactivamente con ellos cuáles son los asuntos que son básicos y/o prioritarios para la calidad y seguridad de vida en común, cuáles las políticas para atenderlos y cuál la manera cómo se distribuirán los recursos.”³⁷

Refiriéndose también a la habilidad de llevar a cabo la actuación desde la rectoría estatal, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, se refiere la serie de elementos (internos o externos) propicios para el ejercicio de gobierno:

“La gobernabilidad viene condicionada por los mecanismos en que se produce la acción del gobierno, que tienen que ver con la dimensión de carácter múltiple más propia del mismo. Se trata de criterios de representación política de los niveles de participación política, de los sistemas de partidos existentes y de los arreglos institucionales que regulan las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo.”³⁸

Esto es, advierte de las reglas del entorno institucional. Mientras la gobernanza provee de mecanismos horizontales donde se permite, la participación multinivel pública no gubernamental, esto es de la coordinación entre entidades federativas, ayuntamientos

³⁷ Sánchez, González José Juan, *Gestión pública y Governance*. México, IAPEM, 2006. P. 333 y 334.

³⁸ Centro de Asesoría y Promoción Electoral, *Diccionario electoral*, tomo II. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). México, 2003. P.662.

y federación; así como con la iniciativa privada y organizaciones pero donde los representantes del Estado pueden llevar o no el liderazgo.

La gobernabilidad es identificada como “la coordinación política, conducción y dirección a través de los órganos del Estado”.³⁹ Entendido así, las y los gobernantes tienen el monopolio de lo público, en el mismo sentido de rectoría, para Antonio Camou gobernabilidad significa un equilibrio entre las demandas y la capacidad de respuesta gubernamental.

Pero debemos analizar que hay acciones ejecutadas por la sociedad para atención a temas concretos e inmediatos como la seguridad, el tránsito o suministro de bienes en una comunidad. La capacidad, la visión de sociedad y la legitimidad están presentes en los términos gobernanza y gobernabilidad, esto es así porque ambos tienen en común que caracterizan al gobierno como organización.

La gobernación comprende asegurar una eficaz conducción del ejercicio del gobierno democrático en un ambiente de carencias, rezagos, astringencia de recursos públicos y condiciones adversas para hacer frente a los cambios que se requieren para la posmodernidad que se produce en el presente siglo, que se caracteriza por ser globalizante, incierta y turbulenta.⁴⁰

³⁹ En el idioma inglés, el concepto amplio está expresado con el término *government*, el restringido por la *administration* (EE. UU.) o *cabinet* (Gran Bretaña). Ni en el idioma alemán ni en el castellano existen términos que permitan semejante diferenciación, de modo que el uso del término *government* obliga a señalar el significado que se le atribuye: bien la integración de todas las funciones de poder incluyendo las ejecutivas, legislativas y judiciales, o bien las ejecutivas exclusivamente. Dependiendo del tipo de sistema político (presidencialismo, parlamentarismo, semipresidencialismo), el concepto restringido puede servir de base para otra diferenciación, aquella entre el jefe de Estado (que no gobierna) y el jefe de gabinete que, efectivamente lo hace, apoyado y al mismo tiempo limitado por el parlamento. Finalmente dependiendo de la estructura del Estado (federalismo, descentralización) la función de gobierno recae en varios niveles, entre los que se distinguen el gobierno nacional, el gobierno de los estados miembros y el gobierno municipal. Nohlen Dieter, *Op. Cit.* P. 653.

⁴⁰ Olivos Campos, José René, *Gobernación municipal en México: alcances y desafíos*. En: Rev. IUS vol.7 no.32 Puebla jul./dic. 2013. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200008 Consultado el 7 de noviembre de 2018.

La distinción entre los conceptos mencionados resulta importante, tal como lo señala Dieter Nohlen. El autor indica que, al ser la gobernanza un concepto tomado del Inglés *governance*, (ya se advirtió previamente que la traducción implica interpretación) su comprensión es más clara si se le distingue de la definición de *government*, igual a sistema de gobierno. Para Nohlen la gobernanza va más allá de la dimensión formal de la política por las normas e instituciones, básicamente porque reconoce la participación de actores no institucionales.⁴¹

Otra visión apegada a la rectoría estatal es la de Aguilar Villanueva quien describe a la gobernanza como gobernación, refiriéndose a las capacidades entendidas como recursos en movimiento, poderes en acción, cuyos resultados o efectos son las situaciones de coordinación, conciliación, prosperidad social. Es decir, las acciones que acreditan a un gobierno como agente directivo capaz y efectivo.⁴²

Podemos notar cómo las definiciones de gobernación⁴³ y gobernabilidad se basan en la acción desde el gobierno, fungiendo éste como iniciador o director. Mientras que en la gobernanza se señala que hay una toma de decisiones que emerge con el gobierno e incluso sin él. El estudio de la gobernanza representa alternativas distintas para comprender lo público, destacando que si bien es importante conocer las facultades institucionales también debe revisarse la forma, por ejemplo, si el ejercicio de gobierno es unilateral, participativo o proviene de una gestión no gubernamental.

Aguilar Villanueva señala que desde la perspectiva de la gobernanza existen instituciones y recursos que permiten al gobierno gobernar a su sociedad “pero su aporte

⁴¹ Nohlen Dieter, *Op. Cit.* P. 662 y 663.

⁴² AGUILAR Villanueva, Luis F, *Op. Cit.* P. 67.

⁴³ Si bien expliqué gobernación como acepción de *governance*, en adelante sólo usaré el significado denominado gobernanza.

conceptual peculiar consiste en considerar a las instituciones y recursos estatales como componentes de la acción concreta del gobernar.”⁴⁴

Tal visión de la gobernanza sigue siendo unilateral, incluso cuando el mismo autor distingue al “buen gobierno referente a las modalidades y manera de gobernar, mientras que gobierno a las instituciones y a los agentes encargados de gobernar, y gobernar al acto mismo de ejercer el gobierno.”⁴⁵

El buen gobierno en el contexto de las democracias contemporáneas implica necesariamente gobernar con la sociedad y reconocer los aportes de las redes organizadas de carácter distinto al gubernamental.

El concepto de la gobernanza ha adquirido tal relevancia que Luis F. Aguilar indica que es un término postgubernamental, porque abarca un nuevo proceso directivo de la sociedad más que la reproducción de la acción del gobierno. El gobierno es un agente dotado de capacidades, “legítimo y necesario de dirección de la sociedad, pero sus ideas, acciones y recursos, son insuficientes para definir por sí mismo los futuros de interés social y sobre todo para realizarlos.”⁴⁶

La perspectiva de participación en gobernanza difiere de la que plantea la gobernabilidad, es una relación de coordinación más que de imposición, puesto que de la visión y definición de sociedad se tendrá un resultado quizá opuesto a lo planteado desde la burocracia. Esto es, si la comunidad es vista como obstáculo se buscará dominarla, ignorarla, ordenarla. En tal esquema existe la posibilidad de generar confrontación, lo que a su vez puede concluir en el fracaso de la política.

⁴⁴ AGUILAR Villanueva, Luis F, *Op. Cit.* P. 64.

⁴⁵ Sánchez, González José Juan, *Op. Cit.* P. 328.

⁴⁶ Aguilar Villanueva, Luis F, El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. Oct. 2007. Caracas, CLAD, 2007. P. 6.

Las demandas sociales, económicas y políticas de la crisis contemporánea exigen mayor sensibilidad, es así que inevitablemente la participación ciudadana ha ejercido presión sobre los gobiernos, dando lugar a que sus planteamientos se incluyan en el diseño de políticas.

Esto ha sido fundamental para lograr objetivos porque las organizaciones de la sociedad pueden contar con “recursos financieros, cognoscitivos, organizativos, comunicacionales [...] que el gobierno no posee o no en la magnitud requerida y que son fundamentales para que la sociedad se dirija hacia futuros de valía.”⁴⁷ Así paulatinamente, los gobiernos actúan conforme a la gobernanza porque consideran las manifestaciones de la sociedad.

La distinción de los conceptos sobre la forma en que ejercen el gobierno incluye también la definición de objetivos. La gobernabilidad actúa con base en lo que se define desde el gobierno, quien se encarga unilateralmente de regir a su sociedad. Bajo esta lógica la sociedad no tiene las habilidades para resolver lo público:

“[...] son irrelevantes las capacidades de auto organización, autogobierno, autorregulación y de solución de sus problemas, en conformidad con el supuesto arraigado de considerar a la sociedad como problema, como realidad ingobernable por sí misma, intrínsecamente propensa al desorden, la inseguridad y el conflicto, por lo que para que la sociedad pueda ser y existir debe reorganizarse en forma de Estado (estructurarse con base en leyes y poderes generales) y ser gobernada por un agente externo a ella, dotado con los poderes, capacidades y recursos para estar en aptitud de pacificarla, ordenarla y coordinarla.”⁴⁸

⁴⁷ Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. Cit.* P. 7.

⁴⁸ *Ibídem* P. 4 y 5.

Tal percepción se justifica porque el énfasis de la gobernabilidad de un Estado está en su orden y estabilidad, por tanto la percepción tradicional de gobernabilidad indica “un gobierno no legítimo y con ello quiero decir sin consenso social, o bien, un gobierno con un fuerte déficit de capacidad, en un extremo de utilizar la fuerza como último recurso legítimo de un poder racional legal”.⁴⁹

Por lo tanto, la sociedad como problema es un asunto de gobernabilidad, donde el gobierno es actor central y suficiente para la conducción social.⁵⁰ En el marco de la gobernabilidad:

“Es necesario que exista legitimidad y eficacia, la gobernabilidad es la capacidad de un gobierno de ejercer a la vez ambas funciones. Es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de un espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”.⁵¹

La noción ciudadana y de legitimidad son elementos distintivos, desde la óptica de gobernabilidad la legitimidad consiste en que los actos de gobierno se apeguen a la ley, es decir, se basa en la validez de tales acciones del gobierno. La sociedad tiene, por una razón de gobernabilidad, como objetivo único validar los actos del gobierno.

Las diferencias señaladas se refieren a cómo son considerados los actores no institucionales y qué participación tienen. En la gobernabilidad, el ejercicio de gobierno le concierne a quien es gobernante, mientras que en la gobernanza los privados y la sociedad asumen un rol en las políticas. Nuevamente observamos que la gobernabilidad es un

⁴⁹ Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. Cit.* P.80.

⁵⁰ AGUILAR Villanueva, Luis F, *Op. Cit.* P. 70-72.

⁵¹ Sánchez, González José Juan, *Op. Cit.* P. 348.

concepto que también califica al gobierno, es decir, lo conceptualiza con base en el planteamiento que hace sobre su ejercicio:

“La gobernabilidad enuncia capacidades de gobierno y el rol de los actores, señala que los recursos o poderes que utiliza (unilateralmente) le dan la aptitud de gobernar. Éstos son los poderes que se necesitan para ser gobierno y estar en condiciones de conducir (el gobierno dirige) una sociedad.”⁵²

Dada la visión sobre la sociedad, comúnmente se plantea como un componente de índole autoritario, lo cual no necesariamente es así. Existe la gobernabilidad en regímenes democráticos donde mayoritariamente, la ciudadanía valida democráticamente ciertas decisiones de gobierno y éste sólo puede hacer lo que está acordado en la ley.

Se expresan entonces, formas de la acción con y sin la sociedad, en ambos casos se pueden caracterizar grados de gobernabilidad y gobernanza. Por lo que puede cuestionarse como lo señala Aguilar Villanueva⁵³ que existe plena gobernanza en un Estado. Solo se puede caracterizar, como lo muestran los índices de diversas instituciones. Otra aclaración es la que se refiere al Estado, la gobernanza tiene la cualidad de participar con los receptores de las acciones gubernamentales y además como señalan algunos autores la gobernanza puede realizarse sin gobierno, esto es factible en el mundo contemporáneo.

La burocracia y las personas que toman decisiones, adaptan nuevos mecanismos a las circunstancias del contexto económico y social, donde los esquemas replantean los roles y espacios de la ciudadanía:

“[...] Más bien, y de muchas maneras, el Estado ha cobrado importancia en cuanto a la forma en la que se involucra en el proceso de gobernar. El rol del Estado no es el

⁵² Governance indicators: a users' guide. *Op. Cit.*

⁵³ AGUILAR Villanueva, Luis F, *Op. Cit.* P. 67.

de otorgar gobernanza de manera directa sino, más bien, el de utilizar sus poderes para legitimar las acciones de otros actores, permitiendo cierta libertad de acción pero, al mismo tiempo, reteniendo la capacidad de retirar el mandato si ello es necesario. El salto ha sido desde un Estado de servicio a un Estado que faculta, aunque retiene la capacidad de ejercer poderes substanciales sobre otros elementos de la sociedad.”⁵⁴

Desde un panorama más amplio se concede que el Estado no es un proveedor de gobernanza, contrario a considerar a la sociedad como algo que ha de ser gobernado lo que implicaría demeritarla, considerarla atrasada, incompetente, ignorante, dividida o incapaz de autoregulación, autodesarrollo y autogobierno; subdesarrollada.⁵⁵

Los gobiernos pueden actuar con la sociedad y esto les permite ubicarse dentro del esquema de la gobernanza pero a decir de Mayntz⁵⁶ no lo serán completamente, puesto que los gobiernos tienen grados de aproximación a la gobernanza que dependen de su ejercicio democrático y de la interacción de actores públicos y privados:

“El problema de nuestras democracias en formación reside en la debilidad de las capacidades de gobierno (y de la sociedad), por lo cual éstas son rebasadas con facilidad por la demanda social, la cual se desborda con facilidad en presiones y anomias, debido a que existen sectores sociales que mantienen la expectativa o ilusión de que los gobiernos democráticos tendrán una capacidad de respuesta superior a la de los gobiernos autoritarios.”⁵⁷

Tal puede ser la presión ciudadana que en lugar de dar soluciones de gobernanza, el gobierno puede imponerse aludiendo a la gobernabilidad. De lo anterior, se advierte el

⁵⁴ Peters B. Guy, *Op. Cit.* P. 7 y 8.

⁵⁵ AGUILAR Villanueva, Luis F, *Op. Cit.* P. 70-72.

⁵⁶ Mayntz, Renate, *Op. Cit.* P.4.

⁵⁷ Aguilar Villanueva, Luis F, *Op. Cit.* P. 64.

riesgo de que los actores gubernamentales al tener un rol privilegiado puedan excederse en sus facultades y sean intervencionistas. Cabe reiterar que el Estado no es sustituido, puesto que tiene la facultad de considerar su intervención cuidadosa.

Lo importante para la discusión vertida es la percepción de la sociedad como receptora o participante. Por esta razón se distingue a la gobernanza, como una concepción del ejercicio gubernamental propia de la democracia contemporánea, una forma donde actores pertenecientes o no a la estructura de gobierno pueden participar en la formulación y evaluación de las políticas. Esto si bien no elimina la confrontación que combate la gobernabilidad si contribuye al éxito de la política, entendida como diálogo, disenso y construcción de acuerdos entre actores que se reivindicán como públicos.

“La gobernanza, en el sentido más amplio de proporcionar dirección, puede obtenerse a través de métodos autocráticos; pero una gobernanza realmente más efectiva puede lograrse a través de medios democráticos. De esta manera, la definición de gobernanza debe considerar la cuestión, no tanto de cuáles actores serán dominantes, sino más bien cuáles serán los que dirigirán el rol funcional de la gobernanza para la sociedad.”⁵⁸

La gobernabilidad y la gobernanza tienen propósitos distintos, el primero busca estabilidad, control y dirección desde la autoridad; “Esta comprensión más bien convencional sobre el gobierno subestima las capacidades del Estado y, además, sobrestima las capacidades de los actores no-estatales para tomar decisiones.”⁵⁹ Mientras que la segunda apuesta por una construcción conjunta del problema y su solución. Asimismo la gobernabilidad erige al gobierno como responsable y la gobernanza como un probable corresponsable, esto porque responden a periodos históricos donde la sociedad tiene una visión distinta del papel del gobierno.

⁵⁸ Peters B. Guy, *Op. Cit.* P. 4.

⁵⁹ Peters B. Guy, *Íbidem.* P. 5.

En la gobernanza el papel de la sociedad es predominante, es así la construcción de ciudadanía, la formación de organizaciones civiles e incorporación de redes juegan a favor de la gobernanza porque a mayor participación de actores sociales se enriquece la discusión,

“[...] Por ejemplo, se supone que las redes son capaces de involucrar un rango mucho mayor de intereses comprometidos en un campo específico de políticas y, por ello, son capaces de movilizar el proceso de elaboración de políticas en la dirección de modelos deliberativos de democracia. Incluso aunque no sea completamente democrático e inclusivo, el hecho de involucrar a los diferentes intereses directamente en el proceso de toma de decisiones a través de la constitución de redes, es considerado un mecanismo para lograr una mayor participación del gran público en el proceso de gobernar y en la ampliación de la democracia.”⁶⁰

Aunque la gobernanza se muestra como óptima, es importante detectar si un problema es de gobernabilidad o de gobernanza, un ejemplo clásico del primero es la seguridad del Estado, cuando se ve amenazada no se puede realizar una consulta, se debe actuar desde el gobierno para preservar la gobernabilidad.

Luis F. Aguilar menciona⁶¹ que, las aptitudes del gobierno repercuten en cómo las instituciones y recursos son factores que apoyan o complican la interlocución con los sectores sociales. Además muestran como las prácticas de interlocución ciudadana que utiliza el gobierno pueden dilapidar o subutilizar el potencial y alcance de los recursos que posee.

⁶⁰ Peters B. Guy, *Íbidem*. P. 4.

⁶¹ AGUILAR Villanueva, Luis F, *Op. Cit.* P. 66.

“Más aun, la gobernanza incluye a la gobernabilidad, en tanto requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz, pues sin esta condición cumplida no existiría una condición esencial para que pueda haber dirección de la sociedad antes y ahora; pero el gobierno competente es sólo uno de los actores requeridos para una dirección exitosa de la sociedad. En este sentido, gobernanza significa el cambio de proceso/modo/patrón de gobierno: el paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. En conexión, es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales.”⁶²

La gobernanza se constituye como acción directa para cubrir las demandas, en sentido estricto de la ciudadanía, porque no hay gobernanza cuando la población espera que el gobierno actúe solo. La resistencia de la población a colaborar se justificó por la razón de Estado, el Presidencialismo, el corporativismo, entre otras. Tal es la inercia que hay una exigencia para que el gobierno delimite problemas, recursos y acciones unilateralmente. Sin embargo, en gobernanza ante una necesidad o una acción ineficaz, la organización no gubernamental actúa para que se satisfaga o corrija.

⁶² Aguilar Villanueva, Luis F, El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Op.cit.* P. 7.

1.3 La perspectiva de la gobernanza ¿una sociedad sin gobierno?

El término gobernanza y las características que le distinguen de la gobernación y la gobernabilidad permiten observar la reivindicación de la política. Esto es así, al implicar un esfuerzo de la población como organización colaboradora de lo público. Tal circunstancia es positiva porque podría contribuir a un cambio de viraje en la percepción de que este entorno es malo, corrupto o inservible.

Si lo óptimo es el ejercicio de la política mediante esquemas de la gobernanza ¿qué utilidad conceptual tiene distinguir entre los calificativos de gobierno: gobernación, gobernabilidad, gobernanza? ¿Es necesaria una nueva definición de la acción gubernativa? En principio para este estudio, se consideró la utilidad de caracterizar y diferenciar al gobierno como un paso obligado para analizar las políticas de los municipios de muy alta marginación.

Asimismo con base en las cualidades de gobernanza, en el apartado 4 se tendrá un parámetro de la acción pública en la agenda de los programas de los municipios seleccionados en Campeche, Chihuahua, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán. En tal sentido, también se observarán los elementos propuestos para integrar la gobernanza en la estrategia de intervención de salud: Comunidad saludable. Salto de Agua, Chiapas.

Al respecto, el ejercicio desde redes le da fuerza al concepto de la política como herramienta de conciliación, foro para intercambiar puntos de vista, medio para alcanzar metas, además de que, promueve la vinculación y rendición de cuentas. Aunque parece una solución conviene advertir que su elemento central: la ciudadanía es un factor destacado por su impacto a favor pero también puede jugar en sentido contrario del bienestar general.

La gobernanza no es por sí misma un eficaz, es un mecanismo de consenso, considera a las redes interesadas en la política; esto resulta un acierto desde el punto de

vista de la corresponsabilidad pero no implica una toma de decisiones rápida, porque requiere un nivel de dificultad más complejo.

Guy Peters al reflexionar sobre la gobernanza democrática coloca su factibilidad a través de las instituciones del Estado, sin garantizar el éxito de los esfuerzos pero reconociendo que las organizaciones públicas son la mejor alternativa disponible.⁶³

Lo anterior representa el objeto de este apartado, se observarán los pros y contras de una gobernanza dentro y fuera del gobierno. Tales precisiones son importantes porque las demandas contemporáneas tienden a exigir más sociedad y menos gobierno. Sin embargo, el reconocimiento a las aportaciones del punto de vista de las redes para realizar políticas, no debe confundirse con la suplantación de funciones del Estado, éste no puede ser remplazado por ninguna red, organización o estructura.

El autor Giovanni Sartori⁶⁴ cuestiona *el directismo*, no critica la participación de la sociedad pero se refiere a las sugerencias de que los privados se encarguen de la tarea estatal, o bien que realicen tareas que hasta el momento las sociedades han encargado a sus representantes. Ante la pregunta, ¿matará la democracia a la democracia? El autor contesta que ahora está seguro que sí. La inquietud de Sartori no es menor, resulta que los esquemas de las instituciones vigentes están siendo replanteados porque los problemas que iban a resolver los están superando.

¿La sociedad está obligada a solucionar sus demandas? ¿Es necesario replantear la forma de gobernar? ¿Debe sufrir cambios para la presencia de mayor sociedad y menos gobierno? La participación es un elemento que indiscutiblemente debe considerarse desde

⁶³ Peters B. Guy, *Op.Cit.* P. 7.

⁶⁴ Giovanni Sartori, *En defensa de la Representación Política*, en: Carbonell Miguel. *Democracia y representación*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México. 2005. P. 33.

la óptica de gobernanza pero diversos autores sugieren que tal presencia esté acotada a los límites de la representación.

“La diferencia básica entre una democracia directa y una democracia representativa es que [...] en la primera es el propio ciudadano quien decide las cuestiones: no elige sino que es el decisor. Por tanto, la democracia representativa exige del ciudadano mucho menos que la directa y puede operar aunque su electorado sea mayoritariamente analfabeto (véase la India), incompetente o esté desinformado. Por el contrario, una democracia directa en tales circunstancias está condenada a la autodestrucción. Un sistema en el que los decisores no saben nada de las cuestiones sobre las que van a decidir equivale a colocar la democracia en un campo de minas.⁶⁵”

Bueno aquí observamos nuevamente que la idea de que para tomar decisiones se requiere un mínimo de instrucción, un escaso reconocimiento de la comunidad podría advertir de consecuencias no deseables, esto contrasta con los movimientos sociales por ejemplo de contexto rural y sus prácticas sociales. Es un planteamiento similar a la crítica de que para ser representante es deseable tener un grado académico.

Si bien es cierto, en todas las democracias la participación de minorías activas que se expresan por el grueso de la población representa un arma de doble filo, porque las propuestas de la minoría afectan positiva o negativamente. Por ejemplo, la construcción de un centro comercial puede promoverse por redes que quieren un lugar de esparcimiento, mientras la mayoría pasiva conoce que eso traerá un daño ecológico. Si la propuesta es aceptada una parte de la sociedad estará conforme mientras que la mayoría estará a disgusto pero esos son los costos de no participar.

⁶⁵ Giovanni Sartori, Op. Cit., P. 33.

Particularmente, en las democracias en desarrollo y donde la desigualdad del ingreso es alta, el impacto del ejemplo anterior se profundiza, sin cultura política y con pobreza alimentaria, aunque exista el incentivo de cambiar la condición de pobreza no hay condiciones para que esas personas participen. Lo que no significa que no lo deseen, su prioridad en ese momento son las necesidades básicas insatisfechas.

No obstante, si la sociedad realiza algunas tareas que le afectan y el gobierno no les ha dado atención, ello no necesariamente representa la inactividad del gobierno. En las democracias la población tiene la posibilidad de asumir su ciudadanía y actuar a su favor:

“[...] se sostiene que siempre el Estado se queda atrás respecto de organizaciones o empresas más ágiles del medio internacional y de los grupos de interés o redes de grupo, también más ágiles, en la esfera de la elaboración de políticas internas. La burocratización y la complejidad del proceso decisional al interior del Estado (a menudo una función resultante de la democracia) hace imposible a los gobiernos ser actores efectivos en el plano de las políticas. Más aún, se argumenta que la necesidad de acomodar intereses múltiples en el proceso de toma de decisiones públicas puede tener como resultado un gobierno con un denominador común más bajo en lo que se refiere a la calidad pobre de las decisiones públicas.⁶⁶

Las propuestas de gobernanza sugieren que la sociedad organizada es capaz de resolver sus problemas, del mismo modo hay planteamientos en el sentido de que la colaboración entre la sociedad y el gobierno debe ser entre iguales. Como señala José Juan Sánchez, por *governance*⁶⁷ se entiende la estructura que asume un sistema social y político a consecuencia del esfuerzo e intervenciones practicadas por los distintos actores donde ninguno representa un papel en primer plano.

⁶⁶ Peters B. Guy, *Op. Cit.* P. 5.

⁶⁷ Sánchez, González José Juan, *Op. Cit.* P. 328.

Pero el planteamiento de un gobierno y una sociedad iguales es una limitante de la gobernanza, no es realista porque aunque la sociedad tiene derechos humanos garantizados; el gobierno y el Estado tienen un papel necesariamente predominante. Esto no implica un gobierno o Estado totalitario u omnipotente sino que las responsabilidades y el tipo de información es desigual:

“En este proceso de cambio, que se ha dado tanto desde abajo como desde arriba, el Estado se ha transformado pero no ha sido desmantelado ni se ha vuelto impotente como algunos académicos, y también algunos profesionales, nos han dado a entender.”⁶⁸

Otro factor a considerar es que, las y los ciudadanos participando con el gobierno pueden facilitar o no las acciones, inclusive si son personas especialistas, porque los actores tienen intereses específicos que no necesariamente consideran al resto de la comunidad. Así lo plantea Peters:

“...si las políticas van a ser determinadas por una agregación de grupos e individuos directamente vinculados a esas políticas, entonces existe un mayor peligro de que el interés público general se vea afectado. [...] podemos decir que aun cuando los diferentes profesionales de área de la salud estuvieran de acuerdo respecto de las políticas, ello tampoco asegura que el ‘interés público’ quede resguardado frente a esas decisiones.”⁶⁹

Puede observarse que dado el impacto posible de tomar una decisión respecto de una b, se debe tener claridad, imparcialidad y responsabilidad tal tarea se conoce como gobernar. La sociedad organizada puede levantar banderas de apoyo a ciertos temas pero

⁶⁸ Peters, B. Guy, “La capacidad de gobernar, retrocediendo hacia el centro”. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 27. Caracas, CLAD, 2003. P. 9.

⁶⁹ Íbidem. P.8

ello no significa que asuma una responsabilidad absoluta, así lo plantea José Luis Méndez: “si todos los ciudadanos participan en la elaboración de políticas públicas, pues al final todos serán responsables y como siempre sucede cuando todos son responsables nadie lo será estrictamente”⁷⁰.

La responsabilidad desde el punto de vista de la participación es también un elemento de cultura política, la ciudadanía que se involucra en las políticas gubernamentales se siente responsable de su entorno, si las cosas salen bien incluso podrá tener el incentivo de que su participación fue útil.

Pero si las cosas no salen bien, ¿Se le puede juzgar por una desafortunada participación? En caso de fraude ¿se perderá sus derechos políticos? Por una cuestión de factibilidad y con base en el esquema de la democracia representativa, se considera que la ciudadanía debe ser colaboradora pero la aplicación de los recursos, cuyo destino se decidió en conjunto ¿debe ser responsabilidad de los funcionarios electos y designados?

Por lo anterior, aunque el trato que la gobernanza da a la sociedad marca una distinción sobre el modo de gobernar, no es conveniente que la sociedad recupere en su totalidad las facultades que ha delegado al gobierno. Hay iniciativas que omiten lo anterior, sobre todo alegando motivos de ingobernabilidad o crisis del Estado, hay una demanda de que el Estado debe reducir su participación. Pero lo que debe quedar claro es que por sí misma, la actuación de la sociedad organizada no necesariamente solucionará las demandas conjuntas o se traducirá en beneficios comunes:

“La dificultad para moverse desde un número indeterminado de metas provenientes de individuos y de organizaciones hacia metas colectivas que sean válidas para toda la sociedad constituye uno de los temas centrales de la

⁷⁰ Méndez José Luis, *Comentarios*, en: Del Pardo, María del Carmen (compiladora). *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México. El Colegio de México. 2004. P.98.

gobernanza. Primero, debe existir un mecanismo para moverse desde metas y prioridades múltiples, y a menudo conflictivas, hacia una lista colectiva que pueda ser aceptada por la sociedad como entidad única. [...] se trata de un proceso político que puede estructurarse de manera tan simple como es el de las reglas de la mayoría, o que puede ser tan complejo como es un proceso político deliberativo [...].”⁷¹

La gobernanza da sus aportes a la democracia por las variables que considera, indica que las acciones gubernamentales parten de un consenso entre las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y el gobierno para alcanzar un fin. Entonces, aunque el papel de la sociedad es preponderante y la acción gubernativa es perfectible, también debe revisarse y proponer alternativas de eficiencia, de eficacia de sus mecanismos.

En tal sentido, si podemos señalar el surgimiento de sociedades sin gobierno que planean, gestionan y rinden cuentas, esto ha existido siempre como en las cooperativas, los comuneros y ejidos. Ahora la tendencia muestra que no basta la reunión sino es importante ser profesional y adquirir experiencia como organización e incidir positivamente en la autonomía, calidad de las instituciones, legitimidad y participación ciudadana en las políticas.

Al reconocer al gobierno como mejor dirigente de los problemas públicos también deben establecerse candados que garanticen una buena comunicación con el ciudadano y la responsabilidad de sus decisiones. Por ello, no habrá que ignorar que la representación electiva trae consigo⁷²:

⁷¹ Peters B. Guy, *Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. Op. Cit. P. 7 y 8.*

⁷² Tomado Giovanni, Sartori, se cambió el término parlamentarios por funcionarios electos, para fines de la investigación. *Op. Cit. P. 25.*

- a) Receptividad (responsiveness) los funcionarios electos escuchan a su electorado y ceden a sus demandas.
- b) Rendición de cuentas (accountability) los funcionarios electos han de responder a sus actos.
- c) Posibilidad de destitución (removability) si bien únicamente en momentos determinados, por ejemplo, mediante un castigo electoral.

María del Carmen Pardo abona a la discusión que la gobernanza deja de lado la actuación gubernamental para privilegiar la actuación de las redes:

“ [...] gobernar consiste en `direccionar´ la economía y poner a prueba las capacidades institucionales para revisar una importante gama de opciones para decidir el rumbo. Adquieren una enorme importancia las ONG hasta pensarse en que se gobierne sin gobierno”.⁷³

El proceso de toma de decisiones implica por tanto escuchar las distintas posturas, tantas como se presenten y ahí es donde algunos académicos advierten que para esta tarea debe ser del gobierno. La misma autora señala que derivado de la experiencia el gobierno sigue siendo trascendente pero ahora pertenece a un Estado facilitador más que a uno jerárquico y ordenador.

Por su parte, Peters indica que el gobierno debe ir más allá de un actuar eficaz, en consecuencia la gobernanza es un término todavía más exigente que puede explicarse a través de verbos como dirigir, conducir y adjetivos como “democrático” para referirse a la participación popular y a la rendición de cuentas. El autor aclara que la dirección gubernamental no debe ser unilateral ni centrarse sólo en la acción del gobierno, es decir,

⁷³ Del Pardo, María del Carmen, (compiladora). *Op. Cit.* P.16.

en procesos de gobernanza participan democráticamente un conjunto de actores gubernamentales, públicos y privados para lograr que la economía y la sociedad actúen en función del logro de metas:

“El Estado la principal fuerza de gobernanza colectiva en la sociedad. Ello no significa que el Estado tenga mecanismos perfectos para implementar el proceso decisonal, o que necesariamente tomará decisiones correctas; sólo significa que es el único locus disponible cuando se trata de realizar una acción colectiva legítima. Además, la capacidad del Estado para tomar decisiones difíciles en lo que respecta a la asignación de recursos, incluso si esto genera conflictos, lo transforma en un gobernador de última instancia.”⁷⁴

La demanda de mayor participación de la sociedad en los asuntos públicos está relacionada con dos elementos: la deficiente sensibilidad del gobierno para atender a los problemas de la sociedad y la presencia voraz del mercado. No podemos dejar de lado estas circunstancias, en primer lugar como se planteó anteriormente los gobiernos dejaron de escuchar a sus sociedades y éstas al ser demeritadas buscaron, en la mayoría de los casos por una razón de necesidad más que de cultura política, retomar su papel de actores relevantes en la toma de decisiones.

“El Estado mínimo, empobrecido y su gobierno, no tienen muchos controles sobre los recursos vitales para la sociedad, mientras que esta última sigue teniendo al voto y la legitimidad como recursos vitales para la política y el gobierno. Desencanto y desafección frente a la política y la democracia en general y deslegitimación de

⁷⁴ Peters B. Guy, *Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar*. *Op. Cit.* P. 6.

actores, partidos y gobiernos se presentan entonces como consecuencias naturales. Y con estos elementos es improbable la gobernabilidad”.⁷⁵

Respecto al mercado al igual que la sociedad, siempre ha tenido un lugar en la escena política pero debido a situaciones que le desfavorecieron (como la estatización de las empresas privadas) exigió la libertad de su actuación. El argumento se basaba en las funciones del gobierno, éste no debía distraerse en tareas empresariales sino dedicarse a gobernar. Por su parte, el mercado tenía que autoregularse dada la competitividad y apertura económica; los clientes elegirían la mejor opción de acuerdo a sus preferencias e intereses.

Lo anterior funcionó para algunos casos y en otros nuevamente generó crisis, la cual represento costos altos para la sociedad. Un caso de fracaso ocurrió en Estados Unidos, país pionero y a favor del libre mercado. Los bancos debido a la crisis hipotecaria de 2007, se declararon en banca rota y solicitaron el apoyo gubernamental para salvar sus finanzas, de lo contrario los clientes y el país en general perderían sus recursos. Los bancos recibieron recursos gubernamentales para cubrir las fallas del mercado, para 2010 el gobierno declaró un impuesto que durará 10 años y el Presidente Obama reconoció que el objetivo es “recuperar hasta el último centavo que se le debe al pueblo estadounidense.”⁷⁶

Podemos decir, con base en la historia que cuando la sociedad, el mercado o el gobierno tienen libertad de actuación, pueden afectar el bien general y desencadenar crisis sociales. También hay que agregar que los tres elementos se debaten un espacio pero hasta

⁷⁵ Pérez Fernández del Castillo, German, *Op. Cit.* P.85 y 86.

⁷⁶ *Obama anuncia impuesto por la crisis*, BBC Mundo, 14 de enero de 2010. http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2010/01/100114_obama_impuesto_crisis_mt.shtml Consultado el 10 de octubre de 2019.

el momento sólo los gobiernos con contrapesos pueden ofrecer a la sociedad y al mercado que su actuación generará equidad.

Del mismo modo, no son pocas las interpretaciones sobre la crisis del Estado basadas en la incapacidad de éste, básicamente son consecuencia de la respuesta tardía ante fenómenos sociales y económicos en los que se consideraba una intromisión la participación estatal. No obstante, el gobierno ha sido el único que posee los instrumentos de respuesta y líneas de acción para recuperar la estabilidad y contrarrestar deficiencias, por ejemplo mediante el rescate de bancos o inversiones que pueden desestabilizar a un país.

“Se puede ceder poder a las redes, incluso a las organizaciones basadas en el mercado, pero en última instancia el Estado puede y debe tener la facultad de revocar dicha delegación si tiene la intención de ser capaz de gobernar, lo que constituye su responsabilidad y tarea primaria. Más aún, es importante hacer notar en qué medida la delegación de poder, incluso en la ‘Nueva Gobernanza [...]’ tiende a darse en la etapa de implementación de las acciones de gobernar, más que en la etapa de formulación de las metas.”⁷⁷

La sociedad siempre ha estado preocupada por: su bienestar, la mejor manera de proveerse y resguardarse. En tal sentido, se consensó que el gobierno era el mejor aliado del bien común. Pero su actuación tiene déficits que han planteado la reducción de su participación e incluso como vimos aquí su eliminación. Hay posiciones como la del académico Peters que señala al Estado como responsable de considerar los cambios del contexto y adaptar su estructura y políticas. Ante la necesaria renovación del Estado, la gobernanza como atributo de gobierno le da una funcionalidad efectiva al Estado.

⁷⁷ Peters B. Guy, Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Op. Cit.* P. 6.

“Más bien, y de muchas maneras, el Estado ha cobrado importancia en cuanto a la forma en la que se involucra en el proceso de gobernar. El rol del Estado no es el de otorgar gobernanza de manera directa sino, más bien, el de utilizar sus poderes para legitimar las acciones de otros actores, permitiendo cierta libertad de acción pero, al mismo tiempo, reteniendo la capacidad de retirar el mandato si ello es necesario. El salto ha sido desde un Estado de servicio a un Estado que faculta, aunque retiene la capacidad de ejercer poderes substanciales sobre otros elementos de la sociedad.”⁷⁸

Otro elemento a considerar es que más allá de los cuestionamientos al Estado o las crisis, la sociedad consensó que el gobierno debía ser representativo. Por cuestiones de practicidad, factibilidad, equidad, entre otras, se consideró que debía existir un cuerpo responsable de la toma de decisiones y abandonar este modelo también tiene riesgos. Como el de que unos grupos tengan mayor peso que otros “La mayoría es el sistema en que cada voto vale igual que los demás si el voto de unos vale más que el de otros [...] El principio democrático de ‘un hombre, un voto’ queda en entre dicho.”⁷⁹

En el esquema de gobernanza donde participan diversas redes, el problema entonces es que, sólo el gobierno es capaz de dilucidar si los intereses minoritarios afectan negativamente al bienestar general. La sociedad elige a sus representantes quienes tienen la decisión de incorporar o no en la agenda a los diversos grupos que se pueden manifestar.

Asimismo, la responsabilidad debe estar perfectamente acotada, si algo no funciona bien, el gobierno será responsable por no contratar ni vigilar adecuadamente. La sociedad tiene entonces la garantía de que puede acudir al gobierno para demandar que los servicios se realicen correctamente.

⁷⁸ *ibidem* P. 7 y 8.

⁷⁹ Carbonell Miguel, *Op. Cit.* P. 107.

“Cuando las cosas van mal, y aunque el gobierno ya no tenga formalmente el control directo, puede que no se logre convencer al público de que su responsabilidad ha concluido. La privatización de servicios y transporte públicos, por ejemplo, no elimina la responsabilidad pública del gobierno en la percepción que tiene la gente. Pero sí está claro que puede enmascarar la cadena de responsabilidades que existe en estas cruciales actividades.”⁸⁰

Existen problemas de eficiencia en el método de representación, porque las sociedades han aumentado su tamaño y es difícil rendir cuentas a todos. Además, en el caso mexicano los funcionarios electos no tienen incentivos suficientes para acercarse a sus votantes en la misma medida en que se dirigen ante su partido. Pero este problema parece ser menor en el ámbito municipal donde, salvo algunos casos, las comunidades están más cohesionadas, esta cercanía debe aprovecharse para la interlocución con los ciudadanos.

La gobernanza desde el ámbito municipal de muy alta marginación debe tener muy claro que el gobierno, la sociedad y el mercado se debaten un espacio en la toma de decisiones pero que cada uno tiene un lugar que representa pérdidas y ganancias para la comunidad. Lo óptimo es la participación equilibrada de los tres, con la advertencia de que el gobierno fue electo como responsable. Asimismo dado que se habla de municipios de muy alta marginación habrá que cuidar que la expresión de minorías sea reconocida sin afectar negativamente al grueso del municipio.

⁸⁰ Peters, B. Guy, “La capacidad de gobernar, retrocediendo hacia el centro”. *Op. Cit.* P.3

Apuntes del capítulo 1

En este primer capítulo se realizó una descripción del debate contemporáneo de la gobernanza, ésta se ha visto enriquecida con perspectivas nacionales e internacionales, de académicos y organizaciones.

Se mostró cómo, de acuerdo con el contexto se tiene una concepción de la gobernanza, básicamente se encuentran perspectivas de las democracias consolidadas (como los estudiosos de la Unión Europea); la de países en desarrollo (como los académicos latinoamericanos) y la del sector económico (como la del banco mundial).

Cada enfoque da a conocer los distintos problemas a resolver pero bajo una perspectiva común, la de un gobierno en mayor o menor grado horizontal. El cual para decidir escucha a los empresarios, organizaciones sociales, líderes de opinión, etcétera. Con ello, observamos que aunque la finalidad es materializar el bienestar, hay perspectivas encontradas sobre el ejercicio de gobierno y que la gobernanza no es una sola.

Con base en lo anterior, fue conveniente diferenciar el término de la gobernanza de los conceptos gobierno, y gobernabilidad. De ello resultó que la gobernanza y la gobernabilidad son atributos del gobierno, pero la primera muestra que su función no es unilateral ni cede el monopolio de actuación a funcionarios y representantes electos.

Son tres las distinciones: la competencia de gobernar y papel de gobierno, la visión de sociedad (consulta a la sociedad y ciudadanía) y la institucionalidad (reglas formales). A continuación se muestra un cuadro para ejemplificar la visión de gobernanza, gobierno y gobernabilidad.

Tabla 1. Perspectivas de gobernanza, gobierno y gobernabilidad

Concepto	Competencia de gobernar	Gobierno	Consulta a la sociedad	Ciudadanía	Reglas formales
Gobernanza	Ciudadana Funcionariado Representantes electos	Facilitador	Siempre	Organizada	No necesariamente
Gobierno	Funcionariado Representantes electos	Monopolio público	Ocasionalmente	Demandante	Siempre
Gobernabilidad	Funcionariado Representantes electos	Ejerce el poder	Ocasionalmente	Gobernada	Siempre

Elaboración propia.

En la gobernanza la capacidad está dada en función de los problemas que se presentan y la sensibilidad del gobierno de atenderlos escuchando a la población. La visión de la sociedad juega un papel importante, porque la acción de gobernar ya no es unilateral sino que los empresarios, organizaciones sociales y líderes de opinión colaboran con el gobierno. La legitimidad si bien requiere que los actos sean legales, también está interesada en que las decisiones sean consensadas con la población, en lugar de ser únicamente decididas desde el gobierno.

En este debate surgió una idea provocadora, la de la gobernanza sin gobierno. Esto es, dada la importancia que tiene la visión de sociedad para la gobernanza se cuestionó con base en la propuesta de algunos intelectuales, ¿Debe existir una gobernanza sin gobierno? Este apartado por demás interesante, abarcó la deliberación un déficit de actuación gubernamental, la presencia voraz del mercado y la participación de la sociedad como una demanda legítima.

Se pudo observar que los tres elementos se debaten un espacio en la acción gubernamental y en el caso de que alguno sea libre en su actuación cometerá excesos. Por tanto debe existir un sistema de contrapesos entre elementos. Es así que la participación de la sociedad se reconoce necesaria pero limitada. La sociedad para participar es motivada

por intereses que en algunas ocasiones pueden afectar negativamente al resto de la población. El consenso del pacto social indica que el gobierno, electo por los ciudadanos, es el responsable de velar por la equidad de las decisiones, que los intereses de unos no afecten al conjunto y que los compromisos asumidos se cumplan.

Finalmente se ofrece el siguiente cuadro que contiene las perspectivas de gobernanza de los actores analizados en este capítulo.

Tabla 2. Perspectivas académicas de la gobernanza

Autor	Definición
Peters	<p>El Estado la principal fuerza de gobernanza colectiva en la sociedad. Ello no significa que el Estado tenga mecanismos perfectos para implementar el proceso de decisiones, o que necesariamente tomará decisiones correctas; sólo significa que es el único locus disponible cuando se trata de realizar una acción colectiva legítima. Además, la capacidad del Estado para tomar decisiones difíciles en lo que respecta a la asignación de recursos, incluso si esto genera conflictos, lo transforma en un gobernador de última instancia.</p> <p>Se puede ceder poder a las redes, incluso a las organizaciones basadas en el mercado, pero en última instancia el Estado puede y debe tener la facultad de revocar dicha delegación si tiene la intención de ser capaz de gobernar, lo que constituye su responsabilidad y tarea primaria. Más aún, es importante hacer notar en qué medida la delegación de poder, incluso en la ‘Nueva Gobernanza [...]’ tiende a darse en la etapa de implementación de las acciones de gobernar, más que en la etapa de formulación de las metas.</p>
Renate Mayntz	<p>Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil</p>
María del Carmen Pardo	<p>Gobernar consiste en ‘direccionar’ la economía y poner a prueba las capacidades institucionales para revisar una importante gama de opciones para decidir el rumbo. Adquieren una enorme importancia las ONG hasta pensarse en que se gobierne sin gobierno.</p> <p>Los funcionarios públicos adquieren un rol de agentes de cambio; se promueve la idea de formas creativas de diseño institucional. LA gobernanza recupera la confianza en los funcionarios públicos.</p> <p>La participación de los sectores privados se centra en la forma en que se prestan los servicios públicos, no tanto en su contenido real. [...] En el modelo de gobernanza la independencia que adquiere la burocracia se refiere a la forma de manejar sus relaciones con la sociedad civil y es la administración de redes la que se convierte en el medio privilegiado para la definición de políticas. [...] Las capacidad de autoorganización de las redes no es tan grande como parece en</p>

Autor	Definición
	primera instancia; debe señalárseles rumbo y propósito para que se cohesionen.
Joan Pratz	La gobernanza moderna se explica por una conciencia creciente de que los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. Éstas son hoy desafíos también para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. Los intereses generales implicados en las grandes cuestiones de nuestro tiempo, debido a la complejidad de éstas, no pueden ser considerados trascendentes, sino immanentes al proceso de formulación y gestión en redes de políticas públicas. De ahí que se rompa el dogma del monopolio estatal de los intereses generales. Esto desde luego supone un cambio en la concepción hasta entonces vigente de la relación entre Estado y sociedad: no se niega la autonomía de ambas, pero se reconoce su interdependencia y la necesidad de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales.
Antonio Rosique	No toda la gobernanza es democrática. Un mero paternalismo entre el sector público y privado puede construir gobernanza, pero no será democrática, sino en la medida en que los intereses sociales tengan oportunidad efectiva de organizarse, informarse y participar en la interacción decisional.
Ricardo Uvalle	La gobernanza democrática, la cual tiene como elementos puntuales el nuevo papel —autonomía, autogestión, corresponsabilidad— de las organizaciones de la sociedad como el mercado, las asociaciones civiles y los organismos interesados en la atención y solución de los problemas colectivos. Esto obliga a revisar, mejorar y potenciar sus áreas funcionales para nutrir la capacidad de gobernar en un mundo incierto, complejo y exigente.
Aguilar Villanueva	Capacidades entendidas como recursos en movimiento, poderes en acción, cuyos resultados o efectos son las situaciones de coordinación, conciliación, prosperidad social.
José Juan Sánchez	Se entiende la estructura que asume un sistema social y político a consecuencia del esfuerzo e intervenciones practicadas por los distintos actores donde ninguno representa un papel en primer plano
Charles Sabel Jonathan Zeitlin	<p>Gobernanza directamente deliberativa: Libera acuerdos prácticos y abre la discusión para reconsiderar las definiciones de grupo, instituciones e intereses relacionados. Usa la experiencia concreta de la actuación de los distintos actores, respecto a los problemas y sus propuestas, considerándolos como decisores. La deliberación cómo atributo de la gobernanza, está basada en el trabajo con los ciudadanos, porque éstos, son los conocedores del problema, y si éste es antiguo, posiblemente han visto pasar diversas situaciones de éxito y fracaso que son para el gobierno material invaluable.</p>

Autor	Definición
Nohlen	<p>Los actores llegan a arreglos informales y no institucionales con base en sus intereses, están presentes las organizaciones no gubernamentales y otros actores transnacionales o redes, acercándose a un gobernar sin gobierno.</p> <p>“No obstante este concepto también se vuelve importante para la comprensión de procesos políticos internos: también allí las instituciones políticas y quienes deciden van perdiendo cada vez más autonomía de acción y, la conducción política requiere de la cooperación de los actores políticos y sociales, en redes y sistemas de negociación”.</p>
Graíne de Búrca and Joanne Scott	<p>La gobernanza es una construcción, la cual ha sido desarrollada para explicar procesos y prácticas que tienen una dimensión normativa que en principio no operan</p> <p>No utiliza el ejercicio tradicional legal del poder, implica la incorporación de los actores más allá de los típicamente gubernamentales y la ausencia de cualquier esquema tradicional de gobierno.</p>
Kohler-Koch	<p>La gobernanza no es limitativa a los actos gubernamentales y, aunque está inserta en un contexto de democracia representativa, la gobernanza Europea no se ajusta a las normas del régimen democrático. Este tipo de sociedades tienen que considerar la visión limitada de la participación social y enfrentar los problemas que esto conlleva, [...] esto hace suponer que cuando no hay gobierno, ni representación democrática, los formas de gobernar serán diferentes en la Unión Europea.</p>
Cabrero	<p>Las instituciones perdieron el monopolio de la acción pública y no han sabido incorporarse a tal dinámica.</p> <p>Cuando se habla de gobernanza se presenta un problema de investigación más que un método o marco teórico para explorar el problema.</p>

Elaboración con base en la bibliografía citada en el capítulo.

Tabla 3. Perspectivas de organismos sobre la gobernanza

Institución	Definición
Unión Europea	Representa prácticas innovadoras de sistemas, o formas de interacción horizontal, en la cual los actores, políticos y no políticos, llegan a decisiones de común acuerdo a través del debate y la negociación.
Rae	Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía
Estudio de nuevos modos de gobernanza	Prácticas innovadoras de sistemas o formas de interacción horizontal, en la cual los actores, políticos y no políticos, llegan a decisiones de común acuerdo a través del debate y la negociación. Coordinación no jerárquica entre actores (públicos-privados o privados-privados) para establecer e implementar “normas colectivas vinculantes y normas para la provisión de bienes y servicios” Relación con estructuras sociales (jerarquías, mercados, comunidades/grupos, asociaciones y redes). En contraste con el mando, orden y el control; las comunidades/ grupos, asociaciones y redes no funcionan de manera jerárquica, más bien se basan en el intercambio de recursos y/o confianza.
Comisión de la Unión Europea	Calificativo de lo gubernamental, habilidad de servir a los ciudadanos. Reglas y los procedimientos por los cuales se articulan intereses, asignan recursos y ejerce el poder con la sociedad. Medida básica de estabilidad y cambio social.
Banco Mundial	Ejercicio de poder con base en: el tipo de régimen político; el proceso por el cual la autoridad es ejercida en el manejo de los recursos y la capacidad de los gobiernos de diseñar, implementar y formular políticas y delegar funciones. El proceso mediante el cual los grupos estatales y no estatales interactúan para diseñar y aplicar políticas, trabajando en el marco de un conjunto de reglas formales e informales que son moldeadas por el poder.
PNUD	Sistema de valores, políticas e instituciones que rigen la economía, el gobierno y la sociedad. Interactúan el Estado, la sociedad civil y el sector privado. La sociedad organizada genera e implementa decisiones que son resultado de esfuerzos conjuntos. Se articulan intereses, median sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones. Las reglas mencionadas, las instituciones y prácticas delimitan e incentivan la participación de actores, organizaciones y firmas. La gobernanza tiene una dimensión social, política y económica, opera en cada nivel de gobierno desde lo local, hasta lo nacional e incluso lo regional y lo local.

Fuente: Elaboración con base en la bibliografía citada en el capítulo.

CAPÍTULO 2. El ejercicio de competencias para la gobernanza municipal

México es una República federal que agrupa en su interior las voluntades locales (estados y municipios). En este sistema existen una serie de competencias que son exclusivas y otras concurrentes como una forma de dar equidad al pacto federal. No obstante, la práctica muestra que en aras de un bienestar nacional se implementan políticas y presupuestos verticales que subordinan los intereses locales.

El capítulo primero, *el reconocimiento de una sociedad participativa: la gobernanza como competencia ciudadana para gobernar*, vinculado con el ejercicio de competencias objeto de este apartado, dejará ver que la federación está planteada desde el modelo de gobernabilidad, a través de tres ámbitos el municipal, el estatal y el federal.

La última aseveración podrá observarse al identificar las reformas al artículo 115 constitucional, las cuales se clasificaron de acuerdo a tres aspectos correspondientes a:

- poder ejecutivo y legislativo estatal, esto es, lo concerniente al periodo de gobierno, funciones y sistema electoral, de representación proporcional.
- mecanismos de control, modificaciones para fijar límites a la actuación municipal.
- Delegación de competencias al municipio, las cuales se han otorgado pero con un freno al momento de legislar, cuidando o evitando malas prácticas.

Desde el enfoque organizacional, este capítulo analiza al gobierno municipal ubicado en el sistema federal mexicano, al cabildo como órgano colegiado que está respaldado por el voto de la comunidad y debe mostrar sensibilidad para la atención de demandas.

Es así que respecto al municipio, se detallan las competencias y funciones: políticas, reglamentarias, administrativas; así como las financieras y fiscales. Asimismo se describen cifras de trámites y servicios prestados; las funciones predominantes; las temáticas de las

disposiciones normativas además de la presencia de participación ciudadana en las actividades municipales.

El propósito es mostrar el panorama de las capacidades que tienen los municipios para fomentar el desarrollo desde la gobernanza. Ya que los asuntos públicos requieren un entramado institucional para entender las demandas donde el municipio tiene una ejecución más directa:

“entendemos por autonomía estatal a los estados concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas que pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales.”⁸¹

Sin embargo, como se podrá observar las facultades reglamentarias para el ejercicio del poder gubernativo, jurídico, administrativo y social; se han construido bajo premisas de funciones distribuidas de arriba hacia abajo, conceden un rango de autonomía para la resolución de asuntos.

A lo largo del estudio se considerarán las facultades locales y nacionales, los órganos de coordinación y de autoridad que limitan o resuelven las necesidades. En la medida en que hay distribución se: da heterogeneidad al gobierno, articulan mecanismos de apoyo del trabajo local, incentiva la corresponsabilidad y respetan las características de cada localidad.

⁸¹ Hidalgo Paulo, “Reformas Económicas y Actores Políticos en México y Chile. Un análisis exploratorio” en: Merino Huerta Mauricio (Coordinador) Cambio Político y gobernabilidad México, CONACYT y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, pág. 67.

2.1 Marco constitucional del municipio

El municipio es la unidad básica del territorio mexicano, formalmente tiene autonomía política y financiera dentro del ámbito de sus competencias. Su órgano de decisiones es el ayuntamiento conformado por representantes electos popularmente Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que entidad determina en su Constitución. Jorge Fernandez Ruíz ofrece una definición para conocerla está lo siguiente:

“[...] persona jurídica de derecho público, compuesta por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad al estar asentado de manera permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, y sometido a un orden jurídico específico, con el fin de mantener el orden público, prestar los servicios indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas municipales requeridas por la comunidad”.⁸²

En algunos municipios, el encargo es de 4 años, cuando la legislación estatal lo contempla. La reelección inmediata está considerada en la Constitución Federal, por un periodo y condicionada a:

- La misma posición que ocupa;
- Que el periodo electivo sea de 3 años y
- Que la o el ciudadano sea postulado por el mismo partido o partidos que integraron la coalición por la cual fue electa la persona. O bien por un partido distinto o candidatura independiente, salvo que antes de la mitad de su mandato renuncie o pierda su militancia.

⁸² Fernández Ruiz, Jorge, *Las elecciones municipales*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2010, P.10.

El esquema municipal vigente responde a una historia en la cual este ámbito de gobierno ha ido ganando el espacio formalmente concedido, derechos y obligaciones propias de una autoridad. Aunque está presente en el marco jurídico del Estado mexicano desde 1812, el municipio ha trascendido con variantes importantes, para describirlas se partirá de lo estipulado en el Constituyente de 1917. El municipio libre y soberano desde entonces es:

- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados,
- gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado,
- administrador de su hacienda y
- dotado de personalidad jurídica.

Las reglas anteriores se establecieron en el artículo 115, en este apartado de la Constitución se consideran también otras materias pertenecientes al ejecutivo y legislativo locales. Por ejemplo, que los estados adoptarían la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular.

Asimismo quienes sean gobernadores constitucionales no pueden ser reelectos. En contraste con los legisladores de la entidad federativa que pueden ser electos hasta por 4 periodos constitutivos, ahora respecto los representantes en la legislatura, el número será proporcional a la población.⁸³

⁸³ Artículos 116, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 28 de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Tabla 4. Número mínimo de diputados con base en los habitantes del estado o Ciudad de México.

Habitantes	No podrá ser menor de
menos de 400,000	7
más de 400,000 y menos de 800,000	9
más de 800,000	11

Fuente: Artículos 116, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 28 de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el caso de los municipios con población indígena, las comunidades tienen derecho a elegir representantes ante los ayuntamientos. Cada entidad en su marco jurídico debe reconocer tal derecho y fortalecer su participación.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales **Artículo 26**

(...)

4. Los pueblos y comunidades indígenas en las entidades federativas elegirán, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad, guardando las normas establecidas en la Constitución, las constituciones locales y las leyes aplicables.

En tal sentido, se reconoce la figura administrativa como integrante de un todo, esto es, el municipio en un marco federal que atiende a una soberanía, representación y pluriculturalidad.

A continuación se presenta un cuadro descriptivo de las reformas que configuraron lo que actualmente se reconoce como ámbito estatal, esto mediante el estudio a las modificaciones del artículo 115, que también contempla al ejecutivo y legislativo locales. De las reformas publicadas, se identifican temas que corresponden al ámbito estatal como es lo concerniente a:

Tabla 5. Reformas del ejecutivo y legislativo estatal en el artículo 115 Constitucional

Fecha de publicación en el DOF y temas	la Reforma
20-08-1928	El número de diputados será proporcional a los habitantes.
29-04-1933	Los estados adoptarán la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Los gobernadores no durarían más de 4 años en el cargo, su elección y la del legislativo sería directa. Prohíbe la reelección inmediata de ambos. Los gobernadores no se pueden reelegir ni con el carácter de interinos, sustitutos, provisionales o encargados del despacho. Indica los requisitos para ser gobernador. Sólo los suplentes del legislativo que no ejercieron podían postularse para el siguiente período.
08-01-1943	Especifica que los gobernadores no pueden durar más de seis años en el cargo.
06-12-1977	Se crean las diputaciones de minoría para la conformación de los congresos locales.

Fuente: Cámara de Diputados, reformas constitucionales por artículo.

Ver: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm (Consultado el 6 de octubre de 2019).

Debido al centralismo los municipios carecen de la autonomía plena, están acotados a las decisiones de la gubernatura y la presidencia de la República. Una memoria de esto son las controversias presentadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El municipio no era reconocido dentro de los actores que podían presentar controversias, ni se le consideraba como gobierno, no era un ‘poder’ político, requisito necesario para plantear las controversias, estaba impedido a exponer sus inconformidades por la intromisión de otras autoridades en su ámbito.

“En 1935, la Corte argumentó que ‘la jurisdicción limitada’ de un ayuntamiento respecto a la totalidad del territorio del estado, le impedía ser competente para intervenir en una controversia entre poderes [...] La razón fue, en el fondo, la negativa a reconocer en el municipio a un poder político. [...] el poder político se

establece mediante los poderes legislativo, ejecutivo o judicial, sin que pueda estimarse que los municipios sean ‘ni uno ni otro poder del Estado’”.⁸⁴

Entonces, los municipios recurrieron al amparo pero se les indicó que los ayuntamientos son poderes políticos y sería contradictorio que se defendieran de los poderes federales. Lo cual es normal en democracias donde las reglas son claras y por ello se acude a la Suprema Corte para hacer efectiva la competencia institucionalmente concedida.

Tales situaciones evidencian varias indefiniciones, por una parte el municipio era libre y soberano, tenía personalidad jurídica para efectos legales pero no se le reconocía su autonomía ni su capacidad política.

“La Corte alegó que ‘los municipios pueden acudir al amparo en su calidad de personas del derecho privado, pero no en tanto entidades soberanas’. El Estado como ‘persona moral, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, está en aptitud de ejercer todos aquellos medios que la Ley concede a las personas civiles [...] entre ellos, el juicio de amparo; pero, como entidad soberana, no puede utilizar ninguno de estos medios sin desconocer su propia soberanía’. En consecuencia, los municipios carecían de acceso al juicio de garantías para hacer valer las atribuciones políticas.”⁸⁵

Un ejemplo representativo de las inconformidades que impulsaron el reconocimiento de la autoridad política del ayuntamiento es la controversia planteada por el municipio de Mexicali contra la entidad de Baja California en 1990. El municipio se había enfrentado ya a reformas considerables como las de 1976, 1977, 1983, 1987, 1999, 2001 y

⁸⁴ PÉREZ CORREA Fernando, “Temas del Federalismo: ¿De la Centralización a la Fragmentación?” México, UNAM, 2003. P. 33.

⁸⁵ Íbidem. P. 33 y 34.

2014 que tocaron temas de índole administrativo, de coordinación intermunicipal y de representación proporcional en las elecciones municipales.

La reforma política municipal no estaba consolidada pero la Corte consideró que ya era momento de reconocer al ayuntamiento como un actor con derecho a establecer controversias frente a otros ámbitos de gobierno. Las razones vertidas fueron, “toda vez que el gobierno municipal habría sido ‘previo al de los estados y la Federación’, el ayuntamiento fue considerado un ‘verdadero poder’, y estaba plenamente calificado para ser parte en controversias constitucionales.”⁸⁶

Las controversias se profundizaron como resultado de la alternancia política, actualmente son parte de normalidad política de presidencias municipales que no tienen lealtad partidista con la gubernatura. Esto, impulsó que el ayuntamiento fuera reconocido como una autoridad política y no sólo administrativa. Es así que en 1994, la Suprema Corte estuvo facultada explícitamente para reconocer controversias entre los tres ámbitos de gobierno.

Para 1999, se reconoce al ayuntamiento como autoridad gubernamental en lugar de referirse al “municipio” en abstracto, algunas reformas al artículo 115, dan cuenta de esto y de las medidas de control que a la fecha siguen aprobándose en el seno del Congreso:

⁸⁶ Íbidem. P. 34.

Tabla 6. Reformas al artículo 115 Constitucional de control al municipio

Fecha de la publicación en el DOF y temas	Reforma
03-02-1983	<p>Faculta al Congreso local para suspender municipios, declarar su desaparición o suspender o revocar el mandato de integrantes por causa grave, considera la presentación de pruebas y alegatos.</p> <p>Al declararse la desaparición de un ayuntamiento o por falta absoluta de sus miembros. Los diputados también podían designar entre los vecinos a concejos municipales para que concluyan los periodos respectivos.</p> <p>Los congresos locales aprobarán las leyes de ingresos de los municipios y revisarán las cuentas públicas.</p>
23-12-1999	<p>Faculta al Congreso local para:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Fijar el procedimiento de solución de controversias entre municipios y estado sobre normas a los convenios para prestar servicios públicos y administrar contribuciones del catastro; así como el procedimiento y condiciones para que el estado asuma a solicitud del ayuntamiento una función o servicio municipal, sin convenio. b) Aprobar la asociación de municipios de distintos estados para prestar servicios públicos. c) Fiscalizar las cuentas públicas del municipio. <p>El ejecutivo federal tendrá al mando la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.</p>
18-06-2008	<p>Precisa que la facultad del presidente municipal sobre la policía preventiva se acotará a lo establecido en la ley de seguridad pública estatal. Cambia lo señalado con respecto a que el ejecutivo federal tendría al mando la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente, para señalar que ahora esto ocurrirá por órdenes del gobernador.</p>
29-01-2016	<p>Las leyes estatales establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.</p> <p>Asimismo en lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios.</p>

Fuente: Cámara de Diputados, reformas constitucionales por artículo.

Ver: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm (Consultado el 6 de octubre de 2019).

La autoridad política de los municipios es fundamental para la gobernanza, así también, lo son las facultades que han asumido con el paso de las reformas. Las precisiones a las competencias de este ámbito son las descritas a continuación.

En 1947 se reconoce el derecho femenino de ser representantes municipales y votar. 1976, el municipio adquiere competencias en los asentamientos humanos, desarrollo urbano y conurbación. En 1977, se estipula el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de 300 mil o más habitantes. En 1983, se perfeccionan tanto la facultad reglamentaria como la coordinación intermunicipal; adquiere el derecho de cobro de impuestos, derechos locales y participaciones y transferencias federales; fueron reforzadas las competencias en materia de servicios públicos y se le permitió colaborar con el gobierno del estado.

El siguiente paso fue en 1999 con el reconocimiento al municipio, como ámbito de gobierno. Se le permitió atender los servicios públicos e ingresos, asociación intermunicipal, desarrollo urbano, ecología, planeación regional; éstas materias se diferenciaron de las tareas estatales para especificar competencias. También se indica que la fiscalización de los recursos del municipio estará a cargo de la legislatura local.

En 2001, se incorporó a las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse. En 2008, se precisa que la facultad del presidente municipal sobre la policía preventiva se acotará a lo establecido en la ley de seguridad pública estatal. En 2009 y fue referente a la remuneración de los servidores públicos municipales.

La última modificación es del 2019 y no es menor, se trata del reconocimiento expreso de las mujeres como presidentas municipales, así también en la integración de sindicaturas y regidurías. Aunado a lo anterior se formaliza la integración paritaria del ayuntamiento.

Las reformas constitucionales al artículo 115 en ocasiones regulan el ámbito estatal, 9 de ellas se han dirigido a cambiar la situación o transferir desde el ejercicio de lo público medidas para la marginación podríamos resumirlas como sigue:

Tabla 7. Reformas al artículo 115 Constitucional, de avance para el municipio

Fecha de la publicación en el DOF y temas	Reforma
29-04-1933	<p>Establece que el Municipio libre será la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados:</p> <p>I. Administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.</p> <p>Prohíbe la reelección inmediata (como propietarios o suplentes) de los presidentes municipales, regidores y síndicos. Las personas que por elección indirecta, nombramiento o designación ocupen el cargo tampoco podrían ser electos en el siguiente período. Sólo podrían ser electos para el período inmediato, los funcionarios suplentes que no estuvieron en ejercicio.</p> <p>II. Los municipios administrarán libremente su hacienda que se conformará de lo que indique el legislativo estatal y que “en todo caso serán suficientes para atender las necesidades de municipales”.</p> <p>III. Le otorga personalidad jurídica al municipio. Si el ejecutivo estatal o federal residía en un municipio tenía el mando de la fuerza pública.</p>
12-02-1947	<p>› Se reconoce el derecho de las mujeres de votar y ser votadas en las elecciones municipales.</p>
17-10-1953	<p>Dado que se establece en la Constitución que los ciudadanos son hombres y mujeres; se elimina del artículo 115 la especificación del derecho de las mujeres a votar y ser votadas.</p>
06-02-1976	<p>› Facultad reglamentaria y de expedición de disposiciones administrativas respecto a los centros urbanos.</p> <p>› Coordinación interestatal de estados, municipios y federación podían regular y planear el desarrollo de centros urbanos de 2 o más estados.</p>
06-12-1977	<p>Principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de 300 mil o más habitantes.</p>
03-02-1983	<p>› Facultad reglamentaria bando de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares.</p> <p>› Aprobación de su Presupuesto y Hacienda municipal, ésta considera rendimientos de los bienes que le pertenezcan, las participaciones federales, ingresos de los servicios que presta y contribuciones del impuesto predial (para la administración de éstas podrán celebrar convenios con el Estado).</p>

Fecha de la publicación en el DOF y temas	Reforma
	<ul style="list-style-type: none"> › La legislación federal no debe limitar la facultad de los estados para establecer las contribuciones de los impuestos del predial e ingresos por prestación de servicios municipales; la federación tampoco podrá conceder exenciones. Las leyes locales tampoco establecerán exenciones o subsidios. Sólo los bienes de dominio público de la federación, de los estados o municipios estarán exentos. › Servicios Públicos a cargo del municipio. › Coordinación intermunicipal. › Planeación de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones; regularizar la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de reservas ecológicas. › Especifica que las relaciones de trabajo entre los estados o municipios y sus trabajadores se regirán conforme a las leyes de locales con base en el artículo 123. › La federación y los estados pueden convenir que los municipios presten servicios o atiendan la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.
17-03-1987	Representación proporcional en elecciones municipales
23-12-1999	<ul style="list-style-type: none"> › El ayuntamiento de elección popular gobernará y se integrará por un presidente municipal y regidores y síndicos establecidos en la ley. › Los miembros que dejen el cargo se sustituirán conforme a la ley. › Los consejos municipales que se designen por renuncia o falta absoluta estarán integrados con base en la ley. › El ayuntamiento aprobará los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, que organice la administración pública municipal, regule las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. › La regulación municipal establecerá: a) las bases de su administración pública y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias. b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento para resolver sobre el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento. c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios para la prestación de servicios públicos y administración de las contribuciones por el catastro. d) El procedimiento y condiciones para que el estado asuma una función o servicio municipal, sin convenio, cuando la legislatura local lo considere y a solicitud del ayuntamiento. e) Las disposiciones para municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Fecha de la publicación en el DOF y temas	Reforma
	<p>› Agrega los siguientes servicios públicos a cargo del municipio: drenaje; tratamiento y disposición de aguas residuales; recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; equipamiento de calles, parques y jardines y policía preventiva municipal. Esta última estará a cargo del presidente municipal pero podrá acatar las órdenes del gobernador en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El ejecutivo federal tendrá al mando la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.</p> <p>También se permite que los municipios se asocien con el estado para que éste se haga cargo temporalmente de los servicios o bien se presten o ejerzan coordinadamente.</p> <p>Se menciona que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cuando los bienes de dominio público propiedad de los ámbitos de gobierno sean utilizados por entidades paraestatales o particulares no estarán exentos de las contribuciones sobre catastro y prestación de servicios públicos. -Sin afectar su competencia los municipios atenderán lo establecido en las leyes federales. -Los ayuntamientos pueden proponer de acuerdo a su competencia cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. -Las legislaturas podrán fiscalizar las cuentas públicas del municipio. -Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley. <p>› -Los municipios además de controlar y vigilar; autorizarán la utilización del suelo; formularan planes de desarrollo regional y la federación y los estados deben considerar la participación de los municipios cuando formulen proyectos de desarrollo; participar en programas de ordenamiento en materia de reservas ecológicas; intervendrán en la formulación y aplicación de programas de transporte público; celebrarán convenios para la administración y custodia de las zonas federales.</p>
14-08-2001	Especifica que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.
24-08-2009	Presupuesto aprobado con base en sus ingresos disponibles y deberán incluir los tabuladores de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales.
10-02-2014	Se da a los atributos de democrático y laico y popular. Da pauta a que la reelección.
06-06-2019	Incorpora el lenguaje incluyente para referirse a Presidente o Presidenta Municipal y regidurías y sindicaturas. Asimismo, señala que la integración del municipio será de conformidad con el principio de paridad.

Fuente: Cámara de Diputados, reformas constitucionales por artículo.

Ver: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm (Consultado el 6 de octubre de 2019).

Básicamente la reforma de 2014 da pauta a un tema tabú que es el de la reelección; el cual puede impactar considerablemente en políticas de largo plazo; sin embargo al ser un tema límite se observa:

- El periodo de 3 años es insuficiente para realizar un programa de largo plazo, por ello se sugiere el plazo mayor, en tal sentido los gobiernos del trienio tienen pocas oportunidades de realizar actividades de impacto que permitan la reelección.
- La condición de ser postulados por el mismo partido puede ser perjudicial a los derechos de la o el ciudadano. ¿Qué ocurre si el partido hace una coalición y negocia esa posición? Quedaría fuera de la posibilidad de ser reelecto a menos que:
 - Un partido de la primera coalición no integre la segunda coalición y decida postularlo.
 - Renuncié al partido o a su militancia a la mitad del periodo.

La reforma es parcialmente positiva en tanto que le da la prerrogativa al partido y no a la ciudadanía.

2.2 El cabildo, los representantes de mayoría y representación proporcional

Una vez vistos los antecedentes que configuraron las características vigentes para el municipio, se analizarán las funciones. En principio cabe recordar que el municipio es gobernado por un ayuntamiento de elección popular, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos establecidos en la ley electoral.

Si bien las facultades que existen en el municipio no se comparan con las de la federación en impacto, los municipios sí gozan de herramientas para planear programas de gobierno y si sus estrategias consideran las propuestas de la ciudadanía entonces también se pueden generar condiciones de gobernanza.

Tal posibilidad está dada porque además el órgano de gobierno municipal, no se deposita en una sola persona, sino en un grupo de funcionarios electos que deben representar a diferentes sectores de la población. Cabe aclarar que el ayuntamiento no se conforma por representantes de la mayoría, algunas sindicaturas y regidurías son electas por el principio de representación proporcional, esto es que no obtuvieron la mayoría de la votación pero se respeta la presencia de la segunda minoría para un ejercicio plural y contrapesos de gobierno.

El voto de la ciudadanía en las elecciones municipales es para elegir a la presidencia municipal, a los síndicos, regidores, concejales y otras figuras locales. Cada uno de los partidos políticos debe presentar una planilla con la fórmula contendiente, las candidaturas a: presidencia municipal, sindicaturas y regidurías; las últimos dos son electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, es decir gana la primera mayoría y la subsecuentes minorías, en proporción al número de regidurías y sindicaturas existentes, se considera también el principio de paridad de género.

No obstante, la composición colegiada, cada una de las personas integrantes del ayuntamiento tiene un peso distinto, conforme a las funciones que cada persona electa desempeña. El cabildo opera a través de un organismo colegiado piramidal, al frente está la presidencia municipal, posteriormente se encuentran los síndicos que son la representación legal del municipio y excepcionalmente operan como ministerio de ley y finalmente los regidores que vigilan las dependencias administrativas y órganos encargados de la prestación de servicios públicos.

La presidencia municipal tiene en sus manos la designación de los principales funcionarios: la o el secretario, la o el tesorero, dirección de obras y jefatura de la policía. Es responsable de convocar y presidir las sesiones del cabildo. Asimismo puede celebrar actos y contratos necesarios para el cumplimiento de las tareas que deben realizarse en el municipio.

Tabla 8. Funciones de quienes integran el ayuntamiento

PRESIDENCIA MUNICIPAL
<ul style="list-style-type: none">• Presidir y dirigir las funciones del ayuntamiento.• Cumplir y hacer cumplir la ley Orgánica Municipal y demás disposiciones legales.• Convocar a reunión al ayuntamiento y presidir sus sesiones de cabildo, contando con voz y voto; inclusive de calidad.• Ejecutar las determinaciones o acuerdos del propio ayuntamiento• Proponer al ayuntamiento la designación del tesorero, del secretario y demás funcionarios q así lo requieran.• Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del ayuntamiento.• Celebrar a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.• Ordenar la publicidad de los bandos, ordenanzas y reglamentos municipales.• Calificar y sancionar las infracciones a los reglamentos municipales de manera directa o, en su caso delegar dicha función.• Informar al ayuntamiento y a la ciudadanía del estado que guarda la gestión municipal.• Jefaturar a los elementos de policía y cuerpos municipales de seguridad por conducto del comandante o agentes superiores de la localidad.

Fuente: MATA Xóchitl y Valdez Sergio, "Régimen Constitucional de los municipios" en: PALACIOS Alcocer Mariano "Federalismo y Relaciones Intergubernamentales," Senado de la República, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003. pág. 293 y 295.

En el cabildo existen contrapesos al poder de la presidencia municipal, las regidurías y sindicaturas deben supervisar los trabajos del ejecutivo municipal y las de sus funcionarios. El cabildo además es responsable de aprobar el presupuesto y negocia ciertos programas a través de las reuniones. A cada una de las regidurías se les asignan encomiendas derivadas de las atribuciones municipales y las sindicaturas constituyen una especie de representación jurídica, para los casos de acusaciones penales o civiles.

Tabla 9. Funciones de quienes integran las sindicaturas

- › Asistir a las sesiones del cabildo, contando con voz y voto en ellas.
- › Desempeñar las comisiones que les sean encomendadas por el ayuntamiento, informando a éste sobre sus resultados.
- › Vigilar los ramos de la administración municipal que le sea encomendada por el ayuntamiento.
- › Suplir las faltas temporales del presidente municipal.
- › Asistir a las ceremonias cívicas y los demás actos que determine el ayuntamiento.

- › Asistir con voz y voto a las sesiones del ayuntamiento.
- › Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales
- › Representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- › Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería y la vigilancia de la debida aplicación del presupuesto municipal.
- › Velar porque se regularicen los bienes de la municipalidad e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de éstos.
- › Fungir como auxiliar del ministerio público, debiendo atender las primeras dirigencias urgentes que sean necesarias.

Fuente: MATA Xóchitl y Valdez Sergio, “Régimen Constitucional de los municipios” en: PALACIOS Alcocer Mariano “Federalismo y Relaciones Intergubernamentales,” Senado de la República, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003. pág. 293-295.

Por la conformación del cabildo, la presidencia municipal debe mediar entre sus propuestas y las del colegiado. Existen casos donde el acuerdo es sencillo, porque todos coinciden pero suele ser complejo en tanto representan a distinto mismo grupo político, económico u oligarquía local. Lo cierto es que en las sesiones de cabildo, quienes integran deben votar y este acto implica acuerdos para la aprobación de los programas, el presupuesto, ordenamientos y demás disposiciones necesarias para la operación municipal.

“ [...] los ayuntamientos aparecen como cuerpos divididos por incentivos opuestos: quienes gobiernan por mayoría suelen encontrar toda clase de obstáculos en las oposiciones representadas en las reuniones de cabildo; y quienes representan a los partidos minoritarios suelen tener incentivos para bloquear sistemáticamente las decisiones de la mayoría del ayuntamiento, apostando a las elecciones siguientes.”⁸⁷

Según se requiera las sesiones pueden efectuarse dos veces al mes, todas las personas integrantes del cabildo tienen derecho a voz y a voto, en el caso de la presidencia municipal tiene voto de calidad. Las y los funcionarios administrativos pueden asistir a solicitud del cabildo, ya que son los responsables de la ejecución deben auxiliar e informar de la planeación y realización de actividades.

Las sesiones son abiertas excepto en los casos en que se considere lo contrario. Tanto las sindicaturas como las regidurías pueden ser removidos de su cargo por su inasistencia durante dos meses. En ausencia de la presidencia municipal, le sustituye la persona que funge como secretaria, pero dicha ausencia no puede prolongar por más de dos semanas.

2.3 Competencias del ámbito municipal, facultades que inciden en el desarrollo

Una vez descritos los antecedentes que configuraron las características vigentes para el municipio, se analizarán sus instituciones y competencias. Las y los funcionarios del cabildo, órgano de gobierno encargado de la toma de decisiones, recibe las demandas de la población establecida en su territorio.

Para el caso que nos ocupa, el cabildo tiene como tarea fundamental atender la marginación: condiciones, causas y combate de los elementos que configuran la pobreza.

⁸⁷ Merino, Mauricio (editor). *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. México, Cide, 2006. P.62.

Es decir, la federación planea, programa y presupuesta programas para abatir la pobreza, en este esquema el municipio es un colaborador de la política federal.

Debido a las necesidades de la población de los municipios de muy alta marginación es necesario un cabildo colaborador con la población, se requiere el ejercicio de las facultades asignadas al municipio, pues su aplicación puede incidir en la mejora de la calidad de vida de la población.

Por tanto, se describe la manera en que las políticas gubernamentales elaboradas por los ayuntamientos de muy alta marginación corresponden al esquema de la gobernanza, visto desde el marco normativo y funciones de los actores.

Ahora observemos las responsabilidades de los funcionarios del cabildo, tales se refieren al ejercicio de gobierno y se pueden clasificar en 4: políticas; legislativas y reglamentarias; administrativas; financieras y reglamentarias y de seguridad pública. Esto, porque es necesario que para abordar la problemática del gobierno municipal de muy alta marginación se caracterice su gestión con base en sus facultades para determinar:

- Facultades, lo que se puede o no hacer.
- Estructura organizacional, horizontal o vertical que facilita o reitera procesos.
- Prestación de servicios públicos, tipo de servicios, cobertura y calidad.
- Finanzas, solvencia económica que le permite operar: ingresos propios, fuentes federales y privadas.

a) Competencias y funciones políticas

Las funciones y competencias políticas son la base de la gobernanza, en el ejercicio del cabildo se convierte en un facilitador de la acción ciudadana. Al respecto se distinguirán las competencias y funciones políticas, veamos.

La competencia política consiste en el reconocimiento social que los representantes tienen para el ejercicio de todas sus funciones, con base en la definición de gobernanza propuesta en el capítulo 1 tal competencia se refiere a lo que el gobierno realiza para decidir consultando a su sociedad (individuos, organizaciones sociales y empresariales) pero sin olvidar que los responsables son el grupo de funcionarios electos.

Para contar con esta facultad los cabildos deben ser:

- Profesionales.
- Sensibles a las necesidades de la población.
- Creativos para generar soluciones.
- Dialogantes con los distintos actores políticos, empresariales, sociales y ciudadanía.
- Honestos.
- Transparentes.
- Cumplidos en la rendición de cuentas.

La experiencia política y profesional de los representantes municipales les dará mayores herramientas para conducir las actividades dentro del municipio. Dado el caso de que no se cuente con estos talentos, los miembros del cabildo tienen la facultad de nombrar personal competente que les asesore en el cumplimiento de estas tareas.

Para el caso de los municipios estudiados, el nombramiento de los funcionarios de la administración es una tarea que representa un reto, ya que su población es poco profesionalizada. Las funciones a desempeñar, como la celebración de convenios y la elaboración del presupuesto requieren como mínimo de un abogado que sea asesor legal y un técnico en contabilidad, encargado de las finanzas públicas.

Se mencionan elementos como la sensibilidad para entender las necesidades de la población, es decir el funcionario municipal debe conocer y entender las dinámicas de la sociedad que gobierna; la creatividad para generar soluciones ya que se cuenta con recursos

escasos y la necesaria capacidad de diálogo con otros ámbitos de gobierno, con empresas, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos.

El combate a la marginación se plantea como una tarea complicada que en el marco de la gobernanza no puede ser unilateral, “la acción de gobierno enfrenta los retos de reducir los espacios complejos y generar lógicas de cooperación y flujos de información para la toma de decisiones.”⁸⁸

De igual forma se requiere la honestidad del manejo de los recursos, para ello lo mejor es transparentar las decisiones de gobierno y explicar a los ciudadanos qué es lo que el cabildo tiene proyectado, escuchando la opinión de los actores y haciendo públicos los resultados.

Tabla 10. Competencias políticas

<ul style="list-style-type: none">· Representar al municipio.· Conducir y dirigir las actividades municipales dentro del orden legal.· Dictar las disposiciones necesarias para garantizar el orden y la seguridad.· Presidir ceremonias cívicas y sociales que señale el calendario oficial.· Nombrar a quien funja al frente de la secretaría, la tesorería y el resto de la administración municipal.· Nombrar quienes sean delegados y agentes municipales o convocar a su elección cuando se establezca el procedimiento.· Convocar a la elección de los integrantes de las juntas de vecinos y de los demás cuerpos de colaboración ciudadana en el municipio.· Celebrar convenios con las autoridades estatales y federales.· Proponer cambios en la división territorial del municipio.· Intervenir en el procedimiento de expropiación de bienes privados cuando así lo haga necesario la utilidad pública.· Auxiliar a las autoridades federales en la aplicación de las diversas leyes que así lo especifiquen.· Presentar ante la SCJN las controversias constitucionales previstas por el artículo 105 de la Constitución.· Rendir a la ciudadanía, por conducto del presidente municipal, el informe de gestión de los ayuntamientos.

⁸⁸ Fuentes, Mario Luis, “Una visión de México en el Nuevo Milenio”. México, Paideia, 2006, p. 100.

- Dialogar con los distintos actores: funcionarios públicos de otros ámbitos de gobierno; empresarios, ciudadanos para la elaboración, desarrollo, implementación y evaluación de las políticas.

La información que sirvió de base para este cuadro se consultó en: MATA Xóchitl y Valdez Sergio, "Régimen Constitucional de los municipios" en: PALACIOS Alcocer Mariano "Federalismo y Relaciones Intergubernamentales," Senado de la República, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003. pág. 290 y 292.

b) Competencias y funciones reglamentarias

Este apartado describe las competencias y funciones que los miembros del cabildo tienen con respecto a la reglamentación, con su ejecución se da orden y se identifican derechos y responsabilidades en la tarea de gobierno. El municipio tiene personalidad jurídica, por ello realiza actos de autoridad, en la esfera de su competencia, sin que requiera la aprobación de un tercero.

El artículo 115 de la Constitución señala que el ayuntamiento está facultado para aprobar bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas para organizar su administración pública; regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y asegurar la participación ciudadana y vecinal.

Como se puede observar, por mandato constitucional los municipios contarán con una reglamentación que sirva en principio para organizar y regular sus funciones pero además dichas reglas deben asegurar la participación ciudadana y vecinal. De este modo encontramos un elemento jurídico que está en el marco de la propuesta de gobernanza, *desde la gobernanza, el gobierno no sólo consulta sino gobierna. Por lo tanto, los resultados de las deliberaciones públicas deben tener el carácter de vinculantes.*

La facultad reglamentaria⁸⁹ representa la capacidad de las y los funcionarios a cargo para estructurar lineamientos de política y en ese sentido gobernar, entre las ventajas que tiene la realización de reglamentos se encuentran:

- a) Gubernativa, aportan una imagen al ayuntamiento ante la comunidad desde el punto de vista político y administrativo ya que establecen los principios de actuación de la autoridad municipal respecto a los gobernados.
- b) Jurídica, evitan la improvisación o actuación subjetiva de la autoridad municipal frente a sucesos actos y situaciones de carácter legal, el reglamento resguarda jurídicamente la decisión, validándola frente a cualquier posible recurso o interpretación.
- c) Administrativa, genera un orden al definir facultades, atribuciones, funciones, responsabilidades y obligaciones de las autoridades y las y los servidores públicos municipales en el ejercicio de la función pública. El reglamento permite tomar un punto de referencia, norma escrita para efectuar un acto o tomar una decisión.
- d) Social, garantiza a la comunidad que los actos del gobierno se fundamentan en el principio de legalidad, y en consecuencia, puede la población recurrir ante el ayuntamiento para solicitar servicios de diversa índole con un conocimiento básico de su función en el ámbito local.

Por la importancia e implicaciones que la facultad reglamentaria tiene en el sistema federal, la CPEUM señala sobre los lineamientos que la reglamentación debe establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración así como las y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

⁸⁹ GARCÍA del Castillo Rodolfo, "Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas." Documento de trabajo no. 32, México, CIDE, 1997. pág. 19.

- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de quienes integran los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar para celebrar actos o convenios que excedan el periodo de gobierno del ayuntamiento.
- c) Las normas para celebrar los convenios en materia de prestación de servicios y hacienda pública municipal así como aquellos acuerdos que se generen con el ámbito estatal para la prestación de servicios o atención de funciones de la entidad.
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.
- f) Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos por la prestación de funciones o servicios.

Los municipios pueden asociarse con sus homólogos, tanto para la prestación de servicios como para el ejercicio de sus funciones, esto puede generarse incluso si tales municipios pertenecen a diferentes entidades. En este último caso se requiere que las legislaturas aprueben tal asociación. Del mismo modo, los ayuntamientos pueden regular conjuntamente el desarrollo de centros urbanos que pertenezcan a dos o más entidades que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica.

El ejercicio de estas competencias y funciones reglamentarias pueden ordenar la forma en que el cabildo abordará la marginación, las características de la política, las

condiciones de participación, los compromisos de los actores involucrados. Así también le permite al municipio prestar mejor la prestación de los servicios públicos, por ejemplo si detecta que una comunidad carece de un elemento de bienestar, el establecimiento de una concesión a un privado puede ser una alternativa para mejorar la demanda de un bien.

Como para casi todos los problemas públicos, las y los miembros del cabildo deberán ser creativos y utilizar su facultad reglamentaria para contrarrestar las condiciones de marginación en las que están inmersos los habitantes de su comunidad.

Tabla 11. Competencias reglamentarias

<ul style="list-style-type: none">· Aprobar bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones.· Regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y asegurar la participación ciudadana y vecinal.· Establecer las bases de la administración pública y procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y órganos a cargo de dirimir controversias.· Establecer los casos en que se necesita el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento para resolver sobre el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que excedan el periodo de gobierno.· Establecer las normas para celebrar los convenios en materia de prestación de servicios y hacienda pública municipal así como aquellos acuerdos que se generen con el ámbito estatal para la prestación de servicios o atención de funciones de la entidad.· Establecer el procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal.· Asociarse con sus homólogos, tanto para la prestación de servicios como para el ejercicio de sus funciones.· Regular conjuntamente el desarrollo de centros urbanos que pertenezcan a dos o más entidades que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica.
--

Artículo 115, fracción segunda, párrafo 2, inciso i) de la fracción tercera y fracción sexta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) Competencias y funciones administrativas

En materia administrativa el cabildo tiene dentro de sus competencias la planeación del desarrollo municipal, en este plan se marcan las directrices de gobierno. El plan se debe basar en la detección de necesidades municipales que deben ser atendidas, debe plantear metas, objetivos y líneas de acción que serán realizadas. La elaboración del plan de desarrollo municipal no es completamente libre puesto que debe inscribirse en el marco de los planes estatal y nacional de desarrollo.

Desde la óptica de la gobernanza la planeación del desarrollo municipal debe considerar a los actores de la sociedad. Esto además de los beneficios que puede implicar para la congruencia entre lo planeado y las necesidades, representa una experiencia que puede trascender los periodos de gobierno. En materia de administración, se puede observar que en 2016 se realizaron principalmente los siguientes trámites y servicios municipales:⁹⁰

- 50.1% pago del impuesto predial. Destaca que 85.6% de municipios y delegaciones censales realizaron actividades de gestión catastral y cobro del predial.
- 13.2% pago de derechos por suministro de agua potable y drenaje.
- 4.2% copia certificada del acta del registro civil.
- 3.9% cultura física y deporte.
- 3.2% consulta en el Portal de Obligaciones de Transparencia.

⁹⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de gobiernos municipales y delegacionales. La información corresponde a 2,451 municipios y delegaciones que brindaron datos en las distintas preguntas desagregadas en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/CNGMD_2017_Resultados.pdf Consultado el 6 de octubre de 2019.

Asimismo, dado que los municipios son autónomos tienen la posibilidad de organizar su estructura orgánica lo cual les permite establecer las áreas encargadas de las competencias. Para el caso de los municipios de muy alta marginación, el organigrama debe ser sencillo, como se muestra a continuación.

Gráfico 3. Estructura orgánica del municipio



Tomado de: Seis pasos para organizar, gestionar eficazmente y profesionalizar los recursos humanos en las administraciones municipales. Secretaría de Gobernación, México, 2007. P. 43. Se propone la incorporación del área de línea punteada.

La estructura orgánica representa las funciones esenciales para gobernar, su perspectiva de atención, orden o caos:

“los municipios pequeños: tienen 60 trabajadores en promedio, aunque hay casos de municipios con menos de 20 empleados. [...] la recaudación municipal representa menos del 20% de los ingresos. Además en 60% de los gobiernos municipales del país no se tiene un reglamento interno básico de la administración municipal; en casi 80% de los municipios no se tiene un reglamento de planeación; en la mitad de los

municipios no hay área administrativa de recursos humanos. [...] Los funcionarios de primer nivel de la administración municipal: 30% tienen menos de un año en el puesto, 55% tienen menos de tres años y sólo 5% tienen más de cinco años de antigüedad; además la mitad de los funcionarios municipales no tenían experiencia previa en la administración pública antes de ocupar su puesto actual.”⁹¹

Asimismo se tiene el dato sobre las funciones principales que se reportaron en 41,952 instituciones de la administración municipal y delegacional, de las cuales el 29.3% del total se dedica a: ⁹²

- tesorería o finanzas 3,107, 7.4%
- secretaría del ayuntamiento 2,411, 5.7%
- servicios públicos 2,352, 5.6%
- obras públicas 2,310, 5.5%
- desarrollo integral de la familia 2158, 5.1%

Veamos ahora cómo se elige a las y los responsables de cada función, en principio el cabildo y la presidencia son electos por el voto popular. A partir del tercer nivel se deben designar las y los funcionarios, cada una de las funciones esquematizadas enuncia un perfil que es difícil de cubrir, debido a los niveles de estudio de la población del municipio de muy alta marginación. No obstante, son dos los puestos que mínimamente deben cubrirse con un profesionista:

⁹¹ Cabrero Mendoza Enrique y Peña Ahumada José A, “Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance”. El caso de los gobiernos locales en México. P. 9.

⁹² Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de gobiernos municipales y delegacionales. La información corresponde a 2,451 municipios y delegaciones que brindaron datos en las distintas preguntas desagregadas en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/CNGMD_2017_Resultados.pdf Consultado el 10 de octubre de 2019.

- La Secretaría del ayuntamiento que como vemos se encarga de los asuntos jurídicos ahí se requiere una persona profesionalista jurídica, responsable de velar por la legalidad de los actos.
- La Tesorería municipal requiere mínimo de una persona técnica en contabilidad porque revisa el ejercicio de los ingresos y egresos efectuados además de que proyecta el presupuesto que es un instrumento fundamental para gobernar.

La selección de las y los funcionarios es un factor clave no sólo por la eficacia y la eficiencia con la que deben responder los gobiernos. También por la democratización de las decisiones, propia del planteamiento de gobernanza; se requiere de un cuerpo profesional y creativo para decidir consultando a la sociedad. En este sentido, debería considerarse un área de segundo nivel encargada de comunicarse con la comunidad, puesto que desde un esquema de gobernanza, la consulta hacia la ciudadanía es una actividad que forma parte de la toma de decisiones.

Quienes integran el ayuntamiento pueden contar o no con experiencia propias de administración. Esto representa un problema de fondo porque la ciudadanía puede darle el cargo a una persona sin que demuestre las aptitudes para su desempeño. Para gobernar no son suficientes las buenas intenciones, la falta de experiencia puede ocasionar desorden e ilegalidad.

No propongo que se modifiquen los requisitos de elegibilidad sino que la creación de un cuerpo de profesionistas que asesoren a las y los funcionarios electos y desempeñen con profesionalismo y experiencia las tareas estratégicas del ayuntamiento. “La profesionalización ha de suponer una política integral que busca garantizar que, en efecto, un determinado cuerpo burocrático tenga las capacidades para cumplir con sus responsabilidades de manera estable.”⁹³

⁹³ Merino, Mauricio (editor). *Op. Cit.* P.66

De la agenda de los municipios a analizar sólo 12 que son los que pertenecer a los estados de Chiapas, Puebla, Michoacán y Veracruz cumplen -por lo menos de manera formal- con el requisito de establecer un cuerpo profesional para la realización de las funciones municipales, esto a través del establecimiento de un servicio civil de carrera.

El autor Octavio Acosta menciona que para implementar sistemas de profesionalización municipal, se requieren las siguientes condiciones mínimas⁹⁴:

1. La existencia de un modelo técnico-metodológico.
2. Herramientas e instrumentos técnico-administrativos para la descripción de puestos, la capacitación, la evaluación, la certificación, la selección, el reclutamiento, etcétera.
3. Personal de tiempo completo con la capacidad técnica de implementación.
4. Autoridades políticas con visión de futuro y voluntad política.
5. Un marco jurídico adecuado.
6. Un periodo de aproximadamente cinco años para su implementación y consolidación.
7. Recursos económicos para financiar el proceso.
8. Estabilidad institucional (inexistencia de conflictos graves y situaciones de ingobernabilidad).

Dentro de los obstáculos de implementación encontrados por Octavio Acosta se encuentran⁹⁵:

- Es facultad del presidente municipal designar y remover a los funcionarios.
- La costumbre y cultura política es de discontinuidad.
- Cada tres años se renueva el personal hasta 90%

⁹⁴ Acosta, Octavio, *Experiencias, Retos y Desafíos en:* Merino, Mauricio (editor). *Op. Cit.* P.202.

⁹⁵ *Íbidem.* P.203.

- No existen o son débiles las instancias de control social.
- El periodo de gobierno es limitado (3 años).
- No hay reelección de autoridades municipales de periodos de 4 años. (énfasis añadido)
- Se mantienen estructuras verticales y autoritarias.

El impacto de la profesionalización se verá reflejado en los resultados de las áreas, en la medida que los funcionarios electos y designados tengan mayor experiencia y conocimientos podrán solucionar los problemas y ofrecer resultados apropiadamente. Asimismo al disminuir la opacidad de su gestión podrán incorporarse a esquemas de la gobernanza.

Otro facultad administrativa que debe analizarse es la prestación de servicios públicos, ya que en los municipios de muy alta marginación el acceso de la población a los servicios públicos es deficiente. Entonces, si el cabildo tiene facultades en materia de prestación de servicios también está en sus manos la disminución de la pobreza.

La condición de marginación se refiere a que los individuos no cuentan con los satisfactores básicos de bienestar, como son la vivienda, el agua, la energía eléctrica, la educación y los alimentos. Parte de los problemas de la materialización del bienestar están relacionados con la adecuada prestación de los servicios públicos que son competencia del ayuntamiento.

“Ninguna persona puede acceder al bienestar y al desarrollo sin disponer de capacidades personales y colectivas como son la salud y la educación. La falta de servicios básicos como el acceso al agua potable, drenaje y el alcantarillado son centrales en términos de bienestar social pero sobre todo en términos de que las personas puedan conservar una buena salud. No puede soslayarse que el acceso a

los servicios básicos influye en la calidad de vida de las familias, el sólo hecho de no tener agua potable es un factor de riesgo para niños y niñas”⁹⁶

En tal sentido no se trata sólo de establecer un servicio, sino de la calidad de su prestación, es decir de garantizar el acceso y la calidad de los bienes que se proveen. Hay varias formas de prestar los servicios públicos, directamente, en asociación con otros municipios, en asociación con la entidad federativa, en asociación con particulares, concesionando o privatizando. Los servicios públicos se prestan a todos los habitantes del municipio, todos deben tener el mismo acceso y disfrute de los mismos.

El municipio está obligado a mantener la prestación del servicio de manera constante y evitando contratiempos pero cuando se enfrenta la muy alta marginación, se tiene el reto de la obra pública como posibilidad de generar efectos multiplicadores en la economía, que para la población se traducen en la:

- Mejora de las condiciones de vida;
- Recreación y cultura; y
- Solución de las necesidades básicas.

Para comprender sus alcances, conviene señalar que la obra pública es la construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de bienes inmuebles o instalaciones que se utilicen para prestar servicios públicos o que fomenten el desarrollo social o económico. En esta función se incluyen también los proyectos integrales, desde el diseño hasta la conclusión de la obra; los trabajos de exploración y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo, subsuelo, desmontes, extracción y aquellos similares cuyo objetivo sea la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo; la instalación de islas artificiales o

⁹⁶ Fuentes, Mario Luis, *Op. Cit.* P.153

plataformas para la explotación de recursos; los trabajos de infraestructura agropecuaria, entre otros.⁹⁷

Los trabajos mencionados puede realizarlos el municipio solo o en colaboración con los gobiernos estatal y federal. Asimismo el financiamiento puede obtenerse con fondos públicos, privados o de organismos de financiamiento. De manera ideal los municipios deben contar con un área de obras públicas pero si esto no es posible la unidad encargada de los egresos puede planear tales proyectos.

La decisión con respecto a la realización de obra pública debe basarse en la detección de necesidades, son un referente los resultados de los censos de población y vivienda. Por ejemplo, si un municipio tiene un alto índice de analfabetismo habría que verificar las condiciones de infraestructura educativa. Con base en la necesidad habrá que diagnosticar, planear, implementar y evaluar el proyecto determinado.

Al respecto destacan las cifras del año 2016, donde 65.2% de las administraciones públicas municipales y delegacionales reportó que abrió espacio a la participación o consulta ciudadana siendo obras públicas el tema de mayor presencia:⁹⁸

- 78.8% obras públicas.
- 53.2% seguridad pública.
- 52.9% salud.
- 52.5% educación.
- 48.2% desarrollo social.

⁹⁷ Obra pública municipal en tomo 2. *Manuales de administración y organización municipal*. México, Banobras e INAP, 1997. P 15.

⁹⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de gobiernos municipales y delegacionales. La información corresponde a 2,451 municipios y delegaciones que brindaron datos en las distintas preguntas desagregadas en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/CNGMD_2017_Resultados.pdf Consultado el 22 de noviembre de 2018.

Tabla 12. Competencias administrativas

- Organizar su propia estructura administrativa.
- Conducir y dirigir la adecuada prestación de servicios públicos.
- Ordenar y planear el desarrollo municipal y dictar las medidas administrativas necesarias para la aplicación de leyes como: asentamientos humanos, ecología y protección al ambiente, etcétera.
- Concesionar los servicios públicos municipales cuando la ley así lo solicite.
- Municipalizar los servicios a cargo de particulares.
- Crear o suprimir organismos desconcentrados o descentralizados paramunicipales con la autorización del congreso del estado.
- Dictar los acuerdos que se requieran para la adquisición de los bienes necesarios para el funcionamiento del municipio o la enajenación de éstos.
- Formular las estadísticas municipales.
- Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra del presidente municipal o de algún otro funcionario.
- Intervenir en los procesos de privatización de las empresas paramunicipales.

COMPETENCIAS Y FACULTADES DE SEGURIDAD PÚBLICA

- Otorgar licencias y permisos en las diversas materias de su competencia.
- Vigilar e inspeccionar sobre el acatamiento de los ordenamientos municipales.
- Amonestar o sancionar a los infractores de la normatividad municipal.
- Organizar y supervisar a los cuerpos de seguridad pública y protección ciudadana que requiera el municipio.

OTRAS FUNCIONES

- De tipo jurisdiccional, por ejemplo, en los estados que se otorga a los jueces municipales facultades para resolver asuntos de cuantía menor o de barandilla.

La información que sirvió de base para este cuadro se consultó en: MATA Xóchitl y Valdez Sergio, "Régimen Constitucional de los municipios" en: PALACIOS Alcocer Mariano "Federalismo y Relaciones Intergubernamentales," Senado de la República, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003. pág. 290 y 292.

d) Competencias y funciones financieras y fiscales

Las Constituciones federal y estatal regulan tales funciones además por la ley de Coordinación Fiscal Federal. Por su parte, el congreso estatal debe expedir la ley de hacienda municipal, la ley estatal de deuda pública y la ley orgánica municipal.

El ayuntamiento se encarga de elaborar la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y el bando de policía y buen gobierno, entre otros reglamentos, que se puedan considerar pertinentes para establecer disposiciones de carácter fiscal. La administración de los ingresos y egresos de un municipio debe estar a cargo de una tesorería municipal.

Cada municipio obtiene ingresos ordinarios y extraordinarios, como ya se mencionó puede presupuestar sus gastos e incluso endeudarse. Si bien en los municipios de muy alta marginación, los sujetos que están obligados a pagar impuestos no representan la primera fuente de ingresos, por lo tanto recurren al sistema de coordinación fiscal y diversos fondos federales que les permite acceder a recursos.

Con respecto a la obtención de ingresos, una fuente es el pago de los contribuyentes del impuesto predial para ello se requiere que exista un registro de cada uno de los terrenos, predios y parcelas ubicados en el territorio municipal. Así también las divisiones, consolidación, mejora, cambio en el uso y valor de inmuebles.

Además del objetivo económico existe un beneficio social, pues el registro catastral representa una radiografía del espacio e incluso las costumbres de la población. Es por tanto un instrumento estadístico que sirve tanto para diagnosticar necesidades como para atenderlos. En caso de que el municipio no pueda realizar el registro catastral se puede apoyar en un órgano paraestatal, en la entidad federativa a la que pertenece o contratar a una empresa.

Otros conceptos gravables son los servicios del registro civil; las herencias; la certificación, legalización, constancias y expedición; la expedición de licencias, registros y

refrendos diversos; el uso de suelo; los servicios de panteones; la construcción; los rastros y servicios conexos diversos; servicios públicos; mercados; diversiones y espectáculos; los estacionamientos; los servicios de grúa por arrastre; el registro de placas; almacenaje de vehículos; servicios de postes; remates no judiciales, la realización de loterías, rifas y sorteos; propaganda publicitaria; la comercialización de carros fúnebres; la expedición de licencias de funcionamiento para giros mercantiles e industriales. Así también los recargos multas y rezagos en el pago de obligaciones y contribuciones.

Aunque la gama parece amplia, los municipios de muy alta marginación deben mejorar la administración de recursos disponibles, a través de ahorros en suministros y la asociación con gobiernos. Aunado a ello, optar por otras fuentes de financiamiento para superar su condición, ya sea mediante la participación con el sector privado, financieras gubernamentales o con organismos internacionales como el Banco Mundial.

En lo que corresponde a los egresos, éstos se plantean en el presupuesto anual, esta también es otra herramienta trascendente para combatir la desigualdad porque se plantean los objetivos primordiales de gasto, los gastos de administración, el pago de deuda y la posibilidad de inversiones. El presupuesto de egresos requiere un trabajo intenso de planeación, es preferente que los proyectos municipales sean a corto plazo, en primer lugar porque el ejercicio es anual y en segundo lugar porque los ayuntamientos sólo aprueban dos presupuestos en su mandato.

“Dentro de los niveles de la planeación se identifican los de largo, mediano y corto plazos, a los que se les conoce también como planeación estratégica, táctica y operativa. La primera abarca la definición de objetivos y políticas; la segunda, la selección de los medios por los cuales han de cumplirse los objetivos específicos; la tercera, equivale a la programación que consiste en la acción de ordenar y vincular cronológica, espacial y técnicamente las actividades y los recursos necesarios para alcanzar en un tiempo dado una meta específica, habiendo establecido ésta

previamente, tanto en forma cualitativa como cuantitativa. La programación traduce las estrategias en proyectos, tareas y acciones calendarizadas.”⁹⁹

En un segundo momento, deberían planear a largo plazo, lo cual es factible considerando el periodo de reelección. Para ello, es necesario implementar la gobernanza, transformando la política clientelar o subsidiaria en la promoción de la sociedad en la solución de los problemas públicos.

Los municipios de muy alta marginación demandan autonomía financiera y fiscal, los recursos propios son limitados; sin embargo se apoyan de los gobiernos estatal y federal.

Tabla 13. Competencias financieras y fiscales

- Formular anualmente el proyecto de ley de ingresos y remitirlos al Congreso del estado.
- Aprobar anualmente el presupuesto de egresos.
- Administrar su patrimonio y su hacienda.
- Controlar y dar seguimiento a la correcta aplicación del presupuesto.
- Realizar los cobros de contribuciones que las leyes autoricen a su favor.
- Imponer sanciones pecuniarias.
- Rendir la cuenta pública de los gastos de su gestión ante el Congreso del estado.

La información que sirvió de base para este cuadro se consultó en: MATA Xóchitl y Valdez Sergio, “Régimen Constitucional de los municipios” en: PALACIOS Alcocer Mariano “Federalismo y Relaciones Intergubernamentales,” Senado de la República, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003. pág. 290 y 292.

Todos los ayuntamientos tienen una ley orgánica municipal también conocida como código municipal, basada en la constitución estatal, permite la organización de su vida hacendaria y administrativa; especifica sus actividades fundamentales, facultades y obligaciones, división territorial y sus principales dependencias.

Al respecto los datos proporcionados por la Encuesta Nacional Sobre Gestión Municipal, Cide-Inegi en 1993, mostraron que la seguridad pública, los panteones y el agua

⁹⁹ Obra pública municipal en tomo 2. *Manuales de administración y organización municipal*. México, Banobras e INAP, 1997. P 77.

eran los servicios más regulados. En el caso del primero y el tercero esto se debe a que el 31% de los municipios muestra sostienen convenios con las entidades o la federación para la prestación. Para acceder al convenio los municipios deben contar con el reglamento respectivo. En lo correspondiente a las finanzas públicas el mismo estudio demostró que en los municipios encuestados:

1. Más del 80% realiza las siguientes actividades: cobro de impuestos, elaboración del presupuesto de egresos, planeación y control del gasto, elaboración de la cuenta pública, elaboración de estados financieros y levantamiento de inventarios.
2. Entre 80 y 60% realiza un análisis de la situación financiera del municipio y actualización de padrones de contribuyentes.
3. Menos del 60% realiza actividades de evaluación de proyectos de inversión, cálculo de participaciones federales, administración y seguimiento de la deuda pública, búsqueda de la disminución del costo de cobrar y administrar tributos, evaluación de los créditos a contratar, administración de inventarios, realización de auditorías y supervisiones financieras y realización de estudios en materia tributaria.

Las y los funcionarios municipales se concentran mayoritariamente en actividades obligatorias, además de que, hay un 20% de la muestra que no manifestó la realización de estas actividades. Esto resulta preocupante ante los planteamientos de gestión local, para que consolidemos federalismo desde la base es fundamental contar con funcionarios preparados académicamente y éticos en el manejo de los asuntos públicos.

Para el año 2016, se tiene el dato de 89,707 disposiciones normativas, la mayoría 70,087 (78.1%) relativas a funciones sustantivas como administración pública; seguridad

pública y transparencia y acceso a la información. Mientras 19,620 (21.9%) corresponden a cuestiones administrativas, como obra pública, presupuesto y licitaciones.¹⁰⁰

La debilidad de la administración municipal se relaciona a la dependencia de los dictámenes elaborados por el Congreso local y a la rendición de cuentas que le deben a dicho órgano, básicamente este nexo tiene que ver con la asignación de recursos.

La gestión financiera estricta es indispensable y relevante para el futuro pues un gobierno pobre e insolvente, financieramente vulnerable, está destinada a la demagogia, no representa ninguna utilidad para sus comunidades y es contradictoriamente un poder sin poder hacer nada importante.¹⁰¹

Para el caso de la facultad financiera y fiscal, esta arena representa un reto no solo por la recaudación sino por los compromisos de pago de administraciones anteriores. En este sentido, la búsqueda de soluciones desde la lógica de gobernanza debe concretarse mínimamente a la existencia de instituciones; poder disperso en la sociedad; recursos suficientes como para llevar a cabo las decisiones; una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada (especializada) y bien organizada; actores corporativos eficiente en su propia esfera, sin que ninguno domine a los demás, y cooperativos en la formulación de políticas públicas, en vez de limitarse a pelear entre ellos.

El reporte de 2016 antes referido, observó la asociación intergubernamental principalmente con el ejecutivo estatal 31%; luego el federal 20.6%; el municipal del mismo

¹⁰⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de gobiernos municipales y delegacionales. En ambos porcentajes hay un 0.3 que no se especifica en la encuesta. La información corresponde a 2,451 municipios y delegaciones que brindaron datos en las distintas preguntas desagregadas en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/CNGMD_2017_Resultados.pdf Consultado el 22 de noviembre de 2018

¹⁰¹ AGUILAR Villanueva, Luis F, Gobernanza y gestión pública, México, FCE, p. 20.

estado 13.2%; órganos autónomos estatales, 10.4% y federales 5%; para temas de: ¹⁰²

- Infraestructura, 16.8%
- Agua potable, drenaje y alcantarillado, 14.7%
- Calles y vialidades, 12.2%
- Inmuebles o espacios públicos, 8.8%
- Limpia, recolección y traslado de residuos sólidos 7.2%
- Resto de los servicios 40.4%

Tales elementos son prioritarios toda vez que el municipio es estratégico en la construcción prospectiva del país por su cercanía con el ciudadano, ya que cuenta con el instrumento local de demandas y necesidades, la satisfacción de éstas dependerá de la capacidad local más que federal.

¹⁰² Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de gobiernos municipales y delegacionales. La información corresponde a 2,451 municipios y delegaciones que brindaron datos en las distintas preguntas desagregadas en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/CNGMD_2017_Resultados.pdf Consultado el 22 de noviembre de 2018.

Apuntes al capítulo 2.

La representación orgánica municipal se integra en el cabildo, para su estudio, se revisó la composición colegiada y las funciones genéricas a desempeñar, visto así hay una necesaria coordinación entre actores, que además son de distintas posiciones políticas; es decir el posible disenso es parte de la sede del ayuntamiento.

Los mecanismos formales de actuación para quienes son integrantes del colegiado están claramente definidos. Además los gobiernos federal y estatal realizan cursos de capacitación para autoridades respecto de cada competencia, por tanto se reconoce el esfuerzo institucional para orientar las funciones.

Esto es, a la luz de las tareas asignadas en lo local y la propuesta de la gobernanza como modelo, se observa en un espacio de posible incidencia de la ciudadanía. Actualmente se le consulta para la realización obras públicas y se le invita a integrar comités. Es importante, considerar las formas de organización social, pues también son representantes de la sociedad quienes pueden hacer política, coordinarse y dar resultados.

Por lo observado en este rubro del trabajo, las características y tareas actuales del municipio visibilizan una posibilidad de ganar de espacios frente a la federación, lo cual requiere de impulso y proactividad, elementos opacados durante décadas, por la presencia estatal y federal.

El diseño desde el marco constitucional del municipio, sustentado en el ejercicio de competencias, expresa la distribución de ámbitos y modelos de hacer gobierno. Así también se mostró la tendencia regulatoria para la solución de los asuntos, si bien se reconoce el aporte de la armonización legislativa; también se identificó que a la par de la claridad de leyes, igual de trascendente es el ejercicio desde la sociedad.

Las competencias y funciones reglamentarias implican entonces, considerar a las organizaciones, a fin de que sus acciones sean vinculatorias y se promueva la innovación, a través del cambio cultural e impacto institucional en la forma de hacer política, esto es acercarse a la gobernanza.

La actuación del gobierno debe ser horizontal, esta concepción está en las leyes de participación ciudadana, lo cual se muestra en el capítulo 4, dedicado a la gobernanza como mecanismo que empodera a la ciudadanía, esto es la factibilidad de hacer vinculante la voz de la sociedad. En tal sentido, el capítulo actual permitió mostrar un panorama de qué hace el gobierno municipal, en adelante se observará qué puede hacer la sociedad.

Ahora bien, se estudió a los gobiernos locales y la capacidad existente para actuar en conjunto, en la atención de situaciones, como el tratamiento de basura; la preservación ecológica o la colaboración para fijar corredores económicos. El diseño vigente da espacio a la actuación coordinada para reducir los costos y mejorar los beneficios en los municipios de muy alta marginación. Como se observará en el próximo apartado, esta alternativa se identifica dentro de los mecanismos de desarrollo.

Respecto del funcionariado, se requiere de una escucha sensible a la ciudadanía, acercarse a la estadística y documentar los procesos de éxito para fomentar buenas prácticas. Sin embargo, si como se analizó los municipios se defienden de los poderes públicos qué ocurre con los ciudadanos ¿es factible la gobernanza en las circunstancias actuales?

El problema por una parte es el control político y el monopolio de la función pública, sin embargo, el optimismo se mantiene cuando se observa que los modelos preexistentes están moviéndose hacia la acción desde la sociedad, por ello toca analizar las previsiones formales que conceden el derecho a la ciudadanía a tomar parte de las decisiones, esto en el contexto de marginación, donde más allá de subsidios y presupuestos clientelares se requiere una participación activa de la población.

CAPÍTULO 3. La relevancia de estudiar a los municipios de muy alta marginación

En esta ocasión se trata de ubicar el concepto de muy alta marginación, para después analizar la factibilidad de que sea un espacio apto, para desarrollar en la población las competencias de gobernanza.

Dentro del primer apartado de este capítulo, se explican las variables de medición de la carencia de necesidades básicas, se observa el comparativo de las cifras de marginación 2000 y 2005, última medición. Los cambios pueden apreciarse ligeramente positivos, pues las cifras, continúan en el mismo bloque de muy alta, alta y media marginación. Es por tanto necesario promover buena política en estos espacios geográficos, desde un entorno democrático que permita la creación de organizaciones para resolver problemas sociales.

Al tener la legitimidad ciudadana el ayuntamiento tiene la capacidad de crear, promover e innovar. Los elevados niveles de pobreza ponen en duda la eficacia de los programas y el ejercicio del órgano, donde prevalecen la desconfianza, incapacidad, menor competencia y subordinación.

La política de reducción de la pobreza debería transformarse en la eliminación de este problema. Los datos son duros, porque al analizar la condición de analfabetismo y personas sin educación primaria por falta de infraestructura o recursos, elementos multidimensionales, se identifica cómo impide o afecta el derecho a la libertad, al conocimiento y a las oportunidades.

Desde la óptica de los derechos humanos es inaceptable que existan poblaciones donde las viviendas tienen pisos de tierra, sin agua entubada y sin sanitario exclusivo, preocupa más en la era de la tecnología, la carencia de energía eléctrica. Un caso grave es el tema del hacinamiento donde existe prevalencia de afectaciones a las niñas y niños.

“El desarrollo humano, según Amartya Sen, no sólo mejora la calidad de vida sino también influye en las capacidades productivas de los individuos y, por tanto en el crecimiento económico, beneficiando a todo el mundo. Los beneficios del desarrollo humano son manifiestos y pueden comprenderse mejor adoptando una visión amplia en cuanto a repercusión general”.¹⁰³

Es entonces indispensable reconocer la importancia del desarrollo, para sociedades con igualdad de oportunidades y eliminación de prácticas por ser pobre, como la criminalización. Para identificar alternativas se estudia el modelo económico, la coordinación intergubernamental de varios municipios, el caso de la gobernanza corporativa, la profesionalización a través de un servicio civil de carrera y la perspectiva de género.

El modelo vigente de hacer gobierno por sí mismo ha sido insuficiente, el asistencialismo es una medida residual y deja a la población subordinada. Es necesaria la corresponsabilidad de quienes viven el problema, convertir a los destinatarios de la política en creadores de alternativas y decisores.

La participación comunitaria debe reconocerse como indispensable, pero para ello será necesario formalizar esta organización, capacitarla para obtener competencias y que permanezca en el tiempo como un factor de cambio social.

“La participación requiere de derechos, capacidades y recursos, organismos que la permitan y una cultura participativa; los medios mediante los cuales se realizan estos requisitos son el régimen de derechos; la existencia de derechos económicos, sociales y culturales; y educación para la ciudadanía”.¹⁰⁴

¹⁰³ Cordera, Rolando y Cabrera Carlos Javier, *La política social en México: Tendencias y Perspectivas*. México, UNAM, 2007. P. 97.

¹⁰⁴ López Leyva, Miguel, *Calidad de la democracia en México*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM; 2017. P.16.

Conviene entender la esfera de derechos como elementos que se intersectan con la posibilidad de gobernanza, esto es, si la ciudadanía tiene los satisfactores, ejerce y exige corresponsabilidad así puede influir en la toma de decisiones.

Hay distintas formas de convivencia comunitaria, que dan lugar a la solución inmediata que pueden incidir en el desarrollo, para impulsar una agenda y unirse a redes políticas, económicas, medio ambientales, culturales, entre otras.

La expectativa es que la situación de marginación puede cambiar por el desarrollo económico, la coordinación intergubernamental de varios municipios, el caso de la gobernanza corporativa, la profesionalización a través de un servicio civil de carrera y la perspectiva de género. Elementos que se analizan en el apartado segundo de este tercer capítulo.

También se caracteriza el ámbito de estudio en lo estatal, se observan las variables del índice de marginación, son 10 los estados donde existen municipios de esta tipología, esto es 31% del total del país. En el ámbito municipal se tomaron los datos de 38 municipios para identificar las necesidades de bienestar y la agenda de políticas.

Los estados analizados serán objeto de estudio respecto de las formas de participación reconocidas en la legislación, será interesante tomar en cuenta el indicador de bienestar para el estudio del capítulo 4, ya que pueden servir para generar políticas que contribuyan al bienestar.

3.1 La medición de la carencia de necesidades básicas

En el capítulo anterior se observaron las competencias que caracterizan al municipio mexicano, en este apartado se define a los municipios de muy alta marginación para observar cómo pueden implementar sus facultades mediante programas que corresponden a su contexto social, geográfico y económico.

De las mediciones a la marginación de los años 2000 y 2005, se identifica que los componentes del índice impactan al desarrollo, esto es que por la medición realizada se observa la asociación de cada elemento como un factor que afecta el entorno de igualdad.

Tabla 14. Número de municipios según el índice de marginación 2000 y 2005

Índice de marginación	Número en el año 2000	%	Número en el año 2005	%	Diferencia
muy alto	391	15.79%	365	14.74%	-26
Alto	915	36.95%	886	35.78%	-29
Medio	492	19.87%	501	20.23%	9
Bajo	426	17.21%	423	17.08%	-3
muy bajo	251	10.14%	279	11.27%	28
ND	1	0.04%	0	0.00%	-1
	2476	100.00%	2454	99.11%	

Fuente: Índice Conapo 2000 y 2005

Para el año 2000 en suma 1798 pertenecen al bloque de muy alta, alta y media marginación y en 2005 se reduce a 1752, esto es 46 municipios dejaron este bloque, lo cual es 2% del total.

De 2476 municipios contabilizados, de un periodo a otro, 26 clasificados como de muy alta marginación han cambiado. Sin bien podría cuestionarse por qué en la alta marginación puede implementarse la gobernanza, este trabajo busca sostener por qué es factible y particularmente necesario,

La metodología de medición de la marginación se basa en la carencia de las necesidades básicas como son la educación, la salud, la dispersión de la población, entre otros. Se trata del Índice de Marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO) un índice compuesto de variables de correlación alta para mostrar objetivamente el déficit, a través de:

1. el porcentaje de población analfabeta de 15 años o más, las personas sin escolaridad generalmente son hablantes de lengua indígena, carecen de la

posibilidad de llenar un formato para acceder a un programa por sí mismo, lo cual debilita sus oportunidades. Datos del año 2016 muestran que además, 22.6% tienen discapacidad.¹⁰⁵

2. el porcentaje de población sin primaria completa de 15 años o más, quienes se encuentran en este grupo están subordinadas a ideas falsas; miedos y discriminación por su forma de comunicarse.
3. la proporción de población en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo, son personas con alta probabilidad de adquirir una infección; asimismo tener un sanitario propio es elemental, el derecho a la privacidad, cuando menos.
4. la proporción de población en viviendas sin energía eléctrica, afecta la accesibilidad a telecomunicaciones, información, seguridad y distracción. Es una situación que no ocurre en países como Israel, España, Japón, Albania, Cuba y Argentina, entre otros.¹⁰⁶
5. la proporción de población en viviendas sin agua entubada, el impacto a la salud genera enfermedades gastrointestinales y de la piel. La posibilidad de sufrir algún acto de violencia al trasladar el agua así como los altos costos que deben pagarse son consecuencias de carecer de este servicio.
6. el porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento, este tema afecta el desarrollo de la persona, sobre todo a los menores de edad quienes son frecuentemente violentados.

¹⁰⁵ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), *Informe 2018*, en: https://www.inee.edu.mx/portalweb/informe2018/04_informe/capitulo_010401.html, consultado el 10 de octubre de 2019.

¹⁰⁶ Banco Mundial, *Acceso a la electricidad*, en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/EG.ELC.ACCS.ZS> Consultado el 10 de octubre de 2019.

7. la proporción de ocupantes en viviendas con piso de tierra, se habla de una serie de enfermedades derivada de la falta de higiene y afecta el desarrollo de la persona.
8. la proporción de población en localidades con menos de 5 000 habitantes, en este aspecto se observa la dispersión en un territorio lo cual es asociado a la pobreza.
9. el porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos, es la posibilidad de acceder a bienes y servicios a través de recursos obtenidos por una forma de empleo.

La marginación vista así parece una condicionante, es decir al carecer de un satisfactor hay una cadena de repercusiones a la calidad de vida, como son la salud, el empleo y la educación. Desde una óptica económica además de que reduce la movilidad social, la ausencia del servicio les genera una carga monetaria que deben cubrir para acceder a la luz o al agua, por ejemplo. Otro elemento es el impacto a los derechos humanos, la vulnerabilidad a que se vean afectados como es el caso de la niñez, en lo particular se ha documentado la violencia física y el embarazo adolescente.

En la medición se observa la presencia de tales estadísticas en los municipios donde es menos probable la inversión de empresarios, la tecnología es incipiente e inclusive son zonas donde la bancarización es escasa sobre todo por la infraestructura instalada. A continuación se presentan algunas cifras del 2015.

Tabla 15. Inclusión financiera en población rural¹⁰⁷

Celular	Uso de efectivo	Banca
<p>Sí 16,490,408 (61.7%) 8,830,792 (53.6%) pueden utilizar una aplicación móvil.</p>	<p>18,055,222 (75.6%) recurren a préstamos personales con conocidos. 11,244,921 (68.5%) guarda dinero en su casa</p>	<p>492,953 (1.8%) utiliza tarjeta de débito. 9,420,805 (35.2%) tiene una tarjeta donde recibe apoyos de gobierno. 4,991,873 (69.8%) en los 3 últimos meses no utilizó su tarjeta de débito para compras</p>

Fuente: INEGI y Comisión Nacional Bancaria y de Valores. *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2015*.

En la población encuestada del ámbito rural es notable cómo ha permeado el uso de un celular, eso sin duda representa una posibilidad o área de oportunidad para generar redes de incidencia.

Actualmente quienes están presentes en tales localidades son: el gobierno a través de instituciones de salud y educativas; los órganos autónomos mediante las universidades y las elecciones; así como las organizaciones de derechos humanos.

¹⁰⁷ INEGI y Comisión Nacional Bancaria y de Valores. *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2015*. Datos tomados respecto de la población rural encuestada 26,746,453 personas. Páginas 19, 20, 27, 31, 36, 39 y 61. En: <https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Encuesta%20Nacional%20de%20IF/ENIF%202015.pdf> Consultado el 10 de octubre de 2019.

3.2 Las opciones del desarrollo

¿Tales municipios están condicionados a permanecer estáticos? Hemos planteado hasta aquí el problema pero es necesario hacer un ejercicio donde se identifiquen alternativas al respecto se observó: el enfoque económico, la coordinación intergubernamental de varios municipios, la participación corporativa, la profesionalización y la perspectiva de género.

A manera de ejemplo de que tal situación puede revertirse, se plantea el estudio realizado por Jesús Arroyo y Antonio Sánchez, respecto del caso de España donde para ingresar a la Comunidad Económica Europea se buscó el desarrollo de comunidades de mayor atraso para lograrlo identifican algunas iniciativas de:¹⁰⁸

1. Ocupación, crear empleos, pequeñas empresas individuales o comunitarias, promover redes de ayuda, formación orientada a la reinserción laboral y acciones contra la marginación social.
2. Promoción empresarial, vigilar y ayudar a empresas nuevas e impulsar redes locales de formación y respaldo a emprendedoras.
3. Desarrollo económico, combina políticas de apoyo a la consolidación de factores estructurales que permitan competitividad. Políticas del gobierno municipal para mejorar la capacitación de los recursos humanos, el conocimiento de los mercados y la oferta local, la atención al papel que desempeña el entorno local y aprovechamiento de factores intangibles.

La perspectiva del desarrollo económico sugiere la posibilidad de incrementar el ingreso por habitante como una forma de lograr el crecimiento para la sociedad y la

¹⁰⁸ Arroyo Alejandro, Jesús y Sánchez Bernal, Antonio, *Op. Cit.* páginas 102 y 103.

incorporación de comunidades a modelos de competencia. Las estrategias gubernamentales han apostado a ello, en algunos casos logrando mantener los indicadores.

En otra alternativa, de solución de problemas comunes, la coordinación intergubernamental es una posibilidad viable que pueden desarrollar los municipios de alta marginación que comparten situaciones y una agenda a la cual dar cobertura.

Al respecto los municipios pueden elaborar, ejecutar y evaluar acciones de interés común mediante convenios de colaboración que fortalezcan proyectos de desarrollo con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil que trabajen el tema económico o social que se busca atender. Esta propuesta tiene una mayor viabilidad si las políticas gozan de institucionalidad y los funcionarios permanecen en el tiempo (más adelante en te apartado se hablará del servicio profesional).

Otro caso interesante, este planteado desde la gobernanza, es el desarrollo de los proyectos denominados la Franja y la Ruta; el desarrollo sinérgico Beijing, Tianjin y Hebei así como la franja económica del Río Changjiang con el objeto de impulsar a los sitios de minorías étnicas, pobres y configurar un desarrollo regional.¹⁰⁹

En este caso observamos el modelo económico a través de un mejor modelo que impulsó la mano de obra, proyectos de transporte e hidráulicos, la protección ecológica donde participa la población para elevar sus beneficios.¹¹⁰ Esto de la mano con una estrategia regional, situación permitida en el marco mexicano. Sería una opción positiva que las comunidades se unieran para generar un contexto más equilibrado.

¹⁰⁹ Xi Jinping, *La gobernanza y Administración de China II*, Ediciones de Lenguas Extranjeras, República Popular de China, 2018, P. 259 y 260.

¹¹⁰ *Ibíd.* P. 107 y 108.

Para cerrar el ejemplo del país de China se muestra a continuación un fragmento del discurso del presidente Xi Jinping:

“ [...] Debemos centrarnos en movilizar el entusiasmo, la iniciativa y la creatividad de las masas populares necesitadas, enfocándonos a cultivar en ellas las habilidades básicas para desarrollar la producción y hacer negocios, y prestando atención a la estimulación de su vitalidad interna para librarse de la pobreza y prosperar, y mejorar su capacidad de autodesarrollo”¹¹¹

Tal referencia destaca el papel que tiene la población, la necesidad de generar competencias para que las personas logren por mejorar su entorno y el de su comunidad, lo cual implica innovar o por lo menos buscar alternativas a lo ya conocido. El plan de este país es eliminar la pobreza en 2020, a la fecha su medición oscila en el 8% de pobres.

Aquí el modelo de gobernanza puede funcionar para ello o para otras formas del bienestar, como el desarrollo desde la visión de protección al medio ambiente o la perspectiva intercultural. En todo caso eso dependería de la cosmovisión de quienes habitan en los municipios.

Entonces, deberá considerarse el espacio que ocupa la marginación, esto es, su geografía como una debilidad pero también una fortaleza para el desarrollo de comunidades, por ejemplo sustentables.

El impulso que puede gestarse dependerá de una acción conjunta. Para ello, los índices constituyen una herramienta de qué hacer, dirigen las acciones hacia las necesidades y oportunidades. En el capítulo anterior se observaron las competencias que caracterizan al municipio mexicano, en este define a los municipios de muy alta marginación

¹¹¹ Ibíd. P. 109.

para observar cómo pueden implementar sus facultades mediante programas que corresponden a su contexto social, geográfico y económico.

En la búsqueda de un bienestar, la gobernanza municipal puede servir como mecanismo para que a través de políticas locales se procuren oportunidades de empleo, educación, salud, esparcimiento. Los municipios de muy alta marginación tienen características homogéneas, con diferencias mínimas que pueden darse en la unidad geográfica particular y se estudian porque son un elemento de desarrollo que debe ser impulsado para disminuir las brechas de la desigualdad.

Otra posibilidad para generar desarrollo es la profesionalización y el establecimiento de un cuerpo de personas técnicamente preparadas para atender las necesidades en los ayuntamientos de alta marginación.

Al analizar estudios e investigaciones sobre el municipio prevalece la perspectiva de que son espacios transformados, cuyo crecimiento ha sido parte del desarrollo y de la mano de ello la población y un mayor número de demandas. Sin embargo el municipio de muy alta marginación es distinto, son municipios sin desarrollo, de población escasa y donde la exigencia está focalizada a la transferencia de recursos.

Esto implica la necesidad de gobiernos municipales creativos, promotores de un desarrollo, interlocutores y democráticos. Las y los representantes designados son personas de la propia comunidad que ya se dijo deben lograr este cambio en tres o cuatro años. Destaca la reforma del artículo 115 que permite la reelección de hasta por un periodo más de tres años, un sexenio es un tiempo para generar mejores políticas y atender los desafíos de la gobernanza.

Los diseños de municipio son convencionales, como se observó en el capítulo 2. En cambio, una estructura funcional que reconoce a la ciudadanía como función, apuesta a la profesionalización y la competencia ciudadana para la autogestión que puede promover mejores políticas y decisiones.

En el siguiente capítulo se observará el caso de un área que transformó la oficina del Desarrollo Integral a la Familia (DIF) en una Dirección de Desarrollo Humano, el DIF representa un lugar conocido en el como modelo de asistencia es notable, también es un sitio común de servicios reconocidos.

Sin embargo transformar lo local va desde la estructura, la forma de organización y las capacidades que permitirán una respuesta de la mano con la ciudadanía. El programa que se observará más adelante relata un caso de éxito pero que no permaneció en el tiempo, México necesita gestiones innovadoras pero cuerpos profesionales que puedan dar continuidad a las buenas prácticas quizá a través de modelos como el del servicio profesional.

Tabla 16. Propuesta de administración profesionalizada

Función	Actualmente	Después
Presidencia y regidurías	17,115 electos (3.46%)	17,115 electos (3.46%)
Secretaría, tesorería, oficialía	295,234 (59.63%)	36,675 designadas (7.41%)
Otras autoridades		Servicio Civil de Carrera 258,559 (52.22%)
Personal de Apoyo	Sindicalizados y otros (36.92%)	Sindicalizados y otros (36.92%)

Fuente: Rojo, Pablo. ¿Hacia un modelo de profesionalización? En: Merino, Mauricio (editor). *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. México, Cide, 2006. P.253

La propuesta de Pablo Rojo apuesta a un modelo donde cierto número de personas del funcionariado respondan a un servicio profesional de carrera. Sumando a la propuesta cabe la posibilidad que ese cuerpo tenga conocimientos estandarizados para capacidades

en las materias que a la marginación más ocupan: salud, vivienda, alimentación, empleo y participación ciudadana.

A manera de ejemplo el autor se refiere a los comuneros en poblaciones de usos y costumbres, menciona que al encargarse de funciones públicas a lo largo del tiempo adquiere especialización, le permite conocer la función y su desempeño:

“La frecuente rotación de las autoridades no genera discontinuidades. Es más importante que lleven a cabo los proyectos acordados por la asamblea o los grupos de ancianos que el proyecto aventurado del presidente municipal que dura un año en el cargo. En este sentido el funcionario es menos trascendente que la política pública”.¹¹²

Entonces sería deseable caminar en el sentido de la gobernanza pero también de un servicio profesional que analice y conozca las variables de la marginación, sus causas y efectos en el acceso de la población, a servicios públicos básicos para un nivel básico de bienestar, las características de la vivienda; de educación, a través del porcentaje de alfabetismo y la educación primaria; la dispersión de la población y la capacidad de compra que tienen las personas asalariadas.

Finalmente, se ofrece el enfoque de género como una alternativa transversal para desarrollar a los municipios marginados. Las mujeres como grupo hemos sido invisibilizadas en el ámbito público, así también la marginación se convierte en una forma de discriminación que debe ser resuelta.

Si se aborda la pobreza desde la perspectiva de género, además de las variables que se analizan (de las cuales se cuenta con información estadística a nivel nacional), se deben tomar en cuenta que las mujeres viven los efectos de la pobreza de formas más severas que los hombres por razones de discriminación, traducidas en

¹¹² *Ibíd.* P. 262.

situaciones de múltiples desventajas sociales, así como en la falta de acceso, uso y control de recursos básicos¹¹³.

La igualdad de género significa que las mujeres y los hombres disfrutan de la misma situación y que tienen iguales condiciones para la plena realización de sus derechos humanos y su potencial de contribuir al desarrollo, político, económico, social y cultural y de beneficiarse de los resultados.

De allí que para el logro de la igualdad de género sea necesario el establecimiento de un conjunto de medidas que permitan compensar las desventajas históricas y sociales que les impiden disfrutar por igual de los beneficios del desarrollo y tener un acceso igualitario a las decisiones públicas y privadas y al poder.

La metodología de género aporta a la política una visión de la situación de las mujeres, así como la estandarización de roles en la sociedad que acrecentan la desigualdad. Desde el enfoque de género se visibilizan las circunstancias de las mujeres pero también de otros grupos como personas de la tercera edad, con discapacidad, indígenas.

Una oficina importante para eliminar la marginación es la Instancia Municipal de las Mujeres donde se desarrollan tareas para promover la igualdad entre mujeres y hombres desde una perspectiva de género, ésta entendida como una visión científica para analizar las relaciones de poder, los fenómenos con base en los roles sociales y la visión androcéntrica.

A través de esta metodología, las mujeres son visibles en la condición de subordinación, dependencia y discriminación, lo que tiene como consecuencia la desigualdad, la falta de democracia, justicia y desarrollo humano. Solo a través del

¹¹³ Zamudio Sánchez, Francisco, Ayala Carrillo, María y Arana Ovalle Roxana, *Mujeres y hombres. Desigualdades en el Contexto Mexicano*. Universidad Autónoma de Chapingo. México. P. 272.

reconocimiento de las diferencias se pueden ubicar las condiciones de vida, las posibilidades que tienen y el acceso a los derechos humanos.

Otro elemento importante es la denominada brecha de género, es decir la distancia entre la satisfacción de necesidades y desarrollo personal atribuibles al género y cuestiona en qué medida la organización de la sociedad, a partir del género, facilita o dificulta a sus integrantes la satisfacción de sus necesidades vitales y la realización de sus aspiraciones

La incorporación de la perspectiva de género es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad.

Establecer un marco conceptual y de referencia sobre el desarrollo humano y local con perspectiva de género, es indispensable para el diseño de políticas públicas municipales para la igualdad de género.

El paradigma del desarrollo humano se centra en las personas, en el bienestar de hombres y mujeres, en el crecimiento de sus capacidades y libertades, por ello puede afirmarse que su realización se encuentra condicionada a la igualdad de género.

3.3 Características del ámbito estatal de los municipios analizados

Los municipios de muy alta marginación analizados, forman parte de los estados de Campeche, Chihuahua, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán. Destaca que con base en el Índice de marginación del Consejo Nacional de Población hubo algunos cambios en las variables del indicador de 2000 a 2005.

En el estado de Chiapas, la marginación bajó del primero al segundo lugar; sin embargo, esto no significó una disminución en su nivel de marginación pues éste ascendió de 2.25 a 2.32.

Guerrero ocupa ahora el primer lugar, su índice se elevó de 2.11 a 2.41. Por otra parte, Veracruz deja el grado muy alto de marginación, 1.27 para ubicarse en alto, 1.07. Chihuahua continúa en el nivel bajo y pasa del lugar 26 al 23 a nivel nacional.

Tabla 17. Marginación por entidad federativa

Entidad federativa	Grado de marginación 2000	Grado de marginación 2005	Lugar que ocupa en el contexto nacional 2000	Lugar que ocupa en el contexto nacional 2005
Chiapas	Muy alto	Muy alto	1	2
Guerrero	Muy alto	Muy alto	2	1
Oaxaca	Muy alto	Muy alto	3	3
Veracruz	Muy alto	Alto	4	4
San Luis Potosí	Alto	Alto	6	6
Puebla	Alto	Alto	7	7
Campeche	Alto	Alto	8	8
Michoacán	Alto	Alto	10	10
Yucatán	Alto	Alto	11	11
Chihuahua	Bajo	Bajo	26	23

Fuentes: Índice Conapo 2000 y 2005

En los estados mencionados de 2000 a 2005, el avance educativo más notable se dio en Oaxaca donde la población analfabeta de 15 años o más disminuyó en 2.14%; igualmente en personas sin primaria completa de 15 años o más disminuyó en 7.55%. No obstante tanto en Oaxaca como en Chiapas aumentó en 11.2 el porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo. Este último estado, Veracruz y Oaxaca disminuyeron en 6 puntos porcentuales los ocupantes en viviendas sin energía eléctrica. Chiapas y Guerrero en un punto porcentual y Chihuahua en medio punto aumentaron la población en viviendas sin agua entubada. Puebla disminuyó en 8.23% la población que vive

en piso de tierra. La dispersión sigue aumentando en más de 2% en San Luis Potosí, Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

En un contexto donde las necesidades básicas están pendientes se hace indispensable la participación informal para solución de problemas:

“Para Morlino la participación es una dimensión procedimental que, en términos generales, implica que ciudadanos, organizaciones y partidos participan y compiten para elegir a sus autoridades. Sin embargo, para el autor, la participación tiene dos sentidos más amplios: la identificación grupal y la influencia en las decisiones políticas. Basado en ello, propone tres formas básicas: convencional (referéndum, elecciones, membresía en organizaciones políticas y asociaciones en general), no convencional (huelgas, manifestaciones, revueltas) y canales de participación en políticas públicas específicas”.¹¹⁴

Al respecto se puede observar que si bien existen formas reconocidas donde se contempla a la ciudadanía, también existen mecanismos comunitarios que se han dado desde los usos y costumbres. A manera de referencia el capítulo 4 analiza las formas de participación formal que son reconocidas en las entidades federativas Campeche, Chihuahua, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán. Será interesante el análisis a la luz de las carencias básicas del desarrollo.

3.4 La caracterización de los municipios analizados

Se analizan 38 municipios de muy alta marginación que ocupaban en el 2000 del lugar 12 (Atlixac, Guerrero; 2.56) al 386 (Santa María Lachixío, Oaxaca; 1.05) nacional. De ellos 45% son municipios rurales, 26% son rural menor y 29% semiurbanos. Los partidos que gobiernan estos municipios son: 8% coaliciones; 18% partidos locales; 18% el PAN; 45% PRI y 11% PRD. El análisis de la agenda con base en los programas permitió identificar

¹¹⁴ López Leyva, Miguel, *Op. Cit.* P.16

elementos que favorecen a la gobernanza, con ellos se ejemplifica la acción creativa y profesional de gobierno que se presenta en un ámbito de muy alta marginación.

Con excepción del municipio de Las Margaritas en Chiapas, la población de estos municipios no sobrepasa los 49,300 habitantes. San Martín de las Peras en Oaxaca es el municipio con mayores problemas educativos: la proporción de población analfabeta de 15 años o más es 70.65% y el 90% de su población de 15 años o más no tiene primaria completa. La población de los 38 municipios sobrepasa el 50% de viviendas con hacinamiento, el 87% habita en viviendas con piso de tierra y tiene comunidades donde el 100% es menor de 5000 habitantes.

Tabla 18. Municipios analizados

	Entidad federativa	Municipio	Índice marginación	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Lugar que ocupa en el contexto nacional	Tamaño
1	GRO	Atlixac	2.56	3	12	Rural
2	OAX	San Martín Peras	2.52	5	14	Rural
3	GRO	Tlacoachistlahuaca	2.41	5	19	Semiurbano
4	OAX	San Martín Itunyoso	2.19	11	29	Rural menor
5	SLP	Santa Catarina	2.12	1	39	Rural
6	GRO	Xalpatláhuac	2.07	10	48	Rural
7	PUE	Ixtepec	1.93	4	71	Rural
8	GRO	Copalillo	1.88	15	83	Semiurbano
9	CHIS	Oxchuc	1.85	14	89	Semiurbano
10	GRO	Zitlala	1.79	16	98	Rural
11	GRO	General Heliodoro Castillo	1.76	18	105	Rural
12	CHIS	Salto De Agua	1.75	19	110	Rural
13	OAX	Santiago Zacatepec	1.67	53	131	Rural menor
14	YUC	Tahdziú	1.67	1	133	Rural
15	OAX	San Pedro El Alto	1.61	66	153	Rural menor

	Entidad federativa	Municipio	Índice marginación	de	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Lugar que ocupa en el contexto nacional	Tamaño
16	CHIH	Guachochi	1.61		6	159	Rural
17	SLP	Aquismón	1.52		2	185	Rural
18	MICH	Tzitzio	1.50		1	196	Rural menor
19	GRO	Quechultenango	1.47		23	203	Rural
20	CAMP	Calakmul	1.46		1	211	Semiurbano
21	YUC	Mayapán	1.31		2	264	Rural menor
22	YUC	Chemax	1.26		3	278	Rural menor
23	VER	Comapa	1.26		34	280	Rural
24	SLP	Tanlajás	1.26		3	283	Semiurbano
25	MICH	Nocupétaro	1.26		3	284	Rural menor
26	GRO	Igualapa	1.23		27	291	Rural
27	MICH	Churumuco	1.18		4	314	Rural menor
28	OAX	San Dionisio Ocotepec	1.18		145	316	Rural
29	VER	Tenampa	1.17		43	319	Rural
30	CHIS	Margaritas, Las	1.14		41	337	Semiurbano
31	MICH	Tiquicheo De Nicolás Romero	1.13		6	338	Rural menor
32	PUE	Tlaxco	1.13		32	339	Semiurbano
33	VER	Ixcatepec	1.12		46	347	Semiurbano
34	SLP	San Antonio	1.11		4	356	Semiurbano
35	SLP	Tampamolón Corona	1.09		5	366	Semiurbano
36	SLP	San Martín Chalchicuautla	1.09		6	368	Semiurbano
37	YUC	Chacsinkín	1.06		5	383	Rural menor
38	OAX	Santa María Lachixío	1.05		182	386	Rural

Fuente: Elaboración propia con base en la información del premio Gestión y Gobierno Municipal 2001-2006, CIDE.

En los municipios de Tlacoachistlahuaca y Xalpatláhuac en Guerrero más del 70% los ocupantes en viviendas no tienen drenaje ni servicio sanitario exclusivo. El 70% de los ocupantes en viviendas de Guachochi en Chihuahua no tienen acceso a energía eléctrica. Menos del 20% de la población de Ixtepec en Puebla y Copalillo en Guerrero tienen agua entubada.

La expectativa de este trabajo es observar si el modelo de gobernanza es una alternativa que contribuye bajo un esquema participativo. Se ha observado que, hay variables que impulsan el desarrollo local¹¹⁵:

1. La estructura local integrada, en la que participan actores que tienen un objetivo social común y luchan por lograrlo;
2. liderazgo local;
3. capacidad empresarial;
4. gobierno emprendedor;
5. alta participación ciudadana;
6. capacidad social de respuesta diferenciada;
7. innovación tecnológica;
8. reinversión e
9. instituciones coherentes.

Los componentes de los municipios de muy alta marginación muestran una aproximación de las carencias que existen en un municipio, asimismo derivado del estudio de las variables de Conapo, además de la ruralidad, población indígena y delincuencia, Víctor Manuel Ponte¹¹⁶ indica que tales municipios:

¹¹⁵ Arroyo Alejandro, Jesús y Sánchez Bernal, Antonio, *Políticas Municipales para la promoción*. En: Cabrero Mendoza, Enrique (coordinador). *Políticas Públicas municipales una agenda en construcción*. México, CIDE, Premio Gobierno y Gestión Local y Miguel Ángel Porrúa, 2003. P.101.

¹¹⁶ Durand Ponte, Víctor Manuel, "Marginación y Desarrollo Político Municipal en México". Cuaderno de investigación 39. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, P. 25 y 26.

- Cuentan con un pobre desarrollo humano, con pobres capacidades personales para hacer frente a la vida moderna;
- expulsan a su población, cuyos habitantes abandonan su tierra en busca de otras oportunidades;
- baja productividad dentro de una economía primaria;
- pasan por segregación, discriminación y abandono por parte de los gobiernos federal, estatal y municipal, cuyas lenguas les impiden una comunicación fluida debido al dominio brutal que se refleja en la negación de sus lenguas y el uso del español como lengua dominante y, de hecho, obligatoria.

La marginación se asocia al bajo desarrollo, la ruralidad y la población indígena; es así que en 2000, de los municipios de muy alta marginación 44.3% son rurales (de menos de 10000 habitantes) y 63.9 tienen población indígena. Si bien estos elementos no son directamente atendidos por el índice si estarán considerados en la descripción de los programas que son objeto de estudio.

Los ayuntamientos que son objeto de análisis pueden cambiar su situación, superar las condiciones de los bienes y servicios, más allá de las reformas jurídicas, lo pueden lograr desde la gobernanza, como la opción que revaloriza la actividad pública y el papel de los actores para atender problemas colectivos desde la interlocución e inclusive desde la iniciativa ciudadana. Se alude a la gobernanza local como una competencia ciudadana para decidir consultando donde el gobierno coadyuva y facilita.

Apuntes al capítulo 3

Al observar en la medición de carencia de necesidades básicas el comparativo de las cifras de marginación 2000 y 2005, última medición, se tienen cambios numéricamente positivos pero que posicionan a los municipios en el mismo bloque de marginación. Esto nos lleva a plantar que no basta disminuir la pobreza sino que es necesario eliminarla como una política de Estado.

¿Por qué es importante erradicar la pobreza? La carencia de beneficios afecta la calidad de vida de seres humanos, si como señala la Constitución, es obligación de las autoridades aplicar en sus actividades el principio pro persona, se debe privilegiar el acceso a las oportunidades en condiciones de igualdad, la situación de marginación implica un obstáculo para el desarrollo de la persona y esto debe ser atendido.

Al tipificar desde la frialdad de los números que un municipio es marginado, estamos frente a un problema de interés público que afecta la dignidad humana, el acceso a libertad y a la calidad de vida no solo de la persona sino de la sociedad en su conjunto¹¹⁷:

“[...] He tratado de argumentar en otras ocasiones que el proceso de desarrollo puede considerarse como una ampliación de la libertad humana. El éxito de una economía y de una sociedad no puede separarse de las vidas que pueden llevar los miembros de la sociedad. Puesto que no solamente valoramos el vivir bien y en forma satisfactoria, sino que también apreciamos el tener control sobre nuestras propias vidas, la calidad de la vida tiene que ser juzgada no solamente por la forma

¹¹⁷ Sen Amartya K, *Invertir en la infancia: su papel en el desarrollo. Conferencias Magistrales*. Banco Interamericano de Desarrollo. En: https://www.oei.es/historico/inicial/articulos/invertir_infancia.pdf Consultado el 10 de octubre de 2019.

en que terminamos viviendo, sino también por las alternativas substanciales que tenemos”.

En tal sentido, es necesario trascender los números y colocar desde la gobernanza a la sociedad y al municipio como eje de la política. Esta visión muestra que los municipios tienen una opción de desarrollo como quedó ejemplificado desde los casos internacionales como el de España y China donde los países se vieron forzados a crecer. Imaginemos el caso de que la firma del tratado de libre comercio estuviera condicionado a la eliminación de la pobreza, entonces tendría que plantarse una agenda y método de resolución de estas circunstancias en un plazo específico y con prontitud.

Al respecto la marginación es una condición que tiene alternativas viables desde el enfoque económico, la coordinación intergubernamental de varios municipios, la participación corporativa, la profesionalización y la perspectiva de género para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos en libertad y desde una igualdad social. Lo que se traduce en la elección de representantes, la rendición de cuentas y la participación.

La pluralidad de opciones políticas promovida desde la alternancia da pauta a que existan gobiernos de distintos enfoques y la falta de continuidad de políticas por lo cual, la alternativa de profesionalización se sugiere atractiva.

Cada elemento del índice permite observar un fragmento de las condiciones de vida en que se desenvuelve, una perspectiva de sus carencias y elementos referentes la capacidad de respuesta gubernamental respecto a la atención del bienestar desde una situación que para otros municipios desarrollados ha sido materia superada. A lo largo del capítulo se analizó la pobreza como multidimensional, por ello se estudió a través de los componentes de educación, salud, vivienda, ingreso, características que se analizan en la ubicación estatal y municipal como criterios orientadores de la agenda que se desarrolla como prioritaria para la gobernanza.

CAPÍTULO 4. La gobernanza como mecanismo que empodera a la ciudadanía

En el primer capítulo de este trabajo se expusieron distintas definiciones de la gobernanza, explicando elementos y características desde un contexto determinado, ya sea nacional o internacional. Por ejemplo, el Banco Mundial tiene la óptica vista desde los recursos, el desarrollo y basado en la perspectiva comparada.

Luego se analizó que lo local es componente básico de un país, a cargo de la administración bajo un esquema de competencias y funciones para la solución de problemas cotidianos y propios de la vida en comunidades. Ahora en este apartado, se indaga sobre las ventajas de la gobernanza como mecanismo que empodera a la ciudadanía, se ofrece una propuesta de concepto, atributos y las limitaciones en el ámbito del gobierno local de alta marginación.

Así se justificará la importancia de un esquema de gobernanza y una propuesta de definición que servirá para probar que la gobernanza local es la competencia ciudadana para decidir consultando a la sociedad (individuos, organizaciones sociales y empresariales).

Esto se realizará desde un enfoque práctico, a través de una política concreta que es el estudio de caso. Para ello es necesario identificar a la gobernanza como modelo de acciones de organizaciones sociales.

La delimitación de gobernanza que se hace en este apartado, se refiere a un ámbito territorial mexicano y se caracteriza desde una historia de centralización, concentración de poder, gobernación y gobernabilidad.

La premisa es que la tarea de gobernar es también una competencia ciudadana, por medio de mecanismos formales presentes en la legislación que van desde la relevancia de iniciar o presentar una ley, hasta la rendición de cuentas por parte de los gobernantes; es decir se observa que es factible la operación de la gobernanza. La presencia de un

mecanismo formal da acceso a la ciudadanía para apropiarse de la agenda pública e impulsar los programas que se observan necesarios para modificar positivamente el entorno.

Posteriormente se podrá observar el análisis de los temas de agenda de los 38 municipios contemplados en este estudio, la necesidad de identificar de qué trata cada uno es para identificar si los temas de agenda coinciden con las necesidades que se identificaron en el apartado 3 sobre los elementos de muy alta marginación.

Al cierre del capítulo se muestra el caso de Salto de Agua ubicado en el estado de Chiapas como una muestra de las políticas que se desarrollan así también se aplicó un mecanismo de validación, basado en el concepto de gobernanza sugerido en el apartado 4.1.

4.1 Hacia un concepto de la gobernanza en el municipio de alta marginación

Por ámbito de gobierno se entenderá el territorio que compone una entidad y donde con base en un acuerdo se ejercen facultades delimitadas. Para el caso mexicano, fijado por el federalismo, se tienen 3 ámbitos reconocidos en la Constitución: el federal, el estatal y el municipal.

El estudio se centra en el último ámbito, por tanto se consideró pertinente ofrecer una definición sobre espacio local, que sirva como un referente para la propuesta final de este apartado.

“El término local proviene del latín localis. Significa perteneciente a un lugar, territorio, comarca, región o país y hace referencia a la relación espacio temporal que se establece entre población y territorio en el ámbito urbano o rural. Gobierno local alude al ámbito municipal o provincial de la organización política y social de un país y a la esfera de dominio de una institución, administración, organismo o

grupo social. La noción de gobierno local define las unidades políticas de gobierno de diferente tamaño -estados, municipios, ciudades- delimitadas geográfica y administrativamente, heterogéneas social y culturalmente.”¹¹⁸

Es decir, el concepto de gobernanza desde lo local, considera un municipio determinado, que para este estudio se basa en características de acuerdo al índice del Consejo Nacional de Población integrado por las variables:

1. El porcentaje de población analfabeta de 15 años o más,
2. el porcentaje de población sin primaria completa de 15 años o más,
3. la proporción de población en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo,
4. la proporción de población en viviendas sin energía eléctrica,
5. la proporción de población en viviendas sin agua entubada,
6. el porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento,
7. la proporción de ocupantes en viviendas con piso de tierra,
8. la proporción de población en localidades con menos de 5 000 habitantes y
9. el porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos.

La gobernanza vista desde este modelo se refiere a las acciones que ejecutan las organizaciones o quienes son representantes electos y designados dentro de un espacio geográfico delimitado. Dado que hay comunidades locales de mayor y menor extensión, no se puede hacer una generalización.

Lo local tiene competencias tales como la prestación de servicios, sus tareas generalmente están focalizadas en la cotidianeidad de las comunidades. Por lo tanto, las responsabilidades de los gobiernos locales implican proximidad y una necesaria comunicación cercana a la población que gobiernan.

¹¹⁸ Ramírez Kuri Patricia, “Gobierno local” en Léxico de la política, FCE, México, 2000. P.289.

La gobernanza local debe a su vez atender a dos elementos paralelos e inseparables para lograr sus fines. Primer elemento se refiere a las acciones de los decisores (que para el ámbito municipal son los miembros del cabildo) y un segundo, la relación entre la ciudadanía y los decisores gubernamentales. Ambos deben ser paralelos porque aisladamente las acciones del gobierno pueden representar avances en una materia pero para ser eficientes y eficaces deben considerar al entorno público.

Si como se describió, un elemento predominante de gobernanza es su percepción de sociedad, el análisis local está justificado en la cercanía que este ámbito tiene. Si los municipios pueden comunicarse mejor, es una arena es propicia para la gobernanza. Ésta no es sólo un ejercicio macro, también las comunidades locales pueden resolver sus problemáticas públicas con gobernanza, de hecho lo lograrán con mayor facilidad que una nación.

Del mismo modo, se debe considerar que el estudio se centra en los municipios de muy alta marginación. Éstos están en crisis porque se encuentran enmarcados en contexto poco favorable para el crecimiento y desarrollo de su población. Los mecanismos de gobernanza están presentes en estas localidades, pero desorganizadamente. Es usual que haya relaciones con grupos privilegiados a cambio de apoyos políticos.

“En los tiempos presentes no se ha conseguido obtener la gobernación municipal esperada. Los gobiernos tienen que lidiar con diversos problemas, como el contar con un régimen constitucional limitado; el contraste entre municipios desarrollados y rezagados; lo limitado de los recursos públicos para atender los múltiples requerimientos; la inseguridad; la distribución inequitativa de los ingresos hacia los gobiernos municipales; las exigencias de las fuentes de financiamiento para

reactivar el desarrollo; la falta de pesos y contrapesos en el ejercicio del gobierno municipal, donde aún rige un gobierno presidencialista municipal.”¹¹⁹

A esto, hay que agregar una evidencia que suena constantemente: la globalización, cómo ignorar que el municipio sin relación con el exterior no está solo sino marginado. La exigencia de productividad apenas es un buen pretexto para desarrollar tareas mínimas como la capacitación de los funcionarios, la financiación de proyectos con fondos privados o de organizaciones internacionales y la interlocución para plantear proyectos públicos, entre otros.

Además del contexto adverso, las decisiones locales están supeditadas a los recursos y programas de los gobiernos estatal y federal (situación que se complica si los gobiernos son divididos, es decir si cada ámbito pertenece a un partido político distinto). El municipio mexicano tiene problemas¹²⁰ administrativos, falta del personal capacitado y la dispersión de su población. El mayor obstáculo para satisfacer demandas está relacionado con los recursos disponibles, esto se debe al desconocimiento de fuentes alternas pero también a que la prestación directa de los recursos representa un control político donde el funcionario se convierte en benefactor, al respecto se observan las cifras presupuestales.

“El promedio general de cumplimiento de los 453 municipios evaluados en el Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM) es de apenas 42%, pues 320 obtuvieron una calificación reprobatoria de entre 0 a 49%. Asimismo, desde el 2000,

¹¹⁹ Olivos Campos, José René, *Gobernación municipal en México: alcances y desafíos*. En: Rev. IUS vol.7 no.32 Puebla jul./dic. 2013. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200008 Consultado el 10 de octubre de 2019.

¹²⁰ GARCÍA Del Castillo Rodolfo, *Op. Cit*, 1997. P. 19.

las transferencias federales a municipios han tenido un crecimiento de casi el 100%”¹²¹

Los ayuntamientos caracterizados por la pobreza se ocupan del día a día, pensando en resolver problemas que para otras sociedades son pasado. Ante las dificultades para materializar las demandas de la población en acciones concretas, la gobernanza se presenta como una opción para redimensionar las tareas públicas y el papel del funcionariado y ciudadanía.

Esto es que, como señala Mayntz por definición, la gobernanza trata de la solución de problemas colectivos y del logro del bienestar público. Por tanto, los programas municipales se pueden nutrir de la operación de la gobernanza: permitiendo un ordenamiento en la detección y solución de los asuntos que actualmente son vistos desde una perspectiva vertical y unilateral. Asimismo, considerado al interés público como colectivo.

La gobernanza se ofrece ventajosa para la solución de problemas, alcance de metas e interlocución con la sociedad porque justo estos elementos son necesarios en el ámbito municipal de muy alta marginación. Pero la gobernanza para implementarse efectivamente también tiene requisitos, como son la existencia de:

“[...] instituciones; poder disperso en la sociedad (no fragmentado o ineficiente sino autoridades políticas fuertes: legitimadas democráticamente); recursos suficientes como para llevar a cabo las decisiones; una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada (especializada) y bien organizada; actores corporativos eficiente en su propia esfera, sin que

¹²¹ Índice de Información Presupuestal Municipal en: <https://imco.org.mx/temas/indice-informacion-presupuestal-municipal/> Consultado el 10 de octubre de 2019.

ninguno domine a los demás, y cooperativos en la formulación de políticas públicas, en vez de limitarse a pelear entre ellos.”¹²²

Como se ha señalado, pueden ubicarse problemáticas de índole administrativa y política, pero eso no implica que tales condiciones deban permanecer. En el estudio se observará cómo los municipios utilizan diversos mecanismos de participación con actores distintos a los gubernamentales, tal como lo propone la gobernanza, que puedan incidir positivamente en la autonomía, calidad de las instituciones, legitimidad y participación ciudadana en las políticas.

Tanto para las burocracias como para los gobernantes ha sido complicado entender el esquema de interlocución con lo público, porque lo confunden con la pérdida de control. Esto no debe ser así, el gobierno debe seguir al frente como responsable pues para ello fue electo. Lo que sí ocurre es que la tarea de gobernar -desde la gobernanza- se modifica, en lugar de ser unilateral es compartida y consensar las decisiones de gobierno implica más esfuerzo que decidir por sí mismo.

Así los ayuntamientos de muy alta marginación no están condenados a permanecer en las mismas condiciones, pueden superar su condición de proveedores de bienes y servicios a través de políticas de acción colectiva en la resolución de problemas públicos.

De no cubrir con el respaldo social las instituciones pierden su utilidad social. Esto no es un asunto menor, encuestas como la elaborada por latinobarómetro, que abarca 18 países de América Latina, muestran que los ciudadanos afirman estar dispuestos a aceptar una forma de gobierno no democrática, si esto garantiza la solución a sus problemas.

Implícitamente se evidenciará que el ámbito federal no puede controlar ni atender simultáneamente asuntos municipales, estatales y nacionales. Como ejemplo, la asignación

¹²² Mayntz, Renate. *Op. Cit.* P.3.

de recursos desde la federación como instrumento es insuficiente, pues se ha observado que los ingresos no son por sí mismos un motor de desarrollo.

“En 2016, en promedio, 73.1% de los recursos públicos municipales provino de los estados o la Federación y solo 21.5% fueron generados por ellos mismos”.¹²³

Aunado a lo anterior el gasto es un ingrediente de la política gubernamental, pero no es requisito que sea totalmente federal o público.

“La participación de los sectores privados se centra en la forma en que se prestan los servicios públicos, no tanto en su contenido real. [...] En el modelo de gobernanza la independencia que adquiere la burocracia se refiere a la forma de manejar sus relaciones con la sociedad civil y es la administración de redes la que se convierte en el medio privilegiado para la definición de políticas. [...] Las capacidad de autoorganización de las redes no es tan grande como parece en primera instancia; debe señalárseles rumbo y propósito para que se cohesionen.”¹²⁴

La propuesta de definición que servirá para probar la hipótesis de este estudio es, la gobernanza local es la competencia ciudadana para decidir consultando a la sociedad (individuos, organizaciones sociales y empresariales). El gobierno puede coadyuvar y facilitar. Por lo tanto, los resultados de las deliberaciones públicas deben tener el carácter de vinculantes. En este esquema se requiere de organizaciones profesionalizadas, que ejerzan su papel creativamente y sean capaces de reivindicar lo político a través de su interlocución.

Esta propuesta recupera diversos elementos de las definiciones analizadas:

¹²³ Índice de Información Presupuestal Municipal en: <https://imco.org.mx/temas/indice-informacion-presupuestal-municipal/> Consultado el 10 de octubre de 2019.

¹²⁴ Del Pardo, María del Carmen (compiladora). *Op. Cit.*P.17.

1. La ciudadanía es el foco de la gobernanza puede actuar en la toma de decisiones, por eso el carácter de vinculantes.
2. El gobierno debe ser horizontal, de ahí que debe consultar a actores no gubernamentales.
3. Las y los funcionarios: *profesionales*, elemento requerido para que las políticas se lleven a cabo efectivamente y *creativos* porque los problemas de las sociedades contemporáneas no aceptan decisiones tradicionales ni únicas, sólo así se puede revertir la idea de cabildos atados de manos o supeditados.
4. Las y los funcionarios que reivindiquen lo político, mediante incentivos para la participación, promoción de la inclusión para que un mayor número de pobladores se consideren parte de las decisiones y disminuya la percepción de la política como algo negativo.

Para apoyar esta discusión y mostrar otros mecanismos que se valorarán de los programas a analizar, se describen las tareas de la gobernanza¹²⁵

1. Articulación de prioridades colectivas. Éstas deben ser comunes para la sociedad y aceptadas por ella. Esta actividad, a su vez, le otorga al gobierno (en el sentido tradicional) el lugar central en el ejercicio de la gobernanza. El gobierno debe asignar un mecanismo o proceso a través del cual pueda emerger el consenso respecto de esas prioridades y objetivos. Tal proceso debe incluir, lógicamente, el rol mediador que pueden ejercer las instituciones públicas que son percibidas como legítimas representantes del interés ciudadano.
2. Coherencia. Los objetivos deben ser consistentes y estar coordinados. Redes y mercados, como formas alternativas de gobernanza, a menudo no son

¹²⁵ Peters, B. Guy, “La capacidad de gobernar, retrocediendo hacia el centro”. *Op. Cit.* P.3 y 4.

particularmente adecuados para generar coherencia, especialmente cuando se trata de un gran abanico de áreas de políticas. El gobierno es la única alternativa real para crear coherencia, debe generar una visión más amplia y un equilibrio de intereses.

3. Logro de metas. El sector público ha dispuesto de medios tradicionales de gobernanza para ejercer esta autoridad; se trata de la regulación, el suministro directo y los subsidios (entre otros instrumentos de política) como formas para lograr dichas metas. Como las pautas o normas de la gobernanza cambian, los instrumentos empleados también se han ido transformando de manera que actualmente se involucra también a los actores del sector privado.
4. Retroalimentación y rendición de cuentas. Una vez formuladas las metas, y realizadas las acciones para lograrlas, el gobierno debe tener medios para evaluar lo que efectivamente ha sucedido para, de esa manera, mejorar la gobernanza sobre la base del aprendizaje del pasado.

Cabe aclarar que las agendas de los programas no están necesariamente en la lógica de la gobernanza, pero se acercan a un grado de ella. Los cabildos no son teóricos de la política pero si tienen herramientas y son creativos actuarán en una lógica que se denomina gobernanza. Lo que ocurre es que el gobierno no es estático en su labor, derivado de su función tiende a transformarse ya sea por lo político o por lo administrativo, planeada o accidentalmente, así los ayuntamientos objeto de estudio utilizan mecanismos cercanos al esquema de gobernanza para comunicarse con la población y resolver los problemas públicos.

Como ejemplo, no todos los programas, consideran la voz ciudadana pero se podrá notar que en la medida en que algunos la incorporan, más allá de un requisito a satisfacer en las fases de la política, se le considera un atributo positivo que eleva la confianza y la legitimidad. El empoderamiento o gobierno participativo tiene una mayor factibilidad de

implementación puesto que en el ámbito local las demandas y la población están más cercanos.

Asimismo la creación de redes se da de forma natural para solución de situaciones críticas en la comunidad; sin embargo para una correcta gobernanza es necesario fortalecer las competencias de las organizaciones sociales, buscar la especialización y experiencia a fin de que las acciones de redes sean vinculantes para el ejercicio público.

4.2 Formas de participación ciudadana local

En esta sección se analizan los mecanismos de participación ciudadana, reconocidos para las y los ciudadanos. Para ello, se parte del análisis de la legislación estatal, la Constitución y en su caso, las leyes de participación. Con esta información se ubicará un requisito de la gobernanza: la existencia de instituciones que permiten la intervención ciudadana en los asuntos de gobierno.

En el caso del tema que nos ocupa se ha contemplado en el artículo 35 de la Constitución, el derecho de votar en las Consultas Populares, asimismo la Ley General Instituciones y Procedimientos Electorales ley refiere:

Artículo 7

(...)

4. Es derecho y obligación de las y los ciudadanos, votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, en los términos que determine la ley de la materia y en los procesos de participación ciudadana que estén previstos en la legislación correspondiente.

Ahora bien en el ámbito local se tienen identificados los siguientes mecanismos en la legislación de participación ciudadana:

- a) Plebiscito.- Se realiza para identificar la posición respecto de políticas gubernamentales, proyectos como pueden ser las obras públicas. La mayor parte de los procedimientos de plebiscito que corresponden al ámbito municipal se refieren a la creación o desaparición de municipios.
- b) Referéndum.- Permite someter a consideración un acto legislativo.
- c) Iniciativa Ciudadana.- Es la posibilidad que tienen para sugerir la creación de una ley.
- d) Revocación de mandato.- Forma de consulta sobre la posibilidad de que las y los representantes electos sean removidos del encargo.
- e) Presupuesto participativo.- Plantea ciertos proyectos para que la sociedad decida cuáles son prioritarios.
- f) Cabildo abierto.- Publicita las sesiones y permite la presencia de la ciudadanía.
- g) Consulta ciudadana.- Somete a consideración temas de la agenda gubernamental para opinión, aprobación o desechamiento (emerge de la población facultada).
- h) Comité ciudadano.- Estructura organizativa que sirve de plataforma para canalizar inquietudes y fungir en la solución.
- i) Consulta popular.- Somete a consideración temas de la agenda gubernamental para opinión, aprobación o desechamiento (emerge de la autoridad).
- j) Colaboración ciudadana.- Se implementa a solicitud para mejora en la rendición de cuentas.
- k) Difusión y Audiencias públicas.- Promueve la transparencia en la toma de decisiones para una rendición de cuentas proactiva.
- l) Observatorios ciudadanos o contralorías ciudadanas.- Prevé que organizaciones tomen parte en la observación de actos e inclusive puedan proponer o emitir observaciones.
- m) Organización en Comités de vecinos.-Se utiliza para la autogestión de problemáticas primarias relativas a las condiciones de la calle, manzana o colonia.
- n) Rendición de cuentas.- Obligación de todas las autoridades a rendir informes y generar mecanismos para que la actividad gubernamental sea conocida, ya sea por obligaciones de transparencia o transparencia proactiva.

- o) Asambleas ciudadanas.- Reuniones para deliberar sobre los asuntos que atañen a la comunidad.
- p) Congreso abierto.- Estrategia utilizada para la transparencia en la toma de decisiones del poder legislativo.
- q) Silla ciudadana.- Ofrece a la ciudadanía un espacio para tomar parte de las sesiones de cabildo.

En todo el país está reconocido el derecho a participar en la consulta ciudadana y también la posibilidad de presentar leyes contemplado así desde la Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos.

Ahora bien, la legislación local se ha armonizado para considerar figuras de participación ciudadana directa y semidirecta para reconocer el derecho y ámbito de aplicación es se presenta el siguiente cuadro tomado de las leyes de participación ciudadana.

Tabla 19. Mecanismos de participación ciudadana en cada entidad analizada

	Plebiscito	Referéndum	Iniciativa Ciudadana	Revocación de mandato	Presupuesto participativo	Cabildo abierto	Consulta ciudadana	Comité ciudadano	Consulta popular	Colaboración ciudadana	Difusión Pública	Audiencias públicas	Contralorías ciudadanas	Comités de vecinos	Observatorios ciudadanos	Rendición de cuentas	Recorrido del Pte. Municip.	Asambleas ciudadanas	Congreso abierto	Silla ciudadana
Campeche¹²⁶	sí	sí	sí	no	no	no	no	no	sí	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Chiapas	sí	sí	sí	no	no	no	sí	no	sí	no	no	sí	no	no	no	no	no	no	no	no
Chihuahua	sí	sí	sí	Sí	no	no	no	no	sí	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Guerrero	sí	sí	sí	no	no	no	no	no	sí	Sí	sí	sí	no	no	no	sí	sí	no	no	no
Michoacán	sí	sí	sí	no	sí	no	sí	no	sí	no	no	no	no	no	sí	no	no	no	no	no
Oaxaca	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	no	sí	no	no	sí	no	no	no	no	no	no	no	no
Puebla	sí	sí	Sí	no	no	no	no	no	sí	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
San Luis Potosí	sí	sí	sí	no	no	no	no	no	sí	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Veracruz	sí	sí	sí	no	no	no	no	no	sí	no	no	sí	no	no	no	no	no	sí	no	no
Yucatán	sí	sí	sí	no	no	no	no	no	sí	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no

Fuente: Leyes de participación ciudadana estatal.

¹²⁶ El estado de Campeche no cuenta con una Ley de Participación ciudadana, sin embargo, con base en el artículo 18, fracción VII de la Constitución Política de la Entidad, se contemplan al plebiscito y referéndum como prerrogativas del ciudadano de Campeche.

Otras formas de participación ciudadana en el municipio pueden ser vistas en leyes orgánicas municipales, ley general de asentamientos humanos y de planeación estatal los órganos de participación:¹²⁷

- Consejos de colaboración municipal y delegacional por manzana o unidad habitacional; colonia o barrio; ranchería, caserío o paraje; de ciudad o pueblo; o del municipio.
- Juntas de mejoramiento moral, cívico y material.
- Juntas o comités de vecinos.
- Consejos consultivos municipales.
- Comités de acción ciudadana.
- Comisiones consultivas de desarrollo urbano municipal.
- Comités de planeación para el desarrollo municipal.
- Comités de desarrollo urbano y rural.

Se observa que cada vez se tiene una mayor presencia de figuras donde la voz ciudadana es vinculante en la toma de decisiones esto abre un espacio para la gobernanza, donde se confirma lo mencionado en el capítulo 1, la acción de gobernar ya no es exclusiva de un grupo de personas en el rol de funcionarias o políticas.

Tales figuras están reconocidas en la legislación; sin embargo es importante anotar que pocas son aplicadas o utilizadas por la ciudadanía, una explicación probable es el bajo interés en la política y otra los requisitos que se traducen en barreras de acceso.

¹²⁷ Banobras e INAP, Desarrollo urbano municipal en *tomo 3. Manuales de administración y organización municipal*. México, Banobras e INAP, 1997. P 36.

4.3 Los temas de la agenda para la gobernanza de muy alta marginación

Desde la gobernanza es necesario atender o escuchar qué hay del sentir social, antes de mencionar cuales son los temas de la agenda municipal observemos algunas cifras sobre la percepción de la población sobre la política social¹²⁸:

- el 23.4% de personas encuestadas creen que tener comida suficiente es la frase que mejor se identifica con el bienestar;
- el 15.8% que existen pobres porque el gobierno no funciona bien;
- el 28.8% que dar ayuda económica es la mejor acción de gobierno y
- el 67.5% piensa que es mejor que el gobierno defina a qué familias debe darse el dinero de los programas sociales.

Entre los elementos a destacar, se observa la prevalencia sobre la percepción del gobierno como dirigente lo cual coincide con el monopolito de la competencia de lo público como una forma de ejercicio del poder unilateral, la cual es socialmente aceptada.

Las problemáticas de una comunidad desde el esquema de gobernanza son atendidas de manera conjunta por actores gubernamentales y no gubernamentales. En este sentido la agenda municipal se construye con base en lo que la población manifiesta como demandas y lo que el ayuntamiento planea bajo el principio de equidad y en razón de los recursos con los que cuenta.

Es necesario advertir que no siempre lo que quiere la población está relacionado con las necesidades básicas de alimentación, vivienda y servicios públicos. Pero si seguimos la

¹²⁸ Sedesol “Lo que dicen de los pobres” Encuesta, 2003. En: <http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/index.php/lqlp-51/encuesta-lo-que-dicen-los-pobres>. Consultado el 10 de octubre de 2019.

línea de las necesidades básicas una prioridad es la alimentación como observamos en la primera viñeta de la página anterior.

Desde una óptica de necesidades básicas satisfechas, la agenda de los programas realizados por los municipios de muy alta marginación puede corresponder o no a las prioridades sociales.

Cabe destacar que los temas de agenda estudiados buscan satisfacer la demanda alimentaria, combaten el dengue, mejorar el cobro catastro, recolección de basura y suministro de agua. Esto tiene sentido porque la alimentación es la primera necesidad de la pobreza extrema, el catastro es una fuente de ingreso, el suministro de servicios es una facultad municipal.

Para observar lo anterior se realizó un cruce entre la base de Conapo 2010 relativa a la marginación por municipio y las prácticas municipales exitosas del premio gestión y gobierno local; esto porque son programas calificados técnicamente, lo que se puede observar es que coinciden con la descripción de necesidades de bienestar en las comunidades.

Tabla 20. Agenda de los programas analizados

Temas de agenda	Número de programas	Porcentaje
Desarrollo Municipal: rural, pesquero, jornaleros agrícolas, asociación municipal, radio y artesanías.	25	34.25%
Infraestructura Municipal e Imagen Urbana: recolección de basura, abastecimiento de agua y obra pública	15	20.55%
Reconocimiento Especial al Fortalecimiento Municipal: redes Comunitarias de Protección a la Infancia y la Familia	8	10.96%
Modernización administrativa y financiera: catastro y rendición de cuentas	5	6.85%
Conservación Ecológica: aprovechamiento de la basura	4	5.48%
Política social: vivienda y comunidades indígenas	4	5.48%

Temas de agenda	Número de programas	Porcentaje
Participación ciudadana: tercera edad	3	4.11%
Salud pública: saneamiento básico del dengue, estrategia de intervención municipal en salud y ambulancia	3	4.11%
Educación, Cultura y Deporte: intermunicipal de inclusión escolar de menores entre 5 y 14 años de edad	2	2.74%
Planeación Urbana: ordenamiento territorial	2	2.74%
Servicios Públicos: gestores comunitarios	2	2.74%
Total	73	100

Fuente: Elaboración propia con base en la información del premio Gestión y Gobierno Municipal 2001-2006, CIDE.

Al ser la marginación la situación de rezago, el mayor número de programas (25) se relaciona con el desarrollo municipal, en el sector primario de la economía; así también la asociación municipal, la difusión y las artesanías.

Se observan poca población, la menor de 2,614 y la mayor de 40,615 habitantes. Asimismo se identifica en la agenda el tema de asociación ciudadana en 17 de los 25 casos: constitución de la asociación de municipios de la zona norte del estado de Guerrero, microregionalización intermunicipalidad de tierra caliente de Michoacán, bases programáticas y estratégicas para la constitución de la asociación de municipios de valles centrales de Oaxaca, sistema de comunicación por radio que enlaza la zona Triqui y desarrollo municipal con jornaleros agrícolas migrantes, establecimiento e industrialización de maracuyá en ocho municipios de Veracruz.

Tabla 21. Tema de agenda desarrollo municipal

Estado	municipio	Posición de marginación estatal	Posición de marginación nacional	Programa	Año	población total	% población ocupada
Chih.	Guachochi	6	159	plan de desarrollo rural integral	2004	40 615	61,81
Gro.	Atlixnac	3	12	abasto rural	2001	21 407	93,63
Gro.	Atlixnac	3	12	abasto rural	2001	21 407	93,63
Gro.	Copalillo	15	83	constitución de la asociación de municipios de la zona norte del estado de Guerrero	2004	12 730	79,96
Gro.	Copalillo	15	83	constitución de la asociación de municipios de la zona norte del estado de Guerrero	2004	12 730	79,96
Gro.	General Heliodoro Castillo	18	105	Microregionalización	2004	35 625	88,09
Gro.	General Heliodoro Castillo	18	105	microregionalización	2004	35 625	88,09
Mich.	Churumuco	4	314	inspección, vigilancia y desarrollo pesquero en la presa Adolfo López Mateos	2006	14 866	78,17
Mich.	Churumuco	4	314	inspección, vigilancia y desarrollo pesquero en la presa Adolfo López Mateos	2006	14 866	78,17
Mich.	Nocupétaro	3	284	intermunicipalidad de tierra caliente de Michoacán	2004	8 724	77,38
Mich.	Tiquicheo de Nicolás Romero	6	338	intermunicipalidad de tierra caliente de Michoacán	2004	16 656	73,68
Mich.	Tzitzio	1	196	intermunicipalidad de tierra caliente de Michoacán	2004	11 124	82,57
Oax.	San Dionisio Ocotepec	145	316	bases programáticas y estratégicas para la constitución de la asociación de municipios de valles centrales de Oaxaca	2004	9 788	89,95
Oax.	San Martín Itunyoso	11	29	sistema de comunicación por radio que enlaza la zona Triqui	2004	2 614	90,19
Oax.	San Martín Peras	5	14	desarrollo municipal con jornaleros agrícolas migrantes	2004	8 877	90,78
Oax.	San Pedro El Alto	66	153	desarrollo con criterios de sustentabilidad	2003	4 735	89,41
SLP.	San Antonio	4	356	fomento a las artesanías	2001	9 363	87,33

Estado	municipio	Posición de marginación estatal	Posición de marginación nacional	Programa	Año	población total	% población ocupada
Ver.	Comapa	34	280	establecimiento industrialización de maracuyá en ocho municipios de Veracruz	2005	17 094	95,08
Ver.	Comapa	34	280	establecimiento industrialización de maracuyá en ocho municipios de Veracruz	2005	17 094	95,08
Ver.	Comapa	34	280	establecimiento industrialización de maracuyá	2004	17 094	95,08
Ver.	Comapa	34	280	establecimiento industrialización de maracuyá	2004	17 094	95,08
Ver.	Tenampa	43	319	establecimiento industrialización de maracuyá en ocho municipios de Veracruz	2005	5 900	94,32
Ver.	Tenampa	43	319	establecimiento industrialización de maracuyá en ocho municipios de Veracruz	2005	5 900	94,32
Ver.	Tenampa	43	319	establecimiento industrialización de maracuyá	2004	5 900	94,32
Ver.	Tenampa	43	319	establecimiento industrialización de maracuyá	2004	5 900	94,32

Fuente: Elaboración propia con base en la información del premio Gestión y Gobierno Municipal 2001-2006, CIDE.

En segundo lugar, se ubica la infraestructura con la implementación de 15 estrategias, aquí se presenta el abastecimiento de agua y la infraestructura del territorio, elementos que son carentes dadas las condiciones de rezago.

La situación de dispersión de la población se observa en 10 de 15 casos, donde la población es inferior a los 5000 habitantes. Aunado a que más del 60% de habitantes en 6 casos del total carecen de drenaje ni sanitario exclusivo.

Tabla 22. Tema de agenda infraestructura

Entidad federativa	Municipio	Marginación estatal	Marginación nacional	Programa	Población total	% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas sin agua entubada
GRO	Copalillo	15	83	Proyecto del Sistema Regional de Recolección y Disposición Final de Basura de la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero	12 730	52,59	15,16	83,39
GRO	Copalillo	15	83	Proyecto del Sistema Regional de Recolección y Disposición Final de Basura de la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero	12 730	52,59	15,16	83,39
PUE	Ixtepec	4	71	Conducción de la línea de agua potable de Ixtepec, Puebla	6 589	26,54	21,27	84,83
PUE	Ixtepec	4	71	Conducción de la línea de agua potable de Ixtepec, Puebla	6 589	26,54	21,27	84,83
PUE	Tlaxco	32	339	"Gestión Interestatal para la Realización del Cami	6 271	14,89	44,02	38,69
YUC	Chacsinkín	5	383	Mejorando la calidad de la obra pública municipal	2 369	65,57	13,34	1,28
YUC	Chacsinkín	5	383	Mejorando la calidad de la obra pública municipal	2 369	65,57	13,34	1,28

Entidad federativa	Municipio	Marginación estatal	Marginación nacional	Programa	Población total	% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas sin agua entubada
YUC	Chemax	3	278	Mejorando la calidad de la obra pública municipal	25 085	66,39	21,88	14,92
YUC	Chemax	3	278	Mejorando la calidad de la obra pública municipal	25 085	66,39	21,88	14,92
YUC	Mayapán	2	264	Mejorando la calidad de la obra pública municipal	2 484	63,53	14,04	1,14
YUC	Mayapán	2	264	Mejorando la calidad de la obra pública municipal	2 484	63,53	14,04	1,14
YUC	Tahdziú	1	133	Mejorando la calidad de la obra pública municipal	3 193	59,44	32,33	12,44
YUC	Tahdziú	1	133	Mejorando la calidad de la obra pública municipal	3 193	59,44	32,33	12,44
YUC	Tahdziú	1	133	Administración de la obra pública	3 193	59,44	32,33	12,44
YUC	Tahdziú	1	133	Administración de la obra pública	3 193	59,44	32,33	12,44

Fuente: Elaboración propia con base en la información del premio Gestión y Gobierno Municipal 2001-2006, CIDE.

En reconocimiento especial al fortalecimiento municipal se ubican 8 programas pertenecientes a 2 municipios de San Luis Potosí, que han tenido continuidad en el tiempo independientemente del cambio de partido en el poder.

Respecto al resto de temas destaca el suministro de agua tenemos que los programas responden a la necesidad existente en el municipio de Ixtepec en Puebla, el 84.83 de los habitantes no tienen agua entubada.

Tabla 23. Otros temas de agenda

Entidad	Municipio	Marg. Estatal	Marg. nacional	Programa	Tipo	año	% Población analfabeta de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes
SLP	Santa Catarina	1	39	Redes Comunitarias de Protección a la Infancia y la Familia	Reconocimiento Especial al Fortalecimiento Municipal	2004	41,07	70,91	100
SLP	Aquismón	2	185	Redes Comunitarias de Protección a la Infancia y la Familia	Reconocimiento Especial al Fortalecimiento Municipal	2004	29,94	78,37	100
SLP	Tanlajás	3	283	Redes Comunitarias de Protección a la Infancia y la Familia	Reconocimiento Especial al Fortalecimiento Municipal	2004	18,63	86,88	100
SLP	Tanlajás	3	283	Redes Comunitarias de Protección a la Infancia y la Familia	Reconocimiento Especial al Fortalecimiento Municipal	2004	18,63	86,88	100
SLP	San Antonio	4	356	Redes Comunitarias de Protección a la Infancia y la Familia	Reconocimiento Especial al Fortalecimiento Municipal	2004	19,68	87,44	100
SLP	Tampamolón Corona	5	366	Redes Comunitarias de Protección a la Infancia y la Familia	Reconocimiento Especial al Fortalecimiento Municipal	2004	22,27	71,94	100
SLP	Tampamolón Corona	5	366	Redes Comunitarias de Protección a la Infancia y la Familia	Reconocimiento Especial al Fortalecimiento Municipal	2004	22,27	71,94	100
SLP	San Martín Chalchicuautla	6	368	Redes Comunitarias de Protección a la Infancia y la Familia	Reconocimiento Especial al Fortalecimiento Municipal	2004	28,13	70,9	100
OAX	Santiago Zacatepec	53	131	Rendición de cuentas para un desarrollo integral	Modernización Administrativa	2001	31,07	86,47	100

Entidad	Municipio	Marg. Estatal	Marg. nacional	Programa	Tipo	año	% Población analfabeta de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes
PUE	Ixtepec	4	71	Eficacia y Eficiencia en el manejo de recursos públicos en Ixtepec,Puebla	Modernización Administrativa 02	2003	43,74	78,77	100
PUE	Ixtepec	4	71	Eficacia y Eficiencia en el manejo de recursos públicos en Ixtepec,Puebla	Modernización Administrativa 02	2003	43,74	78,77	100
GRO	Igualapa	27	291	El catastro como fortalecimiento de la hacienda pública	Modernización Financiera	2001	31,9	70,3	100
GRO	Igualapa	27	291	El catastro como fortalecimiento de la hacienda pública	Modernización Financiera	2001	31,9	70,3	100
GRO	Quechultenango	23	203	Aprovechamiento de la Basura y Elaboración de Fertilizante orgánico	Conservación Ecológica	2001	38,06	68,7	100
VER	Ixcatepec	46	347	Aprovechamiento de la basura orgánica en el municipio de Ixcatepec	Conservación Ecológica	2004	24,25	83,19	100
VER	Ixcatepec	46	347	Aprovechamiento de la basura orgánica en el municipio de Ixcatepec	Conservación Ecológica	2004	24,25	83,19	100
OAX	Santa María Lachixío	182	386	Conservación ecológica	Conservación Ecológica	2003	35,24	82,39	100
GRO	Tlacoachistlahuaca	5	19	Vivienda para comunidades indígenas	Política Social	2001	60,28	82,16	100
GRO	Tlacoachistlahuaca	5	19	Vivienda para comunidades indígenas	Política Social	2001	60,28	82,16	100
OAX	San Martín Itunyoso	11	29	Red de mujeres indígenas triquis: premacultura	Política Social	2004	53,59	81,1	100
CHIS	Margaritas, Las	41	337	Construyamos juntos tu casa	Política Social	2003	35,22	59,16	82,7
GRO	Zitlala	16	98	Club de la tercera edad	Participación Ciudadana	2001	48,49	79,84	100

Entidad	Municipio	Marg. Estatal	Marg. nacional	Programa	Tipo	año	% Población analfabeta de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes
GRO	Zitlala	16	98	Club de la tercera edad	Participación Ciudadana	2001	48,49	79,84	100
CHIS	Margaritas, Las	41	337	Micro-regiones y participación ciudadana	Participación Ciudadana	2003	35,22	59,16	82,7
OAX	San Martín Itunyoso	11	29	Ambulancia de los pueblo de la Triqui Alta	Salud Pública	2004	53,59	81,1	100
CHIS	Salto De Agua	19	110	Estrategia de intervención municipal en salud: Comunidad Saludable.	Salud Pública	2005	40,22	68,64	100
CAMP	Calakmul	1	211	Saneamiento Básico del Dengue en Comunidades	Salud Pública	2003	25,76	52,67	100
CHIS	Oxchuc	14	89	Programa intermunicipal de inclusión escolar de menores entre 5 y 14 años de edad	Educación, Cultura y Deporte	2006	31,17	88,83	100
CHIS	Margaritas, Las	41	337	Programa intermunicipal de inclusión escolar de menores entre 5 y 14 años de edad	Educación, Cultura y Deporte	2006	35,22	59,16	82,7
GRO	Igualapa	27	291	Programa de ordenamiento territorial	Planeación Urbana	2001	31,9	70,3	100
GRO	Igualapa	27	291	Programa de ordenamiento territorial	Planeación Urbana	2001	31,9	70,3	100
GRO	Xalpatláhuac	10	48	Apoyo a Gestores Comunitarios	Servicios Públicos	2001	54,79	73,08	100
GRO	Xalpatláhuac	10	48	Apoyo a Gestores Comunitarios	Servicios Públicos	2001	54,79	73,08	100

Fuente: Elaboración propia con base en la información del premio Gestión y Gobierno Municipal 2001-2006, CIDE.

Al identificar elementos de agenda coincidentes con las necesidades, se ejemplifica la acción creativa y profesional de gobierno que se presenta en un ámbito de muy alta marginación. Se hace referencia a programas innovadores por el manejo de sus recursos, la participación de actores no gubernamentales y la provisión de bienes y servicios, que como se observó en el estudio de la agenda corresponden a las deficiencias expresadas en su índice de marginación.

De los temas de agenda de los 38 municipios contemplados en este estudio, se identifica la coincidencia con las necesidades descritas en el apartado 3 sobre los elementos de muy alta marginación. Al cierre del capítulo se muestra el caso de Salto de Agua ubicado en el estado de Chiapas como una muestra de las políticas que se desarrollan, así también se aplicó un mecanismo de validación basado en el concepto de gobernanza sugerido.

4.4 Verificación de los elementos de gobernanza en la estrategia de intervención municipal en salud: Comunidad saludable. Salto de Agua, Chiapas

4.4.1 Salto de Agua, Chiapas

El municipio se encuentra en la cuenca del río Grijalva-Usumacinta, colinda con Tabasco y con los municipios de Palenque, Chilón, Tumbalá y Tila. El 42.34% del territorio está formado por sierra alta de laderas tendidas. Hay 200 localidades de menos de 100 habitantes, donde hay mayor población es Salto de Agua: 5,199 personas, el índice de marginación es de 1.74, de muy alto grado, lo que le coloca en el sitio 19 estatal y 110 nacional. La edad media de la población del municipio es de 20 años, inferior a la mediana estatal de 22 años y a la nacional de 26 años.¹²⁹

¹²⁹ Plan municipal de desarrollo 2015-2018, P. 31, 76.

En 2010, se tenían 13 unidades médicas atendidas por 37 personas, 2.8 médicos por cada una. La mayor carencia era el acceso a la seguridad social en un 94.1 en una comunidad donde predomina la lengua indígena.

Tabla 24. Indicadores sociales y demográficos, Salto de Agua, Chiapas

Indicador	Municipio	Localidades con los dos mayores grados de rezago social
Población femenina	28,820	3,205
Población masculina	28,433	3,266
Total de viviendas habitadas	11,302	1,187
Promedio de ocupantes en viviendas particulares habitadas	5.0	5.4
Hogares con jefatura femenina	1,226	103
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 o más años	5.3	3.8
Población de tres años o más hablante de lengua indígena	44,407	5,040
Población de 15 años o más analfabeta	10,098	1,460
Población sin derechohabientes a servicios de salud	20,660	3,729
Ingresos propios 2016-2018 (Miles de Pesos)		
Ingresos Captados	4,600.92	100.00%
Impuestos	3,033.60	65.95%
Derechos	885.70	19.24%
Productos	120.40	2.63%
Aprovechamientos	561.22	12.18%
Transferencias (Miles de pesos)		
Participaciones	177,341.34	100.00%
Aportaciones	732,783.95	100.00%
Total	914,721.21	

Fuentes: Indicadores sociales y demográficos. CONEVAL. Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2015. Cabe aclarar que los datos referidos son del año 2010.

Ingresos propios y transferencias: Plan municipal de desarrollo 2015-2018, P. 8 en: <http://www.saltodeagua.chiapas.gob.mx/documentos/PDM%20JULIO%20Salto%20de%20Agua.pdf> Consultado el 4 de diciembre de 2018.

4.4.2 Estrategia de intervención municipal de salud: comunidad saludable

Este programa se desarrolló en el municipio del Tortuguero 2da sección, donde hay 281 personas. Basado en un modelo de la Secretaría de Salud Federal, colocó como objetivo: impulsar y fortalecer la participación de la comunidad organizada para el autocuidado y auto gestión de la salud. Comienza en el año de 2003 derivado de la demanda para obtener un centro de salud, logrando la certificación en 2004 como comunidad saludable.¹³⁰

Mediante un equipo de colaboradores se visitó el 100% de hogares para promover que las mujeres embarazadas tuvieran un control del periodo, orientar el cuidado de los infantes. Destaca de forma importante que esta actividad se realizó por la Dirección de Desarrollo Humano municipal equivalente al DIF, esto es importante porque al hablar de soluciones innovadoras debemos referirnos a hacer distinto, mejorar la forma de atención, transformar lo preestablecido.

Tabla 25. Modelo de gobernanza

Elemento	Descripción
1. Competencia ciudadana de decisión	<ul style="list-style-type: none">• Dialogar conceptos terapéuticos e instituciones para enfrentar los problemas de salud, enfermedad, atención de la población local.• Procurar la salud (mujeres, padres de familia, maestros y padres de familia).

¹³⁰ CIDE, Premio Gobierno y Gestión Local Edición 2005, Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 2005. P. 342. Cal y Mayor, Araceli. *Estrategia de intervención municipal en salud: comunidad saludable. Salto de Agua Chiapas*. En: Guillen Tonatiuh. Et. Al. *Municipio y Buen Gobierno: experiencias del ímpetu local en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 2005. P. 29-43.

2. Modelo de consulta	<ul style="list-style-type: none"> • Comités locales de salud, integrados por líderes locales, principalmente mujeres quienes asumieron el rol de promotores.
3. Sociedad (individuos, organizaciones sociales y empresariales)	<ul style="list-style-type: none"> • Líderes locales, médicos, parteras
4. Las deliberaciones públicas deben tener el carácter de vinculantes.	<ul style="list-style-type: none"> • Se reconoce las capacidades sociales ya instaladas desde la cultura.
5. Organizaciones profesionalizadas	<ul style="list-style-type: none"> • Sin evidencia

Es interesante el funcionamiento del Comité de Salud en 2 vertientes:

- Profesional, se integra por un médico y una enfermera.
- Social, un presidente, vocal de vigilancia, vocal de nutrición, auxiliar de salud y partera tradicional.

Se logró levantar un censo de vacunación para control de salud de las y los niños menores de 5 años, se realizó el control de peso y talla, a través de un expediente con base en la norma oficial para control nutricional.

Dentro del apartado presupuestal destaca la creación de una casa de salud con un presupuesto de \$318,137.00. El programa es necesario bajo el entorno en el cual se implementó, destaca que el modelo es tomado de la Secretaría de Salud del ámbito federal e impulsado por un esfuerzo de voluntades. Sin embargo un aspecto a cuestionar es la falta institucionalización, para procurar que permanezca en periodos posteriores.

La herramienta aplicada al caso de Salto de Agua, Chiapas indica un modelo para validar los elementos de la gobernanza desde la

1. Competencia ciudadana de decisión.- esto es la creación de habilidades y destrezas para identificar el problema y la solución.

2. Modelo de consulta.- puede ser el jurídicamente fijado o la creación de una forma mediante la cual se expresa la y organiza la sociedad.
3. Sociedad.- Quienes participan individuos, organizaciones sociales y empresariales.
4. Las deliberaciones públicas deben tener el carácter de vinculantes. Esto es que el modelo de consulta se traduzca en una acción concreta.
5. Organizaciones profesionalizadas.- Para institucionalizar la política es necesario que la organización se constituya formalmente y adquiera una experiencia que le dé oportunidad de incidir en la política.

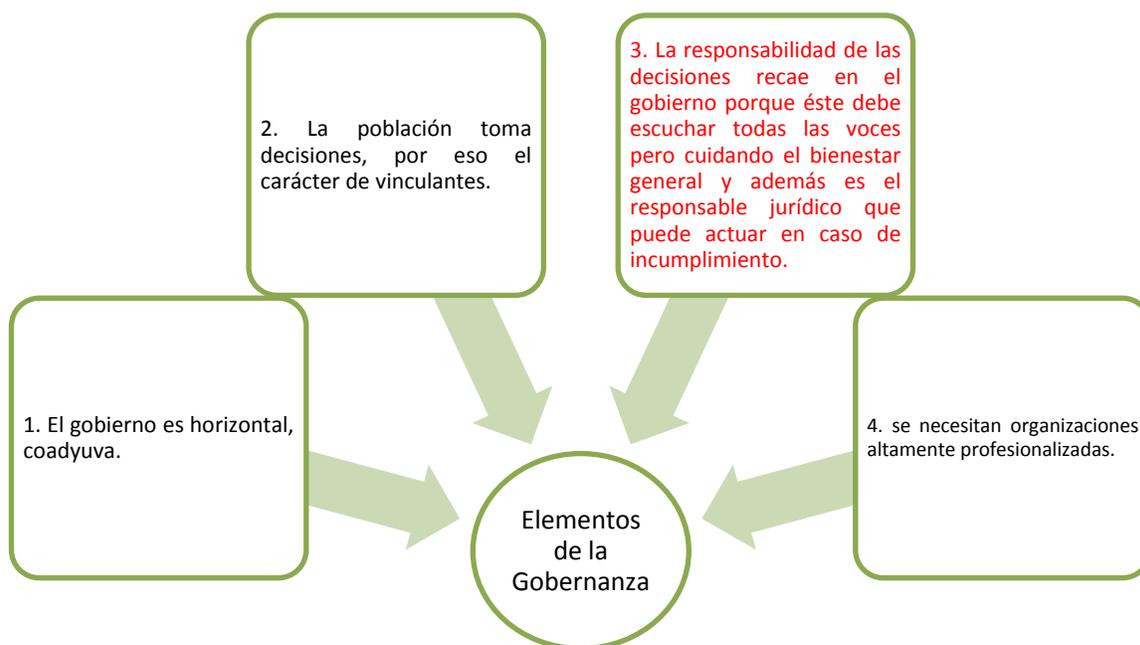
Las formas de participación ciudadana local se han incrementado, observamos en este y otro ejemplo la creación de comunitaria como ejemplo de la concepción de una gobernanza, impulsando cada vez más ejercicios horizontales.

Apuntes al capítulo 4

Este capítulo constituye el piso de la investigación pues demuestra desde la construcción de una definición de gobernanza, cómo la ciudadanía puede tomar parte de las decisiones públicas.

La propuesta conceptual sirvió de marco para el análisis de los programas elaborados en los municipios de muy alta marginación: La gobernanza local es la competencia ciudadana permite una toma de decisiones vinculante, consultando a la sociedad (individuos, organizaciones sociales y empresariales). Desde la gobernanza, el gobierno coadyuva y facilita.

Por lo tanto, los resultados de las deliberaciones públicas deben tener el carácter de vinculantes. En este esquema se requiere de organizaciones profesionalizadas, que ejerzan su papel creativamente y sean capaces de reivindicar lo político a través de su interlocución. Esta propuesta recupera diversos elementos de las definiciones analizadas:



Posteriormente en las formas de participación ciudadana local se tiene un incremento en las opciones de participación, por ejemplo la creación de observatorios y contralorías.

La agenda entendida como aquellos temas prioritarios o de interés público que dan pauta a políticas y ejercicios presupuestales, tiene importancia para el desarrollo de los municipios de muy alta marginación. Hasta lo aquí visto, la coincidencia plena de las prácticas exitosas dan la pauta para afirmar que los municipios sí tiene la capacidad de identificar oportunamente los aspectos que requieren implementarse en sus ámbitos.

La verificación de elementos de gobernanza es una muestra de cómo se da un seguimiento puntual desde la competencia ciudadana de decisión; el modelo de consulta; la integración de la sociedad y la participación con carácter vinculante. Sin embargo, se ha dejado de lado la profesionalización de organizaciones, entendida esta como la institucionalización a través padrones que validen la adquisición de competencias que les den presencia y credibilidad.

Conclusiones.- Los retos de la política municipal

En el análisis de la gobernanza local se coloca la atención en los municipios de alta marginación analizados, los cuales presentaron una agenda clara derivada de sus características de vivienda, salud, educación e ingreso. Al incentivar estas líneas de acción se pueden alcanzar resultados positivos en el bienestar social, esto es, el logro de metas bajo el ejercicio de la voluntad política y con la participación de la ciudadanía.

“Sin un desarrollo social mínimo, escolaridad e ingreso, es muy difícil acceder a los sistemas democráticos de gobierno [Lipset, 1995]; otros autores [Harrison y Huntington, 2002] sostienen que el atraso cultural, la falta de valores modernos, la poca competitividad, el arraigo a la vida tradicional dominada por rutinas, por creencias religiosas ancladas en el pasado, son la causa de la falta de cultura política, cívica y de ciudadanía; de la carencia de organizaciones independientes, de defensa de derechos políticos y civiles.¹³¹

Al respecto, se identificó que cada enfoque de gobernanza muestra los distintos problemas a resolver pero bajo una perspectiva común, la de un gobierno en mayor o menor grado: horizontal. El cual para decidir escucha a los empresarios, organizaciones sociales, líderes de opinión, etcétera.

Desde el modelo de gobernanza la ciudadanía tiene la iniciativa de participar siempre que sea su interés y para tener continuidad en las políticas locales de municipios de muy alta marginación, es deseable que se constituyan y adquieran experiencia que les dé una voz profesionalizada para la incidencia.

La tarea de gobernar implica ante todo la satisfacción de necesidades y la institución de políticas que permitan evaluar el impacto. Lo anterior es importante porque en la

¹³¹ Durand Ponte, Víctor Manuel, *Op. Cit.* P. 26.

actualidad las dinámicas de exclusión social abarcan a la población extrema pobreza y de ingreso medio las privaciones ya no sólo alteran las necesidades básicas sino con elementos como el tejido social que indirectamente afecta la educación, calidad de vida, salud e ingreso. Los grupos vulnerables terminan por ser excluidos manifestándose en el desempleo, la migración, calidad de vida, entre otros.

El problema por una parte es el control político y el monopolio de la función pública, sin embargo, el optimismo se mantiene cuando se observa que los modelos preexistentes están moviéndose hacia la dirección de la sociedad, como se observó en el apartado 4 se analizarán las provisiones formales que conceden el derecho a la ciudadanía para tomar parte de las decisiones esto en el contexto de marginación, donde más allá de subsidios se requiere una participación activa de la población.

Esta propuesta recupera diversos elementos de las definiciones analizadas:

1. La ciudadanía es el foco de la gobernanza puede actuar en la toma de decisiones, por eso el carácter de vinculantes.
2. La actuación del gobierno debe ser horizontal, de ahí que debe consultar a actores no gubernamentales.
3. Funcionariado *profesional que reivindicquen lo público*, elemento requerido para que las políticas se lleven a cabo efectivamente y *creativos* porque los problemas de las sociedades contemporáneas no aceptan decisiones tradicionales ni únicas, sólo así se puede revertir la idea de cabildos atados de manos o supeditados. Incentiven la participación, promuevan la inclusión para que un mayor número de pobladores se consideren parte de las decisiones y disminuyan la percepción de la política como algo negativo.

Asimismo la herramienta aplicada al caso de Salto de Agua, Chiapas indica un modelo para validar los elementos de la gobernanza desde la:

1. Competencia ciudadana de decisión.- esto es la creación de habilidades y destrezas para identificar el problema y la solución.
2. Modelo de consulta.- puede ser el jurídicamente fijado o la creación de una forma mediante la cual se expresa la y organiza la sociedad.
3. Sociedad.- Quienes participan individuos, organizaciones sociales y empresariales.
4. Las deliberaciones públicas deben tener el carácter de vinculantes. Esto es que el modelo de consulta se traduzca en una acción concreta.
5. Organizaciones profesionalizadas.- Para institucionalizar la política es necesario que la organización se constituya formalmente y adquiera una experiencia que le dé oportunidad de incidir en la política.

Las formas de participación ciudadana local se han incrementado, por ejemplo la creación de observatorios y contralorías son ejemplos que refuerzan la concepción de una gobernanza. Lo anterior no significa que los gobiernos actúen de manera generalizada, por la misma sobrevivencia institucional deben atender demandas focalizadas ya que el Estado tiene recursos finitos. En este sentido quienes participan buscarán la forma de ingresar sus demandas a la agenda pública.

La agenda entendida como aquellos temas prioritarios o de interés público que dan pauta a políticas y ejercicios presupuestales, tiene importancia para el desarrollo de los municipios de muy alta marginación, hasta lo aquí visto, la coincidencia plena de las prácticas exitosas dan la pauta para afirmar que los municipios sí tiene la capacidad de identificar oportunamente los aspectos que requieren implementarse en sus ámbitos.

“ Es necesario mantener las líneas generales de racionalidad estratégica en las políticas públicas en el plano macroeconómico y por otra, existe apremio por

responder a dinámicas regionales que llaman a una acción enfática de los diferentes niveles de gobierno." ¹³²

Esto implica un reto para las administraciones municipales en su organización y gestión, requiere profesionalismo para gestionar y generar recursos, establecimiento de administraciones profesionales y atención puntual a los problemas municipales. La concepción de participación en el marco de la gobernanza se aleja de la concepción jerárquica, la actividad a desarrollar es la facilitación y encauzamiento de la acción colectiva, esto dentro de un enfoque de acción pública que va más allá de lo estatal.

La acción de gobierno sufre una integración con los diversos públicos que participan en la formulación e implementación de políticas en una mecánica de aprendizaje que:

- Constituyen una combinación de ensayo, error y acierto.
- Buscan el logro de metas públicas.
- Estudian procesos y resultados.
- Evalúan la operación de estrategias.
- Analizan indicadores de gestión.
- Establecen compromisos de colaboración gobierno-sociedad.

La acción pública desde la gobernanza es un concepto amplio y prácticamente sin condiciones formales: se refiere a la población como interesada y participativa que buscan que sus necesidades domésticas que son privadas se conviertan en públicas, además de que gozan y ejercen de derechos civiles, políticos y sociales.

¹³² Fuentes, Mario Luis, "La asistencia social en México" México, Paideia, 2002. P. 284.

Anexo 1. Índice de gráficos y tablas

Título	Página
Gráfico 1. Gobernar y gobernanza	12
Gráfico 2. Flujos de relación en la gobernanza	26
Tabla 1. Perspectivas de gobernanza, gobierno y gobernabilidad	53
Tabla 2. Perspectivas académicas de la gobernanza	54
Tabla 3. Perspectivas de organismos sobre la gobernanza	57
Tabla 4. Número mínimo de diputados con base en los habitantes del estado o Ciudad de México.	62
Tabla 5. Reformas del ejecutivo y legislativo estatal en el artículo 115 Constitucional	63
Tabla 6. Reformas al artículo 115 Constitucional de control al municipio	66
Tabla 7. Reformas al artículo 115 Constitucional, de avance para el municipio	68
Tabla 8. Funciones de quienes integran el ayuntamiento	73
Tabla 9. Funciones de quienes integran las sindicaturas	74
Tabla 10. Competencias políticas	78
Tabla 11. Competencias reglamentarias	82
Gráfico 3. Estructura orgánica del municipio	84
Tabla 12. Competencias administrativas	91
Tabla 13. Competencias financieras y fiscales	94
Tabla 14. Número de municipios según el índice de marginación 2000 y 2005	103
Tabla 15. Inclusión financiera en población rural	106

Tabla 16. Propuesta de administración profesionalizada	111
Tabla 17. Marginación por entidad federativa	115
Tabla 18. Municipios analizados	117
Tabla 19. Mecanismos de participación ciudadana en cada entidad analizada	136
Tabla 20. Agenda de los programas analizados	139
Tabla 21. Tema de agenda desarrollo municipal	141
Tabla 22. Tema de agenda infraestructura	143
Tabla 23. Otros temas de agenda	145
Tabla 24. Indicadores sociales y demográficos, Salto de Agua, Chiapas	149
Tabla 25. Modelo de gobernanza	150
Gráfico 4. Elementos de gobernanza	153

Anexo 2. Reformas al artículo 115 Constitucional

Este anexo se preparó para el capítulo 2 y presenta integra cada una de las reformas en la línea del tiempo.

Fecha de la publicación en el DOF y temas	Reforma
20-08-1928	
› Legisladores locales	En el texto original sólo se indicaba que se nombraría un diputado propietario y un suplente. Esta reforma indica que el número de diputados será proporcional a los habitantes. Los estados tendrán al menos 7 diputados si la población es menor a 400 mil habitantes; a 9 si se excede tal cifra pero no llega a 800 mil y de 11 si supera la última cantidad.
29-04-1933	
› Elecciones municipales	Prohíbe la reelección inmediata (como propietarios o suplentes) de los miembros del ayuntamiento. Las personas que por elección indirecta, nombramiento o designación ocupen el cargo tampoco podían ser electos en el siguiente período. Sólo podrían ser electos para el período inmediato, los funcionarios suplentes que no estuvieron en ejercicio.
› Reelección inmediata de Los funcionarios municipales, del legislativo estatal y del gobernador.	La elección de los gobernadores y la del legislativo sería directa. Se precisa que los gobernadores no se pueden reelegir ni con el carácter de interinos, provisionales o encargados del despacho. Los gobernadores sustitutos, designados por falta absoluta, interinos, provisionales o suplentes que desempeñaron el cargo en los últimos dos años, no podían ser reelectos para el período inmediato.
› Requisitos para ser gobernador	Indica los requisitos para ser gobernador. Prohíbe la reelección inmediata de los diputados locales (propietarios y suplentes en ejercicio). Sólo los suplentes que no ejercieron podían postularse para el siguiente período.
08-01-1943	
Elección de gobernador	Establece el periodo sexenal de gobierno para el ejecutivo estatal.
12-02-1947	
Elecciones municipales	Se reconoce el derecho de las mujeres de votar y ser votadas en las elecciones municipales.
17-10-1953	
Elecciones municipales	Dado que se establece en la Constitución que los ciudadanos son hombres y mujeres; se elimina del artículo 115 la especificación del derecho de las mujeres a votar y ser votadas.
06-02-1976	

Fecha de la publicación en el DOF y temas	Reforma
<ul style="list-style-type: none"> › Facultad reglamentaria › Coordinación interestatal 	<p>Específica que los municipios tendrán facultad reglamentaria además de que podrán expedir disposiciones administrativas con respecto a los centros urbanos.</p> <p>Establece la coordinación interestatal. Los estados, los municipios y la federación, de acuerdo a sus competencias, regularán y planearán el desarrollo de centros urbanos que pertenezcan a dos o más estados.</p>
<p>06-12-1977</p> <ul style="list-style-type: none"> › Elecciones legislativas › Representación proporcional en ayuntamientos 	<p>Se crean las diputaciones de minoría para la conformación de los congresos locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de 300 mil o más habitantes.</p>
<p>03-02-1983</p> <ul style="list-style-type: none"> › Suspensión de desaparición de municipios › Revocación de mandato › Suplencias › Facultad reglamentaria › Servicios Públicos › Coordinación intermunicipal › Hacienda municipal › Planeación de desarrollo urbano municipal › Ecología › Regularización de la tierra 	<p>Faculta al Congreso local para suspender municipios, declarar su desaparición o suspender o revocar el mandato de sus miembros por causas graves, siempre que tengan la oportunidad de presentar pruebas y alegatos. Los diputados también podrán designar entre los vecinos a concejos municipales para que concluyan los periodos respectivos.</p> <p>Especifica que cuando un miembro deje el cargo será sustituido por su suplente.</p> <p>Faculta a los municipios a expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y demás disposiciones administrativas.</p> <p>Especifica los servicios públicos a cargo del municipio: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; además de otras que determinen las legislaturas locales. De manera coordinada los municipios de dos o más estados pueden trabajar para la prestación de estos servicios.</p> <p>Dentro de la hacienda municipal se consideran:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan. -Las contribuciones del impuesto predial, para la administración de éstas podrán celebrar convenios con el Estado. -Las participaciones federales. -Los ingresos de los servicios que presta. <p>La legislación federal no debe limitar la facultad de los estados para establecer las contribuciones de los impuestos de predial y de los ingresos por prestación de servicios municipales; la federación tampoco podrá conceder exenciones. Las leyes locales tampoco establecerán exenciones o subsidios. Sólo los bienes de dominio público de la federación, de los estados o municipios estarán exentos.</p> <p>Los congresos locales aprobarán las leyes de ingresos de los municipios y revisarán las cuentas públicas. Los municipios aprobarán su presupuesto de egreso.</p>

Fecha de la publicación en el DOF y temas	Reforma
---	---------

Los municipios podrán formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones; regularizar la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de reservas ecológicas.

Especifica que las relaciones de trabajo entre los estados o municipios y sus trabajadores se regirán conforme a las leyes de locales con base en el artículo 123.

En su caso la federación y los estados pueden convenir que los municipios presten servicios o atiendan la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

17-03-1987 Elecciones municipales	Especifica que la legislación local debe señalar el principio de representación proporcional en las elecciones municipales. Elimina de este artículo lo correspondiente a la elección de gobernador y diputados locales.
--	--

23-12-1999	El municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos establecidos en la ley. El ayuntamiento ejercerá las competencias otorgadas al gobierno municipal.
-------------------	---

› Reconoce al ayuntamiento como autoridad gubernamental	Los miembros que dejen el cargo se sustituirán conforme a la ley.
› Facultad reglamentaria	Los consejos municipales que se designen por renuncia o falta absoluta estarán integrados por el número de miembros y conforme a los requisitos que establezca la ley.

› Servicios Públicos	El ayuntamiento aprobará los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción, que organice la administración pública municipal, regule las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.
› Coordinación intermunicipal	

› Hacienda municipal	El objetivo de la regulación municipal será establecer:
-----------------------------	---

› Planeación de desarrollo urbano municipal	a) las bases generales de su administración pública y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares.
--	--

› Fiscalización al municipio por parte de la legislatura local	b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento para resolver sobre el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento.
---	--

› Ecología	c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios para la prestación de servicios públicos y administración de las contribuciones por el catastro.
-------------------	--

Fecha de la publicación en el DOF y temas	Reforma
<p>› Regularización de la tierra</p>	<p>d) El procedimiento y condiciones para que el estado asuma una función o servicio municipal, sin convenio, cuando la legislatura local lo considere y a solicitud del ayuntamiento.</p> <p>e) Las disposiciones para municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.</p> <p>Las legislaturas estatales establecerán el procedimiento de solución de controversias entre los municipios y el estado o entre aquéllos con motivo de los incisos c y d.</p> <p>III. Agrega los siguientes servicios públicos a cargo del municipio: drenaje; tratamiento y disposición de aguas residuales; recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; equipamiento de calles, parques y jardines y policía preventiva municipal. Esta última estará a cargo del presidente municipal pero podrá acatar las órdenes del gobernador en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El ejecutivo federal tendrá al mando la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.</p> <p>La asociación de municipios de distintos estados para la prestación de servicios públicos deberá estar aprobada por la legislatura local. También se permite que los municipios se asocien con el estado para que éste se haga cargo temporalmente de los servicios o bien se presten o ejerzan coordinadamente.</p> <p>Se menciona que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cuando los bienes de dominio público propiedad de los ámbitos de gobierno sean utilizados por entidades paraestatales o particulares no estarán exentos de las contribuciones sobre catastro y prestación de servicios públicos. -Sin afectar su competencia los municipios atenderán lo establecido en las leyes federales. -Los ayuntamientos pueden proponer de acuerdo a su competencia cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. -Las legislaturas podrán fiscalizar las cuentas públicas del municipio. -Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley. -Los municipios además de controlar y vigilar; autorizarán la utilización del suelo; formularan planes de desarrollo regional y la federación y los estados deben considerar la participación de los municipios cuando formulen proyectos de desarrollo; participar en programas de ordenamiento en materia de reservas ecológicas; intervendrán en la formulación y aplicación de programas de transporte público; celebrarán convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Fecha de la publicación en el DOF y temas	Reforma
14-08-2001 Derechos de las comunidades indígenas.	Especifica que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.
18-06-2008 Seguridad pública	Precisa que la facultad del presidente municipal sobre la policía preventiva se acotará a lo establecido en la ley de seguridad pública estatal. Cambia lo señalado con respecto a que el ejecutivo federal tendría al mando la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente, para señalar que ahora esto ocurrirá por órdenes del gobernador.
24-08-2009 Remuneración de los servidores públicos municipales	Se precisa que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a la norma de que la remuneración será adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión y proporcional a sus responsabilidades.
10-02-2014 Democracia y reelección	Se da a los atributos de democrático y laico y popular. Da pauta a que las Constituciones de los estados establezcan la elección consecutiva para los mismos cargos de representación popular en el ayuntamiento, por un período adicional, siempre y cuando el periodo sea hasta 3 años y sea por el o los mismos partidos que postularon al cargo por el cual fueron electos. Salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
29-01-2016 Contribuciones	Con el objetivo de preservar el patrimonio se indica que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Asimismo en lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios.
06-06-2019	Incorpora el lenguaje incluyente para referirse a Presidente o Presidenta Municipal y regidurías y sindicaturas. Asimismo, señala que la integración del municipio será de conformidad con el principio de paridad.

Bibliografía

Libros y ensayos

- Acosta, Octavio. *Experiencias, Retos y Desafíos en:* Merino, Mauricio (editor). 298 pp.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza.* Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. Oct. 2007. Caracas, CLAD, 2007. 15 pp.

_____ *Gobernanza y gestión pública,* México, FCE, 2007. 500 Pp. En: <https://marcelagonzalezduarte.files.wordpress.com/2018/01/aguilar-villanueva-gobernanza-y-gestion-publica.pdf>
- Agranoff Robert *Federalismo en Estados Unidos* en: El nuevo Federalismo en América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2000. 603 Pp.
- Artículo *Obama anuncia impuesto por la crisis,* BBC Mundo, 14 de enero de 2010. En: http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2010/01/100114_obama_impuesto_crisis_mt.shtml
- Banco Mundial, *Acceso a la electricidad,* en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/EG.ELC.ACCS.ZS>
- Bobbio, Norberto, et al, *Diccionario de política.* Siglo XXI, México, 1983. 872 Pp.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *Acción Pública y Desarrollo Local.* FCE, México, 2005, 447 Pp.
- Cabrero Mendoza Enrique y Peña Ahumada José A. *Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance.* El caso de los gobiernos locales en México. 30 Pp.

____ Políticas Públicas municipales una agenda en construcción. México, CIDE, Premio Gobierno y Gestión Local y Miguel Ángel Porrúa, 2003. 371 Pp.

- Carbonell Miguel. *Democracia y representación*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México. 2005. 183 Pp. En: <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Libros/democracia.pdf>
- Charles F. Sabel y Jonathan Zeitlin. *Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union*. Documento presentado para el Centre for European Studies, University of Oslo, June 13, 2006. 69 Pp. En: https://www.researchgate.net/publication/28627560_Learning_from_Difference_The_New_Architecture_of_Experimentalist_Governance_in_the_European_Union
- CONEVAL. *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2015*. En: https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx
- Cordera, Rolando y Cabrera Carlos Javier. *La política social en México: Tendencias y Perspectivas*. México, UNAM, 2007. 371 Pp.
- De Búrca Grainne y Scott Joanne, *New Governance, Law and Constitutionalism*, Oxford, 2006, 21 Pp. <https://www.ucl.ac.uk/laws/clge/docs/govlawconst.pdf>
- Del Pardo, María del Carmen (compiladora). *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México. El Colegio de México. 2004. 226 Pp.
- Desarrollo urbano municipal en *Tomo 3. Manuales de administración y organización municipal*. México, Banobras e INAP, 1997.
- *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima segunda edición.
- *Diccionario electoral, tomo II*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). México, 2003. 655 Pp. En: https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1441/diccionario-electoral_tomo-ii.pdf

- Durand Ponte, Víctor Manuel *Marginación y Desarrollo Político Municipal en México*. Cuaderno de investigación 39. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 83 Pp.
- Fernández Ruiz, Jorge. *Las elecciones municipales*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2010, 96 pp.
- Franco Rolando, *Los paradigmas de la política social en AL*, revista CEPAL no. 48, abril de 1996, 23 Pp.
- Fuentes, Mario Luis, *La asistencia social en México*, México, Paideia, 2002, 822 Pp.
 _____ *Una visión de México en el Nuevo Milenio*. México, Paideia, 2006, 750 Pp.
- García del Castillo, Rodolfo, *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas*. México 1997, documento de trabajo no. 32, CIDE.
- *Glossary of shared terminology, New modes of governance project, European Union, 2004-2008*. En: http://www.eu-newgov.org/public/Glossary_g.asp
- Giovanni Sartori, *En defensa de la Representación Política, en: Carbonell Miguel. Democracia y representación*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México. 2005. 183 Pp.
- *Governance indicators: a users' guide*. PNUD. 100 Pp. En: https://www.un.org/ruleoflaw/files/Governance%20Indicators_A%20Users%20Guide.pdf
- Guillen Tonatiuh. **Et. Al.** *Municipio y Buen Gobierno: experiencias del ímpetu local en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 2005. 502 Pp.
- *Índice de Información Presupuestal Municipal* en: <https://imco.org.mx/temas/indice-informacion-presupuestal-municipal/>

- INEGI y Comisión Nacional Bancaria y de Valores. *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2015*. Datos tomados respecto de la población rural encuestada 26, 746, 453 personas. 261 Pp. En: <https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Encuesta%20Nacional%20de%20IF/ENIF%202015.pdf>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censo Nacional de gobiernos municipales y delegacionales*. 41 Pp. En: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/CNGMD_2017_Resultados.pdf

- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), *Informe 2018*, en: https://www.inee.edu.mx/portalweb/informe2018/04_informe/capitulo_010401.html

- Kaufmann Daniel, Kraay Aart y Mastruzzi Massimo. *Governance Matters VIII*, The World Bank, 2009. 105 Pp.

- Kohler-Koch/Eising (eds) *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge. 1999. En: http://www.eu-newgov.org/public/Glossary_g.asp

- Lau Edwin, *Construyendo una nueva gobernanza a través del e-Gobierno: una visión de la OCDE*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 31. feb. 2005. Caracas, CLAD, 2005. 5 Pp.

- Lerner Bertha, Et. Al. *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del Siglo XXI. Reflexiones sobre el México Contemporáneo*. Primera edición. UNAM, México, 2012. 592 Pp.

- López Leyva, Miguel. *Calidad de la democracia en México*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM; 2017. 268 Pp.

- Mata, Xóchitl y Valdez, Sergio, *Régimen Constitucional de los municipios*, en: PALACIOS Alcocer Mariano "Federalismo y Relaciones Intergubernamentales," México, Senado de la República, Miguel Ángel Porrúa, 2003, 391 Pp.

- Mayntz Renate, *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza*, en Revista Reforma y Democracia, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, 2001, núm. 21. 8 P. En: https://pure.mpg.de/rest/items/item_1234838/component/file_2060890/content
 _____ *The state and civil society in modern governance*. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 2001. 9 P.

- Merino, Mauricio (editor). *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. México, Cide, 2006. 298 Pp.
 _____ (Coordinador) *Cambio Político y gobernabilidad México*, CONACYT y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, 215Pp.

- Nohlen, Dieter. *Diccionario de Ciencia Política, Tomo I*. México, Editorial Porrúa y Colegio de Veracruz, 2006. 785 Pp.

- *Obra pública municipal en tomo 2. Manuales de administración y organización municipal*. México, Banobras e INAP, 1997. 185 Pp.

- Olivos Campos, José René. *Gobernación municipal en México: alcances y desafíos*. En: Rev. IUS vol.7 no.32 Puebla jul/dic. 2013. En: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200008

- *Plan municipal de desarrollo 2015-2018*. 200 Pp. En: <http://www.saltodeagua.chiapas.gob.mx/documentos/PDM%20JULIO%20Salto%20de%20Agua.pdf>

- Pérez Correa, Fernando, *Temas del Federalismo: ¿De la Centralización a la Fragmentación?* México. 2003, UNAM. 143 Pp.
- Pérez Fernández del Castillo, German. *Democracia y gobernabilidad en la semiglobalización*. En: Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas, UNAM, México, 2006. 361 Pp.
- Peters, B. Guy *La capacidad de gobernar, retrocediendo hacia el centro*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 27. Caracas, CLAD, 2003.
- Peters, B. Guy; Pierre, Jon, *La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico?* En: Foro Internacional. - México. - Vol. 42 No. 3, (Jul.-Sep. 2002)
- Pratz, Joan. *La evolución de los modelos de gobernación: la gobernanza. Pero ¿qué es la gobernanza?* En: revista de gobernanza número 38.
- *Premio Gobierno y Gestión Local Edición 2005*, Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 2005. 469 Pp.
- SEDESOL, *Lo que dicen de los pobres*, México 2003. 43 Pp. En: https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2004_SEDESOL_Lo%20que%20dicen%20los%20pobres%2C%20evaluacion%20de%20impacto.PDF
- Sen Amartya K, *Invertir en la infancia: su papel en el desarrollo*. Conferencias Magistrales. Banco Interamericano de Desarrollo. 14 Pp. En: https://www.oei.es/historico/inicial/articulos/invertir_infancia.pdf
- Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española (22nd ed.)*. Madrid, 2001.
- Ramírez Kuri Patricia, *Gobierno local* en *Léxico de la política*, FCE, México, 2000. 299 Pp.
- Rosique Cañas, José Antonio. *¿Un nuevo liderazgo económico y político de las grandes metrópolis? El estudio de dos casos*. En: *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del Siglo XXI. Reflexiones sobre el México Contemporáneo*. UNAM, México, 2012

- Sánchez, González José Juan. *Gestión pública y Governance*. México 2006, IAPEM. 428 Pp.
- The World Bank. *Governance, development in practice. The World Bank's Experience*. The World Bank, Washinton, D.C. 1994, 65 Pp. En: <http://books.google.com.mx/books?id=lylQWqEdtrkC&pg=PP1&dq=Governance&ei=TSV6SrOMPI3WygTqip3YDA#v=onepage&q=&f=false>
- Peters B. Guy. *Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. (Oct. 2007). Caracas. 9 Pp.
- Uvalle, Ricardo. *La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática*. Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, vol. 19, núm. 60, septiembre-diciembre, Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México. 2012, P. 111-144.
- Xi Jiping, *La gobernación y Administración de China II*, Ediciones de Lenguas Extranjeras, República Popular de China, 2018. 515 Pp.
- Zamudio Sánchez, Francisco, Ayala Carrillo, María y Arana Ovalle Roxana. *Mujeres y hombres. Desigualdades en el Contexto Mexicano*. Universidad Autónoma de Chapingo. México. 32 Pp.

Normativa

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma DOF 27/08/2018. En: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf
- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Última reforma 4 de noviembre de 2016.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Última reforma publicada el 27 de enero de 2017. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe.htm>
- Iniciativa para crear la Ley de participación ciudadana en Campeche. En <http://congresocam.gob.mx/docs/gacetas/GACETA%20078-20JULIO2016.pdf>
- Ley de Participación Social para el Estado de Chiapas, última reforma 5 de noviembre de 2010. En: <http://sis.cnf.gob.mx/wp-content/plugins/conafor-files/2017/estatal/catalogo/leyes/89.pdf>
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua, publicada el 23 de junio de 2018. En: <http://www.congresochoihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1429.pdf>
- Ley número 684 de participación ciudadana del estado libre y soberano de Guerrero, del 30 de junio de 2008. http://www.te.gob.mx/gobernadores/guerrero/data/legisloc/ley_participacion.pdf
- Ley de mecanismos de participación ciudadana del estado de Michoacán de Ocampo, del 27 de abril del 2016. En <http://congresomich.gob.mx/file/Ley-de-Mecanismos-de-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-del-Estado-de-Michoac%C3%A1n-de-Ocampo.pdf>
- Ley de Gobernanza Regulatoria para el Estado de Puebla, 11 de febrero del 2015. En: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo105201.pdf>
- Ley de referendium y plebiscito del estado de San Luis Potosi del 24 de mayo de 2014. En:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/San%20Luis%20Potosi/wo95990.pdf>

- Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán del 22 de enero del 2007.