



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA**

**INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO**

**DOCTORADO EN CIENCIAS DE GOBIERNO Y POLÍTICA**

**“GOBERNANZA URBANA DE PUEBLA CAPITAL: LOS CASOS DE LAS JUNTAS  
AUXILIARES IGNACIO ZARAGOZA Y SAN FRANCISCO TOTIMEHUACÁN 2021”**

**ENERO, 2023**

**TESIS**

**Presentada Para Obtener el Grado de  
Doctor en Ciencias de Gobierno y Política**

**Presenta:**

**Mtro. Néstor Daniel Monroy Silva**

**Director de Tesis:**

**Dr. Jaime Torres Fragoso**

**Asesores de Tesis:**

**Dr. Francisco José Rodríguez Escobedo**

**Dr. Jorge Luis Castillo Durán**

**Dr. José Aurelio Cruz de los Ángeles**

**Dra. Miriam Fonseca López**

## **Dedicatoria**

*Gracias a Dios, que me ha permitido culminar este esfuerzo; que, como cada reto representa un paso hacia adelante en el camino de la vida y en el cumplimiento del propósito que has elegido para mí, Señor mío. Te amo.*

*A mi mujer, Kena Berenice, que desde que Dios me bendijo contigo a mi lado, siempre me has apoyado incondicionalmente. Gracias por el amor y la familia que nos viene de Dios. Te amo.*

*A mis hijos, Kena Daniela, Dana Berenice y Elías Emmanuel, las perlas preciosas que Dios me concedió para ser el hombre más rico. Los amo.*

*A mi Madre, Beatriz Elena, gracias por amarme incondicionalmente hasta que Dios te llamó para estar a su lado. Te amo y sé que desde el cielo me sigues amando.*

*A mi Hermano, César Gustavo. Te amo, gracias por todo tu apoyo; espero ser el mejor ejemplo para ti.*

*A mi Padre, Quirino Gustavo. Gracias por recibirme en tu corazón. Te amo.*

*Gracias a Dios, mi guía, mi amparo y mi fuerza; gracias a mi familia, mi tesoro y alegría.*

*Los AMO.*

## **Agradecimientos**

*Al Instituto de Ciencias de Gobierno y Política, gracias por la oportunidad de estudiar en su seno académico.*

*Al Dr. Jaime Torres Fragoso, gracias por su apoyo solidario y por regalarme parte de su conocimiento.*

*A los Doctores Francisco José Rodríguez Escobedo, Jorge Luis Castillo Durán, José Aurelio Cruz de los Ángeles y Miriam Fonseca López, gracias por sus comentarios y su conocimiento.*

*A mis amigos de la generación, gracias por compartir momentos especiales durante esta experiencia.*

*Gracias a la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.*

## Tabla de contenido

<b>Resumen.....</b>	<b>1</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>3</b>
<b>Capítulo I: introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>Problema de investigación .....</b>	<b>5</b>
<b>Consideraciones teórico-metodológicas: ¿por qué las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán y el año 2021? .....</b>	<b>11</b>
<b>El contexto urbano de Puebla capital .....</b>	<b>15</b>
<b>Preguntas de investigación.....</b>	<b>17</b>
<b>Propósito de la investigación .....</b>	<b>17</b>
<b>Objetivos de la investigación .....</b>	<b>18</b>
<b>Justificación de la investigación .....</b>	<b>18</b>
<b>Supuestos de investigación.....</b>	<b>26</b>
<b>Estructura capitular .....</b>	<b>26</b>
<b>Capítulo II: marco teórico.....</b>	<b>29</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>29</b>
<b>Los orígenes de la gobernanza .....</b>	<b>31</b>
<b>El contexto moderno de la gobernanza .....</b>	<b>32</b>
<b>Los enfoques (la disputa conceptual) de la gobernanza y la gobernabilidad .....</b>	<b>36</b>

<b>Los enfoques teóricos de la gobernanza .....</b>	<b>50</b>
<b>Gobernanza heterárquica (o heterarquía) .....</b>	<b>52</b>
<b>Gobernanza sin gobierno (o redes de políticas) .....</b>	<b>58</b>
<b>Gobernanza sociopolítica (o interactiva).....</b>	<b>62</b>
<b>Gobernanza integradora.....</b>	<b>67</b>
<b>Gobernanza: tres ideas centrales .....</b>	<b>73</b>
<b>Primera idea: la gobernanza como método-sistema de gobierno.....</b>	<b>75</b>
<b>Segunda idea: la hechura de políticas públicas como proceso constitutivo de la gobernanza .....</b>	<b>76</b>
<b>Tercera idea: la gobernanza como forma de institucionalizar la participación social en el proceso de gobernar .....</b>	<b>78</b>
<b>Las redes de políticas públicas y la NGP.....</b>	<b>80</b>
<b>Institucionalización de la participación social .....</b>	<b>88</b>
<b>El presupuesto participativo y el programa presupuesto participativo.....</b>	<b>100</b>
<b>Vinculación entre gobernanza urbana, capacidad institucional y autonomía municipal (perspectiva descentralizadora) .....</b>	<b>102</b>
<b>La capacidad institucional .....</b>	<b>103</b>
<b>La autonomía municipal .....</b>	<b>110</b>
<b>Adopción de la perspectiva teórica y conceptualización.....</b>	<b>126</b>
<b>Conclusiones del capítulo .....</b>	<b>129</b>

<b>Capítulo III: marco metodológico .....</b>	<b>130</b>
<b>    Introducción.....</b>	<b>130</b>
<b>    Los enfoques de investigación .....</b>	<b>131</b>
<b>    Selección del paradigma filosófico (justificación del enfoque cualitativo).....</b>	<b>134</b>
<b>        Post positivista.....</b>	<b>134</b>
<b>        Constructivista-interpretativista .....</b>	<b>134</b>
<b>        Transformativo .....</b>	<b>135</b>
<b>        Pragmático .....</b>	<b>135</b>
<b>    Los diseños cualitativos (justificación de los estudios de caso cualitativos).....</b>	<b>141</b>
<b>        Diseño de estudios de caso cualitativos .....</b>	<b>142</b>
<b>        Diseño de investigación-acción .....</b>	<b>142</b>
<b>        Diseño de teoría fundamentada.....</b>	<b>143</b>
<b>        Diseño etnográfico .....</b>	<b>143</b>
<b>        Diseño fenomenológico .....</b>	<b>144</b>
<b>        Diseño narrativo .....</b>	<b>144</b>
<b>    Los métodos y técnicas cualitativos de investigación .....</b>	<b>148</b>
<b>        Observación cualitativa.....</b>	<b>149</b>
<b>        Entrevistas cualitativas .....</b>	<b>150</b>
<b>        Documentos cualitativos.....</b>	<b>151</b>
<b>        Materiales audiovisuales cualitativos.....</b>	<b>151</b>

Cuestiones estratégicas, éticas y personales: el papel del investigador. ....	152
Conclusiones del capítulo .....	155
<b>Capítulo IV: el estudio de casos múltiple.....</b>	<b>156</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>156</b>
<b>El contexto urbano-demográfico, socioeconómico y político-administrativo de Puebla capital .....</b>	<b>156</b>
<b>Diseño del estudio de casos múltiple: las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán, a partir del análisis del PPP .....</b>	<b>175</b>
<b>Aproximación metodológica .....</b>	<b>179</b>
<b>Diseño múltiple-incrustado (tipología descriptiva) .....</b>	<b>179</b>
<b>Escenario del estudio .....</b>	<b>180</b>
<b>Métodos-técnicas de recolección de datos .....</b>	<b>180</b>
<b>Los participantes observados-entrevistados .....</b>	<b>181</b>
<b>Eventos objeto de observación-entrevistas.....</b>	<b>184</b>
<b>La naturaleza evolutiva de los eventos .....</b>	<b>185</b>
<b>Teoría, conceptualización y operacionalización de variables .....</b>	<b>186</b>
<b>Teoría.....</b>	<b>186</b>
<b>Conceptualización.....</b>	<b>187</b>
<b>Operacionalización de variables.....</b>	<b>190</b>
<b>Instrumento para la recolección de datos en campo: cuestionario semiestructurado ....</b>	<b>198</b>

Conclusiones del capítulo .....	203
Capítulo V: estudio de campo.....	204
Introducción.....	204
Análisis documental del PMD (2018-2021) .....	204
Eje 1 ciudad incluyente centrada en las personas y la cultura .....	206
Eje 2 ciudad sostenible ambientalmente, por un planeta más resiliente .....	207
Eje 3 ciudad con desarrollo económico, prosperidad e innovación .....	208
Eje 4 ciudad segura, participativa, por una cultura de paz.....	209
Eje 5 ciudad con alianzas locales, por una gestión territorial incluyente.....	210
Eje enfoque de género .....	210
Eje niñas, niños y adolescentes .....	211
Eje combate a la corrupción.....	211
Análisis del 3er informe (2021) .....	222
Presentación y análisis de los resultados del estudio de campo .....	229
Recolección y sistematización .....	229
Análisis de los resultados .....	235
Conclusiones del capítulo .....	253
Capítulo VI: conclusiones generales del estudio .....	254
Atención al problema de investigación y recomendaciones teórico-metodológico-empíricas .....	254

<b>Bibliografía y referencias .....</b>	<b>276</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>296</b>
<b>Anexo 1 Instrumento para la recolección de datos en campo: cuestionario semiestructurado .....</b>	<b>296</b>
<b>Anexo 2 Resultados de la entrevista al agente político municipal: presidenta municipal 2018-2021.....</b>	<b>307</b>
<b>Anexo 3 Resultados de las entrevistas a los agentes gubernamentales municipales: director de programas sociales y coordinadora del PPP de la secretaría de bienestar y participación ciudadana.....</b>	<b>315</b>
<b>Anexo 4 Resultados de las entrevistas a los agentes auxiliares: presidentes auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán.....</b>	<b>325</b>
<b>Anexo 5 Resultados de las entrevistas a los agentes sociales: presidentes de los comités de participación ciudadana Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán.....</b>	<b>331</b>

#### **Listado de tablas**

<b>Tabla1</b>	<b>Distinciones estructurales entre gobernabilidad y gobernanza.</b>
<b>Tabla 2</b>	<b>Componentes de la capacidad institucional.</b>
<b>Tabla 3</b>	<b>Categorías teóricas y esferas (competencias) de la autonomía.</b>
<b>Tabla 4</b>	<b>Formas y tipos de descentralización.</b>
<b>Tabla 5</b>	<b>Distinciones elementales entre los enfoques cuantitativo y cualitativo.</b>
<b>Tabla 6</b>	<b>Cuestiones estratégicas, éticas y personales: El papel del investigador.</b>

- Tabla 7** Distribución de la población en Puebla capital por grupos quinquenales de edad según sexo.
- Tabla 8** Clasificación de la población en Puebla capital por grupos etarios y quinquenios abarcados.
- Tabla 9** Población migrante en Puebla capital según las causas que la originaron.
- Tabla 10** Población en Puebla capital afiliada a servicios de salud según institución.
- Tabla 11** Población en Puebla capital según grupo/sexo y condición de alfabetismo.
- Tabla 12** Población en Puebla capital según nivel de escolaridad.
- Tabla 13** Población en Puebla capital según situación conyugal.
- Tabla 14** Condición de actividad económica de la PEA en Puebla capital según nivel de escolaridad.
- Tabla 15** Población en Puebla capital según tipo de actividad no económica.
- Tabla 16** PEA ocupada en Puebla capital según posición en el trabajo y sector de actividad económica.
- Tabla 17** Hogares censales particulares en Puebla capital según su composición y tipo.
- Tabla 18** Viviendas particulares habitadas en Puebla capital según material en pisos, número de cuartos y número de dormitorios.
- Tabla 19** Viviendas particulares habitadas en Puebla capital según disponibilidad de agua entubada, drenaje y equipamiento.
- Tabla 20** Viviendas particulares habitadas en Puebla capital según disponibilidad de bienes y TIC.
- Tabla 21** Juntas auxiliares de Puebla capital según cantidad de población en 2010.
- Tabla 22** Principales facultades-atribuciones de las juntas auxiliares de Puebla capital.

- Tabla 23** Tipos de diseño de estudios de caso.
- Tabla 24** Tipologías de estudios de caso según su alcance.
- Tabla 25** Diseño de caso múltiple con unidad de análisis incrustada.
- Tabla 26** El consejo de presupuesto participativo.
- Tabla 27** Agentes municipales, auxiliares y sociales a observar-entrevistar en el estudio de casos múltiple.
- Tabla 28** Catálogo de Acciones del PPP.
- Tabla 29** Operacionalización de conceptos/variables.
- Tabla 30** Bitácora de relatoría de las actividades realizadas en la investigación de campo.
- Tabla 31** Mecanismos de participación ciudadana en Puebla capital.
- Tabla 32** Matriz estratégica de seguimiento del Eje 5.
- Tabla 33** Cuadro de operacionalización.
- Tabla 34** Marco de análisis para la gobernanza urbana.

#### **Listado de figuras**

- Figura 1** La capacidad institucional: enfoques de NGP y gobernanza.
- Figura 2** La autonomía municipal: perspectiva de la descentralización (dinámica de devolución).
- Figura 3** Pirámide poblacional de Puebla capital 2020.
- Figura 4** Mapa de las juntas auxiliares de Puebla capital.
- Figura 5** Conceptualización o construcción de conceptos.
- Figura 6** ¿Cómo se construye el concepto?
- Figura 7** Construcción del concepto de gobernanza urbana.

**Figura 8 Construcción del concepto de capacidad institucional.**

**Figura 9 Construcción del concepto de autonomía.**

**Figura 10 Construcción de la unidad de análisis: programa presupuesto participativo.**

**Figura 11 Operacionalización del concepto/variable: gobernanza urbana.**

**Figura 12 Operacionalización del concepto/variable: capacidad institucional.**

**Figura 13 Operacionalización del concepto/variable: autonomía.**

**Figura 14 Operacionalización de la unidad de análisis: programa presupuesto participativo.**

## Resumen

Los fenómenos sociales son multifactoriales, transitorios y emergen en contextos específicos (según el espíritu de la época), poseyendo la característica de aglutinar en su espectro a una amplia gama de agentes que, motivado por intereses variados, interactúan a diversas escalas de poder y territorio. En este juego de interacciones multi nivel y multi agente, los ámbitos gubernamental y no gubernamental convergen y condicionan en el espacio público, a razón de un enfoque sistémico de geometría de poder variable, cuyo culmen es el bienestar común. Por tal razón, el fenómeno social de interés se ha delimitado y sistematizado con pertinencia contextual y una perspectiva lo más integral posible. La investigación tiene el objetivo de determinar los factores que inciden en la gobernanza urbana, proponiendo para el análisis los conceptos de capacidad institucional (como factor inherente) y autonomía municipal (como factor potencial), a partir de un enfoque cualitativo de estudio de casos múltiple, el cual se estructura por las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán del municipio de Puebla de Zaragoza en el año 2021, tomando como unidad de análisis incrustada el Programa Presupuesto Participativo. Se realizó el análisis documental del Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 y su contraste con el análisis audiovisual del Tercer Informe de Gobierno 2021 del Ayuntamiento de Puebla, con el propósito de: Conocer la perspectiva normativa del gobierno, identificar sus principales acciones y comprobar la coherencia entre la planificación y la gestión municipal. Posteriormente, se llevó a cabo la realización de entrevistas a profundidad mediante cuestionario semiestructurado a los principales agentes gubernamentales y no gubernamentales implicados, con el propósito de: Analizar su perspectiva política-gubernamental y social, así como su proceso interactivo con respecto a la unidad de análisis incrustada. Los principales resultados de la investigación indican que: a) La planeación carece de elementos de democracia participativa; b) no hay coherencia entre lo

planeado y lo informado; c) la perspectiva del gobierno es gubernamentalista y la perspectiva social es parsimoniosa; d) los agentes gubernamentales y no gubernamentales no concertaron un proceso de gobernar interactivo; e) la capacidad institucional se advierte como un factor constitutivo de la gobernanza urbana, mientras que la autonomía municipal no se advierte como un factor posibilitador y; f) en el municipio de Puebla de Zaragoza rige un modelo de vieja gobernanza (de gobernanza por gobierno).

*Palabras clave:* Gobernanza urbana, capacidad institucional, autonomía municipal.

### **Abstract**

Social phenomena are multifactorial, transitory and emerge in specific contexts (according to the spirit of the times), possessing the characteristic of bringing together in their spectrum a wide range of agents who, motivated by varied interests, interact at various scales of power and territory. In this game of multi-level and multi-agent interactions, the governmental and non-governmental spheres converge and condition the public space, due to a systemic approach of geometry of variable power, whose culmination is the common welfare. For this reason, the social phenomenon of interest has been delimited and systematized with contextual relevance and as comprehensive a perspective as possible. The research aims to determine the factors that affect urban governance, proposing for analysis the concepts of institutional capacity (as an inherent factor) and municipal autonomy (as a potential factor), based on a qualitative approach of multiple case studies, which is structured by the auxiliary boards Ignacio Zaragoza and San Francisco Totimehuacán of the municipality of Puebla de Zaragoza in the year 2021, taking the Participatory Budget Program as the embedded unit of analysis. The documentary analysis of the Municipal Development Plan 2018-2021 and its contrast with the audiovisual analysis of the Third Government Report 2021 of the Puebla City Council, was carried out with the purpose of: Knowing the normative perspective of the government, identifying its main actions and check the coherence between planning and municipal management. Subsequently, in-depth interviews were carried out by means of a semi-structured questionnaire to the main governmental and non-governmental agents involved, with the purpose of: Analyzing their political-governmental and social perspective, as well as their interactive process with respect to the unit of embedded analysis. The main results of the research indicate that: a) Planning lacks elements of participatory democracy; b) there is no coherence between what was planned and what was reported; c) the government's perspective is

governmentalist and the social perspective is parsimonious; d) governmental and non-governmental agents did not agree on an interactive governing process; e) institutional capacity is seen as a constitutive factor of urban governance, while municipal autonomy is not seen as an enabling factor and; f) in the municipality of Puebla de Zaragoza there is a model of old governance (governance by government).

*Keywords:* Urban governance, institutional capacity, municipal autonomy.

## Capítulo I: introducción

### Problema de investigación

En la época contemporánea, las potencias de la existencia: El Estado y su arquitectura institucional, la sociedad y su organización civil, el mercado y su empresariado, el conocimiento científico y su progreso tecnológico, etcétera, son potencias interdependientes que gravitan en un entorno sistémico global. El Estado democrático, en tanto exista como régimen ética, política y jurídicamente superior (Aguilar, 2016) para dirigir la vida colectiva en el encuadre global, asume un rol protagónico en la procuración de las libertades y el bienestar común de la población.

Sin embargo, el grueso de desafíos que impone la globalidad (como la internacionalización y la desregulación económica, el exponencial crecimiento poblacional y la revolución migratoria, la profundización de las desigualdades sociales, el calentamiento global, la vertiginosa progresión tecnológica, etcétera), en contraste con el poder disminuido de los Estados-nación por deficiencias, ineficiencias e insuficiencias directivas para afrontarlos con efectividad (Aguilar, 2016); ha significado la revaloración de la geometría local como un espacio público de reproducción eficaz y convergencia próximo de dichas potencias, en donde la sociedad puede aspirar a un empoderamiento y progreso efectivos. Por ejemplo, asumir un papel concreto de participación en el desarrollo de sus comunidades, satisfacer necesidades primarias de infraestructura y servicios básicos para elevar su calidad de vida, así como ejercitar con mayor oportunidad sus derechos cívicos.

En México, la institución municipal es la célula del poder público, la organización primaria que sustenta la actividad administrativa del Estado, la cual interactúa con la sociedad en la cotidianidad de la vida, proveyéndole elementos sustantivos que afectan su existencia. Lanz (1986) establece que, una característica esencial del incremento de la calidad de vida en las sociedades en

expansión, es la existencia de elementos colectivos de consumo, tales como la infraestructura y los servicios básicos, los cuales son la atribución primaria de los municipios. Por lo tanto, la organización y funcionamiento de la institución municipal es consustancial a dicha atribución. Y, estos elementos de consumo, más allá de satisfacer coyunturas de la comunidad, se constituyen como puentes estratégicos que posibilitan a la sociedad transitar hacia su plenitud humana y cívica, hacia su desarrollo sostenible (Antúnez y Galilea, 2003).

Empero, esta verdad se ve obstaculizada porque los gobiernos municipales carecen de capacidad institucional y autonomía efectivas para procurar dichos elementos:

Carecen de capacidad institucional efectiva: Por factores endógenos que pueden traducirse como defectos, fallas o vicios producto de las deficiencias e ineficiencias inherentes a su configuración institucional (política-legal, fiscal-financiera, administrativa-de gestión, etcétera). Entiéndase, la incompetencia, la corrupción y la ilegalidad; una hacienda precaria, una pobre recaudación tributaria y un sobreendeudamiento; una normatividad excesiva, la redundancia en las funciones y los servicios costo-ineficientes y de baja calidad; así como el oportunismo, el conflicto y el distanciamiento del gobierno con la sociedad, son algunos ejemplos de las deficiencias e ineficiencias que incapacitan a la institución municipal en su quehacer público (Aguilar, 2016).

Asimismo, carecen de capacidad institucional efectiva: Por factores exógenos que quedan fuera de su diseño institucional, como suelen ser las manifestaciones de la economía internacional, las transformaciones sociales, las cuestiones ambientales, etcétera, que redundan en desafíos de tal magnitud-complejidad, que los recursos y habilidades institucionales de que dispone el municipio (por mayúsculos que sean), le son insuficientes para hacerles frente de manera efectiva. Entiéndase, que los problemas globales superan con creces a las capacidades de cualquier gobierno

(incluyendo el municipal), lo que se traduce en insuficiencias directivas del municipio para gobernar (Aguilar, 2016).

Y, carecen de autonomía efectiva: Por la monopolización del poder que ejercen la federación y los gobiernos estatales, producto del régimen federal centralista, en donde el municipio es visto como un instrumento administrativo dependiente y sin capacidad decisoria; lo que se traduce, respectivamente, en su dependencia financiera y subordinación política (Cárdenas, 2004; Carrera, 2005 y 2013; Hernández-Chávez, 1996). No obstante, ser la célula constitutiva de la división territorial y la base de la organización política-administrativa de los estados (federalismo centrífugo), el municipio es el eslabón más débil del sistema federal; pues fuera de formalismos, la práctica advierte un sistema centralista (Hernández-Chávez, 1996). En correspondencia, Rojo (2013: 103) señala que, durante el Siglo XX el municipio quedó relegado como orden de gobierno en cuanto a la división del poder político y la toma de decisiones en la administración pública, correspondiéndole jugar un papel secundario, casi ornamental, a la suerte de “[...] una mera ventanilla de trámite de programas federales o estatales”.

Como planteamiento resolutivo, Cabrero y Zabaleta (2009) plantean que, una idea central de los procesos de descentralización emanados de la Nueva Gestión Pública [NGP], es que al ser el orden de gobierno más cercano a la sociedad-usuaria de servicios públicos y, directamente vinculado a los problemas que le afectan cotidianamente; el municipio es potencialmente el ente mejor posicionado para ofrecer soluciones y resultados eficaces a la población en el ámbito de su territorialidad. En este sentido, producto de la descentralización de la vida nacional en México, los gobiernos municipales absorbieron mayores responsabilidades legales-normativas en materia de políticas públicas y servicios públicos para convertirse en agentes promotores del desarrollo nacional desde el plano local. Sin embargo, la tendencia descentralizadora se sustentó en un

modelo de *arriba hacia abajo*, en donde el gobierno federal conservó para sí el grueso de las facultades esenciales decisorias en la hechura de las políticas públicas y la prestación (coordinación, monitoreo y evaluación) de los servicios públicos sustantivos (como la salud, la educación y la política social); así como las atribuciones primarias en materia fiscal-financiera (la asignación de participaciones por ingresos fiscales y la transferencia de recursos mediante fondos de aportaciones a entidades y municipios con base en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal [SNCF], principal instrumento jurídico, técnico y político que establece los arreglos del federalismo fiscal-hacendario mediante control centralizado).

Tendencia que los mismos Cabrero y Zabaleta (2009) argumentan, ha devenido en detrimento de la autonomía y capacidades de la institución municipal. Por una parte, limitando su foco de actuación constitucional, que es la promoción del desarrollo local desde la perspectiva de los servicios públicos; en tanto que, el modelo no le permitió contar con una base fiscal-financiera robusta y con mecanismos de autonomía decisoria en el plano de las políticas y los servicios públicos sustantivos. Y, por la otra, al significar una transferencia de responsabilidades (de naturaleza operativa, sin facultad decisoria) y, no necesariamente, una fuente de incentivos institucionales (recursos económicos-materiales, conocimientos-tecnologías, mecanismos auténticamente federalistas de cooperación intergubernamental, etcétera), predominó la reproducción (y no la corrección) de sus deficiencias e ineficiencias institucionales.

Manifestándose así, la necesidad de practicar para el caso de los municipios mexicanos, un modelo de descentralización de *abajo hacia arriba*, sustentado en prácticas de Nueva Gobernanza Democrática [NGD], entendida como una forma de gobernar “[...] más participativa y cercana a la ciudadanía; un gobierno de proximidad que interactúe cotidianamente desplegando prácticas de

democracia directa que doten de mayor legitimidad a la acción gubernamental” (Cabrero y Zabaleta, 2009: 32).

Por lo tanto, a partir de una visión de integración global con perspectiva de actuación local, cuyo eje transversal es el método-sistema de gobierno democrático conocido como *gobernanza*, se presupone que: Para el municipio, asumir competentemente sus atribuciones constitucionales (respeto irrestricto a su ámbito de actuación), generar una mayor cantidad de recursos, desarrollar sus habilidades gerenciales, así como fortalecer su marco organizacional, son cuestiones que dependen de los vínculos horizontales que en el proceso de gobernar instituya con otros agentes sociales. Sólo así, la institución municipal tendrá rectoría política y pericia directiva para dar cauce efectivo al grueso de desafíos colectivos que se ciernen sobre su geometría municipal (Aguilar, 2016).

Dicho de otra manera, dadas las condiciones del sistema político mexicano (federalismo centralizado y/o descentralización de arriba hacia abajo), de los factores endógenos inherentes a su configuración institucional (deficiencias e ineficiencias) y de los factores exógenos promovidos por la globalidad (insuficiencias directivas); el municipio continuará siendo el eslabón más débil del campo gubernamental y de la conducción social en detrimento del bienestar local, a no ser que reconfigure su proceso de gobernar en función de la apertura democrática a la cooperación con agentes sociales. Máxime, cuando la demanda social de infraestructura y servicios básicos se ha agudizado en sus jurisdicciones territoriales, entre otros aspectos, por una dinámica demográfica y urbanización exacerbadas (Garza, 2003).

En síntesis, el municipal es un poder público disminuido que carece de eficacia directiva para resolver los problemas públicos de su competencia. Se enfrenta a un problema estructural de capacidad institucional y autonomía que le ha valido jugar un papel residual como promotor del

bien colectivo en la geometría urbana; principalmente, en función de su responsabilidad primaria en materia de infraestructura y servicios básicos.

En este sentido, la complejidad moderna que ha rebasado la capacidad de acción de los Estados-nación, implica la necesidad de transitar de la tradicional forma unidireccional en la conducción de la sociedad, hacia un modelo cooperativo de interacciones dinámicas entre agentes públicos y privados a diversas escalas (Kooiman, 2004) para procurar estadios más elevados de bienestar, lo cual incluye a la escala municipal.

Para el municipio, esto significa la oportunidad de promover la gobernanza urbana, un proceso de gobernar directivo que (con base en la cooperación de los agentes sociales) posea la suficiente potencia institucional para (contrarrestar deficiencias, insuficiencias e insuficiencias) atender los problemas públicos de su competencia; en tanto que, constitucional-legalmente continúen las restricciones del sistema federal y de la descentralización desde el centro (que inhiben su autonomía).

En este contexto, uno de los mecanismos institucionales por excelencia, promotor de la proximidad entre el gobierno y los agentes sociales en el proceso decisorio y gestiológico, es el Presupuesto Participativo [PP], cuya génesis se remonta a la década de los ochenta (1989), en la ciudad de Porto Alegre, Brasil. Este mecanismo democrático promueve la participación ciudadana institucionalizada en la planificación presupuestal, con el propósito de compensar las deficiencias de la democracia representativa (López, Martínez, Grinberg y Adaro, 2012; Torres, 2018), tales como las políticas públicas auto referidas y autocontenidas (Aguilar, 2010a).

Y, precisamente, de la batería de mecanismos (formales e informales) que el municipio puede disponer para generar interacciones dinámicas con la sociedad en el proceso de gobernar, el PP se sitúa como la opción que mejor se ajusta al interés académico de estudiar la gobernanza

urbana institucionalizada, para analizar las interacciones gobierno-sociedad desde una perspectiva formal. Este criterio fue el que primó en la selección del Programa Presupuesto Participativo [PPP] como unidad de análisis incrustada del estudio.

El PPP es el baluarte de la gestión municipal (acciones de obra pública, servicios básicos, mejoramiento de espacios públicos y educativos) que en modo interactivo promueve el gobierno con la sociedad. Razón por la cual, su análisis (como unidad incrustada en sus vertientes de alto impacto y focalizada) es estratégico para caracterizar las interacciones entre agentes (interlocución-negociación, conflicto-disenso, ajuste-conciliación, consenso-acuerdo y establecimiento de compromisos que conllevan al intercambio-suma de sus capacidades) que constituyen el proceso de gobernar, sea por jerarquía o por cooperación, por imposición de la ley o por voluntad política.

***Consideraciones teórico-metodológicas: ¿por qué las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán y el año 2021?***

La revisión literaria permite advertir que, en México, en los estudios sobre gobernanza predomina el enfoque cualitativo, siendo casi nulos los estudios de corte cuantitativo y mixto. En este sentido, el proceso de gobernar (integrado por la decisión y la gestión), las características de los agentes implicados (gubernamentales y no gubernamentales), sus interacciones (contexto, intereses, luchas de poder, etcétera), entre otros ejes analíticos, han desempeñado un papel preponderante en la delimitación, sistematización y análisis del objeto de estudio (la gobernanza urbana). Así, uno de los propósitos de esta investigación, es contribuir al conocimiento y debate académico de la gobernanza urbana desde la óptica de las ciencias de gobierno (del proceso decisorio de las políticas públicas y de la gestión pública de dichas decisiones) y del enfoque cualitativo (a partir del estudio de casos múltiple). En México, entre las principales obras de

referencia que han abordado el estudio de la gobernanza, figuran: Aguilar (2002); Aguilar (2007); Aguilar (2010a); Aguilar (2010b); Aguilar (2015); Aguilar (2016). Asimismo, destacan obras vinculadas al objeto de estudio (desde la gestión pública, la descentralización, la coordinación intergubernamental y la cooperación intermunicipal), tales como: Cabrero y Nava (2000); Cabrero y Peña (2009), Cabrero y Zabaleta (2009); Carrera (2004); Carrera (2005); Carrera (2013); Lozano (2005); Pontifes (2002); Rojo (2013); Zentella (2005).

Al respecto, según expone Zentella (2005), la gobernanza urbana es un fenómeno abordado inicialmente en los EE. UU. (desde la óptica de la ciencia política y de la administración pública), que data de la década de los setenta (con la crisis de la democracia o crisis del Estado de bienestar) y que se consolidó en la década de los noventa (con la ola reformista del Estado, las políticas neoliberales, los procesos de democratización y descentralización, etcétera), cuando emergió la escuela pre teórica y ecléctica de la gobernanza (en los círculos académicos y la retórica política internacional), que sostiene que una dirección social efectiva depende de la interacción e intercambio de recursos del gobierno con la sociedad (la emergencia de la iniciativa privada y el reconocimiento de sus capacidades), lo que implica que el proceso de gobernar debe orientarse hacia la cooperación horizontal con agentes no gubernamentales a diversas escalas territoriales (internacional, nacional, metropolitana, municipal, etcétera). Siendo entonces, el supuesto básico de la gobernanza urbana: El espacio local es, por excelencia, el territorio en donde las iniciativas privadas encuentran su principal foco de acción, en donde mayormente pueden incidir en la dirección social para la realización del bien colectivo. Lo que implica una fragmentación institucional y del poder político. Así, en la medida en que los agentes económicos y civiles se han reproducido eficazmente en el espacio urbano y han logrado consolidar su capacidad de interacción con el gobierno para fijar el rumbo de la dirección social, se adoptó el término gobernanza urbana

(el cual es una derivación, que al igual que la gobernanza, no es un concepto riguroso ni consensuado), el cual implica para los agentes gubernamentales, la imposibilidad de gobernar con eficacia el territorio local de manera unidireccional. En este sentido:

[...] algunos autores, particularmente de la escuela neoinstitucionalista, insisten en que [...] es de hecho una realidad política e institucional que se sustenta en nuevos principios de acción pública de carácter local, en nuevas formas de regulación política, en nuevos procedimientos administrativos entre distintos actores públicos y privados, y en la consideración de nuevas escalas territoriales de acción pública [...] [en donde] la configuración de poder supone la desaparición de los esquemas clásicos de “centro-periferia” y de las estructuras jerárquicas y piramidales del ejercicio de poder, en beneficio de una pluralidad de actores que disponen de cierta autonomía de poder y decisión [...] [y que] reconoce la fragmentación e incoherencia a las que se ven confrontadas la acción pública y las instituciones locales y sugiere en consecuencia priorizar las formas de coordinación horizontales y verticales entre los distintos actores políticos y sociales [...] (Zentella, 2005: 235-236).

En este contexto, se identificó al municipio de Puebla de Zaragoza [Puebla capital] como un escenario adecuado, en donde es posible observar los supuestos de esta forma de dirección social interactiva, por las razones: a) Para el ejercicio de sus funciones, Puebla capital cuenta con un sistema divisorio político-administrativo particular, dividiéndose en 17 juntas auxiliares de diferente calado urbano y espectro institucional-de poder. b) Se trata de un municipio relativamente equilibrado, en donde cada junta auxiliar funciona como un órgano desconcentrado de la autoridad municipal, asignándoseles un presupuesto anual igualitario. c) Es el municipio más poblado del Estado de Puebla y funge como su capital política. d) Y, Puebla capital es uno de los

pocos municipios que, de conformidad al sistema urbano de México, se inserta en una múltiple clasificación metropolitana: i) Es una zona metropolitana capital de estado; ii) es una zona metropolitana interestatal (Puebla-Tlaxcala); iii) es una zona metropolitana inserta en la Megalópolis del Valle de México; iv) además de ser la cuarta ciudad y zona metropolitana de mayor jerarquía urbana en México. Por las anteriores consideraciones, se estima que Puebla capital es un auténtico laboratorio para estudiar el proceso de gobernar interactivo que supone la gobernanza urbana; concentrándose el estudio en el análisis de dos de sus juntas auxiliares: a) Ignacio Zaragoza y b) San Francisco Totimehuacán.

Al respecto, la decisión de tomar como casos a dichas juntas auxiliares se debe a que, además de su condición y jerarquía urbana (en consonancia con la situación municipal), se han identificado como escenarios de consenso y conflicto (de luchas de poder) entre agentes municipales, auxiliares y sociales. De tal suerte que, es objeto de análisis desentrañar las posiciones institucionales y autónomas que se establecen para así comprender (determinar) por qué en algunos episodios hay consensos y en otros existen conflictos en la toma de decisiones.

Finalmente, se eligió 2021 como la temporalidad del estudio, porque fue el año que significó una transición democrática entre dos partidos políticos opuestos en su visión pública y ejercicio del poder. Así, Movimiento Regeneración Nacional [MORENA] gobernó en el periodo 2018-2021, mientras que el Partido Acción Nacional [PAN] lo hace en el periodo 2021-2024, lo cual se considera fundamental en el análisis, en el sentido de identificar si esta coyuntura representa un cambio significativo en la manera de tomar las decisiones y llevar a cabo la gestión pública, si las interacciones gobierno-sociedad fueron más o menos intensas.

Así, tomando como referencia las anteriores aproximaciones teórico-metodológicas, la recopilación, sistematización y análisis de la información se sustentó en: a) La revisión documental

del Plan Municipal de Desarrollo [PMD] y su contraste con la revisión audiovisual del Tercer Informe de Gobierno [3erinforme] del Ayuntamiento de Puebla (ejercicio de contrastación entre la planificación y los resultados de la gestión municipal); b) la realización de entrevistas a profundidad (mediante cuestionario semiestructurado) a la presidenta municipal del periodo 2018-2021 (perspectiva política), funcionarios de la administración municipal del periodo 2021-2024 (perspectiva gubernamental), presidentes de las juntas auxiliares en el año 2021 (perspectiva auxiliar) y presidentes de los Consejos de Participación Ciudadana (del PPP) en el año 2021 (perspectiva social), para conocer su posicionamiento frente a cada tema propuesto; c) así como la observación directa (no participante) con registro desestructurado en bitácora de campo (notas para el análisis).

### ***El contexto urbano de Puebla capital***

El municipio de Puebla es la capital del estado de Puebla; la Heroica Puebla de Zaragoza es su cabecera municipal y la ciudad central de la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala [ZMP-T], la cual, en el año 2015, se compone por 39 municipios (19 poblanos y 20 tlaxcaltecas), siendo la cuarta metrópoli de mayor jerarquía urbana en México (luego de las Zonas Metropolitanas del Valle de México, Monterrey y Guadalajara). La ZMP-T tiene una superficie de 2,392 km<sup>2</sup>, una concentración de 2,941,988 habitantes, una tasa de crecimiento medio anual del 1.6% y una densidad media urbana de 76.6 habitantes por hectárea (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU], Consejo Nacional de Población [CONAPO] e Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2018).

Geográficamente, Puebla capital se localiza en el Valle de Puebla-Tlaxcala, en la zona centro-oeste del estado de Puebla, colindando al norte con el estado de Tlaxcala; al sur con los municipios de Huehuetlán el Grande y Teopantlán; al oriente con los municipios de Amozoc,

Cuauintinchán, Tepatlaxco de Hidalgo y Tzicatlacoyan y; al poniente con los municipios de Cuautlancingo, Ocoyucan, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. Administrativamente, pertenece a la región socioeconómica IV Angelópolis, que incluye todos los municipios poblanos de la ZMP-T (región conformada por 33 municipios). La extensión territorial de Puebla capital asciende a 542.8 km<sup>2</sup>, con una densidad media urbana de 102.9 habitantes por ha en 2015 y 3,161.2 habitantes por km<sup>2</sup> en 2020; que significan el 1.58% del total en la entidad (34,309.6 km<sup>2</sup>) (INEGI, 2018; Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [INAFED], 2010; SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018).

De conformidad al PMD (2018-2021: 43-44) del Ayuntamiento de Puebla:

La actual naturaleza metropolitana de la ciudad de Puebla y su configuración tendiente al policentrismo urbano han generado transformaciones profundas de carácter económico, social, ambiental y funcional. Esto ha generado que tenga un perfil urbano dual que va de una ciudad contemporánea y dinámica, particularmente hacia la zona poniente, a una socialmente desigual y segregada casi en todas direcciones. En lo urbano-territorial, la ciudad se ha extendido hasta el límite de su aptitud para colindar con áreas naturales protegidas y zonas de valor ambiental, con lo que forma continuos urbanos con la mayor parte de municipios aledaños. Tiene un Centro Histórico en franco proceso de despoblamiento, perfilado por barrios y colonias deprimidas, en contraste con zonas de recientes dinámicas habitacionales al poniente, particularmente enfocadas en sectores socioeconómicos medios y altos [...] Puebla experimentó un acelerado crecimiento urbano en los últimos 30 años, ya que para 1980 la superficie urbana cubría un total de 6,668.6 ha, es decir, 11.8% del territorio municipal, mientras que para 2012 alcanzaba 21,550.5 ha, 38.2% del municipio. Así, el tamaño de la zona urbana se triplicó a un ritmo de 7% anual,

consumiendo principalmente zonas agrícolas y pastizales al norte, oriente, sur y poniente del territorio, e integrando a su continuo urbano a localidades como San Sebastián de Aparicio, La Resurrección, Santa María Xonacatepec, Santo Tomás Chautla y San Francisco Totimehuacán, anteriormente desligadas del centro de la ciudad.

### ***Preguntas de investigación***

**General-concentradora.** ¿Qué factores determinaron la gobernanza urbana de Puebla capital en el año 2021, tomando como base de análisis el PPP en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán?

**Específicas.** ¿Cómo se vincula la gobernanza urbana con la capacidad institucional y la autonomía municipal?

¿Qué enfoque metodológico es aplicable al análisis de la gobernanza urbana?

¿Cómo fue la toma de decisiones y gestión del PPP entre los agentes gubernamentales y no gubernamentales en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán en el año 2021?

¿Cuál fue el efecto de la transición política en el año 2021 sobre el PPP en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán?

### ***Propósito de la investigación***

Establecer los factores de la gobernanza urbana de Puebla capital en el año 2021, a partir del enfoque teórico de la gobernanza y del enfoque metodológico cualitativo de los estudios de caso múltiple, con la finalidad de proponer argumentos para el debate académico sobre el papel que juega la institución municipal en la gobernanza urbana.

### ***Objetivos de la investigación***

**General-concentrador.** Describir-interpretar los factores que determinaron la gobernanza urbana de Puebla capital en el año 2021, tomando como base de análisis el PPP en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán.

**Específicos.** Discutir la vinculación teórica entre gobernanza urbana, capacidad institucional y autonomía municipal.

Justificar el enfoque metodológico cualitativo de los estudios de casos múltiple como marco de análisis de la gobernanza urbana.

Describir-interpretar el proceso de toma de decisiones y la gestión del PPP entre los agentes gubernamentales y no gubernamentales en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán en el año 2021.

Describir-interpretar el efecto de la transición política en el año 2021 sobre el PPP en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán.

### ***Justificación de la investigación***

¿Por qué vincular capacidad institucional y autonomía municipal con gobernanza urbana? Sirva como argumentación (del por qué teórica, metodológica y socialmente es relevante y pertinente realizar la investigación con el énfasis propuesto) el siguiente planteamiento:

**Gobernanza urbana.** Las reformas estructurales neoliberales (NGP) que solventaron las crisis del Estado de bienestar (durante la década de los ochenta y principios de los noventa) se acompañaron de procesos democráticos y descentralizadores que fortalecieron (aunque incipientemente) a los gobiernos locales, al tiempo que permitieron una reproducción más eficaz de los agentes económicos y civiles cuya acción se manifestó en el espacio local (Zentella, 2005).

En tanto que, durante la década de los noventa, una nueva discusión académica y política cobró relevancia internacional para debatir la forma de ejercer el poder en los regímenes democráticos, conocida como gobernanza. Término anglosajón que supone la reconfiguración del proceso de gobernar, de un formato unidireccional (centralizado, vertical y burocrático) en donde el Estado es el agente único de la dirección social, a un formato bidireccional (descentralizado, horizontal y participativo) en el que priman las interacciones entre el Estado y agentes privados en la dirección social (Aguilar, 2016; Kooiman, 2004).

Entonces, advirtiendo la preponderancia de lo local como el espacio público por excelencia en donde las reformas estructurales cobraron vida y surtieron sus principales efectos y, entendiendo a la gobernanza como un formato que armoniza a los sectores gubernamental y no gubernamental en el proceso de gobernar, fue acuñado el término gobernanza urbana (como una derivación del enfoque genérico) el cual representa un método-sistema de gobierno que se estructura en la geometría local (sea al interior del territorio municipal; sea en territorio conurbado-intermunicipal entre dos o más municipios de un mismo estado; sea en territorio de una zona metropolitana; sea en territorio de dos o más zonas metropolitanas al interior de un estado o; sea interestatalmente entre dos o más municipios conurbados o zonas metropolitanas de dos o más estados) y que posibilita una acción pública más eficiente, eficaz y democrática, a través de interacciones público-privadas en la atención de los problemas públicos urbanos (Zentella, 2005).

Al respecto, Montecinos (2012) plantea que, en la actualidad los gobiernos municipales latinoamericanos enfrentan retos más complejos para responder hábilmente a las necesidades sociales ceñidas a su territorio, entre otros factores (tales como la ineficacia directiva, la dependencia financiera y la subordinación política), porque su accionar público se condiciona a la dicotomía entre eficiencia técnica y legitimación democrática. Con la ola reformista de la NGP (y

su corriente descentralizadora de arriba hacia abajo), los gobiernos municipales no han logrado amalgamar una gestión pública integral, a la vez eficiente (racional, predecible, moderna, etcétera) y democrática (legítimamente arreglada y participativa). El reformismo administrativo centro-periferia fomentado por la NGP, no ha sido suficiente para que los gobiernos municipales se adapten hábilmente al complejo contexto socioeconómico, tecnológico y societal moderno. Para legitimar su accionar, a la institución municipal ya no le basta con proveer bienes y servicios colectivos eficientes; en adelante, se le exige algo más, una legitimación que no se sustenta en el cuanto ofrece (costo-eficiencia) ni en el cómo lo ofrece (con qué calidad), ni tampoco en la tradicional participación ciudadana consultiva-informativa. En este orden de ideas, para adaptarse y legitimarse, a los gobiernos municipales les es menester (más que una modernización administrativa) una modernización política-institucional desde abajo-local (NGD). Y, para tal efecto, requiere involucrar-empoderar a los ciudadanos en las responsabilidades del desarrollo local. Solo así, fortaleciendo a la comunidad mediante su participación cívica en la toma de decisiones y en la gestión de las decisiones podrá fortalecerse la relación democrática municipio-sociedad y legitimar su existencia ante quienes debe responder. En síntesis, para el caso de los gobiernos municipales latinoamericanos, las reformas de la NGP no alcanzaron los resultados deseados en cuanto a unificar eficiencia y democracia como una solución integral a los problemas públicos municipales. La sola provisión eficiente de servicios públicos es insuficiente; ésta debe acompañarse de mecanismos que fortalezcan la gobernabilidad democrática. Al enfoque gerencial escapa la complejidad de la variable democrática: La adición de las capacidades sociales en el proceso de gobernar municipal; es decir, el aprovechamiento del potencial social en las políticas y gestión pública.

En este sentido, para la gobernanza:

[...] la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos niveles [sic] de gobierno, y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil [...] [significando esto, la] modulación y reequilibrio de los modelos burocráticos y tradicionales y del de gerencia [...] [y, por lo tanto,] no elimina la necesidad de los gobiernos, aunque sí replantea sus roles, formas organizativas y procedimentales, los instrumentos de gestión pública, las competencias de los funcionarios y las capacidades de dirección política de la administración (Montecinos, 2012: 353).

Ante la complejidad moderna, los gobiernos municipales latinoamericanos (y de México) se enfrentan a un reto de doble vía: Ser eficientes y eficaces, por un lado y; por el otro, fortalecer la gobernabilidad democrática a través de la participación social en el proceso de gobernar municipal. Reto que implica establecer reglas, procedimientos e incentivos adecuados para fomentar la interacción y el intercambio exitoso entre los agentes gubernamentales y no gubernamentales involucrados. Para tal efecto, la gobernanza representa una corriente reivindicadora de las fallas de la NGP, un método-sistema de gobierno potencialmente efectivo para amalgamar ambas variables, para hacer plausible una gestión pública municipal directiva; es decir, eficiente, eficaz y democrática.

**Capacidad institucional.** Rosas (2008) argumenta que, la capacidad institucional es una cuestión que emanó de la NGP y que cobró relevancia a partir de la década de los noventa, con la llegada de la segunda generación de reformas del Estado; que, entre otros aspectos, generó procesos de descentralización hacia el ámbito local e implementó herramientas de la gestión corporativa al interior de las organizaciones públicas, con la finalidad de hacer más efectiva a la administración en el plano de las políticas públicas. En el contexto democrático de la gobernanza,

el concepto de capacidad institucional tiene que ver con las habilidades (cognitivas, técnicas, instrumentales, etcétera a nivel individual y organizacional) con que cuentan las organizaciones públicas para actuar con responsabilidad, eficiencia-eficacia y democráticamente, en un ambiente-contexto sistémico del cual derivan interdependencias e interacciones con otras organizaciones y agentes (conjunto institucional) (Rosas, 2008).

**Autonomía municipal.** Hernández (2014) plantea que, la institución municipal es estratégica para el desarrollo de la sociedad. Su devenir histórico la constituye como el estadio elemental del poder público que organiza la vida colectiva en el seno local, cuyo principal referente es brindar garantías a la población para elevar su calidad de vida, a través de elementos sustantivos como son los servicios públicos. Uno de los principios que le sustentan, que permite su adecuada institución (como orden de gobierno) es la autonomía, la cual se entiende como la capacidad con que cuenta el municipio para su organización y funcionamiento, para hacer realizables (con independencia de otros órdenes gubernamentales) las tareas que constitucionalmente le competen. Por lo tanto, para que el municipio realice sus funciones directivamente y alcance sus fines públicos, es indispensable la observancia del principio de autonomía; sin embargo, el poder municipal se encuadra en el marco del poder del Estado, como una forma de gobierno con mayor o menor capacidad funcional para articular la vida de la comunidad, lo cual implica una contradicción al principio. Por un lado, el Estado impone en mayor o menor medida (dependiendo del contexto económico, político, social y geográfico) controles que tienden a desequilibrar, limitar o restringir la autonomía municipal. Y, por el otro, el referente primario de la institución municipal, que es garantizar satisfactores de vida a la población que se sitúa en su ámbito jurisdiccional, está condicionado a una mayor autonomía (tanto política para tomar las decisiones de gobierno, como fiscal-financiera para hacer operables dichas decisiones).

**Justificación teórica.** Entonces, con base en Zentella (2005), Rosas (2008) y Hernández (2014) tenemos que, gobernanza urbana, capacidad institucional y autonomía municipal, en un primer momento se entienden como estructuras conceptuales integradas (que caminan en un mismo sentido), ubicando al municipio como una institución preponderante en la realización de la vida colectiva en el plano local. Razón por la cual, es relevante discutir sus fundamentos teóricos para afirmar o contrastar esta lógica integradora. Asimismo, es pertinente teorizar al respecto para enriquecer el concepto de capacidad institucional como factor inherente o constitutivo de la gobernanza urbana; así como, para analizar si el concepto de autonomía municipal le es un factor potencial o que la posibilita. Esta propuesta teórico-conceptual será la base para realizar el análisis empírico.

Al respecto, se identificó una laguna en el conocimiento: Capacidad institucional y autonomía son componentes complementarios que fortalecen la vida municipal, los cuales se han abordado desde parámetros teóricos diferenciados. La capacidad institucional se ha abordado desde la lógica de la NGP y de la NGD; es decir, desde el plano decisional y gestiológico de las políticas públicas. Respectivamente, a través de planteamientos técnicos de eficiencia corporativa (de gerencialismo) y, en la actualidad, desde planteamientos democráticos de participación social y rendición de cuentas. Mientras tanto, la autonomía se ha abordado desde la lógica del federalismo y las relaciones intergubernamentales; es decir, desde el plano del sistema político y constitucional. Respectivamente, a través de planteamientos legales, de reformas constitucionales, de legislación local y de coordinación formal entre ámbitos de gobierno. Empero, su punto de enlace parece ser la lógica de la descentralización, que resulta elemental-funcional para ambos conceptos en el argumento del fortalecimiento de los gobiernos municipales. Así pues, uno de los fines de la

investigación es argumentar la vinculación de ambas concepciones como manifestaciones inseparables de la institución municipal y de la gobernanza urbana.

Por su parte, la gobernanza urbana es una noción compuesta, emanada de la visión normativa de la gobernanza (dimensión conceptual) y que se asienta en la realidad de la geometría urbana (dimensión analítica). Sentenciando que, en el orden global en que vivimos, el poder político no puede aislarse y ser autosuficiente en el proceso de gobernar, sino que debe integrarse a la dinámica sistémica planetaria con otros agentes sociales. Por lo tanto, la gobernanza urbana significa una nueva realidad local, en donde la institución municipal insta por una dinámica cooperativa con otros agentes en el proceso de gobernar. Advirtiéndose que, el análisis de esta nueva realidad, pasa por la comprensión de la complejidad interactiva que supone el propio proceso. Entonces, la gobernanza urbana implica un sistema de geometría de poder variable: De coordinación intergubernamental entre órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal), de colaboración internacional entre Estados-nación e instituciones globales (como el Banco Mundial [BM], el Fondo Monetario Internacional [FMI], etcétera) y de cooperación con agentes privados (económicos y civiles a escalas regional, nacional e internacional), con capacidades diferenciadas (cognoscitivas, de información, de poder-influencia, de recursos variados, etcétera).

Así pues, la riqueza teórica de la investigación radica en que constituye el principio de una línea de investigación amplia sobre gobernanza (sobre sus diferentes órdenes, interacciones entre agentes sistémicos, del enfoque de sistemas de geometría de poder variable, etcétera) que abone a su construcción teórica, ya que en la actualidad está considerada como una concepción pre teórica y ecléctica.

**Justificación metodológica.** En México, predominan municipios periféricos con marcadas desigualdades socioeconómicas y rezagos institucionales, con una base fiscal incipiente para

financiar proyectos de infraestructura o provisionar servicios urbanos de calidad. Por otro lado, existe una menor cantidad de municipios centrales que poseen bases institucionales sólidas y robustos esquemas de recaudación fiscal para su financiamiento-funcionamiento. Entonces, existen dos realidades institucionales contrastantes para el municipio mexicano (Zentella, 2007). En este sentido, se seleccionó como realidad analítica al municipio central de Puebla capital, advirtiéndolo como un municipio institucionalmente sólido y robusto en los fiscal-financiero.

Por otro lado, Hernández Sampieri et al. (2014) indican que, metodológicamente existen tres enfoques para realizar una investigación: a) El enfoque cuantitativo de medición numérica, b) el enfoque cualitativo de interpretación o c) el enfoque mixto que unifica ambos.

Y, de conformidad a la revisión de la literatura relacionada con el objeto de estudio (acotada al periodo de 1990 a 2018, tiempo en el que el fenómeno irrumpió en el mundo académico y en el que inició la investigación, respectivamente), metodológicamente el análisis de la gobernanza se ha realizado preponderantemente desde el enfoque cualitativo-interpretativo, con base en los estudios de caso. Dicha revisión (de documentos académicos en inglés y en español) se sustentó en los recursos tecnológicos (bases de datos) que ofrece la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla [BUAP], tales como: CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS; EBSCO Academic Search Ultimate; EBSCO eBook Collection; EBSCO EconLit; EBSCO Emerald Insight; EBSCO Fuente Académica Plus; EBSCO Political Science Complete; eLibro en inglés y español; JSTOR; SAGE Journals; Springer Link y; Web of Science. Asimismo, se revisaron otras bases de datos abiertas, tales como: Google Académico, Redalyc y SciELO.

Así, la riqueza metodológica del enfoque cualitativo seleccionado (estudio de casos) radica en que posibilita conocer a profundidad la realidad del fenómeno social de interés en un contexto delimitado, en una línea temporal (alternancia política en el año 2021) y espacial (juntas auxiliares

Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán de Puebla capital) concretas; así como contar con elementos de comparación al tratarse de un caso múltiple con una unidad de análisis incrustada.

**Justificación social.** Entendiendo que, no existe realidad única, sino realidades municipales diversas según la línea temporal y espacial, el contexto sociopolítico, las condiciones económicas locales, las influencias nacional y exógena-internacional, etcétera; la riqueza social de la investigación radica en la oportunidad de poder promover bases conceptuales y empíricas para que el municipio mexicano gobierne directivamente, estableciendo vínculos democráticos con la sociedad para atender conjuntamente los problemas públicos urbanos de su competencia. En suma, que genere condiciones reales (y no solo normativas) de gobernanza urbana. Esfuerzos encauzados hacia la consumación del bien mayor: Promover una mejor calidad de vida colectiva en el seno municipal.

### ***Supuestos de investigación***

La capacidad institucional es un factor inherente-constitutivo y la autonomía municipal es un factor potencial-posibilitador de la gobernanza urbana.

La gobernanza urbana es determinada por la interacción gobierno-sociedad en la hechura de políticas y la gestión pública municipal.

Un desempeño institucional eficiente-eficaz con carácter gubernamentalista, no genera gobernanza urbana dada la exclusión de la participación social en la toma de decisiones.

A mayor autonomía municipal, mayores posibilidades de un gobierno directivo (eficiente, eficaz y democrático).

### ***Estructura capitular***

La investigación se estructura de la siguiente manera:

**Capítulo II: marco teórico.** Se discuten los fundamentos de la gobernanza, se conceptualiza y adopta (sintetiza) una perspectiva teórica para el análisis empírico. Para tal efecto, se plantea la disputa conceptual entre la gobernanza y la gobernabilidad, para observar sus distinciones estructurales y argumentar que la gobernanza es el concepto base del estudio. Se discuten tres ideas centrales que amparan a la gobernanza como un método-sistema de gobierno, que sus procesos constitutivos son la decisión y la gestión y que para materializarla es necesario institucionalizar la participación social en el proceso de gobernar. Se presentan los enfoques teóricos de la gobernanza, incorporando a la discusión los conceptos de capacidad institucional y autonomía municipal. Asimismo, se presenta un breve panorama contextual de los conceptos debatidos, con el objeto de comprender su génesis y evolución.

**Capítulo III: marco metodológico.** Se justifica la selección del enfoque cualitativo para abordar la investigación y del paradigma filosófico constructivista-interpretativista como orientación general del estudio. Se contrastan los diversos diseños cualitativos para explicar que el más adecuado para proceder en la investigación es el de los estudios de caso cualitativos. Asimismo, se precisan los diversos métodos y técnicas cualitativos para la recolección y análisis de datos. Finalmente, se definen las cuestiones éticas y personales del investigador en el proceso de investigación.

**Capítulo IV: el estudio de casos múltiple.** Se diseña el estudio de casos múltiple, presentando el contexto urbano-demográfico, socioeconómico y político-administrativo que sirvió de base para seleccionar al municipio de Puebla como la entidad de estudio. Posteriormente, se delimita el escenario del estudio a los casos de las juntas auxiliares de Ignacio de Zaragoza y San Francisco Totimehuacán, tomando como unidad de análisis incrustada al PPP en sus vertientes de alto impacto y focalizada. Finalmente, se realiza la operacionalización de las variables de interés

y se delinea el instrumento derivado (cuestionario semiestructurado) para la recolección y análisis de la información.

**Capítulo V: estudio de campo.** Se realiza el análisis documental del PMD (2018-2021) y el análisis audiovisual del 3er informe (2021) del Ayuntamiento de Puebla, para conocer la perspectiva normativa del gobierno sobre el objeto de estudio, identificar sus principales acciones al respecto y verificar la coherencia entre la planificación y la gestión municipal. Acto seguido, se realizan entrevistas a profundidad mediante cuestionario semiestructurado a los agentes gubernamentales y no gubernamentales implicados en el proceso de gobernar, para analizar las perspectivas del gobierno y de la sociedad, así como describir su proceso interactivo.

**Capítulo VI: conclusiones generales del estudio.** Se presentan los principales hallazgos de la investigación, contrastándose los argumentos teóricos con los datos empíricos; se responden las preguntas de investigación, se plantea el alcance de los objetivos y se verifican los supuestos; asimismo, se realizan recomendaciones teórico-metodológico-empíricas sobre la gobernanza urbana.

## Capítulo II: marco teórico

### Introducción

La gobernanza urbana es una cuestión emanada del enfoque genérico de la gobernanza, la cual hace referencia a un método-sistema de gobierno democrático y eficaz, el cual se manifiesta en la geografía de las ciudades (cuestión que compete principalmente a los gobiernos municipales); cuyas características esenciales (no limitativas), son: a) La fragmentación-dispersión del poder del Estado hacia los gobiernos locales (dinámica de devolución); b) el establecimiento de nuevos valores político-institucionales y prácticas administrativas-de gestión en el seno local (con énfasis en la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas); c) la incorporación de agentes autónomos privados (económicos del mercado y voluntarios de la sociedad civil) a la toma de decisiones públicas; d) la constitución de redes de políticas horizontales como manifestación elemental de un proceso de gobernar interactivo (por cooperación-asociación) entre el gobierno y la sociedad y; e) por lo tanto, un enfoque sistémico de geometría de poder variable (de interdependencias funcionales multi nivel y multi agente).

Con respecto al enfoque genérico, Pierre (2000. Traducción libre) manifiesta que, durante las décadas de los ochenta y noventa, los Estados democráticos occidentales experimentaron la erosión de sus bases tradicionales de poder, siendo severamente cuestionados en torno a su capacidad para gobernar. En tanto que, ciertos gobiernos locales se tornaron más hábiles para posicionarse internacionalmente, sobrepasando a las instituciones e intereses estatales. Así, el Estado desafiado en su capacidad para atender los problemas públicos, fue concretado (no como solución, sino) como la fuente principal de los problemas de la sociedad; razón por la cual, tuvo que rescindir su rectoría económica y establecer mecanismos de desregulación, privatización e introducir el gerencialismo (NGP) en sus organizaciones públicas, lo que se conoció como

reformas del Estado; conllevando a la instauración de un Estado minimalista (Rhodes, 2007. Traducción libre). Así, el Estado siendo privado de sus fuentes tradicionales de poder (de sus capacidades gubernativas y de su legitimidad como agente único de la dirección social), se obligó a plantear nuevos instrumentos de intercambio con la sociedad para garantizarse un mínimo de control político y apoyo social para articular el interés colectivo sin depender, necesariamente, de los tradicionales instrumentos coercitivos. En este sentido, el dilema contemporáneo del Estado se ubica en determinar si se encuentra ante su inevitable declive o ante su transformación definitiva, concretándose en este contexto el enfoque moderno de la gobernanza; el cual se trata tanto de una estrategia política en la redefinición de su papel directivo, como de un creciente foco de interés de las ciencias sociales en cuanto a sus procesos transformacional (exógenamente) y de reestructuración (endógenamente). Así, desde el enfoque de la gobernanza se observa que la autoridad formal se complementa con una creciente dependencia hacia la autoridad informal, a través de patrones negociados público-privados. En este sentido, la gobernanza no representa una prueba definitiva del declive del Estado; sino, más bien, simboliza una prueba fehaciente de su capacidad de adaptación (como respuestas institucionales) ante la vertiginosidad de los cambios globales (de la economía y de la sociedad).

Con base en las anteriores reflexiones, el presente capítulo tiene como objetivo conceptualizar el objeto de estudio (la gobernanza urbana) y adoptar una perspectiva teórica (síntesis) para su análisis empírico, a partir de la discusión de su concepto origen (el enfoque de la gobernanza). Para tal efecto, en el capítulo se presenta: a) Un breve panorama contextual de su génesis y evolución. b) La disputa conceptual entre los enfoques de la gobernanza y la gobernabilidad, distinguiendo sus elementos constitutivos y argumentando que la gobernanza es la concepción moderna que permite analizar y promover las relaciones entre el Estado y la sociedad

en el encuadre democrático contemporáneo. c) La presentación de los diversos enfoques teóricos de la gobernanza (perspectivas heterárquica, redes de políticas, interactiva e integradora), de conformidad a las categorías *socio-céntrica* (centrada en la sociedad) y *estado-céntrica* (centrada en el Estado), cuyo foco cognoscitivo se ubica, respectivamente: i) En la coordinación y el autogobierno manifestados en las interacciones público-privadas formales e informales, a través de diversos tipos de redes y; ii) en su capacidad para dirigir la economía y la sociedad a través de la intermediación política, la definición de los objetivos colectivos y el establecimiento de las prioridades de atención, así como de la forma en cómo se relaciona con otros agentes estratégicos (Pierre, 2000. Traducción libre). d) La discusión de tres ideas centrales que amparan a la gobernanza: i) Como un método-sistema de gobierno democrático y eficaz: ii) que sus procesos constitutivos son la decisión y la gestión y; iii) que para concertarla es necesario institucionalizar la participación social en el proceso de gobernar. e) Asimismo, se incorporan a la discusión los conceptos de capacidad institucional y autonomía municipal, con el esfuerzo de precisarlos, respectivamente, como un factor inherente-constitutivo y como un factor potencial-posibilitador (variables independientes de interés). De tal suerte que, a la sazón tenemos la siguiente discusión:

### **Los orígenes de la gobernanza**

La raíz etimológica de la palabra anglófona gobernanza “[...] proviene del [antiguo] verbo griego *kubernân* (*sic*) (en realidad *κυβερνάω*, *kubernáo*), que significa pilotar o dirigir [...]” (Bar, 2001: 7). La palabra se introdujo al castellano antiguo en el Siglo XV desde el latín *gubernatia*, como *governança*; en tanto que, se introdujo al inglés en el Siglo XIV desde el francés antiguo *gouvernance*, como *governance* (Bar, 2001; Solà, 2000). Ambos términos refieren a la palabra gobierno, del latín *gubernaculum* “[...] que era el timón del barco, y por extensión significa toda acción de dirigir o conducir” (Camou, 2001: 18). Así, *gubernatia* y *governança* aluden a la “[...]”

acción de gobierno o de dirección” (Bar, 2001: 7); mientras que, *gouvernance* y *governance* indican la “[...] función de conducción de la sociedad de acuerdo con la metáfora del pilotaje de un navío” (Jiménez, 2008: 61).

Según Jessop (1998: 3. Traducción libre), originalmente el término se refería a la acción de gobernar (de dirigir), superponiéndose con la palabra gobierno. Gobernanza para hacer referencia a la manera o modos de gobernar al gobierno, a las instituciones y a los agentes responsables de gobernar. Gobierno para hacer referencia al acto de gobernarse así mismo. Por lo tanto, inicialmente, su principal uso se acotó a cuestiones constitucional-legales relacionadas con la conducción estatal y la dirección institucional.

Por su parte, Jiménez (2008) apunta que, en el francés medieval del Siglo XIII, los términos *gouvernance*, *gouverne* y *gouvernement* se utilizaron como sinónimos para referirse al gobierno; sin embargo, con la aparición del Estado moderno en los Siglos XV y XVI en función de la dinámica de su soberanía absoluta y monopolio del poder, su significado se distanció. Así, el término *gouvernement* quedó asociado al poder jerarquizado del Estado; mientras que, el término *gouvernance* si bien continuó vinculado a la acción de la dirección o la conducción, evolucionó en correspondencia con la idea de la gestión de los asuntos públicos, más que a la noción del poder político (uno de sus primeros usos se dio en el Siglo XVIII en Alemania, para referir el manejo óptimo de los recursos estatales para el desarrollo socioeconómico del país). De tal suerte que, dicha evolución sería adoptada posteriormente por la cultura inglesa y, a la postre, el término *governance* aparecería en el Siglo XX en los EE. UU. con un significado por completo distinto.

### **El contexto moderno de la gobernanza**

Solá (2000: 3) indica que “[...] su génesis teórica se remonta a 1985 [...]”, cuando Hollingsworth y Lindberg (1985) publicaron el artículo: “*The Governance of the American*

*Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour*". Posteriormente, Campbell, Hollingsworth y Lindberg (1991), publicaron la obra de referencia básica: *"The Governance of the American Economy"*. En este sentido, los estudios pioneros sobre la gobernanza moderna advierten un claro énfasis económico-corporativo. En la citada obra de referencia, Campbell, Hollingsworth y Lindberg (1991. Traducción libre), informan los resultados de un proyecto sobre la gobernanza de la economía estadounidense (que abarcó los periodos de 1870 a 1950 y de 1950 a 1991), con el propósito de comprender las fuerzas generadoras de cambios en la estructura gubernamental, en el sector industrial y en el proceso de producción en general; así como las condicionantes institucionales de intercambio económico, y cómo estas (fuerzas y condicionantes) se han transformado a través del tiempo. Sosteniendo que, la gobernanza económica estadounidense ha experimentado transformaciones drásticas (desde finales del Siglo XIX) y que continuará haciéndolo, en la medida en que los políticos, el empresariado y demás agentes interesados, hacen frente a la amplia gama de problemas que plagan la economía (como la baja productividad, la vertiginosidad tecnológica, los mercados volátiles, la rapaz competencia internacional, los déficits comerciales, etcétera), a partir de mecanismos institucionales de mercados, jerarquías burocráticas, asociaciones y redes informales; acentuando el rol protagónico que ha jugado el Estado en el proceso transformacional. Finalmente, sentencian que la gobernanza depende del proceso histórico a partir del cual ha evolucionado; esto es que, cada acuerdo de gobernanza está históricamente condicionado y es contingente, existiendo amplios parámetros dentro de los cuales las transformaciones tienen lugar. Es decir que, existen diversos estilos de gobernanza, como épocas específicas en la historia.

Sin embargo, desde el enfoque disciplinar de las ciencias sociales y de la ciencia política, el término gobernanza comenzó a utilizarse en el argot académico para expresar ideas teóricas

ceñidas a las actividades del gobierno (Bar, 2001; Kooiman, 2004; Solà, 2000). De tal suerte que, en relación con su génesis medieval, la palabra resurgió “[...] de su letargo histórico, del olvido más absoluto, para pasar a significar ahora algo diferente y nuevo [...] una forma especial de gobernar, de ejercer el gobierno” (Bar, 2001: 7).

Así, en la década de los noventa, el término irrumpió en la retórica política internacional de la comunidad del desarrollo (previa incorporación en 1989 en los informes del BM sobre África Subsahariana) (Jiménez, 2008; Prats, 2001; Sánchez, 2012; Solà, 2000), aludiendo a una crisis del desarrollo fundamentada en una crisis de buen gobierno (Jiménez, 2008; Sánchez, 2012). La referencia al término se convertiría “[...] en parte de los parámetros operacionales de diferentes organismos internacionales [...] para la elaboración de proyectos y otorgamiento de préstamos [...] basándose en principios de orientación neoliberal” (Jiménez, 2008: 63).

De tal suerte que, desde su génesis teórica e irrupción política, la producción literaria sobre *governance* (fundamentalmente en inglés) fue manifiesta, alcanzando grandes estadios tanto en realidades de carácter nacional como en el ámbito internacional; sin embargo, mientras que los estudios nacionales fueron escasos, los estudios internacionales proliferaron (Bar, 2001). La intensa elaboración de estudios políticos internacionales sobre *governance* tuvo como punto de inflexión los acuerdos emanados de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro celebrada en 1992 (Solà, 2000). En adelante, organismos internacionales como el BM, el FMI, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han realizado numerosos estudios y recomendaciones a los países en vías de desarrollo con el objetivo de promover buenos gobiernos, es decir, eficaces y democráticos; atributos vistos como esenciales para su desarrollo según esta nueva forma de gobierno (Bar, 2001; Sahas, 1998).

Por otra parte, el Servicio de Traducción de la Comisión Europea sería la instancia responsable de traducir el término *governance* al español, como *gobernanza* (Sánchez, 2012), a propósito de la traducción del libro: “*White Paper on European Governance*”, encaminado hacia el proceso de reforma institucional del gobierno de la Unión Europea (Bar, 2001).

En este sentido, *gobernanza* se encuentra definida en el diccionario de la Real Academia Española, cuya primera acepción se modificó para reflejar correspondencia con sus equivalentes en inglés y en francés, pues de inicio se refería simplistamente a la “Acción y efecto de gobernar o gobernarse” (Real Academia Española, s.f., definición 2). Definición en desuso, que no reflejaba esta nueva forma especial de gobernar, de ejercer el gobierno, cuyo propósito evidente iba más allá que la simple acción de gobernar, sino, hacia “[...] una manera concreta de ejercerla” (Bar, 2001: 7).

Por lo tanto, su nueva y ampliada acepción, “[...] como método o sistema de gobierno, de forma que comprendiera un amplio abanico de supuestos; entre otros, el de *global governance* en el contexto de la mundialización” (Solà, 2000: 6), se definió como 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” (Real Academia Española, s.f., definición 1). Sin duda, una interpretación ampliada que en la actualidad sustenta a la *gobernanza* como una “[...] idea holística de gobierno” (Solà, 2000: 6).

En este contexto surgió la noción de *good governance*, adjudicándosele el calificativo *bueno*, con el propósito de fortalecer la dimensión normativa de la teoría para indicar el deber ser del proceso de gobernar y distinguir así el tipo de prácticas e institucionalidad necesarias para que en efecto fuese eficaz y democrático (Bar, 2001). Noción normativa que mediante la prescripción de modificaciones a la actuación gubernamental (como condicionalidad política para brindar

financiamiento) de los países en vías de desarrollo, se convirtió “[...] en la contraparte política e institucional de las estrategias de desarrollo económico que estos organismos [internacionales] impulsan [...]” (Jiménez, 2008: 63); con el propósito de unir los valores reformistas de la NGP con los valores políticos de la democracia liberal (Jiménez, 2008; Sánchez, 2012: 244).

Empero, más allá de la visión normativa de la good governance, el concepto gobernanza se compone también de una dimensión analítica que se enfoca en la descripción y comprensión de la realidad (Bar, 2001; Jiménez, 2008; Prats, 2001; Sánchez, 2012). Precisamente, en el contexto de la mundialización y del proceso de reforma institucional del gobierno de la Unión Europea, la visión analítica importó gran significancia al concepto, al observar que la constitución de ambas realidades se fundamenta en “[...] una institucionalidad con múltiples niveles de decisión, procedimientos construidos históricamente, doctrinas adoptadas por los organismos internacionales, una tradición de negociación, cooperación, decisión y consulta, así como de un lenguaje compartido” (Jiménez, 2008: 63).

Así pues, un agregado de contextos, instituciones, procesos, agentes y normas que constituyen un marco conceptual y analítico para la gobernanza moderna, sostenido por dos ideas centrales: a) La transformación definitiva del gobierno jerarquizado del Estado, que evolucionó a un gobierno por cooperación-interacción entre el Estado y el conjunto social y; b) la emergencia de un nuevo orden de coordinación individual (como los clanes, las asociaciones y, principalmente, las redes), como pauta para la constitución del orden colectivo (Mayntz, 2000; Pierre, 2000).

### **Los enfoques (la disputa conceptual) de la gobernanza y la gobernabilidad**

Empero, previo a su constitución como la concepción normativa-analítica preponderante en el estudio de la dinámica estatal, en cuanto a su papel directivo y relacional con la sociedad en el contexto democrático moderno; la gobernanza estableció una intensa disputa conceptual con la

gobernabilidad. Disputa que (permitió su proliferación y supremacía a escala internacional) obedece a factores ceñidos a la transformación del proceso de gobernar de los gobiernos de los Estados democráticos occidentales (o Estados de bienestar keynesiano). Que, producto de un agregado de ineficacias directivas, incompetencias e impotencias gubernamentales detonadas a partir de los años setenta (Aguilar, 2010b), transitó de un mando estático-unidireccional de la sociedad, conocido como modelo de vieja gobernanza (tradicional), a un mando cooperativo-interactivo, conocido como modelo de nueva gobernanza (moderna).

Aguilar (2010b) discierne que, ya desde los años setenta (con la emergencia de problemas económicos estructurales a nivel global, sobre todo, la crisis mundial del petróleo en 1973), el mundo académico visualizó el deterioro del instrumental directivo y de las prácticas políticas de los gobiernos democráticos (pérdida de eficacia performativa y desgaste relacional con la sociedad).

En el año 1975, la Comisión Trilateral<sup>1</sup> publicó el informe: “*The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*”, de los autores Crozier, Huntington y Watanuki (1975), a través del cual se cuestionó el funcionamiento de los gobiernos democráticos por el problema crítico de su sobrecarga fiscal, pues al gastar más recursos de los efectivos y no tener la capacidad de incrementarlos, se propiciaron desequilibrios insostenibles entre la oferta gubernamental y la demanda social incremental de necesidades materiales (como el empleo y la seguridad social). Que, finalmente, redundarían en crisis económica (estanflación), política (movilizaciones-críticas) y social (descontento-desilusión) (Aguilar, 2010b).

---

<sup>1</sup> Organización privada instituida en 1973, con el propósito de fomentar la cooperación internacional occidental entre EE. UU., Europa y Japón.

Según Crozier, Huntington y Watanuki (1975, como se citó en Aguilar, 2010b), el problema en sí no radicaba en el diseño institucional del Estado democrático; es decir, en la legitimidad política del cargo y en la legalidad del actuar del gobernante, sino en su patrón de gobierno, en su validez directiva, en su capacidad y eficacia performativa, sustentado en: a) Un ejercicio del gasto público desmedido, sin base fiscal real; b) una estructura autosuficiente y una toma de decisiones auto referencial y auto contenida; c) una ejecución de acciones sin suficiencia analítica o carente de conocimientos, informaciones, tecnologías, etcétera y, por lo tanto; d) un patrón carente de la suficiente competencia técnica y política. Lo que, en suma, exhibió la incapacidad directiva del gobierno en el proceso de gobernar. Por primera vez se planteó la posibilidad de que dichos gobiernos no tuviesen en realidad las capacidades administrativas, fiscales, legales, políticas, etcétera, para asegurar condiciones de gobernabilidad (Aguilar, 2007; 2010a; 2010b).

En palabras de Prats (2001: 104-105), el problema fue producto:

[...] de la brecha creciente entre, por un lado, unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y, por otro, unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y las capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva [...] 1975 inició la crisis fiscal de las democracias avanzadas y, con ella, el cuestionamiento del Estado del Bienestar [...].

Acorde a las ideas de Aguilar (2007; 2010b) y Jiménez (2008), el problema fue acogido como una *crisis de gobernabilidad* de los gobiernos democráticos. Así (con la publicación del informe de la Comisión Trilateral), se acuñó el término *governability*, que fue traducido como gobernabilidad, con el propósito de referir la necesidad (del gobierno) de una capacidad gubernativa suficiente para posibilitar el equilibrio sostenido entre la oferta pública y la demanda

social de bienes materiales, para prevenir las citadas crisis. Esto es, asegurar (al gobierno) las condiciones técnicas, financieras, normativas, de aceptación social, por citar algunos ejemplos, que permitan gobernar al gobierno, evitar ser factor de desgobierno y; en el caso extremo, incurrir en la ingobernabilidad, pues “El riesgo ya no es el mal gobierno sino la ingobernabilidad y la amenaza que conlleva de anomia y desintegración social” (Prats, 2001: 109).

En este sentido, Aguilar (2010b: 8) plantea que:

[...] el problema cognoscitivo y práctico *se ha desplazado del sujeto / la institución gobierno hacia el proceso de gobierno, la gobernación, la gobernanza*, que incluye como componentes esenciales las instituciones públicas, las finanzas públicas, el análisis de las políticas públicas, la administración pública y las prácticas políticas de relación del Ejecutivo con los poderes públicos y los sectores ciudadanos.

En otras palabras, “[...] el patrón de gobierno de la democracia social vacila” (Aguilar, 2010b: 12), haciéndose necesaria su transformación. En adelante, la actuación gubernamental deberá observar suficiencia de capacidades y eficacia directiva, implicando la reforma de su instrumental directivo (planificación, regulación e intervención económica, gasto público, etcétera) y prácticas políticas tradicionales (como promotor exclusivo del desarrollo y del bien común). Que, en el fondo, representará la transición hacia un nuevo modelo directivo de la sociedad de corte neoliberal (Aguilar, 2010b).

Por su parte, el término gobernabilidad se convirtió en referente en la región latinoamericana (incluyendo México), a partir de los años ochenta y noventa, nutriendo amplias discusiones académicas y debates políticos en función de las transformaciones paulatinas de los regímenes totalitarios, autoritarios y hegemónicos de la época. Que, con base en los criterios de la

llamada *governabilidad democrática*, gradualmente desembocarían en la constitución de democracias efectivas. Esto es, con base en la adición virtuosa de la legitimidad política del cargo, de la legalidad de la actuación del gobernante y de la capacidad-eficacia directiva gubernamental, superar las crisis del Estado desarrollista y satisfacer las expectativas sociales (es decir, generar el equilibrio entre la oferta y la demanda de necesidades materiales). En realidad, los casos latinoamericanos ubicaron el problema en ambas latitudes, tanto en el diseño institucional, como en el patrón de gobierno del Estado desarrollista. Y, no obstante, el éxito académico y político en el mundo de habla hispana, la noción de gobernabilidad no tuvo el mismo impacto y recibimiento en el mundo de habla anglosajona (aunque fuese hechura propia), pues se convirtió en un término en desuso, absorbido por el concepto de gobernanza (Jiménez, 2008).

Sobre esta base argumentativa, Aguilar (2007; 2010b) plantea los factores sustantivos, no limitativos (enmarcados en las crisis de gobierno, en la democratización de regímenes y en las transformaciones de las estructuras económica y societal) que explican el hecho de que el proceso de gobernar (como causa y no solución de problemas) de los gobiernos democráticos (incluyendo los desarrolladores latinoamericanos), se convirtiera en el problema cognoscitivo de los estudios de gobierno y en el malestar generalizado de la sociedad, a saber:

Las crisis económica, política y social exhibieron la incapacidad de los gobiernos para sortear problemas estructurales (exhibiéndolos, incluso, como génesis de problemas y de circunstancias de ingovernabilidad) y sostener el desarrollo.

La producción de bienes y servicios públicos de calidad decreciente, la sobre regulación de la actividad económica, la restricción de iniciativas civiles y la hechura de políticas públicas ineficaces e ineficientes, generaron una percepción negativa de la sociedad ante sus gobiernos.

Exógenamente, la globalización (desterritorialización) económica versus la territorialidad estatal. El Estado, al ser una entidad territorial, no puede regular mediante leyes y políticas nacionales a los agentes económicos que actúan sin fronteras mediante cadenas de valor internacionales. Es decir, “[...] si la economía se globaliza, no hay tendencia equivalente en la política [...] [más bien] oposición entre globalidad económica y división política” (Prats, 2001: 110).

La complejidad del sistema social o colectivo contemporáneo, que se subdivide funcionalmente en estratos diferenciados (por ejemplo, económica, política, científica, religiosa o familiarmente), autorreferentes pero interactuantes entre sí, con su propia lógica de actuación (valores, normas, objetivos, etcétera); por lo que, la moderna, es una sociedad descentrada, un complejo sistémico de subsistemas sin predominios entre sí, cuya coordinación general no resulta de la función de un subsistema (en este caso, no es producto de una función del Estado), sino, más bien, es producto de ajustes recíprocos y funciones mutuas.

En países desarrollados, consecuentemente, la civil es una sociedad organizada y autónoma, cada vez más autosuficiente en la atención de sus asuntos privados, cada vez menos dependiente del Estado, recurriéndole sólo por cuestiones específicas que quedan fuera de su propia capacidad asociativa y de recursos. Sin embargo, en países en vías de desarrollo, destacan los bajos niveles de autoorganización y emprendimiento civil y; en consecuencia, una dependencia casi incondicional hacia el Estado, en tanto existen altos niveles de pobreza y marginación, como es el caso mexicano.

Aplicable al contexto latinoamericano, se presenta el cuestionamiento y desilusión hacia el paradigma liberal-democrático (o paradigma económico-político que rige en la actualidad). Esto se explica, por una parte (paradigma político-democrático), debido a la ineficacia gubernativa de

los gobiernos democráticamente establecidos, quienes no han logrado resolver los problemas estructurales de las sociedades a las que representan, principalmente relativos a seguridad pública, pobreza y desigualdad. Y, por otra parte (paradigma económico-liberal), con la liberalización de los agentes económicos; es decir, con la renuncia del Estado a su rectoría económica, tampoco se han resuelto los problemas concernientes al crecimiento económico y al pleno empleo.

Factores que, Aguilar (2007) plantea, sintetizaron dos efectos principales en el proceso de gobernar de los gobiernos democráticos; particularmente, en los regímenes democráticos emergentes:

Primeo, la constitución de nuevas capacidades directivas. El paradigma liberal-democrático, obligó la descentralización del poder entre una pluralidad de agentes-escalas y la privatización de funciones de producción-provisión de bienes y servicios, incidiendo en la pérdida formal (atribuciones, facultades y competencias constitucional-legales) y de hecho (autosuficiencia, auto referencia y auto contenido en su actuación) de su capacidad gubernativa. Por lo tanto, sobrevino la condición de reestructurar (reformular) al Estado para reanimar su potencia gubernamental, exigiéndose la constitución de nuevas capacidades inherentes a la naturaleza liberal-democrática. Esencialmente, en: a) Estado de derecho y seguridad pública (certidumbre jurídica, imparcialidad, imperio de la ley, derechos humanos, honestidad y eficiencia); b) sistema hacendario (eficiencia, equidad y competitividad); c) NGP (eficiencia, eficacia y calidad); d) sistema rendición de cuentas (información, transparencia, rendición de cuentas y legitimidad) y; e) ampliación de la esfera pública de deliberación ciudadana. “Se trata del paso de la democracia como doctrina de forma de gobierno a la democracia como gobierno con capacidad gubernativa” (Aguilar, 2015/2006: 34). Paso esencial para promover la sana reproducción, funcionamiento e

iniciativas de los agentes económicos (evitar fallas de mercado) y de la sociedad civil (evitar la anomia y el desorden social).

Segundo, la constitución de una nueva forma de dirección social. La globalización (desterritorialización) económica, consumó la pérdida de la rectoría económica del Estado y, por lo tanto, la capacidad gubernativa para sostener el desarrollo por cuenta propia, ya que el gobierno no concentra ni controla por sí mismo los mecanismos, recursos, informaciones y conocimientos estratégicos necesarios para detonar el crecimiento económico y garantizar el bienestar social. En adelante, el gobierno delibera, negocia, decide consensuadamente (no unilateralmente) la agenda del desarrollo en condiciones de empate con agentes privados del mercado y la participación de la sociedad civil; lo que constituye la emergencia de una nueva forma de conducción social, que es bilateral o cooperativa entre lo público y lo privado.

Factores que, manifestaron la conjugación de un nuevo proceso de gobernar, como el elemento central en torno al cual orbita la restructuración y adaptación de los gobiernos democráticos a las circunstancias modernas de la vida global; para ser, en efecto, directivos de la sociedad. “El proceso de gobernar acertado, exitoso, socialmente reconocido, contiene elementos políticos y técnicos y no sólo institucionales” (Aguilar, 2010b: 8). Esto es, capacidad-eficacia y cooperación-interacción, como las manifestaciones elementales e inseparables del proceso de gobernar moderno; para que, en efecto, el colectivo pueda desarrollarse (ejercicio pleno de las libertades económico-políticas individuales, la garantía y materialización del bienestar común, etcétera) en el contexto del régimen democrático.

Así, sobre la dialéctica capacidad-eficacia/cooperación-interacción directiva del gobierno, la discusión en torno a la gobernabilidad y la gobernanza como enfoques constituyentes del proceso de gobernar moderno, adquiere los siguientes matices:

El problema se sintetiza en la pregunta: ¿Cómo constituir nuevas capacidades, utilizar con efectividad las existentes e instituir vínculos de cooperación-interacción entre lo público y lo privado, para que el proceso de gobernar de los gobiernos democráticos sea, en efecto, directivo de la sociedad?

Las de los setenta y ochenta, fueron las décadas de la gobernabilidad; mientras que, a partir de la década de los noventa, impera la gobernanza como método-sistema de gobierno de las sociedades occidentales (Sánchez, 2012). Conceptos con diferenciación semántica, distinto ámbito geográfico, referencia a procesos heterogéneos y diferenciación en el planteamiento del problema; aunque interrelacionados, emparentados y hasta complementarios, pues en ambos casos, su foco cognoscitivo y practicidad es la acción del gobierno (Aguilar, 2007; Jiménez, 2008; Sánchez, 2012).

En este sentido, la raíz etimológica de ambos conceptos emana de la voz gobierno (voz *government*), que se entiende como el conjunto institucional que posee el atributo exclusivo de dirigir a la sociedad desde el centro del poder hegemónico del Estado (enfoque tradicional de visión Estado-céntrica). Empero, luego se desprende la voz gobernación (voz *governy*), la cual se entiende (más allá de la figura del gobierno) como la acción de gobernar, en donde el conjunto institucional asume un papel preponderante pero no exclusivo para dirigir a la sociedad (enfoque moderno de visión multicéntrica). Entonces, la voz gobernación es más amplia que la voz gobierno, en tanto la acción de gobernar no es sólo función del gobierno, sino que, implica la necesaria coordinación-vinculación entre el gobierno y la sociedad para ser directiva (Aguilar, 2002; Aguilar, 2007; Sánchez, 2012).

Así, desde la voz gobierno (enfoque tradicional), gobernabilidad alude sólo a las capacidades gubernativas del conjunto institucional (agentes político-gubernamentales), las cuales

son suficientes (principio rector) para gobernar directivamente a la sociedad, la cual es considerada como el problema, pues se le ve fragmentada, ignorante e incompetente para autodirigirse y; por consiguiente, heterónoma del conjunto institucional, cuyo deber es procurar su integración, desarrollo y dirección. Esto es que, “El asunto de la gobernabilidad es esencialmente asunto del gobierno, no de la sociedad [...] No se requieren capacidades o recursos extra gubernamentales para gobernar a una sociedad [...]” (Aguilar, 2015/2006: 56). Perspectiva que se conoce como gobernabilidad autoritaria o modelo de vieja gobernanza (Aguilar, 2002; Aguilar, 2007; Aguilar, 2015/2006; Sánchez, 2012).

Mientras tanto, desde la voz gobernación (enfoque moderno), distinguiendo entre gobierno (conjunto institucional) y proceso de gobierno (acción de gobernar), gobernanza alude a la idea de que, aun concentrando la máxima capacidad gubernativa posible, dada la complejidad de la vida moderna (los procesos de globalización económica y societal y sus respectivos problemas derivados, como la desterritorialización y la descentración funcional, por ejemplo), el conjunto institucional de gobierno es insuficiente para desempeñar directivamente la acción de gobernar a la sociedad. Al tiempo que ésta es vista como solución al problema, pues goza de capacidades inherentes y competencias de autogestión (es asociativa-organizada y posee recursos, informaciones, conocimientos y tecnologías propias) que le conceden autonomía del conjunto institucional, el cual depende de su integración para que la acción de gobernar sea directiva. El gobierno no tiene ni puede concentrar todas las capacidades necesarias para dirigir eficazmente a la sociedad. Entonces, la dirección social va más allá de las capacidades gubernativas del gobierno en el proceso de gobernar; es una acción performativa interdependiente, cooperativa, interactiva, sustentada en el aporte social de capacidades al proceso de gobernar, lo que se conoce como

governabilidad democrática o modelo de nueva gobernanza (Aguilar, 2002; Aguilar, 2007; Aguilar, 2015/2006; Sánchez, 2012).

En suma, el enfoque de la gobernabilidad se ampara en el “[...] supuesto incuestionado de que el agente principal o único de regulación, conducción y coordinación social es el Estado [...] [cuyo foco cognoscitivo cuestiona] única o principalmente sobre la creación y desarrollo de las capacidades de gobernar del gobierno [...]” (Aguilar, 2002: 98-99). Entendiendo que, la acción de gobernar (proceso de gobernar-dirigir a la sociedad) es una función estática-unidireccional, regida por el paradigma de dominio y subordinación del Estado moderno, de las “[...] ‘teorías tradicionales del Estado’ [...]” (Jiménez, 2008: 60), que nulifican y sustituyen las capacidades del conjunto social en el proceso directivo de la sociedad, en tanto ésta es calificada como el problema (Aguilar, 2002; 2007).

En tanto que, la gobernanza es el enfoque que “[...] representa un cambio en la idea de gobierno y del gobernar: *el paso de un centro a un sistema de gobierno* y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador” (Aguilar, 2015/2006: 62). Entendiendo que, la acción de gobernar es una función multicéntrica (entiéndase, bidireccional público-privada o tripartita gobierno-mercado-voluntad civil), regida por un paradigma post gubernamental, de las “[...] ‘teorías contemporáneas del Estado’ [...]” (Jiménez, 2008: 60), que reconocen al gobierno como agente estratégico, pero no único y; por lo tanto, promueven e incorporan las capacidades del conjunto social al proceso directivo de la sociedad, en tanto ésta es calificada como solución al problema (Aguilar, 2002; 2007).

Por lo tanto, el foco cognoscitivo (teórico y práctico) de la gobernabilidad se ubica al interior del gobierno, en la creación, desarrollo y consolidación de su capacidad gubernativa como principio único para que el proceso de gobernar sea directivo de la sociedad. Significando esto,

una equivalencia entre capacidad y eficacia; esto es, cuando el gobierno sea lo suficientemente capaz, lógicamente será eficaz en el proceso de gobernar. Dicho de otra forma, el gobierno es ineficaz porque no se ha reformado-modernizado adecuadamente (Aguilar, 2015/2006). Empero, en realidad no es así:

*Capacidad* [...] es la posibilidad de emprender y promover en forma eficiente acciones de interés colectivo [relacionadas a bienes públicos] [...] *eficacia* es resultado de la utilización de esa capacidad para permitir a la sociedad atender su demanda de esos bienes (Banco Mundial, 1997: 4).

Entonces (aunque interdependientes), capacidad como posibilidad, no es igual a eficacia como resultado. En palabras de Aguilar (2015/2006: 53): “[...] La capacidad de gobernar se muestra en la acción y los resultados del gobernar [...] no en la dotación de poderes, facultades y atribuciones que un gobierno posee en abstracto [...] Una suerte de dialéctica abstracto-concreto, potencialidad-producto”. Entonces, el gobierno puede, simultáneamente, ser muy capaz (estar habilitado con todas las capacidades gubernativas posibles) y poco eficaz (los resultados de su accionar no son eficientes ni atienden los intereses y demandas sociales) en el proceso de gobernar (Aguilar, 2015/2006; Banco Mundial, 1997).

Por lo tanto, el foco cognoscitivo de la gobernanza se ubica afuera del gobierno (más allá de su capacidad gubernativa), en su *habilidad relacional* con la sociedad para fijar asociadamente (adición de capacidades extra gubernamentales, tomadas de ámbitos, agentes y entornos sociales variados) el sentido de la dirección social. Significando que, “[...] la atención teórica y política se desplaza de la dotación de las capacidades gubernativas *-el enfoque de la gobernabilidad-* hacia la utilización efectiva de las capacidades gubernativas *-el enfoque de la gobernanza-*” (Aguilar, 2015/2006: 54). Por consiguiente, “[...] la capacidad efectiva de gobernar del gobierno, de

conducir y regular [directivamente] a su sociedad se sustenta en su capacidad/habilidad [...]” (Aguilar, 2002: 100) para incorporar y aprovechar las capacidades, voluntades, iniciativas, decisiones y acciones del ámbito privado en el proceso de gobernar (Aguilar, 2002; Aguilar, 2015/2006).

Particularmente, la cuestión práctica de la gobernanza se centra en:

[...] la averiguación de las acciones directivas específicas (modos de gobernar, pautas directivas) que los gobiernos han de poner en práctica para lograr que los diferentes actores políticos, económicos y sociales se entiendan, complementen, contrapesen y que como resultado de esa interacción ni tersa ni unidimensional identifiquen los problemas de su convivencia, definan el rumbo de sus sociedades y se organicen para realizar los objetivos generales que aseguran futuro y beneficio a la sociedad [...] acciones que en el actual contexto social acrediten ser realmente directivas, en el entendido de que no todas las acciones que los gobiernos practican con propósitos directivos son realmente directivas de su sociedad (Aguilar, 2015/2006: 54).

Significando esto, una pauta transitoria, un nuevo estadio para el gobierno en cuanto a su papel en la dirección social que pasa: a) De la exclusividad de la capacidad gubernativa para gobernar a la sociedad (lo endógeno como fin, de una relación asimétrica entre lo público y lo privado en la dirección social), a la habilidad gubernativa (a la capacidad institucional) para integrar con efectividad lo público y lo privado en el proceso de gobernar (lo exógeno como medio, una nueva relación de correspondencia en la dirección social); b) del mando y control “[...] *gubernamental(ista)* [...]” (Aguilar, 2007: 16), a la cooperación “[...] *gubernamental-social* [cursivas mías] [...]” (Aguilar, 2007: 18); c) del foco en la estructura del conjunto institucional de gobierno, al foco en la superestructura del sistema social; d) de un modelo de dominación y

subordinación, a un modelo interactivo (relacional) y transaccional (codependiente); e) en síntesis, de un centro monolítico de poder a un sistema de geometría de poder variable (agregado de ámbitos, agentes y entornos interdependientes que fluctúan en la órbita global). Pauta-estadio que implica una novedad teórico-práctica; un nuevo método-sistema de gobierno eficaz y democrático para conducir directivamente a la sociedad moderna, que reivindica el valor y aportación social en el proceso gobernar.

Finalmente, a manera de resumen, con base en Aguilar (2016) y Sánchez (2012), se plantean las principales diferencias entre los enfoques de la gobernabilidad y la gobernanza (véase Tabla 1):

**Tabla 1**

*Distinciones estructurales entre gobernabilidad y gobernanza.*

Gobernabilidad	Gobernanza
Dinámica de poder Estado-céntrica: La dirección social es un proceso exclusivo del gobierno.	Dinámica de poder multicéntrica: La dirección es un proceso que se comparte con el conjunto social.
El problema se ubica endógenamente: En las capacidades gubernativas de índole administrativa, fiscal, legal, política, etcétera	El problema se ubica exógenamente: La desterritorialización económica, la complejidad del sistema social (en suma, la globalidad), exceden las más amplias capacidades gubernativas.
Por lo tanto, el foco es desarrollar y potenciar la capacidad-eficacia gubernamental. Se soslayan las virtudes del conjunto social en el proceso directivo.	Por lo tanto, la dirección social no es un proceso exclusivo del gobierno, sino un proceso relacional (sinergia, cooperación, interacción) entre el conjunto institucional de gobierno y el conjunto amplio de la sociedad (agentes económicos del mercado y voluntarios de la sociedad civil), a escalas territoriales variadas (local, regional, nacional, internacional); la cual será eficaz en la medida en que el gobierno sea capaz-hábil para nutrir la relación público-privada con efectividad en el proceso de gobernar.

Elaboración propia con base en Aguilar (2016) y Sánchez (2012).

## **Los enfoques teóricos de la gobernanza**

Gracias a la discusión de los enfoques de la gobernanza y la gobernabilidad, se reconoce que: a) La gobernabilidad alude al equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad del Estado para atenderlas legítima y eficientemente (Camou, 2001); lo que supone estabilidad política (inexistencia de una crisis democrática) (Prats, 2003). b) En tanto que, la gobernanza alude a las prácticas que por cooperación-interacción horizontal sostienen diversos agentes estratégicos del Estado y de la sociedad en el proceso de gobernar, en tanto existe una crisis democrática debido a la incapacidad estatal para satisfacer las demandas sociales a través de políticas públicas eficaces (Prats, 2003). c) Por lo tanto, la teoría sociopolítica ha desplazado su foco cognoscitivo de la gobernabilidad a la gobernanza (Brower, 2015). d) Empero, al mismo tiempo se reconoce la complementariedad entre ambos, pues: i) La gobernabilidad constituye la capacidad de gobernar, con fundamento en la legitimidad y la eficiencia; ii) por su parte, la gobernanza es una forma concreta de gobernar, con sustento en los valores democráticos de la participación ciudadana y la rendición de cuentas; iii) entonces, para que exista gobernanza debe haber gobernabilidad (debe haber estabilidad política), lo cual inicia (en el contexto democrático moderno) con el reconocimiento de un espacio público no exclusivamente estatal en donde convergen los ámbitos público y privado (intercambio de capacidades) (Revesz, 2006).

Así, presentados y contrastados los enfoques de la gobernanza y la gobernabilidad, es posible situar a la gobernanza como la concepción moderna para analizar las relaciones entre el Estado y la sociedad en el encuadre democrático contemporáneo (objeto de estudio). Por lo tanto, en el presente apartado, se presenta la discusión entre los enfoques teóricos propios de la gobernanza.

La discusión parte de la idea central de que: La gobernanza es la síntesis de las transformaciones (paulatinas y estructurales) que han sufrido los gobiernos occidentales en la dinámica de su autoridad-poder dominante (de su capacidad gubernativa) para dirigir unilateralmente a la sociedad. Cuyo producto, en función de los pilares que sustentan el proceso de gobernar (la decisión y la gestión), es la eclosión de un método-sistema de gobierno más democrático, opuesto a la jerarquía estatal (pero no heterárquico) y al economicismo del mercado (pero no burocrático), que mediante sinergias institucionalizadas compone una dirección social interactiva, que según el contexto (histórico, institucional, económico, societal, etcétera) se manifiesta como composiciones variables que pueden ser: a) Una dirección social con tendencia gubernamentalista (gobernanza por gobierno); b) una dirección social con tendencia corporativista (gobernanza por procesos económicos y de privatización) o; c) una dirección social con tendencia civilista (gobernanza por procesos de autoorganización y autorregulación social). Y, no obstante, la tendencia predominante, siempre en coexistencia, en mutua dependencia, en interacción tripartita.

Con base en Zurbriggen (2011), es posible advertir que, producto de dichas transformaciones, la gobernanza es la manifestación más evidente de la transformación del papel performativo de los Estados-nación en la dirección social, cuya autoridad y poder fragmentados son reubicados hacia arriba en un nivel supranacional (como es el caso de la Unión Europea), hacia afuera-horizontalmente en los agentes económicos y civiles (como es el caso de la privatización y la autoorganización) y hacia abajo en los gobiernos subnacionales (como es el caso de la descentralización hacia estados y municipios). Por lo tanto, el proceso de gobernar en gobernanza implica una pluralidad organizacional público-privada (multi agente) interactuando a diversas escalas territoriales (multi nivel), en donde no existe más un monolito de autoridad y poder que

dirige a la sociedad (un centro que representa, articula y realiza el interés colectivo), sino un enfoque de sistemas de geometría de poder variable, una dirección social policéntrica. Y, para referir a esta nueva forma de dirección social, a este proceso de gobernar interactivo, varias han sido las expresiones utilizadas: “[...] de la jerarquía a las redes, del poder concentrado al poder difuso, del Estado unitario o centralizado al fragmentado, de los Estados monolíticos a los Estados vacíos” (Zurbriggen, 2011: 188).

Expresiones sustraídas de la literatura europea, en la cual priman cuatro enfoques que revelan que la gobernanza no es una escuela homogénea: a) Gobernanza heterárquica; b) gobernanza sin gobierno; c) gobernanza sociopolítica y; d) gobernanza integradora (Zurbriggen, 2011). Por lo que, a la razón tenemos:

### ***Gobernanza heterárquica (o heterarquía)***

Este énfasis conceptual tiene como referente a Jessop (1998. Traducción libre), quien manifiesta que la gobernanza es una palabra pre teórica y ecléctica (sin un cuerpo teórico unificado y una amplia gama de elementos y usos), la cual representa una tercera vía (crítica, complementaria y hasta como una reorientación disciplinar) para las varias dicotomías simplistas de las ciencias sociales, tales como: Jerarquía vs mercado en estudios económicos, público vs privado en estudios políticos y soberanía vs anarquía en estudios internacionales.

Según Jessop (1998. Traducción libre), la palabra gobernanza reconoce dos significados anidados. El primer significado de carácter amplio, tratándose de toda forma posible de coordinación de las interdependencias existentes entre agentes y sus actividades, que puede configurarse en función de: a) La organización jerárquica del gobierno, b) el intercambio anárquico del mercado y c) la autoorganización heterárquica de la sociedad. El segundo significado de carácter restrictivo, siendo este su propuesta conceptual, gobernanza como heterarquía

autoorganizativa (tendencia civilista), la cual puede configurarse en función de: a) Redes interpersonales autoorganizadas, b) coordinación interorganizacional negociada y c) dirección inter sistémica descentrada y mediada por el contexto. Significado que incluye múltiples agencias, instituciones y sistemas con autonomía operativa, pero estructuralmente acopladas por interdependencias funcionales mutuas; de tal suerte que, autonomía e interdependencia son los referentes primarios de la gobernanza heterárquica. Por un lado, la autonomía descarta la posibilidad de una dirección social única a través de la organización jerárquica con dependencia gubernamentalista o *ex ante* y; por el otro, la interdependencia desecha la posibilidad de una dirección social simplista a través del intercambio anárquico con dependencia mercantilista o *ex post*. Las dependencias *ex ante* y *ex post* son formas de coordinación incrementales subóptimas, que no toman en consideración la compleja ambivalencia (la naturaleza autónoma-interdependiente y espacio-temporal) de los agentes sistémicos. Entonces, autonomía e interdependencia sostienen la idea de una dirección social heterárquica, la cual se configura en tres niveles: a) Interpersonal, b) interorganizacional e, c) inter sistémico.

Jessop (1998. Traducción libre) expresa que, el interés en el estudio de la gobernanza y su auge práctico se sustentan en cuatro argumentos: a) La expansión discursiva de la retórica del cambio del gobierno a la gobernanza. b) La emergencia de realidades subyacentes, identificándose a la heterarquía como la forma natural para coordinar la complejidad de los agentes sistémicos, ya que ciertas interdependencias no es posible coordinarlas (porque se resisten) ni por jerarquía ni por mercado. c) La combinación de los modos de coordinación, en donde jerarquía y mercado son formas de coordinación propensas a dilemas, contradicciones y fracasos; por lo que, una respuesta práctica para mitigar su nocividad, ha sido su combinación y variación en espacio y tiempo. d) El cambio secular de las relaciones Estado-mercado-sociedad, que implica la existencia de nuevas

sustantivas condiciones (problemas) político-económico-sociales que no tienen solución mediante un único modo de coordinación; y que refleja la complejidad social moderna (en el encuadre global) que conduce a interdependencias sistémicas más intensas espacio-temporales.

Por lo tanto, Jessop (1998: 7-14. Traducción libre) plantea tres argumentos que amparan a la heterarquía como la forma más apropiada para coordinar las funciones políticas, económicas y sociales del mundo global actual, porque:

Primero, la heterarquía ofrece una ventaja evolutiva en términos del desarrollo de capacidades de aprendizaje e innovación en un entorno complejo y cambiante. Las redes autoorganizativas son especialmente útiles en circunstancias de acoplamiento débil, autonomía operativa, interdependencia recíproca, horizontes espacio-temporales complejos e intereses-proyectos comunes entre agentes sistémicos. En este sentido, su lógica clave es la negociación, una función vital que permite acoplar a los agentes sistémicos, manteniéndolos unidos e involucrándolos en la realización de un producto conjunto. Cuyo propósito es reducir el ruido inter sistémico; es decir, reducir la incompreensión mutua entre sistemas mediante la sensibilización a sus racionalidades, identidades e intereses, para así alcanzar acuerdos que constituyan la base de la coordinación (sea positiva o negativa) de actividades.

Segundo, la existencia de un complejo sistema global que necesita coordinación a diferentes niveles y; para tal efecto, la heterarquía propone tres posibilidades en términos de los sitios en que los opera: a) Heterarquía interpersonal, b) heterarquía interorganizacional y c) heterarquía inter sistémica. De tal suerte que:

La *heterarquía interpersonal* se sustenta en la confianza interpersonal, lo cual puede facilitar la comunicación y negociación entre sistemas. Los actores individuales se basan en la

familiaridad de sus intereses con otros actores para formar asociaciones exclusivas y dirigidas. Sin embargo, los individuos se representan sólo a sí mismos y/o de manera informal a sus sistemas; por lo que, sus acciones son limitadas a redes interpersonales y, por lo tanto, no pueden comprometer a las agencias o instituciones específicas a las que simbólicamente representan.

La *heterarquía interorganizacional* surge cuando las organizaciones formalmente autónomas, pero materialmente interdependientes necesitan coordinar sus acciones. Basada en el diálogo y la negociación, establece una coordinación positiva para arreglar alianzas estratégicas, orientadas a objetivos comunes (coincidencia de intereses, percibidos o construidos) y al control de los recursos (interdependientes) necesarios para producir resultados considerados mutuamente benéficos. El (éxito en el) logro de objetivos a largo plazo (estratégicos) depende de la sinergia de recursos, del cumplimiento de las expectativas y reglas interorganizacionales (establecidas o emergentes), así como de la construcción de capacidades interorganizacionales.

La *heterarquía inter sistémica* (sustentada en la teoría de sistemas) propone que, además de la creación de redes interpersonales, la negociación interorganizacional y la coordinación positiva, es crucial la reducción del ruido inter sistémico mediante la coordinación negativa. Ante la imposibilidad de establecer una dirección general exógena exitosa para controlar sistemas funcionales diferenciados (lógica del sistema dominante basado en la coordinación imperativa) que detone el desarrollo sistémico global; es necesario establecer una coordinación inter sistémica, a la luz de sus interdependencias en espacio y tiempo (contexto) y respetando su lógica operativa autónoma (reducción del ruido inter sistémico). En este sentido, la coordinación inter sistémica depende de símbolos universales preexistentes (como la ley, el dinero, la tecnología, la idiosincrasia, etcétera) conocidos como mecanismos de coordinación negativa, para establecer alianzas entre sistemas autónomos, pero interdependientes. La coordinación negativa implica tener

en cuenta las posibles repercusiones adversas producto de las acciones propias sobre otros sistemas (ejercer el autocontrol). La coordinación inter sistémica influye-afecta los niveles anteriores, ya que la reducción del ruido inter sistémico permite promover la confianza interpersonal e interorganizacional, mejorando el entendimiento mutuo y estabilizando expectativas.

Sin embargo, cada forma de coordinación presenta sus propios inconvenientes: a) La heterarquía interpersonal implica problemas de desconfianza a medida en que los actores individuales se involucran; b) la heterarquía interorganizacional implica problemas de cohesión interna y adaptabilidad de las organizaciones para hacerse compatibles (negociación formal) y; c) la heterarquía inter sistémica implica problemas de coordinación entre órdenes institucionales que operan bajo su propia lógica directiva (ruido inter sistémico).

Tercero, la consideración de los cambios macrosociales que han posicionado a la heterarquía como la forma más apropiada de coordinación económica. La economía se ha reestructurado en función de una compleja dialéctica de globalización-regionalización, lo cual ha dificultado a las entidades estatales territoriales la tarea de regular las actividades económicas (las capacidades gubernativas y el monopolio de la ley se ven socavados ante una dinámica capitalista que no reconoce fronteras). Por otro lado, en la actualidad la acumulación de capitales no depende solamente de factores económicos, sino también de factores extraeconómicos generados a través de nuevos órdenes institucionales y sus diversas relaciones en el contexto (interdependencias entre empresas, sectores y espacios económicos). Significando esto, la transición de la coordinación económica sustentada en el bienestar, a una coordinación inter sistémica negociada. Anteriormente, los instrumentos de coordinación tradicionales eran el Estado y el mercado; mismos que han perdido importancia en un contexto de redes interempresariales, asociaciones público-privadas y una economía multilateral negociada. Estas nuevas formas de coordinación se

vinculan al vaciamiento de los Estados-nación, a través de la expansión del gobierno supranacional, la gobernanza local y las redes de políticas locales transnacionalizadas, cuyo propósito es mejorar la dirección económica descentralizada y mediada por el contexto.

Finalmente, Jessop (1998. Traducción libre) propone cuatro dilemas que (si no se manejan adecuadamente) generan fallas en los mecanismos de coordinación heterárquica (fracasos): a) Cooperación contra competencia, en donde las heterarquías tienen el dilema de mantener la confianza interpersonal, asegurar la compatibilidad interorganizacional y reducir el ruido inter sistémico para establecer compromisos mutuos de largo plazo; frente a la constante competencia de intereses privados que promueve la economía capitalista en el corto plazo. b) Apertura contra cierre, en donde las heterarquías tienen el dilema de permanecer abiertas al medio ambiente (promover la pluralidad) y; al mismo tiempo, asegurar una coordinación eficaz entre un número limitado de agentes (evitar la anarquía). c) Gobernabilidad contra flexibilidad, en donde las heterarquías tienen el dilema de ser, al mismo tiempo, mecanismos directivos (con orientación estratégica) y adaptativos (sin jerarquías ni procedimientos rígidos). d) Y, responsabilidad contra eficiencia, en donde las heterarquías tienen el dilema de servir tanto al interés público (como mecanismos de inclusión social y de rendición de cuentas) como al interés privado (como mecanismos de desempeño económico y de beneficios particulares). Reflexionando que, si los mercados y los estados fracasan, también lo pueden hacer las heterarquías. El fracaso es una característica central en las relaciones Estado-mercado-sociedad, dada la complejidad estructural del mundo; empero, mientras que éste es inevitable en la coordinación *ex ante* y *ex post*, en la forma autoorganizativa es excepcional y corregible.

### ***Gobernanza sin gobierno (o redes de políticas)***

Este énfasis conceptual tiene como referente a Rhodes (2007. Traducción libre), quien sostiene que, el estudio de las redes de políticas mutó hacia el estudio de la gobernanza; cuya influencia proviene (de la década de los setenta) de la ciencia política y de los estudios organizacionales.

En este sentido, como referente primario, el término redes de políticas alude a un conjunto de vínculos institucionales (formales e informales) entre el gobierno y otros agentes no gubernamentales, estructurados en torno a intereses compartidos en la formulación e implementación de las políticas públicas; las cuales, emergen de un proceso de negociación entre los miembros de la red. De tal suerte que, las redes de políticas se estructuran con base en un proceso relacional-interactivo regido por: a) Una interdependencia de recursos; b) el intercambio de esos recursos; c) la toma de decisiones (discrecional) con respecto a qué recursos se intercambian; d) unas reglas del juego que regulan el intercambio y; e) el potencial de poder relativo (variaciones) en relación con los recursos de cada miembro, su grado de discrecionalidad, las reglas del juego y el propio proceso de intercambio (Rhodes, 2007. Traducción libre).

Al respecto, el análisis de redes de políticas se enfoca en: a) Cómo las redes limitan la participación en el proceso de políticas públicas; b) qué temas son incluidos y excluidos de la agenda política; c) cómo se moldea el comportamiento de los agentes a través de las reglas del juego; d) qué intereses se privilegian y; e) de qué manera se sustituye el gobierno privado por la responsabilidad pública (Rhodes, 2007. Traducción libre).

Rhodes (2007. Traducción libre) expone que, las redes de políticas son la característica definitoria de la gobernanza y que a diferencia de los mecanismos del mercado (como la eficiencia y la competencia rapaz) y de la burocracia (como la autoridad y la rigidez de las reglas), las redes

se sustentan en un conjunto de valores y normas compartidos, lo que genera confianza (mecanismo sustantivo) entre sus miembros, permitiéndoles actuar con diplomática y sentido de cooperación en el complejo conjunto relacional-interactivo que supone la red.

Esta idea delimita (analíticamente) a la gobernanza como un nuevo proceso de gobernar, como un nuevo método de gobierno a través del cual se gobierna a la sociedad. Empero (terminológicamente), la gobernanza presenta diversos significados según el uso estimado, distinguiéndose entre buena gobernanza, gobernanza en administración pública y políticas públicas, gobernanza en relaciones internacionales, meta gobernanza, etcétera; lo cual le implica un sentido peyorativo, como si se tratase de un cliché (Rhodes, 2007. Traducción libre).

Sin embargo, el propio Rhodes (2007. Traducción libre) enfatiza que su propuesta conceptual se sustrae de la gobernanza en la administración pública y las políticas públicas, definiéndola como: Interdependencias entre agentes gubernamentales y no gubernamentales que, mediante redes de interacción continuas, sustentadas en la confianza y reguladas por reglas del juego negociadas, intercambian recursos y realizan propósitos conjuntos; las cuales tienen un carácter autoorganizativo (de autonomía frente al Estado). Así, la gobernanza se refiere a una forma de gobernar a la sociedad con y a través de redes; por lo tanto, se habla de gobernanza por redes (clarificación del término).

Al respecto, el término gobernanza por redes presenta dos vías analíticas: a) Para describir las transformaciones del sector público, generadas por la ola reformista de las décadas de los ochenta (fragmentación) y de los noventa (mecanismos de coordinación) y; b) para interpretar al gobierno británico (Rhodes, 2007. Traducción libre).

En tal sentido, Rhodes (2007. Traducción libre) plantea la narrativa del cambio de un gobierno británico fuerte a la gobernanza por redes: Del Ejecutivo central, con énfasis en el poder del primer ministro y del gabinete para coordinar la política, resolver los conflictos y controlar los principales recursos; al vaciamiento del Estado, significando que el crecimiento de la gobernanza redujo la capacidad del Ejecutivo central para actuar con eficacia, haciéndolo menos dependiente de un código operativo de mando (por intervención) y más dependiente de la diplomacia (de una gestión negociada). Así, el Estado ha sido vaciado desde arriba por la interdependencia internacional hacia la Unión Europea y la globalización; desde abajo por la mercantilización de los servicios públicos y la multiplicación-diversificación de las redes y; lateralmente por entidades paraestatales (organismos descentralizados).

El término *política diferenciada* resume su descripción sobre el gobierno británico, teniendo como ideas centrales las redes de políticas, la gobernanza y el vaciamiento, desde un *enfoque descentrado*. Sustentando la idea del cambio de un Estado unitario a un gobierno con y través de redes, producto de significativas transformaciones en la especialización funcional y territorial del gobierno británico (décadas de los ochenta y de los noventa), que arrojan como resultado el ahucamiento de la capacidad directiva del Ejecutivo central y que refuerzan la interpretación de que la centralización y el control son formas de gobierno incompletas y; por lo tanto, Gran Bretaña se observa como un sistema de gobierno diferenciado (Rhodes, 2007. Traducción libre).

De tal manera que, el estudio de la gobernanza por redes (desde un enfoque descentrado):

- a) Sostiene que la gobernanza explora los límites cambiantes entre el Estado y la sociedad civil, apelando a las tradiciones y dilemas para explicar las concepciones cambiantes.
- b) Coloca los significados en el centro de la gobernanza, analizando las tradiciones y creencias de los individuos

para comprender sus prácticas e instituciones. c) Se enfoca en las diversas prácticas de gobierno, compuestas por múltiples individuos que actúan en redes cambiantes de creencias arraigadas en tradiciones superpuestas. d) Plantea que los patrones de gobierno surgen como productos contingentes de diversas acciones y luchas políticas, informadas por creencias individuales, como dilemas que se entienden de manera diferenciada (tradiciones en conflicto). e) Y, se centra en los juegos que juegan los individuos para explicar cómo cambian las prácticas de la gobernanza por redes (Rhodes, 2007. Traducción libre).

Desde el enfoque descentrado, Rhodes (2007. Traducción libre) explica cómo se generan estos cambios: a) Cualquier patrón de gobierno tendrá fallas. b) Los individuos tendrán puntos de vista diferentes sobre esas fallas porque no son dadas por la experiencia, sino construidas a partir de interpretaciones de la experiencia e infundidas con tradiciones. c) Las posiciones rivales promoverán su conjunto particular de teorías y políticas. d) Esta contienda conduce a una reforma de la gobernanza. e) Así, toda reforma puede entenderse como un producto contingente de una contienda de significados en acción. f) Además, el nuevo patrón de gobierno mostrará nuevas fallas, planteará nuevos dilemas y será objeto de más propuestas de reforma que compiten entre sí. Empíricamente, en Gran Bretaña las reformas de las décadas de los ochenta y de los noventa orquestaron el cambio de la jerarquía a los mercados y de los mercados a las redes.

Por otra parte, Rhodes (2007. Traducción libre) esgrime que la dirección de las redes de políticas puede entenderse en dos sentidos: a) Como una estructura que debe gestionarse para mejorar la capacidad del Estado en la combinación de jerarquías, mercados y redes o; b) como una herramienta de control central, entendiendo que, si las redes se gestionan de forma centralizada, las relaciones horizontales se transforman en relaciones verticales, lo que amenaza su autonomía, distinción y eficacia. Por lo tanto, el enfoque descentrado considera que la gobernanza por redes

surge de abajo hacia arriba (el intervencionismo central socava su emergencia). Así, un grado de independencia hacia el gobierno central es una característica definitoria de la gobernanza por redes. De igual manera, puntualiza que ésta se construye de manera diferente, contingente y continua, desafiando a la noción de la experiencia como base para la formulación de las políticas públicas; e imprime fuerza al enfoque interpretativo para poner en práctica el aprendizaje basado en historias (las estadísticas, las técnicas, las estrategias y los modelos de gestión pasan a segundo término).

Concluye que los gobiernos fracasan porque adoptan un código operativo de comando que genera fallas en el diseño de la política. En cambio, la política diferenciada con enfoque descentrado, abre nuevas vías de exploración sobre temas clave en la formulación e implementación de políticas públicas (con una visión más diversa que la de la autoridad estatal), que incluye: a) El carácter sectorial de la formulación de políticas; b) la combinación de estructuras de gobierno; c) la coordinación central y; d) el ascenso implacable de la diplomacia intergubernamental (Rhodes, 2007. Traducción libre).

### ***Gobernanza sociopolítica (o interactiva)***

Este énfasis conceptual tiene como principal referente a Kooiman (2004), quien establece que (desde la década de los noventa), la gobernanza ha sido un término ampliamente difundido en el campo disciplinar de las ciencias sociales, para expresar ideas teóricas sobre las actividades del gobierno (véase Kooiman, 1993; Kooiman 2000). El cual se refiere (no de manera exhaustiva) a las interacciones entre los sectores público y privado, que pretenden compensar la actuación en solitario del gobierno en el proceso de gobernar (cambio del rol gubernamental en la dirección social); manifestándose la existencia de nuevos-diversos órdenes de gobernanza como

combinaciones posibles de los roles de participación entre ambos sectores, a partir de múltiples actividades y estructuras gubernamentales.

Que, desde el plano sociopolítico de las sociedades modernas, por gobernanza se entiende:

El gobierno interactivo o sociopolítico [...] [de] acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo (Kooiman, 2004: 58).

Definición sustentada en la idea del progreso colectivo con base en la institucionalización de una cadena de interacciones público-privadas en la dirección social (proceso bidireccional); que da respuesta a la multiplicación de los participantes (instituciones gubernamentales y estructuras socioeconómicas en su respectivo contexto), sus interrelaciones, interdependencias, diferenciación e integración sistémica (aspecto estructural). Y reconoce que la actuación unidireccional de los gobiernos tradicionales es insuficiente para establecer el orden público y responder con capacidad directiva a los asuntos colectivos (Kooiman, 2004).

Desde esta postura teórica, no es eficaz hablar de intereses públicos o privados, como si se tratase de una línea divisoria entre ambos sectores; más bien, resulta productivo hablar de intereses compartidos, lo que permite a los gobiernos reconocer (como agentes estratégicos de la dirección social) la necesidad de adaptarse a los cambios de las sociedades modernas, adoptando nuevos roles (no necesariamente, menores) en el proceso de gobernar. Lo que implica hacer conciencia en ambos bandos: Por la parte gubernamental, concebir la idea de la reestructuración de su funcionamiento público a la luz de un enfoque bidireccional con el mercado y con la voluntad civil

y; por la parte privada, la expansión de su participación (corresponsabilidad) en los asuntos públicos (iniciativas civiles y responsabilidad social corporativa, por ejemplo) (Kooiman, 2004).

Para Kooiman (2004) la teorización sobre gobernanza sociopolítica (sobre las interacciones) parte del pensamiento sistémico, en función de tres características esenciales observadas en las sociedades modernas: a) La diversidad, como el grado de diferenciación entre los agentes sistémicos, a partir de sus atributos esenciales (como su poder, valores y objetivos); b) la complejidad, como el indicador que refleja el nivel e intensidad de las interacciones de los agentes en el sistema, así como del propio sistema con el entorno (otros sistemas), según sus estructuras y procesos y; c) el dinamismo, como las tensiones generadas entre los agentes sistémicos y entre el propio sistema con el entorno, derivado de las condiciones y el tratamiento, cibernéticamente hablando, que se da a las situaciones que se presentan (problemas y oportunidades). Es así que, la hechura de interacciones entre agentes sistémicos (indispensable para solventar problemáticas sociales y crear oportunidades bidireccionalmente), pasa por la observancia del contexto diverso, complejo y dinámico de las sociedades modernas, pues sólo así será posible gobernarlas “[...] de una forma «moderna» [...]” (Kooiman, 2004: 60).

Así, gobernar a las sociedades modernas en un contexto de vorágine, transformaciones radicales, incertidumbre permanente y riesgo inminente, es una tarea imposible de concretar unilateralmente. Ningún gobierno es capaz de reunir en sí mismo el conocimiento, las informaciones, los recursos, los instrumentos; en suma, la suficiente capacidad institucional para actuar directivamente en la solución de los problemas que derivan de dicho contexto. Los gobiernos que aspiren a gobernar de forma moderna, deben reconocer las interdependencias entre lo público y lo privado y atravesar sus umbrales, para dar paso a la institución de interacciones

bidireccionales que permitan conjugar todos los recursos posibles en la solución de los problemas y creación de las oportunidades sociales (Kooiman, 2004).

Empero, las interacciones entre lo público y lo privado no son exhaustivas; también se generan interacciones de carácter público-público (Kooiman, 2004) que no emanan del gobierno unidireccional (agotado en sus propias carencias), sino que derivan de la postura bidireccional (de las interdependencias). Esto es que, la necesidad de adaptación del gobierno a la diversidad, complejidad y dinamismo de las sociedades modernas, ha implicado (obligado a) la revaloración (cambio de rol) de su diversidad, complejidad y dinamismo endógenos (de su arquitectura institucional, órdenes, procesos, agentes, funciones, etcétera).

De tal suerte que, por gobernanza sociopolítica (o gobernanza interactiva) se entiende: Una cadena interactiva (de estructuras, órdenes, procesos, interrelaciones, interdependencias, diferenciación e integración) entre agentes sistémicos (lo público y lo privado), instituida para solventar los problemas (perspectivas del pasado) diversos, complejos y dinámicos de las sociedades modernas y crear oportunidades sociales (perspectivas de futuro) para el bienestar colectivo, a través de un proceso de gobernar bidireccional entre el sistema de gobierno (los gobernantes) y el sistema gobernado (el colectivo social), el cual involucra acuerdos de carácter público-privado y de carácter público-público.

En este sentido, para Kooiman (2004) las interacciones de gobierno (los arreglos de la gobernanza) se dan en función de tres tipologías: a) El autogobierno (o *gobernanza autorreferencial*), en donde los sectores tienen un carácter autorreferencial y autoorganizativo (dirección y operación autónomas), advirtiéndose que las interacciones son caóticas e informales, sin controles de por medio ni influencia exógena (sistema *autopoiético*) y; por lo tanto, prevalece un proceso de gobernar vivo (que se reproduce), autónomo y hermético. b) El cogobierno (o

*cogobernanza*), en donde los sectores tienen un carácter igualitario y cooperativo, primando las interacciones horizontales (arreglos formales, pero sin mando central), que implican la renuncia a cierto grado de autonomía para establecer acuerdos mutuos (con derechos y obligaciones) y; por lo tanto, manifiestan un proceso de gobernar sinérgico a tres niveles: i) Micro, en interacciones de colaboración individual, ii) meso, en interacciones de coordinación organizacional-sectorial y iii) macro, en interacciones de asociación-negociación en el contexto nacional e internacional. c) Y, el gobierno jerárquico (o *gobernanza jerárquica*), en donde los sectores tienen un carácter formal (legal) e intervencionista, imperando las interacciones con base en el instrumental político-jurídico (instituciones, normas, regulaciones administrativas, presupuestos y políticas burocráticas) y; por lo tanto, el orden, el control y la subordinación son los mecanismos institucionales que arreglan el proceso de gobernar por jerarquía.

Por último, Kooiman (2004) manifiesta que, existen tres tipos de órdenes de gobernanza: a) Gobernanza de primer orden, para solventar problemas y crear oportunidades sociales, refiriéndose a los aspectos procesales en las interacciones de gobierno, como son las actividades gubernamentales cotidianas (la gobernanza como actividad). 2) Gobernanza de segundo orden, para construir instituciones, refiriéndose a los aspectos estructurales en las interacciones de gobierno, como son el diseño institucional y la dimensión prescriptiva (la gobernanza como instituciones). 3) Y, la meta gobernanza, refiriéndose a los aspectos normativos en las interacciones de gobierno, al cómo debe ser (la identidad y voluntad, el conjunto de normas, valores e ideales y los criterios éticos de) el gobierno del gobierno en el encuadre democrático moderno (la gobernanza como meta gobernador). Concretamente:

El primer orden de gobierno persigue solventar problemas directamente a un nivel particular [...] el segundo orden de gobierno se aplica a las condiciones estructurales del

primer orden de gobierno [...] [y] Básicamente, «meta» pregunta quién o qué -en última instancia- gobierna a los gobernantes [...] (Kooiman, 2004: 71).

Planteando que, en el proceso de gobernar, los arreglos de la gobernanza generalmente conllevan una mecánica mixta (de interacciones de autogobierno-cogobierno, cogobierno- jerarquía y autogobierno- jerarquía, a niveles micro, meso y macro, con acoplamientos de primer, segundo y tercer orden): “[...] los elementos y niveles de gobierno, los modos y órdenes de gobernanza están raramente separados y la acción de gobierno en una dirección tiene repercusiones en otra o en más (Kooiman, 2004: 76). Concluyendo que, esta mixología interactiva debe ser tan diversa, dinámica y compleja como lo son las sociedades modernas: “Estas sociedades necesitan orden, pero nada puede cambiar sin dinamismo. Requieren semejanzas para permitir comunicación, pero diversidad para obtener nuevas percepciones. Necesitan estándares para reducir la incertidumbre y el riesgo, pero complejidad para solventar problemas y crear oportunidades” (Kooiman, 2004: 79).

### ***Gobernanza integradora***

Este énfasis conceptual tiene como principales referentes a Peters y Pierre (2005), quienes establecen que (desde la década de los noventa), la gobernanza se ha posicionado como un argumento esencial en los campos político (de la retórica) y politológico (de las ciencias sociales), para reflexionar en torno a los cambios estructurales del Estado (de sus capacidades directivas) y las relaciones entre el Estado y la sociedad (de las diversas posibilidades de interacción) en los albores del Tercer Milenio.

Argumento promovido por diversos ámbitos (en contextos analíticos diferenciados): a) Por los principales organismos internacionales (como el BM, el FMI, OCDE, PNUD y la ONU), defendiendo la tesis de la buena gobernanza; b) por el Consejo Británico de Investigación

Económica y Social [ESRC, por sus siglas en inglés], que en materia de políticas urbanas ha desarrollado un extenso programa sobre gobernanza local; c) por los estudiosos de las redes de políticas, que han replanteado su marco analítico-interpretativo en el encuadre de la gobernanza; d) por las investigaciones sobre la Unión Europea, que han enmarcado sus relaciones institucionales negociadas (en los planos local, regional, nacional e internacional) en la noción de la gobernanza multinivel; e) por las relaciones internacionales (entre Estados-nación, entre estos con organismos multilaterales y entre ambos con la sociedad civil global), cuyo debate se enfoca en la gobernanza global y; f) por la economía política, considerando como gobernanza a toda forma de coordinación e intercambio entre los sectores público y privado (como los mecanismos de asociación público-privada en la producción de bienes y prestación de servicios públicos) (Peters y Pierre, 2005).

Peters (2002) establece que, la lógica subyacente de la gobernanza es: a) Por una parte, que la sociedad asuma cierto poder de decisión (influencia) con respecto a las políticas públicas que se hacen para su bienestar. b) Por otra parte, que el desempeño eficiente de las instituciones públicas depende del conocimiento de sus ciudadanos, quienes son depositarios de significativas informaciones (necesidades y preferencias); razón por lo cual, su involucramiento es estratégico. c) Al tiempo que, los niveles de confianza y legitimidad en el gobierno serán mayores en la medida en que éste se apoye de la sociedad civil (propensión a la cooperación) en la toma de decisiones.

Como sea, lo distintivo en el pensamiento de Peters y Pierre (2005), es que sitúan al Estado como eje central de su análisis, pues a partir de las transformaciones de la vida estatal se han gestado nuevas-diversas formas de gobernanza que redefinen el rol del Estado en la dirección social (el cual no es menor, solo cambia); a diferencia de otros autores (véase Jessop, 1998; Kooiman 2004; Rhodes, 2007), cuyo análisis parte de la complejidad y cambios estructurales de

las sociedades modernas, los cuales merman el papel del Estado en la conducción de la sociedad. Y, sin embargo, la conexión de sus ideas con los demás enfoques teóricos, figura en entender a la gobernanza como un método (que permite establecer arreglos) para unificar al Estado y a la sociedad (en una codirección social) en el contexto moderno global.

Transformaciones cuyos principales factores (no exhaustivos) son:

*Las crisis y reformas del Estado.* Esto es, un incremental e insostenible gasto público (desequilibrios entre oferta-demanda, capacidad de producción insuficiente y calidad de bienes-servicios deficiente) y la caída abismal de los ingresos fiscales (recaudación tributaria máxima, elusión-evasión fiscal y riesgo de fuga de capitales), que detonaron la pérdida de capacidad directiva del gobierno; que, por vía de las reformas generaron nuevos mecanismos de dirección, en principio, de mercado (de NGP, con acento despectivo sobre el papel del Estado), que a la postre permitirían el desarrollo de instrumentos de gobernanza (de cooperación, que revalorizan el papel del Estado) (Peters y Pierre, 2005).

*El cambio ideológico hacia el mercado.* De la transición de la política colectivista (el Estado como origen del desarrollo) a la política individualista (el mercado como motor del desarrollo), el cual permeó la idea del “conflicto” entre el Estado y el mercado; en donde el gobierno fue visto como el origen de los problemas sociales (con sobrerregulaciones perjudiciales hacia adentro en sus estructuras burocráticas y hacia afuera en la actividad económica y la esfera civil). Por lo tanto, el objetivo global por antonomasia fue liberar los mercados (transición de la política Estatocéntrica a la política Neoliberalista), con la consecuente reducción de la esfera política y la ampliación de la esfera civil. Lo que significó un reto de gran calado para el Estado (concerniente a su papel como representante del interés colectivo): La redefinición de su función directiva como agente transformador de la sociedad; implicando la transformación del modelo

unidireccional a uno de dirección policéntrica, que sustituye los enfrentamientos entre el Estado y el mercado por una acción público-privada concertada (Peters y Pierre, 2005).

La *globalización*. Simbolizando el factor disruptivo en el que se asientan las agudas transformaciones que han sufrido los órdenes de la vida colectiva en la época moderna (las instituciones del Estado, los mercados financieros, la sociedad civil, la tecnología, el cambio climático, etcétera). Mediante las dimensiones (política y económica) de la globalización se han querido explicar casi todos los problemas (como causa y efecto) relacionados con el Estado (como la reducción de su capacidad recaudatoria y la eliminación de los programas de bienestar), con el mercado (como la volatilidad-especulación financiera y las concentraciones del capital) y con la sociedad (como el desempleo, la migración y el crimen internacional); convirtiéndose en el debate internacional por excelencia, a manera de reclamo y lamentación de sus consecuencias. Lo que para el Estado supone la tarea de demostrar su capacidad de resiliencia para hacerle frente (revitalización del modelo tradicional de gobernanza) con base en la ley, la arquitectura institucional y la autoridad formal para definir, priorizar y realizar los objetivos sociales en el contexto global (Peters y Pierre, 2005).

El *fracaso del Estado del bienestar*. El modelo de Estado autorreferencial y autocontenido en la formulación de las políticas, no obstante, su capacidad expansionista (es decir, la socialización de determinadas funciones hacia el tercer sector), devino en un rendimiento público deficitario, decepcionante; elevándose las críticas desde diversas perspectivas (líderes políticos, electorado, organizaciones civiles, etcétera) que sentenciaron su fracaso, su incapacidad para conseguir los objetivos ideológicos de la sociedad (el bienestar común) (Peters y Pierre, 2005).

La *rendición de cuentas*. La gobernanza no solo implica la vinculación entre el Estado y la sociedad; también involucra una rendición de cuentas. Cuando los ciudadanos participan en la

hechura de las políticas públicas, forman parte del proceso decisorio y de gestión (conocen la normatividad, los criterios técnico-presupuestales, negocian el alcance, dan seguimiento a las acciones y evalúan los resultados); que, en esencia, advierte un proceso de gobernar más democrático. Sin embargo, en el marco de la democracia representativa, “[...] el poder y la rendición de cuentas se apoyan en los mismos actores para que alguna forma de control electoral sea real y significativa. La gobernanza confunde hasta cierto punto este vínculo al invitar a actores no-responsables al proceso político” (Peters y Pierre, 2005: 52). Lo que puede hacer de las políticas públicas un proceso antidemocrático, al ser determinadas por sus beneficiarios (cooptación), socavando la rendición de cuentas (no existe un juicio independiente que las revise, sino una apropiación por intereses privados). Por lo tanto, para ser democráticas, el Estado tiene el complejo reto de incorporar a todos los agentes privados interesados-involucrados; así como, distribuir equitativamente las funciones operativas, de conformidad a las habilidades de los ciudadanos que participan (evitar un sesgo de clase, por ejemplo, de educación). Recapitulando, la gobernanza puede fomentar una hechura de políticas públicas legítimas para los ciudadanos participantes, pero no así un gobierno más legítimo que el modelo representativo (Peters, 2005).

Transformaciones del Estado que posicionan a la gobernanza como la principal estrategia del gobierno en la dirección social, por cinco razones: a) Al permitir el involucramiento de los agentes económicos (el pensamiento de “gestión” y su capacidad organizativa-operativa) en el rubro de los bienes y servicios públicos, los gobiernos (principalmente, locales) han logrado mantener el equilibrio entre la oferta y la demanda con criterios de eficiencia y calidad (NGP). b) Su vocación incluyente-participativa no solo permite la unión de las expresiones gubernamentales y no gubernamentales; también implica el cambio de mentalidad del gobierno (sobre el carácter heterónomo de la sociedad) y de la esfera privada (sobre el carácter del gobierno como problema

per se), en la cual prima una visión de cogestión (que difumina los límites entre lo público y lo privado) y de complementariedad en los retos y oportunidades que supone la globalización. c) El carácter público de las redes, en donde el gobierno actúa en alianza (de común acuerdo, por negociación, con base en la confianza) con la sociedad en la hechura de las políticas, lo cual imprime una mayor legitimidad al Estado en su rol directivo (más como un agente de coordinación, como un líder facilitador que como un proveedor paternalista). d) Ante el cambio radicalizado (con sus respectivos problemas emergentes), la gobernanza supone una vía dinámica y moderna para que el Estado (no se rinda, sino que) haga frente (con adaptabilidad y sinérgicamente) a los retos que impone la globalización política y económica. e) En suma, la gobernanza permite al Estado (revalorizar su funcionamiento para) establecer una correspondencia efectiva entre lo público y lo privado para fijar el rumbo directivo de la sociedad (determinar sus objetivos ideológicos) en la era de la globalidad (Peters y Pierre, 2005).

En síntesis, Peters y Pierre (2005) amparan una visión de gobernanza integradora, considerando como tal, a todos los modelos (incluyendo el jerárquico) y formas posibles de interacción (multinivel y multi agente), cuyo agente directivo principal continúa siendo el Estado (la arquitectura institucional sostiene tanto al proceso de gobernar como a los agentes interactuantes). Argumentando que, el Estado (por muchas capacidades directivas que haya perdido) sigue siendo el agente social más poderoso. En este sentido, sentencian que son las instituciones y no los mecanismos sinérgicos en donde la democracia se hace efectiva. El control del Estado (por la vía de la ley, las instituciones y la autoridad formal) y la rendición de cuentas (la responsabilidad del Estado ante la sociedad) siguen siendo los pilares que sustentan a los gobiernos democráticos. Manifestando que, si bien la gobernanza tiene que ver esencialmente con un nuevo proceso de gobernar (la acción del gobierno), también está ligada con la dimensión

institucional (con la estructura de gobierno); por lo tanto, no puede haber acción sin estructura. La estructura de gobierno vincula a los órdenes de gobierno (coordinación interna) y a los agentes privados (cooperación externa). Sentenciando que, el vínculo más evidente, fuerte y permanente en las interacciones de la gobernanza son las instituciones (El Estado).

Por su parte, Peters (2005) argumenta que, si bien otro componente central de la capacidad directiva del gobierno es la existencia de redes de políticas, una gobernanza exclusiva por redes no permite dimensionar el dinamismo y complejidad de la dirección social; ya que generalmente éstas son excluyentes (no son estructuras abiertas). Aunado a que, éstas suelen no ser tan autorreferenciales (dirección-operación autónoma), sino que necesitan de los mecanismos del Estado y estrechar lazos con la autoridad para ser efectivas a largo plazo (conseguir sus objetivos). Finalmente, plantea que la gobernanza también conlleva efectos negativos, como es el caso de la reducción de la responsabilidad pública del gobierno. Asimismo, al empoderar a la sociedad en las decisiones públicas se genera una multiplicidad de elecciones; lo que en algunos casos (en relación con los derechos básicos) resulta inapropiado en términos democráticos y de eficacia.

### **Gobernanza: tres ideas centrales**

Presentados los enfoques teóricos de la gobernanza, como las estructuras conceptuales y analíticas de referencia en el estudio de las relaciones Estado-sociedad y del proceso de gobernar modernos, que en el contexto democrático suponen una dinámica interactiva entre los ámbitos público y privado para fijar asociadamente (en correspondencia) el rumbo de la dirección social; a continuación, se discuten tres ideas centrales en torno a su: a) Configuración como método-sistema de gobierno, b) proceso constitutivo e c) institucionalización. De tal suerte que:

La historia contemporánea ha atestiguado un desarrollo extenso de la gobernanza, la cual es un constructo bidimensional (con un componente teórico-conceptual-normativo y uno analítico-

operacional-descriptivo) utilizado ampliamente en los ámbitos académico y político, para referenciar, principalmente, tres grandes transformaciones de los Estados occidentales vinculadas a procesos de gobierno, de democracia y de desarrollo, según factores endógeno-exógenos (Banco Mundial, 1997; Hirst, 2000; Peters, 2000; Pierre, 2000). Que, desde la lógica del objeto de estudio, las ideas planteadas se vinculan a procesos de gobierno.

En este sentido, la transformación del patrón directivo de la sociedad, que transitó del modelo unidireccional al modelo cooperativo-interactivo, se asocia a factores exógenos a escala mundial, tales como: a) Los cambios en la estructura económica (internacionalización-desterritorialización); b) la vertiginosidad del progreso tecnológico (era informacional); c) así como la alteración de la estructura societal, tornándose más complejo el sistema (crecimiento-migración poblacional, demanda material-incremental de bienes-servicios, formación-sofisticación del criterio cívico e interés-participación en la esfera pública). Implicando (obligando a): d) La apertura institucional del gobierno (como factor endógeno) a la integración (adición de las capacidades) de los agentes privados (económico-civiles) a diversas escalas (internacional-regional-nacional-local) en el proceso de gobernar. Significando (traduciéndose en): e) Una mayor capacidad institucional del gobierno en la dirección social; esto es, una mayor adaptabilidad a los retos que le impone la dinámica global superlativa, una mayor eficiencia en la gestión de los recursos institucionales, una mayor eficacia en el impacto-atención de las demandas colectivas y una mayor propensión a la interacción público-privada, como criterios elementales para la incorporación al desarrollo sostenido<sup>2</sup>. En síntesis, transformaciones que confluyen en una nueva forma de autoridad y relaciones de poder, más interdependiente, relacional y equilibrada con las

---

<sup>2</sup> Concepto multidimensional que incluye todas las vertientes de la vida moderna; esto es, un desarrollo institucional, económico, social-cívico, ambiental y tecnológico. Para tener una referencia conceptual más amplia del término, véase el documento “Nuestro Futuro Común”, también conocido como “Informe Brundtland” (1987).

expresiones del mercado y voluntarias de la sociedad, cuyo epicentro es la codirección-cogestión de los asuntos y problemas de interés público entre el conjunto institucional de gobierno y los agentes no gubernamentales (Kooiman, 2003; Pierre, 2000; Rhodes, 1997).

En este sentido, el Instituto Canadiense sobre Gobernanza (como se citó en Sahas, 1998. Traducción libre), establece que la gobernanza tiene que ver con instituciones, agentes, procesos y tradiciones [agregado sistémico] para abordar los asuntos y problemas de interés público, concerniéndole el proceso de cómo se toman las decisiones y de cómo los agentes civiles interesados-afectados tienen voz en dicho proceso; asimismo, reconoce que la calidad de la gobernanza de un país, es una determinante clave de su capacidad para impulsar un desarrollo sostenible.

Planteamiento que, respectivamente, permite establecer: a) Que la gobernanza es un método-sistema de gobierno; b) que la hechura de políticas públicas es el proceso constitutivo de la gobernanza y; c) que la gobernanza es una forma de institucionalizar la participación social en el proceso de gobernar. Habría un cuarto planteamiento que, examinarlo, conllevaría a una discusión exorbitante que escapa al objeto de estudio de esta investigación; por lo que, se deja abierta la idea de que: d) No es posible lograr un desarrollo sostenible sin una gobernanza efectiva. Por lo demás, ideas desarrolladas a continuación:

***Primera idea: la gobernanza como método-sistema de gobierno***

La gobernanza es *método*, porque instituye un patrón de gobierno específico, el cual se compone por un proceso de gobernar (decisorio y de actuación) interactivo, horizontal y transaccional entre las voluntades gubernamentales y no gubernamentales que componen el sistema; lo cual involucra estadios de interlocución-negociación, conflicto-disenso, conciliación-consenso y acuerdos-compromisos mutuos, que conllevan a la suma-intercambio de capacidades

gubernativas y privadas, que constituyen las capacidades institucionales efectivas para establecer el rumbo directivo de la sociedad, en un contexto de interés público (máxima del Estado democrático).

Y, la gobernanza es *sistema*, porque involucra un agregado multi nivel y multi agente que genera interdependencias entre los ámbitos (autónomos) público y privado, cuyos espacios de actuación performativa se difuminan en el ambiente (en el contexto), consolidando una dinámica triangular de geometría de poder variable; esto es, acoplamientos funcionales mutuos entre el gobierno, el mercado y la sociedad, a diversas escalas territoriales (de lo global a lo local) y órdenes institucionales (los ámbitos de gobierno, los agentes económicos y la sociedad civil), con sus respectivos matices.

***Segunda idea: la hechura de políticas públicas como proceso constitutivo de la gobernanza***

Los planteamientos de Aguilar (2010a) refieren que, la disciplina de las políticas públicas cobró vida en un contexto de posguerra (en la década de los cincuenta), correspondiente a un modelo de vieja gobernanza (hasta la década de los setenta), cuyo patrón directivo de la sociedad se caracterizó por su autosuficiencia gubernamental; es decir, por su autonomía decisoria y por la alienación política de los intereses económicos y de las demandas civiles a su voluntad. Por lo tanto, la hechura de políticas públicas se caracterizó por ser una decisión gubernamental auto referida y autocontenida; es decir, elaboradas por sí mismo (como atribución cuasi exclusiva) e implementadas por la vía única de su burocracia. Sin embargo, factores endógeno-exógenos obligaron transformaciones orgánicas a los gobiernos (referentes a su democratización política y a la abdicación de su rectoría económica), provocando que su supremacía en la dirección social menguara gradualmente (década de los ochenta), hasta ser nulificada con la afirmación mundial del Consenso de Washington en 1989.

Transformaciones que, acorde a Aguilar (2007; 2010a) y Jessop (1998), reconfiguraron el modelo de gobernanza jerárquico; primero, en un modelo neoliberal de economía de mercado, con énfasis en la eficiencia y la descentralización (esto es, un modelo de NGP) y; posteriormente, en un modelo heterárquico, de interdependencia decisoria y coordinación entre el gobierno y la sociedad (con base en el diálogo, la negociación, el ajuste, la conciliación y el acuerdo), de independencia política de los agentes económicos y civiles al gobierno (realización de sus intereses y formulación de sus demandas sin control gubernamental de por medio) y de ampliación de la esfera pública (incremento de la voluntad cívica en la deliberación y gestión de lo público). Transformaciones que redundaron en la eclosión del modelo de nueva gobernanza, con un proceso de gobernar “[...] más descentralizado, horizontal, interdependiente, relacional, interactivo, participativo, en red [...]” (Aguilar, 2010a: 58) con la sociedad; cuya manifestación condicionó la forma de hacer las políticas públicas.

Aguilar (2010a) sustenta que, el compuesto orgánico de las políticas públicas es bidimensional: a) Con una dimensión política que opera con base en normas prescriptivas (constitucional-legales) y valores políticos (vocación pública) para establecer objetivos de interés social (acción política) y; b) con una dimensión técnica que opera con base en el razonamiento científico-causal y la aplicabilidad de tecnologías para hacer realidad dichos objetivos (acción intelectual). Ahora bien, el condicionamiento a la hechura de políticas públicas dada la emergencia de la nueva gobernanza, se manifestó desde su dimensión política (la dimensión técnica permaneció invariable, como condición sine qua non para garantizar la eficacia gubernamental, en donde el conocimiento, la racionalidad y la eficiencia económica, fuesen los componentes que sustentan la validez directiva del gobierno ante la sociedad). Sin embargo, la eficacia gubernamental no solo circunscribe lo técnico, también incluye lo político. En este sentido, la

dinámica de la nueva gobernanza establece una variación referencial en la hechura de políticas públicas desde su dimensión política, gracias a los arreglos político-institucionales característicos de este método-sistema de gobierno, que dieron fin al ciclo monopolista-burocrático en su elaboración e implementación. En adelante, la hechura de políticas públicas será un “[...] proceso de decisión y no solo acto decisorio gubernamental independiente, [...] producto de la interacción gobierno-sociedad, [...] producto compartido entre el poder público y el público ciudadano según diversas formas y grados de interlocución e influencia” (Aguilar, 2010a: 32).

En efecto, en el contexto de la nueva gobernanza, la hechura de políticas públicas es un proceso decisional relacional, de integración y corresponsabilidad, “[...] una coproducción público-privada, [...] que conjunta y equilibra las ideas, propuestas, recursos y compromisos de los actores gubernamentales y los sociales [...]” (Aguilar, 2010a: 59) para incrementar la eficacia gubernamental (para incrementar la capacidad directiva del gobierno, su rendimiento y aceptación social). Entonces, la hechura de políticas públicas es la manifestación directiva más evidente y extensa del gobierno, el proceso constituyente del proceso de gobernar en gobernanza, que cubre “[...] prácticamente todos los campos de responsabilidad del Estado y de mayor importancia social, y la actividad que integra las varias dimensiones políticas, legales, financieras y administrativas del gobernar” (Aguilar, 2010a: 30).

***Tercera idea: la gobernanza como forma de institucionalizar la participación social en el proceso de gobernar***

En la hechura de políticas públicas impera la institucionalización del involucramiento de la voluntad cívica en los asuntos y problemas de interés público, pues sólo así la producción de las políticas será, en efecto, pública. Dicho de otra manera, la institucionalización es necesaria para que la cooperación-interacción por políticas sea vinculante, sistemática y permanente; es decir,

que el patrón performativo público-privado en las políticas sea, en efecto, un proceso de observancia obligada (con base en prescripciones normativas), estructurado y coherente (con base en informaciones y conocimientos causales) y estable (constante en el tiempo), según el interés público (visión pública) (Aguilar, 2010a).

Institucionalización que implica diversidad participativa a graduales niveles de profundidad, que como apunta Canto (2002), puede manifestarse en: a) La información, como el nivel más abstracto, en donde el conjunto ciudadano conoce las informaciones básicas de la política pública (tales como, la normativa, la planeación, la presupuestación, la programación o la ejecución de los proyectos gubernamentales); b) la consulta, en donde el conjunto ciudadano opina acerca de los cursos de acción; c) la decisión, en donde ya se habla de formas de democracia directa, como el plebiscito y el referéndum, en donde el conjunto ciudadano puede vetar las políticas o brindarles mayor legitimidad; d) la delegación, en donde el gobierno cede a organizaciones ciudadanas la puesta en marcha de los cursos de acción; e) la asociación, como un estadio superior a la delegación, en donde el conjunto ciudadano confluye con el gobierno en el planteamiento de iniciativas y su ejecución y; f) el control, en donde el conjunto ciudadano asume la evaluación y el escrutinio público sobre las acciones del gobierno.

Entendiéndose en líneas generales que, los niveles uno y dos son categorías de participación básica (ajustables a un modelo de vieja gobernanza); los niveles tres y cuatro son categorías intermedias de participación (una pauta transitoria entre el formato viejo y el nuevo formato de la gobernanza) y; los niveles cinco y seis son categorías de intensa participación (de gobernanza moderna).

A partir de estas tres ideas centrales, es posible establecer dos argumentos de mayor calado con respecto a las políticas públicas y a la institucionalización de la participación, a saber:

### ***Las redes de políticas públicas y la NGP***

El desarrollo de la disciplina de las políticas públicas, concretamente, del análisis de políticas a partir de la década de los setenta (con el énfasis puesto en la etapa de implementación, gracias a cuestionamientos que consideraban que el análisis no iba más allá del proceso decisorio y que desestimaba el agregado de interacciones entre agentes públicos -al interior de éstos- y privados en la práctica de la política pública, lo que, ciertamente, orienta su éxito o fracaso) (Aguilar, 2010a); es esencialmente el “[...] *elemento central de la concepción contemporánea de la gobernanza*” (Jiménez, 2008: 67).

Tal es el caso de la noción de *redes de políticas*, en cuyo enfoque:

[...] [La gobernanza] se refiere en esencia a una nueva forma de coordinación social ejercida a través de redes que en lo político se plasma en una nueva forma de gobierno, en donde la toma de decisiones de política pública se realiza en redes de políticas [...] En este caso, se trata de una evolución que parecería ir del análisis de políticas públicas hacia la gobernanza, en donde la noción de red se convierte, desde un esquema de representación de las relaciones entre actores durante la construcción de una política pública, en la caracterización de una nueva forma de gobierno que trasciende la coordinación política ejercida primordialmente por el Estado o la coordinación a través del mercado (Jiménez, 2008: 67-68).

En este sentido, las redes de políticas se entienden como: Una forma en la cual se conectan los agentes públicos y privados interesados en atender un problema público; una forma que representa sus relaciones (cómo interactúan y median sus intereses) en el proceso decisorio y en la práctica de una política pública para atender el problema en cuestión; una forma que, si se sostiene en el tiempo, implica un grado de institucionalización; una forma de proximidad entre lo

público y lo privado que funde sus límites de actuación y; una forma de vinculación horizontal con capacidad analítica para abordar la complejidad relacional entre los agentes implicados y su grado de influencia en un sector de la política (Zurbriggen, 2011).

Apreciándose, que, los componentes primarios de las redes de políticas (esto es, la conexión-interacción, el proceso de decisión-actuación, la proximidad-fusión, la vinculación horizontal entre lo público y lo privado, así como su proclividad a la institucionalización), son homogéneos a la gobernanza. Sin embargo, mientras que el énfasis de las redes de políticas se centra en el conocimiento y discusión “[...] de las diversas modalidades de intermediación de intereses entre actores públicos y privados en la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas [...]” (Zurbriggen, 2011: 183) (son modelos para analizar la forma en cómo se estructura el proceso decisorio y la actuación público-privada, con base en qué intereses y en función de qué arreglos en un campo de la política). La gobernanza se debate en el conocimiento y discusión de “[...] las transformaciones de las funciones administrativas del Estado, presentándola como un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos, opuesto al jerárquico y al de mercado” (Zurbriggen, 2011: 183).

Entonces, tenemos dos enfoques de estudio diferenciados en su foco cognoscitivo, aunque con significativos solapamientos: a) La escuela de las redes de políticas públicas (surgida en la década de los noventa) y b) la gobernanza (Zurbriggen, 2011). Al respecto, valgan dos comentarios:

Primero, sin profundizar la discusión sobre la escuela de las redes de políticas (para tal efecto, véase Marsh y Rhodes, 1992), valga comprender que son mecanismos de interacción horizontal que permiten articular (mediar) los intereses público-privados en la estructura del proceso decisorio y la práctica de las políticas públicas sectoriales y; por lo tanto, mecanismos

necesarios para instituir políticas públicas directivas (eficaces). Planteado de otra manera, mecanismos necesarios para conciliar las partes involucradas en la hechura de políticas, para que éstas sean, en efecto, una coproducción público-privada de interés público (es decir, directivas y con relevancia social).

Segundo, que este planteamiento de la gobernanza si bien correcto, es incompleto, pues sugiere que se trata sólo de una reconfiguración administrativa del Estado (léase reformas del Estado) para gestionar los asuntos públicos, distinta al monopolio estatal y al enfoque economicista. Idea que circunscribe a la gobernanza (la homóloga) a la lógica de la NGP, como una cuestión administrativa-gerencial. Y, si bien, el proceso de gobernar en gobernanza implica tal cuestión, al mismo tiempo implica la cuestión de la hechura de políticas públicas (el proceso decisorio). Por lo que, ambas lógicas, la gerencialista y la decisional, son estructuras esenciales del gobernar en gobernanza.

En este sentido, con respecto a la NGP, Pierson (2004. Traducción libre) establece que, el Siglo XX advirtió cambios estructurales en el funcionamiento del Estado moderno; uno de ellos, referente a la oferta gubernamental de bienes y servicios. El paradigma de la burocracia weberiana fue el elemento definitorio del Estado moderno, el medio indispensable para la existencia de una administración pública profesional en las sociedades a gran escala. Sin embargo, paradigma puesto en entredicho por la visión neoliberal; pues, desde su postura, la burocracia también busca maximizar la utilidad, razón por la cual controla monopolísticamente el aparato de producción estatal para extraer la renta de una sociedad desposeída. Como solución al problema, se propuso una mayor dependencia y lógica hacia los mercados, en donde los bienes y servicios fuesen abastecidos por el intercambio libre de los factores económicos, lo que garantizaría el uso eficiente de los recursos y una mayor producción-provisión. Durante la década de los ochenta (y parte de

los noventa) esta visión tuvo un profundo impacto sobre las reformas del Estado, en circunstancias en que los gobiernos se encontraban presionados para incrementar la oferta de bienes y servicios, pero con una base de recursos escasa; razón que justificó una mayor producción-provisión a través de la privatización. No obstante, en áreas en donde por razones políticas tal producción-provisión no era viable, fueron las actividades del sector privado las que se transfirieron a las instancias públicas (por ejemplo, la creación de un mercado de consumo interno de bienes y servicios públicos, como la salud y la educación); significando esto, la reducción drástica de la burocracia weberiana.

En este contexto nació en la escuela de políticas públicas de Harvard e instituciones del más alto prestigio académico anglosajón (finales de la década de los setenta y principios de los ochenta), una nueva visión política conocida como: *New Public Management* o NGP (Uvalle, 2000); cuyo origen teórico proviene de la teoría de la elección pública y del gerencialismo y cuyos primeros practicantes (cronológicamente), fueron: Reino Unido, EE., UU., Nueva Zelanda y Australia, para luego establecerse (dado su éxito) las reformas del Estado en las agendas de todos los países de la OCDE (Gruening, 2001. Traducción libre).

Según Cabrero y Nava (2000), sobre la base de tres macrotendencias: a) La sobrevivencia del gobierno, b) la focalización de la acción gubernamental y c) la credibilidad social en las decisiones públicas, fue como se constituyó la mística de la NGP. Dicho de otra manera, tres grandes crisis del gobierno: a) De eficiencia, b) de eficacia y c) de legitimidad, pusieron en jaque a las agencias gubernamentales de occidente en cuanto a accionar; lo que les obligó a reconceptualizar su funcionamiento, a la luz de nuevos métodos analíticos para tomar decisiones y llevar a cabo la gestión pública, lo que se conoce como NGP. En este sentido, la eficiencia, la

eficacia y la legitimidad son los tres ejes referenciales a través de los cuales todas las acciones del gobierno se desplazan:

[...] la *eficiencia*, como prerrequisito de sobrevivencia, como método de análisis en la relación insumo/producto, orientando la implementación de programas al cuidado y uso intensivo de los recursos que se poseen; la *eficacia*, como método de visualización clara de los logros e impactos que se quieren generar, como mecanismo de monitoreo y seguimiento de los efectos parciales que un programa o política van generando para introducir los ajustes y correcciones oportunamente; y la *legitimidad*, como marco de referencia de las acciones gubernamentales, como mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía, como método de consulta, de opinión, de participación, que introduce permanentemente los procesos de ajuste, de negociación, de acuerdo, y resultado de ello los arreglos institucionales necesarios para gobernar (Cabrero y Nava, 2000: 22).

La NGP puede entenderse como un entramado de métodos-modelos racionales (de elección pública) y valores-prácticas de la cultura empresarial (del gerencialismo) para reestructurar la función administrativa del Estado, principalmente, mediante los atributos: a) Separación de la política y la administración; b) ajustes-recortes presupuestarios y mejora de la contabilidad-gestión financiera; c) responsabilidad, auditoría (rendición de cuentas) y medición (indicadores) del desempeño y gestión del personal mediante incentivos; d) privatización, subcontratación y separación de las funciones de producción y provisión de bienes y servicios, fomento a la competencia, cargos de usuario y visión del ciudadano como cliente; e) procesos de descentralización, libertad-flexibilidad de gestión y estilos de gestión modificados y; f) planificación y gestión estratégicas y uso intensivo de las tecnologías de la información (Gruening, 2001. Traducción libre).

Por su parte, Cabrero y Peña (2009) determinan que, la NGP ha sido valorada como el estandarte (común denominador) de las reformas del Estado implementadas en los países de la OCDE, comprometiéndola como corriente reivindicadora de las fallas estructurales del bienestar (y del desarrollismo latinoamericano). Su naturaleza implica una dinámica de mayor eficiencia (costos de producción) y de mejor focalización de los recursos institucionales para incrementar la calidad de los bienes y servicios públicos, con el objeto de satisfacer las preferencias de consumo de los ciudadanos-clientes.

Finalmente, el CLAD (1998) sostiene que, mediante la NGP se transformó la organización burocrática-piramidal del Estado en una organización flexible-horizontal con autonomía gerencial; lo que dio paso al cambio de estafeta de una estructura estatal centralizada a una descentralizada, cuyo epicentro es el ciudadano. Que, si bien inspirada en la cultura empresarial, se ajusta al contexto político del Estado democrático, para: a) Responder al interés público; b) que los actores políticos se sometan al escrutinio público; c) que las decisiones del gobierno se basen en acuerdos de amplio espectro que involucren al mayor número de actores y consenso posible y; d) que los gobiernos se legitimen por la vía del consentimiento democrático. En suma, si el Estado amalgamó en su estructura ciertos valores y prácticas del mercado, empero, no pudiendo fungir como empresa por su vocación pública, sí puede tornarse más eficiente, flexible y eficaz en su actuación en un contexto democrático.

Al respecto, Aguilar (2007) argumenta que, para el caso latinoamericano, tanto la disciplina de las políticas públicas como las reformas de la NGP se encauzaron (a partir de la década de los ochenta y de los noventa, respectivamente) al otorgamiento y desarrollo de las capacidades gubernativas de los gobiernos desarrollistas, para superar las crisis de gobernabilidad incurridas. Esto es que, en principio, las dimensiones política-prescriptiva y técnica-intelectual de las políticas

públicas y los métodos-modelos racionales y valores-prácticas empresariales de la NGP, fueron objeto de conocimiento y práctica del enfoque gubernamentalista de la gobernabilidad: a) De la visión centrada en las capacidades gubernativas del gobierno como vía para contrarrestar directivamente los problemas de ingobernabilidad (económico-fiscales, político-autoritarios y de demandas sociales) y; b) de lo endógeno como fin (el gobierno autosuficiente) para corregir los factores de desgobierno, la estructura institucional como monolito para gobernar.

Así, políticas públicas y NGP fueron originalmente adoptadas por los gobiernos latinos con el propósito de restaurar la gobernabilidad resquebrajada por el desarrollismo; la fórmula disciplinar y reformista para “[...] mejorar la calidad analítica de la decisión y/o para mejorar la gestión de las decisiones [...] cuestionando los dos polos del eje que estructura toda actividad de gobierno: *la decisión y la gestión*” (Aguilar, 2007: 22).

En orden de ideas, la disciplina de las políticas públicas, cuestionando la insuficiencia cognoscitiva de las decisiones gubernamentales (de informaciones, de análisis, de tecnologías, de hipótesis causales, etcétera), procura la eficacia del proceso decisorio con base en el conocimiento científico (esto es, incrementar la función inteligencia del gobierno para incrementar la racionalidad de sus decisiones) (Aguilar, 2010a), para así lograr la calidad (social) y la eficiencia (económica) *de y en* las políticas públicas (es decir, política y técnicamente) (Aguilar, 2007; 2010a).

En tanto que, la NGP, cuestionando la organización burocrática de la administración pública (jerárquica-centralizada, disciplinar-reglamentaria, procedimental por funciones, etcétera), propone un enfoque gerencialista de elección pública con base en un movimiento reformista (como competencia de la administración pública burocrática, con fundamento en la gestión racional, en estructuras orgánicas, en la cultura y el desarrollo organizacional, etcétera) para incrementar la

eficiencia y la calidad de la (en adelante llamada) gestión pública (autónoma-descentralizada, desregulada-flexible, por procesos-resultados, etcétera) (Aguilar, 2007; Gruening, 2001. Traducción libre).

Así, lo que en principio se instituyó para mejorar la decisión y la gestión gubernamental para que los gobiernos, en efecto, gobiernen a sus sociedades (las capacidades gubernativas como motor endógeno de la gobernabilidad); posibilitó (como efecto carambola) la institución del proceso de gobernar en gobernanza. Esto es que, sin ser su propósito evidente, la disciplina y las reformas “[...] dieron progresivamente origen y forma [desarrollo, normalización y aceptación social] a un modo de gobernar compartido, participativo, asociado, ‘en red’ con las organizaciones sociales: a la gobernanza postgubernamental” (Aguilar, 2007: 24). Finalizándose así, el monopolio gubernamentalista en la toma de decisiones y en la gestión de las decisiones (en la hechura de políticas públicas y en la gestión de los asuntos públicos); aceptándose y formalizándose gradualmente, la participación, deliberación y acción de los agentes económicos y civiles en el proceso de gobernar. Entonces, de manera cuasi fortuita, emergió la habilidad relacional del gobierno con la sociedad para fijar asociadamente el rumbo directivo, sostenido en procesos de decisión y gestión compartidos-interactivos, que van más allá de la capacidad gubernativa, hacia la utilización efectiva de las capacidades del gobierno y de la sociedad, en una suerte de síntesis y sinergia (hacia la capacidad institucional) (Aguilar, 2007):

"Redes de políticas", "asociaciones público-privadas", "democracia participativa, deliberativa", "presupuesto participativo", "contraloría social", "auditoría ciudadana", "ámbito público no estatal, no gubernamental", "participación solidaria", "cogestión del poder"... han sido algunos de los nombres que se han dado en América Latina a la emergencia del nuevo modo de gobernar interdependiente, interactivo, en coproducción y

corresponsabilidad, que ha ido adquiriendo prácticas estables (institucionalizadas o no) y se ha mostrado progresivamente no sólo más costoeiciente y productivo, sino políticamente más consensual, aceptable, "legítimo", a pesar de sus limitaciones, defectos, sesgos y riesgos a la vista (como la difuminación de las responsabilidades en caso de resultados deficientes o logrados ineficientemente) (Aguilar, 2007: 24-25).

### ***Institucionalización de la participación social***

La época actual, caracterizada por un contexto global turbulento (de variación, incertidumbre y riesgo); por la diversidad, complejidad y dinamismo societal (Kooiman, 2004); así como por el debilitamiento y carencias Estado-nacionales (Aguilar, 2016), implican que la orientación directiva de la sociedad en el encuadre global, es una labor cuya complejidad requiere de una atención bipartita entre lo público y lo privado. Se requieren mecanismos sinérgicos gobierno-sociedad en el proceso de gobernar para fijar una trayectoria exitosa hacia el desarrollo colectivo.

Ahora bien, la gobernanza es un método-sistema de gobierno que posibilita institucionalizar la participación social en el proceso de gobernar. Institucionalización indispensable para asegurar que las sinergias gobierno-sociedad sean un auténtico proceso público de carácter vinculante-prescriptivo, sistemático-causal y permanente (Aguilar 2010a). Institucionalización que puede matizarse en diversos estadios (gubernamentalista para la información-consulta, transitorio para la decisión-delegación y post gubernamental para la asociación-control) (Canto, 2002), cuya intención es finalizar el ciclo monopólico gubernamentalista en el proceso de gobernar (Aguilar, 2007).

Ahora bien, partiendo de la realidad democrática representativa vigente, en donde las normas constitucionales y los órganos de representación derivados (de carácter ejecutivo),

establecen los principios que rigen los arreglos institucionales entre el gobierno y la sociedad (como la elección de los gobernantes que sustenta la legitimidad del gobierno, la independencia de los gobernantes en la toma de decisiones, la libertad de opinión pública de los gobernados con base en el acceso a la información y la toma de decisiones de los representantes mediante un proceso de deliberación) (Manin, 2006). Se arguye que, el grueso social regido por la representatividad democrática, no cuenta con mecanismos sinérgicos efectivos (de gobernanza moderna) para participar asociativamente con el gobierno en el proceso de gobernar.

En términos abstractos, la democracia es definida como el gobierno de todos, como una forma de gobierno en donde la soberanía nacional reside en el pueblo; en donde el colectivo social se rige así mismo mediante la determinación de sus propios lineamientos normativos y cuyo rumbo directivo depende del pueblo en su conjunto. Entonces, la representación en sí misma no es una forma de democracia. Empero, ni la antigua Ciudad-Estado de Atenas fue un sistema democrático en plenitud. Incluso en la cuna de la democracia se delegaban funciones ejecutivas a magistrados y se hacían designaciones por sorteo, cuya asamblea deliberativa se conformaba exclusivamente por ciudadanos libres (marginándose a esclavos, mujeres y extranjeros); y en donde si bien todos los votos se contabilizaban, no todos tenían el mismo peso estratégico, pues una élite de ciudadanos adinerados y de la milicia detentaba el poder real para orientar el rumbo del gobierno (Manin, 2006).

Y, entonces, si representación no es democracia, sí contiene elementos democráticos (como el sufragio universal y la opinión pública). La democracia pura es abstracta; ni siquiera los regímenes antiguos certificaron su plenitud. El gobierno de todos no es una realidad práctica, en la actualidad existen restricciones (como el marco legal) que impone la representatividad. Empero,

esto no significa que la participación social no sea posible y, sobre todo, indispensable en un mundo moderno por demás vertiginoso, variable y problemático.

Como se argumentó, las disfunciones de los Estados-nación, los cambios estructurales de la economía y la metamorfosis de la sociedad moderna, son realidades tan complejas de sortear, que el paradigma gubernamentalista que excluye al pueblo de la participación colectiva en el gobierno (aunque legalidad), no tiene más legitimidad ni efectividad. En adelante, los Estados democrático-representativos tienen la imperativa de consentir la aportación de las capacidades sociales al proceso de gobernar. Y, para realizarlo con capacidad directiva, es necesario establecer un orden institucional (con acuerdos concretos, funciones delimitadas, etcétera) para que las sinergias no solo tengan estructura (formalidad), sino organización, coherencia y funcionalidad (elementos de carácter público). Empero, se debe evitar caer en la trampa de las anarquías institucionalizadas; en donde, aunque sinergias formalmente constituidas, la desorganización, la confusión y la vorágine individualista en la toma de decisiones son la norma. Por lo tanto, la institucionalización debe orientarse hacia el empoderamiento ciudadano (hacia la formación-fortalecimiento del criterio cívico) y hacia estadios de asociación-control (de gobernanza post gubernamental o moderna).

En este sentido, para que a través de la institucionalización se promueva una participación ciudadana efectiva y que el proceso de gobernar sea un auténtico ejercicio interactivo-horizontal; es preciso delimitar el tipo de sociedad civil que se requiere involucrar en la constitución de las sinergias gobierno-sociedad. Por lo que, vale la pena plantear brevemente el andamiaje teórico que envuelve a la sociedad civil, para reconocer su valor esencial y papel estratégico en el proceso de gobernar, a saber:

**Sociedad moderna: ¿nuevo orden?** Los clásicos conciben a la sociedad como un sistema unitario y limitado espacialmente (Pierson, 2004. Traducción libre). Mann (1986: 13, citado por Pierson, 2004: 51. Traducción libre) la entiende como una unidad institucional con fronteras, que contiene una interacción densa y estable entre sus miembros (como una red de interacción social). En la modernidad, sin embargo, así como predomina una nueva jerarquía capitalista global (que ha revolucionado las estructuras demográfica, urbana, tecnológica, de comunicación, etcétera), así también prevalecen variaciones en la simbología, valores, identidad y formas de organización de la sociedad, que rompen los límites de tiempo y espacio, lenguaje y costumbre (Keane, 2003. Traducción libre). Razón por la cual, los límites de la sociedad moderna son permeables; todas las sociedades coexisten dentro de un contexto de sistemas inter societales (Giddens, 1981: 44-46; 1984: 164-165, citado por Pierson, 2004: 51. Traducción libre). La sociedad moderna es, por lo tanto, un ecosistema institucional que no reconoce fronteras y que gravita en el ambiente global, mediante redes de interacciones materiales e inmateriales, con arreglo de intereses interdependientes, económicos con el mercado y políticos con el Estado. El ambiente global que condiciona a los Estados-nación (fisonomía de poder supeditada), obliga al planteamiento de una lógica de poder abierta-horizontal (más democrática), para circundar eficazmente a una sociedad moderna cada vez más compleja. La dualidad Estado-sociedad se reconfigura, emergiendo la sociedad civil como enclave de las interacciones entre ambos; en donde el componente de ciudadanía adquiere un peso de envergadura, entendiendo al ciudadano como sujeto constitutivo de la actividad estatal (Pierson, 2004. Traducción libre).

**La sociedad civil.** Un amplio debate entre liberalistas y socialistas domina las discusiones sobre las interacciones Estado-sociedad. Los primeros entienden a la sociedad civil como la esfera benigna de la libertad individual, cuya integridad debe ser resguardada celosamente contra las

incursiones del Estado. Los segundos la entienden como una guerra de todos contra todos, económicamente necesaria, pero que necesita ser controlada por un Estado poderoso que incorpore un interés social y público amplio (Pierson, 2004. Traducción libre). No obstante, diferencias doctrinales, existe consenso en que la sociedad civil se refiere a una vida asociativa no coercitiva distinta a la familia y a las instituciones del Estado, al tiempo que se estima que ésta es diferente a la esfera económica, lo que genera una nueva disputa. Para los liberalistas, economía y sociedad civil se incluyen dentro de un mismo ámbito. Para los socialistas, economía y sociedad civil son excluyentes. Empero, se encuentra una visión intermedia que sostiene que la sociedad civil sí incluye las relaciones económicas, pero sólo en la medida en que éstas se integran a la vida asociativa. Y, a pesar de diferenciaciones, el interés central sobre la sociedad civil se ubica en la vida asociativa y no necesariamente en las relaciones económicas; es decir, en el estudio del poder y el papel de la libertad de asociación frente al Estado (Chambers y Kopstein, 2008. Traducción libre).

Chambers y Kopstein (2008. Traducción libre) establecen seis diferentes perspectivas en el debate contemporáneo en torno a las interacciones Estado-sociedad: a) La *sociedad civil apartada del Estado*, destacando tres características: i) El carácter voluntario de la participación sin la coercitividad de la ley; ii) la calidad y pluralidad de las actividades, con múltiples fines y grupos que buscan un bienestar concreto y; iii) los límites de la sociedad civil, su delimitación espacial, legal, conceptual y sociológica que deja afuera las incursiones del Estado. b) La *sociedad civil contra el Estado*, en donde un Estado totalitario solo puede subsistir con una ciudadanía despolitizada, desalentando sistemáticamente la formación de organizaciones de la sociedad civil. Bajo la lógica democrática contemporánea, la capacidad de resiliencia de los grupos cívicos es necesaria para afirmarse contra las incursiones represivas del Estado y para fortalecer la vida

democrática (politizar lo no político). c) La *sociedad civil en diálogo con el Estado*, en donde el Estado debe justificar y dar cuenta de sus acciones en respuesta a la pluralidad de voces que se elevan desde la sociedad civil. La dominación y la injusticia del Estado no pueden sobrevivir al escrutinio público de una ciudadanía ilustrada. d) La *sociedad civil en apoyo del Estado*, lo cual significa establecer lazos sociales y un sentido de obligación, al unir a individuos aislados en el tejido de un grupo más grande, cuyo propósito va más allá del interés privado; su idea central es la reciprocidad, la cual implica el valor de elevarse por encima de intereses individualistas para tomar perspectiva de grupo (social), generando así una red cívica democrática. e) *La sociedad civil en asociación con el Estado*, es la idea de una descentralización alejada de la administración burocrática, hacia un sistema de proximidad que empodere al ciudadano y que fomente la legitimidad a través de una verdadera participación cívica en las decisiones de la política; que, como condición sine qua non, requiere brindar autoridad a las asociaciones civiles (autonomía y autorregulación). f) Y, la *sociedad civil más allá del Estado*, que se entiende como un fenómeno global en donde las asociaciones civiles traspasan los límites espaciales de los Estado-nación; la globalización ha colocado temas centrales en las agendas de estas asociaciones, quienes asumen una responsabilidad corporativa para atenderlos (analogía a las empresas transnacionales), cuestionando e influyendo el discurso y rumbo político internacional.

Dichas perspectivas no son mutuamente excluyentes ni necesariamente compiten entre ellas, es posible que cobren vida en un juego de arreglos simultáneos. Cada una representa un punto de análisis concreto sobre la sociedad civil que refiere estructuras y procesos, sociales e institucionales en el juego de las interacciones con el Estado (Chambers y Kopstein, 2008. Traducción libre). En sentido amplio, la sociedad civil existe en donde la sociedad en su conjunto se estructura y coordina a través de asociaciones libres de la tutela estatal. Por lo que, sólo es

posible hablar de su existencia en donde el conjunto de asociaciones libres tiene el poder de determinar o flexionar significativamente el rumbo de la política; lo que implica una interacción abierta y horizontal entre el poder público y privado (entre el Estado, el mercado y la sociedad civil) (Müller, 2006. Traducción libre).

Según Müller (2006. Traducción libre), la sociedad civil presenta los siguientes aspectos empíricos y normativos (en donde predomina el ideal normativo):

Por una parte: a) Los *aspectos empíricos* distinguen dos enfoques: i) El enfoque sociocultural y ii) el enfoque económico (el cual versa sobre el debate izquierda y derecha que para efectos argumentativos es prescindible). El enfoque sociocultural se subdivide a su vez en tres sub enfoques: 1) Generalista, que observa una autoridad pública restringida y responsable, e interpreta a la sociedad civil como un concepto que compite con la democracia. 2) Maximalista, que la concibe como una plataforma de instituciones fuera del Estado (concepto paraguas) que abarca la economía, la opinión pública, los partidos políticos y la gran variedad de formas de cooperación social que establecen vínculos de compromiso y confianza. 3) Minimalista, que la define como un subsistema de la sociedad (esfera pública civil) analíticamente separado no solo de las esferas política y económica, sino también de otras esferas sociales no comprometidas con la solidaridad social (de los miembros individuales). La disputa en el enfoque sociocultural se da entre generalistas-maximalistas versus minimalistas. Los segundos no reconocen la existencia de vínculos sistemáticos en los componentes de la sociedad civil (criterio maximalista). En el enfoque minimalista, el Estado y el mercado proporcionan escaso apoyo a la solidaridad social y no contribuyen al establecimiento de condiciones que fomenten el espíritu cívico; sino que, se inclinan a percibir conflictos entre la política, la economía y el subsistema social. Los minimalistas exageran la naturaleza represiva de la economía de mercado y la actividad burocrática,

sobreestimando el potencial de la esfera pública civil y fomentando asociaciones-movimientos no orientados al mercado y con el menor grado posible de jerarquía (no institucionalización). Por el contrario, generalistas-maximalistas creen que una economía de mercado fundada en la propiedad privada y en una esfera pública caracterizada por actividades voluntarias, son teóricamente complementarias y tienen una afinidad pragmática; es decir, apuntan a los muchos enlaces entre el mercado, el Estado y la sociedad, lo cual es clave para la comprensión de la sociedad civil y para sostener la idea de institucionalización de la participación cívica en el proceso de gobernar. Sin embargo, esta disputa no solo es terminológica sino material, y refiere a la cuestión de cuánto la economía de mercado contribuye al fortalecimiento del espíritu cívico. Generalistas-maximalistas, argumentan que el mercado es un componente inherente a la sociedad civil, al igual que la sociedad civil es inconcebible sin el mercado. Considerando que, uno de los peligros minimalistas es que conduce a la formación de una sociedad de ciudadanos irresponsables, quienes rechazan la responsabilidad económica y política (pérdida de moralidad y anomia) (Müller, 2006. Traducción libre).

Por otro lado: b) Los *aspectos normativos* generan mayor consenso, planteando que, en la esfera civil, de vez en cuando surgen conflictos irreconciliables que requieren la intervención del Estado. Así, las interacciones entre la sociedad civil y el Estado son de mutua dependencia. No necesariamente existe rivalidad, competitividad o exclusión. Más sociedad civil fortalecida en sus propias capacidades y, por ende, una menor intervención del Estado no significa que éste último deje de proteger la esfera cívica de los abusos contra la libertad. Y, a su vez, es necesario contar con una sociedad civil autónoma para protegerse contra los abusos del Estado. Desde el ideal normativo, la sociedad civil se sustenta en cuatro procesos interconectados: i) La batalla contra el régimen totalitario comunista; ii) el colapso de dicho régimen que la hizo ver como una plataforma

para construir democracias funcionales; iii) la crisis del Estado de bienestar (que colonizó a la esfera cívica), en donde cualquier incremento en los poderes del Estado ocurre en detrimento de esta para atender asuntos y resolver problemas y; iv) como una reacción a nuevas formas de movilidad y diversidad social, así como a la velocidad y alcance de los cambios tecnológicos, económicos y culturales de la globalización. En condiciones de modernidad radicalizada, en donde la densidad física de la población humana excede su densidad moral, la sociedad civil presenta cuatro dimensiones funcionales en sus interacciones con el Estado: 1) La dimensión defensiva, de la centralización y el abuso del poder del Estado; 2) la dimensión legitimadora, de la independencia y autonomía civil que crea recursos sociales que dan legitimidad al Estado; 3) la dimensión participativa, como descentralización multinivel que fomenta la inclusión ciudadana en la toma de decisiones políticas, para que la democracia sea de mayor calidad y; 4) la dimensión integradora, del sentido de pertenencia y afinidades comunes, para que emerja una voz cívica que se haga valer ante el Estado. Dimensiones no excluyentes que se presentan en un juego simultáneo, según el contexto económico, político y social (Müller, 2006. Traducción libre).

**La sociedad civil global.** Todos los órdenes sociales existen y evolucionan a partir de imágenes compartidas que se plantean en tiempo y espacio. Y, aunque aún no existe una voluntad unificadora que integre al mundo en una sola cosmovisión, la historia ha testificado el levantamiento de movimientos (como el marxismo y el fascismo) cuyo objeto ha sido establecer un nuevo orden global. En la modernidad se da el levantamiento de la sociedad civil global (confluencia entre intelectuales, activistas y movimientos sociales, a partir de la década de los ochenta), la cual supone el espesamiento y estiramiento de redes institucionales socioeconómicas, fuera de las estructuras gubernamentales, cuyos efectos se sienten en el espacio local, atravesando regiones y expandiéndose fuera de los contornos nacionales a escala planetaria (Keane, 2003.

Traducción libre). La sociedad civil global es un ecosistema institucional planetario-interconectado que aglutina a millones de organismos autónomos y autorregulados, no gubernamentales (iniciativas cívicas, movimientos sociales, comunidades lingüísticas, culturales, religiosas, etcétera). Ecosistema dinámico, expansivo, poliárquico y horizontal, cuyos organismos realizan actividades transfronterizas mediante el principio del intercambio del poder civilizado, a través del cual emana su capacidad para definir roles respecto de quién obtiene qué, cuándo y cómo. Esta es capaz de conservar o alterar las relaciones de poder incrustadas a escala local-regional-nacional y planetaria (Keane, 2003. Traducción libre). Intelectuales gramscianos la definen como un espacio de interacción social ubicado entre la familia, el Estado y el mercado que opera más allá de los confines nacionales. Se habla de un espacio de libertad real opuesto a lo impersonal del poder del Estado y a la avaricia de la especulación económica. Sin embargo, la sociedad civil global no reemplaza las instituciones del Estado ni las corporaciones del mercado; sino que, mediante sus redes ciudadanas en todo el mundo aborda problemas comunes y promueve intereses colectivos (Keane, 2003. Traducción libre).

**El tercer sector.** La sociedad civil global se extiende a lo largo y ancho del planeta, realizando actividades que le han valido jugar un significativo papel en los procesos de cambio económico y político mundial. Se mueve a través de infinidad de organismos que constituyen un *tercer sector*, el cual continúa siendo el continente perdido en el panorama de la sociedad moderna, tanto por la falta de información descriptiva básica que le constituye (esto es, número, tamaño, actividades, ingresos, marco legal y político), como por pasar desapercibido para los líderes políticos, empresariales e incluso por personas del propio sector (Salamon y Anheier, 1997; Salamon et al. 1999. Traducción libre).

Salamon y Anheier (1997: 9. Traducción libre) y Salamon et al. (1999: 3-4. Traducción libre) establecieron una definición común del tercer sector, entendiéndolo como el conjunto de instituciones en cualquier sociedad que comparten cinco características clave: a) Están organizadas, tienen estructura institucional; b) son privadas, su institucionalidad queda separada del Estado; c) su distribución es sin fines de lucro, sus actividades no retornan ganancias o utilidades a sus directivos o miembros; d) se autogobiernan, son equipadas para controlar sus propias actividades y; e) son voluntarias, no requieren membresía legal y envuelven algún grado de participación voluntaria que atrae aportaciones en tiempo y/o dinero. Características indispensables para propiciar el orden institucionalizado necesario para que la voluntad cívica interactúe, delibere y cree sinergias organizadas, coherentes y funcionales con el gobierno en la hechura de políticas y gestión pública, con efectos vinculante-prescriptivos, sistemático-causales y permanentes.

Su impacto alrededor del mundo se debe en gran medida a la crisis generalizada del Estado, la cual se ha manifestado en un serio cuestionamiento a las políticas de bienestar en el mundo desarrollado, las decepciones sobre el progreso en países subdesarrollados, el colapso del socialismo y la degradación ambiental que amenaza la salud y la seguridad humana en todo el orbe. Igualmente, su influencia se ha elevado debido al creciente cuestionamiento al modelo neoliberal de libre mercado que ha guiado a la economía mundial en la actualidad, derivado de las crisis financieras y dificultades sociales en todas las regiones del mundo. Por lo que, debido a su posición fuera del mercado y del Estado, a su conexión con los ciudadanos, a su flexibilidad y capacidad para aprovechar la iniciativa privada en apoyo de fines públicos y a sus contribuciones para construir capital social, el tercer sector resulta estratégico en la búsqueda de un camino

intermedio entre la dependencia exclusiva hacia el mercado y la confianza exclusiva hacia el Estado (Salamon y Anheier, 1997; Salamon et al., 1999. Traducción libre).

Los componentes teóricos del tercer sector surgieron en el contexto de las sociedades occidentales desarrolladas. Sin embargo, su reproducción en regiones subdesarrolladas ha sido lenta, sobre todo por las condiciones estructurales de sus sociedades, en donde los regímenes autoritarios son la regla. Salamon y Anheier (1997: 13-18. Traducción libre) establecen los factores que explican el patrón retardado del tercer sector en sociedades subdesarrolladas, como es el caso Latinoamérica (y México): a) Una larga historia de gobiernos autoritarios; b) el papel dominante (tradiciones) que la religión ha jugado históricamente, vista como aliada del Estado; c) la modernización económica bajo un marco político autoritario, que restringió el desarrollo de una clase media independiente; d) la herencia colonial, la cual ha socavado la independencia de las clases sociales locales; e) el entorno legal, en donde, imperando una política autoritaria, no existe un derecho básico reconocido por ley para el desarrollo del sector y; f) el cambio en la política e ideología del desarrollo, que cambió de un Estado intervencionista a una comunidad empresarial privada.

El tercer sector orbita en divergentes dinámicas sociales, económicas y políticas alrededor del mundo. Este puede surgir en donde el control de las élites tradicionales es desafiado por la clase media o en donde las élites tradicionales recurren a él como una forma de prevenir demandas más radicales desde abajo. En este sentido, Salamon y Anheier (1997: 24. Traducción libre) sugiere cuatro modelos observables del tercer sector: a) Un modelo estatista, caracterizado por una actividad estatal limitada y un sector débil; b) un modelo liberal, caracterizado por una actividad estatal limitada, pero un sector fuerte; c) un modelo socialdemócrata, caracterizado por una mayor participación del Estado en la actividad del bienestar, pero con una limitada organización del sector

y; d) un modelo corporativista, en el que tanto el Estado como el sector participan activamente en la atención de asuntos y resolución de problemas públicos.

De tal suerte que, normativamente, el tipo de sociedad civil que se precisa incorporar al proceso de gobernar (para ser un auténtico ejercicio de interacción democrática), debe poseer las características: a) Ser una red interactuante densa y estable. b) Ser una sociedad fuera de la regulación estatal, administrando libremente su capacidad de asociación. c) Interactuar con el gobierno desde una perspectiva de diálogo y en asociación, pero libre de la tutela gubernamental. d) Advertirse como una plataforma institucional separada del gobierno, que complementa el proceso de gobernar desde un énfasis participativo. e) Advertir la presencia de instituciones globales como contrapeso a posibles presiones del gobierno. f) Contar con una institucionalidad separada del gobierno (sin control de sus actividades voluntarias). g) Y, sustentarse en un modelo corporativista, en donde ambos sectores son activos en la toma de decisiones.

### **El presupuesto participativo y el programa presupuesto participativo**

En este apartado se presentan las consideraciones esenciales de la unidad de análisis, la cual será contrastada con los elementos teóricos planteados (véanse el estudio de campo y las conclusiones generales del estudio). En este sentido, tenemos que:

El PP es un hito mundial (implementado en Latinoamérica y Europa) que combina elementos de democracia directa y democracia participativa para incluir la perspectiva social en la planificación y ejecución del presupuesto público. La máxima del PP es contrarrestar las patologías de la democracia representativa (López et al., 2012; Torres, 2018), como pueden ser las políticas autoritarias y paternalistas, que no toman en cuenta el sentir de la sociedad con respecto a sus prioridades de desarrollo y que inhiben el desarrollo del sector civil. Este se define como un: "Modelo de gestión presupuestaria en el cual las decisiones sobre ingresos y gastos se adoptan de

forma directa por los ciudadanos, especialmente a nivel local, y que se considera una manifestación de la denominada democracia deliberativa" (Diccionario panhispánico del español jurídico, s.f., definición).

Desde su institución, el PP se ha enfocado en constituir gobiernos de proximidad para: a) Incluir a la sociedad en las decisiones y el ejercicio del presupuesto público; b) generar satisfacción social (confianza) en las acciones del gobierno; c) promover una mayor legitimidad del gobierno y; d) formar-fortalecer el criterio cívico (ejercer su derecho a participar, asumir su responsabilidad pública, ser copartícipe en la construcción de la vida colectiva). Que, como instrumental político, puede ayudar a alcanzar los siguientes objetivos institucionales:

- a) El cambio de las condiciones de vida y mejoras de infraestructura en toda la ciudad, manteniendo una propuesta equilibradora en lo territorial y distributiva en lo económico.
- b) La recuperación del prestigio social de la política. c) La participación ciudadana. d) La inversión de prioridades al favorecer o discriminar positivamente a los grupos o sectores más vulnerables. e) La ruptura del clientelismo. f) El perfeccionamiento de la gestión local.
- g) El control fiscal por parte de la ciudadanía al Estado. h) La combinación de democracia participativa y directa. i) La democratización de las relaciones del Estado con la sociedad y la creación de una esfera pública, no estatal (López et al., 2012: 100).

En líneas generales, la dinámica del PP consiste en la celebración de asambleas públicas realizadas en diversas zonas de atención, en donde todos los ciudadanos (interesados-afectados) tienen derecho a participar en la definición de las prioridades de inversión en su comunidad, para ser incluidas en el siguiente ejercicio presupuestal y realizadas según criterios legales, técnicos y económicos. Por lo tanto, el PP es, al mismo tiempo, una estructura (que implica un conjunto institucional, un orden jurídico y una base financiera) y un proceso (de participación-deliberación

social) sustentado en tres principios: a) El derecho ciudadano a participar; b) la participación institucionalizada y; c) la inversión de recursos públicos según reglas de operación (Torres, 2018).

En este sentido, El PPP (que emana del PP) es el mecanismo sinérgico que promueve la participación social institucionalizada en los procesos de decisión y gestión municipal; es el baluarte de la institución municipal en cuanto a la oferta de bienes de infraestructura y servicios básicos se refiere (relativo a sus atribuciones primarias). El cual según Reglas de Operación del PPP para el Municipio de Puebla 2020 [Reglas de Operación, 2020: 3], se define como: [...] una herramienta efectiva para incorporar la participación social en los procesos gubernamentales de asignación de presupuesto, identificación de prioridades y medios de atención, así como en la evaluación de las acciones realizadas [...] [que] posibilita que las decisiones sean democráticas y promueve el ejercicio gubernamental de forma horizontal, flexible, eficaz, eficiente y de calidad.

Así, el PPP (como derivación del PP) se identifica como el mecanismo democrático aplicable a la realidad municipal (según condicionantes institucionales y cívicas), para institucionalizar la participación de agentes no gubernamentales en el proceso de gobernar, para instaurar un gobierno por gobernanza moderna, con base en políticas, efectivamente, públicas.

### **Vinculación entre gobernanza urbana, capacidad institucional y autonomía municipal (perspectiva descentralizadora)**

Agotada la discusión en torno a los elementos teóricos de la gobernanza (contexto, disputa conceptual, enfoques, ideas centrales, sociedad civil), a continuación se plantea la manera en cómo se vincula con los conceptos de capacidad institucional y autonomía municipal (desde la perspectiva de la descentralización); entendiendo que son estructuras conceptuales que confluyen en un mismo propósito: Fortalecer a la institución municipal (reconociendo su carácter de orden gubernamental origen-base de la proximidad y correspondencia entre el Estado y la sociedad) para

que asuma un papel preponderante-estratégico en el bienestar colectivo local (en la dirección social local). A la sazón, la lógica integradora de dichas nociones (capacidad institucional como factor inherente o constitutivo y autonomía municipal como factor potencial o que posibilita a la gobernanza urbana), es la siguiente:

### ***La capacidad institucional***

**Origen y evolución.** Según Rosas (2008), previo a la atención de los problemas públicos (entendidos como los asuntos y demandas de interés social que constituyen la actividad gubernamental, porque el gobierno así lo decide), las organizaciones deben valorar su capacidad de adaptación y movilización de recursos institucionales para responder responsable, eficiente y eficazmente a ellos (dada su compleja naturaleza multifactorial). Por ende, la capacidad institucional se ha caracterizado por ser un concepto en movimiento (dinámico), sometido a un proceso evolutivo y de entendimientos diferenciados (por ejemplo, capacidad estatal, capacidad administrativa, capacidad de gestión pública), según el estadio temporal y contextual imperante, cuyo propósito evidente es adaptar (al contexto) y vigorizar (los recursos) a las organizaciones para que puedan realizar su cometido institucional (resolver problemas públicos).

Rosas (2008) propone cuatro estadios evolutivos del concepto de capacidad institucional:

a) *Fortalecimiento institucional*: El cual surgió en la década de los ochenta, basado en la reingeniería del aparato estatal (puertas adentro), en donde el foco se centró en mejorar las estructuras organizacionales, los sistemas de gestión, los procedimientos administrativos, las técnicas y estrategias; así como en profesionalizar a las burocracias con base en el servicio civil de carrera. Carrera (2012) indica que, el enfoque organizacional y la visión instrumental fueron las perspectivas predominantes en esta etapa.

b) *Construcción de capacidad institucional*: Concepto que germinó en la década de los noventa con la visión del buen gobierno y la agenda del

desarrollo, cuando se reconoció la necesidad de fortalecer nuevamente al Estado (desmantelado con la primera generación de reformas), derivado del mal funcionamiento de los mercados y la democracia, incapaces de funcionar adecuadamente sin una arquitectura institucional competente en el diseño de políticas públicas (que permita reducir vicios por externalidades y problemas de responsabilidad-representatividad), para gestionar equitativamente, con transparencia y eficiencia los recursos públicos y atender con eficacia las demandas sociales; planteamiento que conllevó a la metamorfosis del concepto de fortalecimiento institucional por el de construcción de capacidad institucional, el cual complejiza la dinámica de adaptación institucional, porque no solamente pretende el fortalecimiento puertas adentro, sino que aspira a un desarrollo sostenible, el cual depende de la relación entre distintos actores, organizaciones e instituciones interdependientes que convergen o divergen en el entorno mediante un enfoque de sistemas. Carrera (2012) propone que, el marco legal-regulador, el sistema fiscal y el enfoque de calidad en el sector público fueron las perspectivas dominantes en esta etapa. c) *Construcción de capacidad sostenible*: En el marco del buen gobierno se reconoció que el concepto de construcción de capacidad institucional era un estadio demasiado elevado (que homologaba capacidad con desarrollo); por lo tanto, se reconceptualizó a construcción de capacidad sostenible, aludiendo a tres dimensiones: “[...] a) el desarrollo del recurso humano (sistemas y procesos de personal); b) el fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión); y c) la reforma institucional (instituciones y sistemas a nivel macro)” (Rosas, 2008: 123). Concepto que representa una vía intermedia entre la limitada visión que equiparaba capacidad con fortalecimiento y la exorbitante visión que la igualaba con el desarrollo. d) Y, *Capacidad institucional*: Que según Carrera (2012) se vincula al concepto de gobernanza (siendo en la actualidad su enfoque predominante); de tal suerte que, en el contexto de la gobernanza, entendida como un nuevo método-sistema que plantea que la lógica de gobernar es

cada vez menos un asunto exclusivo del Estado y cada vez más una cuestión de negociación en la toma de decisiones y una gestión pública concertada, con sustento en la horizontalidad del poder y la observancia de reglas formales e informales que incluye a los agentes no gubernamentales en el proceso de gobernar (Pierson, 2004. Traducción libre), el concepto de construcción de capacidad sostenible sufrió una metamorfosis final, sustituyéndose por el de capacidad institucional, implicando: Una dinámica de mayor eficiencia administrativa y habilidad organizacional, de mayor calidad del desempeño institucional en atención (respuesta, seguimiento, control y retroalimentación) a los problemas públicos y de mayor enriquecimiento de la vida democrática mediante participación ciudadana y rendición de cuentas, en función del conjunto relacional de normas, instituciones, actores y procesos que supone el sistema democrático (López Ayllón y Merino, 2009; Rosas, 2008).

**Conceptualización.** De manera que, en su estadio moderno vinculado a la gobernanza, el concepto de capacidad institucional se refiere a:

[...] la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas [...] [que] se construye fortaleciendo a la organización a partir de su diversidad, pluralismo, *autonomía* e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema [...] [lo que] significa también promover y crear *redes de interacción* entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales [cuyo propósito es la atención efectiva de problemas de interés público] (Rosas, 2008: 123).

Así, la capacidad institucional se ha caracterizado por ser un concepto cambiante, que ha transitado de una visión reduccionista (limitada, enfocada en el aparato estatal, puertas adentro y de carácter instrumental) a una visión holista (amplia, enfocada en el contexto institucional, que

incluye poderes y órdenes de gobierno, así como el entorno económico y social a escalas local, nacional e internacional); cuyo uso en el argot académico y político, si bien ha sido extensivo, su conceptualización no ha logrado homogeneizarse, obedeciendo más bien al contexto en que se aplica (es adaptativo) (Carrera, 2012; Rosas, 2008).

Por lo tanto, el concepto puede interpretarse de diversas maneras, como: a) Capacidad indicada, para referir la habilidad institucional (procedente del marco normativo) en la instrumentación de objetivos (potencial del aparato estatal para materializar sus decisiones en la sociedad con base en su normatividad). b) Capacidad efectiva, para referir la habilidad institucional en la hechura de políticas públicas con el máximo valor social posible (efectividad de la gestión pública). c) Capacidad como producto (o como resultado de un proceso), para referir las habilidades institucionales efectivamente producidas (aptitudes y pericias directivas resultado del desempeño gubernamental). d) Y, capacidad como proceso, para referir la voluntad-habilidad institucional en la transformación-desarrollo de la función pública (movilización y adaptación institucional en función del contexto para resolver problemas públicos de manera responsable, eficiente y eficaz) (Carrera, 2012; Rosas, 2008).

Sin embargo, Carrera (2012) plantea que, sus diversas interpretaciones pueden englobarse en dos enfoques: a) Como la capacidad institucional de una organización, entendida como los atributos individuales y organizacionales (las habilidades aplicativas) indispensables para instrumentar sus objetivos, desempeñar sus funciones y solucionar sus problemas con efectividad y; b) como la capacidad institucional del sector público, entendida como el conjunto de las características institucionales (las habilidades colectivas que emanan de la correspondencia entre la legislación, la política, las organizaciones, los individuos, los instrumentos, los recursos,

etcétera) indispensables para el desempeño efectivo de la función pública (incluyendo el desarrollo de nuevas habilidades).

Lo que conlleva a establecer que la capacidad institucional:

[...] es un *proceso* que permite pasar de un estado de capacidades a otro más elevado [...] proceso permanente y sistemático que busca mejorar la capacidad del sector público para llevar a cabo sus funciones con el fin de promover el desarrollo [...] [proceso que] debe ser visto como un *medio* cuyo objetivo prioritario debe ser mejorar la calidad y nivel de vida de la población de un país, región o localidad (Carrera, 2012: 20).

Por lo tanto, proceso enfocado en el desarrollo de habilidades de carácter: a) Humano, en cuanto a conocimientos técnicos y pericias directivas; b) organizacional, en cuanto a estructuras, sistemas y procesos (internos y externos); c) institucional-normativo, en cuanto a legislación, planificación, programación, reglamentación y operatividad y; d) tecnológico, en cuanto a la gestión de la información y el establecimiento de mecanismos de comunicación innovadores [TIC] (Carrera, 2012).

**Componentes y niveles.** Por otra parte, Rosas (2008) plantea que, existen dos componentes (sub tipos) que “[...] constituyen los pilares sobre los que se estructura la capacidad institucional [...]” (véase Tabla 2), a saber:

**Tabla 2**

*Componentes de la capacidad institucional.*

Componente	Definición
	Manifiesta las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal, necesarias para llevar a cabo sus objetivos. Se subdivide en dos enfoques: a) Los recursos humanos y b) la organización. El primero tiene que ver con aspectos relacionados a la dinámica laboral; la capacitación del personal y el desarrollo organizacional;

Administrativo	el servicio civil de carrera y; la gestión de capacidades individuales para la realización de tareas institucionales. El segundo tiene que ver con la estructura financiera; es decir, con la disponibilidad presupuestal para realizar las tareas institucionales; la distribución de funciones y asignación de responsabilidades; la estructura organizacional; la autoridad jurídica; los sistemas de gestión del desempeño; las relaciones intergubernamentales; las políticas y programas públicos y; el marco legislativo general (la coercitividad de la ley).
Político	Se refiere a la coordinación política al interior del Estado; es decir, a la forma en que los actores políticos se relacionan entre sí, a partir de reglas informales como normas y costumbres. Asimismo, a las interacciones entre el Estado y los agentes no gubernamentales, económicos del mercado y voluntarios de la sociedad civil, tanto locales como de la comunidad internacional, quienes mediante reglas formales e informales se involucran activamente en la esfera pública. Resalta como sus principales factores: a) Los agentes participantes, es decir, quiénes y cómo participan en la arena política; b) El proceso de negociación, es decir, los mecanismos e incentivos mediante los cuales se establecen los acuerdos y; c) las luchas de poder, producto de la participación y proceso de negociación, en donde los agentes aceptan o no (tensan la cuerda en) la distribución del poder.

Fuente: Elaboración propia con base en Rosas (2008: 128-129).

Carrera (2012) por su parte, sostiene que los componentes de la capacidad institucional se sistematizan mediante tres ámbitos: a) El diseño institucional, que tiene que ver con la normativa (las leyes primarias y secundarias, los planes y programas, así como los reglamentos y manuales); b) el análisis organizacional interno (que tiene que ver con su estructuras, humana, financiera y material, así como con sus procesos y tecnologías) y externo (que tiene que ver con los órdenes de gobierno y las relaciones intergubernamentales que generan coordinación a todos los niveles en la estructura de gobierno) y; c) la apertura institucional, que tiene que ver con la participación ciudadana en el proceso de gobernar y la rendición de cuentas.

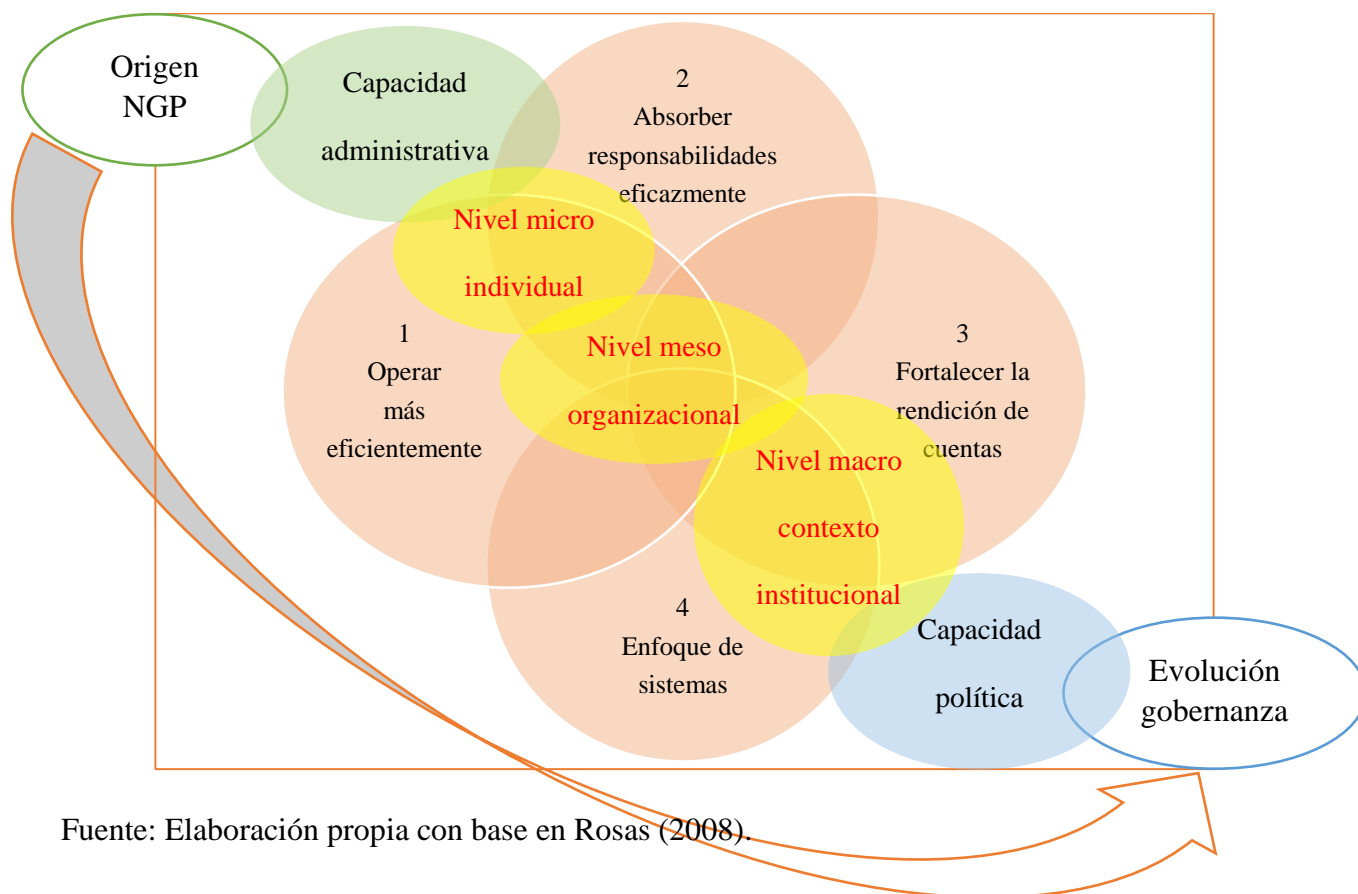
Finalmente, Rosas (2008) sostiene que, existen tres niveles de capacidad institucional: a) El nivel micro (individual), que en consonancia con el componente administrativo se refiere a los recursos humanos y a la organización (endógenamente); b) el nivel meso (organizacional), el cual sería el puente entre el componente administrativo (de la organización) y el componente político (de la coordinación del conjunto organizacional al interior del Estado) y; c) el nivel macro (del

contexto institucional), que en consonancia con el componente político se refiere al sistema (entorno político, económico y social) y a las interacciones entre el Estado y los agentes no gubernamentales (exógenamente) a diversas escalas territoriales.

Lo que, en suma, permite dilucidar que, si bien la capacidad institucional germinó en el marco gestiológico de la NGP; actualmente, su principal enfoque es la gobernanza (dicho de otra forma, la capacidad institucional es un factor constituyente de la gobernanza), pues si bien el criterio de eficiencia permanece, se incorpora la noción sistémica, fortaleciéndose los criterios de interdependencia, redes e interacción (véase Figura 1):

**Figura 1**

*La capacidad institucional: enfoques de NGP y gobernanza.*



Fuente: Elaboración propia con base en Rosas (2008).

### *La autonomía municipal*

**Las reformas constitucionales.** El municipio mexicano ha atravesado por una larga cruzada histórica, cuyo origen data de la colonización española como legado de la cultura ibérica, instituido como el primer modelo de gobierno en México (Mejía, 1990). Ha recorrido los procesos sociales de mayor envergadura en el país (la Independencia, la Dictadura y la Revolución), siendo pieza fundamental en el diseño y funcionamiento del pacto federal (Carpizo, 1979; Lanz, 1986). Su vigente contenido jurídico se planteó en el Constituyente de Querétaro de 1917 (Valencia, 2001) en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], que le reconoce como ámbito gubernamental autónomo (Fernández, 2001). Con el objeto de refinar el diseño de la institución municipal, desde su promulgación en 1917 a la fecha, la Carta Magna ha testificado diecisiete procesos de reforma a su numeral 115. Para efectos argumentativos, solo se describen las dos principales reformas, la de 1983 y la de 1999, las cuales imprimieron el papel de mayor significancia para el ámbito municipal en la dinámica del desarrollo o bienestar local.

**La reforma de 1983.** Fue la de mayor calado, entendida como un mecanismo descentralizador, de transferencia de poder de la autoridad federal hacia la autoridad municipal, con el objeto de aminorar las relaciones de dependencia y subordinación existentes (Fernández, 2001) entre el municipio y los órdenes federal y estatal. Esta se impulsó en el marco de la reforma y modernización administrativa del país (Sánchez, 2009), que fomentó la creación de programas de fortalecimiento municipal mediante la consagración de su autonomía jurídica, una esfera económica de potestades e ingresos propios (Valencia, 2001), así como atribuciones exclusivas de corte urbano como responsabilidades primarias, en materia de planificación del territorio y servicios básicos (Massolo, 2001).

Con anterioridad a la reforma, el municipio se enfrentaba a una ambigüedad constitucional en donde no existía una delimitación jurídica y reglamentaria clara respecto de qué atribuciones le competían. Massolo (2001: 242) señala que, “[...] los ayuntamientos durante largo tiempo fueron reducidos a pequeñas escalas de intervención en el terreno de los servicios públicos [...]”. Sin embargo, con los nuevos planteamientos constitucionales se identificó a la célula municipal como el proveedor principal de insumos de consumo colectivo; responsabilidad que le valió asumir al menos en el discurso político, no así en los hechos, un papel estratégico en el ámbito del desarrollo.

Efectivamente, en al menos dos discursos oficiados por el expresidente Miguel De la Madrid Hurtado, declaró la importancia del municipio en esta tarea. Primero lo hizo durante su campaña política por la Presidencia de la República, en donde expuso: “[...] debemos impulsar la institución del municipio libre, otorgándole más facultades y con ellas más recursos para que asuman su responsabilidad [...] Reitero que los municipios deben absorber un mayor volumen de responsabilidades en el desarrollo nacional [...]” (De la Madrid, 1982, como se citó en Lanz, 1986: 72-73).

Posteriormente, durante la exposición de motivos de la reforma constitucional, el expresidente estableció:

El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa, para cumplir esta gran tarea nacional; nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral. (De la Madrid, 1983: 14)

Y, no obstante, su extenso contenido jurídico, con la reforma de 1983 no fue posible consolidar un encuadre integral para fortalecer al ámbito municipal y articularlo a la dinámica del

desarrollo. Ni la federación ni los gobiernos estatales establecieron un marco legal secundario para dar seguimiento y reforzar los planteamientos de la reforma (Valencia, 2001), cuyo trasfondo se observó en el contexto de régimen autoritario y subsistema de partido hegemónico imperante en la época; que, paulatinamente, tres grandes crisis estructurales agotaron su viabilidad como sistema político (Navarrete, 2008): a) Una *crisis política*, producto de la movilización cívica disidente (sobre todo, la de 1968), que obligó al régimen a un planteamiento controlado de liberación institucional, de extensión de derechos cívicos y de apertura de espacios de competencia político-electoral mediante el control de las reglas del juego electoral (Reyes del Campillo, 1995). b) Una *crisis como fractura del subsistema de partido hegemónico*, que obedeció a la fractura interna y escisiones del Partido Revolucionario Institucional [PRI] y a la caída del subsistema electoral en las elecciones presidenciales de 1988; la cual incentivó el surgimiento de los procesos de democratización del sistema político (Castillo, 2008) por la vía de nuevas reformas electorales (Navarrete, 2008). c) Y, una *crisis final del sistema político*, producto de los cambios generados al subsistema electoral en 1996 con la amplitud del sistema de partidos, que permitió el surgimiento de un subsistema de partidos de pluralismo moderado, con la existencia de tres grandes fuerzas electorales: i) PRI, ii) PAN y iii) Partido de la Revolución Democrática [PRD]), sin mayoría absoluta para ninguna en el Legislativo (Castillo, 2008; Navarrete, 2008); la cual sentenció el final del subsistema de partido hegemónico y marcó la pauta definitiva para el arribo de la legitimidad democrática en el año 2000.

Así pues, una razón fundamental por la cual la reforma de 1983 no pudo concretar sus fines, fue precisamente por el lastre que supuso la hegemonía priista, la cual permeó la vida institucional de los gobiernos municipales; quienes, en su detrimento se circunscribieron enteramente a su control político. Y, sin embargo, con el declive paulatino del subsistema de partido hegemónico,

el cual implicó el incremento continuo de municipalidades gobernadas por partidos políticos distintos al PRI, las relaciones de dependencia y subordinación existentes no lograron contrarrestarse.

Las transiciones municipales denotaron tensas relaciones intergubernamentales para la institución municipal. Ante las carencias observadas en el ejercicio gubernamental, la oposición planteó el reclamo de mayores recursos económicos a la federación y a los gobiernos estatales priistas; quienes, por la vía jurídica agudizaron el control político para someter a los municipios renuentes a su dinámica de poder (Pérez, 2000), lo que conllevó a que las municipalidades opositoras lucharan por el reconocimiento de su naturaleza autónoma constitucional.

*La reforma de 1999.* En este contexto, con la finalidad de revitalizar el poder público municipal, se planteó la reforma de 1999; la cual (como su antecesora de 1983), estableció una amplitud temática de gran calado, para “[...] mejorar el encuadramiento constitucional de la institución que presenta mayores contradicciones en el sistema federal mexicano [...]” (Pérez, 2000: 289). Respectivamente, Fernández (2001) y Valencia (2001), hacen referencia a este nuevo encuadramiento, a saber:

1. Se inserta en un esquema republicano, representativo y popular [...]
2. Es la base de la división territorial de los estados [...] por cuya razón todo el territorio estatal viene a ser a la vez municipal [...]
3. Es la base de la organización política de los estados [...] viene a ser la instancia primaria de autoridad y de ejercicio del poder público [...]
4. Es la base de la organización administrativa de los estados [...] viene a ser el punto de partida de la organización administrativa de los estados [...] por producirse en su ámbito las manifestaciones elementales, orgánicas y funcionales de la administración pública [...]
5. Es explícitamente libre [...] versa sobre cuestiones relativas a su ámbito competencial en

su espacio territorial [...] 6. Es implícitamente autónomo [...] en diversas vertientes, a saber: política, merced a la cual se da sus propias autoridades y ordenamientos normativos exclusivos; jurídica, en cuya virtud tiene personalidad jurídica propia; financiera, que le permite contar con patrimonio y rubros tributarios propios; administrativa, gracias a la cual tiene estructura y funciones administrativas propias; y de gestión, dada la cual está en condiciones de tramitar por sí mismo cuanto requiera para alcanzar su cometido. (Fernández, 2001: 242-246)

[...] [Se constituye] reconocimiento expreso del municipio como ámbito de gobierno; autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales; modificaciones a los servicios públicos municipales e inclusión de la policía preventiva; asociación de municipios más amplia; precisiones respecto de los ingresos municipales, y reformulación en desarrollo urbano, ecología y planeación regional [...] (Valencia, 2001: 269).

Pérez (2000) y Pérez y Núñez (2001) argumentan que, la variedad de cambios sustantivos a los que se sometió la institución municipal luego de la reforma de 1999, derivó de las experiencias de los partidos políticos opositores al PRI, que gobernaron distintos municipios y afrontaron las carencias del modelo constitucional con respecto a la distribución del poder; esto es, asimetrías en el pacto federal que limitan el ejercicio del poder público municipal. Por lo tanto, la reforma planteó modificaciones y adiciones esenciales para superar dichas limitaciones, así como para mejorar las tensas relaciones intergubernamentales entre el municipio y los órdenes federal y estatal, al precisar con mayor detalle sus características políticas, jurídicas, fiscales y administrativas esenciales, así como sus atribuciones exclusivas.

***La encrucijada de las reformas.*** Y, no obstante, la legítima voluntad política dictada en las reformas constitucionales de 1983 y 1999 para concretar una auténtica descentralización del

poder que revitalizara a la institución municipal y la insertara en la dinámica del desarrollo; en los hechos, sólo significaron la ampliación jurídica de su esfera de actuación, mediante la absorción reglamentaria de más quehaceres, empero, sin el suficiente suministro de potestades fiscales para hacerles frente con diligencia. Aún y cuando se constituye como la instancia primaria de autoridad y vínculo entre el poder público y la sociedad, no es el municipio sino la federación y los gobiernos estatales quienes detentan las mayores potestades para promover el desarrollo.

Las reformas no lograron cumplir con las expectativas creadas en torno al fortalecimiento de la institución municipal y de su encuadre a la rectoría del desarrollo. En la actualidad, tampoco se ha desarrollado un marco integral, sistemático y permanente de políticas enfocadas a la transformación de la realidad municipal (Carrera, 2005). Tanto el centro como la periferia estatal continúan limitando sistemáticamente la autonomía municipal mediante controles financieros, legales y políticos (Massolo, 2001). Por ejemplo: a) Por una parte, los desequilibrios en el pacto federal en relación con la descentralización de potestades fiscales y la asignación de responsabilidades, limitan la capacidad financiera de los municipios para atender el grueso de demandas sociales que se les imputan desde la CPEUM. b) Por otra parte, las legislaturas locales son de iure las instancias responsables de aprobar la Ley de Ingresos Municipal [LIM], lo que inhibe al municipio para abastecer sus finanzas con criterios de autonomía financiera. c) Y, ante tales restricciones, los ejecutivos estatales asumen de facto las tareas municipales, ya sea condicionándoles recursos para obras y proyectos o mediante la provisión directa de algunos servicios básicos (comúnmente el suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, a través de un organismo paraestatal).

***Retos y oportunidades de las reformas.*** En este sentido, Cabrero y Orihuela (2002) realizaron un estudio para analizar las tendencias de las finanzas municipales en municipios

urbanos grandes (más de un millón de habitantes), urbanos medios (de cien mil a un millón de habitantes), urbanos pequeños (de quince mil a cien mil habitantes) y rurales (menos de quince mil habitantes), en el periodo comprendido de 1978 a 1998, subdivido en cuatro subperiodos: a) De 1978 a 1983, caracterizado por una autosuficiencia precaria del ámbito municipal en materia financiera; b) de 1984 a 1988, que gracias a la reforma de 1983, se caracterizó por el incremento de sus ingresos propios por la vía del impuesto predial; c) de 1989 a 1994, caracterizado por una mayor generación de ingresos propios por la vía de impuestos y derechos, concretamente, por recaudación predial y por cobro de bienes y servicios y; d) de 1995 a 1998, que debido a la crisis económica de 1995 y al surgimiento de las transferencias federales de los ramos 26 y 33, se caracterizó por una regresión en la capacidad de captación de recursos propios municipales.

Como conclusiones generales del estudio, Cabrero y Orihuela (2002) manifiestan que, el pacto federal en materia fiscal ha sido altamente centralizado, concretando que deben acelerarse los procesos de descentralización fiscal, a la suerte de una función diferenciada entre municipios urbanos y rurales producto de las brechas existentes, la cuales han incrementado los desequilibrios entre ambas realidades. Puntualmente, sentencian:

[...] 1) El desarrollo municipal [...] no puede avanzar valiéndose de una visión agregada del conjunto; es preciso *diversificar las reformas municipales* de acuerdo con las realidades diferentes, así como *diferenciar los mecanismos y orientaciones de política* considerando que existen varios tipos de municipios. 2) El conjunto municipal urbano [...] debe asumir más responsabilidades en materia tributaria, requiere contar con mayores espacios de autonomía financiera, necesita apoyos para consolidar una infraestructura administrativa moderna, le hace falta la flexibilidad jurídica indispensable para promover la concesión de servicios públicos, debe valerse de mecanismos que promuevan la coinversión público-

privada en infraestructura municipal [...] asimismo procurar la ampliación de sus estrategias metropolitanas de asociación con ciudades colindantes [...] 3) Por lo que se refiere al conjunto municipal rural, la agenda de reformas es diferente. La mayor parte de estos municipios requiere apoyos estatales y federales más que mayores responsabilidades tributarias [...] 4) Es necesario por tanto reconocer jurídicamente la diversidad municipal, dado que sólo de esta manera se podrá fortalecer el nivel [*sic*] local de gobierno y avanzar hacia una mayor descentralización fiscal [...] (Cabrero y Orihuela, 2002: 203-205).

En este sentido, las principales deficiencias que se observan en el marco de las reformas constitucionales y la descentralización fiscal son, respectivamente: a) La aplicación de criterios legales y técnicos estandarizados sobre el fortalecimiento municipal, al encuadrar a municipios metropolitanos, urbanos y rurales en una misma realidad, cuando ciertamente coexisten en contextos heterogéneos. b) Y, procesos centralizados-verticales que inhiben su capacidad fiscal y acentúan su dependencia financiera hacia la federación, lo que implica que sean proclives de subordinación política por parte de los estados.

Paradójicamente, en el marco constitucional de un sistema político federal, cuyos supuestos reformistas en esencia velan por la descentralización del poder y la eliminación de asimetrías y relaciones jerárquicas, observamos en la praxis a un ámbito municipal obstaculizado financiera, legal y políticamente por el centro y la periferia estatal, lo cual “[...] ha producido graves desequilibrios regionales, una desigual distribución de la riqueza; y bajos niveles de eficiencia y eficacia para asegurar un desarrollo social y económico sostenido” (Carrera, 2005: 1).

**Categorías teóricas y esferas (competencias).** El municipio es una institución fundamental para elevar la calidad de vida de la sociedad a través de prácticas democráticas en el ámbito de la comunidad. Por otra parte, la autonomía es el elemento absoluto para su existencia y

buen funcionamiento. Sin embargo, al incluirse el municipio en el marco de la organización del Estado, su autonomía se condiciona o se vuelve relativa, ya que las tensiones centralistas del federalismo le restringen o supeditan de diferentes maneras (Hernández, 2014). En este sentido, la autonomía se entiende como:

[...] la capacidad otorgada al municipio para la realización de las actividades de su competencia [...] clave de la mayor o menor independencia en la realización de sus funciones y el cumplimiento de sus fines [...] el resultado, equilibrio, de las tensiones entre las fuerzas centralizadoras del Estado y descentralizadoras municipales [...] (Hernández, 2014: 92, 94).

Con base en Hernández (2014), se advierte que el estudio de la autonomía ha sido llevadero, principalmente, desde cuatro categorías teóricas y cuatro esferas (competencias), a saber (véase Tabla 3):

**Tabla 3**

*Categorías teóricas y esferas (competencias) de la autonomía.*

Categoría Teórica	Premisa
Pouvoir Municipal	Dicta que en la institución municipal reside un poder originario, no derivado y en enfrentamiento con el poder estatal; poder <i>sui generis</i> , limitado y encuadrado en los asuntos de la comunidad (al margen del poder central).
Selbstverwaltung municipal	Dicta que la institución municipal ostenta ciertos derechos fundamentales, como darse sus propias autoridades; premisa sustentada en la noción de un derecho público subjetivo (inalienable) que le corresponde al municipio para poder satisfacer los intereses de la comunidad.
Local self-government	Dicta que la institución municipal es responsable de asumir el grueso de las funciones públicas locales, las cuales debe ejecutar con plena independencia y; al mismo tiempo, puede ejercer otras funciones delegadas por el centro, las cuales implican controles indirectos establecidos por ley.
Descentralización	Dicta que la institución municipal es autónoma para administrar libremente sus asuntos, en función de la elección de sus

	autoridades locales; sin embargo, concibe la existencia de controles centrales si estos se disponen por ley.
Esferas (Competencias)	Premisa
Política	Serie de atribuciones que posee la institución municipal para darse sus propias autoridades mediante elección directa, gestionar democráticamente los elementos del gobierno, fomentar el desarrollo en su ámbito territorial y emitir ordenamientos normativos exclusivos.
Institucional	La institución municipal tiene capacidad reglamentaria para dictar su propia carta orgánica, la cual dispone el régimen y las funciones municipales: Estructura de gobierno, finanzas, servicios públicos, entre otras.
Financiera	Refiere que el municipio cuenta con patrimonio e ingresos (rubros tributarios) propios que ejerce a voluntad mediante su presupuesto, en función de las necesidades de inversión y gasto gubernamental y sociales de la comunidad.
Administrativa	El municipio cuenta con estructura y funciones administrativas (determinaciones) propias, para garantizar la provisión de los servicios públicos, sea por su cuenta o regulando a intermediarios del mercado o voluntarios civiles.

Fuente: Elaboración propia con base en Hernández (2014).

*Perspectiva de la descentralización (dinámica de devolución).* Derivado de la reconfiguración de la vida colectiva (como consecuencia del fenómeno globalizador) el Estado ha tenido que reorganizarse, obligándose a ceder parte de su poder hacia arriba en la esfera supranacional (como es el caso de la Unión Europea) y hacia abajo en la esfera local (con los procesos de descentralización); gestándose un nuevo patrón directivo (que va de la burocracia y el control, a la participación ciudadana y la rendición de cuentas), conocido como gobernanza. En este contexto, los gobiernos locales se han establecido como agentes estratégicos en el ámbito del desarrollo (entre otros aspectos, por las fortalezas-oportunidades que supone su localización), lo que les ha implicado mayores quehaceres (responsabilidades) constitucionales, producto de una dinámica de devolución de poder, que se sustenta en su reconocimiento como el orden institucional más cercano a la sociedad y; por lo tanto, de mayor conocimiento, sensibilidad y manifestación

inmediata en la atención de los problemas de interés público (aunado a su distinción como el vínculo evidente entre el Estado y la sociedad) (Carrera, 2012).

Sin embargo, los gobiernos locales (municipales) no solo deben contar con (más) responsabilidades delimitadas en el seno constitucional; sino, especialmente, percibir (por SNCF) o generar (por autonomía fiscal) suficientes recursos fiscal-financieros, así como construir-desarrollar las capacidades institucionales (habilidades directivas a nivel micro individual, meso organizacional y de coordinación-interacción a nivel macro institucional) indispensables para cumplir con (responsabilidad, eficiencia, eficacia) el principal quehacer (la provisión de servicios públicos) que les vincula al desarrollo (Carrera, 2012). En este sentido:

Los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) enfatizan la importancia que tiene la gestión pública local para reducir la pobreza a través de su gasto en servicios públicos básicos [...] Muchos de los problemas más apremiantes que enfrentan los sectores más marginados de la población están directamente relacionados con la capacidad de los gobiernos locales para proveer servicios públicos [...] Los resultados de su gestión dependen de variables tan diversas como [...] la política fiscal de cada autoridad local, la relación que tenga con su comunidad para la participación y rendición de cuentas; y por supuesto, su capacidad institucional (Carrera, 2012: 22-23).

Empero, por regla, los gobiernos municipales carecen de las capacidades institucionales (estructura institucional-normativa, fiscal-financiera, instrumental-tecnológica, administrativa-de gestión, técnico-operativa; incluyendo la voluntad política para movilizarse y adaptarse en función de sus restricciones) necesarias para asumir un auténtico liderazgo en las tareas del desarrollo.

En México, con la implementación de las reformas del Estado se gestaron los procesos de descentralización de la vida nacional (una suigéneris transferencia de poder del gobierno central hacia los gobiernos locales), para: a) Contrarrestar la centralidad del poder; b) transformar la estructura burocrática piramidal en una horizontal más eficiente; c) incrementar la autonomía de los gobiernos locales y su grado de corresponsabilidad en el desarrollo nacional; d) democratizar las políticas públicas mediante la participación y el escrutinio ciudadano y; e) legitimar al Estado desde la cercanía de los gobiernos locales, etcétera (CLAD, 1998).

Carrera (2013) establece que, la descentralización en México dio inicio en la década de los ochenta (con la primera generación de reformas del Estado), como un mecanismo de fortalecimiento de los gobiernos locales y como estrategia para la promoción de una mejor calidad de vida en la comunidad. Se generó para transformar el modelo de gobierno centralizado-autoritario por uno auténticamente federal y democrático, con el propósito de fomentar el desarrollo nacional desde el ámbito local (municipal).

El Estado (y su aparato burocrático de control) demostró su incapacidad para abastecer plenamente los satisfactores (de bienes y servicios) demandados por la sociedad; viéndose forzado a sustentar su actividad en múltiples puntos de apoyo, siendo uno fundamental, la institución municipal (García, 1996). En efecto, el municipio es preponderante en la gestión de los asuntos del Estado (Olivos, 2005). Por su proximidad, constituye la base de la estructura gubernamental que se vincula con la sociedad, además de ser legalmente la institución facultada para tal efecto. Las atribuciones que la CPEUM (1917) le consagra en su Artículo 115, afirman al municipio como la entidad mejor posicionada para responder a las expectativas de satisfactores sociales (generar condiciones de bienestar). El intercambio funcional entre *demanda social*–*oferta gubernamental*

*de satisfactores*, esboza el canal primario de comunicación entre el Estado (en su escala más elemental, el municipio) y la sociedad (García, 1992; García, 1994; García y Hernández, 2001).

Sin embargo, en México la descentralización (la dinámica de devolución del poder) ha sido deficientemente diseñada, ineficientemente implementada e insuficientemente desarrollada (Carrera, 2012). Concretamente, la descentralización de la vida nacional ha sido un proceso:

[...] incipiente y controlado [...] enfocado en aspectos operativos y técnicos. Los gobiernos locales [municipales] sin contar con recursos suficientes y sin un marco jurídico-institucional adecuado, han permanecido como meros ejecutores de políticas que se diseñan y se definen desde el gobierno federal y se canalizan al nivel de las entidades federativas [...] ni la federación ni ningún estado ha desarrollado una política integral, sistemática y permanente para transformar las condiciones de los municipios (Carrera, 2005: 1).

Paradójicamente, el ámbito municipal ha sido el orden institucional más vulnerable (con la menor capacidad de captación-generación de recursos, intelectual-experiencial y posibilidades de coordinación-interacción) y vulnerado (con una mayor dependencia económica hacia la federación y subordinación política hacia las entidades federativas); en contraste con los órdenes federal y estatal, quienes sustentan su accionar en una estructura recaudatoria, cognitiva-pericial y de negociación más nutrida (Carrera, 2012). En este sentido:

En el caso mexicano, uno de los problemas más graves derivados del defectuoso diseño del proceso de descentralización ha sido el debilitamiento de la autonomía fiscal de los [gobiernos municipales] [...] los cuales han desarrollado una alta dependencia [hacia] [...] las transferencias federales [las cuales] se han convertido en la fuente de ingresos más

importante [...] desincentivado el esfuerzo fiscal de los municipios, generándose el fenómeno de pereza fiscal [...] (Carrera, 2016: 10).

Las prácticas descentralistas no han sido efectivas para los municipios ni para combatir la centralidad del poder, ni para construir-desarrollar sus capacidades institucionales (como es el caso de sus potestades fiscales); lo que inhibe la acción pública municipal para brindar satisfactores sociales con suficiente cobertura, eficiencia y calidad. El municipio mexicano se observa en manifiesta incapacidad para cumplir con las tareas que constitucionalmente le competen en materia del desarrollo (por ejemplo, relativas a agua, drenaje y alcantarillado, infraestructura y asentamientos humanos, política de asistencia social y seguridad pública).

*Conceptualización y clasificación de la descentralización.* Por otra parte (en términos abstractos), la descentralización ha sido categorizada (conceptualizada) ampliamente por diversas instituciones internacionales, quienes comparten aspectos equivalentes en sus clasificaciones. Carrera (2013) sintetiza un concepto propio, a partir de las definiciones planteadas por: a) La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), b) PNUD y c) BM; quienes, respectivamente, la definen como:

[...] [a] la transferencia de poder y recursos del gobierno nacional a los gobiernos sub nacionales o a unidades administrativas sub nacionales del propio gobierno nacional [...]  
 [b] un cambio del centro, ya sea administrativo, político, espacial o fiscal, hacia otras regiones o ámbitos de gobierno [...] [c] la transferencia de autoridad y responsabilidad de funciones públicas del gobierno central a gobiernos intermedios o locales, o a organizaciones gubernamentales o del sector privado cuasi independientes (Carrera, 2013: 113).

Sinterizando que, la descentralización es: “[...] un proceso [transferencial] multidimensional y dinámico a través del cual se transforman las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos sub nacionales, y cuyas características dependen de cada país y de su contexto histórico, político, económico y social” (Carrera, 2013: 113). Cuya clasificación más significativa, por el grado de influencia mundial generada en el debate académico y político, es la establecida por Rondinelli, Nellis y Cheema (1983, como se citó en Carrera, 2013 y Mardonez, 2008), quienes la organizan según su forma (dimensión) y tipo (dinámica), a saber (véase Tabla 4 y Figura 2):

**Tabla 4**

*Formas y tipos de descentralización.*

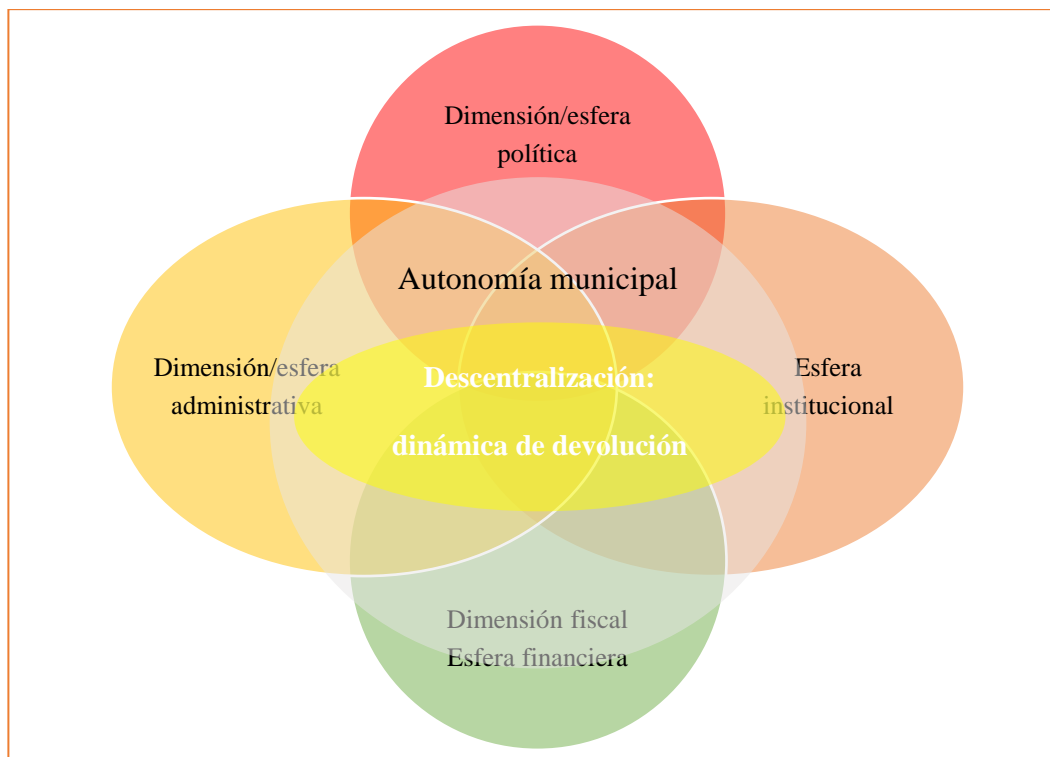
Forma (Dimensión)	Definición
Política	Reformas constitucionales y electorales diseñadas para constituir o fortalecer la representación política sub nacional; esto es, la realización de elecciones y la transferencia de autoridad política.
Fiscal	Transferencia de recursos no condicionados del gobierno central hacia los gobiernos sub nacionales para incrementar su autonomía financiera, así como de atribuciones de ingreso y gasto (autoridad de imponer determinados tributos) para que cumplan con sus responsabilidades.
Administrativa	Transferencia de responsabilidades que el gobierno central realiza hacia sus propias unidades o hacia los gobiernos sub nacionales, para que se hagan cargo de la planeación y gestión de determinados servicios o políticas públicas. Implica atribuciones de diseño, supervisión y financiamiento.
De mercado	Transferencia que el gobierno central realiza hacia agentes económicos privados u organizaciones voluntarias de la sociedad civil, para la producción o provisión de bienes y servicios públicos (privatización). Propiamente no es una forma de descentralización, pues sólo implica la renuncia del Estado a sus responsabilidades.
Tipo (Dinámica)	Definición
Desconcentración	Transferencia de responsabilidades administrativas del gobierno central hacia sus unidades administrativas establecidas en el territorio nacional (lógica weberiana piramidal-jerárquica), las cuales son ajenas al control de los gobiernos sub nacionales.
Delegación	Transferencia de responsabilidades de gestión sobre funciones concretas (externalizar), asignadas a los gobiernos sub nacionales o a organismos autónomos ajenos a la estructura centralizada (empresas públicas, universidades públicas, etcétera), quienes rinden cuentas al gobierno central sobre dichas funciones (controles indirectos sobre calidad y financiamiento).
Devolución	Transferencia de poder del gobierno central hacia los gobiernos sub nacionales, que fortalece su grado de autonomía (esferas, financiera, legal y de gestión), lo que les faculta para generar ingresos propios, ejercer su presupuesto libremente y realizar sus actividades con discrecionalidad. La

autonomía implica darse sus propias autoridades (realización de elecciones); razón por la cual, su lealtad no es hacia el gobierno central, sino hacia los ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia con base en Rondinelli, Nellis y Cheema (1983, como se citó en Carrera, 2013 y Mardonez, 2008).

## Figura 2

*La autonomía municipal: perspectiva de la descentralización (dinámica de devolución).*



Fuente: Elaboración propia con base en Rondinelli, Nellis y Cheema (1983, como se citó en Carrera, 2013 y Mardonez, 2008); Hernández (2014).

Lo que, en síntesis, permite advertir que, si bien la autonomía municipal se encuadra en el marco del sistema político federal mexicano (criterios constitucionales reformistas, criterios legales como el SNCF, relaciones intergubernamentales y sistema de partidos); desde la perspectiva de la descentralización (de la dinámica de devolución), se identifican matices que la ligan con la gobernanza (como es la reconfiguración del Estado con base en la redistribución del poder hacia otros ámbitos, como es el municipal) y la capacidad institucional (como es la devolución de capacidades fiscales para brindar satisfactores sociales desde la proximidad

municipal). Lo que permite asentar la idea de que, la autonomía municipal no es un factor que constituye, pero sí que posibilita a la gobernanza desde el plano local.

### ***Adopción de la perspectiva teórica y conceptualización***

Presentadas las ideas centrales que amparan la vinculación de la gobernanza con los conceptos de capacidad institucional y autonomía municipal (descentralización por devolución), se determina que: La base del estudio sea el enfoque integrador propuesto por Peters y Pierre (2005), cuya lógica ampara que el rol estatal en la dirección social ha cambiado, pero que no es menor; sino que, a partir del empoderamiento social en la toma de decisiones de políticas públicas, el Estado ha revalorizado su funcionamiento (se ha adaptado) para continuar fijando el rumbo directivo de la sociedad con base en una vocación pública efectiva (incluyente-participativa, sustentada en la negociación y la confianza), la cual permite articular un proceso de gobernar sinérgico. De tal suerte que, la gobernanza integradora (de enfoque Estado céntrico) reconoce y representa todos los modelos y formas posibles de interacción entre el Estado y la sociedad (incluyendo la jerarquía gubernamentalista), en donde el Estado continúa siendo el agente directivo principal, pues es la dimensión institucional (la estructura) y no los mecanismos sinérgicos (las redes) la que hace efectiva a la democracia (como es el caso de la rendición de cuentas), y que vincula a los sectores público y privado en la atención de los asuntos públicos (que amalgama una cogestión pública).

Sin embargo, se ha determinado (por estimarse adaptables) considerar algunos elementos presentados por Jessop (1998) y Rhodes (2007) (de visión socio céntrica), así como Kooiman (2004) (de visión Estado céntrica) para nutrir-enriquecer la investigación.

Al respecto, Jessop (1998) considera que: a) La gobernanza en sentido amplio, es toda forma posible de coordinación de interdependencias entre agentes sistémicos, sea por jerarquía

gubernamental, por anarquía de mercado o por heterarquía social; b) los criterios de autonomía operativa e interdependencia sistémica, implican que no existe dirección social única o simple, ya que cada forma de coordinación en sí misma es propensa a dilemas, contradicciones y fracasos, por lo que su combinación es estratégica para mitigar su nocividad y porque los problemas sociales modernos no tienen solución simple mediante un único mecanismo de coordinación; c) la lógica de negociación (coordinación positiva) permite acoplar a los agentes sistémicos y mantenerlos unidos e involucrados en un propósito común, con base en la confianza interpersonal y en las reglas formales interorganizacionales y; d) la coordinación negativa, orientada por símbolos universales preexistentes, permite reducir el ruido inter sistémico (la no comunicación, la no negociación, la falta de confianza, la falencia de las reglas, etcétera).

Por su parte, Rhodes (2007) considera que: a) Uno de los componentes centrales de la gobernanza (conjuntamente con el componente gestiológico) son las redes de políticas, entendidas como vínculos institucionales formales entre el gobierno y la sociedad por medio de los cuales se lleva a cabo la hechura de políticas públicas; las cuales emergen de un proceso de negociación (en donde la interdependencia, el intercambio, las decisiones concertadas, las reglas del juego y el poder relativo entre agentes estructuran el proceso); b) por lo tanto, la confianza (valores y normas compartidos) y la diplomacia (gestión negociada) son los elementos sustantivos que generan la cooperación, que dan forma a la estructura, al marco relacional-interactivo de la red, a la gobernanza por redes y; c) la centralización y el control son formas de dirección incompletas y, por lo tanto, la dirección social por medio de redes debe entenderse como una estructura institucional (formal) establecida para mejorar la capacidad estatal en la combinación de jerarquías, mercados y redes.

En tanto que, Kooiman (2004) considera: a) La gobernanza como todo tipo de interacciones entre los sectores público (gobierno) y privado (agentes civiles y económicos) y entre lo público-público (relaciones intergubernamentales), a partir de las posibles combinaciones entre estructuras y actividades múltiples; b) la diversidad (diferenciación de sus atributos esenciales), la complejidad (intensidad de las interacciones), el entorno (el contexto) y el dinamismo (tensiones generadas por problemas y oportunidades) de los agentes sistémicos; c) la existencia de múltiples tipologías (autogobierno, cogobierno y jerarquía) y órdenes de gobernanza (solución de problemas, dimensión institucional y el gobierno del gobierno), que conllevan a una mecánica mixta de interacciones de autogobierno-cogobierno, cogobierno-jerarquía y autogobierno-jerarquía, a niveles micro, meso y macro, con acoplamientos de primer, segundo y tercer orden (lo cual implica criterios de cooperación, de horizontalidad, de renuncia a la autonomía operativa y de arreglos formales con base en la dimensión institucional).

Finalmente, del presente entramado teórico emerge a la luz una conceptualización propia de gobernanza urbana (acorde a la naturaleza del problema), la cual (para efectos analíticos) se entiende, como: Un método-sistema de gobierno (convergente con el paradigma democrático moderno) que promueve un proceso de gobernar local (una hechura de políticas y gestión pública) más eficiente (racional-profesional), eficaz (responsable-directivo) y democrático (interactivo-público), a partir del establecimiento de relaciones sinérgicas institucionalizadas entre agentes gubernamentales y no gubernamentales, para atender los problemas públicos relativos a la geometría de la ciudad; implicando, nuevos principios-arreglos político-institucionales (por ejemplo, mecanismos de democracia participativa) y una geometría de poder variable (de dispersión del poder y de escalas de territoriales).

## **Conclusiones del capítulo**

El debate teórico permitió reconocer a la gobernanza como el concepto fundamental de la investigación, pues en la época actual (dadas las condiciones globales y societales modernas), el Estado ha tenido que reconfigurar su dinámica de poder para continuar siendo un agente estratégico de la dirección social; lo que le ha valido ponderar que la sola acumulación de capacidades gubernativas (énfasis en la gobernabilidad) es insuficiente para dirigir a la sociedad hacia el bien común. Lo anterior significa dar paso a la creación de capacidades institucionales (cuya gestación va más allá del Estado), las cuales solo es posible generar al incorporar las perspectivas no gubernamentales al proceso de gobernar. Acto seguido, mediante la discusión de los fundamentos teóricos de la gobernanza, fue posible advertir que el enfoque integrador es el que mejor se adapta al análisis del objeto de estudio; sin embargo, reconociendo la existencia de elementos significativos de las restantes perspectivas, fue posible fijar ciertos elementos (una suerte de síntesis) a la visión integradora. Asimismo, se incorporaron a la discusión los conceptos de capacidad institucional (como factor inherente-constitutivo) y de autonomía municipal (como factor potencial-posibilitador), con el fin de presentar un marco análisis más nutrido (y que enriquezca a la literatura dominante). Asimismo, se estableció una conceptualización propia de gobernanza urbana y se discutieron tres ideas centrales que amparan a la gobernanza como un método-sistema de gobierno, que la decisión y la gestión son sus procesos constitutivos y que para hacerla efectiva se requiere institucionalizar la participación de agentes no gubernamentales en el proceso de gobernar. Finalmente, el panorama contextual de los conceptos debatidos, permitió reconocer significativas convergencias desde el ámbito democrático que rige la vida colectiva moderna.

### **Capítulo III: marco metodológico**

#### **Introducción**

Hernández, Fernández y Baptista (2014) exponen que, la historia ha atestiguado la emergencia de múltiples paradigmas filosóficos, a través de los cuales se ha gestado el conocimiento científico, tales como: El constructivismo, el empirismo, el estructuralismo, el existencialismo, el funcionalismo, el idealismo, la fenomenología, el materialismo, el positivismo, el pragmatismo, el racionalismo, el realismo, entre otros más. Paradigmas que según premisas, fueron polarizados en dos enfoques de investigación preponderantes: a) El cuantitativo y b) el cualitativo (de los cuales deriva un tercer enfoque denominado mixto, el cual combina las premisas de ambos), los cuales constituyen el plan general de una investigación para abordar el problema o fenómeno objeto de estudio, aplicando un conjunto de procesos, técnicas y procedimientos de manera sistemática, con la finalidad de generar conocimiento sobre el mismo (Creswell, 2014. Traducción libre; Hernández Sampieri et al., 2014).

En este sentido, una vez planteada la discusión por medio de la cual se conceptualizó el objeto de estudio (la gobernanza urbana) y se adoptó (sintetizó) una perspectiva teórica para su análisis empírico; acto seguido, es necesario complementar dicha teorización mediante la construcción de un marco metodológico que permita abordarlo pertinentemente en los hechos. Por lo tanto, en el presente capítulo: a) Se argumenta la selección del enfoque cualitativo como el plan general de la investigación y del paradigma filosófico constructivista-interpretativista como la orientación filosófica general para generar conocimiento sobre el fenómeno estudiado. b) Sobre esta base, se presentan (contrastan) los diferentes tipos de diseños cualitativos para exponer que, la estrategia más adecuada para dirigir la investigación de campo son los estudios de caso cualitativos. c) Finalmente, el encuadre metodológico concluye precisando los distintos métodos

y técnicas cualitativas al alcance del investigador para llevar a cabo la recolección y análisis de datos en campo; justificando que, la naturaleza del objeto de estudio precisa el aprovechamiento de todas las posibilidades (observación, entrevistas, documentos y audiovisuales) para que su análisis-interpretación sea lo más integral posible. Por último, se concluye con la presentación de las cuestiones éticas y personales del investigador, con la intención de evitar sesgos en el proceso de investigación. Por lo que, a la sazón tenemos el siguiente planteamiento metodológico:

### **Los enfoques de investigación**

La presente investigación sobre gobernanza urbana se circunscribe al campo de las ciencias sociales. En este sentido, se presentan las características esenciales de los enfoques cuantitativo, cualitativo y mixto, con el objeto de seleccionar (argumentar cuál es) el más pertinente para su estudio empírico:

El enfoque cuantitativo se fundamenta en el razonamiento deductivo y sirve para construir, validar o refutar teorías objetivas mediante el análisis estadístico de la relación entre variables de interés. Su proceso (lógica empírico-racionalista) consiste en observar un fenómeno social determinado; para luego, con base en la literatura existente, inferir hipótesis que lo expliquen y predigan sus patrones de comportamiento. Las hipótesis deben someterse a un proceso de verificación consistente en la recolección de una muestra de datos en campo para ser analizada y, de ser una afirmación razonable (positiva), generalizar postulados sobre el objeto de estudio (Creswell, 2014. Traducción libre; Hernández Sampieri et al., 2014).

El enfoque cualitativo se fundamenta en el razonamiento inductivo y sirve para comprender significados individuales o de grupo adscritos a un proceso social, mediante análisis detallado (no estadístico) de las particularidades del fenómeno estudiado. Su proceso (lógica empírico-interpretativista) consiste en explorar y describir un fenómeno social determinado; para luego,

interpretar sus particularidades, su realidad única, sin pretender establecer generalizaciones sobre este. El enfoque implica una estructura flexible para representar la complejidad social, la cual es interpretada y reinterpretada constantemente según la perspectiva de los individuos y el contexto (Creswell, 2014. Traducción libre; Hernández Sampieri et al., 2014).

Las distinciones elementales entre ambos enfoques (véase Tabla 5) figuran en que, mientras lo cuantitativo utiliza el lenguaje de los números, estableciendo preguntas cerradas, planteando hipótesis, recopilando y analizando datos mediante instrumentos estadísticos; lo cualitativo se enmarca en el lenguaje de las palabras, estableciendo preguntas de investigación abiertas, planteando supuestos y recopilando información a través de la observación del entorno (Creswell, 2014. Traducción libre).

No obstante diferencias, estos enfoques no son polos contrapuestos o dicotomías, simplemente representan caminos y finales alternativos de un continuo para generar conocimiento. Así, mientras lo cuantitativo presenta finales cerrados, lo cualitativo presenta finales abiertos. En este sentido, el enfoque mixto es el punto medio que los unifica, integrando las bondades de ambos en el estudio de un fenómeno social, para proporcionar una visión más amplia y certera sobre éste; es decir, una mejor explicación-predicción y comprensión-interpretación del objeto de estudio (Creswell, 2014. Traducción libre).

**Tabla 5**

*Distinciones elementales entre los enfoques cuantitativo y cualitativo.*

Dimensiones	Enfoque Cuantitativo	Enfoque Cualitativo
Marco referencial.	Positivismo.	Constructivismo.
Realidad.	Única, absoluta, constante, objetiva.	Múltiple, relativa, cambiante, subjetiva.
Lógica.	Deductiva.	Inductiva.
Objetivos.	Describir, explicar, predecir.	Describir, explorar, interpretar.

Postura e interacción del investigador.	Neutral, distanciada.	Explícita, próxima.
Papel del fenómeno de estudio y relación con el Investigador.	Pasivo, neutral.	Activo, interdependiente.
Teoría generada.	A partir de estudios previos.	A partir de la realización de la investigación.
Planteamiento del problema.	Delimitado y específico.	Abierto y flexible.
Hipótesis.	Se establecen, aceptan o rechazan dependiendo de la certeza del estudio.	Se generan durante el estudio.
Naturaleza de los datos, recogida y análisis.	Numérica, por medio de instrumentos estandarizados (estadísticos) que pretenden explicar las variables.	No numérica (significados), se recolectan mediante la observación y descripción del investigador para comprender el contexto.
Resultados.	Objetivos, rigurosos, confiables y válidos.	Credibilidad, confirmación, valoración y transferencia.

Fuente: Elaboración con base en Hernández Sampieri et al. (2014).

Creswell (2014. Traducción libre) advierte que, la decisión de qué enfoque utilizar para llevar a cabo la investigación es cuestión que depende de la naturaleza del problema, de la experiencia e intereses del investigador, así como de la audiencia a quien se dirige. Su construcción inicia con la selección de un paradigma filosófico, lo cual sirve para contar con información sustantiva en el nivel amplio o teórico del enfoque. Posteriormente, se continua con el desarrollo de la etapa meso del diseño, que es la fase que vincula la teoría (paradigma) y la práctica (método); hasta llegar a la selección del método, que es el nivel estrecho procedimental o práctico del enfoque.

Entonces, seleccionar el enfoque de investigación más pertinente a la problemática de la gobernanza urbana, a la pericia y aspiraciones del investigador con respecto a ésta y al auditorio académico a quien se dirige aquella; es una cuestión que inicia advirtiendo las características esenciales de los paradigmas filosóficos para optar por uno de ellos como sustento teórico del enfoque.

### **Selección del paradigma filosófico (justificación del enfoque cualitativo)**

Creswell (2014. Traducción libre) entiende los paradigmas como orientaciones filosóficas generales sobre el mundo científico (forma de generar conocimiento) y la naturaleza de la investigación que se planea estudiar (esencia del problema); como una suerte de guía para apropiarse de un enfoque de investigación determinado. Plantea cuatro paradigmas, a saber:

#### ***Post positivista***

Representa el cambio en la forma tradicional de pensar del positivismo, que reclamaba la absoluta verdad del conocimiento, para pasar a reconocer que no es posible ser plenamente positivo cuando se estudia el comportamiento y las acciones humanas. Sus principales supuestos son: a) La investigación es imperfecta y falible y, por lo tanto, no existe el conocimiento absoluto; b) la investigación plantea reclamaciones para refinar o abandonar un conocimiento determinado por otro más fuertemente garantizado; c) el investigador colecciona datos y evidencias mediante instrumentos basados en observaciones de la realidad y de los participantes; d) la investigación propone declaraciones verdaderas en forma de preguntas o hipótesis para analizar relaciones causales entre variables de interés y; e) ser objetivo es esencial para realizar la investigación (Creswell, 2014. Traducción libre).

#### ***Constructivista-interpretativista***

Paradigma que se combina con el *interpretativismo*. Busca el entendimiento del mundo a través de experiencias individuales dirigidas hacia objetos de estudio para explicar su complejidad, narrando sus múltiples significados sin reducirlos a unas pocas categorías. Aquí los participantes construyen el significado de la situación estudiada a través de discusiones e interacciones sobre el contexto de sus vidas, que se negocian cultural e históricamente. Las explicaciones no se sustentan en una teoría a priori, más bien desarrollan significados de forma inductiva. Sus principales

supuestos establecen que la construcción del conocimiento se da por medio de: a) Interpretaciones individuales del mundo; b) perspectivas cultural-históricas y; c) recogida de datos en campo mediante interacciones con la comunidad (Creswell, 2014. Traducción libre).

### ***Transformativo***

Paradigma contra post positivista. No presenta un cuerpo teórico uniforme, sino perspectivas críticas integradas con supuestos filosóficos (como el marxismo y el feminismo), para examinar-dirigir episodios de poder (como la dominación o la discriminación) y necesidades de minorías marginalizadas (por raza, etnia, genero, etcétera) que no encajan en la sociedad moderna. Por lo tanto, aboga por una agenda de acción participante para reformar la vida individual e institucional, proveyendo una voz a las minorías para elevar sus conciencias, enfocándose en la transformación del estatus quo. Sus principales supuestos son: a) Centralidad en el estudio de la vida y experiencias de grupos marginalizados; b) enfoque en el estudio de episodios de poder que reflejan inequidades y asimetrías y; c) está directamente vinculado a la política y a la acción social (Creswell, 2014. Traducción libre).

### ***Pragmático***

Surge de acciones y consecuencias (no de antecedentes) enfocándose en la solución de problemas, utilizando todas las aproximaciones metodológicas disponibles para generar conocimiento. Sus principales supuestos son: a) No se condiciona a ninguna filosofía, teoría o realidad; b) el investigador es libre para elegir el método, las técnicas y procedimientos que mejor se adecuen a sus propósitos de estudio; c) la verdad es lo que funciona en un momento determinado; d) estudia el qué y el cómo basándose en las consecuencias; e) la investigación ocurre en contextos diversos (cultural, histórica y políticamente), por ello utiliza el enfoque mixto (justificando las razones por las cuales los datos cuantitativos y cualitativos deben mezclarse) para

establecer reflexiones integrales sobre el objeto de estudio y; f) es abierto a diferentes cosmovisiones, múltiples métodos y formas de recopilar-analizar la información (Creswell, 2014. Traducción libre).

De tal suerte que, con base en las descripciones previas, se establece que el paradigma filosófico más pertinente para abordar la investigación es el *constructivista-interpretativista*, por las razones:

**La naturaleza del problema.** La gobernanza urbana es un método-sistema de gobierno que se cierne sobre la geometría local-municipal, en donde gobierno y sociedad como agentes interdependientes establecen arreglos conjuntos, formales (e informales que no forman parte del objeto de estudio) en el proceso de gobernar, con el propósito de fomentar el bien común en su área geográfica de influencia. Se trata de un formato de hechura de políticas públicas y gestión pública interactiva entre el gobierno y agentes no gubernamentales a escala municipal.

En este sentido, la gobernanza urbana: a) Es un fenómeno social multifactorial, cuyo estudio no ha conseguido integrar un cuerpo teórico uniforme (conocimientos positivos de la realidad) para plantear generalizaciones; simplemente, ha sido posible comprenderlo en contextos específicos. b) Al implicar conductas humanas institucionalizadas y voluntarias que estructuran el proceso de gobernar, tampoco es posible estudiarlo con objetividad plena (importa su interpretación individual). c) Si bien las interdependencias entre agentes gubernamentales y no gubernamentales, conllevan a la necesidad de asociar sus capacidades en el proceso de gobernar para procurar beneficios comunes en el entorno local, esta asociación se da en un contexto dispar; esto significa que, la interacción implica un intercambio (de recursos, conocimientos, informaciones, tecnologías, etcétera) disímbolo, pues no todos los agentes poseen las mismas capacidades y, por lo tanto, no tienen igualdad de condiciones en el proceso de gobernar (cada

caso es una particularidad o realidad única). d) Asimismo, implica un contraste de intereses y visiones contrapuestas, pues, aunque el objetivo formal-compartido es el bien común local, es habitual la existencia de objetivos específicos que responden a las necesidades concretas de cada agente implicado; por lo que, si bien se habla de un proceso de gobernar municipal, en realidad cada agente es autónomo en su operación para concretar objetivos, lo cual implica un necesario proceso de ajuste-negociación y arreglo de intereses para consensar una acción pública común-municipal (es clave considerar la perspectiva cultural-histórica de los agentes en la negociación). e) Finalmente, existen fuerzas exógenas como los órdenes de gobierno estatal y nacional o factores globales como la economía, la migración y el calentamiento global, que no son ponderables; empero que, influyen en el entorno local y condicionan, limitan o restringen el proceso de gobernar interactivo (el contexto importa).

En esta tesitura, dadas las características del post positivismo, se le descarta como paradigma filosófico rector del enfoque de investigación, pues no es propósito del estudio generalizar postulados ni validar o refutar el cuerpo pre teórico de la gobernanza; más bien, determinar los factores de incidencia del caso particular de la gobernanza urbana en el municipio de Puebla.

Por otra parte, aunque la gobernanza no integre un cuerpo teórico uniformado, su objeto tampoco se dirige hacia el estudio de episodios de poder ni de minorías marginadas de la sociedad; por lo que, no se pretende generar conocimiento desde una perspectiva crítica. Más bien, la gobernanza es ecléctica y guarda sintonía con el paradigma democrático moderno; no pretende reformar la vida de grupos marginalizados ni transformar el estatus quo. En esta tesitura, se descarta al paradigma transformativo como rectoría filosófica del enfoque de investigación.

Por último, si bien por su complejidad multifactorial, sería oportuno abordar el objeto de estudio desde una cosmovisión no condicionada para utilizar todas las aproximaciones metodológicas disponibles, se descarta al pragmatismo como paradigma filosófico rector, porque:

- a) No es propósito de la investigación resolver problemas concretos (no se trata de una investigación-acción);
- b) la naturaleza del problema no precisa realizar un estudio mixto que unifique ambos enfoques (en otras palabras, que precise del enfoque cuantitativo), porque el objeto de estudio es un fenómeno social particular, a partir del cual no es factible inferir hipótesis ni generalizar postulados y;
- c) tampoco es propósito del estudio realizar inferencias de relación-causalidad entre variables, sino describir-interpretar detalladamente los factores que inciden en el fenómeno (proceso cualitativo). De tal suerte que, no es necesario tener al alcance todas las cosmovisiones, métodos, técnicas y procedimientos para recopilar y analizar la información.

Concluyéndose: Se elige el constructivismo-interpretativismo como paradigma filosófico, el cual se sustenta en el enfoque cualitativo de investigación, ya que el propósito de la misma consiste en analizar la experiencia particular de la gobernanza urbana en el municipio de Puebla, en el año 2021. Significando esto (con base en el razonamiento inductivo): Describir-interpretar la interacción entre agentes del gobierno de Puebla y no gubernamentales en la toma de decisiones y gestión de las decisiones, narrando sus significados individuales y colectivos mediante el lenguaje de las palabras; con sustento en el cuerpo pre teórico y ecléctico de la gobernanza, con sustento en la recogida de datos en campo a través de métodos-técnicas no estandarizados (no estadísticos) y con sustento en la estructura flexible del interpretativismo, según perspectivas de los participantes y las particularidades del contexto.

**La experiencia e intereses personales.** Se eligió el enfoque cualitativo a partir del paradigma constructivista-interpretativista, porque se tiene pericia en el diseño y métodos-técnicas

de investigación cualitativa; aunado a que, el problema requiere ser abordado mediante la estructura flexible del interpretativismo para poder analizar su complejidad particular. Por otra parte, realizar la investigación es un compromiso que requiere capacidades, economías y tiempos considerables; lo que supone trabajar organizadamente y potenciar las habilidades del investigador, en este caso de corte cualitativo (según experiencia profesional).

**La audiencia.** Finalmente, la investigación se dirige hacia el comité de tesis. El director de tesis, como miembro de dicho comité y como figura de acompañamiento en el proceso de investigación, tiene mayor experiencia en estudios de enfoque cualitativo (como los estudios de caso), así como en el estudio de los gobiernos locales. Razón por la cual, se considera oportuno aprovechar su experiencia (asesoramiento) con respecto al enfoque cualitativo seleccionado.

**El modelo de explicación científica.** Nagel (2006) manifiesta que, el objetivo sustantivo de las ciencias en general es establecer explicaciones sustentadas y sistemáticas de los fenómenos objeto de estudio. Éstas pueden proponerse para sucesos individuales, para sucesos recurrentes o para regularidades invariables o estadísticas, de conformidad a cuatro modelos de explicación científica: a) *Deductivo*, en donde el hecho a explicar es una consecuencia lógica de premisas verdaderas basadas en evidencias, juicios observacionales o experimentales y una estructura relacional entre variables. b) *Probabilístico*, el cual propone explicaciones estadísticas, por lo que solo hacen probable al hecho que se explica; sus explicaciones son etapas intermedias y temporales que deben refinarse para transitar hacia el ideal deductivo (hacia leyes universales). c) *Genético*, el cual se utiliza en investigaciones históricas, centrándose en sucesos secuenciales que implican dependencias causales para determinar cómo un sistema originario deriva en otro posterior. d) *Y, funcional*, aplicable a procesos sociales, en donde sus explicaciones indican: i) Las funciones o disfunciones de los componentes de un sistema en un momento dado y cómo estas le dan forma y

sentido al mismo; ii) el papel instrumental de una acción para alcanzar un objetivo y; iii) referencias futuras para explicar hechos presentes. Suponiendo que los componentes del sistema son conscientes en sus propósitos y deliberativos en sus planes.

Entonces, en coherencia con el paradigma filosófico constructivista-interpretativista, no se requiere explicar regularidades invariables o estadísticas (es decir, ni deductivas ni probabilísticas), sino sucesos individuales en un contexto específico y en un momento dado (es decir, la gobernanza urbana de Puebla, en el año 2021). Por lo que, como modelo de explicación científica, el funcional es pertinente para manifestar la complejidad del fenómeno, las funciones o disfunciones que estructuran el proceso de gobernar interactivo, su naturaleza sistémica (multinivel y multi agente) y el instrumental (políticas públicas y gestión pública) a través del cual opera, así como la lógica interdependiente (consciente y deliberativa) que suponen los arreglos de la gobernanza.

En síntesis, mediante el enfoque cualitativo seleccionado (paradigma filosófico constructivista-interpretativista), el estudio tendrá las siguientes características: a) No es generalizable-probabilístico, no verifica hipótesis (establece supuestos) y plantea preguntas generales-abiertas. b) No es replicable en otras realidades, se trata de una realidad subjetiva-única, enfocada en el estudio de las particularidades del fenómeno en su contexto. c) Su proceso es inductivo: Descriptivo-interpretativo, no secuencial (en espiral o circular), sin patrón predecible-estructurado, de lo particular a lo general, subjetivo (el investigador asume una posición con respecto al objeto de estudio), flexible (la realidad se modifica según se obtienen los datos en campo) y holístico (contempla el todo del objeto de estudio). d) Utiliza métodos-técnicas de recolección de datos no estandarizadas (no estadísticas) para analizar las experiencias individuales-únicas de los participantes en el contexto de sus vidas, extrayendo significados que son

representados con palabras. e) Y, se estructura en función de modelos cultural-históricos los cuales establecen que, la realidad es según el individuo, el grupo o sistema social que la representa y se construye a través del inconsciente, las experiencias personales y la transmisión de conocimientos (Hernández Sampieri et al., 2014).

### **Los diseños cualitativos (justificación de los estudios de caso cualitativos)**

Al igual que en los enfoques, existen tres posibles diseños de investigación: Cuantitativo, cualitativo y mixto. Creswell (2014. Traducción libre) manifiesta que, el diseño es un tipo de estrategia de indagación inmerso en los enfoques cuantitativo, cualitativo o mixto, que proporciona una dirección específica para proceder en la investigación.

El diseño más apropiado para abordar la investigación, es una cuestión que también depende del planteamiento del problema (Creswell, 2014. Traducción libre; Hernández Sampieri et al. 2014). En sintonía con el enfoque cualitativo y el paradigma filosófico constructivista-interpretativista, el que mejor se adecua a la naturaleza social del problema objeto de estudio es el diseño cualitativo.

El diseño cualitativo según Hernández Sampieri et al. (2014: 470), “[...] se refiere al abordaje general que habremos de utilizar en el proceso de investigación [...] [para] enfocar el fenómeno de interés”.

Entonces, podemos referirlo como: La estrategia desarrollada (métodos, técnicas y procedimientos) para recolectar datos de campo que serán analizados-interpretados a fin de atender sistemáticamente el problema de investigación (responder las preguntas de investigación).

Cada diseño en investigación cualitativa es único. Aunque existan estudios similares, con objetos de estudio y planteamientos semejantes, no es posible replicar su diseño, porque: a) Responden a las circunstancias específicas de un contexto particular, el cual además se halla en

continua variación; b) asimismo, porque el investigador (con habilidades únicas e intereses propios) es el principal instrumento de recolección y análisis de los datos (Hernández Sampieri et al., 2014).

Ahora bien, según los planteamientos de Creswell (2014. Traducción libre) y Hernández Sampieri et al. (2014), los principales (no exhaustivos) diseños cualitativos utilizados en investigaciones sociales, son:

### ***Diseño de estudios de caso cualitativos***

Proviene de la evaluación. Es una indagación fundamentada en empirismo y holismo, en la cual el investigador desarrolla descripciones y análisis de manera sistémica y a profundidad de un caso o casos en su contexto, cuya unidad de análisis puede ser un sistema, una comunidad, una organización, un grupo, un proceso, un programa, una política, un evento, una actividad, una decisión o un individuo. El caso o casos se delimitan por la temporalidad y la actividad, con el fin de entender su evolución durante un periodo de tiempo. La recopilación de datos implica variedad de métodos, técnicas y procedimientos en fusión del objeto de estudio (Creswell, 2014. Traducción libre; Hernández Sampieri et al., 2014).

### ***Diseño de investigación-acción***

Proviene de las visiones técnico-científica, deliberativa y emancipadora. Es una indagación sustentada en las perspectivas interpretativa y crítica, que permite al investigador analizar, comprender e interpretar una problemática social concreta (delimitada en su contexto), con el fin de proponer un plan de acción para atenderla (generar cambios positivos, implementando mejoras que posibiliten su solución). Este diseño aplica tanto la teoría como las mejores prácticas como guía para tomar decisiones sobre reformas, procesos, programas, políticas, etcétera, que propicien una transformación social (administrativa, económica, educativa, política, etcétera) y que los

participantes sean conscientes del papel que juegan en el proceso de cambio. En este sentido, la investigación-acción es democrática-participativa, equitativa-inclusiva, libertadora-justiciera y detonadora en pro de mejorar la calidad de vida de los participantes. Implica recopilación de datos mediante observación, entrevistas, grupos de enfoque y revisión documental (Creswell, 2014. Traducción libre; Hernández Sampieri et al., 2014).

### ***Diseño de teoría fundamentada***

Proviene de la sociología. Es una indagación que se basa en el interaccionismo simbólico, en la cual el investigador con base en las perspectivas-opiniones de diversos participantes deriva una teoría abstracta (conocida como teoría sustantiva o teoría local) sobre un fenómeno, proceso, acción o interacción social, enmarcada en un contexto particular. Este diseño es de gran utilidad si mediante la literatura previa no es posible explicar el fenómeno objeto de estudio (la naturaleza del problema, el contexto, los participantes, etcétera). Implica múltiples etapas de recopilación de datos en campo, refinamiento, interrelación de categorías de información, contraste con literatura previa, comprobación y validación (Creswell, 2014. Traducción libre; Hernández Sampieri et al., 2014).

### ***Diseño etnográfico***

Proviene de la antropología y la sociología. Es una indagación basada en constructivismo, interpretativismo y holismo, mediante la cual el investigador puede describir, analizar, comprender e interpretar el funcionamiento de sistemas sociales (cultural, económico, educativo, político, etcétera). Un ejemplo sería el estudio de los patrones de comportamiento compartidos por una cultura (como sus acciones grupales, creencias, lenguaje, ritos, símbolos, etcétera) en su entorno natural (las perspectivas-opiniones de los nativos-participantes en su contexto), durante un periodo de tiempo extenso. Este diseño permite, además, comprender el marco histórico, geográfico y

funcional de los sistemas sociales objeto de estudio. Implica recopilación de datos mediante observación participante, realización de entrevistas, triangulación y verificación de información (Creswell, 2014. Traducción libre; Hernández Sampieri et al., 2014).

### ***Diseño fenomenológico***

Proviene de la filosofía y la psicología. Es una indagación asentada en el análisis del discurso, a través de la cual el investigador describe las experiencias vividas por personas acerca de un mismo fenómeno, tal y como lo percibieron individualmente (declaración de perspectivas individuales de participantes); culminando con la descripción y comprensión de la esencia genérica experimentada por éstos sobre el fenómeno (experiencias compartidas o comunes). Dicho de otra forma, culminando con la declaración de la perspectiva colectiva sobre el significado del fenómeno, contextualizado temporal (el momento), espacial (el lugar), corporal (las vivencias) y relacionamente (los vínculos). Implica recopilación de datos mediante observación, entrevistas, grupos de enfoque y análisis documental (Creswell, 2014. Traducción libre; Hernández Sampieri et al., 2014).

### ***Diseño narrativo***

Proviene de las humanidades. Es una indagación que versa sobre una sucesión de eventos (conexión cronológica, pasado, presente y perspectivas futuras), a través de la cual el investigador comprende los estereotipos de un fenómeno o la vida de una persona, grupo o comunidad (que puede ser biográfica o autobiográficamente) en su contexto histórico, geográfico y social. A partir de narrativas individuales de experiencias personales (historias de vida), el investigador restaura la información recolectada en una cronología narrativa conocida como historia-narrativa general, para presentar una trama secuencial en función del problema de investigación; la cual puede convertirse en una historia-narrativa colaborativa, si el investigador combina los puntos de vista

de la vida del participante con los suyos. Implica recopilación de datos mediante entrevistas, historias de vida y revisión documental (Creswell, 2014. Traducción libre; Hernández Sampieri et al., 2014).

Previas descripciones, se determina que la estrategia más apropiada para proceder en la investigación (abordar el problema), es el diseño de estudios de caso cualitativos, por las consideraciones:

La gobernanza urbana implica un proceso de gobernar coproducido (una hechura de políticas públicas y gestión pública de carácter asociativo), en el cual intervienen diversos agentes de escala-influencia municipal (triangulación gubernamental, económica y civil) para promover condiciones de bienestar. Esta tesis supone que, interpretar el objeto de estudio, es una cuestión que pasa por su observación en los hechos, por su descripción y análisis contextual. Para explicarlo, se requiere estudiar una geometría de poder municipal concreta. En este sentido, mediante el diseño de estudios de caso cualitativos, es posible: a) Realizar descripciones-análisis empírica y holísticamente sobre el fenómeno en su contexto; esto significa, estudiar el proceso de gobernar municipal en los hechos, contemplando todas sus partes e interacciones en las particularidades del entorno. b) Interpretar la complejidad multifactorial que supone el proceso interactivo institucional-voluntario (qué agentes, qué capacidades, qué objetivos, qué intereses, etcétera) en la toma de decisiones y gestión de las decisiones. c) Explicar el fenómeno de manera sistémica y profunda; es decir, a partir de una visión global (de interdependencias) exponer a detalle el formato que estructura la toma de decisiones y la gestión de las decisiones (qué modelo, qué patrones, qué interacciones, etcétera). d) Y, delimitar el caso contextual, temporal y funcionalmente: Puebla capital, año 2021, análisis del PPP en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco

Totimehuacán, con el propósito de analizar-interpretar las interacciones gobierno-sociedad en el proceso de gobernar municipal.

Expuesto en otras palabras, se descartan los diseños de investigación-acción, de teoría fundamentada, etnográfico, fenomenológico y narrativo para abordar el problema de investigación, por las razones:

La investigación-acción, es un diseño que va más allá del propósito de investigación (determinar los factores de la gobernanza urbana) y que escapa de las habilidades del investigador (capacidades, recursos y tiempo). Es una manera de proceder que no se agota en la descripción-interpretación del problema de investigación (va más allá de la comprensión); sino que se orienta a la puesta en marcha de un plan de acción para atenderlo. Por lo tanto, requiere una estructura más compleja de capacidades de análisis, trabajo en equipo, recursos variados y temporalidad. Asimismo, se le identifica con el paradigma filosófico transformativo (cuyo objeto es propiciar una agenda de acción participante para reformar la vida de los agentes implicados y elevar sus conciencias); pues su perspectiva no solo es interpretativa sino crítica, a través de la cual busca una transformación social, alimentando la conciencia de los participantes con respecto al proceso detonador del cambio. En este sentido, pretende hacerlo de forma democrática-participativa, equitativa-incluyente y libertadora; características deliberativas y emancipadoras vinculadas a la política y a la acción social (transformativismo).

La teoría fundamentada, es una forma de proceder en la investigación para derivar una teoría local sobre el fenómeno objeto de estudio; lo cual es ajeno al propósito de investigación y a los intereses del investigador. Si bien es cierto que, la gobernanza no tiene un cuerpo teórico uniforme; mediante sus elementos pre teóricos y eclécticos es posible analizar-interpretar el problema de investigación en su contexto.

La etnografía, es quizás el diseño que después de los estudios de caso cualitativos mejor se ajusta a la naturaleza del problema de investigación, pues se sustenta en el constructivismo-interpretativismo y el holismo. Asimismo, es una forma de proceder que permite explicar el funcionamiento sistémico de un fenómeno social en su contexto. Sin embargo, como lo establece Hernández Sampieri et al. (2014: 482), “Los diseños etnográficos estudian categorías, temas y patrones referidos a las culturas”; en tanto Creswell (2014. Traducción libre) plantea que, sirven para aprender sobre el comportamiento de intercambio cultural amplio de individuos o grupos. Es decir que, su explicación sistémica tiene el propósito de comprender-interpretar significados culturales o referidos a procesos culturales (que van más allá del análisis de un proceso de gobierno puntual) c). Aunado a que, su proceso indagatorio implica una extensa temporalidad en campo con base en la observación participante; tal es así que, el investigador debe residir en el ambiente (involucrarse íntimamente con la comunidad) para comprender-interpretar eficazmente el objeto de estudio.

La fenomenología encuentra sustento en el análisis del discurso, lo cual no es convergente con la forma de proceder en la investigación. Si bien es cierto que, al implicar conductas humanas institucionalizadas y voluntarias, es necesario realizar la descripción de las experiencias individuales de los participantes en el proceso de gobernar asociativo; no es propósito de la investigación sintetizar una experiencia genérica o compartida con respecto al proceso. Dicho de otra forma, no es propósito abordar el problema de investigación mediante análisis del discurso para generar una perspectiva colectiva sobre la gobernanza urbana.

Finalmente, la narrativa como diseño, versa sobre la descripción de una sucesión de eventos para comprender un fenómeno enfocado principalmente en la narrativa de la vida de personas (experiencias personales, historias de vida); lo cual no es propósito de la investigación.

Así pues, la estrategia principal para proceder en la investigación será el diseño de estudios de caso cualitativos. Sin embargo, Hernández Sampieri et al. (2014) argumentan que, los diseños cualitativos en general tienden a yuxtaponerse, pues no existen fronteras entre ellos; más bien, toman elementos de uno u otro para proceder según la naturaleza del problema. Por lo tanto, si bien se delimitó abordar el problema de investigación mediante los estudios de caso cualitativos, identificándose como el diseño que mejor se ajusta al propósito de investigación (naturaleza del problema); no se excluye el uso de elementos complementarios tomados de otros diseños cualitativos (como de la etnografía).

### **Los métodos y técnicas cualitativos de investigación**

Creswell (2014. Traducción libre) afirma que, la tercera fase del encuadre metodológico consiste en seleccionar los métodos y técnicas de investigación (nivel estrecho procedimental), a través de los cuales se habrán de recopilar, analizar e interpretar los datos; siendo fundamental considerar todas las posibilidades según la naturaleza del problema (que determinó el enfoque cualitativo, el paradigma filosófico constructivista-interpretativista y el diseño de estudios de caso cualitativos).

Mediante los métodos-técnicas cualitativos, el investigador compila los datos del contexto en un instrumento protocolario (enmarcado en palabras y con énfasis en textos), para analizarlos-interpretarlos a través de categorías y temas abstractos (Creswell, 2014. Traducción libre).

Para discernir mediante qué métodos-técnicas es pertinente llevar a cabo el proceso de investigación, Creswell (2014. Traducción libre) advierte necesario: a) Delimitar el entorno en donde los participantes experimentan el problema objeto de estudio; en donde el investigador interactuara cara a cara, sostenida e intensivamente con los participantes durante el periodo de estudio. b) Considerar que más allá de métodos-técnicas, el investigador es el instrumento clave

recopilador, analista e intérprete de la información. c) Hacer uso de diversos métodos-técnicas y no depender solo de uno. d) Analizar la información inductivamente; es decir, construir categorías y temas de abajo hacia arriba, organizando los datos en unidades de información abstractas. e) Que el investigador se enfoque en aprender los significados que los participantes tienen (sus experiencias) sobre el problema y no en sus propios significados (experiencias del investigador). f) Admitir que el proceso de investigación es emergente; el proyecto inicial no es prescripción, sino que puede cambiar una vez se da la inmersión en campo (las preguntas de investigación, los métodos-técnicas, el entorno y los participantes objeto de estudio, etcétera). g) Reconocer que el proceso de investigación es reflexivo; el investigador razona sobre su papel en el estudio y cómo afectan su experiencia, intereses, etcétera, en la forma de realizar sus interpretaciones, lo cual representa (más que valores y sesgos) la forma en cómo los antecedentes del investigador pueden moldear la dirección del estudio. h) Y, que el investigador desarrolle una imagen completa del problema objeto de estudio (holismo), lo cual implica múltiples perspectivas y factores involucrados.

En este sentido, según la naturaleza de los datos, los métodos-técnicas (los procedimientos de recolección) en investigación cualitativa, involucran cuatro tipos básicos (Creswell, 2014. Traducción libre), a saber:

### ***Observación cualitativa***

El investigador toma notas sobre el comportamiento y las actividades de los participantes en el contexto; las cuales registra de manera desestructurada o semiestructurada. El observador cualitativo participa en roles que van desde uno no participante (observación pura), hasta uno por completo participante (observación participante). Generalmente las observaciones son abiertas; el investigador hace preguntas comunes a los participantes, lo cual permite que éstos proporcionen

libremente sus puntos de vista. La observación cualitativa permite (como ventajas principales) al investigador: a) Obtener experiencias de primera mano de los participantes; b) grabar la información a medida que se produce; c) notar aspectos inusuales durante la observación y; d) explorar temas que pueden resultar incómodos de discutir para los participantes. Sin embargo, también puede limitar al investigador al: a) Ser visto como un intruso; b) observar información privada que no le sea posible reportar; c) no tener buenas habilidades de observación y; d) tener problemas para lograr una buena relación con ciertos participantes (Creswell, 2014. Traducción libre).

### ***Entrevistas cualitativas***

El investigador realiza entrevistas a los participantes, las cuales pueden ser: Cara a cara en persona (uno a uno), videollamada, vía telefónica, correo electrónico o grupos focales (en reducido número de participantes). Las entrevistas involucran preguntas no estructuradas-abiertas, semi estructuradas o estructuradas según las necesidades de la investigación; por ejemplo, en grupos focales suelen plantearse preguntas no estructuradas-abiertas, con la intención de conocer las opiniones de los participantes sin ningún tipo de orientación o restricción. Las entrevistas cualitativas son útiles (como ventajas principales) al investigador, cuando: a) Los participantes no se pueden observar directamente; b) los participantes pueden proporcionar información histórica y; c) es necesario controlar la línea del interrogatorio. Al mismo tiempo, pueden limitar al investigador, porque: a) Proporcionan información indirecta filtrada a través de los puntos de vista de los entrevistados; b) proporcionan información en el lugar designado y no en el entorno natural; c) su presencia puede sesgar respuestas y; d) no todos los participantes son igualmente articulados y perceptivos en sus expresiones (Creswell, 2014. Traducción libre).

### ***Documentos cualitativos***

El investigador recopila documentos durante el proceso de investigación, los cuales pueden ser públicos (informes, actas, minutas, archivos, etcétera) o privados (diarios, cartas, correos electrónicos, mensajes de texto, etcétera). Los documentos cualitativos posibilitan (como ventajas principales) al investigador: a) Conocer el lenguaje y las palabras de los participantes; b) acceder a la información en un momento conveniente y de manera discreta; c) identificar los datos a los que los participantes prestan mayor atención y; d) como evidencia escrita, ahorrar tiempos de transcripción. Empero, también limitan al investigador, ya que: a) No todos los participantes son igualmente articulados y perceptivos en su escritura; b) puede tratarse de información protegida, no disponible para su uso público; c) implica búsqueda de información en lugares de difícil acceso; c) requiere transcripción o escaneo para agregarse a la computadora y; d) la información puede no ser auténtica, exacta o estar incompleta (Creswell, 2014. Traducción libre).

### ***Materiales audiovisuales cualitativos***

El investigador recopila material audiovisual durante el proceso de investigación, pudiendo ser: Fotografías, grabaciones de audio y video, artefactos-objetos, páginas web, redes sociales, etcétera. Sus ventajas principales figuran en que: a) Pueden ser un método-técnica discreto de recopilación (páginas web y redes sociales, por ejemplo); b) brinda a los participantes la oportunidad de apuntalar directamente su realidad (mediante fotografías y videos, por ejemplo) y; c) es creativo porque capta la atención visualmente. No obstante, tiene las limitaciones: a) Puede ser difícil de interpretar (un artefacto-objeto, por ejemplo); b) puede que no tenga acceso público ni privado y; c) la presencia del observador (por ejemplo, al fotografiar) puede perturbar y afectar las respuestas de los participantes (Creswell, 2014. Traducción libre).

Para los cuatro métodos-técnicas cualitativos se advierten fortalezas y debilidades que, acorde a Creswell (2014), Hernández Sampieri et al. (2014) y a la naturaleza del problema, no permitirían comprender a profundidad el proceso de gobernar interactivo sin su complementariedad. Esto es que, el carácter multifactorial de la gobernanza urbana, no sería posible analizar-interpretar mediante un único instrumento de recolección. Cada método-técnica proyecta ventajas con respecto a otro (por ejemplo, la observación permite contemplar a los participantes en acción en su entorno natural, lo que no permiten las entrevistas); empero, también presentan limitaciones propias (por ejemplo, mediante la observación no es posible obtener información histórica). Por lo tanto, es necesario aprovechar las ventajas específicas que ofrecen y; al mismo tiempo, indispensable compensar sus limitaciones mediante su complementariedad. Así, lo que un método-técnica no ofrece al investigador, puede equilibrarse utilizando otra opción para enriquecer el proceso de investigación.

Se concluye que: Las opciones disponibles (observación, entrevistas, documentos y audiovisuales) serán utilizadas según las necesidades del proceso de investigación; el cual orbita en función del diseño de estudios de caso cualitativos. Por lo tanto, en el apartado de diseño del estudio de caso, habrá de concretarse el tipo de observación (participante o no participante), entrevistas (cara a cara, videollamadas, telefónicas o grupos de enfoque; abiertas, semiestructuradas o estructuradas), documentos (públicos o privados) y audiovisuales (fotografías, audios, videos, etcétera) a través de los cuales se recolectarán, analizarán e interpretarán los datos.

### **Cuestiones estratégicas, éticas y personales: el papel del investigador.**

Para Creswell (2014) y Hernández Sampieri et al. (2014), reflexionar en torno a las creencias, prejuicios y antecedentes del investigador (como su cultura y nivel socioeconómico), son cuestiones estratégicas que deben manifestarse, debido a que éstas influyen en la manera en

cómo recopila, analiza y da forma a sus interpretaciones sobre el objeto de estudio. Esto es que, sin menoscabo de la rigurosidad científica que debe envolver a la investigación cualitativa, es menester reconocer que el investigador es sujeto activo (se involucra) en el proceso de investigación y; por lo tanto, es proclive a emitir juicios de valor (sesgos) orientados por su historial de vida, pensamientos y valores. Por lo tanto, para minimizar el riesgo de los sesgos y tendencias personales (criterio de confirmación), es necesario reconocerles (explicitar) como parte del proceso de investigación. No desestimar dichas cuestiones (más bien, confirmarlas), implica comprender la lógica utilizada por el investigador en la recopilación, análisis e interpretación de los datos (lo que brinda una mayor credibilidad al estudio). Otro aspecto relevante en este apartado, es especificar la forma de acceso al sitio de la investigación y los problemas éticos que pudieran surgir para tal efecto (véase Tabla 6) (Creswell, 2014).

**Tabla 6**

*Cuestiones estratégicas, éticas y personales: El papel del investigador.*

<b>Valores-prejuicios</b>	<b>Historial</b>	<b>Acceso al sitio</b>
<p>Valores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El investigador fue educado con valores católicos.</li> <li>b) Su razonamiento es moralista y su actuar es conservador.</li> <li>c) Su ideología política es de izquierda-Socialdemócrata.</li> </ul>	<p>Laboral:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El investigador es hijo de servidores públicos.</li> <li>b) Creció observando las actividades laborales de sus padres.</li> <li>c) Al cumplir la mayoría de edad ingresó al servicio público federal (cubriendo un interinato de 6 meses).</li> <li>d) Al terminar sus estudios profesionales ingresó nuevamente al servicio público dentro de un Ayuntamiento (1 año).</li> <li>e) Posteriormente, realizó estudios de posgrado (4 años).</li> <li>f) Al concluir sus estudios de posgrado reingresó al servicio público dentro del gobierno estatal (5 años).</li> <li>g) El investigador aspira a reingresar al servicio público una vez concluidos sus estudios doctorales.</li> </ul>	<p>Problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Debido a la contingencia sanitaria, no fue posible acceder al Ayuntamiento, a las juntas auxiliares y a las Asambleas Comunitarias para realizar observaciones directas (no participantes) sobre los hechos de primera mano con respecto al objeto de estudio (proceso de gobernar interactivo).</li> <li>b) El estudio se limitó a la observación directa (no participante) con registro desestructurado en bitácora de campo de los agentes que fueron entrevistados (notas para el análisis).</li> </ul>
<p>Prejuicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El investigador cree que existe un vacío de conocimiento y vocación de servicio en toda la estructura gubernamental mexicana.</li> <li>b) Cree que la corrupción, la improvisación y el abuso de autoridad son máximas del servicio público mexicano.</li> </ul>	<p>Cultural-académico.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El investigador no tiene antecedentes familiares relacionados con la investigación y la docencia.</li> <li>b) Realizó estudios profesionales de Contaduría Pública (5 años).</li> <li>c) Realizó dos estudios de posgrado: i) Maestría en Gestión Pública en el ITEMS Campus Hidalgo (2 años) y ii) Maestría en Desarrollo Urbano Sustentable en El Colegio del Estado de Hidalgo (2 años).</li> <li>d) Actualmente, realiza estudios de Doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en el ICGDE de la BUAP (4 años).</li> </ul>	
	<p>Nivel socioeconómico:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El investigador proviene de una familia de clase baja.</li> <li>b) En la actualidad es parte de una familia de clase media.</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones del capítulo

Mediante la presentación de los marcos generales (cualitativo, cuantitativo y mixto) a través de los cuales es posible dirigir el proceso de investigación, así como con sustento en la naturaleza del problema (fenómeno social multifactorial, pre teórico-ecléctico), la experiencia e intereses personales del investigador (de corte cualitativo), la audiencia (comité de tesis y director) y el modelo de explicación funcional (de las funciones y disfunciones del proceso y su naturaleza sistémica); fue posible advertir que el enfoque cualitativo (el razonamiento inductivo) es el más pertinente para abordar el objeto de estudio (según su complejidad sistémica y significancia contextual-individual). Lo anterior, con sustento en la delimitación del constructivismo-interpretativismo como orientación filosófica general para la generación de conocimiento (de objetos complejos, con amplitud de significados según perspectivas e interacción de los participantes en el contexto de sus vidas). Lo que posibilitó contrastar los diversos diseños de estudio cualitativos y explicar que el más efectivo para proceder son los estudios de caso cualitativos, por tratarse de una investigación inductiva sustentada en la descripción, análisis e interpretación sistémica y contextual, en una temporalidad y actividad específicos. Y, por lo tanto, especificándose que los métodos-técnicas aplicables (procedimientos de recolección y análisis de datos) al estudio de campo, son la observación, las entrevistas, el análisis documental y audiovisual, por presentar fortalezas y debilidades significativas que requieren de su complementariedad. Finalmente, se definieron las cuestiones éticas y personales del investigador, las cuales pueden significar influencias al proceso de investigación (no necesariamente negativas); considerando que, desde la perspectiva cualitativa el investigador es el principal instrumento de recolección y análisis de la información, el cual necesariamente debe involucrarse para enriquecer el proceso con sus aportes experienciales.

## Capítulo IV: el estudio de casos múltiple

### Introducción

Construidos el marco teórico (conceptualización y perspectiva teórica) y el marco metodológico (enfoque, diseño y métodos) para abordar empíricamente el objeto de estudio; el proceso de investigación demanda establecer los criterios procedimentales a partir de los cuales se analizará la gobernanza urbana en las particularidades del contexto (eventos, patrones, agentes implicados, etcétera). De tal suerte que, el propósito del presente capítulo es diseñar el estudio de casos múltiple y; para tal efecto: a) Previamente se describen los componentes urbano-demográficos, socioeconómicos y político-administrativos que constituyen la realidad del municipio de Puebla con respecto a su dinámica urbana, y que sirvieron de base para su selección como entidad territorial de estudio. b) Paso siguiente, se enmarca el escenario del estudio, considerando los casos de las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán, considerando como unidad de análisis incrustada el PPP en sus vertientes de alto impacto y focalizada, así como el año 2021 como temporalidad del estudio. c) Posteriormente, se realizan las funciones de conceptualización y operacionalización de las variables de interés (la gobernanza urbana, la capacidad institucional, la autonomía y el PPP), para delinear el instrumento (cuestionario semiestructurado) de recolección y análisis de la información en campo. d) Finalmente, se presenta la bitácora de las actividades realizadas en la investigación de campo.

### El contexto urbano-demográfico, socioeconómico y político-administrativo de Puebla capital

Según cifras del Cuestionario Básico del Censo de Población y Vivienda 2020 de INEGI [INEGI, 2020], la población de Puebla capital asciende a 1,692,181 habitantes (siendo el municipio más poblado), representado el 25.7% del total en la entidad (6,583,278 habitantes). Población que se divide en: a) 809,485 hombres (47.83%) y 882,696 mujeres (52.17%), cuya relación es de 92

hombres por cada 100 mujeres. b) Así como en 130 localidades, las cuales 116 son rurales (tienen menos de 2,500 habitantes), concentrando el 3% de la población (50,903 personas) y; 14 localidades urbanas (tienen más de 2,500 habitantes), considerando que la cabecera municipal concentra por sí sola el 91.14% de la población (1,542,232 personas), mientras que las restantes 13 solo concentran el 5.86% (99,046 personas).

Con respecto a su dinámica demográfica, en el periodo de estudio 1990-2015, la población incrementó un 32.91%, pasando de 1,057,454 habitantes en 1990 a 1,576,259 habitantes en 2015; lo que muestra una tasa de crecimiento medio anual del 1.43%. Sin embargo, en los subperiodos 1990-2000, 2000-2010 y 2010-2015, las tasas de crecimiento medio anual fueron del 2.5%, 1.3% y 0.5%, respectivamente; significando que, si bien el crecimiento poblacional en Puebla capital es un fenómeno demográfico en constante aumento, la proporción del mismo ha manifestado una tendencia a la baja a lo largo del periodo estudiado (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018).

CONAPO e INEGI, son las instituciones que establecen los criterios para clasificar-distribuir a la población; generalmente, lo hacen en función de grupos etarios y quinquenios, de conformidad a las etapas del ciclo de vida propuestas por la Organización Mundial de la Salud [OMS] (CONAPO, 2003; INEGI, 2020). De tal suerte que, quinquenalmente (1,004 personas no especificaron su edad), la población de Puebla capital se distribuye (véase Tabla 7) como sigue:

**Tabla 7**

*Distribución de la población en Puebla capital por grupos quinquenales de edad según sexo.*

Quinquenio	Total	Hombres	Mujeres
0-4 años	118,930	60,146	58,784
5-9 años	124,134	62,979	61,155
10-14 años	129,678	65,953	63,725
15-19-años	143,052	72,578	70,474
20-24 años	154,900	77,509	77,391
25-29 años	142,013	69,786	72,227
30-34 años	125,919	60,006	65,913

35-39 años	122,634	57,778	64,856
40-44 años	120,077	55,103	64,974
45-49 años	113,050	52,131	60,919
50-54 años	101,491	45,955	55,536
55-59 años	80,397	36,298	44,099
60-64 años	70,250	31,014	39,236
65-69 años	52,633	23,209	29,424
70-74 años	38,484	16,669	21,815
75-79 años	24,120	10,462	13,658
80-84 años	15,864	6,332	9,532
85-89 años	8,582	3,314	5,268
90-94 años	3,667	1,327	2,340
95-99 años	1,118	389	729
100 años y más	184	45	139
No especificado	1,004	502	502

Fuente: Elaboración con base en INEGI (2020).

Según grupos etarios y quinquenios abarcados, la población de Puebla capital se clasifica (véase Tabla 8) como sigue:

**Tabla 8**

*Clasificación de la población en Puebla capital por grupos etarios y quinquenios abarcados.*

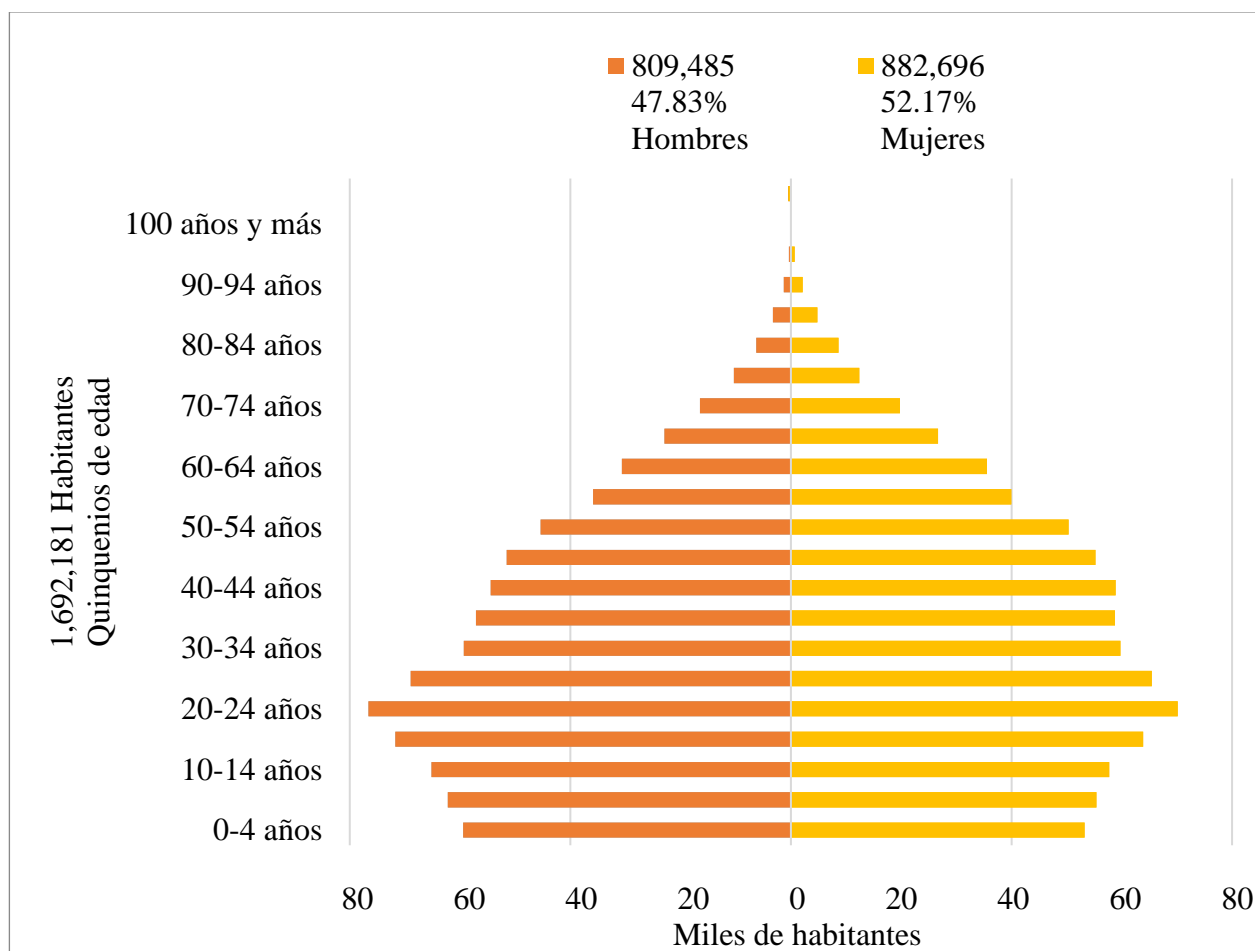
Grupo etario	Quinquenios abarcados	Población (Personas)	Porcentaje
Infancia-niñez: Hasta los 14 años.	0-4 años, 5-9 años y 10-14 años.	372,742	22.02%
Juventud: De los 15 a los 29 años.	15-19 años, 20-24 años y 24-29 años.	439,965	26%
Adulthood: De los 30 a los 59 años.	30-34 años, 35-39 años, 40-44 años, 45-49 años, 50-54 años y 55-59 años.	663,568	39.21%
Vejez: De los 60 años en adelante.	Abarca el resto de quinquenios posibles de conformidad a la longevidad de la población.	214,902	12.7%

Fuente: Elaboración con base en los Índices de desarrollo social en las etapas del curso de vida 2000 de CONAPO (2003) e INEGI (2020).

Al respecto: a) Tomando como base una clasificación por grupo etario, el grueso de la pirámide poblacional se concentra en el grupo de la adultez con un 39.21%, significando que la población de Puebla capital (mayoritariamente adulta) tiene entre 29 y 59 años de edad. b) Sin embargo, tomando como criterio una distribución por quinquenio, el grueso de la pirámide poblacional recae en los jóvenes de entre 20 y 24 años de edad (154,900 personas). c) Y, tanto por clasificación etaria como por distribución quinquenal, los adultos mayores representan el menor porcentaje poblacional de la pirámide, representando solo el 12.7% de la población en la capital (véase Figura 3) (CONAPO, 2003; INEGI, 2020).

### Figura 3

*Pirámide poblacional de Puebla capital 2020.*



Fuente: Elaboración con base INEGI (2020).

Clasificación-distribución poblacional en donde: a) La edad mediana de la población es de 31 años, siendo para los hombres de 29 años y para las mujeres de 32 años. b) Un índice de envejecimiento de 58, que quiere decir que, por cada 58 adultos mayores (de 59 años en adelante) hay 100 niños (hasta 14 años); siendo para los hombres de 49 por cada 100 y para las mujeres de 66 por cada 100. c) Una esperanza de vida de 74.9 años (menor a la media nacional de 75.2 años), para los hombres de 71.7 años (menor a los 72.4 años de la media nacional) y para las mujeres de 77.8 años (menor a los 78.1 años de la media nacional); advirtiéndose que, en la capital del estado las mujeres tienen una mayor longevidad que los hombres. d) Y, una población femenina en edad fértil (de 12 años en adelante) que asciende a 737,431 personas, cuyo promedio de hijos es de 1.77; arrojando un total de 1,305,121 nacimientos, con una tasa del 6.42% de mortalidad (INEGI, 2020).

Por otra parte, la población migrante de 5 años en adelante, entre marzo de 2015 y marzo de 2020, ascendió a 64,474 personas, de las cuales 31,584 (49%) fueron hombres y 32,890 (51%) fueron mujeres (INEGI, 2020). Las causas que originaron la migración (1,010 personas no especificaron la causa), fueron las siguientes (véase Tabla 9):

**Tabla 9**

*Población migrante en Puebla capital según las causas que la originaron.*

Causa de la migración	Población (Personas)	Porcentaje
Reunirse con la familia	20,088	31.15%
Estudiar	13,785	21.38%
Buscar trabajo	9,872	15.31%
Cambio u oferta de trabajo	9,426	14.61%
Se casó o unió	3,483	5.40%
Inseguridad delictiva o violencia	2,458	3.81%
Desastres naturales	153	0.23%
Deportación	135	0.20%
Otra causa	4,064	6.30%

Fuente: Elaboración con base en INEGI (2020).

En tanto que, la población con discapacidad, limitación por actividad física o problema-condición mental, asciende a 250,434 personas, de las cuales 113,160 (45.18%) son hombres y 137,274 son mujeres (54.82%). De ese total, 189,583 (75.70%) están afiliadas a servicios de salud, mientras que 60,807 (24.28%) no cuentan con servicio médico (44 personas no especificaron su condición) (INEGI, 2020).

Correspondiente a servicios de salud (véase Tabla 10), en Puebla capital 1,199,520 personas (70.88% de la población) están afiliadas, de las cuales 558,830 son hombres (46.58%) y 640,690 son mujeres (53.42%) (2,141 personas no especificaron su condición) (INEGI, 2020).

**Tabla 10**

*Población en Puebla capital afiliada a servicios de salud según institución.*

Institución	Población (Personas)	Porcentaje
Instituto Mexicano del Seguro Social [IMSS]	710,664	59.24%
Instituto de Salud para el Bienestar [INSABI]	305,595	25.47%
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado [ISSSTE]	74,648	6.22%
ISSSTE estatal	46,602	3.88%
Instituciones privadas	36,034	3%
Otras instituciones	19,942	1.66%
Petróleos Mexicanos [PEMEX], Secretaría de la Defensa Nacional [SEDENA] o Secretaría de la Marina Armada de México [SEMAR]	14,574	1.21%
IMSS BIENESTAR	7,112	0.59%

Fuente: Elaboración con base en INEGI (2020).

A partir de lo cual, tenemos que: a) Las mujeres representan el mayor porcentaje de la población afiliada a alguna institución de salud. b) La principal institución responsable de brindar servicios de salud es el IMSS, afiliando a más del doble de personas que el INSABI, que ocupa el segundo lugar; dichas instancias abarcan el 84.71% de la población afiliada. c) En contraste, solo el 3% de la población afiliada está respaldada por alguna institución privada. d) Finalmente, el

28.98% de la población (490,520 personas) no está afiliada; es decir que, no cuenta con ningún tipo de servicio médico (INEGI, 2020).

En el rubro de educación para efectos de alfabetismo, la población se subdivide en dos grupos (véase Tabla 11): a) de 6 a 14 años (1,435 personas no especificadas) y; b) de 15 años en adelante (1,965 personas no especificadas) (INEGI, 2020).

**Tabla 11**

*Población en Puebla capital según grupo/sexo y condición de alfabetismo.*

Grupo/Sexo	Población (Personas)	Saben leer y escribir	Porcentaje	No saben leer y escribir	Porcentaje
De 6 a 14 años	227,372	210,344	92.51%	15,593	6.85%
Hombres	115,348	106,350	92.19%	8,249	7.81%
Mujeres	112,024	103,994	92.83%	7,344	7.17%
De 15 años en adelante	1,318,435	1,285,813	97.52%	30,657	2.32%
Hombres	619,905	609,022	98.24%	9,993	1.76%
Mujeres	698,530	676,791	96.88%	20,664	3.12%

Fuente: Elaboración con base en INEGI (2020).

Puede observarse que: a) El mayor porcentaje de analfabetismo se encuentra en el grupo etario de la niñez (de 6 a 14 años), existiendo un mayor porcentaje de alfabetismo en los subsecuentes grupos etarios; b) en el grupo de 6 a 14 años, el mayor porcentaje de analfabetismo lo tienen los hombres y; c) en el grupo de 15 años en adelante, los hombres tienen un mayor porcentaje de alfabetismo que las mujeres (INEGI, 2020).

Con respecto al nivel de escolaridad (véase Tabla 12), en Puebla capital la población de 3 años en adelante asciende a 1,623,318 personas (4,185 personas no especificaron su nivel de escolaridad), de las cuales, 774,671 son hombres (47.72%) y 848,647 son mujeres (52.28%) (INEGI, 2020).

**Tabla 12**

*Población en Puebla capital según nivel de escolaridad.*

Nivel de escolaridad	Población (Personas)	Porcentaje
No tiene escolaridad	64,332	3.96%
Educación preescolar	79,330	4.88%
Educación primaria	364,131	22.43%
Educación secundaria	329,339	20.28%
Estudios técnicos-comerciales y primaria terminada	5,674	0.34%
Estudios técnicos-comerciales y secundaria terminada	24,068	1.48%
Preparatoria o bachillerato	311,391	19.18%
Normal básica	2,534	0.15%
Estudios técnicos-comerciales y preparatoria terminada	33,915	2.08%
Licenciatura o equivalente	359,841	22.16%
Posgrado	44,578	2.74%

Fuente: Elaboración con base en INEGI (2020).

Como puede apreciarse en la capital del estado: a) El mayor porcentaje de escolaridad corresponde a la educación básica de nivel primaria, con 22.43%; b) seguido de la educación superior de nivel licenciatura, con 22.16%; c) en contraste, solo el 2.74% de la población cuenta con una especialidad, maestría o doctorado; d) mientras que, el 3.96% no tiene escolaridad. Por otra parte, la población (de 3 años en adelante) que habla una lengua indígena asciende a 49,806 personas, de las cuales 24,006 son hombres (48.19%) y 25,800 (51.81%) son mujeres (INEGI, 2020).

En cuanto a situación conyugal (véase Tabla 13), aunque la edad legal en México para contraer matrimonio es de 18 años, INEGI (2020) considera una clasificación-distribución de la población a partir de los 12 años en adelante. En Puebla capital, 77 personas menores de 14 años tienen el estatus de casadas, 2 personas son divorciadas y 1 persona es viuda. En total, la población

clasificada-distribuida según situación conyugal asciende a 1,397,468 personas (748 personas no especificaron su situación conyugal).

**Tabla 13**

*Población en Puebla capital según situación conyugal.*

Situación conyugal	Población (Personas)	Por ciento			
Soltera	524,913	37.56%			
Casada	432,729	30.96%	Por el Civil	Por la Iglesia	Por ambos
			134,475	38,733	259,521
			31.07%	8.96%	59.97%
Unión libre	256,963	18.38%			
Separadas no divorciadas	84,544	6.04%			
Divorciadas	31,771	2.27%			
Viudas	65,800	4.70%			

Fuente: Elaboración con base en INEGI (2020).

Puede apreciarse que: a) El estatus conyugal de mayor proporción en la capital corresponde a las personas solteras con el 37.56%; b) seguido de las personas casadas con el 30.96%; c) las personas que viven en unión libre ocupan la tercera posición con el 18.57% y; d) las últimas posiciones corresponden a las personas separadas, viudas y divorciadas, con el 6.04%, 4.70% y 2.27%, respectivamente (INEGI, 2020).

Con respecto a la población económicamente activa [PEA] de 12 años en adelante, el total ascendió a 869,431 personas, de las cuales, 487,644 (56.08%) son hombres y 381,787 (43.92%) son mujeres (INEGI, 2020).

Según condición de actividad económica y nivel de escolaridad (véase Tabla 14), la PEA de Puebla capital (2,696 personas no especificaron su condición) es la siguiente:

**Tabla 14**

*Condición de actividad económica de la PEA en Puebla capital según nivel de escolaridad.*

Condición PEA	Nivel de escolaridad	Población (Personas)	Porcentaje
Ocupada	No tiene escolaridad	16,790	1.97%
	Primaria	123,663	14.56%
	Secundaria	165,114	19.44%
	Media superior	205,290	24.17%
	Educación superior	315,165	37.1%
	Desocupada		20,115
Desocupada	No tiene escolaridad	295	1.46%
	Primaria	2,304	11.45%
	Secundaria	3,656	18.17%
	Media superior	5,066	25.18%
	Educación superior	8,244	40.98%

Fuente: Elaboración con base en INEGI (2020).

Significando esto que: a) El 37.19% de la población empleada (ocupada) y la que estaba buscando emplearse (desocupada), cuenta con un nivel de educación superior, el cual asciende a 323,409 personas. b) El 1.96% de la PEA no tiene ningún tipo de escolaridad, equivalente a 17,085 personas. c) En contraste, la población no económicamente activa (que no tiene empleo ni busca emplearse), asciende a 525,341 personas; de las cuales, el 79.03% recae en la población estudiantil y en las amas de casa (véase Tabla 15). d) La tasa específica de participación económica (porcentaje de participación de la población capitalina en el mercado laboral municipal) es del 62.21%. e) Finalmente, la relación de dependencia económica es de 44 personas por cada 100 en edad productiva (32 la relación infantil y 12 la relación de vejez) (INEGI, 2020).

### Tabla 15

*Población en Puebla capital según tipo de actividad no económica.*

Tipo de actividad no económica	Población	Porcentaje
Estudiantes	215,656	41.07%
Ama de casa	199,463	37.96%
Pensionadas o jubiladas	63,994	12.18%
Otras actividades	34,201	6.51%

no económicas		
Discapacidad, limitación física o problema-condición mental que le impide trabajar	12,027	2.28%

Fuente: Elaboración con base en INEGI (2020).

Y, según estimadores del Cuestionario Ampliado del Censo de Población y Vivienda 2020 de INEGI (2020) (véase Tabla 16): a) El mayor porcentaje de la PEA ocupada según posición en el trabajo, lo ocupan los trabajadores asalariados con el 72.25% (544,404 trabajadores); b) mientras que, el mayor porcentaje de la PEA ocupada según sector de actividad económica, lo ocupa el sector de los servicios con el 52.63% (396,567 trabajadores) (15,221 personas no especificaron su sector económico).

**Tabla 16**

*PEA ocupada en Puebla capital según posición en el trabajo y sector de actividad económica.*

	PEA ocupada	Población (Personas)	Por ciento
Posición en el trabajo	Trabajadores asalariados	544,404	72.25%
	Trabajadores por cuenta propia	172,551	22.95%
	Empleadores	22,228	2.95%
	Trabajadores domésticos	14,317	1.90%
Sector de actividad económica	Sector de los servicios de transporte, comunicación, profesionales, financieros, sociales, gobierno y otros	396,567	52.63%
	Sector del comercio	174,134	23.11%
	Sector de la minería, industrias manufactureras, electricidad y agua	113,176	15.02%
	Sector de la construcción	51,313	6.81%
	Sector de la agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza	3,165	0.42%

Fuente: Elaboración con base en INEGI (2020).

Por último, en Puebla capital existen 477,609 hogares censales particulares (unidad formada por una o más personas, vinculadas o no por lazos de parentesco que residen habitualmente en la misma vivienda particular), en donde habitan 1,685,565 personas (804,465

hombres y 881,100 mujeres). En este sentido, con respecto a la persona de referencia: a) 306,968 hogares (64.27%) cuentan con jefatura masculina y; b) 170,641 hogares (35.73%) cuentan con jefatura femenina (INEGI, 2020). Con respecto a su composición y tipo (véase Tabla 17): a) Casi una cuarta parte (22.23%) de los hogares se compone de 4 personas y; b) el 86.43% son de tipo familiar (336 hogares no especificaron su tipo).

**Tabla 17**

*Hogares censales particulares en Puebla capital según su composición y tipo.*

Composición del hogar	Hogares	Por ciento
1 persona	59,629	12.48%
2 personas	93,428	19.56%
3 personas	99,533	20.83%
4 personas	106,195	22.23%
5 personas	62,001	12.98%
6 y más personas	56,823	11.89%
Tipo de hogar		
Familiar	412,801	86.43%
No familiar	64,552	13.51%

Fuente: Elaboración con base en INEGI (2020).

Por otro lado, existen 162 viviendas colectivas (vivienda que proporciona alojamiento a personas que son residentes habituales y que comparten normas de convivencia por motivos de salud, educación, religión, trabajo, asistencia social, etcétera), en donde habitan 6,513 personas (4,928 hombres y 1,585 mujeres). En total, existen 477,771 hogares censales (particulares y colectivos) en la capital del estado (INEGI, 2020).

De los 477,609 hogares censales particulares, se consideraron 476,944 como viviendas particulares habitadas (por 1,683,565 personas) para efectos de conteo. De las viviendas censadas (véase Tabla 18): a) El 59.05% cuenta con material en pisos de madera, mosaico u otro recubrimiento (en 398 viviendas no se especificó el material); b) una cuarta parte (25.79%) cuenta

con 3 cuartos (en 325 viviendas no se especificó el número de cuartos) y; c) el 41.28% cuenta con 2 dormitorios (en 330 viviendas no se especificó el número de dormitorios) (INEGI, 2020).

**Tabla 18**

*Viviendas particulares habitadas en Puebla capital según material en pisos, número de cuartos y número de dormitorios.*

	Viviendas (476,944)	Cantidad	Por ciento
Material en pisos	Piso de tierra	5,709	1.19%
	Piso de cemento	189,193	39.66%
	Piso de madera, mosaico u otro recubrimiento	281,644	59.05%
Número de cuartos	1 cuarto	18,805	3.94%
	2 cuartos	50,531	10.59%
	3 cuartos	99,070	20.77%
	4 cuartos	123,029	25.79%
	5 cuartos	101,225	21.22%
	6 cuartos	47,463	9.95%
	7 cuartos	18,844	3.95%
	8 cuartos	9,925	2.08%
	9 cuartos y más	7,737	1.62%
Número de dormitorios	1 dormitorio	121,595	25.49%
	2 dormitorios	196,908	41.28%
	3 dormitorios	124,101	26.02%
	4 dormitorios	26,578	5.57%
	5 dormitorios y más	7,432	1.55%

Fuente: Elaboración con base en INEGI (2020).

De las 476,944 viviendas particulares censadas (véase Tabla 19): a) El 97.69% dispone de agua entubada (en 320 viviendas no se especificó); b) 99.16% dispone de drenaje (en 363 viviendas no se especificó) y; c) 83.85% dispone de tinaco o cisterna para almacenar agua (en 527 viviendas no se especificó) (INEGI, 2020).

**Tabla 19**

*Viviendas particulares habitadas en Puebla capital según disponibilidad de agua entubada, drenaje y equipamiento.*

Viviendas (476,944)		Cantidad	Porcentaje
Disponibilidad de agua entubada	Sí	465,939	97.69%
	No	10,685	2.24%
Con disponibilidad (465,939)	Por servicio público de agua	428,291	91.92%
	Por otros medios (pipa, pozo, etcétera)	37,648	8.08%
	Dentro de la vivienda	411,214	88.25%
	Solo en patio o terreno	54,725	11.74%
Disponibilidad de drenaje	Sí	472,959	99.16%
	No	3,622	0.76%
Equipamiento para almacenar agua	Tinaco o cisterna	399,919	83.85%
	Tinaco o cisterna	76,498	16.03%

Fuente: Elaboración con base en INEGI (2020).

Correspondiente a bienes y TIC, de las 476,944 viviendas particulares censadas: a) 427,137 (89.55%) tienen disponibilidad y; b) 49,457 (10.36%) no disponen de ellos (350 viviendas no fueron especificadas), cuyo desglose (véase Tabla 20), permite advertir que: Si bien el porcentaje general de disponibilidad es muy alto, en términos pormenorizados, todavía existen importantes rezagos en rubros de primera necesidad que limitan el pleno desarrollo de las actividades del hogar, laborales, académicas y de movilidad de la población capitalina; no obstante que, Puebla capital es la cuarta ciudad de mayor jerarquía urbano-demográfica y socioeconómica del país. Por mencionar algunos ejemplos: a) 25.13% de las viviendas (393,459 personas) no disponen de lavadora para realizar actividades domésticas. b) 50.44% de las viviendas (860,453 personas) no disponen de equipo de cómputo y 35.96% (587,665 personas) no disponen de Internet para realizar actividades laborales y académicas desde el hogar, en un contexto específico (pandemia) en el cual se han intensificado dichas actividades. c) Y, promediando el porcentaje que no cuenta con automóvil, ni con motocicleta, ni con bicicleta como medio de transporte, el 76.61% de las viviendas no disponen de por lo menos alguno de dichos medios de transporte particular (1,270,000 personas).

Finalmente, de las 476,944 viviendas particulares censadas: a) El promedio de habitantes por vivienda es de 3.53 personas; b) el promedio de cuartos por vivienda es de 4.24; c) el porcentaje de viviendas sin energía eléctrica es de 0.21%; d) el porcentaje de viviendas sin agua entubada es de 2.24% y; e) el porcentaje de viviendas sin sanitario ni drenaje es de 0.35%.

**Tabla 20**

*Viviendas particulares habitadas en Puebla capital según disponibilidad de bienes y TIC.*

Bienes/TIC	Sí disponen	Porcentaje	No disponen	Porcentaje
Refrigerador	427,137	89.56%	49,457	10.37%
Lavadora	356,688	74.79%	119,875	25.13%
Horno de microondas	260,060	54.53%	216,494	45.39%
Automóvil	215,558	45.20%	261,006	54.72%
Motocicleta	28,477	5.97%	448,018	93.94%
Bicicleta como transporte	89,331	18.73%	387,202	81.18%
Radio	379,940	79.66%	96,615	20.26%
Televisión	452,065	94.78%	24,501	5.14%
Equipo de cómputo o Tablet	235,985	49.48%	240,560	50.44%
Telefonía fija	221,953	46.54%	254,573	53.38%
Teléfono celular	440,958	92.45%	35,619	7.47%
Internet	305,028	63.95%	171,518	35.96%
Servicio de T.V. satelital o cable	187,780	39.37%	288,756	60.54%
Servicio de Streaming	116,994	24.53%	359,557	75.39%
Consola de videojuegos	69,751	14.62%	406,696	85.27%

Fuente: Elaboración con base en INEGI (2020).

Ahora bien, El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social [CONEVAL, 2020], plantea que el Índice de Rezago Social [IRZ] (como medida que pondera cuatro indicadores de carencias sociales en educación, salud, servicios básicos y vivienda) de la capital del estado es de -1.128401; es decir que, su grado de rezago social recae en la categoría de muy bajo, ocupando la posición 2,303 a nivel nacional. Del 1,692,181 capitalinos, porcentualmente el IRZ se desagrega

(según indicadores) de la siguiente manera: a) El 2.3% de la población de 15 años o más es analfabeta; b) el 5.4% de la población de 6 a 14 años no asiste a la escuela; c) el 21.5% de la población de 15 años y más tiene educación básica incompleta; d) el 29% de la población no es derechohabiente a servicios de salud; e) el 1.2% de la población habita en viviendas con piso de tierra; f) el 0.5% de la población no dispone de excusado o sanitario en su vivienda; g) el 2.2% de la población no dispone de agua entubada de la red pública en su vivienda; h) el 0.8% de la población no dispone de drenaje en su vivienda; i) el 0.2% de la población no dispone de energía eléctrica en su vivienda; j) el 25.2% de la población no dispone de lavadora en su vivienda y; k) el 10.4% de la población no dispone de refrigerador en su vivienda (CONEVAL, 2020; INEGI, 2020).

Con respecto a su Índice de Desarrollo Humano [IDH], Gutiérrez (2007) plantea que, se trata de una propuesta alternativa al indicador economicista del Producto Interno Bruto [PIB] per cápita (basado en el tener); que se enfoca en el bienestar y las capacidades del ser humano (centrado en el ser), para indicar que los factores materiales son insuficientes para medir el desarrollo. En este sentido, son las oportunidades reales de derechos fundamentales (como la esperanza de vida prolongada, la salud, la educación y el ingreso dignos) que gozan los individuos, lo que efectivamente mide su desarrollo. En otras palabras, las libertades humanas son el medio principal y el fin para para lograr el desarrollo. El IDH evalúa el nivel medio de desarrollo de cada país (el cual puede desagregarse por entidad federativa y por municipio), a partir de los indicadores: a) Esperanza de vida (longevidad y salud); b) alfabetización y escolarización (instrucción y acceso al saber) y; c) PIB per cápita (disposición de un nivel de vida digno). El IDH de Puebla capital en el año 2015 fue de 0.795; es decir que, su grado de desarrollo humano recae en la categoría de alto (INAFED, 2015).

En términos político-administrativos, Puebla capital se divide en 17 juntas auxiliares (véase Tabla 21 y Figura 4). En el Capítulo XXVII (que comprende los Artículos 224 al 233) de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla [LOMEP, 2001], se precisa que las juntas auxiliares son órganos desconcentrados de la administración pública municipal, electas mediante plebiscito (celebrado el cuarto domingo del mes de enero) por un periodo de tres años (que principia el segundo domingo del mes de febrero) e integradas por un presidente auxiliar y cuatro regidores (con sus respectivos suplentes). Asimismo, en el Capítulo 6 (que comprende los Artículos 108 al 111) del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla [COREMUN, 2004], se indica que el objeto de las juntas auxiliares consiste en coadyuvar a la administración pública municipal en el desempeño de sus funciones; disponiendo para tal efecto, de facultades y atribuciones que la propia LOMEPE (2001) les asigna (véase Tabla 22).

### **Tabla 21**

*Juntas auxiliares de Puebla capital según cantidad de población en 2010<sup>3</sup>.*

Junta auxiliar	Población (Personas)
General Ignacio Zaragoza	89,709
Ignacio Romero Vargas	51,379
La Libertad	30,544
La Resurrección	78,888
San Andrés Azumiatla	8,509
San Baltazar Campeche	341,640
San Baltazar Tetela	3,683
San Felipe Hueyotlipan	33,596
San Francisco Totimehuacán	186,715
San Jerónimo Caleras	73,771
San Miguel Canoa	14,863
San Pablo Xochimehuacán	64,824
San Pedro Zacachimalpa	4,387
San Sebastián de Aparicio	64,086

<sup>3</sup> Ya que el Ayuntamiento de Puebla no ha actualizado la información estadística de sus juntas auxiliares (de conformidad a INEGI 2020), para elaborar la Tabla 19 se usó la información disponible en su página WEB: <https://pueblacapital.gob.mx/juntas-auxiliaresoficial>, según la Coordinación General de Transparencia [CGT].

Santa María Guadalupe Tecola	1,414
Santa María Xonacatepec	23,379
Santo Tomás Chautla	6,575
Población total <sup>4</sup>	1,077,962

Fuente: Elaboración con base en el COREMUN (2004) y la CGT (2010).

## Tabla 22

### *Principales facultades-atribuciones de las juntas auxiliares de Puebla capital.*

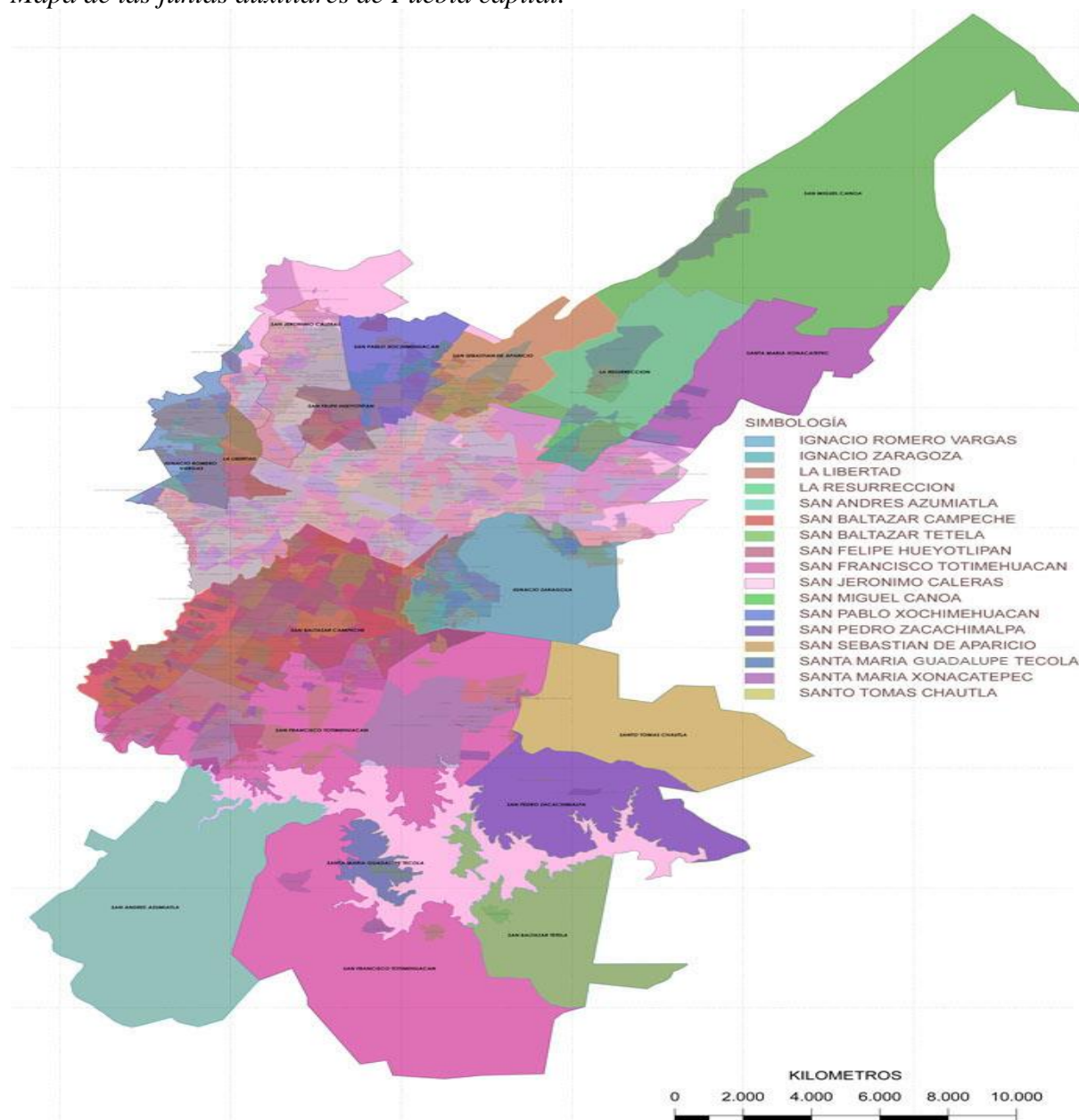
1.- Remitir al Ayuntamiento, con la oportunidad debida para su revisión y aprobación, el proyecto de presupuesto de gastos del año siguiente.
2.- Ayudar al Ayuntamiento en el desempeño de las funciones que le encomiende.
3.- Dar las facilidades y coadyuvar en su caso con el Ayuntamiento para que este procure la seguridad y el orden público del pueblo.
4.- Gestionar ante el Ayuntamiento de su jurisdicción, la construcción de las obras de interés público que considere necesarias.
5.- Nombrar, a propuesta del presidente de la junta, al secretario y tesorero de la junta auxiliar, los que son funcionarios de confianza y podrán ser removidos libremente.
6.- Asumir por acuerdo delegatorio de facultades y por encomienda directa del presidente Municipal, el desempeño de alguna actividad no especificada en su cargo, pero compatible con el mismo.
7.- En coordinación con el Ayuntamiento, garantizar el funcionamiento para la ciudadanía, de la o las ventanillas para servicios y queja.
8.- Fomentar las actividades deportivas, culturales y educativas, sugiriendo las acciones necesarias al Ayuntamiento para su incorporación dentro de los programas municipales respectivos, estando, en todo caso, obligados a seguir la normatividad que en esta materia establezcan las autoridades competentes.
9.- Impulsar los programas y las acciones implementadas por el Ayuntamiento en favor de las personas con discapacidad, niñas y niños, mujeres y personas adultas mayores, las que promuevan organismos nacionales e internacionales, así como llevar a cabo campañas de sensibilización y cultura de la denuncia de la población para fomentar el respeto hacia los mismos.
10.- Preservar, enriquecer y promover las lenguas originarias, conocimientos y todos los elementos que constituyan la cultura e identidad propios de los Pueblos Indígenas, así como sus usos y costumbres, fiestas, artesanías, vestimenta tradicional, expresiones musicales y gestionar ante el Ayuntamiento, los recursos económicos necesarios para este propósito.
11.- Realizar en los plazos legalmente establecidos la entrega-recepción a la junta auxiliar entrante, en la cual deberá estar presente un representante de la Contraloría Municipal.
12.- Las demás que les encomiende el Ayuntamiento.

Fuente: LOMEPE (2001: 127-128).

<sup>4</sup> La población total de la Tabla 19 no corresponde con la población total de Puebla capital según el Cuestionario Básico del Censo de Población y Vivienda 2010 de INEGI (la cual ascendió a 1,539,819 personas), debido a que, administrativamente, la cabecera municipal (Puebla Centro) no se integra-contempla en ninguna junta auxiliar.

## Figura 4

*Mapa de las juntas auxiliares de Puebla capital.*



Fuente: CGT (2010).

## **Diseño del estudio de casos múltiple: las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán, a partir del análisis del PPP**

Creswell (2014. Traducción libre) plantea que, el diseño de estudios de caso cualitativos funciona para estudiar procesos, actividades y eventos. Hernández Sampieri et al. (2014: 2) señalan que, “[...] el estudio de caso se centra en la descripción y el examen o análisis en profundidad de una o varias unidades y su contexto de manera sistémica y holística”. Asimismo: a) que los estudios de caso no se definen por los métodos-técnicas que utilizan, sino por su objeto de análisis; b) que sus funciones principales (según su enfoque cualitativo, cuantitativo o mixto), son: i) describir fenómenos sociales en su realidad contextual, ii) analizar sus patrones, iii) explicar cómo ocurren (causalidad), iv) evaluar sus procesos y v) resolver problemáticas y; c) que son útiles para sustentar-confirmar, extender-complementar o desafiar-desarrollar una teoría (Hernández Sampieri et al., 2014).

En este sentido, de conformidad a la naturaleza del problema (a partir del enfoque cualitativo), el estudio de casos propuesto: a) Se enfoca en describir-interpretar la gobernanza urbana de Puebla capital; es decir, el proceso de gobernar interactivo entre agentes gubernamentales y no gubernamentales en el territorio municipal (objeto de análisis). b) Por lo tanto, abarca solo las funciones descriptiva y analítica, quedando descartadas las de explicación, evaluación y solución, por tratarse de funciones con una naturaleza-alcance (enfoque cuantitativo o mixto) distintos al objeto de análisis. c) Y, es útil para sustentar-confirmar el cuerpo pre teórico-ecléctico de la gobernanza, ya que no es el propósito de la investigación extender-complementar ni desafiar-desarrollar la teoría.

Por su parte, Yin (2003. Traducción libre; 2004. Traducción libre) establece que, los estudios de caso: a) Poseen una mayor profundidad de análisis del fenómeno estudiado en un

contexto y temporalidad específicos (hechos de primera mano); b) se adaptan a estudios en donde no es posible controlar los eventos analizados; c) permiten responder a preguntas empíricas descriptivo-explicativas del tipo *qué* (pasó), *cómo* (sucedió) o *por qué* (ocurrió); d) son útiles para contribuir al conocimiento de fenómenos contemporáneos complejos (sean individuales, grupales, organizacionales, sociales, políticos, etcétera); e) pueden diseñarse considerando un caso único o múltiples casos (comparándolos), así como una unidad de análisis holística o múltiples unidades de análisis incrustadas (véase Tabla 23) y; f) presentan seis tipologías según su alcance: i) Exploratorio, ii) descriptivo o iii) explicativo (véase Tabla 24).

Al respecto: a) El estudio se circunscribe a Puebla capital en el año 2021; b) no es posible controlar las conductas humanas institucionalizadas (del gobierno) y voluntarias (de la sociedad) que estructuran el proceso de gobernar interactivo; c) la pregunta de investigación (descriptiva) *qué*, posibilita el análisis de los factores que determinan la gobernanza urbana; d) la gobernanza urbana es un fenómeno multifactorial moderno, cuyo estudio deriva en la generación de conocimiento sobre el gobierno, sobre su habilidad relacional con la sociedad en el proceso de gobernar, sobre el proceso decisorio de las políticas públicas y la gestión pública mediante un formato coproducido, etcétera; e) para el diseño del estudio se estima un caso múltiple-incrustado y; f) una tipología 4 descriptiva.

### Tabla 23

*Tipos de diseño de estudios de caso.*

Diseño	Holístico: Una unidad de análisis	Incrustado: Múltiples unidades de análisis
Caso único	Caso	Caso
		Unidad de análisis 1
Caso múltiple	Caso 1	Unidad de análisis 2
		Unidad de análisis 1
	Caso 2	Unidad de análisis 2
		Unidad de análisis 1
		Unidad de análisis 2

Fuente: Elaboración con base en Yin (2003. Traducción libre; 2004. Traducción libre).

**Tabla 24**

*Tipologías de estudios de caso según su alcance.*

Alcance	Caso único	Caso múltiple
Exploratorio	Tipología 1	Tipología 2
Descriptivo	Tipología 3	Tipología 4
Explicativo (causalidad)	Tipología 5	Tipología 6

Fuente: Elaboración con base en Yin (2003. Traducción libre; 2004. Traducción libre).

Para el diseño del caso, Creswell (2014. Traducción libre) advierte la necesidad de seleccionar: a) El escenario en donde se llevará a cabo el estudio; b) los participantes que serán observados-entrevistados; c) los eventos que los participantes serán observados-entrevistados haciendo; d) el proceso o la naturaleza evolutiva de los eventos llevados a cabo por los participantes en el escenario y; e) para resolver el problema del tamaño de la muestra (que en estudios cualitativos se caracteriza por ser pequeña en comparación con las grandes muestras que típicamente se identifican en los estudios cuantitativos), considerar al menos cuatro casos o unidades de análisis.

Sin embargo, para Yin (2003. Traducción libre; 2004. Traducción libre) el criterio de la muestra resulta irrelevante, argumentando que el enfocarse en el estudio de un caso único o múltiple (sea holístico o incrustado), es una cuestión que depende del objeto de análisis, del propósito-alcance de la investigación, así como de los recursos y tiempo con que cuenta el investigador para realizar el estudio. Advirtiendo que, para ambos tipos de casos existen ventajas y desventajas. Por ejemplo (ventaja), si bien con el estudio único es posible generar conocimiento y contribuir a la construcción teórica a partir de la elección de un caso idiosincrático (raro, crítico o que revele algo inusual); (desventajas) su elección puede someter al investigador a la sospecha de la audiencia (más allá de la singularidad del caso) de que su habilidad-experiencia se limita al estudio de un caso y, al mismo tiempo, existe la crítica de que los casos únicos tienen un valor

analítico limitado (más allá de sus circunstancias únicas), aunando el riesgo de la falsedad del caso (de que no sea el caso esperado) si no se tiene especial cuidado en seguir una línea de investigación completa (diseño, selección, análisis e informe). Por el contrario (ventajas), la elección de analizar un caso múltiple puede fortalecer-potenciar los hallazgos del estudio, ya que sus elementos comparativos posibilitan bases más robustas para la generalización teórica (mayor riqueza analítica); al tiempo que, se demuestra a la audiencia que el investigador puede practicar el ciclo completo de la investigación con más de un caso (habilidad-experiencia) y se anula la crítica de la idiosincrasia (relacionada con el estudio único). Empero (desventaja), dependiendo del número de casos seleccionados (si la muestra es grande), los estudios múltiples suelen demandar una cantidad extensa de recursos y tiempo, por lo que suelen requerir de todo un cuerpo de investigación y apoyo institucional.

Por otro lado, Yin (2003. Traducción libre; 2004. Traducción libre) señala que la selección-análisis de los casos en el estudio múltiple, no se realiza con base en una lógica de muestreo, sino en función de una lógica de replicación, en donde los casos ofrecen dos posibilidades de análisis (de similitud o de contraste), como: a) Replicaciones literales, como casos que presentan condiciones semejantes (símiles) que corroboran la producción de un fenómeno social; es decir que, el análisis se centra en los aspectos comunes de los casos, identificándoseles como manifestaciones del mismo fenómeno social. b) Replicaciones teóricas, como casos que presentan condiciones opuestas (contrastantes) que refutan la manifestación de un fenómeno social; es decir que, el análisis se centra en los aspectos diferenciales de los casos, identificándoseles como variaciones teórico-hipotéticas.

Tomando como base las consideraciones de Creswell (2014), Hernández Sampieri et al. (2014) y Yin (2003; 2004), tenemos:

### *Aproximación metodológica*

Investigación sustentada en el enfoque cualitativo, el paradigma filosófico constructivista-interpretativista, el diseño de estudios de caso cualitativos y los métodos-técnicas de observación, entrevistas, documentales y audiovisuales.

### *Diseño múltiple-incrustado (tipología descriptiva)*

Con base en un ejercicio reflexivo por parte del investigador, considerando las capacidades analíticas y, sobre todo, ajustándose a la problemática y objetivos de la investigación, se estima un estudio de casos descriptivo-múltiple: Las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán del municipio de Puebla, en el año de transición política 2021 (gobernando MORENA en el periodo 2018-2021 y alternando con la coalición PAN-PRI-PRD en el periodo 2021-2024). Y, de conformidad a las Reglas de Operación (2020), se estima una unidad de análisis incrustada: El PPP en sus vertientes de alto impacto y focalizada.

Al respecto: a) Si bien las características urbano-demográficas, socioeconómicas y político-administrativas de los casos seleccionados advierten posibles contrastes en el análisis, éste se llevará a cabo considerándolos como réplicas literales, como manifestaciones del mismo fenómeno social; es decir que, el análisis se centra en los aspectos comunes de los casos, en el estudio de sus condiciones similares. En otras palabras (no obstante, su diferenciación contextual), los casos no fueron seleccionados para contrastarlos teóricamente, sino para advertir condiciones teóricas similares y; por ende, sustentar-confirmar el enfoque pre teórico-ecléctico de la gobernanza urbana (llegar a una generalización analítica con base en la evidencia resultante de la replicación literal). b) Al considerar dos casos y su respectiva unidad incrustada, se tienen cuatro elementos de análisis (véase Tabla 25), con lo cual se atiende la recomendación de Creswell (2014) para solucionar el problema de la muestra.

### ***Escenario del estudio***

Las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán, que de conformidad a las Reglas de Operación (2020), será el lugar en donde se llevaron a cabo las Asambleas Comunitarias, en donde radica la población objetivo (según Zonas de Atención Prioritaria [ZAP], como localidades rurales y urbanas que presentan elevados índices de marginación-rezago social).

### **Tabla 25**

*Diseño de caso múltiple con unidad de análisis incrustada.*

Caso Múltiple	Unidad de Análisis Incrustada
Caso 1: Junta auxiliar de Ignacio Zaragoza	Unidad de análisis 1: PPP vertiente de alto impacto
	Unidad de análisis 2: PPP vertiente focalizada
Caso 2: Junta auxiliar de San Francisco Totimehuacán	Unidad de análisis 1: PPP vertiente de alto impacto
	Unidad de análisis 2: PPP vertiente focalizada

Fuente: Elaboración propia.

### ***Métodos-técnicas de recolección de datos***

Con la finalidad de atender las recomendaciones de Creswell (2014), de no depender de uno solo, sino utilizar diversos métodos-técnicas para aprender los significados y desarrollar una imagen sistémica-holística del objeto de análisis; la recolección de datos se realizará mediante: a) Observación directa-pura (no participante) con registro desestructurado; b) entrevistas a profundidad-semiestructuradas, cara a cara (en persona); c) documentos públicos institucionales: El PMD (2018-2021) y el 3er informe (2021) y; d) material audiovisual en formato: Audio-video, fotográfico, página web y redes sociales. Lo que permitirá aprovechar sus fortalezas y reducir sus limitaciones a través de su complementariedad.

### *Los participantes observados-entrevistados*

De conformidad a las Reglas de Operación (2020), el programa es presidido por un Consejo de Presupuesto Participativo [CPP], el cual está integrado por 16 agentes (véase Tabla 26). En este sentido, el CPP es la agencia-instancia de responsabilidad primaria encargada de analizar las propuestas, determinar las acciones, priorizar su ejecución, atender las recomendaciones, generar la información, realizar las gestiones, dar seguimiento a las acciones, interpretar la normatividad, resolver las controversias y demás facultades vinculadas al programa. Por lo que, normativamente, el estudio debería ceñirse a la observación-entrevistas de los agentes que integran el CPP.

Sin embargo, de conformidad a: a) La naturaleza del problema, cuya esencia es el estudio de la triangulación gobierno, mercado y sociedad civil en el proceso decisorio y la gestión pública municipal (el proceso de gobernar interactivo); y no el estudio del proceso burocrático-interorganizacional que constituye el programa (organización jerárquica y coordinación interorganizacional del gobierno). b) Las capacidades, economías y tiempos estimados para poder desarrollar la investigación. c) Las posibles limitaciones (impuestas por la contingencia sanitaria) en la accesibilidad al ambiente, a los eventos o a los participantes. d) Se estima que, realizar en total 32 observaciones-entrevistas (con base en el condicionante de la transición política 2021) a autoridades salientes y en funciones, es un proceso que requeriría una serie de capacidades (de sistematización y análisis de la información), de recursos variados (económicos, de accesibilidad, etcétera) y temporalidad (para concluir-presentar la investigación a la audiencia) que van más allá de las disponibles por el investigador. e) Lo anterior, no supone dismantelar la estructura metodológica de la investigación (la observación-entrevista y el análisis documental-audiovisual); supone, más bien, responder con habilidad de adaptación y coherencia sistemática a las circunstancias que condicionan el proceso de investigación, en función del objeto de estudio

(problemática) y la experiencia-intereses (capacidades) del investigador. f) Por lo tanto, el abordaje general utilizado para enfocar el fenómeno social seguirá basándose en la estrategia metodológica planteada; empero, considerando únicamente a los agentes gubernamentales directamente implicados en el proceso interactivo, según las vertientes del programa (concernientes a acciones detonadoras de bienestar). Es decir que, se descarta del análisis a los agentes que, si bien forman parte de la estructura del programa, no forman parte del proceso de ajuste-negociación y arreglo de intereses que permite consensuar la interacción gobierno-sociedad en la toma y gestión de las decisiones. g) Y, si bien los agentes económicos (según la teoría) forman parte de la triangulación que debe existir en el proceso de gobernar municipal, las Reglas de Operación (2020) no contemplan su interacción directa con la sociedad beneficiaria del programa. La interacción gobierno-mercado se da más bien a través de mecanismos de asociación público-privada que no incluyen la participación ciudadana; sino que, son más bien arreglos en donde el gobierno con base en su normatividad asigna la ejecución de obras y provisión de servicios a las empresas. Así pues, solamente se dará énfasis al mecanismo de participación democrática contemplado en las Reglas de Operación (2020), que considera únicamente las interacciones gobierno-sociedad civil beneficiaria del programa.

### **Tabla 26**

*El Consejo de Presupuesto Participativo.*

Agente	Cargo-función
Presidencia Municipal	Presidencia Honoraria
Titular de la Secretaría de Bienestar (Unidad Responsable)	Secretariado
Titular de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (Unidad Técnica)	Vocal
Titular de la Tesorería Municipal	Vocal
Regiduría Presidencia de la Comisión de Bienestar	Vocal

Regiduría Presidencia de la Comisión de Participación Ciudadana	Vocal
Regiduría Presidencia de la Comisión de Servicios Públicos	Vocal
Regiduría Presidencia de la Comisión de Patrimonio y Hacienda Pública Municipal	Vocal
Regiduría Presidencia de la Comisión de Infraestructura y Obra Pública	Vocal
Regiduría Presidencia de la Comisión de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente	Vocal
Regiduría Presidencia de la Comisión de Movilidad Urbana	Vocal
Regiduría Presidencia de la Comisión de Centro Histórico y Patrimonio Cultural	Vocal
Titular de la Contraloría Municipal (Unidad Normativa)	Vocal
Titular de la Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural	Derecho de voz
Representantes de Universidades	Derecho de voz
Integrantes del Consejo de Participación Ciudadana de Bienestar	Derecho de voz

Fuente: Elaboración con base en las Reglas de Operación (2020) del PPP.

Justificado el criterio de selección, los participantes observados-entrevistados en el proceso de gobernar interactivo, serán: a) Como agentes municipales: i) La presidenta municipal saliente, en su calidad de representante de la voluntad ciudadana, responsable de la toma de decisiones del gobierno y de la gestión pública. ii) Así como, los titulares en funciones de la Dirección de programas sociales y de la Coordinación del PPP, en su calidad de funcionarios facultados-responsables de ejecutar y dar seguimiento al programa (y en su calidad de representantes de la Secretaría de Bienestar y Participación Ciudadana). b) Como agentes auxiliares: i) Los presidentes en el año 2021 de las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán, que de conformidad a la LOME (2001) coadyuvan a la administración pública municipal en el desempeño de sus funciones; en este caso, relacionadas al programa. c) Y, como agentes sociales: i) Los presidentes en el año 2021 de los Comités de Participación Ciudadana de las juntas auxiliares

Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán, como instancias sociales que coadyuvan a la implementación del programa de conformidad a las Reglas de Operación (2020). Lo que arroja un total de 7 posibles observaciones-entrevistas (véase Tabla 27).

**Tabla 27**

*Agentes municipales, auxiliares y sociales a observar-entrevistar en el estudio de casos múltiple.*

Agentes	
Municipales	
Presidenta municipal saliente (Periodo 2018-2021)	Claudia Rivera Vivanco
Director de programas sociales en funciones de la Secretaría de Bienestar y Participación Ciudadana	Víctor Manuel Mayoral Muñoz
Coordinadora del PPP en funciones de la Secretaría de Bienestar y Participación Ciudadana	Lucía Jeannette Vega Arroy
Auxiliares	
Presidente auxiliar Ignacio Zaragoza en 2021	Alejandro Lázaro Martínez
Presidente auxiliar San Francisco Totimehuacán en 2021	Isaac Chetla Muñoz
Sociales	
Presidente del Comité de Participación Ciudadana Ignacio Zaragoza en 2021	Janeth Martínez Pliego
Presidente del Comité de Participación Ciudadana San Francisco Totimehuacán en 2021	Martín Damián Martínez Espinoza

Fuente: Elaboración propia.

### ***Eventos objeto de observación-entrevistas***

De conformidad a las Reglas de Operación (2020), serán los acuerdos celebrados en el año 2021 (proceso decisorio y gestiológico) entre agentes gubernamentales y no gubernamentales con respecto al programa, emanados de la realización de Asambleas Comunitarias en las ZAP pertenecientes a las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán. Mismos que se circunscriben al Catálogo de Acciones (véase Tabla 28), según vertientes de alto impacto y focalizada.

**Tabla 28**

*Catálogo de Acciones del PPP.*

Vertiente	Rubro	Acciones
-----------	-------	----------

Alto impacto	Obra pública	Suministro de material:	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Drenaje</li> <li>- Alcantarillado</li> <li>- Red eléctrica</li> <li>- Calles (pavimentación, empedrado, adoquín, guarniciones y banquetas)</li> </ul>	
focalizada	Servicios básicos	Instalación de alumbrado público	
		Instalación de señalética	
	Mejoramiento de espacios públicos	Instalación de mobiliario urbano	
		Instalación de gimnasios al aire libre	
		Colocación de malla ciclónica	
		Dotación de pintura	
		Rehabilitación de áreas verdes	
		Instalación de juegos infantiles	
		Colocación de huertos comunitarios	
		Techados de espacios públicos (domos)	
		Mejoramiento de espacios educativos	Dotación de impermeabilizante
			Dotación de pintura
	Dotación de instrumentos musicales		
	Dotación de paquetes de libros		
	Dotación de material didáctico		
	Instalación de juegos infantiles		
	Suministro de aulas prefabricadas		
	Equipamiento en mobiliario escolar		
	Colocación de huertos escolares		
	Colocación de paneles solares		
Acciones fuera del catálogo	Acciones priorizadas por ciudadanos, realizables de conformidad a:		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La viabilidad presupuestaria,</li> <li>- La viabilidad técnica y,</li> <li>- La autorización de la agencia- instancia pública o privada que según la naturaleza de la acción corresponda aprovisionar.</li> </ul>		

Fuente: Elaboración con base en las Reglas de Operación (2020) del PPP.

### ***La naturaleza evolutiva de los eventos***

De conformidad al proceso de implementación expuesto en las Reglas de Operación (2020), se contemplan 5 etapas: a) La planeación, correspondiente a la asignación presupuestal para el ejercicio fiscal correspondiente (2021), la zonificación de atención (ZAP) y la presentación

pública de los objetivos y vertientes del programa. b) La ejecución, correspondiente a la realización de diagnósticos comunitarios, la publicación de la convocatoria, la celebración de Asambleas Comunitarias, la identificación de necesidades, su priorización, la selección de los Representantes Ciudadanos y los Comités de Participación Social, la realización de reuniones informativas de las acciones aprobadas y la elaboración del expediente técnico. c) La entrega de la acción, correspondiente a la formalización mediante acta de entrega-recepción. d) El seguimiento y evaluación, correspondiente al monitoreo periódico de los recursos ejercidos, de las acciones ejecutadas y de las metas alcanzadas a través del Presupuesto Basado en Resultados [PbR]. e) Y, la transparencia, correspondiente a la difusión y el acceso a la información pública de conformidad a la legislación vigente en la materia.

### **Teoría, conceptualización y operacionalización de variables**

#### ***Teoría***

En ciencias sociales, las teorías pueden definirse como una serie de sentencias lógicas interrelacionadas sistemáticamente, cuyo objetivo es explicar un fenómeno social. La base de las ciencias sociales (y de las ciencias en general) es la observación. La observación se refiere a percibir (escuchar y ver) la realidad o los hechos. Las teorías funcionan para enfocar y explicar los hechos que observamos. La aspiración de toda ciencia es organizar muchos hechos en reglas generales llamadas leyes. Las leyes pueden definirse como sentencias universalmente válidas sobre la realidad (sobre los hechos). Sin embargo, las ciencias sociales no se rigen por leyes, lo cual no significa que los fenómenos sociales sean caóticos; más bien, recaen en patrones. Otras ciencias (como la física) son universalmente válidas; empero, las ciencias sociales se sostienen por teorías. Por lo tanto, ley y teoría no deben confundirse. La primera es una regularidad observada;

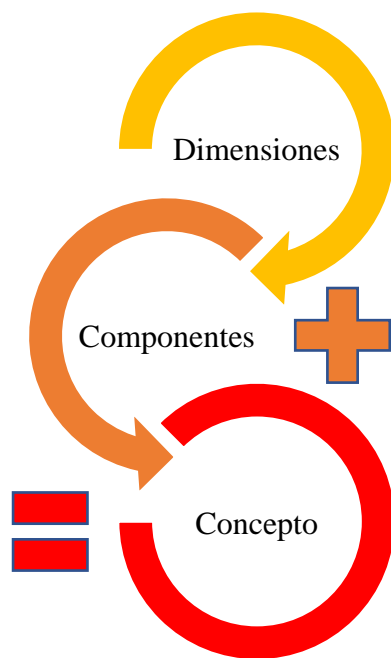
la segunda es una explicación sistemática que relaciona los aspectos particulares de un fenómeno social (Babbie, 2004. Traducción libre).

### ***Conceptualización***

Entonces, ¿Qué utiliza la teoría para explicar los fenómenos sociales? La respuesta: Utiliza conceptos. Los conceptos son elementos abstractos que representan a los fenómenos sociales observados en la realidad (en los hechos), respecto de un campo de estudio determinado (por ejemplo, el gobierno). Conceptualizar representa más que una simple definición o un planteamiento terminológico; más bien, constituye la construcción abstracta de la realidad (que trata de hacerse real) (Babbie, 2004. Traducción libre). En este sentido, un concepto se construye en función de sus dimensiones y componentes (véanse Figuras 5 y 6).

### **Figura 5**

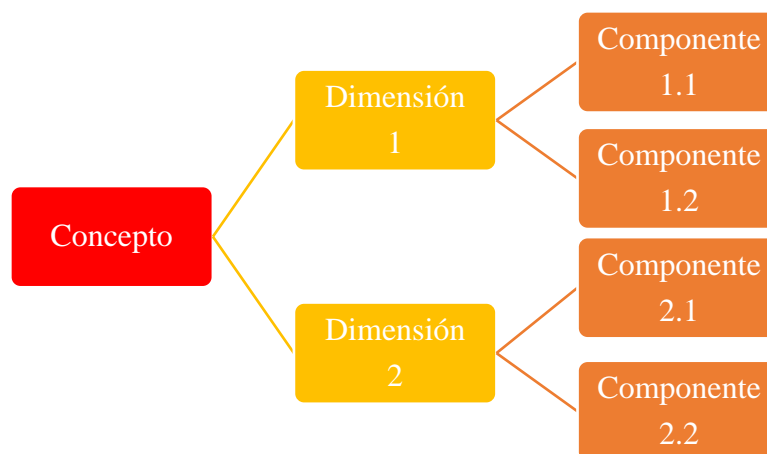
*Conceptualización o construcción de conceptos.*



Fuente: Elaboración con base en Babbie (2004. Traducción libre); Reguant y Martínez-Olmo (2014).

## Figura 6

*¿Cómo se construye el concepto?*

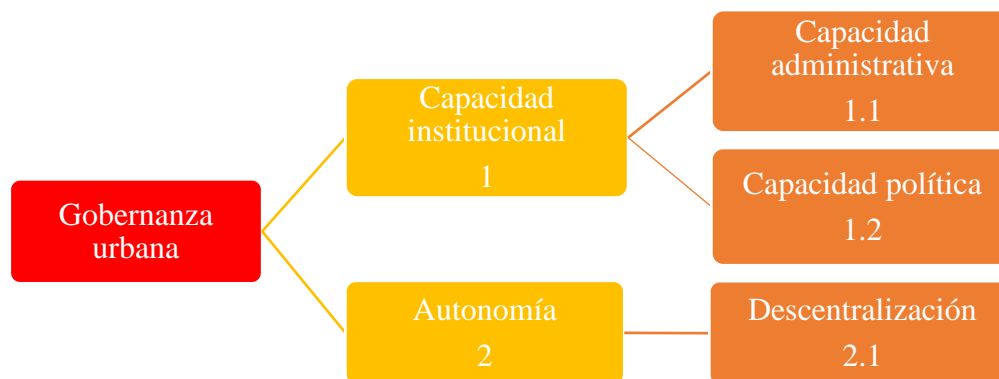


Fuente: Elaboración con base en Babbie (2004. Traducción libre); Reguant y Martínez-Olmo (2014).

Ahora bien, a continuación (véanse Figuras 7, 8, 9 y 10), se plantean las dimensiones y componentes de los conceptos centrales de la investigación (gobernanza urbana, capacidad institucional y autonomía) y de la unidad de análisis, a partir de los cuales se abstrae la realidad (conceptualización), para luego proceder a observarlos y medirlos objetivamente en los hechos (confrontarlos empíricamente, hacerlos reales).

## Figura 7

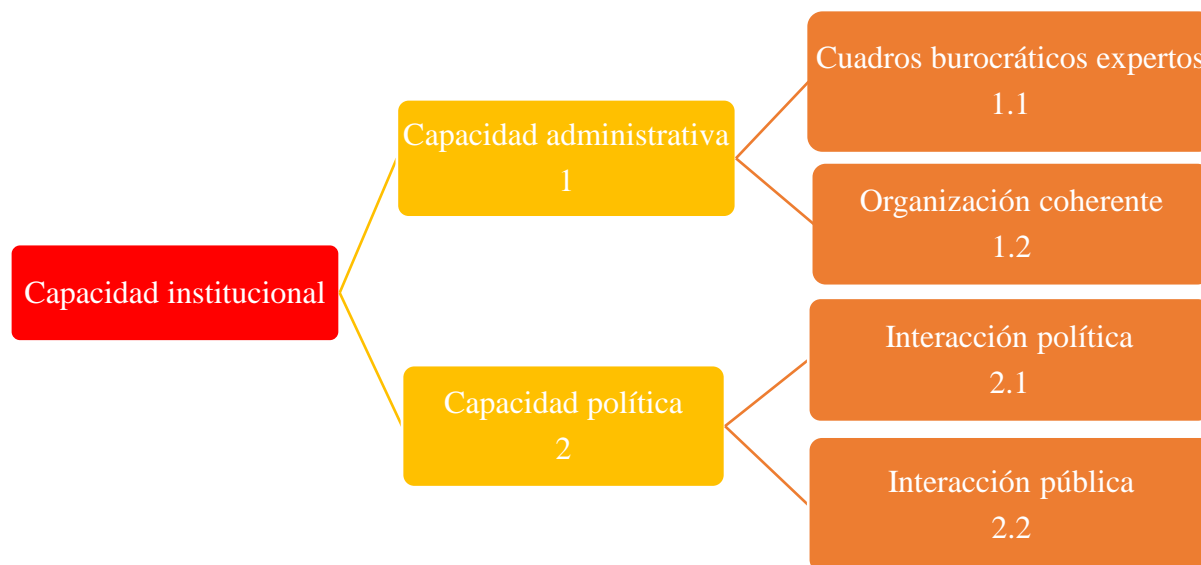
*Construcción del concepto de gobernanza urbana.*



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 8**

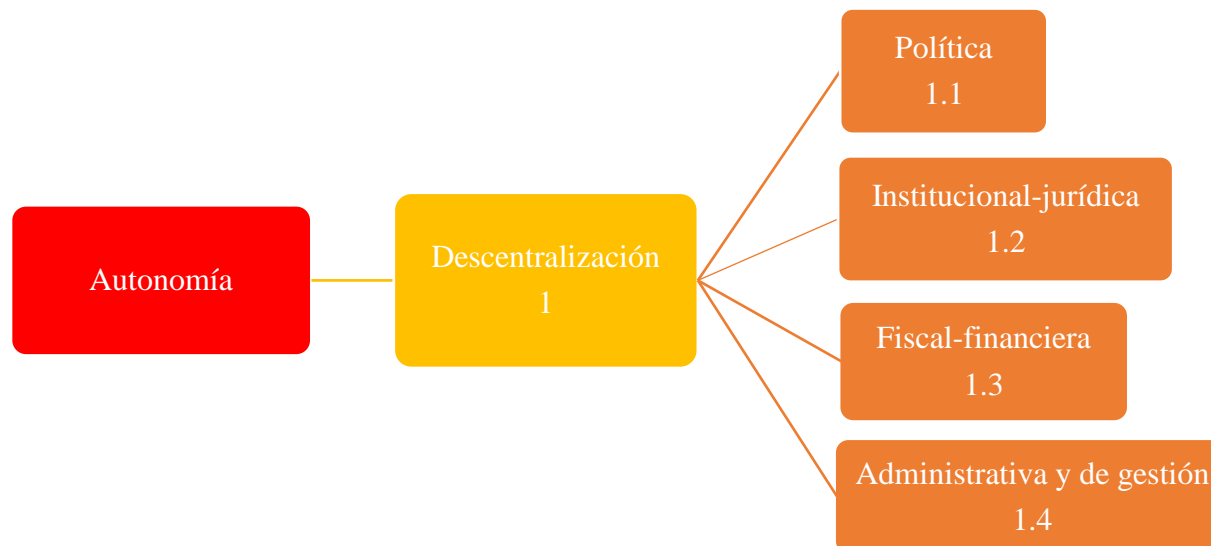
*Construcción del concepto de capacidad institucional.*



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 9**

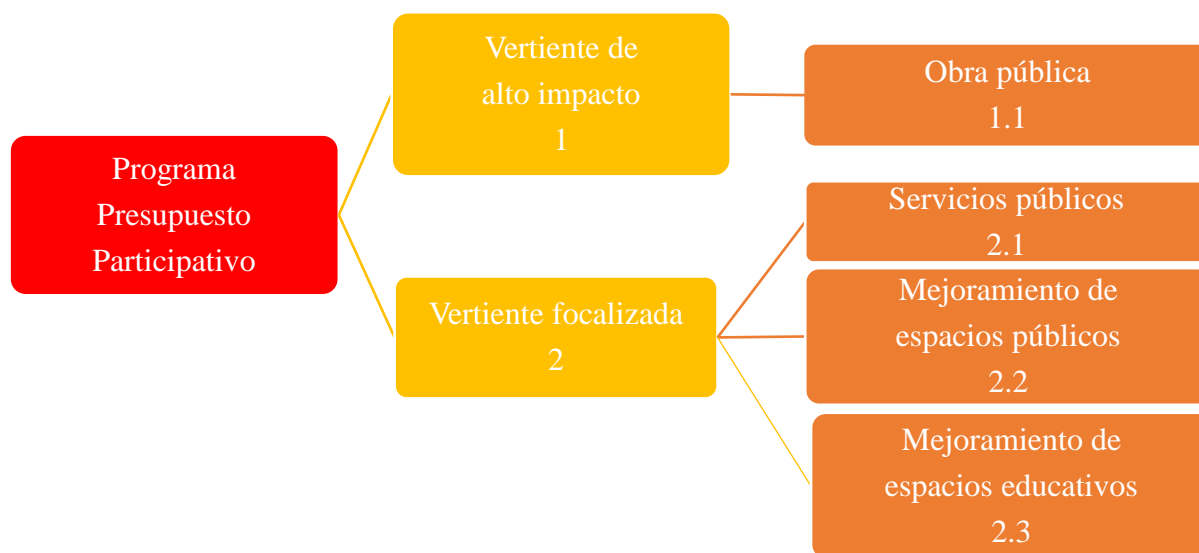
*Construcción del concepto de autonomía.*



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 10**

*Construcción de la unidad de análisis: programa presupuesto participativo.*



Fuente: Elaboración propia.

Identificadas las dimensiones-componentes de los conceptos centrales de la investigación y de la unidad de análisis, el paso siguiente es precisar los indicadores a partir de los cuales, dichas dimensiones-componentes podrán medirse. En ciencias sociales, es muy probable que los conceptos y sus dimensiones-componentes no puedan manifestarse en términos directamente observables. Sin embargo, esto no quiere decir que el proceso sea mera especulación, pues su objeto es conducir al investigador a la realidad (a los hechos) y poder confrontarla. Por ende, los indicadores deben ser manifestaciones objetivamente observables y medibles de las dimensiones-componentes del concepto (Babbie, 2004. Traducción libre; Reguant y Martínez-Olmo, 2014).

### ***Operacionalización de variables***

Al hablar de operacionalización de variables comúnmente surgen dos preguntas: ¿Qué es una variable? La respuesta: Es una agrupación lógica de atributos en fenómenos, contextos, individuos, etcétera, que son objeto de estudio (y son variables porque dichos atributos varían). Y, ¿Qué es un atributo en una variable? La respuesta: Son los características o elementos que

describen al objeto de estudio. Y, es precisamente en la relación entre atributos y conceptos-variables en que descansa el corazón de la descripción-explicación de las ciencias. Las variables pueden, por sí mismas, dar una potencial interpretación de las particularidades del objeto de estudio. Sin embargo, en los procesos de investigación, las variables sirven para relacionarse de tal forma que se encuentren expectativas más o menos lógicas de ello. Cuando se construye una serie de variables a las que se quiere relacionar, inmediatamente se determina una base de dependencia e independencia. Entonces, se tienen dos tipos de variables: a) La variable independiente (conocida como  $X$ ), que es una variable cuyos atributos no son problemáticos en un análisis, pero son tomados como tales; siendo que ésta se presume que causa o determina a una variable dependiente. b) La variable dependiente (conocida como  $Y$ ), que es una variable que se asume para ser dependiente o para ser causada por otra llamada variable independiente (Babbie, 2004. Traducción libre; Reguant y Martínez-Olmo, 2014).

Empero, ¿Cómo se determina la independencia o la dependencia de una variable? La respuesta: En función de la construcción del objeto de estudio (del problema de investigación). En ciencias sociales, dicha determinación se sustenta, principalmente, en tres modelos de causalidad (que causan los fenómenos sociales), a saber: a) Modelo de causalidad múltiple y simultánea, el cual se aplica a la conjunción de factores múltiples, actuando de manera simultánea para producir un fenómeno:  $X_1, X_2, X_3, X_n = Y$ . b) Modelo de causalidad secuencial, en donde el encadenamiento de una serie de factores desemboca secuencialmente en el fenómeno:  $X_1 \rightarrow X_2 \rightarrow X_3 \rightarrow X_n = Y$ . c) Modelo de causalidad intrincada, que explica la intrincación de uno o más factores que dan génesis al fenómeno de interés:  $X_2$  dentro de  $X_1$  que genera  $Y$  (Babbie, 2004. Traducción libre). En este sentido, el modelo uno es el que mejor se ajusta al análisis de la gobernanza urbana, al tratarse de un fenómeno social multifactorial construido de manera

simultánea (que obedece a la conjunción de factores o, dicho de otra forma, no existe encadenamiento secuencial ni intrincación entre factores); bajo el supuesto de que ésta es determinada por la capacidad institucional (como factor endógeno) y por la autonomía (como factor potencial).

Ahora bien, la operacionalización es un paso mayor que la conceptualización. La operacionalización es el proceso de desarrollar definiciones conceptuales operativas; es decir, especificar las operaciones exactas para la medición de una variable. Entonces, la operacionalización es equivalente a su definición operacional; esto es: La definición concreta-específica del concepto en términos de operaciones empíricas, por medio de las cuales las observaciones (los hechos) serán categorizadas (medir el concepto por medio de indicadores para hacerlo real) (Babbie, 2004. Traducción libre; Reguant y Martínez-Olmo, 2014).

Al respecto, Reguant y Martínez-Olmo (2014: 3-4, 6-7) plantean lo siguiente:

En este sentido, la operacionalización de conceptos/variables permite, por una parte, la elaboración de los instrumentos de medida, convirtiendo los indicadores en ítems o elementos de observación [...] La operacionalización de conceptos/variables es un proceso de desagregación de los elementos más abstractos -los conceptos teóricos-, hasta llegar al nivel más concreto, los hechos producidos en la realidad y que representan indicios del concepto, pero que podemos observar, recoger, valorar, es decir, sus indicadores [...] [La operacionalización de conceptos/variables] Es establecer un puente entre los conceptos y las observaciones y actitudes reales [...] Una vez que se han definido teóricamente los conceptos, los más complejos se desglosarán en dimensiones (áreas o aspectos específicos) que pasaremos a definir operativamente en variables. Cada una de las variables se desglosará [...] en *indicadores* [...] La selección y combinación de los indicadores debe

lograr representar las propiedades latentes del concepto, cumpliéndose de este modo con el criterio de *exhaustividad*. Igualmente debe darse que tanto las dimensiones entre sí como las variables dentro de una misma dimensión sean mutuamente excluyentes, lo que se conoce como criterio de *exclusividad*. Y como tercera condición aparece la *precisión*, esto es que deben distinguirse los atributos de las variables al máximo posible [...] El proceso lógico de operacionalización va desde el enunciado del fenómeno más general y abstracto que estudia la investigación, la definición de los conceptos que incluye ese fenómeno, la subdivisión de los conceptos más complejos en dimensiones, la definición de variables, y finalmente la búsqueda de los indicadores o correlatos empíricos de cada variable.

De tal suerte que, con base en la Tabla 29, la operacionalización de los conceptos/variables y la unidad de análisis es la siguiente (véanse Figuras 11, 12, 13 y 14):

**Tabla 29**

*Operacionalización de conceptos/variables.*

Variable Teórica

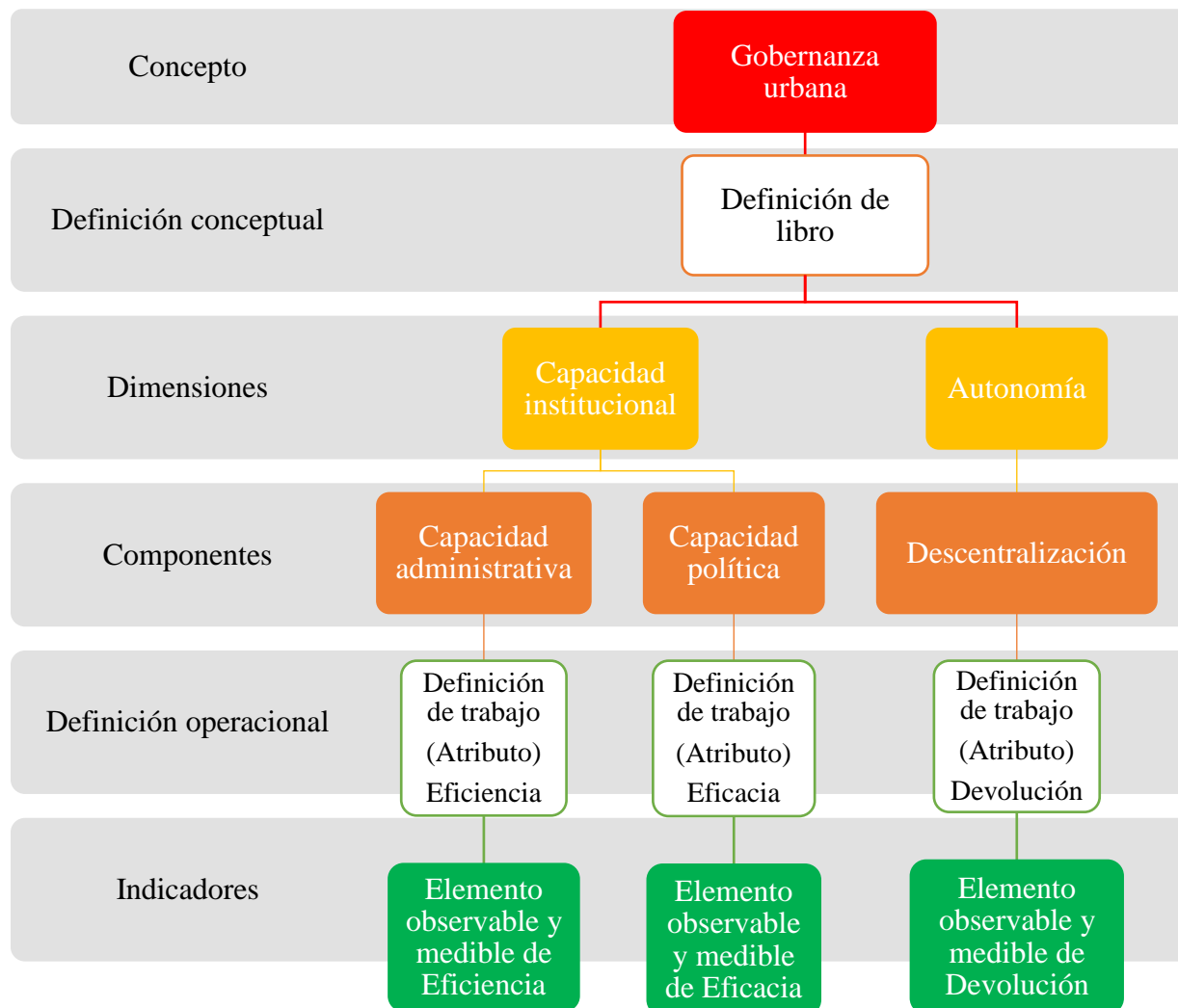
Concepto	Definición Conceptual	Dimensiones	Componentes	Definición Operacional	Indicadores
----------	-----------------------	-------------	-------------	------------------------	-------------

Variable Empírica

Fuente: Elaboración con base en Babbie (2004. Traducción libre); Reguant y Martínez-Olmo (2014).

**Figura 11**

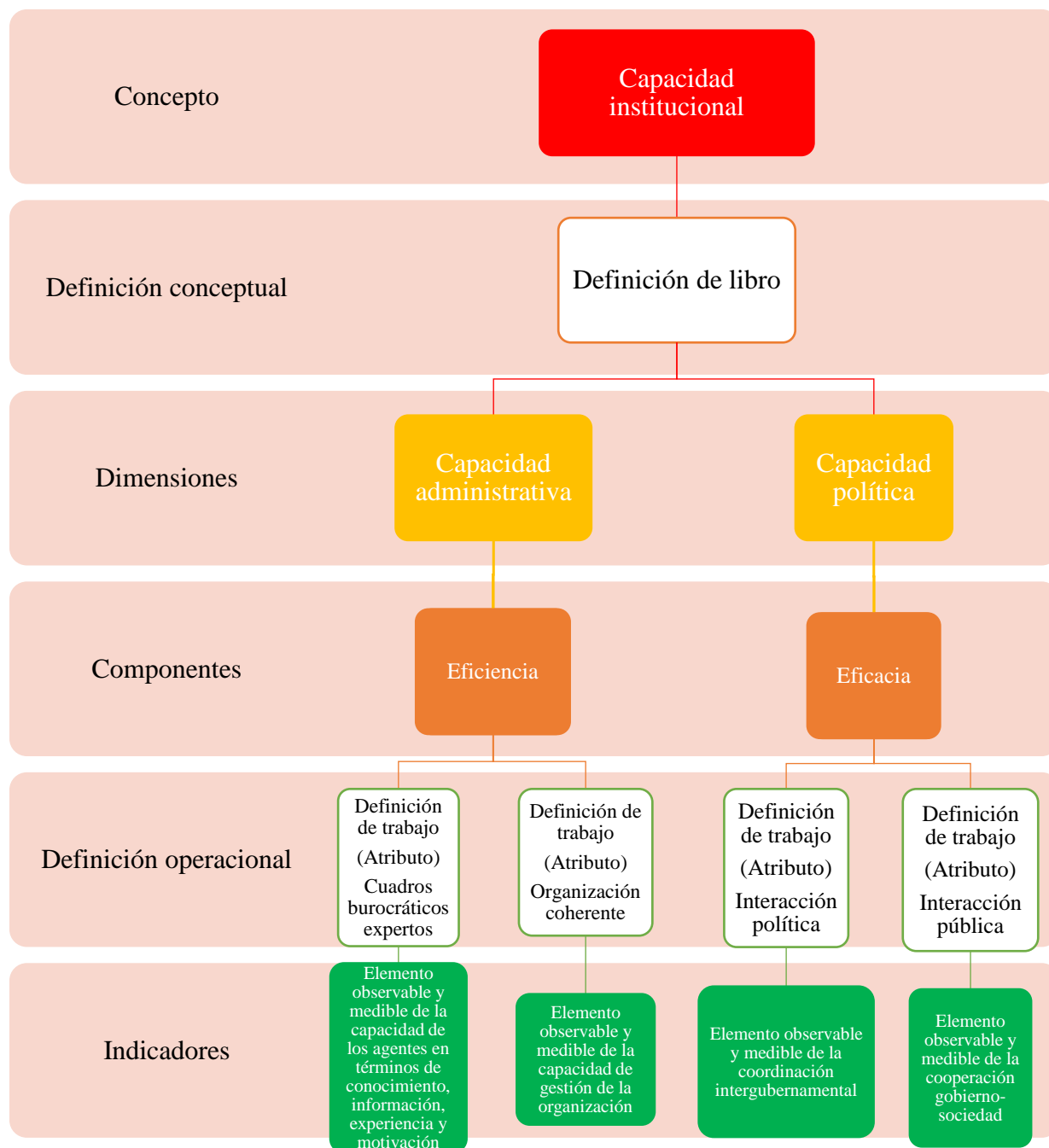
*Operacionalización del concepto/variable: gobernanza urbana.*



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 12**

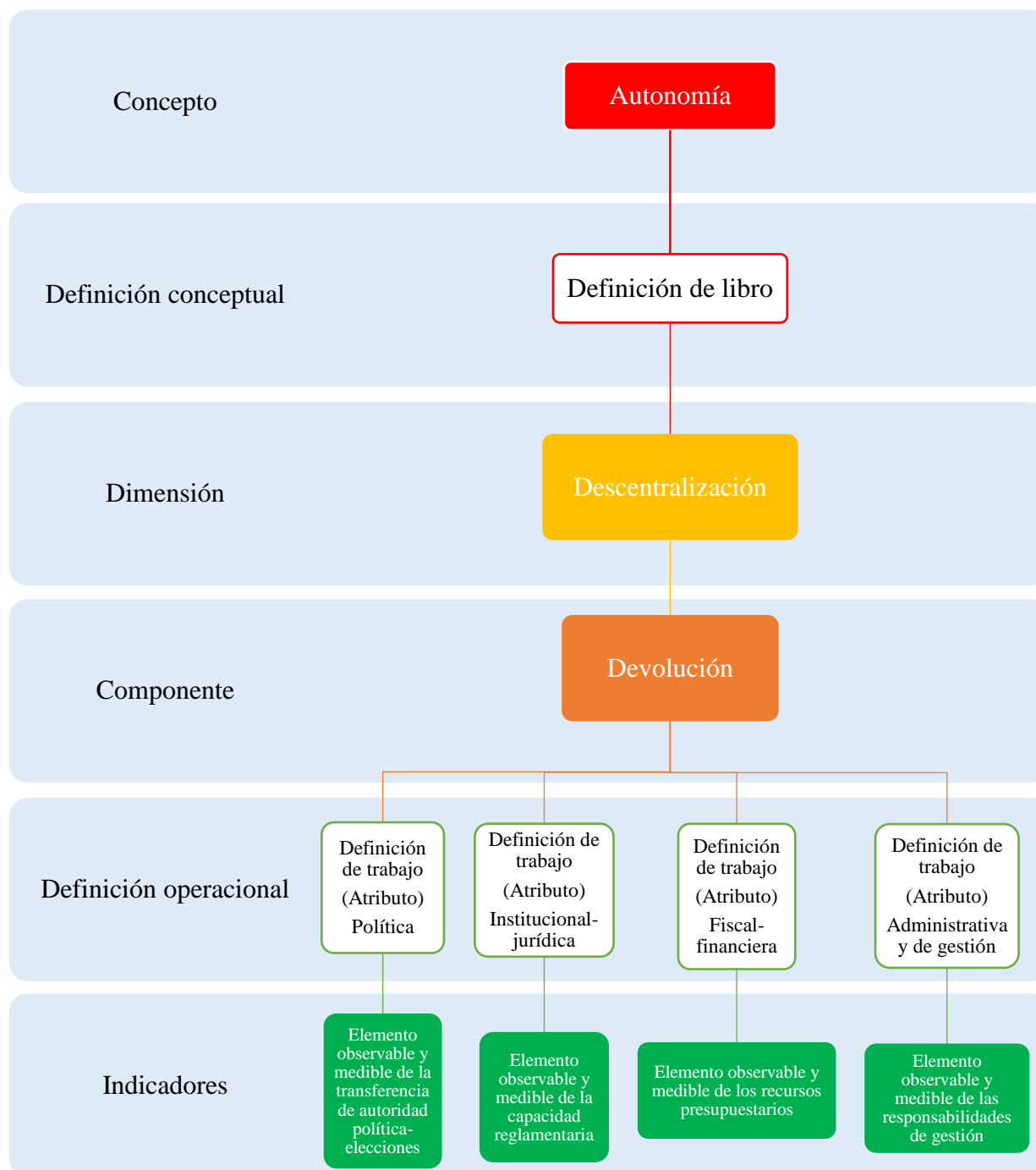
*Operacionalización del concepto/variable: capacidad institucional.*



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 13**

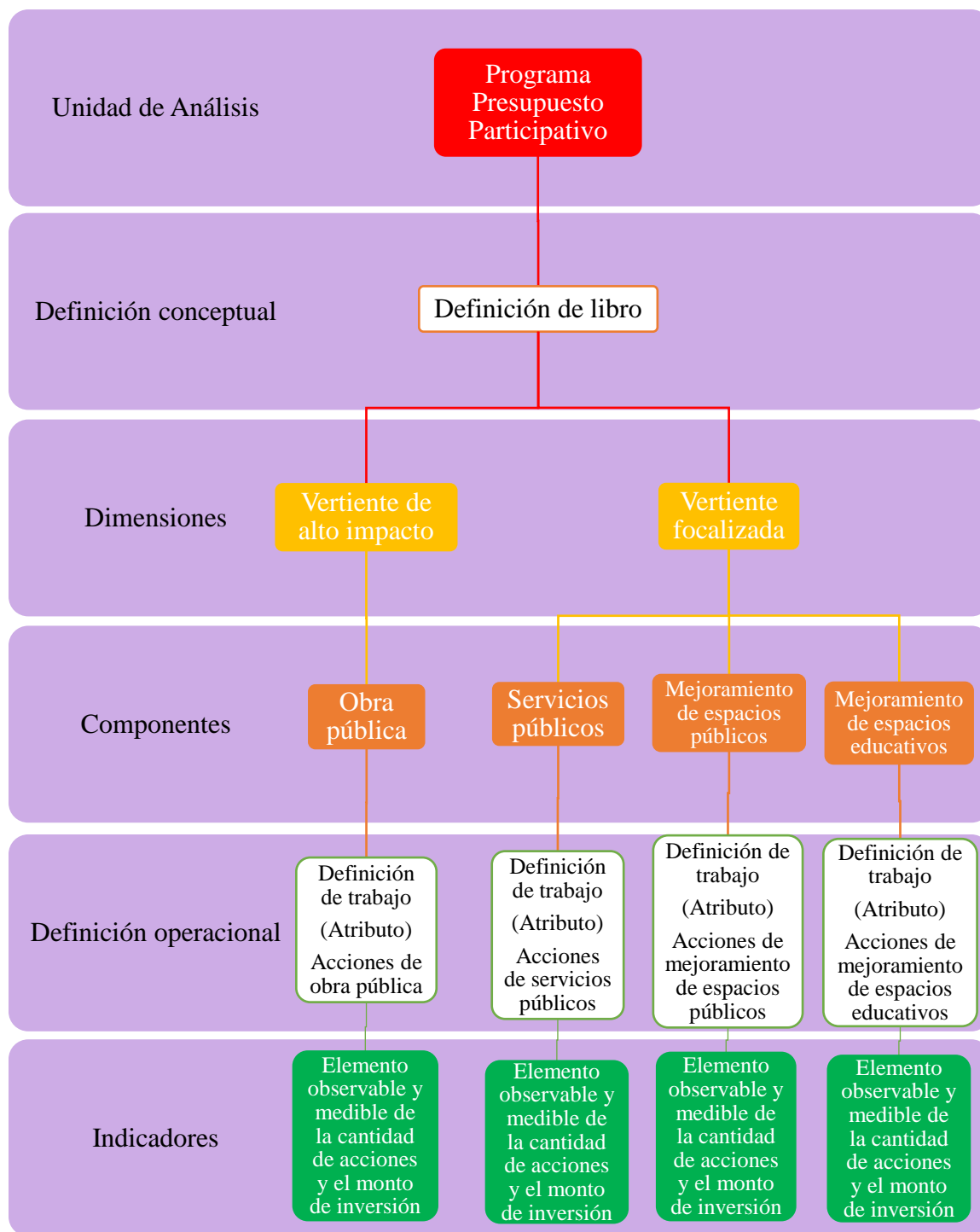
*Operacionalización del concepto/variable: autonomía.*



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 14**

*Operacionalización de la unidad de análisis: programa presupuesto participativo.*



Fuente: Elaboración propia.

### **Instrumento para la recolección de datos en campo: cuestionario semiestructurado**

Con la finalidad de obtener información amplia y detallada del objeto de estudio, el instrumento para la recolección de datos en campo (véase Anexo 1), consistió en el método-técnica de la entrevista cualitativa personal (cara a cara). Que, considerando sus limitaciones propias (expuestas con antelación), se complementa con la observación directa (no participante) y con el análisis documental-audiovisual. De tal suerte que, la información se recabó de los agentes municipales, auxiliares y sociales, legalmente facultados y expertos (representantes populares, tomadores de decisiones, gestores públicos y representantes ciudadanos). El instrumento integrado es un cuestionario semiestructurado, sustentado en una batería de preguntas de opinión y de conocimiento (Hernández Sampieri et al., 2014); una mixología de 43 ítems abiertos y cerrados que hacen referencia a los conceptos/variables de la investigación y a la unidad de análisis en la geometría de las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán, en el año 2021. Es importante señalar que, el total de ítems respondidos tuvo una variación según las condicionantes impuestas por los entrevistados, debido a que los agentes implicados manifestaron no contar con la información requerida. Por lo tanto, según clasificación del instrumento, de las 43 preguntas se obtuvieron: a) 14 respuestas del agente político municipal (presidenta municipal); b) 36 respuestas de los agentes gubernamentales municipales (director de programas sociales y Coordinadora del PPP); c) 37 respuestas de los agentes auxiliares (presidentes de las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán) y; d) 13 respuestas de los agentes sociales (presidentes de los Comités de Participación Ciudadana Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán). Finalmente, la relatoría de las actividades realizadas en la investigación de campo se describe en la correspondiente bitácora (véase Tabla 30).

**Tabla 30**

*Bitácora de relatoría de las actividades realizadas en la investigación de campo.*

Fecha	Actividad	Resultado
20 de enero de 2022	Primer acercamiento (presencial) al Ayuntamiento de Puebla, a través de un Asesor del presidente Municipal.	Se gestionó la entrevista.
27 de enero de 2022	Segundo acercamiento (presencial) al Ayuntamiento de Puebla, a través del Asesor del presidente Municipal, quien desestimó la posibilidad de realizar la entrevista al presidente; canalizando la solicitud al secretario de Bienestar y Participación Ciudadana.	Se dio seguimiento a la gestión para realizar la entrevista.
31 de enero de 2022	Primer acercamiento (presencial) a la junta auxiliar San Francisco Totimehuacán, a través del secretario particular del presidente auxiliar.	Se gestionó la entrevista.
01 de febrero de 2022	Primer acercamiento (presencial) a la junta auxiliar Ignacio Zaragoza, a través del hermano del presidente auxiliar, para gestionar una entrevista; quien indicó asistir el día 07 de febrero de 2022 para llevarla a cabo.	Se gestionó la entrevista y se agendó la fecha para realizarla.
03 de febrero de 2022	Segundo acercamiento (vía telefónica) a la junta auxiliar San Francisco Totimehuacán, a través del secretario particular del presidente auxiliar.	Se agendó la fecha para realizar la entrevista.
07 de febrero de 2022	Se asistió a la junta auxiliar Ignacio Zaragoza, para llevar a cabo la entrevista al presidente auxiliar, quien no se encontraba en sus oficinas. Por tal razón, se gestionó nuevamente la entrevista, en esta ocasión, a través de su secretaria, quien proporcionó el número telefónico del presidente auxiliar.	No se realizó la entrevista. Se obtuvo la información de contacto del presidente auxiliar.
08 de febrero de 2022	Tercer acercamiento (vía WhatsApp) al Ayuntamiento de Puebla, a través del director de programas sociales de la Secretaría de Bienestar y Participación Ciudadana, quien indicó que, por instrucciones del secretario, él y la Coordinadora del Programa Presupuesto Participativo llevarían a cabo la entrevista; solicitando la oportunidad de revisar agenda.	Se dio seguimiento a la gestión para realizar la entrevista.
09 de febrero de 2022	Segundo acercamiento (vía WhatsApp) con el presidente auxiliar Ignacio Zaragoza, quien indicó que por razones personales se ausentaría durante un mes; indicando contactarlo el día 07 de marzo de 2022, para llevar a cabo la entrevista.	Se gestionó la entrevista y se agendó la fecha para realizarla.
10 de febrero de 2022	Encuentro (cara a cara) con el presidente auxiliar San Francisco Totimehuacán.	Se realizó la entrevista.

10 de febrero de 2022	En la entrevista al presidente auxiliar San Francisco Totimehuacán, se le solicitó el nombre y el contacto del presidente del Comité de Participación Ciudadana, para gestionar una entrevista; quien indicó no tener dicha información.	No se obtuvo resultado.
11 de febrero de 2022	Transcripción de la entrevista al presidente auxiliar San Francisco Totimehuacán.	Se digitalizó la entrevista en concentrado Excel.
14 de febrero de 2022	Cuarto acercamiento (vía WhatsApp) al Ayuntamiento de Puebla, a través del director de programas sociales de la Secretaría de Bienestar y Participación Ciudadana, para acordar fecha.	Se agendó la fecha para la realización de las entrevistas.
18 de febrero de 2022	Encuentro (cara a cara) con el director de programas sociales de la Secretaría de Bienestar y Participación Ciudadana.	Se realizó la entrevista.
18 de febrero de 2022	Encuentro (cara a cara) con la Coordinadora del Programa Presupuesto Participativo de la Secretaría de Bienestar y Participación Ciudadana.	Se realizó la entrevista.
18 de febrero de 2022	En las entrevistas al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo de la Secretaría de Bienestar y Participación Ciudadana, se les solicitaron los nombres y contactos de los presidentes de los Comités de Participación Ciudadana Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán, para gestionar una entrevista; quienes solicitaron la oportunidad de investigar dicha información, quedando de dar seguimiento.	Se gestionó la información de contacto de los presidentes de los Comités de Participación Ciudadana Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán.
21 de febrero de 2022	Transcripción de la entrevista al director de programas sociales de la Secretaría de Bienestar y Participación Ciudadana.	Se digitalizó la entrevista en concentrado Excel.
22 de febrero de 2022	Transcripción de la entrevista a la Coordinadora del Programa Presupuesto Participativo de la Secretaría de Bienestar y Participación Ciudadana.	Se digitalizó la entrevista en concentrado Excel.
23 de febrero de 2022	Primer acercamiento (vía telefónica) a las oficinas de la expresidenta municipal de Puebla, a través de su secretario Particular.	Se gestionó la entrevista.
25 de febrero de 2022	Se contactó (vía WhatsApp) al director de programas sociales y a la Coordinadora del Programa Presupuesto Participativo de la Secretaría de Bienestar y Participación Ciudadana, para dar seguimiento a la solicitud de la información de contacto de los presidentes de los Comités de Participación Ciudadana Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán; quienes manifestaron que, por indicaciones de la Contraloría Municipal (por protección de datos personales), no estaban en posibilidades de proporcionar dicha información.	No se obtuvo resultado.

04 de marzo de 2022	Segundo acercamiento (vía telefónica) a las oficinas de la expresidenta municipal de Puebla, a través de su secretario Particular, quien manifestó aún no tener indicaciones.	Se dio seguimiento a la gestión para realizar la entrevista.
07 de marzo de 2022	Encuentro (cara a cara) con el presidente auxiliar Ignacio Zaragoza.	Se realizó la entrevista.
07 de marzo de 2022	En la entrevista al presidente auxiliar Ignacio Zaragoza, se le solicitó el nombre y el contacto del presidente del Comité de Participación Ciudadana, para gestionar una entrevista; quien indicó que dicha información solamente la tenía el Ayuntamiento.	No se obtuvo resultado.
08 de marzo de 2022	Transcripción de la entrevista al presidente auxiliar Ignacio Zaragoza.	Se digitalizó la entrevista en concentrado Excel.
11 de marzo de 2022	Tercer acercamiento (vía WhatsApp) a las oficinas de la expresidenta municipal de Puebla, a través de su secretario Particular, quien solicitó las preguntas (el cuestionario semiestructurado) de la entrevista.	Se dio seguimiento a la gestión para realizar la entrevista.
28 de marzo de 2022	Cuarto acercamiento (vía WhatsApp) a las oficinas de la expresidenta municipal de Puebla, a través de su secretario Particular, quien indicó que la entrevista se llevaría a cabo en términos cualitativos generales, sin el planteamiento de preguntas referidas a información cuantitativa, ni específicas al PPP y a las juntas auxiliares; argumentando que, para tal efecto, era necesario acudir al Ayuntamiento de Puebla. Asimismo, se acordó la fecha.	Se dio seguimiento a la gestión para realizar la entrevista y se agendó la fecha.
04 de abril de 2022	Encuentro (cara a cara) con la expresidenta municipal de Puebla.	Se realizó la entrevista.
04 de abril de 2022	En la entrevista a la expresidenta municipal, se le solicitaron los nombres y contactos de los presidentes de los Comités de Participación Ciudadana Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán, para gestionar una entrevista; quien manifestó no tener dicha información.	No se obtuvo resultado.
06 de abril de 2022	Transcripción de la entrevista a la expresidenta municipal de Puebla.	Se digitalizó la entrevista en concentrado Excel.
28 de abril de 2022	Acercamiento (presencial) a la junta auxiliar San Francisco Totimehuacán (nueva administración), para solicitar el nombre y contacto del presidente del Comité de Participación Ciudadana. En esta ocasión, se obtuvo dicha información, a través de la secretaria del nuevo presidente auxiliar.	Se obtuvo la información de contacto del presidente del Comité de Participación Ciudadana San Francisco Totimehuacán.

03 de mayo de 2022	Se contactó al presidente del Comité de Participación Ciudadana San Francisco Totimehuacán, quien aceptó ser entrevistado.	Se gestionó la entrevista y se agendó la fecha para realizarla.
12 de mayo de 2022	Encuentro (cara a cara) con el presidente del Comité de Participación Ciudadana San Francisco Totimehuacán.	Se realizó la entrevista.
13 de mayo de 2022	Transcripción de la entrevista al presidente del Comité de Participación Ciudadana San Francisco Totimehuacán.	Se digitalizó la entrevista en concentrado Excel.
17 de mayo de 2022	Acercamiento (presencial) a la junta auxiliar Ignacio Zaragoza (nueva administración), para solicitar el nombre y contacto del presidente del Comité de Participación Ciudadana. En esta ocasión se obtuvo dicha información, a través de la secretaria del nuevo presidente auxiliar.	Se obtuvo la información de contacto de la presidenta del Comité de Participación Ciudadana Ignacio Zaragoza.
18 de mayo de 2022	Se contactó a la presidenta del Comité de Participación Ciudadana Ignacio Zaragoza, quien aceptó ser entrevistada.	Se gestionó la entrevista y se agendó la fecha para realizarla.
24 de mayo de 2022	Encuentro (cara a cara) con la presidenta del Comité de Participación Ciudadana Ignacio Zaragoza.	Se realizó la entrevista.
25 de mayo de 2022	Transcripción de la entrevista a la presidenta del Comité de Participación Ciudadana Ignacio Zaragoza.	Se digitalizó la entrevista en concentrado Excel.

Fuente: Elaboración propia.

## **Conclusiones del capítulo**

Puebla capital presenta un escenario de amplio calado urbano (es la geometría urbana de mayor jerarquía en el estado, es una zona metropolitana capital y se inserta en una megalópolis), de espectro institucional-de poder singular (con un sistema político-administrativo organizado mediante juntas auxiliares desconcentradas) y de características socioeconómicas representativas (por ejemplo, recae en la categoría muy baja en cuanto a su IRZ y en una categoría de alto en cuanto a su IDH); como elementos característicos definitorios (de las condiciones institucionales del gobierno y estructurales de la sociedad, identificadas como favorables para plantear el análisis del objeto de estudio) que permitieron seleccionarla como demarcación de estudio (según consideraciones teórico-metodológicas). Delimitándose como escenario del estudio de casos, las juntas auxiliares de Ignacio de Zaragoza y San Francisco Totimehuacán (en consonancia, por sus condiciones urbanas, políticas y socioeconómicas, así como por identificarse como escenarios propicios para analizar posibles consensos y disensos entre agentes municipales, auxiliares y sociales con respecto al objeto de estudio); considerando como unidad de análisis incrustada el PPP en sus vertientes de alto impacto (obra pública) y focalizada (servicios públicos, equipamiento de espacios públicos y equipamiento de espacios educativos). Finalmente, se realizó la operacionalización de las variables de gobernanza urbana, capacidad institucional, autonomía y de la unidad de análisis PPP, con el fin de delinear el instrumento (cuestionario semiestructurado) para la de recolección de datos y análisis de la información.

## **Capítulo V: estudio de campo**

### **Introducción**

El objetivo del presente capítulo es realizar el estudio de campo con base en los constructos teórico-metodológicos. Para tal efecto: a) El estudio de campo se llevó a cabo con base en la aplicación de un cuestionario semiestructurado (batería de 43 preguntas de opinión y conocimiento), el cual derivó de la operacionalización de las variables de interés (ejercicio procedimental que va de su conceptualización teórica a su observación por medio indicadores); con sustento en la discusión teórico-conceptual (establecimiento de la base de dependencia e independencia) y en la aproximación metodológica (diseño del estudio de casos múltiple y la aplicación de técnicas de observación directa y entrevistas a profundidad). b) Previamente, se llevó a cabo el análisis documental del PMD (2018-2021) y el análisis audiovisual del 3er informe (2021) del Ayuntamiento de Puebla, con el propósito de conocer la perspectiva normativa del gobierno sobre el objeto de estudio, identificar sus principales resultados en la materia y verificar la coherencia entre la planeación y la gestión municipal. c) Posteriormente, se presentan los resultados derivados de la realización de entrevistas, mismos que fueron sistematizados (en función de codificación numérica) en hojas de cálculo Excel (correspondientes a los agentes político-gubernamentales, auxiliares y sociales implicados). d) Finalmente, se llevó a cabo el análisis de los resultados (perspectivas del gobierno y de la sociedad con respecto al objeto de estudio).

### **Análisis documental del PMD (2018-2021)**

Es el documento rector que guía la gestión pública municipal de Puebla capital en el periodo de gobierno electo, 2018-2021. Se estructura por cinco ejes estratégicos: a) Eje 1. Ciudad incluyente centrada en las personas y la cultura; b) Eje 2. Ciudad sostenible ambientalmente, por

un planeta más resiliente; c) Eje 3. Ciudad con desarrollo económico, prosperidad e innovación; d) Eje 4. Ciudad segura, participativa, por una cultura de paz y; e) Eje 5. Ciudad con alianzas locales, por una gestión territorial incluyente. Así como por tres ejes transversales-horizontales (que permean y complementan a los ejes estratégicos): a) Enfoque de género; b) Niñas, niños y adolescentes y; c) Combate a la corrupción (PMD, 2018-2021).

Sus ejes estratégicos se organizan-componen en función de: a) Diagnóstico estadístico; b) Objetivo general; c) Estrategia general; d) Programas y líneas de acción (que en total compendian 26 programas y 646 líneas de acción) y; e) Matriz estratégica de seguimiento (PMD, 2018-2021).

Destacan cinco características enunciadas en el plan: a) Su componente central es la planeación participativa, a través de la cual se pretende adicionar las perspectivas de los diversos agentes que confluyen en el territorio municipal, mediante el diálogo y la participación conjunta entre gobierno y sociedad para la atención de los asuntos de interés público. b) Su enfoque en derechos humanos centrado en las personas, “[...] como sujetos de derecho y no objetos de interés económico” (PMD 2018-2021: 9); por lo tanto, las acciones de gobierno deben focalizarse en el bienestar ciudadano. c) Un criterio de racionalidad económica (de austeridad) e interdependencia (de transversalidad) entre ejes, objetivos, estrategias, programas, líneas de acción y seguimiento. d) Una visión colectiva con base en la inclusión social y no en la competencia individual economicista. e) Y, la base conceptual y visión general de la planeación se fundamenta en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS] y las 169 metas e indicadores de la Agenda 2030 de la ONU (PMD, 2018-2021).

Considerando lo anterior, se analiza el contenido del plan en función del proceso de gobernar interactivo que supone la gobernanza urbana, entre agentes del gobierno y la sociedad de Puebla capital. En este sentido, se presentan los ejes estratégicos, sus principales argumentos y

acciones, así como las agencias-instancias facultadas-responsables de su ejecución; asimismo, las ideas esenciales de los ejes transversal-horizontales, para identificar en cuáles de ellos se hacen patentes los elementos del objeto de estudio, a saber:

***Eje 1 ciudad incluyente centrada en las personas y la cultura***

Comprende 6 programas y 167 líneas de acción, cuyo objetivo es “[...] fortalecer las capacidades de las personas para garantizar el disfrute de sus derechos sociales para generar bienestar, a fin de hacer realidad su potencial con dignidad e igualdad de oportunidades” (PMD, 2018-2021: 151). Por lo tanto, tiene como objeto una toma de decisiones con énfasis en derechos humanos (el individuo como epicentro), con el propósito de brindar igualdad de oportunidades en el combate a la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población (especialmente, en grupos vulnerables). Asimismo, promover políticas públicas culturales en las juntas auxiliares y mejorar-incrementar los programas-acciones dirigidos a las comunidades indígenas. Finalmente, propiciar condiciones de equidad de género, eliminar la violencia y la discriminación contra las mujeres e incentivar su participación activa y liderazgo en las esferas pública y económica (con base en una educación inclusiva y equitativa) (PMD, 2018-2021). Entre sus principales acciones, se encuentran:

[a] Entrega de apoyos; [b] Protección de derechos de los pueblos y comunidades indígenas; [c] Combate a la pobreza y a la marginación; [d] Promoción de la inclusión familiar y de personas con discapacidad; [e] Prevención y atención de adicciones; [f] Combate a la explotación y maltrato infantil; [g] Igualdad y equidad entre personas; [h] Prevención y atención de la violencia; [i] Realización de actividades artísticas, culturales y deportivas; [j] Rescate y promoción de las costumbres y tradiciones [...] (PMD, 2018-2021: 151-152).

Las agencias-instancias facultadas-responsables de ejecutar los programas y líneas de acción del eje 1, son: “Secretaría de Desarrollo Social [;] Sistema Municipal DIF [;] Instituto Municipal de las Mujeres [;] Instituto Municipal de Arte y Cultura [;] Instituto de la Juventud del Municipio de Puebla [e;] Instituto Municipal del Deporte” (PMD, 2018-2021: 152).

***Eje 2 ciudad sostenible ambientalmente, por un planeta más resiliente***

Comprende 5 programas y 159 líneas de acción, cuyo objetivo es “[...] proteger al plantea de la contaminación y el uso indiscriminado de sus recursos naturales, promoviendo una visión sostenible [...] atendiendo las necesidades del presente sin comprometer los recursos de las próximas generaciones” (PMD, 2018-2021: 152). Se enfoca en el cuidado, conservación y protección ambiental (por ejemplo, estrategias para reducir la contaminación del aire), proponiendo que la planificación-gestión y producción-consumo de los recursos naturales (tales como el agua potable y su correspondiente servicio público) sea sostenible; esto es, con racionalidad-eficiencia económica, con equidad-responsabilidad social, con resiliencia-equilibrio ecológico y con visión a futuro (PMD, 2018-2021). Entre sus principales acciones, se encuentran:

[a] Educación ambiental; [b] Áreas verdes; [c] Plantación de árboles; [d] Cuidado de bosques; [e] Programas de apoyo a agricultores y ganaderos; [f] Protección del maíz y semillas nativas; [g] Desarrollo rural; [h] Gestión y cuidado del agua; [i] Obra Pública [...] [j] Servicios Públicos [...] (PMD, 2018-2021: 152-153).

Las agencias-instancias facultadas-responsables de ejecutar los programas y líneas de acción del eje 2, son: “Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad [;] Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos [;] Instituto Municipal de Planeación [;] Organismo Operador del Servicio de Limpia del Municipio de Puebla [y;] Secretaría de Movilidad” (PMD, 2018-2021: 153).

### ***Eje 3 ciudad con desarrollo económico, prosperidad e innovación***

Comprende 4 programas y 80 líneas de acción, cuyo objetivo es “[...] promover un desarrollo económico sostenido e incluyente, que distribuya con justicia el ingreso producido” (PMD, 2018-2021: 154). Lo anterior, con fundamento en la inversión, la productividad, el pleno empleo, la dignificación del trabajo (reducción de la desigualdad salarial e incremento de la protección social) y la erradicación del trabajo forzoso e infantil. También plantea hacer más eficiente la tramitología administrativa para emprender un negocio y apoyar el comercio formal mediante créditos y equipamiento para disminuir el ambulante. Asimismo, impulsar el turismo sostenible con base en la promoción-salvaguarda del patrimonio cultural-natural, el fomento al consumo local y el desarrollo de infraestructuras modernas y de calidad (PMD, 2018-2021). Entre sus principales acciones, se encuentran:

[a] Empleo digno y bien pagado; [b] Proyectos productivos de emprendimiento; [c] Atención de los servicios que presta el rastro municipal; [d] Trámites sencillos y rápidos; [e] Atracción de inversiones; [f] Atención a migrantes; [g] Economía social; [h] Apoyo a negocios, micro, pequeñas y medianas empresas; [i] Recuperación de las vocaciones comerciales; [j] Difusión y promoción de los atractivos turísticos y el patrimonio histórico y cultural municipal; [k] Protección y cuidado del Centro Histórico de Puebla, monumentos y edificios históricos; [...] [l] Impulso a la gastronomía poblana [...] (PMD, 2018-2021: 154).

Las agencias-instancias facultadas-responsables de ejecutar los programas y líneas de acción del eje 3, son: “Secretaría de Desarrollo Económico [;] Secretaría de Turismo [;] Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural [e;] Industrial de Abastos Puebla” (PMD, 2018-2021: 155).

#### ***Eje 4 ciudad segura, participativa, por una cultura de paz***

Comprende 5 programas y 160 líneas de acción, cuyo objetivo es “[...] promover sociedades libres de violencia, pacíficas, justas e inclusivas, bajo la premisa de que no puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni viceversa” (PMD, 2018-2021: 155). La creación de una sociedad pacífica (que posibilite la gobernabilidad democrática) depende del estado de derecho y el acceso igualitario al sistema de justicia; un enfoque de derechos humanos y un diseño institucional eficaz-eficiente y transparente que fortalezca la rendición de cuentas; así como la participación ciudadana en el rubro de seguridad ciudadana, para así poder combatir y erradicar toda forma de violencia, explotación, conflicto, inseguridad y corrupción (PMD, 2018-2021). Entre sus principales acciones, se encuentran:

[a] Seguridad ciudadana, basada en la cooperación entre sociedad y gobierno para garantizar condiciones de paz y tranquilidad; [b] Una policía municipal cercana a la gente; [c] Promoción de acciones para prevenir delitos; [d] Protección y respeto a la legalidad, integridad y a los derechos humanos; [e] Combate a la corrupción para tener un gobierno honesto, transparente y que rinda cuentas; [f] Atención de las necesidades de la población de las juntas auxiliares e inspectorías; [...] [g] Acciones de protección civil (PMD, 2018-2021: 155).

Las agencias-instancias facultadas-responsables de ejecutar los programas y líneas de acción del eje 4, son: “Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal [;] Secretaría de Gobernación [;] Sindicatura Municipal [;] Contraloría Municipal [y;] Coordinación General de Transparencia” (PMD, 2018-2021: 156).

### ***Eje 5 ciudad con alianzas locales, por una gestión territorial incluyente***

Comprende 6 programas y 80 líneas de acción, cuyo objetivo es “[...] construir lazos de colaboración y alianzas estratégicas para alcanzar las metas del Plan Municipal de Desarrollo” (PMD, 2018-2021: 156). Esto es, planteándose alianzas de amplio espectro, incluyentes y en igualdad de condiciones con los sectores civil, empresarial y educativo, pares municipales y otros ámbitos de gobierno; generar las condiciones necesarias para el desarrollo sostenido (económico, social, ambiental y cívico-político). Y, para tal efecto, se propone el gobierno abierto y el presupuesto participativo como los mecanismos democráticos base de la colaboración-coordinación solidaria con la sociedad y del bienestar común. Igualmente, se pretende que las políticas públicas sean elaboradas en el marco de los derechos humanos, la interculturalidad y el enfoque de género (PMD, 2018-2021). Entre sus principales acciones, se encuentran:

[a] Establecer un diálogo permanente entre el Ayuntamiento y la ciudadanía; [b] Garantizar la pluralidad y la cercanía social para la pronta atención de las demandas ciudadanas, brindando mejores resultados a las personas; [c] Contar con un gobierno que gaste con responsabilidad el dinero del pueblo [...] destinándolo a acciones que produzcan bienestar social (PMD, 2018-2021: 156).

Las agencias-instancias facultadas-responsables de ejecutar los programas y líneas de acción del eje 5, son: “Presidencia Municipal [;] Coordinación de Regidores [;] Secretaría del Ayuntamiento [;] Secretaría de Administración [;] Tesorería Municipal [y;] Coordinación General de Comunicación Social” (PMD, 2018-2021: 156).

### ***Eje enfoque de género***

Tomando como base la construcción sociohistórica del género, enfatiza la equidad que debe permanecer entre hombres y mujeres. Por lo tanto, se centra en empoderar a las mujeres en los

ámbitos público y privado, para abonar a la construcción de la igualdad sustantiva de género. El eje es transversal-horizontal a todos los programas y líneas de acción, a través de la generación de políticas públicas con perspectiva de género, que pretenden eliminar las inequidades existentes entre hombres y mujeres y la violencia-discriminación contra las mujeres (PMD, 2018-2021).

### ***Eje niñas, niños y adolescentes***

Tiene como fundamento generar las condiciones indispensables para que la población infantil se desarrolle con plenitud. El eje es transversal-horizontal a los programas y líneas de acción que involucran a niñas, niños y adolescentes, a través de la implementación de políticas públicas de atención y cuidado infantil integral, tomando como base un enfoque de derechos humanos y planteando acciones para infantes que presenten alguna discapacidad (PMD, 2018-2021).

### ***Eje combate a la corrupción***

Su objetivo es combatir la corrupción de manera transversal-horizontal en toda la administración pública. Para tal efecto, propone que los programas y líneas de acción se sustenten en los mecanismos democráticos de: Gobierno abierto, PP y transparencia-rendición de cuentas. Por otra parte, plantea que la política de gasto público se auspicie en criterios de racionalidad-eficiencia, disciplina y austeridad republicana; al tiempo que, los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios se lleven a cabo mediante una política de tolerancia cero a la corrupción (PMD, 2018-2021).

Concebidas las premisas fundamentales de los cinco ejes estratégicos y de los tres ejes transversales-horizontales, en el eje 5 y en el eje anticorrupción se advierten (discursivamente) elementos de análisis referentes al objeto de estudio, en tanto que: a) Los ejes 1, 2 y 3, así como los ejes transversales-horizontales de género y de infancia amparan objetivos, estrategias,

programas y líneas de acción diferenciados: i) El eje 1, se centra en el bienestar social desde una perspectiva (igualitaria, inclusiva y equitativa) de derechos humanos, de género y cultural; ii) el eje 2, se centra en la planeación-ordenamiento territorial, infraestructura-servicios básicos y movilidad-espacios públicos desde una perspectiva de sostenibilidad ambiental (responsabilidad social, resiliencia ecológica, visión a futuro, etcétera); iii) el eje 3, se centra en el crecimiento económico y el fomento turístico-patrimonial cultural desde una perspectiva de sostenibilidad económica-endógena (inversión, productividad, infraestructura, innovación, consumo local, etcétera) y de justicia social (redistribución igualitaria del ingreso); iv) el eje de género, se centra en el empoderamiento de la mujer en la vida pública y privada, a partir de la implementación de políticas públicas de igualdad sustantiva de género y; v) el eje de infancia, se centra en el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, a partir de la implementación de políticas públicas para su atención y cuidado integral, desde una perspectiva de derechos humanos.

Por otra parte: b) El eje 4 insta por la creación de una sociedad pacífica (libre de violencia, inseguridad y corrupción) que posibilite la gobernabilidad democrática; razón por la cual, sus estrategias, programas y líneas de acción se enfocan en los rubros de seguridad pública, seguridad ciudadana y anticorrupción. En este sentido, la participación ciudadana no es el objeto central del eje, sino un medio-instrumento para alcanzar su objetivo central. Es decir que, el combate-erradicación de la violencia, la inseguridad y la corrupción, es una función que depende no solo de mecanismos de participación ciudadana, sino también del marco legal y el estado de derecho, el sistema de justicia y los derechos humanos, el desarrollo institucional y la rendición de cuentas, entre otros factores, que es necesario analizar holísticamente, empero que no forman parte del objeto de estudio. Al mismo tiempo, por tratarse la seguridad pública de un tema especializado, de naturaleza compleja y que prescriptivamente aún no se ha abierto a la sociedad, se torna más

encrespada la toma de decisiones y gestión pública en formato interactivo (la sociedad no dispone de las economías, infraestructuras, tecnologías, conocimientos, informaciones, etcétera, para participar en igualdad de circunstancias en la atención del problema público). Por ende, la participación se acota a cuestiones de seguridad ciudadana, como la denuncia y la prevención del delito, la prevención de la violencia familiar y de género, así como el fomento a la cultura de la legalidad (socialización de funciones hacia el tercer sector, cuya participación es limitada). Y, finalmente, con respecto al rubro de anticorrupción, si bien en el eje se proponen estrategias, programas y líneas de acción de transparencia y rendición de cuentas, se entiende que es así porque es un eje transversal-horizontal que permea en toda la administración pública. Por lo tanto, se considera más pertinente analizarlo en el rubro de alianzas y cooperación (epicentro del objeto de estudio).

En suma: c) Quedan descartados del análisis los ejes estratégicos 1, 2, 3 y 4, así como los ejes transversales-horizontales de género e infancia por diferenciarse del objeto de estudio; mientras que, en el eje 5 y el eje anticorrupción se identifican los elementos propios del análisis. De tal suerte que, con respecto a la composición-organización del eje 5, tenemos:

**Diagnóstico estadístico del eje 5.** Se trata de un compendio de información (sin composición analítica) para describir los principales rubros de la administración municipal en el periodo de gobierno 2014-2018, a saber: a) Instrumentos de coordinación, destacándose la transferencia de recursos (participaciones y aportaciones) por la vía de la coordinación fiscal. b) Indicadores de finanzas públicas, destacándose el tamaño de la administración en cuando a gasto administrativo y los recursos propios generados por impuesto predial. c) Solidez financiera y manejo de la deuda, destacándose la calificación crediticia, el nivel de endeudamiento con respecto a los ingresos propios y los instrumentos de deuda. d) Administración pública, destacándose la

plantilla laboral por tipo de contratación y por habitante, así como el gasto de nómina por empleado y contra ingresos propios. e) Capacitación, profesionalización y evaluación del capital humano, destacándose el número de apoyos otorgados para capacitación, el número de servidores públicos capacitados, así como el número de servidores públicos evaluados. f) Adquisiciones de bienes y servicios, destacándose el número de adjudicaciones por tipo de procedimiento y su monto. g) Trámites y servicios, enunciándose “[...] el Programa Municipal de Mejora Regulatoria [...] el Programa de Simplificación de Cargas [...] el Consejo de Mejora Regulatoria del Municipio de Puebla [...] [y] el Padrón de Usuarios Acreditados del Municipio de Puebla [...]” (PMD, 2018-2021: 379-380). h) Puntos de acceso a Internet, destacándose el número de puntos de Wifi conectados en sitios públicos. i) Cabildo y su distribución por sexo, destacándose la tasa de aprobación de asuntos por unanimidad. j) *Mecanismos de participación ciudadana* para “[...] incorporar la participación de las y los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales [...]” (PMD, 2018-2021: 383), que no presenta información estadística, análisis de datos ni resultados. k) Alianzas con la sociedad civil organizada, el cual no presenta información. l) Alianzas con instituciones de educación superior, enunciándose el programa “[...] Puebla Capital Universitaria [...]” (PMD, 2018-2021: 386), que no contiene información estadística, análisis ni resultados. m) Alianzas de coordinación metropolitana e intermunicipal, enunciándose el “[...] Acuerdo Intermunicipal de Cooperación Metropolitana 2014-2018 [...] [y la] Agenda de Coordinación Metropolitana” (PMD, 2018-2021: 388), sin presentación de información estadística, análisis ni resultados. n) Y, el rubro de Puebla y su vinculación con el exterior, enunciándose que Puebla capital forma parte de la “[...] red de ciudades patrimonio de la humanidad [...] [de la] Red de Ciudades Creativas [...] [y del] Delice Network, red internacional de ciudades gastronómicas [...]” (PMD, 2018-2021: 388-389), sin manifestarse estadísticos, análisis ni resultados.

Tenemos que, en el apartado estadístico, no se identifica el alcance de la cooperación entre el gobierno y la sociedad poblana; entre otros aspectos, porque no se establecen parámetros (estadísticos, metas, indicadores) que determinen la consecución de los objetivos institucionales (cuantificación de avances, seguimiento y resultados). Sin embargo, fue posible advertir (véase Tabla 31) con qué mecanismos institucionales cuenta el gobierno municipal para que la sociedad participe en la toma de decisiones.

**Tabla 31**

*Mecanismos de participación ciudadana en Puebla capital.*

Mecanismo	Objetivo
Consejos de Participación Ciudadana	Operar con un modelo eficaz y efectivo de participación y colaboración social (PMD, 2018-2021).
Representantes Ciudadanos	Promover la participación y la colaboración de los habitantes de una zona (PMD, 2018-2021: 384).
Mesas Directivas de Vecinos	Incentivar la participación ciudadana [...] a través de instancias vecinales en unidades territoriales (PMD, 2018-2021: 384).
Concurso de Políticas Públicas	Fortalecer la cultura democrática con la participación ciudadana corresponsable para elaborar estrategias que solucionen problemáticas del área conurbada [...] (PMD, 2018-2021: 384).
Consejo de Planeación Municipal	Vigilar y dar seguimiento al Plan Municipal de Desarrollo mediante un proceso democrático de planeación sustentada en la participación y consulta ciudadana (PMD, 2018-2021: 384).
Comités de Participación Social	Verificar y dar seguimiento a proyectos de ejecución en alguna zona de atención (PMD, 2018-2021: 384).
Contralorías Sociales	Promover la participación social y la colaboración de los habitantes de una zona de atención (PMD, 2018-2021: 384).
Asambleas Comunitarias	Promover la participación ciudadana en la toma de decisiones del Gobierno, con un enfoque de corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas en el presupuesto asignado para el Programa Presupuesto Participativo (PMD, 2018-2021: 384).
Comité Ciudadano para la Transparencia Municipal	[...] auxiliar mediante actividades de coordinación a las dependencias y entidades municipales para que se enlacen con la ciudadanía con la finalidad de fomentar la cultura de transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información [...] salvaguardando los principios de legalidad, certeza jurídica, imparcialidad, veracidad, transparencia y máxima publicidad (PMD, 2018-2021: 384).
Comité Municipal de Adjudicaciones	Dar seguimiento a las acciones de planeación, programación, presupuestación, gasto, control, evaluación y contratación en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como las relativas a la prestación de servicios [...] (PMD, 2018-2021: 384).
Testigo Social	Fomentar la participación social en los procedimientos de adjudicación de obras públicas y servicios relacionados que realice el Comité Municipal de Obras Públicas y Servicios Relacionados (PMD, 2018-2021: 384).

Contraloría Ciudadana	Coadyuvar en la verificación, seguimiento y evaluación de la gestión pública en programas, acciones, trámites y servicios, así como en el desempeño de los servidores públicos (PMD, 2018-2021: 384).
Comité Ciudadano para el Fortalecimiento Institucional del Municipio de Puebla	Contribuir al fortalecimiento institucional municipal respecto a políticas, parámetros y procedimientos en áreas estratégicas que favorezcan la adecuada operación del Gobierno municipal, a fin de proporcionar certidumbre a través de la participación ciudadana en el marco de la transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto (PMD, 2018-2021: 384).
Comité Municipal de Obra Pública y Servicios Relacionados	Cumplir con los principios de eficiencia, eficacia y honradez [...] en las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y adjudicación de obras públicas que realice el Gobierno municipal [...] asegurando las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad [...] (PMD, 2018-2021: 385).

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 del Ayuntamiento de Puebla capital (PMD, 2018-2021).

**Objetivo general del eje 5.** “Fortalecer las instituciones municipales para que sean eficaces, sólidas e inclusivas, con disciplina financiera, rendición de cuentas y mecanismos para una gobernanza con capacidad de respuesta a favor del bienestar ciudadano” (PMD, 2018-2021: 391). Con respecto al objetivo, puede percibirse el propósito de promover el bienestar municipal con base en la dialéctica eficacia institucional/cooperación del gobierno con la sociedad. Esto es, en función de la adición-aprovechamiento de las capacidades sociales (asociación gobierno-sociedad), la racionalidad en el manejo de los recursos públicos y un sistema de rendición de cuentas, hacer que el proceso de gobernar municipal sea directivo de la sociedad.

**Estrategia general del eje 5.** “Aplicar una estrategia de Gobierno cercano e incluyente que dé certeza jurídica a la población y una política financiera responsable, con criterios de austeridad, que promuevan la consecución de los objetivos institucionales” (PMD, 2018-2021: 391). Con respecto a la estrategia, si bien es simétrica al objetivo general en cuanto a la observancia de la disciplina financiera a través de la austeridad, esencialmente es limitada e incongruente. No es correspondiente con la idea del fortalecimiento institucional con base en rendición de cuentas, ni con la institucionalización de alianzas ciudadanas (la gobernanza) para impulsar el bienestar

ciudadano (consecución de los objetivos de la planeación). Asimismo, la visión incluyente es ponderada como certeza jurídica (legalista) y no como la capacidad del gobierno para asociarse con la sociedad en la atención de los asuntos de interés público.

**Programas y líneas de acción del eje 5.** Programa 21. Gobierno incluyente, de puertas abiertas y cercanía social [...] Programa 22. Cabildo abierto y plural para una Ciudad incluyente [...] Programa 23. Certeza jurídica, patrimonial y gestión documental municipal para una Ciudad incluyente [...] Programa 24. Gobierno eficiente y libre de corrupción [...] Programa 25. Política financiera austera, responsable y transparente [...] Programa 26. Comunicación social para un Gobierno incluyente (PMD, 2018-2021: 392-401).

En este sentido, la Presidencia Municipal ejecuta el programa 21 y sus 6 líneas de acción. La Coordinación de Regidores ejecuta el programa 22 y sus 6 líneas de acción. La Secretaría del Ayuntamiento ejecuta el programa 23 y sus 35 líneas de acción. La Secretaría de Administración ejecuta el programa 24 y sus 15 líneas de acción. La Tesorería Municipal ejecuta el programa 25 y sus 13 líneas de acción. Y, la Coordinación General de Comunicación Social ejecuta el programa 26 y sus 5 líneas de acción (PMD, 2018-2021).

**Matriz estratégica de seguimiento.** En el PMD (2018-2021: 404) se establece que la instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas y líneas de acción se realizará a través del “[...] modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional de Gestión para Resultados (GpR), enfocándose en qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población” (Véase Tabla 32). Y, para tal efecto, las instancias-agencias facultadas-responsables de dichas funciones serán el Consejo de Planeación Municipal [COPLAMUN], el Instituto Municipal de Planeación [IMPLAN] y la Comisión de Agenda 2030 del Ayuntamiento de Puebla (en el marco de los 17 ODS de la Agenda 2030).

En resumen, el Eje 5 dispone de 80 líneas de acción, distribuidas en 6 programas, ejecutados por 6 agencias-instancias de la administración pública municipal. Como análisis tenemos: a) Las líneas de acción (que estructuran los programas) son más bien un producto legalista derivado de las facultades-responsabilidades que la LOME (2001) asigna a las agencias-instancias de la administración pública municipal. No es posible certificar que se trate de un ejercicio democrático, una coproducción público-privada con fundamento en la planeación participativa, ya que no se presenta información cuantitativa y cualitativa útil para el análisis. Los programas y líneas de acción no contienen argumentos analíticos para poder validar que en el plan se adicionaron las perspectivas sociales, ni tampoco que los agentes sociales cuenten con canales efectivos de participación en la atención de los asuntos de interés público. Parece ser que la planeación se sustenta exclusivamente en una dimensión normativa-prescriptiva (constitucional-legal), aislándose de la acción política que vela por el interés social. b) Se advierte que la planeación se agota en la descripción de las líneas de acción. No se establecen compromisos-metas concretas, no se detalla el ciclo procedimental y tiempos de su ejecución; ni tampoco se establecen indicadores ponderables. En realidad, no existe una orientación sistemática, coherente, articulada, continua y medible de la planeación. Y, si bien se enuncian principios de eficiencia-austeridad y de transparencia, no se argumenta su aplicabilidad en función de qué criterios técnico-instrumentales y tecnológicos (es decir, no se reconoce una dimensión científico-causal en la planeación). c) No se advierten criterios de interdependencia (transversalidad-horizontalidad) contenidos en el plan. La ejecución de los programas y líneas de acción se sujeta (exclusivamente) a una agencia-instancia específica, sin que medie vinculación entre éstas; es decir que, su accionar no es sistémico (no hay acoplamientos funcionales), ni se sostiene en una cadena de sinergias interorganizacionales. d) Finalmente, tampoco se hacen patentes los elementos de un sistema de

rendición de cuentas, fundamentado en un conjunto relacional de normas, instituciones, actores y procedimientos.

Aunado a lo anterior, existe lo que puede denominarse un error programático en la elaboración del PMD (2018-2021), ya que de conformidad a las Reglas de Operación (2020), el PPP se inserta en el Eje Estratégico 1, en el “Programa 1. Derecho al bienestar social con inclusión y equidad” (PMD, 2018-2021: 188); cuyo objeto es otorgar a la población la facultad de tomar decisiones democráticamente, para que sean los propios ciudadanos quienes prioricen las acciones detonadoras de su desarrollo y den atención a los principales problemas que afectan a sus comunidades, así como generar corresponsabilidad con el gobierno con respecto al ejercicio del gasto público (transparencia y rendición de cuentas) (Reglas de Operación, 2020).

Al respecto:

El objetivo del programa 1 (Eje 1): “Mejorar las condiciones de bienestar social de la población mediante nuevos escenarios de oportunidad de desarrollo y participación, fundados en el respeto y la promoción de los derechos económicos, sociales, culturales ambientales y sustentables” (PMD, 2018-2021: 188).

Su estrategia: “Generar nuevos escenarios de oportunidad de desarrollo para mejorar las condiciones de vida de la población a través de la participación de la sociedad organizada, dando prioridad a la gestión social en favor de las personas más necesitadas” (PMD, 2018-2021: 188).

Su meta: “Atender más del 85% de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) con acciones de bienestar social” (PMD, 2018-2021: 188).

Y, sus líneas de acción 1 a 5:

1. Elaborar diagnósticos participativos y técnicos con organizaciones sociales y la población para contar con información sobre condiciones de bienestar, procesos

productivos, emprendimientos sociales y otros aspectos que enriquezcan la toma de decisiones y el diseño de programas sociales, con énfasis en las zonas de atención prioritaria (1.3 ODS). 2. Establecer mecanismos que promuevan la participación y colaboración del sector público y el privado, así como de organismos internacionales y los Consejos de Participación Ciudadana, para aplicar programas, proyectos y actividades de desarrollo social que den seguimiento transtrienal [sic] a los emprendimientos sociales y proyectos productivos (8.3 ODS). 3. Realizar acciones y estrategias de participación, comunicación participativa y corresponsabilidad entre la población y el Ayuntamiento de Puebla para fortalecer los procesos de atención que mejoren la calidad de vida de las personas. 4. Coordinar con las instancias correspondientes la participación de la población para generar actividades que promuevan el fortalecimiento del tejido social y el mejoramiento de su entorno a través de consejos. 5. Promover la participación de la comunidad en los procesos de atención a la infraestructura básica y a las necesidades comunitarias (PMD, 2018-2021: 188-189).

Son la base del PPP, lo cual resulta contradictorio, ya que es en el eje 5 en donde se contemplan los mecanismos de colaboración-alianzas ciudadanas con base en el gobierno abierto y el PP. Y, por lo tanto, donde normativamente deberían establecerse las bases de la planeación participativa. Sin embargo, no es en el eje 5, sino en el eje 1 de donde emanan las Reglas de Operación (2020) del PPP, lo que representa un error programático en la planeación. En palabras escuetas, en el PMD (2018-2021) se considera al eje 5 como la base del PP; empero, en las Reglas de Operación (2020) se considera al eje 1 como la base del PPP.

Tabla 32

## Matriz estratégica de seguimiento del Eje 5.

Eje Estratégico	Objetivo General	Estrategia General	Programa	Agencia- instancia	Objetivo del Programa	Estrategia del programa	Meta	Indicador
“Eje 5. Ciudad con alianzas locales, por una gestión territorial incluyente” (PMD, 2018-2021: 391).	“Fortalecer las instituciones municipales para que sean eficaces, sólidas e inclusivas, con disciplina financiera, rendición de cuentas y mecanismos para una gobernanza con capacidad de respuesta a favor del bienestar ciudadano” (PMD, 2018-2021: 391).	“Aplicar una estrategia de Gobierno cercano e incluyente que dé certeza jurídica a la población y una política financiera responsable, con criterios de austeridad, que promuevan la consecución de los objetivos institucionales” (PMD, 2018-2021: 391).	“Programa 21. Gobierno incluyente, de puertas abiertas y cercanía social” (PMD, 2018-2021: 392).	Presidencia Municipal	“Atender y vincular asuntos asignados por la presidencia municipal, canalizar las peticiones ciudadanas y dar seguimiento a acuerdos de gabinete, planes, programas y proyectos estratégicos y asociaciones público-privadas” (PMD, 2018-2021: 392).	“Establecer mecanismos de coordinación puntual y efectiva entre la Presidencia Municipal y las áreas del Ayuntamiento, así como con los sectores público, privado y social” (PMD, 2018-2021: 392).	“Atender 95% las líneas de acción del Plan de Desarrollo Municipal 2018-2021” (PMD, 2018-2021: 392).	“Porcentaje de atención de las líneas de acción del Plan de Desarrollo Municipal 2018-2021” (PMD, 2018-2021: 402).
			“Programa 22. Cabildo abierto y plural para una Ciudad incluyente” (PMD, 2018-2021: 393).	Coordinación de Regidores	“Ser un cabildo plural y abierto que incluya las propuestas e iniciativas de los ciudadanos, a fin de mejorar su calidad de vida a través de la Reglamentación municipal” (PMD, 2018-2021: 393).	“Realizar mesas de trabajo mediante las comisiones que conforman las y los regidores del Honorable Ayuntamiento del municipio de Puebla, ejerciendo las facultades de deliberación y análisis con sectores de la sociedad civil” (PMD, 2018-2021: 393).	“Operar un modelo integral de participación ciudadana que incluya a diversos sectores de la población” (PMD, 2018-2021: 393).	“Operación del modelo integral de participación ciudadana” (PMD, 2018-2021: 402).
			“Programa 23. Certeza jurídica, patrimonial y gestión documental municipal para una Ciudad incluyente” (PMD, 2018-2021: 394).	Secretaría del Ayuntamiento	“Preservar la certeza jurídica y patrimonial del Ayuntamiento, así como fortalecer el Archivo Municipal” (PMD, 2018-2021: 394).	“Sistematizar los procedimientos jurídico-administrativos que permitan el funcionamiento de los órganos del Ayuntamiento para mejorar los procesos de gestión y recuperación del patrimonio municipal” (PMD, 2018-2021: 394).	“Implementar un modelo integral que brinde certeza jurídica a los actos del Ayuntamiento para los ciudadanos” (PMD, 2018-2021: 394).	“Modelo integral de certeza jurídica” (PMD, 2018-2021: 402).
			“Programa 24. Gobierno eficiente y libre de corrupción” (PMD, 2018-2021: 397).	Secretaría de Administración	“Consolidar un modelo de austeridad republicana y cero tolerancia [sic] a la corrupción en la gestión de los recursos humanos, materiales y tecnológicos del Ayuntamiento de Puebla” (PMD, 2018-2021: 397).	<p>“Eficientar [sic] los procesos administrativos de forma innovadora, competitiva y transparente, a fin de optimizar los recursos humanos, materiales y tecnológicos con los que cuentan las diferentes dependencias del Ayuntamiento de Puebla, a través de un criterio de austeridad republicana y una política de cero tolerancia [sic] a la corrupción (PMD, 2018-2021: 397).</p> <p>Administrar eficientemente los recursos financieros del H. Ayuntamiento de Puebla a través de las áreas que integran la Tesorería Municipal, coadyuvando con las demás dependencias y entidades, con base en las necesidades establecidas en sus líneas de acción y proyectos estratégicos (PMD, 2018-2021: 399).</p>	“Aplicar un programa de ejercicio racional de los recursos humanos, materiales y financieros con criterios de austeridad republicana” (PMD, 2018-2021: 397).	“Programa de ejercicio de recursos con criterios de austeridad republicana” (PMD, 2018-2021: 402).
			“Programa 25. Política financiera austera, responsable y transparente” (PMD, 2018-2021: 399).	Tesorería Municipal	“Fortalecer las finanzas públicas municipales bajo los criterios de austeridad, eficiencia y transparencia” (PMD, 2018-2021: 399).	“Crear normas presupuestales de ejecución responsable del gasto, acordes con la política de austeridad republicana” (PMD, 2018-2021: 399).	“Normas presupuestales de ejecución acordes con la política de austeridad republicana” (PMD, 2018-2021: 402).	
			“Programa 26. Comunicación social para un Gobierno incluyente” (PMD, 2018-2021: 401).	Coordinación General de Comunicación Social	“Difundir los servicios que las dependencias y entidades del Gobierno municipal ofrecen a la ciudadanía, con la finalidad de atender sus necesidades y peticiones” (PMD, 2018-2021: 401).	“Diseñar una estrategia diferenciada de comunicación que impacte a los diferentes grupos poblacionales del municipio” (PMD, 2018-2021: 401).	“Contar con una estrategia de comunicación inclusiva en favor de la población del municipio” (PMD, 2018-2021: 401).	“Alcanzar el 70% en la visualización en medios de comunicación masiva y digitales, por parte de la población del municipio” (PMD, 2018-2021: 402).

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 del Ayuntamiento de Puebla (PMD, 2018-2021).

### **Análisis del 3er informe (2021)**

Una vez analizado el PMD (2018-2021), el siguiente paso es contrastar lo establecido en la planeación con los resultados efectivos del ejercicio de gobierno. Y, acorde a la temporalidad establecida para el estudio de casos múltiple (año 2021), dicho contraste es válido con el análisis audiovisual del 3er informe (2021). En este sentido, debido a las limitaciones impuestas por la contingencia sanitaria para poder acceder físicamente al Ayuntamiento de Puebla, se llevó a cabo la búsqueda del documento oficial que contiene el 3er informe (2021) en su página web; así como en los principales motores de búsqueda en Internet. Sin embargo, no fue posible hallar el citado documento, desconociéndose de su existencia material o si su difusión simplemente no se hizo pública. Empero, dicha búsqueda permitió encontrar en las redes sociales del Ayuntamiento de Puebla, los videos solemne y político concernientes al 3er informe (2021), a partir de los cuales se presenta su análisis:

En sesión de cabildo pública y solemne con motivo del 3er informe (2021), la presidenta municipal, Claudia Rivera Vivanco, expresó cuatro sentencias vinculadas (directa o indirectamente) al objeto de estudio, referentes: a) Al PPP, b) a la vinculación triple hélice, c) al modelo de gobernanza y d) a la inversión en obra pública en las juntas auxiliares (3er informe Solemne, 2021). Por otro lado, en su mensaje político dirigido a la sociedad capitalina, planteó una quinta sentencia, concerniente: e) A la autonomía municipal en materia de seguridad ciudadana (3er informe Político, 2021). En este sentido, respectivamente, se manifiestan dichas sentencias:

[...] [a] Para cualquier gobierno, enfrentar los retos siempre será mucho más sencillo cuando se hace de la mano del pueblo; por eso creamos programa [sic] como el Presupuesto Participativo, el más ambicioso de la historia de la ciudad de Puebla. Se invirtieron,

161,000,000.00 millones de pesos que beneficiaron a 400,000 mil personas con 130 acciones. Este modelo participativo, se diseñó también para fortalecer las actividades en mercados, invirtiendo 12,000,000.00 millones de pesos con el programa Más Mercado y 17,000,000.00 millones en las juntas auxiliares; en las presidencias de las juntas auxiliares con el programa Más juntas, obligando a ser disciplinados en el gasto y siempre a rendir cuentas. Lo logramos con la participación de todas y de todos; reconocernos, respetarnos, aprender a ponernos de acuerdo y decidir de manera responsable sobre el recurso público que es de todas y de todos [...] (3erinformeSolemne, 2021: 21m17s-22m17s).

[...] [b] Sabemos que el desarrollo, solamente se puede alcanzar cuando se hace un trabajo en coordinación, en sinergia. Por eso realizamos la vinculación denominada triple hélice entre el gobierno, universidades y sector empresarial, aprovechando las vocaciones productivas que tiene el municipio; logrando la mejora en la competitividad de Puebla, a través de la simplificación de trámites y la digitalización de los mismos [...] (3erinformeSolemne, 2021: 23m15s-23m44s).

[...] [c] Nos correspondió como el primer gobierno de izquierda, identificar y hacer reconocer que la ciudad es un espacio colectivo, en el que todos los sectores de la sociedad deben participar en la obtención de libertad y de igualdad real de derechos; esto es a lo que se le denomina y a lo que nosotros le hemos llamado el Derecho a la Ciudad. Por eso, atendimos prioritariamente, la distribución equitativa de bienes y servicios públicos, mediante el nuevo modelo de gobernanza, que es con la participación de la gente [...] (3erinformeSolemne, 2021: 23m59s-24m36s).

[...] [d] Pensando en una ciudad resiliente, que cree riqueza colectiva y con incentivos para generar empleos, realizamos la inversión de obra pública más grande en la historia de nuestra ciudad, de nuestro municipio, 2,000,000,000.00 millones de pesos; todo sin endeudar al municipio. Este recurso, se enfocó principalmente en las juntas auxiliares, en acciones de justicia social; es decir, escuchando a la gente, como nunca, por lo menos, de lo que se tiene registro en los últimos veinte años. Invertimos en acciones que permitan combatir la pobreza y el rezago y no servir como adornos para simular el desarrollo. (3erinformeSolemne, 2021: 26m05s-26m55s).

[...] [e] Estas acciones [en materia de seguridad pública] y lo diré con muchísima responsabilidad, pero tienen que saberlo de esta forma; la lucha por la seguridad ciudadana, requirió todas mis fuerzas y toda mi inteligencia. No solo me tocó enfrentar a la delincuencia; sino también, me tocó enfrentar presiones políticas. Con mucha responsabilidad les informo, que el punto más complejo que me tocó vivir, para implementar y garantizar esta estrategia de seguridad ciudadana, de construcción de la paz, ocurrió el pasado, el pasado marzo de 2020. El gobernador instruyó por oficio a su servidora, de que, destituyera y nombrara a otro perfil para la Secretaría de Seguridad Ciudadana; un perfil, que estaba vinculado con personas cercanas a Genaro García Luna, quien hoy está detenido. Esta facultad, he de decirles, no es una facultad de nadie más, más que del cabildo; es el cabildo quien implementa, quien nombra o remueve a la persona encargada de la seguridad. Por lo que dicha instrucción, violaba, garantemente, nuestra Constitución [...] Por lo tanto, el deber de cualquier persona en esta posición, el papel de cualquier autoridad en este encargo, es muy claro, defender la autonomía del municipio de Puebla, defender la Constitución; pero, principalmente, garantizar la paz de la ciudad. Fue

así, fue así, como mediante una controversia constitucional, nos convertimos en uno de los cuatro municipios de todo el país en anteponer un recurso como estos [sic]; pero también he de decirles, que nos convertimos en el primero en ganarla, en ganar este recurso, pues nunca perdimos el control de nuestra policía (3erinformePolítico, 2021: 33m33s-36m04s).

Sentencias, a partir de las cuales, se concreta el siguiente análisis: a) Los resultados no se plantean coherente y sistemáticamente en función de la estructura del PMD (2018-2021); es decir que, no se anuncian de conformidad a un eje estratégico de referencia, ni de la articulación de un eje transversal-horizontal. b) No se explica cómo los resultados atienden a los objetivos generales, ni a qué programas y líneas de acción se refieren. c) Tampoco existe retroalimentación en cuanto a la eficiencia-eficacia de las estrategias, programas y líneas de acción; es decir, si fueron económicamente racionales de conformidad a la planeación y si se focalizaron correctamente hacia la sociedad. d) No se identifican criterios de interdependencia (transversalidad) entre ejes, objetivos, estrategias, programas, líneas de acción y seguimiento según los resultados anunciados. e) No se puede sostener con base en información analítica que los problemas públicos se hayan atendido de manera integral y con base en la planeación. f) Los resultados se restringen a la cuantificación global de los recursos públicos invertidos (por ejemplo, referentes a obra pública); empero, no se desglosa su asignación conforme a los programas, líneas de acción y juntas auxiliares atendidas. g) No se establecen las normas y métodos que permitieron concretar la participación de la sociedad en la gestión pública; es decir, de qué manera participó la población y qué resultados conjuntos se alcanzaron (interacción). h) No existe un juicio tangible y racional para defender la tesis del PMD (2018-2021), de que la planeación participativa sea su componente central; ni tampoco que se logran adicionar las capacidades sociales al proceso de gobernar para la construcción de un modelo de gobernanza. i) En síntesis, más allá del mensaje político, no se

identifican criterios técnicos, datos estadísticos, ni argumentación analítica, que permitan advertir la inclusión ciudadana en el proceso de gobernar; no es posible argumentar que la sociedad participó activamente con el gobierno en la programación y ejecución de los programas gubernamentales, como es el caso del PPP, ni que los resultados anunciados sean una coproducción público-privada.

Con respecto al PPP: a) Sobre el monto de los recursos asignados y la cantidad de beneficiarios y acciones realizadas, no se pormenoriza su distribución presupuestal por junta auxiliar, ni por tipo de vertiente (de alto impacto y focalizada), ni por ZAP (población rural o urbana e índice de marginación-rezago social) atendida. b) Igualmente, el argumento de que mediante el programa Más juntas se logró que las juntas auxiliares fuesen más disciplinadas en su gasto público y en su rendición de cuentas, no se sostiene con evidencia documental ni empírica, omitiéndose informar a través de qué procesos administrativos, inversión en infraestructura tecnológica, gestión de trámites, normatividad en materia de transparencia, etcétera, se lograron dichos resultados. c) Ligando el argumento del modelo de gobernanza con el PPP, no se especifica qué agentes participaron en el proceso, ni se detalla cómo fue su participación, cómo se establecieron los consensos, cómo se allanaron las diferencias de intereses contrapuestos, cómo se involucró a la población y qué aportaciones realizó la sociedad en la realización de las acciones, etcétera d) En suma, los resultados anunciados no clarifican cómo fue el proceso de toma de decisiones y la gestión de dichas decisiones con respecto a la interacción gobierno-sociedad en el marco del PPP y de la construcción de un modelo de gobernanza; lo informado parece ser más bien retórica política.

Por otra parte, en la argumentación de la necesaria sinergia entre el gobierno, las universidades y las empresas para detonar el desarrollo municipal: a) No se establece con qué

instituciones de educación superior ni con qué industrias-firmas se afianzaron convenios de colaboración. b) Tampoco se informa si se fijó un monto de inversión productiva destinado a favorecer la implementación de un modelo triple hélice. c) Y, en materia de competitividad, no se clarifica a partir de qué tramitología digital fue fomentado el modelo.

Sobre la defensa de la autonomía municipal: El producto institucional derivado (el respeto irrestricto a la facultad del Ayuntamiento para designar al titular de seguridad ciudadana en la capital), no es en absoluto un ejercicio participativo que haya requerido el respaldo social ante la injerencia del ejecutivo estatal; simplemente, fue un recurso legal apegado al estado de derecho que hizo valer la presidenta municipal. Esto es que, el resultado anunciado nada tiene que ver, desde el plano interactivo, con la construcción de una sociedad pacífica y justa; con el argumento del Derecho a la Ciudad, en donde la participación del colectivo sea la base para la libertad y la igualdad de derechos (en este caso, con la defensa de la autonomía municipal).

Y, con respecto al eje transversal-horizontal de combate a la corrupción: Los resultados anunciados se ciñeron a expresar como máxima gubernamental que se evitó incurrir en deuda pública; empero, sin citar cifras al respecto, ni tocar los temas referentes al gobierno abierto, a la transparencia y a la rendición de cuentas. Simplemente se ciñó a plantear que este gobierno fue el más auditado.

Como conclusión del análisis tenemos: a) La presentación del 3er informe (2021) es aún menos riguroso, técnica y metodológicamente que el PMD (2018-2021), pues no se encontró materialmente en el archivo de la página web del Ayuntamiento, ni tampoco su publicación en plataformas electrónicas; solamente se encontraron en redes sociales los videos (solemne y político) de su presentación ante cabildo y ante la población en evento público. b) Se desconoce la

existencia física del 3er informe (2021) y, si fuere el caso, dadas las condiciones sanitarias, no se haya hecho pública su difusión material o; en última instancia, sólo se haya hecho su entrega ante el cabildo, lo cual atentaría contra la política del gobierno abierto, la transparencia y la rendición de cuentas; que, contradictoriamente, se plantean como mecanismos fundamentales del gobierno municipal, tanto en la planeación como en los resultados informados. c) Asimismo, el 3er informe (2021) no se presentó en el marco de la Agenda 2030, ni de los 5 ejes estratégicos rectores de la planeación. d) No se presentó un reporte de cifras analítico que permitiera contrastar qué objetivos, metas y líneas de acción se concretaron en el periodo 2018-2021 con respecto: i) Al PPP, ii) al modelo triple hélice, iii) al modelo de gobernanza, iv) a la inversión en obra pública en juntas auxiliares y v) a la autonomía municipal. e) En el marco de la aplicación de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en el uso de los recursos públicos que establece la planeación, se presentó como principal logro el no endeudamiento público y ser el municipio más auditado, sin presentar el reporte de resultados de dichas auditorías (cantidad de recursos, observaciones a dependencias y atención de las mismas), ni clarificar el estado de la deuda pública (cómo se pagó, cuánto se debe, a quiénes se debe, etcétera). f) Con respecto al combate a la corrupción (principios de racionalidad, disciplina y austeridad), no se reportaron resultados concretos. g) Con respecto al PPP, se manifestó que se llevaron a cabo 17 asambleas comunitarias, una por junta auxiliar, con el objeto de tomar decisiones en corresponsabilidad con la población para destinar el uso de recursos públicos, sin manifestar el monto de dichos recursos, ni el destino de aplicación de los mismos (desagregación de la información). h) No existe evidencia tangible de que se hayan establecido mecanismos de participación ciudadana para la implementación del citado programa. i) Tenemos que, el escaso o nulo reporte de resultados en cuanto al objeto de estudio (la participación de la población en la gestión pública, un proceso de

gobernar interactivo), aluden a la inexistencia de una planeación participativa, de un modelo de gobierno por políticas públicas. j) Además, la metodología utilizada para presentar el 3er informe (2021) de resultados, no guarda simetría con la planteada en la elaboración del PDM (2018-2021), lo que hizo más complejo su análisis y contraste con la planeación.

## **Presentación y análisis de los resultados del estudio de campo**

### ***Recolección y sistematización***

Para la realización del estudio empírico, se llevó a cabo la operacionalización de las variables de interés y de la unidad de análisis. Para tal efecto, se realizó un ejercicio procedimental que transitó de la conceptualización teórica (contemplando dimensiones y componentes), a la observación de los hechos por medio de indicadores (contemplando atributos descriptivos). En esta relación teórica/empírica descansa la operacionalización, la cual fue estratégica en el diseño del instrumento (cuestionario semiestructurado) para llevar a cabo la recolección de los datos.

Es importante recalcar que, la operacionalización tiene sustento en la discusión teórico-conceptual, la cual permitió establecer la base de dependencia (gobernanza urbana) e independencia (capacidad institucional y autonomía) entre las variables de interés, bajo un criterio de causalidad múltiple y simultánea. De esta manera, mediante la operacionalización se desarrollaron definiciones conceptuales y operativas que permitieron desglosar-valorar en los hechos, las propiedades latentes referentes a los elementos teóricos (las actitudes reales).

De tal suerte que, los eventos objeto de observación-entrevistas (según Reglas de Operación, 2020), fueron los acuerdos derivados de las Asambleas Comunitarias celebradas entre agentes gubernamentales y sociales en el año 2021, con respecto al PPP (proceso de gobernar interactivo), según la naturaleza evolutiva de los eventos (planeación, ejecución, entrega-recepción de acciones, seguimiento-evaluación de acciones y acceso a la información pública). En este

sentido, el estudio empírico consideró una técnica cualitativa mixta: Observación directa (no participante) con registro desestructurado en bitácora de campo (notas para el análisis) y la realización de entrevistas a profundidad-semiestructuradas (cara a cara) a los agentes municipales, auxiliares y sociales implicados en el estudio de casos.

Los datos obtenidos fueron sistematizados según codificación numérica (relacionada a cada concepto-variable de interés), a través de hojas de cálculo (concentrados) de Excel, en función de: a) El concepto/variable, b) sus dimensiones, componentes e indicadores, c) una batería de 43 preguntas, d) el tipo de pregunta, e) la posible respuesta/parámetro a obtener y f) la transcripción fiel de las respuestas obtenidas de los agentes implicados. En total se obtuvieron cuatro concentrados de Excel: a) Agente político municipal (presidenta municipal), b) Agentes gubernamentales municipales (director de programas sociales y coordinadora del PPP de la Secretaría de Bienestar y Participación Ciudadana), c) agentes auxiliares (presidentes de las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán) y d) agentes sociales (presidentes de los Comités de Participación Ciudadana Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán); los cuales fueron importados a Word para llevar a cabo la presentación de los resultados (véanse Anexos 2, 3, 4 y 5).

Posteriormente, se llevó a cabo el pertinente análisis de los resultados con base en el cuadro de operacionalización (véase Tabla 33), que según el concepto/variable de interés y la unidad de análisis, contiene: a) Su definición conceptual (definición de libro), b) sus dimensiones y componentes, c) su definición operacional (definición de trabajo), d) sus indicadores (elementos a observar-medir) y e) la codificación numérica vinculada a las preguntas a partir de las cuales se hace observable-medible.

Tabla 33

## Cuadro de operacionalización.

Gobernanza Urbana							
Concepto/ Variable	Definición conceptual	Dimensiones	Componentes	Definición operacional	Indicadores	Instrumento/ Código de pregunta	
1. Gobernanza Urbana	Definición de libro:  [...] realidad política e institucional que se sustenta en nuevos principios de acción pública de carácter local, en nuevas formas de regulación política, en nuevos procedimientos administrativos entre distintos actores públicos y privados, y en la consideración de nuevas escalas territoriales de acción pública [...] [en donde] la configuración de poder supone la desaparición de los esquemas clásicos de “centro-periferia” y de las estructuras jerárquicas y piramidales del ejercicio de poder, en beneficio de una pluralidad de actores que disponen de cierta autonomía de poder y decisión [...] [y que] reconoce la fragmentación e incoherencia a las que se ven confrontadas la acción pública y las instituciones locales y sugiere en consecuencia priorizar las formas de coordinación horizontales y verticales entre los distintos actores políticos y sociales [...] (Zentella, 2005: 235-236).	Capacidad Institucional	Capacidad administrativa	Definición de trabajo (Atributo):  Eficiencia. - Dinámica de racionalidad y optimización en el manejo de los recursos institucionales disponibles (financieros, materiales y capital humano), con el fin de obtener los mejores resultados en la gestión (hacer más con menos) (Cabrero y Nava, 2000; Cabrero y Peña, 2009).	Elemento observable y medible:  Eficiencia		
			Capacidad política	Definición de trabajo (Atributo):  Eficacia. - Focalización, seguimiento y ajuste de las acciones gubernamentales para satisfacer las preferencias ciudadanas en relación con sus demandas públicas (mejorar la calidad de la gestión); lo que implica una visualización objetiva (conocimiento) de las necesidades sociales para responder a ellas con habilidad directiva (Cabrero y Nava, 2000; Cabrero y Peña, 2009).	Elemento observable y medible:  Eficacia	1.1. 1.2. 5.1. 5.2.	
		Autonomía	Descentralización	Definición de trabajo (Atributo):  Devolución. - Transferencia de poder del gobierno municipal hacia las juntas auxiliares (fiscal-financiera, institucional-jurídica y administrativa-de gestión), lo que les faculta para generar ingresos propios, ejercer su presupuesto libremente y realizar sus actividades con discrecionalidad; implicando la realización de elecciones (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983, como se citó en Mardonez, 2008 y en Carrera, 2013).	Elemento observable y medible:  Devolución		
		Capacidad Institucional					
Concepto/ Variable	Definición conceptual	Dimensiones	Componentes	Definición operacional	Indicadores	Instrumento/ Código de pregunta	
2. Capacidad Institucional	Definición de libro:  [...] habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas [...] [que] se construye	Capacidad administrativa	Eficiencia	Definición de trabajo (Atributo):  Cuadros burocráticos expertos. - Profesionalización de la estructura burocrática (formación de capital humano), que implica que el agente gubernamental desempeñe sus funciones eficientemente (posea las capacidades técnicas necesarias) (Dessauge y Méndez, 2011).	Elemento observable y medible:  Capacidad de los agentes gubernamentales en términos de conocimiento, información, experiencia y motivación.	2.1. 2.1.1. 2.1.1.1. 2.1.1.1.1. 2.1.1.1.2.	

fortaleciendo a la organización a partir de su diversidad, pluralismo, <i>autonomía</i> [cursivas más] e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema [...] [lo que] significa también promover y crear <i>redes de interacción</i> [cursivas más] entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales (Rosas, 2008: 123).				Definición de trabajo (Atributo): Organización coherente. - Aplicación de un marco normativo que regule la gestión organizacional, promueva el manejo eficiente de los recursos institucionales, establezca reglas del juego claras y aplique las sanciones correspondientes; asimismo, que incentive un sistema de gestión para el mejor desempeño (Dessauge y Méndez, 2011).	Elemento observable y medible: Capacidad de la gestión organizacional.	2.1. 2.1.2. 2.1.2.1. 2.1.2.1.1.
		Capacidad política	Eficacia	Definición de trabajo (Atributo): Interacción política. - Relaciones que se dan al interior del Estado; es decir, la forma en que los agentes gubernamentales se relacionan entre sí, a partir de determinadas reglas, normas y costumbres (Rosas, 2008).	Elemento observable y medible: Coordinación intergubernamental.	2.2. 2.2.1. 2.2.1.1. 2.2.1.1.1.
				Definición de trabajo (Atributo): Interacción pública. - Relaciones entre el Estado y los agentes no gubernamentales, quienes mediante reglas formales se involucran activamente en la esfera pública (Rosas, 2008).	Elemento observable y medible: Cooperación gobierno-sociedad.	2.2. 2.2.2. 2.2.2.1. 2.2.2.1.1. 2.2.2.1.2.
Autonomía						
Concepto/ Variable	Definición conceptual	Dimensiones	Componentes	Definición operacional	Indicadores	Instrumento/ Código de pregunta
	Definición de libro: [...] capacidad otorgada al municipio para la realización de las actividades de su competencia [...] clave de la mayor o menor independencia en la realización de sus funciones y el cumplimiento de sus fines [...] resultado, equilibrio, de las tensiones entre las fuerzas centralizadoras del Estado y descentralizadoras municipales [...] (Hernández, 2014: 92, 94).	(Tipo de) Descentralización	Devolución	Definición de trabajo (Atributo): Política. - Atribuciones para darse sus propias autoridades mediante elección directa y para fomentar el desarrollo en su jurisdicción (Hernández, 2014; Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983, como se citó en Carrera, 2013 y Mardonez, 2008).	Elemento observable y medible: Autoridad política-elecciones.	3.1. 3.1.1. 3.1.1.1. 3.1.1.1.1.
3. Autonomía				Definición de trabajo (Atributo): Institucional-Jurídica. - Capacidad reglamentaria para disponer su estructura de gobierno, finanzas públicas y demás funciones auxiliares (Hernández, 2014; Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983, como se citó en Carrera, 2013 y Mardonez, 2008).	Elemento observable y medible: Capacidad reglamentaria.	3.1. 3.1.2. 3.1.2.1. 3.1.2.1.1.
				Definición de trabajo (Atributo): Fiscal-Financiera. - Patrimonio e ingresos propios (rubros tributarios) para ejercer mediante su presupuesto; así como transferencia de recursos no condicionados en función de las necesidades sociales (Hernández, 2014; Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983, como se citó en Carrera, 2013 y Mardonez, 2008).	Elemento observable y medible: Recursos presupuestarios.	3.1. 3.1.3. 3.1.3.1. 3.1.3.1.1.

(Dinámica de) Descentralización				Definición de trabajo (Atributo): Administrativa y de Gestión. - Estructura y funciones administrativas propias para garantizar la ejecución de obras y servicios públicos (Hernández, 2014; Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983, como se citó en Carrera, 2013 y Mardonez, 2008).	Elemento observable y medible: Responsabilidades de gestión.	3.1. 3.1.4. 3.1.4.1. 3.1.4.1.1.
	Desconcentración			Definición de trabajo (Atributo): Control jerárquico. - Transferencia de responsabilidades administrativas del municipio hacia las juntas auxiliares (control jerárquico) (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983, como se citó en Carrera, 2013 y Mardonez, 2008).	Elemento observable y medible: Control jerárquico.	3.2. 3.2.1. 3.2.1.1. 3.2.1.1.1.
	Delegación			Definición de trabajo (Atributo): Control indirecto. - Transferencia de responsabilidades de gestión sobre funciones concretas, asignadas a las juntas auxiliares, quienes rinden cuentas al gobierno municipal sobre dichas funciones (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983, como se citó en Carrera, 2013 y Mardonez, 2008).	Elemento observable y medible: Control indirecto.	3.2. 3.2.2. 3.2.2.1. 3.2.2.1.1.
	Devolución			Definición de trabajo (Atributo): Autonomía. - Transferencia de poder del gobierno municipal hacia las juntas auxiliares (fiscal-financiera, institucional-jurídica y administrativa-de gestión), lo que les faculta para generar ingresos propios, ejercer su presupuesto libremente y realizar sus actividades con discrecionalidad; implicando la realización de elecciones (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983, como se citó en Carrera, 2013 y Mardonez, 2008).	Elemento observable y medible: Autonomía.	3.2. 3.2.3. 3.2.3.1. 3.2.3.1.1.
	Unidad de Análisis					

Unidad de Análisis	Definición conceptual	Dimensiones	Componentes	Definición operacional	Indicadores	Instrumento/ Código de pregunta
4. Programa Presupuesto Participativo	Definición de libro: Presupuesto Participativo. - "Modelo de gestión presupuestaria en el cual las decisiones sobre ingresos y gastos se adoptan de forma directa por los ciudadanos, especialmente a nivel local, y que se considera una manifestación de la denominada democracia deliberativa" (Diccionario panhispánico del español jurídico, s.f., definición).  Programa Presupuesto Participativo. -	Vertiente de alto impacto	Obra pública	Definición de trabajo (Atributo):	Elemento observable y medible:	4.1. 4.1.1.
				Acciones de obra pública.	Cantidad de acciones y monto de inversión	4.1.1.1. 4.1.1.1.1.
		Vertiente focalizada	Servicios públicos	Definición de trabajo (Atributo):	Elemento observable y medible:	4.2. 4.2.1.
				Acciones de servicios públicos.	Cantidad de acciones y monto de inversión	4.2.1.1. 4.2.1.1.1.
			Mejoramiento de espacios públicos	Definición de trabajo (Atributo):	Elemento observable y medible:	4.2. 4.2.2.
				Acciones de mejoramiento de espacios públicos.	Cantidad de acciones y monto de inversión	4.2.2.1. 4.2.2.1.1.

[...] herramienta efectiva para incorporar la participación social en los procesos gubernamentales de asignación de presupuesto, identificación de prioridades y medios de atención, así como en la evaluación de las acciones realizadas [...] [que] posibilita que las decisiones sean democráticas y promueve el ejercicio gubernamental de forma horizontal, flexible, eficaz, eficiente y de calidad (Reglas de Operación, 2020: 3).

Mejoramiento de espacios educativos

Definición de trabajo  
Acciones de mejoramiento de espacios educativos.

(Atributo):

Elemento observable y medible: 4.2.  
4.2.3.  
Cantidad de acciones y monto de inversión 4.2.3.1.  
4.2.3.1.1.

—

Fuente: Elaboración propia.

### *Análisis de los resultados*

Previas consideraciones (presentación de los resultados y cuadro de operacionalización), se presenta el siguiente análisis de los resultados (entrevistas a los agentes municipales, agentes auxiliares y agentes sociales, quienes conforman las perspectivas gubernamental y no gubernamental en el proceso de gobernar mediante análisis del PPP):

**Agente político municipal (presidenta municipal).** El agente político municipal concibe a la gobernanza en términos analíticos, como una realidad democrática en construcción, la cual se viabiliza en la medida en que se incorpora a la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas. En este sentido, expone que el PPP se constituyó en su administración como el programa estandarte de la participación social, a través del cual se buscó desarrollar dos áreas de la ciudadanía: El ejercicio del derecho a decidir y el ejercicio de la corresponsabilidad de en qué y cómo invertir el presupuesto público. Entonces, la participación ciudadana desde su perspectiva política (como representante popular y como administrador-gestor de recursos públicos) es fundamental en el proceso decisorio y la gestión pública, principalmente, porque permite el desarrollo cívico y una acción gubernamental a la medida de las necesidades sociales.

Con respecto a la interrogante de lo que considera se requiere para fomentar (con mayor intensidad y calidad) la interacción gobierno-sociedad, plantea que es tan simple como querer involucrarse, como desear cohesionarse, tanto desde el ejercicio gubernamental como desde el ejercicio del derecho-responsabilidad de los ciudadanos para participar. Y esto es, a la vez, tan complejo como plantear los mecanismos pertinentes (reglas del juego y procedimientos) que incentiven el ejercicio de la participación ciudadana en el proceso de gobernar. En su administración, expone, se propuso un modelo simple (elemental) de participación desde el núcleo social, la comunidad. Sosteniendo que, la participación ciudadana es el mecanismo sostenible en

el diseño de la política pública y, aunque lento, es el camino correcto hacia el desarrollo común de la sociedad. Y que para tal efecto (para hacerlo realizable), el gobernante debe salir de su zona de confort y debe romper el tradicional molde político, el cual le aleja de la realidad y no le permite entrar en la dinámica de interactuar con la sociedad, de conversar en toda la extensión de la palabra (discrepar, arreglar, consensuar, etcétera). Planteando que, esta situación no se debe invisibilizar sino detonar (desarrollar), para así romper con el modelo paternalista, empoderar al ciudadano y hacer realizable la gobernanza. Reafirmando que, en definitiva, se requiere más interacción con los ciudadanos (voluntad política) para gobernar directivamente (con capacidad institucional y autonomía), pues desde un ejercicio de gobierno paternalista siempre se está a la espera de una mayor asignación de recursos para operar; mientras que, en un modelo de gobernanza se optimizan los recursos generales que se tienen y se construye un enfoque más incluyente (enfoque social), lo que genera un mayor alcance social.

Con respecto a la Capacidad institucional en su dimensión de capacidad administrativa y componente de eficiencia, el agente político municipal considera, en principio, que los agentes gubernamentales tienen los conocimientos, informaciones, experiencia y motivación para operar eficientemente, aunque no es una cuestión de hecho; pues el ejercicio de gobierno no es estático sino que se va transformando según las condiciones sociopolíticas y económicas y, por lo tanto, los cuadros burocráticos deben desarrollarse (capacitarse) para atender con creatividad y vocación de servicio las aspiraciones sociales (esto es, un modelo profesional incremental del servicio público).

Con respecto a la dimensión de capacidad política y componente de eficacia, el agente político municipal establece que existió coordinación intergubernamental a través de la instalación de un comité interinstitucional que brindó certeza jurídica (reglas de operación del PPP), al tiempo

que se tuvo comunicación con las juntas auxiliares para informarles sobre el programa y su estrategia general. Sin embargo, manifiesta que existieron resistencias por parte de los presidentes auxiliares en cuanto a la operación del PPP, quienes buscaban hacerse de las acciones a ejecutar con base en la orientación de la decisión social, a través de la afluencia de sus simpatizantes en las Asambleas Comunitarias. Por tal razón, manifiesta que se estableció un modelo alterno al PPP, con iguales características operativas, a través del cual se asignaron recursos a las juntas auxiliares para llevar a cabo diversas acciones, con el propósito de que los presidentes auxiliares tuvieran un margen más amplio de participación al ser los responsables directos de la coordinación de este programa (impulsado desde la Secretaría de Gobernación). Y de esta manera, tener una dinámica de corresponsabilidad entre el Ayuntamiento y los agentes auxiliares. Sin embargo, argumenta que la junta auxiliar no necesariamente logró hacer la presencia suficiente en las colonias o unidades habitacionales de competencia (no se alcanzaron los resultados esperados de participación).

En cuanto a la interacción pública, el agente político municipal arguye que ésta se dio exclusivamente con agentes civiles (sin participación directa de agentes económicos); que la interacción consideró la combinación de todas las formas posibles de participación de la sociedad, iniciando por las sesiones informativas, pasando por la consulta y la decisión, siguiendo por la coproducción, hasta llegar a los mecanismos de control de transparencia y rendición de cuentas, considerando el proceso plenamente abierto y democrático. Subraya que, en principio, el proceso pasó de ser (por parte de los ciudadanos) individualizado, a un proceso colectivo; lo cual significó una intensa dinámica de convivencia, concientización y de rendición de cuentas para que los ciudadanos transformaran la visión de la aspiración personal a la visión de la aspiración común. Asimismo, que la interacción fue positiva (por voluntad política), un ejercicio con reglas de operación y lineamientos claros. Aunque admite que en principio había resistencias

(desconfianzas) ciudadanas y golpeteo político (por parte de sus detractores), por lo que fue necesario un intenso ejercicio de concientización, de hacer presencia, de trabajo político de tierra. Y reconoce que el PPP tuvo áreas de oportunidad, por ser la primera vez que se llevaba a cabo un proceso democrático tan ambicioso. Resaltando que, el mayor grado de participación se ubicó en zonas periféricas rurales. En síntesis, el modelo participativo buscó una transformación de mentalidad que conllevara al cambio de los hábitos cívicos y del ejercicio de gobierno en el diseño de las políticas públicas con sustento en la participación ciudadana. Considera que no existieron luchas de poder entre el Ayuntamiento y las juntas auxiliares, ni tampoco entre el Ayuntamiento y la sociedad participante, aunque sus argumentaciones indican que de facto existieron. Finalmente, las reglas, normas y/o costumbres que dirigieron las interacciones entre el gobierno y la sociedad fueron de operación política, de sensibilización y concientización por parte del Ayuntamiento hacia la sociedad sobre la importancia civil en la toma de decisiones para construir una mejor realidad para la comunidad.

Por último, el agente político municipal planteó que no puede existir autonomía si en todo momento se está en espera de la asignación de recursos públicos para actuar; que la autonomía es sinónimo de capacidad fiscal-financiera y que los municipios son órdenes de gobierno autónomos, con la gran fortaleza de ser la instancia de mayor proximidad con la sociedad. Empero que, dicha autonomía se debe traducir más allá de facultades legales, en capacidades económicas para poder atender a la sociedad y de esta manera, los ciudadanos tengan el deseo de cohesionarse, de entrar en la dinámica participativa. Pero que, concretamente, esto solo se va logrando en la medida en que el municipio optimiza su capacidad recaudatoria (como es el caso del impuesto predial), pues así está en condiciones de llevar a cabo más acciones y; por lo tanto, la sociedad estará más dispuesta a participar con su contribución para mejorar su comunidad. Plantea que, solo así puede

superarse la visión histórica del municipio como figura subordinada a la autoridad estatal o federal. Y, sin embargo, este argumento se contrapone a la forma en que el Ayuntamiento opera el PPP, con énfasis en la exclusión de las juntas auxiliares que quedan relegadas como figuras difusoras del programa, pero sin ninguna injerencia en el proceso interactivo. Aunado a que, se observa un fenómeno de subordinación similar al que padecen los Ayuntamientos con respecto a la federación (en cuanto a la transferencia de recursos públicos) y a los gobiernos estatales (en cuanto al control político).

**Agentes gubernamentales municipales (director de programas sociales y coordinadora del PPP de la secretaría de bienestar y participación ciudadana).** Los agentes gubernamentales, como administradores-gestores de recursos públicos, plantearon que la toma de decisiones en la gestión pública se fundamenta en amplio instrumental analítico, con el propósito de que dichas decisiones se ajusten a lo que es mejor (desde la perspectiva del gobierno) para implementar políticas públicas eficientes que beneficien a la comunidad. Se entiende que, la perspectiva gubernamental está orientada por una visión técnica del proceso de gobernar, más que por una visión política; es decir que, en el proceso decisional y gestiológico, la dimensión técnica (la acción intelectual) de las políticas públicas ostenta mayor peso estratégico que la dimensión política (que las normas y la acción política). Por ende, su hechura ostenta un corte burocrático (gubernamentalista), en principio, carente de sentido interactivo, relacional y de espíritu de corresponsabilidad. Lo cual se sostiene con las expresiones expuestas por la Coordinadora del PPP, quien manifestó que la manera de conceptualizar a la gobernanza es la forma en que el gobierno dirige el barco, como el timón que da rumbo a la acción gubernamental.

Ahora bien, con respecto a la importancia que los agentes gubernamentales asignan a la participación social en la toma de decisiones y la gestión pública, se presentan ideas contrastantes,

ya que el director de programas sociales hace énfasis en las características democráticas del PPP, considerándolo como el único programa municipal con características deliberativas para que sea la población quien tome las decisiones de lo que es mejor para su comunidad (proceso democrático). Mientras que, la Coordinadora del PPP insiste en su planteamiento inicial (consideración de la gobernanza), que desde una postura jerárquica, la interacción no está forzosamente relacionada a un tema de gobernanza, sino a un tema de gobernabilidad (de las capacidades gubernativas del gobierno); concibiendo a la gobernanza como un proceso enfocado en cómo el gobierno (y no la cooperación del gobierno con la sociedad) asume una posición de control en la dirección social; esto es que, la vinculación con los agentes no gubernamentales es un tema relacionado a la gobernabilidad, en tanto que es el gobierno quien asume el control.

En relación con la interrogante de lo que se requiere para que haya una mayor intensidad y calidad en la interacción gobierno-sociedad en el proceso de gobernar, el director de programas sociales manifestó que es un trabajo de concientizar a la comunidad para que se involucre más (participando y exigiendo al gobierno); considerando que los ciudadanos delegan toda la responsabilidad de las decisiones y de la gestión al gobierno y, por lo tanto, no asume su responsabilidad en el proceso de gobernar (carencia de espíritu cívico). Considerando, además, que el gobierno está haciendo su trabajo, pero que es la sociedad la que no está respondiendo. Al tiempo que, la Coordinadora del PPP manifestó que es un tema que atañe a ambos (al gobierno y a la sociedad); empero que, la memoria histórica es una variable (estructural) clave para entender por qué no somos una sociedad que se involucre en los procesos de políticas públicas. Y, por lo tanto, programas como el PPP representan una vía que el gobierno establece para romper con estas prácticas negativas y así poder interactuar con la sociedad para satisfacer necesidades y para generar buenos gobiernos.

Por otra parte, ambos agentes gubernamentales manifestaron que, para gobernar directivamente (con capacidad institucional y autonomía) se requiere de ambos factores, tanto de una mayor asignación de recursos públicos, como de una mayor voluntad política para interactuar, a razón de una mezcolanza (de variables significativas, como la elección de los mejores perfiles, las evaluaciones del personal, etcétera) de diversos componentes que permitan que el gobierno sea capaz, eficiente y efectivo; ya que no existen recursos públicos que alcancen para cubrir todas las necesidades del municipio, por lo que es necesario gestionar recursos a través de diversas organizaciones, así como sensibilizar a la sociedad para que se comprometa e involucre.

A la razón, ambas respuestas fueron planteadas desde una perspectiva gubernamentalista, donde se prima a la sociedad a ser más responsable, sin asumir la responsabilidad primaria del gobierno (como agente estratégico de la dirección social); tal es el caso de la respuesta que emitió la Coordinadora del PPP, quien manifestó que involucrar a los ciudadanos (adición de las capacidades sociales) no es una cuestión de potencializar los recursos institucionales, sino más bien, que la finalidad de programas como el PPP es romper con procesos históricos de apatía, de generar cohesión social, de hacer sentido de pertenencia a la comunidad (construcción de lazos o vínculos fraternales). Y, sin menoscabo del argumento (que puede tener tales efectos positivos), el espíritu de la interacción social es, precisamente, generar valor al proceso de gobernar, para que este sea, en efecto, directivo de la sociedad (eficiente, eficaz, público).

Con respecto a la capacidad institucional, en su dimensión de capacidad administrativa y componente de eficiencia, ambos agentes gubernamentales consideran que, en definitiva, existen cuadros burocráticos expertos en la organización, ya que se tiene suficiencia de personal operativo, el cual se enfoca exclusivamente a la realización de actividades vinculadas al PPP; que los perfiles son los idóneos en la realización de sus actividades; que existen programas de formación y

capacitación de personal; y que los propios mecanismos sancionatorios y de control, permiten que el programa opere eficientemente. En relación con la capacidad de gestión de la organización, ambos agentes externaron que, existe una clara asignación de responsabilidades y funciones; que se cuenta con suficiencia de recursos institucionales para cumplir eficazmente con los objetivos del PPP; que la gestión de dichos recursos es eficiente; que existe una adecuada coordinación intergubernamental en todos los niveles en que opera el PPP; que se cuenta con un sistema de gestión del desempeño y que las tecnologías son fundamentales en su operatividad (abarca todo el proceso). En este apartado es importante subrayar que, la Coordinadora del PPP estableció que el programa opera de manera sectorizada, en donde el Ayuntamiento es el responsable directo y, por lo tanto, el papel que juegan las juntas auxiliares es secundario (se les solicita apoyo con actividades de difusión). Manifestando que, se busca evitar terciar su operación, pues para que exista una verdadera democracia deliberativa, es necesaria una vinculación directa (sin intermediarios) entre el Ayuntamiento y la sociedad (a través de las Asambleas). Empero, este argumento se contrapone a la esencia de la interacción, que busca la mayor amplitud posible entre los agentes proclives a participar, por lo que, no es viable soslayar la participación directa de las juntas auxiliares, quienes son las autoridades más cercanas a la sociedad en el día a día y en las cuestiones elementales de la comunidad. Y, por otra parte, si bien puede ser positivo que los agentes auxiliares no sean quienes administren-gestionen los recursos públicos del PPP (evitando su politización o actos de corrupción), el hecho de simplificar su participación en el proceso a una suerte de agentes de difusión, también hace inconsistente al argumento de una coordinación intergubernamental eficaz.

Respecto de la dimensión de capacidad política, componente de eficacia, los agentes gubernamentales establecieron que existe una efectiva vinculación interinstitucional a todos los

niveles, involucrándose a todos los agentes que según las Reglas de Operación (2020) tienen responsabilidades en el PPP. Y, en cuestión de mecanismos de interacción pública, son las Asambleas Comunitarias el principal mecanismo en donde se da la cooperación entre el gobierno y la sociedad. Asimismo, plantearon que la participación es exclusiva de los agentes civiles (sin participación directa de agentes económicos), pues son el motor del programa; aunque manifiestan que, también se contempla el involucramiento académico-intelectual (considerado dentro del sector civilista); que la interacción es un mix que incluye cada atributo para clasificar la participación (que inicia en la consulta y termina en el control), pues es un proceso integral que abarca cada aspecto posible; que la interacción es positiva, por voluntad política, siendo que el PPP es un programa que busca el involucramiento de la comunidad en la toma de decisiones del gobierno, para que las acciones ejecutadas sean de su propio beneficio; asimismo, contemplan que sí existen luchas de poder, pues al tratarse de un proceso que involucra a la comunidad, implica una heterogeneidad de pensamientos y, por lo tanto, en la interacción no prima la búsqueda de una aspiración homogénea, sino, más bien, el consenso y la elección de la opción que mejor se ajuste a la gran variedad de preferencias ciudadanas; por lo tanto, esto representa para el gobierno una ardua tarea de concientización y sensibilización hacia los ciudadanos para que tomen las decisiones que más convienen a la comunidad o que tengan un impacto mayúsculo para su beneficio común; siendo la dialéctica hetero-consensual la regla que dirige el proceso interactivo.

Ahora bien, con respecto a la autonomía, los agentes gubernamentales expusieron que las juntas auxiliares poseen atribuciones para elegir a sus autoridades mediante elecciones, pero que éstas son organizadas por el propio Ayuntamiento a través de la Secretaría de Gobernación Municipal; poseen capacidad reglamentaria para disponer lo relativo a su estructura, presupuesto y funciones relativas a sus facultades; cuentan con determinados rubros propios (como servicios

por actas de nacimiento) y que el Ayuntamiento les asigna un presupuesto anual, el cual es auditado por la Contraloría Municipal y; cuentan con estructura y funciones administrativas propias para garantizar determinadas obras y servicios públicos. En este sentido, normativamente, las juntas auxiliares son órganos desconcentrados del Ayuntamiento, una extensión del municipio hacia la periferia, hacia las comunidades rurales más alejadas (por cuestiones de desplazamiento de los ciudadanos); lo que implica una dinámica de descentralización por desconcentración, en donde el Ayuntamiento les transfiere solo responsabilidades administrativas que regula mediante control directo, sin margen de autonomía. Sin embargo, en la práctica a las juntas auxiliares se le reconocen ciertos criterios de autonomía (por ejemplo, una asignación presupuestal anual que administra-gestiona, la recaudación de ingresos por servicios de registro civil, etcétera), a razón de una dinámica de descentralización por delegación, en donde se les transfieren determinadas responsabilidades de gestión sobre funciones concretas sobre las cuales deben rendir cuentas al Ayuntamiento (controles indirectos); lo que significa una contradicción a la norma.

Finalmente, con respecto a la unidad de análisis, ambos agentes gubernamentales dieron respuesta a la cantidad de acciones ejecutadas con respecto al componente de obra pública de la (dimensión) vertiente de alto impacto del PPP, manifestando no ser posible concretar el monto de la inversión, ya que a través de un solo contrato de adjudicación se realizaron las acciones correspondientes a las 17 juntas auxiliares del Ayuntamiento; lo que implica un tema de falta de transparencia y rendición de cuentas, debido a que se desconocen los montos invertidos por junta auxiliar. Solamente se indicó que, el presupuesto global asignado para el PPP en el año 2021, ascendió a \$65,000,000.00; de los cuales, \$35,000,000.00 correspondieron a la vertiente de alto impacto (obra pública). Al respecto, los agentes gubernamentales hicieron la aclaración de que, en el año 2021, ni en Ignacio Zaragoza, ni en San Francisco Totimehuacán se llevaron a cabo acciones

relacionadas a la (dimensión) vertiente focalizada y a sus componentes de servicios públicos, mejoramiento de espacios públicos y mejoramiento de espacios educativos; lo cual es significativo, considerando que las Reglas de Operación (2020) establecen que ambas vertientes que estructuran el programa son estratégicas para detonar el desarrollo de las juntas auxiliares, pero que en los hechos no se estimaron como acciones de primer interés público (ni por parte del gobierno, quien no planteó proyecciones al respecto, ni por parte de los agente sociales, quienes no las manifestaron como necesidades).

**Agentes auxiliares (presidentes de las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán).** Es sustantivo acentuar que, los presidentes que representan a la sociedad en las juntas auxiliares y que administran-gestionan recursos públicos, carecen de una concepción abstracta y analítica del término de gobernanza. Es decir que, no solo desconocen su significado conceptual, sino, sensiblemente, no tienen una percepción empírica de sus implicaciones. Concretamente, no conciben la noción de hacer las políticas públicas y gestionar lo público de manera interactiva con la sociedad; de atender las demandas y solucionar los problemas públicos en su ámbito de actuación de común acuerdo con los ciudadanos. Al cuestionárseles sobre cómo conciben a la gobernanza, ambos agentes auxiliares, tanto Ignacio Zaragoza, como San Francisco Totimehuacán, divagaron en temas político-administrativos relacionados a sus juntas auxiliares (como es el caso, de la insuficiencia en la asignación presupuestal que el Ayuntamiento les otorga anualmente). En este sentido, se consideró la pregunta sobre participación social como referente para tener una apreciación más certera sobre la perspectiva auxiliar en el proceso decisorio y gestiológico interactivo. A la razón, hubo un significativo contraste de ideas: Para el presidente Ignacio Zaragoza, si bien, a través del PPP se lograron incorporar las aspiraciones sociales en la ejecución de proyectos de impacto para la comunidad (considerándolo un buen

proyecto, en principio); alude a que la participación ciudadana no necesariamente fue óptima, ya que el proceso (la celebración de las Asambleas Comunitarias) se llevó a cabo en horarios laborales para los ciudadanos y, por lo tanto, no se tuvo el impacto (la democratización) suficiente para que la gente se involucrara en la toma de decisiones. Lo que, finalmente, afectó al proceso democrático, al generarse molestias sociales en cuanto a un cierto grado de insatisfacción con las acciones realizadas, así como la percepción de exclusión por parte de grupos ciudadanos. Por otra parte, la perspectiva del agente auxiliar San Francisco Totimehuacán fue opuesta en todo sentido, considerando que la participación ciudadana per se, es un tema inexistente, ya que los ciudadanos están decepcionados de sus gobiernos y ya no quieren participar, considerando que es una pérdida de tiempo; aunado a que el PPP es un programa caótico, que no simboliza un auténtico mecanismo democrático para que la gente participe (por ejemplo, manifiesta que existen vicios en su operación, como es el caso de los líderes sociales que son quienes se coaligan con el Ayuntamiento para determinar qué acciones se ejecutan, sin que se tome en cuenta a la sociedad).

Con respecto al planteamiento de lo que se requiere para gobernar directivamente (con capacidad institucional y autonomía), en ambos casos respondieron que el factor determinante es que haya una mayor asignación de recursos públicos, paradójicamente al énfasis que realizaron en cuanto a que el Ayuntamiento no promueve una auténtica participación ciudadana desde el PPP. Esto es que, los agentes auxiliares tampoco destinan importancia estratégica a la voluntad política de interactuar con la sociedad en el proceso de gobernar, lo que claramente es una postura gubernamentalista, de generar mayores capacidades gubernativas (y no más habilidades directivas). Al respecto, la opinión del presidente auxiliar Ignacio Zaragoza es todavía más significativo, al considerar que las juntas auxiliares requieren de mayores capacidades gubernativas para hacerse de recursos públicos, con el ánimo de ser verdaderamente juntas

auxiliares autónomas, para que el Ayuntamiento no predetermine presupuestos ni proyectos, sino que, sea la junta auxiliar quien tenga la atribución de estimar efectivamente (dado el contacto directo con los ciudadanos), lo que, en efecto, requiere la sociedad.

En relación con la capacidad institucional, en su dimensión administrativa y componente de eficiencia, también hubo un contraste importante de ideas: Para el agente auxiliar Ignacio Zaragoza, los agentes gubernamentales cuentan con los conocimientos, informaciones y experiencia necesarios para operar eficientemente; a tal punto de plantear que, el Ayuntamiento planifica las acciones a ejecutar (lo que si bien puede considerarse como un ejercicio de eficiencia presupuestal, se contrapone al espíritu de los PP, que velan porque sea la sociedad conjuntamente con el gobierno, quienes construyan desde la planificación del presupuesto, las acciones necesarias para detonar el bien de la comunidad). Mientras tanto, para el agente auxiliar San Francisco Totimehuacán, no existe la figura de cuadros burocráticos expertos, sino que, su operación es deficiente e ineficiente; y estima que se trata de una cuestión de carencias técnicas y de personal. Sobre la capacidad de gestión de la organización, los contrastes siguen la misma tesitura: Para el presidente de la junta auxiliar Ignacio Zaragoza, existe una clara asignación de responsabilidades, se cuenta con los recursos institucionales apropiados para cumplir eficazmente con los objetivos del PPP, el manejo de los recursos públicos es eficiente y existen mecanismos técnicos y tecnológicos adecuados para operar y medir el desempeño del programa. Sin embargo, para el presidente de la junta auxiliar San Francisco Totimehuacán, la situación es delicada, pues considera existen trampas en el manejo de los recursos, desorganización y falencias en la operación del programa; que, finalmente, conllevan a que no se ejecuten ni en cantidad ni en calidad las acciones necesarias para el beneficio de la comunidad.

Con respecto a la dimensión política en su componente de eficacia, ambos agentes auxiliares coinciden en que (fuera del PPP), existe un vacío de instrumentos formales que permitan promover la cooperación con la sociedad, aunado a que ellos se ven muy limitados en su involucramiento con la sociedad desde la operación del PPP (pues el control directo es del Ayuntamiento y como agentes auxiliares quedan marginados a cuestiones de difusión). Sobre la interacción pública, ambos afirman que, la cooperación solo se da entre el gobierno y los agentes civiles (sin la participación directa de agentes económicos). Y sobre el alcance de la participación social en el proceso de gobernar, el agente auxiliar Ignacio Zaragoza manifiesta que, el estadio de participación es intenso, llegando a ubicarlo en el ámbito del control; que existe una interacción positiva sostenida en una auténtica voluntad ciudadana por participar, la cual es limitada por la cuestión de los tiempos que maneja el Ayuntamiento (horarios laborales para los ciudadanos); así como que el proceso está exento de luchas de poder entre los agentes implicados; finalmente, expone que la regla, norma y/o costumbre principal que dirige las interacciones con la sociedad, se sustenta en un vicio burocrático de operar en horarios rígidos que no permiten a los ciudadanos incorporarse en su tiempo libre a las actividades del PPP. Mientras tanto, el agente auxiliar San Francisco Totimehuacán manifiesta que, la participación si bien se queda en un ámbito de decisión, son decisiones orientadas por los líderes sociales (orientadas con alevosía); aunado a que la interacción es un proceso negativo sostenido en la imposición de la ley y la comprobación de recursos públicos; así como que existen discrepancias y luchas de poder que limitan la participación; finalmente, expone que la regla, norma y/o costumbre que dirige la interacción con la sociedad es el desencanto social ante la opción de participar en el PPP.

Con respecto a la autonomía que los agentes auxiliares consideran ostentan con respecto al Ayuntamiento, consideran que no hay tal realidad, ya que el Ayuntamiento impone presupuestos

y proyectos, a razón de una predeterminación en las acciones a ejecutar y de inducir qué es lo que se puede y debe aplicar; considerando, además, que si las juntas auxiliares que presiden, administraran los recursos del PPP, estarían en mejores condiciones para cubrir necesidades sociales de mayor prioridad, incluso de realizar una mayor cantidad de acciones. En síntesis, ambos contemplan que existe muy poca autonomía como juntas auxiliares, lo que les impide satisfacer las demandas públicas de la sociedad; sumando la opinión del presidente auxiliar San Francisco Totimehuacán, cuya máxima es una lucha abierta contra el Ayuntamiento porque la junta auxiliar se reconozca como un municipio libre, de conformidad a su densidad poblacional y problemas públicos.

Finalmente, con respecto a la unidad de análisis, ambos agentes auxiliares dieron respuesta a la cantidad de acciones ejecutadas con respecto al componente de obra pública, de la (dimensión) vertiente de alto impacto del PPP, sin especificar el monto de la inversión, manifestando que el Ayuntamiento no les informó sobre los montos presupuestales asignados a dichas acciones. Al respecto, se aclara que, en la temporalidad del estudio (año 2021), no se llevaron a cabo acciones relacionadas a la (dimensión) vertiente focalizada y a sus componentes de servicios públicos, mejoramiento de espacios públicos y mejoramiento de espacios educativos; lo cual es significativo, considerando que las Reglas de Operación (2020) establecen que ambas vertientes estructuran el programa, pero que en los hechos no se estimaron como acciones de primer interés, ni por parte del gobierno, quien no planteó proyecciones al respecto; ni por parte de las juntas auxiliares, quienes no manifestaron como representantes sociales las necesidades de sus comunidades ante el Ayuntamiento.

**Agentes sociales (presidentes de los comités de participación ciudadana Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán).** En el análisis de la perspectiva social, es fundamental subrayar que, los agentes sociales electores de sus representantes y demandantes de bienes y servicios públicos, carecen de una concepción abstracta y analítica del término de gobernanza. Es decir que, no solo desconocen su significado conceptual, sino, sensiblemente, no tienen una percepción empírica de sus implicaciones. Concretamente, no conciben una noción práctica de hacer las políticas públicas y de gestionar lo público en modo interactivo; de atender sus demandas y solucionar sus problemas públicos en coproducción, de común acuerdo entre el gobierno y la sociedad. Al cuestionárseles sobre cómo conciben a la gobernanza, ambos agentes sociales, tanto Ignacio Zaragoza, como San Francisco Totimehuacán, manifestaron desconocer su significado. En este sentido, en ambos casos se reorientó la pregunta en términos de la participación social. Al respecto, ambos agentes plantearon como perspectiva, que es indispensable el involucramiento ciudadano en el proceso de gobernar (en este caso, relacionado al funcionamiento del PPP); sosteniendo, explícitamente, la importancia que tiene el que los ciudadanos conozcan las acciones que ejecuta el gobierno, para dar su visto bueno y estar en común acuerdo en lo que se ejecuta. Asimismo, manifestaron una sensación de satisfacción al ser tomados en cuenta (su opinión) con respecto a lo que verdaderamente aspiran que se realice en su comunidad o que realmente necesita la comunidad para mejorar. Finalmente, manifestaron que el proceso fue democrático, pues hubo una decisión libre y consensuada de lo que era más apto llevar a cabo en beneficio común.

En cuanto cuestionamientos relativos a lo que se requiere para gobernar directivamente, ambos agentes sociales conciben que es necesaria una mayor interacción pública. Fueron precisos al establecer que, es necesario que la gente participe, haciendo énfasis en este tipo de programas (PPP), para hacer más abierto el proceso de gobernar por parte del gobierno a la sociedad, para

que haya una verdadera integración social en la actividad gubernamental; reconociendo que existen áreas de oportunidad para el PPP, pero que su esencia es la correcta para lograr que la gente quiera participar y para que haya más participación social en el proceso de gobernar. Al respecto, el agente social Ignacio Zaragoza enfatizó que, es de mayor calado la voluntad política para lograr gobernar directivamente, para evitar que el gobierno actúe aisladamente y existan problemas de oposición e insatisfacción social ante las acciones públicas; para que el gobierno no influya en las decisiones que son del ciudadano, evitando anteponer sus proyectos gubernamentalistas a la demanda efectiva de la sociedad. Mientras que, el agente social San Francisco Totimehuacán, manifestó que, para gobernar directivamente, tanto mayores recursos públicos, como una mayor interacción pública, son factores indispensables.

En lo relativo a la capacidad institucional, en su dimensión administrativa y componente de eficiencia, tenemos que, los agentes sociales consideran que los agentes gubernamentales cuentan con los necesarios conocimientos, informaciones, experiencia y estímulos (sanciones) para operar con eficiencia; es decir que, en efecto, existen cuadros burocráticos expertos y una organización coherente. En este sentido, argumentaron haber experimentado que, las acciones se llevaron a cabo en tiempo y forma, concluyéndose satisfactoriamente (salvo un pequeño desface por cuestiones de la pandemia).

Con respecto a la dimensión política y al componente de eficacia, los agentes sociales arguyeron desconocer los mecanismos de interacción política mediante los cuales se dan los arreglos intergubernamentales para la operación del PPP; empero, referente a la interacción pública, manifestaron que los mecanismos de cooperación gobierno-sociedad estuvieron presentes y permitieron establecer una eficaz comunicación entre ambas partes; que la participación se dio exclusivamente entre el gobierno y los agentes civiles (sin la participación de agentes económicos);

que la interacción se acentuó en la decisión, aunque con ideas preconcebidas por parte del gobierno para llevar a cabo determinados proyectos que, no necesariamente eran lo que la comunidad estimaba como lo más apto para la comunidad, pero que el propio proceso decisorio (de negociación) permitió que los ciudadanos tomaran las decisiones que mejor se ajustaban a sus necesidades colectivas; que el tipo de interacción fue positiva, es decir que, se sustentó, en efecto, en el interés público, en la voluntad de ambas partes para construir acuerdos comunes que conllevaran a la consumación de acciones de impacto en beneficio de la comunidad. Al respecto hubo una diferenciación en la apreciación de lo que el proceso interactivo implicó. Para el agente social Ignacio Zaragoza, sí conllevó a una lucha de poder entre los agentes implicados, mientras que, para el agente social San Francisco Totimehuacán, no permeó una lucha de poder. Finalmente, con respecto al tipo de reglas, normas y/o costumbres que dirigen las interacciones, ambos agentes sociales establecieron que el principio rector fue democrático, el consenso entre las partes, orientado hacia la satisfacción social y el beneficio de la comunidad.

Con respecto a la autonomía, su dimensión de descentralización y su componente de devolución, ambos agentes sociales manifestaron no contar con las informaciones pertinentes para dar respuesta a las interrogantes.

Finalmente, sobre la unidad de análisis, ambos agentes sociales dieron respuesta a la cantidad de acciones ejecutadas con respecto al componente de obra pública, de la (dimensión) vertiente de alto impacto del PPP, sin especificar el monto de la inversión, manifestando su desconocimiento en cuanto al presupuesto asignado a dichas acciones; lo que resulta sustantivo, pues (el argumento promovido por el gobierno municipal tanto en la planeación como en los resultados informados), claramente no se cumplió con el principio democrático de la transparencia y la rendición de cuentas. Al respecto, se aclara que, en la temporalidad del estudio (año 2021), no

se llevaron a cabo acciones relacionadas a la (dimensión) vertiente focalizada y a sus componentes de servicios públicos, mejoramiento de espacios públicos y mejoramiento de espacios educativos; lo cual es significativo, considerando que las Reglas de Operación (2020) establecen que ambas vertientes estructuran el programa, pero que en los hechos no se estimaron como acciones de primer interés, ni por parte del gobierno (que no planteó proyecciones al respecto), ni por parte de la sociedad (que no manifestó necesidades al respecto).

### **Conclusiones del capítulo**

Con el análisis documental del PMD (2018-2021) se advierte que, las líneas de acción propuestas en los programas (como es el caso del PPP), poseen un carácter gubernamentalista, cuyos arreglos se procuran desde criterios legal-normativos, sin ser posible advertir criterios de planeación participativa; sentenciándose la existencia de una planeación carente de dimensión política. Asimismo, la planeación no advierte una disposición sistemática y ponderable, ni mecanismos instrumentales y de gobierno abierto; sentenciándose que la dimensión técnica es limitada (conteniendo errores programáticos) y que (desde la planificación) no existen arreglos que fomenten la rendición de cuentas. Por otra parte, con respecto al análisis audiovisual del 3er informe (2021) del Ayuntamiento de Puebla, se sentencia que, los resultados no son coherentes con las estrategias generales de la planeación, ni tampoco se articulan a las líneas de acción de referencia; asimismo, los resultados no se plantean con sustento en criterios analíticos, ni se pormenoriza de qué manera se incorporó a la sociedad en la toma de decisiones y la gestión de las acciones. Sobre el PPP, no existe información desagregada ni se hace tangible el impacto de las acciones; ni tampoco se argumenta de qué manera el programa (como estandarte democrático de participación) permitió articular un modelo de gobernanza para la ciudad. En cuanto a los resultados informados sobre autonomía municipal, no se requirió la adición de la perspectiva social

para llevar a cabo las acciones; las cuales fueron un esfuerzo gubernamental de carácter legal. Finalmente, con respecto al análisis de las entrevistas a profundidad (mediante cuestionario semiestructurado), se sostiene que: a) Los agentes gubernamentales municipales y auxiliares alimentan luchas intestinas de poder que inhiben el proceso interactivo; b) los agentes gubernamentales conservan las capacidades decisorias y de gestión, en tanto que la participación social en el proceso de gobernar (en el PPP) es marginal; c) el modelo de gobernanza que prima en la capital es de vieja gobernanza (tradicional); d) la participación ciudadana es orientada por el gobierno y de carácter parsimonioso por parte de la sociedad, por lo que, no se puede defender la tesis del derecho a la ciudad; e) prima una visión gubernamentalista en los agentes gubernamentales y auxiliares en cuanto a la necesidad de mayores capacidades gubernativas (soslayando la generación de capacidades institucionales); f) no es posible alinear el carácter desconcentrado (control jerárquico) de las juntas auxiliares con el carácter descentralizador (de devolución de poder) que promueve la autonomía, replicándose el fenómeno de subordinación política y dependencia financiera; g) en síntesis, no existen prácticas efectivas de gobernanza urbana.

## **Capítulo VI: conclusiones generales del estudio**

### **Atención al problema de investigación y recomendaciones teórico-metodológico-empíricas**

La pregunta general-concentradora (y su consecuente objetivo) que guió la presente investigación es: ¿Qué factores determinaron la gobernanza urbana de Puebla capital en el año 2021? Cuya respuesta se organiza de la siguiente manera:

Se verifica que la gobernanza urbana es un fenómeno social cuya configuración depende de múltiples factores, como es el contexto (en este caso, la geometría de poder municipal y la transición democrática) y la temporalidad (en este caso, el periodo gubernamental municipal) en que se llevan a cabo sus arreglos, así como de los agentes implicados (gubernamentales y no gubernamentales) que en el proceso de gobernar participan según intereses variados, que no necesariamente tienden al bien común (pues regularmente intervienen por motivaciones particulares); sino que, paulatinamente se ajustan al interés colectivo, a partir del proceso interactivo que supone la gobernanza.

Así, la gobernanza urbana se reconoce como un juego de poder interactivo entre los ámbitos público y privado, quienes se encuentran en la órbita de la ciudad para generar un proceso de gobierno más democrático, cuya máxima (según los arreglos producto de la interacción) es el bienestar en el territorio municipal.

Se determina que el proceso de investigación fue fructífero en el estudio de la gobernanza urbana, al delimitarse-sistematizarse con pertinencia contextual y perspectiva integral; concretándose un estudio de casos múltiple sobre las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán del municipio de Puebla en el año de transición democrática 2021, tomando como base de análisis el PPP en sus vertientes de alto impacto y focalizada (unidad incrustada), al identificarse como el mecanismo institucionalizado de participación democrática que el gobierno municipal estableció para promover la gobernanza en la capital.

Asimismo, para enriquecer la investigación teórica y empíricamente, se insertaron al análisis los conceptos de capacidad institucional y autonomía municipal, estableciéndose como supuestos, respectivamente, que es un factor inherente-constitutivo y que es un factor potenciador-posibilitador de la gobernanza urbana. Es decir que, no es posible generar gobernanza urbana sin

capacidad institucional, ya que sus componentes administrativo y político estructuran un proceso de gobernar eficiente (racional-profesional), eficaz (responsable-directivo) y democrático (interactivo-público); al tiempo que, la autonomía (desde la visión descentralizadora de abajo hacia arriba) dota a los gobiernos municipales de mayor potencia (política-jurídica, fiscal-financiera y administrativa-de gestión) para ejercer sus facultades constitucionales con rectoría. Así, capacidad y autonomía son estructuras que confieren al municipio un mayor umbral institucional para promover el bienestar local; específicamente, desde el establecimiento de sinergias institucionalizadas con la sociedad en la hechura de las políticas públicas y la gestión pública.

En este sentido, conceptualmente la gobernanza urbana se entiende como un método-sistema de gobierno democrático que posibilita una acción pública local más eficiente y eficaz, a partir de relaciones cooperativas entre agentes gubernamentales y no gubernamentales autónomos, para atender los problemas públicos de la ciudad, lo cual involucra una nueva realidad política-institucional local.

La gobernanza urbana es un concepto que deriva (es una aplicación) del enfoque genérico de la gobernanza, cuyo foco analítico es la habilidad relacional del gobierno para establecer relaciones sinérgicas público-privadas y sus consecuentes arreglos en el proceso de gobernar; las cuales configuran una hechura de políticas y gestión pública en forma coproducida, en un contexto de transformación-reconfiguración del poder público (en este caso, de carácter local).

En el caso de Latinoamérica (y México), la noción de la gobernanza comenzó a debatirse en los círculos político-académicos a partir de la década de los noventa con la llamada gobernabilidad democrática; término que advierte una amplia disputa conceptual: Por una parte, la gobernabilidad es una referencia al gobierno, a quien se le identifica como el agente directivo único de la sociedad (la cual es heterónoma); lo que supone que el bien colectivo es una función

que depende de una mayor generación de capacidades gubernativas (inherentes al conjunto institucional). En tanto que, la gobernanza es una cuestión que va más allá del gobierno, a quien se le identifica como un agente estratégico (con liderazgo), pero no exclusivo de la dirección social; lo que supone que el bienestar de la población es una función que depende de la generación de capacidades institucionales (que van más allá de las capacidades inherentes al gobierno, pues en el ámbito privado existen capacidades indispensables para poder fijar una dirección social exitosa), las cuales serán más o menos, según la habilidad relacional del gobierno para asociarse con la sociedad.

Sin embargo, más allá de este debate conceptual, se advierte que, como consecuencia de:

- a) Las crisis económica, política y social (sobrecarga-desencanto) de los Estados desarrollista-autoritarios;
- b) la consecuente producción de bienes y servicios públicos por el mercado;
- c) el descentramiento del sistema societal y la emergencia de la sociedad civil y; (en síntesis) la globalización económica y la desterritorialización del Estado (pérdida de su rectoría económica);

en Latinoamérica se gestó la ola reformista de la NGP (desmantelamiento del Estado) y su corriente descentralizadora (fortalecimiento de agentes privados y gobiernos locales), que encauzaron (de manera contingente) la emergencia de un proceso de gobernar público-privado.

De tal suerte que, la gobernanza puede asimilarse como la síntesis de las transformaciones del Estado-nación en cuanto a su dinámica de su poder (de su capacidad gubernativa) y dirección unilateral de la sociedad; cuyo producto, en función de los pilares que sustentan el proceso de gobernar (la decisión de las políticas y la gestión pública), es la eclosión de un método-sistema de gobierno interactivo que compone una dirección social policéntrica, que según factores diversos (como el contexto y la temporalidad) se manifiesta en composiciones variables que tienden a fortalecer más o menos a uno u a otro ámbito (gubernamentalista, mercantilista o civilista), pero

siempre en coexistencia, en mutua dependencia, en interacción permanente entre (agentes sistémicos) el gobierno, el mercado y la sociedad.

A la sazón, la gobernanza es una noción ecléctica consonante al paradigma democrático contemporáneo (que busca el enriquecimiento de la vida democrática con base en la integración de la iniciativa privada en la toma de decisiones públicas), la cual (según literatura europea) advierte cuatro enfoques que revelan que no es una escuela homogénea:

Heterarquía (énfasis socio céntrico), la cual establece que la gobernanza es un mecanismo de coordinación (de negociación) entre agentes sistémicos autónomos (autoorganizados) e interdependientes (con acoplamientos a niveles interpersonal, interorganizacional e inter sistémico), que permite establecer una dirección social descentrada y medida por el contexto (heterárquica).

Redes de políticas (énfasis socio céntrico), las cuales establecen que la gobernanza es una red (un conjunto de vínculos institucionalizados o no) que el gobierno promueve (con base en la confianza, la diplomacia y la negociación) con agentes privados en la hechura de políticas públicas (según valores e intereses compartidos) para atender problemas públicos; es decir, un proceso de gobernar mediante redes público-privadas.

Gobernanza interactiva (énfasis Estado céntrico), la cual establece que la gobernanza se refiere a las interacciones (los acuerdos público-privados y público-públicos) que los agentes sistémicos (el sistema de gobierno y el sistema gobernado) establecen para resolver los problemas (pasados) y crear las oportunidades (futuras) de la sociedad moderna (según su diversidad, complejidad y dinamismo); esto es, un proceso de gobernar bidireccional.

Gobernanza integradora (énfasis Estado céntrico), la cual establece que la gobernanza es un método de gobierno implementado por el Estado (dadas las condiciones radicales que la

globalización económica y el descentramiento social suponen a su dinámica de poder) para adaptarse a la modernidad (transformación de su papel rector) y continuar como agente estratégico de la dirección social; ya que sólo por la vía institucional es posible hacer efectiva a la democracia e impulsar el bien común. Esto implica la validez de todos los modelos y formatos posibles de coordinación, interacción y vínculos institucionales que en el proceso de gobernar se establezcan (sea por jerarquía, por mercado, por heterarquía o mixtos) para dirigir a la sociedad.

Enfoques de los cuales se seleccionó la visión integradora como la base teórica para guiar el análisis empírico, sin menoscabar ciertos elementos significativos (a manera de síntesis) de las demás perspectivas, que permitieron enriquecer el estudio. Tal es el caso del establecimiento de tres ideas centrales a debate: a) La gobernanza como método-sistema de gobierno, primero, por tratarse de una forma concreta de gobernar, un estilo de gobierno sustentado en la interacción entre agentes gubernamentales y no gubernamentales; segundo, por constituir un agregado (multi nivel y multi agente) de interdependencias entre agentes sistémicos (entre agentes autónomos que necesitan establecer arreglos-acoplamientos) público-privados. b) La hechura de políticas públicas como proceso constitutivo de la gobernanza, en donde los agentes gubernamentales y no gubernamentales son corresponsables de producir las decisiones públicas (resultado del proceso interactivo) que determinan el rumbo social. c) Y, la gobernanza como forma de institucionalizar la participación social en el proceso de gobernar; advirtiéndose que, las políticas (como pilar del proceso de gobernar) únicamente serán públicas, si en su hechura se norma (formaliza) la dimensión participativa para que sean decisiones (vinculantes, sistemáticas y permanentes) acorde al interés colectivo.

En cuanto a los conceptos de capacidad institucional y autonomía municipal se advierte, respectivamente: a) Que su enfoque predominante es la gobernanza, por lo tanto, se refiere a las

habilidades institucionales del gobierno para operar responsablemente (con eficiencia y eficacia), en un contexto sistémico (de autonomía e interdependencias) entre los ámbitos público y privado para resolver problemas públicos y promover el desarrollo; manifestando como componentes esenciales, las habilidades administrativas (referentes a factores humanos y organizacionales) y políticas (referentes a factores de coordinación política e interacción público-privada) que operan a los niveles micro (individual), meso (organizacional) y macro (contexto sistémico). b) Y, que su categoría preeminente es la descentralización, con sustento en una dinámica de devolución de poder; por lo tanto, se refiere a las competencias (político-jurídicas, fiscal- financieras y administrativas-de gestión) efectivamente otorgadas a la institución municipal para cumplir sus fines (el bienestar local) con capacidad rectora.

Ahora bien, para realizar la investigación de campo se seleccionó el enfoque cualitativo (con base en la necesidad de desarrollar un proceso de investigación inductivo, empírico, abierto, flexible, descriptivo e interpretativo, de conformidad a la naturaleza del problema), con sustento en el paradigma constructivista-interpretativista, para construir los significados del objeto de estudio mediante la observación e interpretación de los agentes implicados, sus perspectivas e interacciones en el contexto de sus vidas; así como un modelo de explicación funcional, para explicitar la naturaleza-complejidad sistémica del fenómeno social en el año 2021, contemplando el carácter consciente-deliberativo de los agentes implicados.

Lo anterior permitió determinar la estrategia general (método, técnicas y procedimientos de recolección de datos) para abordar la investigación conforme al diseño de estudios de caso cualitativo, para desarrollar una descripción-análisis a profundidad del caso seleccionado, según su contexto, temporalidad y el funcionamiento de los agentes implicados; el cual se compone de métodos-técnicas de observación cualitativa no participante (registro desestructurado de notas en

bitácora de campo sobre comportamientos y actividades de los agentes implicados), entrevistas cualitativas (cara a cara) mediante cuestionario semiestructurado (batería mixta de 43 preguntas de opinión y conocimiento, no estructuradas-abiertas y estructuradas-cerradas), así como documentos y audiovisuales cualitativos (análisis de la planificación y los resultados gubernamentales).

Lo que en síntesis dio como resultado el diseño de un estudio de casos múltiple (con un alcance descriptivo, una unidad de análisis incrustada y una lógica de replicación literal): Los casos de las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán del municipio de Puebla en el año de la transición democrática 2021; estableciéndose como unidad de análisis incrustada el PPP en sus vertientes de alto impacto (obra pública) y focalizada (servicios básicos, espacios públicos y espacios educativos), con el objeto de describir-interpretar la gobernanza urbana municipal (el proceso interactivo entre agentes gubernamentales municipales, auxiliares y sociales referente al PPP).

Para tal efecto, se realizó la correspondiente conceptualización (definición conceptual y construcción de dimensiones y componentes) y operacionalización de variables (definiciones operativas y elaboración de indicadores), considerando el concepto de gobernanza urbana como variable dependiente y los conceptos de capacidad institucional y autonomía municipal como variables independientes; asimismo considerando la variable analítica PPP. De tal suerte que: a) La gobernanza urbana tiene como dimensiones a la capacidad institucional y a la autonomía municipal; las cuales, respectivamente, tienen como componentes a la capacidad administrativa (su indicador es la eficiencia) y a la capacidad política (su indicador es la eficacia), así como a la descentralización (su indicador es la devolución). b) Por su parte, la capacidad institucional tiene como dimensiones a la capacidad administrativa y a la capacidad política; las cuales,

respectivamente, tienen como componentes a la eficiencia (sus indicadores son los conocimientos, informaciones, experiencia y motivación del factor humano, así como la gestión organizacional) y a la eficacia (sus indicadores son los mecanismos de coordinación intergubernamental y de cooperación gobierno-sociedad). c) En cuanto a la autonomía municipal, su dimensión es la descentralización, su componente la devolución y sus indicadores son la transferencia de autoridad política, la reglamentación, los recursos presupuestarios y las responsabilidades de gestión. d) Finalmente, el PPP tiene como dimensiones a la vertiente de alto impacto (su componente es la obra pública y sus indicadores son la cantidad de acciones y el monto de inversión) y a la vertiente focalizada (sus componentes son los servicios públicos, los espacios públicos y los espacios educativos, teniendo como indicadores la cantidad de acciones y los montos de inversión).

A la sazón, el estudio empírico (o de campo) se fundamenta en lo siguiente:

El análisis documental del instrumento rector de la planeación municipal, correspondiente al periodo gubernamental 2018-2021, identificándose que su componente central (discursivamente) es la planificación participativa (la inclusión de la perspectiva social en la atención de los asuntos públicos); y el reconocimiento de los criterios sustantivos de la gestión municipal, tales como: Focalización de acciones de bienestar social, principios de austeridad republicana, criterios de transversalidad y rendición de cuentas en el ejercicio de gobierno (con sustento en los ODS y la Agenda 2030). De cuyo análisis se concluye: a) Los productos derivados de la planeación (ejes estratégicos, programas y líneas de acción) son llanos instrumentos normativos (gubernamentalistas) para ejercer las facultades que la legislación concede al municipio; es decir que, no se constituyen como instrumentos democráticos que faciliten el establecimiento de un gobierno público-privado. b) No se identifican argumentos analíticos que validen que la planeación fue un ejercicio participativo, ni que se establecieran canales efectivos

de comunicación entre el gobierno y la sociedad para su instrumentación. c) En suma, la planeación se examina como un ejercicio prescriptivo asilado del interés social (carente de dimensión política), sin evidencia de elementos técnicos, sistemáticos y tecnológicos que permitan determinar que la gestión se sustentó en una dimensión científico-causal; ni tampoco se identifican elementos de racionalidad, interdependencia y transparencia para afirmar que se diera un ejercicio de gobierno eficiente, estructurado y abierto.

El análisis del tercer informe de gobierno, correspondiente al año 2021 (de transición democrática), en el cual prima el frenesí discursivo de la autoridad municipal, quien advierte la existencia de un modelo de gobernanza para la capital, que con base en la participación de todos los ciudadanos (del común acuerdo en la toma de decisiones públicas) llevó a cabo una inversión histórica en materia de obra pública a través del PPP. Asimismo, se advierte una línea discursiva sobre disciplina financiera (pago de la deuda pública) y rendición de cuentas. Al tiempo que, en su reflexión prima la visión del desarrollo municipal con sustento en sinergias público-privadas, el reconocimiento del derecho a la ciudad (como un espacio colectivo deliberativo, en el cual se ejercitan íntegramente los derechos cívicos), una distribución equitativa de bienes-servicios públicos y una plena autonomía municipal (concretamente, con respecto al gobierno estatal; ya que la visión municipal, argumenta, se encuentra plenamente alineada a la perspectiva del gobierno federal, lo que implica que el carácter de subordinación permanece). De cuyo análisis se concluye:

a) Los resultados informados no son coherentes ni sistemáticos, pues no se anuncian de conformidad a la planeación ni existe argumentación analítica (con base en datos estadísticos e instrumental empleado); por lo que, no es posible defender la tesis de un saneamiento de las finanzas públicas, del establecimiento de un sistema de rendición de cuentas, ni de la aplicación de un modelo de gobierno interactivo (es decir que, no se razona por medio de qué procesos

administrativos, qué normatividad, cuáles instituciones y qué método se alcanzaron los resultados informados). b) En cuanto al PPP, no se puntualizan informaciones básicas que permitan dar razón de que es un instrumento de democracia participativa (por ejemplo, qué agentes participaron, cómo fue el proceso interactivo, cuáles fueron las aportaciones sociales al proceso de gobernar). c) Los resultados informados no cuentan con bases técnico-causales ni clarifican cómo fue el proceso decisional y gestiológico con respecto a la participación social, para sentenciar la existencia de un ejercicio de gobierno eficiente, eficaz y democrático. d) En cuanto a la autonomía municipal, lo informado no representa un ejercicio que requiriera la cooperación de la sociedad para respaldar las decisiones de la autoridad municipal (es decir que, las decisiones tomadas fueron con carácter gubernamentalista). e) En suma, el informe de resultados es todavía menos riguroso (técnica y políticamente) que la planeación; asimismo, existe un nulo reporte de resultados con respecto al objeto de estudio, lo que alude a la inexistencia de un modelo de gobierno por gobernanza.

Finalmente, la realización de entrevistas (mediante la aplicación de cuestionario semiestructurado) a los agentes gubernamentales y no gubernamentales implicados, de cuyo análisis se concluye:

El agente político municipal concibe a la gobernanza como un proceso que se construye en la medida en que la sociedad se incorpora a la toma de decisiones públicas; por tal razón, instituyó el PPP como el principal mecanismo de interacción del gobierno con la sociedad, para ejercitar el derecho a decidir y la corresponsabilidad ciudadana en el ejercicio de gobierno. Manifestando que, para fomentar una mayor interacción, es indispensable, por una parte, que las autoridades establezcan los canales propicios de participación (lo que requiere de voluntad política) y; por la otra, que los ciudadanos deseen implicarse activamente (lo que requiere de espíritu cívico). Sentenciando que, ésta es la vía más plausible para lograr un desarrollo común. Asimismo, plantea

que la capacidad institucional no es una cuestión tácita y estática, sino que se va gestando en la medida en que el gobierno se dinamiza y retroalimenta de la sociedad y; en este sentido, expone que en su gestión la interacción público-privada se manifestó en todas sus formas posibles (desde la información hasta la rendición de cuentas), dando como resultado un tipo de interacción positiva. Finalmente, establece que la única vía eficaz para que el gobierno municipal sea autónomo, es una mayor generación de recursos fiscal-financieros, lo cual solo es posible en la medida en que se mejoren las capacidades recaudatorias (es decir, generar mayores capacidades gubernativas).

Los agentes gubernamentales municipales plantean que, la gobernanza, más que un proceso político, es un proceso técnico fundamentado en instrumental analítico, con el objeto de que las decisiones y la gestión sean eficientes y beneficien a la sociedad; por lo tanto, se advierte que su visión de gobernanza es de corte gubernamentalista (mengua el espíritu interactivo y fortalece la función racional de las políticas). Asimismo, exponen que, para fomentar una mayor interacción público-privada, se requiere hacer un trabajo intenso de concientización social sobre la importancia de su participación, ya que los ciudadanos no quieren asumir su responsabilidad pública. Por otra parte, señalan que, un gobierno directivo (con capacidad y autonomía) se sustenta en sus capacidades fiscal-financieras (capacidades gubernativas), soslayando las habilidades relacionales con la sociedad en el proceso de gobernar; no obstante (paradójicamente), consideran que existe una efectiva vinculación con la sociedad en el ejercicio de gobierno (una interacción positiva). Con respecto a las juntas auxiliares, exponen que se presenta un tipo de descentralización por desconcentración, replicándose la situación de dependencia financiera y subordinación política por parte de éstas hacia el Ayuntamiento (como es el caso de éste hacia los gobiernos federal y estatal). Finalmente, con respecto al PPP, si bien (normativa y discursivamente) identifican que las

vertientes del programa son estratégicas para detonar el bienestar social, en los hechos no sucedió así, al no ser ejecutadas diversas acciones que ofrece el catálogo contenido en las Reglas de Operación (2020); aunado a que no presentan informaciones sobre los recursos invertidos en cada junta auxiliar, lo que implica que el programa no se ejecutó con transparencia y rendición de cuentas.

Los agentes auxiliares desconocen la noción (e implicaciones) de la gobernanza, razón por la cual, sus acciones no fueron llevaderas de forma sinérgica con la sociedad; más bien, tendieron a la unilateralidad de su voluntad (perspectiva gubernamentalista). Sosteniendo que, la participación social en las juntas auxiliares es casi inexistente y que el PPP en realidad no indujo a una mayor cooperación ciudadana; sino que, las acciones del programa fueron una imposición del Ayuntamiento (una interacción negativa por prescripción de la ley). Con respecto a las necesidades institucionales para gobernar directivamente, su posicionamiento se orientó en la necesidad de una mayor asignación presupuestal; es decir, en la generación de mayores capacidades gubernativas. Aunado a que, consideran existe un vacío institucional por parte del Ayuntamiento para establecer relaciones sinérgicas tanto con los ciudadanos como con las propias juntas auxiliares, especialmente en la atención conjunta de rubros sensibles (como la seguridad pública) y de primera necesidad (como el servicio público de drenaje, agua y alcantarillado). De tal suerte que, la coordinación intergubernamental es caracterizada por luchas de poder, en donde los intereses del Ayuntamiento (debido a la prescripción que la LOMEPE establece, en cuanto a que son órganos desconcentrados supeditados) se imponen a las juntas auxiliares; quienes demandan una efectiva autonomía, al considerar que el Ayuntamiento les impone presupuestos y proyectos, lo cual les deja un margen de decisión muy reducido (casi ornamental) y un nulo involucramiento en la gestión. Mientras que, la cooperación público-privada se caracteriza por la resistencia a la

participación y el desencantó social, en donde la población que finalmente decide involucrarse en el programa, es orientada a llevar a cabo las acciones que el Ayuntamiento le sugiere; lo que conlleva a una interacción negativa, tanto por imposición de ley, como por el beneficio que conlleva la acción ejecutada (pero no por voluntad política ni por corresponsabilidad cívica). Finalmente, con respecto a las acciones ejecutadas a través del PPP, los agentes auxiliares consideran que no fueron de primer interés social y, por lo tanto, no detonaron el bienestar de la población (simplemente fueron acciones de interés para el Ayuntamiento).

Los agentes sociales no tienen una representación conceptual ni percepción empírica de la gobernanza; empero, al cuestionárseles sobre la importancia de la participación social en las acciones del gobierno, replicaron que ésta es necesaria para lograr beneficiar a sus comunidades. Lo anterior implica que su involucramiento en el PPP, no necesariamente obedeció al ejercicio de sus derechos cívicos ni la aceptación de su corresponsabilidad pública (reconocimiento del derecho a la ciudad); sino, más bien, a la lógica de acceder a los incentivos que brinda el programa (interacción negativa). Asimismo, sostienen que el gobierno debe interactuar con la sociedad para evitar problemas de insatisfacción (por ejemplo, obras públicas que no obedecen a las aspiraciones ciudadanas ni a las necesidades de la comunidad); al tiempo que, consideran fundamental una mayor asignación de recursos para ejecutar obras públicas que detonen el bienestar en su comunidad (visión intermedia entre lo tradicional y lo moderno, entre una mayor potencia gubernamental con base en la asignación de recursos y una mayor capacidad institucional con base en la interacción). Por otro lado, establecen que la operación del PPP fue eficiente y que el mecanismo de participación fue eficaz (centrándose en el estadio deliberativo de la decisión); no obstante, reconocen que el Ayuntamiento orientó la decisión mediante proyectos preestablecidos, por lo que, en realidad, los ciudadanos no decidieron el qué ejecutar sino el cómo llevarlo a cabo.

Asimismo, reconocen que existieron luchas de poder entre los agentes municipales y auxiliares en cuanto a las acciones llevaderas (por ejemplo, ambos buscaron influenciar a los líderes sociales y presidentes de comités de participación para llevar a cabo las obras públicas de su interés), lo cual desincentivó la participación. Finalmente, si bien los agentes sociales conocen las acciones ejecutadas a través del PPP, manifestaron desconocer sus características esenciales, como es el monto invertido y la población beneficiada, lo que evidencia la falta de transparencia y rendición de cuentas (incluyendo la autenticidad de las decisiones sociales).

Con el estudio de campo (caso múltiple), fue posible describir-interpretar los factores (inherente y potencial) que determinaron la gobernanza urbana de Puebla capital en el año 2021 y sus efectos sobre el PPP. Los principales resultados indican que: a) No existe coherencia entre la planificación y la gestión municipal; b) los agentes auxiliares y sociales desconocen los elementos normativos y analíticos de la gobernanza; c) los agentes del gobierno actúan desde una perspectiva gubernamentalista; d) la cooperación entre el gobierno y la sociedad se da en función de una interacción negativa (aplicación de la ley y rendimientos del programa); e) la participación de los agentes sociales es parsimoniosa y cooptada por líderes sociales que fungen como agentes del gobierno; f) existen luchas intestinas de poder entre el Ayuntamiento y las juntas auxiliares que refrenan el proceso interactivo; g) no se identifica un ambiente sistémico (de interdependencias funcionales mutuas entre agentes, de coordinación al interior del gobierno, de cooperación con la sociedad, etcétera) para sostener la presencia de relaciones sinérgicas que configuraran un proceso de gobernar público-privado; h) la transición democrática no fue un factor determinante que cambiara el rumbo del proceso interactivo; es decir que, tanto el gobierno de MORENA como el gobierno de la coalición PAN-PRI-PRD, operaron el PPP con base en una perspectiva tradicional de vieja gobernanza (un marco decisional y gestiológico autocontenido y autorreferente); i)

Existen opiniones contrapuestas (consenso-disenso) en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán con respecto al PPP, cuya lógica se advierte en los diversos intereses políticos que promueven sus presidentes auxiliares. Finalmente: j) Se estiman elementos de eficiencia (como la aplicación de un marco normativo para regular el programa) y eficacia (como la focalización de las acciones del programa), no así de rendición de cuentas, para sostener que la capacidad institucional es un factor constitutivo. k) En tanto que, no es posible sostener que la autonomía sea un factor posibilitador, ya que el carácter de desconcentración (del control jerárquico) que poseen las juntas auxiliares apunta en contrasentido al carácter descentralizador (a la dinámica de devolución de poder) que promueve la autonomía municipal.

Igualmente, fue posible determinar las principales características de la sociedad civil en la capital, la cual: a) Se muestra como una unidad institucional permeable (sin fronteras), sin ser necesariamente una red interactuante (densa y estable). b) Se observa como una sociedad compleja (dadas sus características demográfico-urbanas y socioeconómicas) que el gobierno ha podido regular (incorporando sus intereses y administrando su libertad de asociación). c) Sus interacciones se manifiestan desde una perspectiva sustentada en el diálogo y el apoyo al gobierno (las asociaciones se encuentran bajo la tutela gubernamental). d) Empíricamente, se estima como un concepto paraguas, a razón de una plataforma institucional separada del gobierno, pero que complementa el proceso de gobernar (más como un mecanismo legitimador de la representatividad, que como un auténtico mecanismo participativo). e) Normativamente, no existe rivalidad, pero sí un grado de exclusión y; funcionalmente, las interacciones se plantean a razón de la combinación de las dimensiones legitimadora y participativa. f) La toma de decisiones y la gestión municipal no advierten la confluencia de instituciones civiles de carácter global. g) No se identifica una institucionalidad separada del gobierno (control de sus actividades voluntarias); sino

un accionar retraído (producto de un entorno político-legal que inhibe el desarrollo del sector). h) Finalmente, el socialdemócrata, es el modelo ajustable al proceso de gobernar municipal, en el cual prima una mayor actividad gubernamental en el bienestar y un sector social parsimonioso.

Por otra parte, este trabajo propone (plantea la necesidad de) trascender el acento en los elementos informales (no institucionalizados) de la gobernanza y enfatizar más en los de carácter formal (institucionalizados), ya que para hacer efectivo un proceso de gobernar interactivo (público-privado o por políticas públicas), se requiere un orden institucional que confiera a las relaciones sinérgicas de la estructura, organización, coherencia, funcionalidad y permanencia necesarias (elementos de carácter público). Asimismo, para ser eficientes y eficaces (en el sentido en que se formulan las políticas públicas), conviene que las sinergias se concierten con base en las dimensiones técnica (criterios instrumental-rationales) y política (criterios político- normativos). Con tal delimitación, el proceso interactivo se nutriría no solo de contenido lógico, sino de responsabilidad pública, entendiendo que una de las aristas más sentidas (limitación, defecto, sesgo o riesgo) del enfoque de la gobernanza, es que no delimita (se difuminan) las responsabilidades entre los agentes; especialmente, cuando los resultados del proceso son deficientes, ineficientes o insuficientes. En términos empíricos, esto permitiría al investigador contar con más elementos de observación-análisis para poder entender y explicar los diferentes tipos de arreglos público-privados que rigen el proceso de gobernar; específicamente, de conformidad a la naturaleza prescriptiva (en donde la ley rige prácticamente todos los procesos de la vida pública) y régimen gubernamentalista (cuya visión unilateral en muchos sentidos continúa siendo la regla) que priman en México.

Es así que, a partir del enfoque de la gobernanza integradora y su síntesis con otros aspectos teóricos (enfoques heterárquico, por redes e interactivo), incluyendo las concepciones de

capacidad institucional y autonomía municipal, se propone un marco de análisis para la gobernanza urbana (véase Tabla 34):

**Tabla 34***Marco de análisis para la gobernanza urbana.*

Variable de Interés					
Gobernanza Urbana					
Factor	Dimensión	Componente	Desagregación	Indicador	Resultado
Capacidad Institucional					
Autonomía Municipal					
	Método de gobierno	Proceso de gobernar	Jerarquía gubernamentalista	Control de las decisiones Gestión centralizada	Sí/No Características
			Cogobierno público-privado	Toma de decisiones concertadas Gestión pública negociada	Sí/No Características
			Autogobierno civilista	Redes autoorganizadas	Sí/No Características
		Interdependencia	Coordinación intergubernamental	Acuerdos público-públicos	Sí/No Características
			Cooperación público-privada	Acuerdos público-privados	Sí/No Características
			Autonomía operativa	Poder relativo de los agentes	Capacidad gubernativa
	Capacidad de asociación	Alta/Baja Características			
	Sistema de gobierno	Proceso interactivo			Interacción positiva
			Interacción negativa	Acoplamiento mediante símbolos universales preexistentes	Sí/No Características
		Proceso interactivo	Diversidad	Diferenciación de los atributos esenciales de los agentes	Características
			Complejidad	Intensidad de las interacciones	Alta/Baja Características

		Dinamismo	Tensiones por problemas y oportunidades	Ambos Por P/Por O Características	
Geometría de poder	Contexto multinivel	Nivel micro	Recursos humanos	Características	
		Nivel meso	Gestión organizacional	Características	
		Nivel macro	Entorno institucional	Características entorno político	
	Contexto multi agente	Agentes públicos	Agentes auxiliares	Agentes gubernamentales municipales	Características
			Agentes políticos municipales	Agentes económicos del mercado	Características
			Agentes privados	Agentes civiles	Características
Agentes económicos del mercado			Agentes civiles	Características	
Orden institucional	Sinergias institucionalizadas	Elementos de carácter público	Estructura	Características	
			Organización	Características	
			Temporalidad	Duración	
	Reglas del juego	Marco Legal	Marco normativo	Funcionamiento	Características
				Constitucional	Referencia
				Secundario	Leyes
Reglas del juego	Marco normativo	Arreglos institucionales	Planeación municipal	Sí/No Características	
			Programas	Sí/No Características	
			Proyectos	Sí/No Características	
		Arreglos institucionales	Acuerdos formales	Sí/No Características	

Fuente: Elaboración propia.

La propuesta procura que el estudio de la gobernanza urbana posea un carácter más formal (sustantivo) y que su comprensión sea más significativa; considerándose que, el enfoque propuesto cuenta con un mayor contenido analítico (reconocimiento de las características sustantivas de la interacción público-privada institucionalizada).

Finalmente, el estudio permitió reconocer que en Puebla capital existen (desde la dimensión política) fuertes restricciones institucionales (incapacidades) que nulifican la posibilidad de establecer un proceso de gobierno público-privado. Concretamente: a) No existen condiciones democráticas para que los ciudadanos ejerzan su derecho a la ciudad; b) existe un tipo de gobernanza urbana segmentada, con un poder desproporcionado por parte de los agentes gubernamentales y exclusión hacia los agentes sociales, quienes no cuentan con mecanismos efectivos para acceder a espacios de deliberación (toma de decisiones públicas); c) existen condiciones de rezago y desigualdad (desequilibrio de recursos) que impiden que las relaciones gobierno-sociedad se lleven a cabo con horizontalidad; d) en suma, existe un contexto institucional turbulento que favorece una dinámica relacional conflictiva (nulificación del carácter diplomático y de confianza) sustentada en el cálculo estratégico (interacción negativa).

En cuanto al proceso de descentralización, existen retos de gran calado (devolución efectiva del poder) para que las dimensiones política-institucional, fiscal-financiera y administrativa-de gestión hagan plausible (y no restrinjan) un proceso de gobernar directivo (responsable, eficiente y eficaz).

En conclusión, en Puebla capital en el año 2021 (con respecto al análisis del PPP en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán), se determina que no existen prácticas efectivas de gobernanza urbana: a) Hay escasa apertura institucional y pluralidad participativa en el proceso decisorio (tanto por cerrazón del gobierno, como por parsimonia de la

sociedad); b) no existe horizontalidad-igualdad de condiciones entre los agentes implicados (el gobierno municipal establece las condiciones y orienta el rumbo de las acciones) y; c) se identifican deficiencias (en la planificación municipal y en la configuración del PPP), ineficiencias (en la gestión municipal y la operación del PPP) e ineficacias (producto de asimetrías entre agentes gubernamentales, auxiliares y sociales) que inhiben el bienestar municipal (desde la generación de acciones de obra pública, servicios públicos, espacios públicos y espacios educativos). Así, con el estudio de casos múltiple se concreta que la gobernanza urbana en la capital no cuenta con los rasgos positivos destacados por la literatura dominante.

En este sentido, se propone que los canales sinérgicos procuren la igualdad de condiciones (interacción tripartita) entre los agentes municipales, agentes auxiliares y agentes sociales; para lo cual, es necesario replantear el marco normativo de la planeación y las reglas de operación del PPP, retomando la esencia del PP, velando que el ejercicio democrático inicie desde la programación presupuestal (y no con un presupuesto definido a priori por el gobierno), para que así las aspiraciones sociales (y no las orientaciones gubernamentales) sean las premisas que dirijan el programa. Asimismo, se sugiere que la iniciativa social posea una auténtica institucionalidad; es decir que, los Comités de Participación Social se instituyan como organizaciones formales que queden fuera del control gubernamental.

### Bibliografía y referencias

- Aguilar, L.F. (2002). Los perfiles de la gobernación y la gestión pública al comienzo del Siglo XXI. *POST Data*, 8, pp. 83-114, septiembre. Disponible en [https://drive.google.com/file/d/0B637k\\_n5waBpZjKxNmM5ODEtMDZiNS00MzUwLWI3YzQtMDBiZjRlNGQ2ZjZj/view](https://drive.google.com/file/d/0B637k_n5waBpZjKxNmM5ODEtMDZiNS00MzUwLWI3YzQtMDBiZjRlNGQ2ZjZj/view)
- Aguilar, L.F. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, pp. 5-32. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693001>
- Aguilar, L. F. (2010a). Introducción. En L. F. Aguilar (Comp.), *Política pública* (1° Ed.) (pp. 17-60). CDMX, México: Siglo XXI, Escuela de Administración Pública de la CDMX y Secretaría de Educación de la CDMX. Disponible en [http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i\\_pp\\_eap.pdf](http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pp_eap.pdf)
- Aguilar, L. F. (2010b). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. CDMX, México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad Proyecto. Disponible en [http://red.sevalladolid.mx/pdf/20150713120009871783Aguilar%20Luis\\_Gobernar%20el%20nuevo%20proceso%20de%20gobernar.pdf](http://red.sevalladolid.mx/pdf/20150713120009871783Aguilar%20Luis_Gobernar%20el%20nuevo%20proceso%20de%20gobernar.pdf)
- Aguilar, L.F. (2015) (1ª Ed.). *Gobernanza y gestión pública*. CDMX, México: Fondo de Cultura Económica (libro original publicado en 2006). Disponible en <https://marcelagonzalezduarte.files.wordpress.com/2018/01/aguil-ar-villanueva-gobernanza-y-gestion-publica.pdf>

Aguilar, L. F. (2016). Democracia, gobernabilidad y gobernanza. *Cuadernos Magisteriales No. 25*. México: Instituto Nacional Electoral. Disponible en: [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/CM\\_25-Aguilar.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/CM_25-Aguilar.pdf)

Antúnez, I. y Galilea, S. (2003). Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: Problemas, metodologías y políticas. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, 69, pp. 1-62. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/13885/lc11968e.pdf>

Ayuntamiento de Puebla. (2018). *Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021*. Puebla, México. Disponible en [https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/transparencia\\_file/implan/77.fracc01/77.01.implan.plan.mpal.desarrollo.18.21.pdf](https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/transparencia_file/implan/77.fracc01/77.01.implan.plan.mpal.desarrollo.18.21.pdf)

Ayuntamiento de Puebla. [H. Ayuntamiento de Puebla]. (5 de octubre de 2021). *#EnVivo | Sesión Pública y Solemne con motivo del #3erinformeCRV*. [3erinformeSolemne] [Video]. Facebook. Disponible en <https://fb.watch/axvO1APg4V/>

Ayuntamiento de Puebla. [H. Ayuntamiento de Puebla]. (5 de octubre de 2021). *#EnVivo | #3erinformecrv* [3erinformePolítico] [Video]. Facebook. Disponible en <https://fb.watch/aCKk9U8O7G/>

Babbie, E. (2004). *The Practice of Social Research* [La Práctica de la Investigación Social]. Belmont, CA: Thomson/Wadsworth (Tenth Edition).

Banco Mundial (1997). *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, EE. UU. Disponible en <http://documents1.worldbank.org/curated/en/701691468153541519/pdf/173000WDR0SPANISH0Box128708B00PUBLIC0.pdf>

- Bar, A. (2001). El Libro Blanco «La Gobernanza Europea» y la reforma de la Unión. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 22, pp. 3-18. España: Instituto Nacional de Administración Pública. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/276/276>
- Brower, J. (2015). Aportes epistemológicos para la comprensión de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. *Revista Venezolana de Gerencia*, 20(72), pp. 630-646.
- Brundtland, G. H. (1987). *Our common future* [Nuestro futuro común]. Oxford University Press, CMMAD. U.K.
- Cabrero, E. y Nava, G. (2000). Gerencia pública municipal: Conceptos básicos y estudios de caso. D.F., México: Miguel Ángel Porrúa- Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cabrero, E. y Orihuela, I. (2002). Finanzas en municipios urbanos de México: Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales (1978-1998). *Estudios Demográficos y Urbanos*, 17(1), pp. 175-208. Disponible en: <https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1133/1126>
- Cabrero, E. y Peña, J. (2009). Instrumentos del *New Public Management* para Construir una *New Public Governance*. El caso de los gobiernos locales en México. En M. Pardo y E. Velasco (Coord.), *La Gerencia Pública en América del Norte. Tendencias actuales de la Reforma Administrativa en Canadá, Estados Unidos y México* (pp. 303-344). México: El Colegio de México.
- Cabrero, E. y Zabaleta, D. (2009). ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 43, pp. 27-62. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533674002.pdf>

- Camou, A. (2001). Estudio preliminar. En A. Camou (Comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad* (1° Ed.) (pp. 15-58). CDMX, México: FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés, S.A. de C.V. Disponible en [https://books.google.com.mx/books?id=sLgJSzCPrYAC&printsec=frontcover&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=sLgJSzCPrYAC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)
- Campbell, J., Hollingsworth, J. y Lindberg, L. (1991). *The Governance of the American Economy* [La Gobernanza de la Economía Americana]. Cambridge Core. Disponible en <https://www.cambridge.org/core/books/governance-of-the-american-economy/0367FCD2A8DBE8712AD37FAB605A3EDA>
- Cárdenas, J. (2004). México a la luz de los modelos Federales. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXXVII (110), pp. 479-510. México: UNAM. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/427/42711002.pdf>
- Carpizo, J. (1979). *La constitución mexicana de 1917*. CDMX, México: UNAM. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3841-la-constitucion-mexicana-de-1917>
- Carrera, A. (2004, noviembre). Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000). Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
- Carrera, A. (2005, octubre). La intermunicipalización en México: Una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas. Ponencia presentada en el X Congreso

Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.

Carrera, A. y Rivera, G. (2012) (1° Ed.). *Diagnóstico institucional de la gestión hacendaria de los municipios del Estado de México*. Toluca, México: Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal-Instituto Hacendario del Estado de México.

Carrera, A. (2013). Descentralización y gobiernos locales: 30 años de la experiencia en Latinoamérica. *Carta Económica Regional*, 25, pp. 112-133. Disponible en: <http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/CER/article/view/5495/5047>

Carrera, A. y Martínez, G. (2016) (1° Ed.). *Evaluación de la capacidad institucional de los municipios del Estado de México para la gestión financiera de 2009 a 2011 y propuestas para su mejora*. Toluca, México: Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal-Instituto Hacendario del Estado de México.

Castillo, J. (2008). El sistema electoral y el sistema de partidos en México. En Santiago, J. y Larrosa, M. (Coord.), *Elecciones y Partido Políticos en México* (pp. 19-35). CDMX, México: CEDE-UAM Iztapalapa. Disponible en: [http://dcsh.izt.uam.mx/cen\\_doc/cede/Anuario\\_Elecciones\\_Partidos\\_Politicos%20/2008\\_divi/2008/2008p.19-35.pdf](http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/Anuario_Elecciones_Partidos_Politicos%20/2008_divi/2008/2008p.19-35.pdf)

Canto, M. (2002). Introducción a las políticas públicas. En Canto, M. y Castro, O. (Coord.), *Participación Ciudadana y políticas públicas en el municipio* (pp. 59-77). CDMX, México: Movimiento Ciudadano por la Democracia. Disponible en [https://terceridad.net/PyPS/Por\\_temas/15\\_Ciclo-](https://terceridad.net/PyPS/Por_temas/15_Ciclo-)

PP\_concepto/Expositores/Canto%20Chac%20Manuel,%20Introducci%20f3n%20a%20las%20Pol%20edticas%20P%20fablicas%20pp.59%20-%2077.pdf

Chambers, S. and Kopstein, J. (2008) Chapter twenty, Civil Society and the State. In: The Oxford Handbook of Political Theory [Capítulo veinte, la Sociedad Civil y el Estado. En: El Manual de Oxford de Teoría Política]. Phillips, Anne; Honig, Bonnie; Dryzek, John S. (Editors), Print publication date: 2008, Published to Oxford Handbooks Online: September 2009. Print ISBN-13: 978-0-19-954843-9, doi:10.1093/oxfordhb/9780199548439.001.0001. Disponible en [https://individual.utoronto.ca/kopstein/publications/civil\\_society\\_and\\_the\\_state.pdf](https://individual.utoronto.ca/kopstein/publications/civil_society_and_the_state.pdf)

CLAD (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Documento preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000161.pdf>

*Código Reglamentario para el Municipio de Puebla [COREMUN]*. 31 de diciembre de 2004 (México), última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, el 7 de junio de 2019.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. (2020). *Índice de Rezago Social 2020*. México: CONEVAL. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice\\_de\\_Rezago\\_Social\\_2020\\_anexos.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_de_Rezago_Social_2020_anexos.aspx)

Consejo Nacional de Población. (2003). *Índices de desarrollo social en las etapas del curso de la vida*. México: CONAPO. Disponible en

[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices\\_de\\_desarrollo\\_social\\_en\\_las\\_etapas\\_del\\_curso\\_de\\_vida\\_2000](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_desarrollo_social_en_las_etapas_del_curso_de_vida_2000)

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]*. 5 de febrero de 1917 (México), última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de mayo de 2021.

Coordinación General de Transparencia. (2010). *Información estadística de las juntas auxiliares*. Ayuntamiento de Puebla 2018-2021. Disponible en <https://pueblacapital.gob.mx/juntas-auxiliares>

Coordinación General de Transparencia. (s.f.). *juntas auxiliares* [Mapa]. Ayuntamiento de Puebla 2018-2021. Disponible en <https://pueblacapital.gob.mx/juntas-auxiliares>

Creswell, J. (2014) (4<sup>a</sup> Ed.). *Research design: Qualitative, quantitative and mixed methods approaches* [Diseño de investigación: Enfoques cualitativos, cuantitativos y métodos mixtos]. Disponible en: <http://englishlangkan.com/produk/E%20Book%20Research%20Design%20Cressweell%202014.pdf>

De la Madrid, M. *Exposición de motivos correspondientes a la iniciativa de reformas y adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicación de la LI Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1983.

Dessauge, M.I. y Méndez, J.L. (2011). El servicio profesional: Una introducción general. En J.L. Méndez (Comp.), *El servicio profesional de carrera* (pp. 17-52). D.F., México: Siglo XXI-Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.

Fernández, J. (2001). La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional. Comentarios legislativos sobre la reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115. *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 4, pp. 241-253. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5616/7316>

García, R. (1992). *Los servicios públicos municipales* (Documento de trabajo No. 3). CDMX, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

García, R. (1994). Retos y perspectivas de la administración municipal en México. *Gestión y Política Pública*, 3(2), pp. 399-449. Disponible en: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.III\\_No.II\\_2dosem/GCR\\_Vol.III\\_No.II\\_2sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.III_No.II_2dosem/GCR_Vol.III_No.II_2sem.pdf)

García, R. (1996). Los gobiernos locales en México ante el nuevo federalismo. *Política y Cultura*, 7, pp. 97-122. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=26700706>

García, R. y Hernández, M. (2001). *Formas clave para la prestación de los servicios públicos municipales* (Documento de trabajo No. 16). CDMX, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Garza, G. (2003). *La urbanización de México en el Siglo XX*. CDMX, México: El Colegio de México.

Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management [Orígenes y bases teóricas de la Nueva Gestión Pública]. *International Public Management Journal*, 4(1), 1-25. Disponible en

[https://www.pravo.unizg.hr/\\_download/repository/4\\_1\\_Origin\\_and\\_Theoretical\\_Basis%5B1%5D.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/4_1_Origin_and_Theoretical_Basis%5B1%5D.pdf)

Gutiérrez, E. (2007). De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable. Historia de la construcción de un enfoque multidisciplinario. *Trayectorias*, 9(25), pp. 45-60. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/607/60715120006.pdf>

Hernández-Chávez, A. (1996). Las tensiones internas del federalismo mexicano. En A. Hernández-Chávez (Ed.) *¿Hacia un nuevo federalismo?* (pp. 15-33). México: El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica.

Hernández, O. (2014). La autonomía municipal en el constitucionalismo latinoamericano: Realidad y perspectivas en el caso Cuba. *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 30, pp. 91-122. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n30/n30a4.pdf>

Hernández-Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª Ed.). CDMX, México: McGraw Hill. Disponible en: <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>

Hirst, P. (2000). Democracy and governance [Democracia y gobernanza]. En J. Pierre (Ed.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy* [Debatir la gobernanza. Autoridad, dirección y democracia] (pp. 13-35). New York: Oxford University Press. Disponible en [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4266459/mod\\_resource/content/1/Debating%20Governance.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4266459/mod_resource/content/1/Debating%20Governance.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Cuestionario Ampliado del Censo de Población y Vivienda 2020*. México: INEGI. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Cuestionario Básico del Censo de Población y Vivienda 2020*. México: INEGI. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2015). *Sistema Nacional de Información Municipal: Índice de Desarrollo Humano 2015*. Secretaría de Gobernación. Disponible en <http://www.snim.rami.gob.mx/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018, diciembre). *Marco Geoestadístico*. México: INEGI. Disponible en [http://cuentame.inegi.org.mx/mapas/pdf/entidades/div\\_municipal/pueblampioscolor.pdf](http://cuentame.inegi.org.mx/mapas/pdf/entidades/div_municipal/pueblampioscolor.pdf)

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2010). *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México*. México: INAFED. Disponible en <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM21puebla/municipios/21114a.html>

Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development [El auge de la gobernanza y los riesgos de fracaso: El caso del desarrollo económico]. *International Social Science Journal*, 50, pp. 29-45. Disponible en [https://www.researchgate.net/publication/228009942\\_The\\_rise\\_of\\_governance\\_and\\_the\\_risk\\_of\\_failure\\_The\\_case\\_of\\_economic\\_development](https://www.researchgate.net/publication/228009942_The_rise_of_governance_and_the_risk_of_failure_The_case_of_economic_development)

- Jiménez, W.G. (2008). El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 41, pp. 57-80, junio. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533672003.pdf>
- Keane, J. (2003). Chapter two, Global Civil Society? In: *Global Civil Society* [Capítulo dos, ¿Sociedad Civil Global? En: Sociedad Civil Global]. New York: Cambridge University Press pp. 23-47.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance: New government-society interactions* [Gobernanza moderna: Nuevas interacciones gobierno–sociedad]. SAGE Publications, 280 p.
- Kooiman, J. (2000). Societal governance: Levels, modes and orders of socio-political interaction [Gobernanza social: Niveles, modos y órdenes de interacción sociopolítica]. En J. Pierre (Ed.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy* [Debatir la gobernanza. Autoridad, dirección y democracia] (pp. 138-164). New York: Oxford University Press. Disponible en [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4266459/mod\\_resource/content/1/Debating%20Governance.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4266459/mod_resource/content/1/Debating%20Governance.pdf)
- Kooiman, J. (2004). Gobernar en gobernanza. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16, pp. 57-81. España: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Disponible en: <https://webs.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf>
- Lanz, J. (1986). La asociación municipal como factor de desarrollo regional. En J. Faya (*director*), *El municipio como factor del desarrollo nacional equilibrado* (1º Ed.) (pp. 71-87). CDMX, México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.-Gaceta Mexicana de

Administración Pública Estatal y Municipal, 18-19. Disponible en:  
<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/18/trb/trb7.pdf>

*Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla [LOMEP]*. 23 de marzo de 2001 (México), última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, el 22 de octubre de 2020.

López Ayllón, S. y Merino, M. (2009). La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos. *Cuadernos sobre Rendición de Cuentas No. 1*. México: Secretaría de la Función Pública. Disponible en: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/focalizada/cuaderno-01.pdf>

López, A., Martínez, C., Grinberg, I y Adaro, C. (2012). Nuevos modelos de gestión local: la articulación de políticas públicas y el protagonismo ciudadano a través de la implementación del presupuesto participativo en la Argentina. *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, vol. 7, 13, pp. 92-126, junio-noviembre. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/906/90624811004.pdf>

Lozano, J. (2005). Las relaciones de cooperación y coordinación entre entidades descentralizadas políticamente. Una aproximación a su delimitación conceptual. Caso español. En S. Valencia (Coord.), *El municipio en México y en el mundo: Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal* (pp. 183-200). CDMX, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Manin, B. (2006). Los principios del gobierno representativo. Recuperado de [http://lavraiedemocratie.fr/IMG/pdf/bernard\\_manin\\_-\\_los\\_principios\\_del\\_gobierno\\_representativo.pdf](http://lavraiedemocratie.fr/IMG/pdf/bernard_manin_-_los_principios_del_gobierno_representativo.pdf)

- Mardonez, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *Revista Eure*, vol. XXXIV, 102, pp. 39-60, agosto. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/eure/v34n102/art03.pdf>
- Marsh, D. y Rhodes, R. (1992). *Policy networks in british government* [Redes de políticas en el gobierno británico]. Clarendon Press, Oxford, 320 p. Disponible en <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198278528.001.0001/acprof-9780198278528>
- Massolo, A. (2001). Tendencias de la gestión municipal y la participación ciudadana. En M. Schteingart y L. d' Andrea (Comp.), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente* (2ª Ed.) (pp. 241-261). CDMX, México: El Colegio de México.
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de governance. *Instituciones y Desarrollo*, 7, pp. 35-52. Disponible en <https://vlex.es/vid/nuevos-desafios-teoria-gobernanza-392049290>
- Mejía, F. (1990). La importancia del fortalecimiento de la administración municipal frente a la crisis política, económica y social en Centroamérica. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 18, pp. 67-82. Disponible en: [http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RCAP/18/art4\\_18.pdf](http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RCAP/18/art4_18.pdf)
- Müller, K. (2006). The Civil Society–State Relationship in Contemporary Discourse: A Complementary Account from Giddens' Perspective [La Relación Sociedad Civil-Estado en el Discurso Contemporáneo: Una explicación Complementaria desde la Perspectiva de Giddens]. *British Journal of Politics & International Relations*, April 2006.
- Nagel, E. (2006). Modelos de explicación científica. En *La estructura de la ciencia: Problemas de la lógica de la investigación científica*, (pp. 35-50). Disponible en:

[https://www.academia.edu/35433439/La\\_estructura\\_de\\_la\\_ciencia\\_Problemas\\_de\\_la\\_1%C3%B3gica\\_de\\_la\\_investigaci%C3%B3n\\_cient%C3%ADfica\\_PAID%C3%93S](https://www.academia.edu/35433439/La_estructura_de_la_ciencia_Problemas_de_la_1%C3%B3gica_de_la_investigaci%C3%B3n_cient%C3%ADfica_PAID%C3%93S)

Navarrete, J. (2008). Sistema político mexicano: Desarrollo y reacomodo del poder. *Iberoforum Política y Poder*, 3(6), pp. 131-148. Disponible en: <https://ibero.mx/iberoforum/6/pdf/juann.pdf>

Olivos, J. (2005). La nueva gestión de los servicios públicos municipales. Un programa estratégico del municipio de Morelia. En S. Valencia (Coord.), *El municipio en México y en el mundo: Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal* (pp. 299-311). CDMX, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Pérez, M. (2000). La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional: El nuevo encuadramiento fundamental del municipio. *Alegatos*, 45, pp. 287-306. Disponible en: <https://azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/41/45-05.pdf>

Pérez, M. y Núñez, J. (2001). La nueva estructura del derecho municipal mexicano: Notas sobre la reforma constitucional en materia municipal de 1999. Comentarios legislativos sobre la reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115. *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 4, pp. 254-267. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5616/7316>

Peters, G. (2000). Governance and comparative politics [Gobernanza y políticas comparativas]. En J. Pierre (Ed.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy* [Debatir la gobernanza. Autoridad, dirección y democracia] (pp. 36-53). New York: Oxford University Press. Disponible en

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4266459/mod\\_resource/content/1/Debating%20Governance.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4266459/mod_resource/content/1/Debating%20Governance.pdf)

- Pierre, J. (2000). Introduction [Introducción]. En J. Pierre (Ed.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy* [Debatir la gobernanza. Autoridad, dirección y democracia] (pp. 1-10). New York: Oxford University Press. Disponible en [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4266459/mod\\_resource/content/1/Debating%20Governance.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4266459/mod_resource/content/1/Debating%20Governance.pdf)
- Peters, G. (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, XLV (4), pp. 585-598. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/599/59911177001.pdf>
- Peters, G. y Pierre, J. (2002). La gobernanza en múltiples niveles: ¿Un pacto fáustico? *Foro Internacional*, XLII (169), pp. 429-453. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59916901>
- Peters, G. y Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En A. Cerrillo I (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (1º Ed.) (pp. 37-56). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Disponible en <https://www.ucipfg.com/Repositorio/MGTS/MGTS15/MGTSV15-06/semana1/obligatorio/Lagobernanzahoy-INAP.pdf>
- Pierson, C. (2004). *The Modern State* [El Estado Moderno]. New York: Routledge (Second Edition).
- Pontifes, A. (2002). Relaciones intergubernamentales. En V. Anaya (Coord.), *El gobierno y la gestión municipal en México segunda parte* (pp. 43-59). CDMX, México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.

Prats i Català, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10, pp. 103-148. Disponible en [http://omec.es/Documentos/mitjans\\_dem\\_gov/0099.pdf](http://omec.es/Documentos/mitjans_dem_gov/0099.pdf)

Prats, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15, pp. 239-269. Disponible en:

[https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3\\_Oriol.pdf](https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Oriol.pdf)

Real Academia Española. (s.f.). Gobernanza. En *Diccionario de la lengua española*, 23.<sup>a</sup> Ed., [versión 23.3 en línea]. Disponible en <https://dle.rae.es/gobernanza?m=form> [recuperado el 16 de noviembre de 2020].

Real Academia Española. (s.f.). Presupuesto Participativo. En *Diccionario panhispánico del español jurídico (DPEJ)* [versión en línea]. Disponible en <https://dpej.rae.es/lema/presupuesto-participativo> [recuperado el 24 de junio de 2022].

Reguant, M. y Martínez-Olmo, F. (2014). *Operacionalización de conceptos/variables*. Barcelona, España: Dipòsit Digital de la Universidad de Barcelona. Disponible en <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/57883/1/Indicadores-Repositorio.pdf>

Resolución 2020/016 de 2020 [Ayuntamiento de Puebla]. Dictamen por el cual se aprueban las Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla. 14 de febrero de 2020. Disponible en <https://gaceta.pueblacapital.gob.mx/publicaciones/minutas/item/246-2020-016>

Revesz, B. (19-21 de septiembre de 2006). *Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local*. Congreso Internacional “Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina”, Cochabamba, Bolivia. Disponible en:

<https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/gobernanza-procesos-participativos-y-desarrollo-territorial-local>

Reyes del Campillo, J. (1995). Las transformaciones del sistema electoral. *Política y Cultura*, 5, pp. 7-27. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/267/26700502.pdf>

Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding governance: Ten years on [Comprender la gobernanza: Diez años después]. *Organization Studies*, 28(8), pp. 1-22  
[https://www.researchgate.net/publication/241135456\\_Understanding\\_Governance\\_Ten\\_Years\\_On](https://www.researchgate.net/publication/241135456_Understanding_Governance_Ten_Years_On)

Rojo, P. (2013). Innovación en la gestión local bajo un diseño institucional obsoleto: El reto de los municipios mexicanos en el Siglo XXI. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 56, pp. 99-122. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533688004.pdf>

Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, pp. 119-134. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=26711160006>.

Salamon, L. M. and Anheier, H. K. (1997). The Third World's Third Sector in Comparative Perspective. Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, number 24 [El Tercer Sector del Tercer Mundo en Perspectiva Comparada. Documentos de Trabajo del Proyecto Comparativo del Sector sin Fines de Lucro de Johns Hopkins, número 24]. Edited by Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier. (Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1997.). Disponible en <https://www.sociedadnaccion.cl/wp-content/uploads/2015/06/Salamon-L.-Anheier-H.-1997.-The-Third-World%E2%80%99s-Third-Sector.pdf>

- Salamon, L. M., Anheier, H. K., List, R., Toepler, S., Sokolowski, W. and Associates (1999). *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector* [Sociedad Civil Global. Dimensiones del Sector sin Fines de Lucro]. The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. Baltimore, MD.
- Sahas, I. (1998). *Building a learnign network on governance: The experience of the governance cooperative* [Construyendo una red de aprendizaje sobre gobernanza: La experiencia de la gobernanza cooperativa]. Institute on Governance. Ottawa, Canadá, 24 p. Disponible en <https://www.files.ethz.ch/isn/122181/gocoeng.pdf>
- Sánchez, J. (2012). Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos). En Lerner, B., Uvalle, R. y Moreno, R. (Coord.). *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo* (pp. 217-266). México: UNAM-IAPEM. Disponible en: [http://209.177.156.169/libreria\\_cm/archivos/pdf\\_438.pdf](http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_438.pdf)
- Sánchez, J.J. (2009). El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana. *Gestión y política pública*, 18(1), pp. 67-105. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792009000100003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792009000100003&lng=es&tlng=es)
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México: SEDATU, CONAPO e INEGI. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825006792.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825006792.pdf)

- Solà, A. (2000). La traducción de governance. *Revista Punto y Coma*, 65, pp. 1-13, septiembre-octubre. España: Dirección General de Traducción de la Comisión Europea. Disponible en: [https://ec.europa.eu/translation/spanish/magazine/documents/pyc\\_065\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/translation/spanish/magazine/documents/pyc_065_es.pdf)
- Torres, J. (2018). En busca de una nueva sintaxis política para la relación Estado-Sociedad: las enseñanzas del presupuesto participativo en Argentina y México. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, año IX, 18, pp. 61-89, agosto-diciembre. Santiago de Chile, Chile: Universidad Autónoma de Chile-Instituto Chileno de Estudios Municipales. Disponible en <https://revistas.uautonoma.cl/index.php/riem/article/view/323/317>
- Uvalle, R. (2000). Espacio público, misión del estado y gestión pública. *Convergencia, revista de ciencias sociales*, 7 (21), pp. 255-287. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/105/10502109.pdf>
- Valencia, S. (2001). La reforma constitucional de 1999 al municipio. Comentarios legislativos sobre la reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115. *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 4, pp. 267-277. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5616/7316>
- Yin, R. (2003). *Case study research: Design and methods* [Investigación de estudios de caso: Diseño y métodos] (3th. Ed.). Thousand Oaks, California: SAGE Publications.
- Yin, R. (2004). *Case study methods* [Métodos de estudios de caso]. Washington, DC: Cosmos Corporation.
- Zentella, J. C. (2005). Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la zona metropolitana de Xalapa. *Estudios*

*Demográficos y Urbanos*, 20(2), pp. 229-267. Disponible en:  
<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=31220202>

Zentella, J. C. (2007). ¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Propuestas para el corto, mediano y largo plazo. En T. Cieslik (Comp.) *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020*. (pp. 5-24). CDMX, México: Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit Oficina Regional América Latina. Disponible en:  
<https://fnst.org/sites/default/files/uploads/2017/09/06/textozonasmunicipalesconcursoensayofinal.pdf>

## Anexos

### Anexo 1 Instrumento para la recolección de datos en campo: cuestionario semiestructurado

#### 1. Gobernanza urbana

1.1. Desde su perspectiva (política como representante popular o gubernamental como administrador-gestor de recursos públicos o como ciudadano que elige a sus representantes y demanda bienes y servicios públicos) cómo concibe a la gobernanza.

1.2. Precise la importancia de la participación social en el proceso de toma de decisiones para hacer las políticas públicas y para llevar a cabo la gestión municipal.

#### 2. Capacidad institucional

2.1. Capacidad administrativa: Eficiencia

2.1.1. Cuadros burocráticos expertos

2.1.1.1. Capacidad de los agentes gubernamentales en términos de conocimiento, información, experiencia y motivación

2.1.1.1.1. ¿Tienen los agentes gubernamentales la capacidad (en términos de conocimiento, información, experiencia y motivación) para operar el PPP de manera eficiente y eficaz?

Sí	No
----	----

2.1.1.1.2. Características de los agentes gubernamentales en relación con el PPP (véase Tabla 1)

**Tabla 1***Características de los agentes gubernamentales en relación con el PPP*

Junta auxiliar Ignacio Zaragoza				Junta auxiliar San Francisco Totimehuacán			
Cantidad del personal operativo del PPP:		#		Cantidad del personal operativo del PPP:		#	
Tipo de personal:	De Base	Por Honorarios		Tipo de personal:	De Base	Por Honorarios	
	Ambos				Ambos		
Tipo de contratación:	Indefinida	Temporal		Tipo de contratación:	Indefinida	Temporal	
	Ambos				Ambos		
Tiempo de dedicación:	Exclusiva	Parcial (realiza funciones)	otras	Tiempo de dedicación:	Exclusiva	Parcial (realiza funciones)	otras
Idoneidad de perfiles en relación con las actividades realizadas:				Idoneidad de perfiles en relación con las actividades realizadas:			
Sí		No		Sí		No	
Existen programas de formación/capacitación del personal:				Existen programas de formación/capacitación del personal:			
Sí		No		Sí		No	
Se brindan incentivos o sanciones por metas alcanzadas:				Se brindan incentivos o sanciones por metas alcanzadas:			
Sí		No		Sí		No	
Se tiene suficiencia de personal operativo				Se tiene suficiencia de personal operativo			
Sí		No		Sí		No	

Fuente: Elaboración propia.

## 2.1.2. Organización coherente

## 2.1.2.1. Capacidad de la gestión organizacional

## 2.1.2.1.1. Características de la organización en relación con el PPP (véase

Tabla 2)

**Tabla 2***Características de la organización en relación con el PPP.*

Junta auxiliar Ignacio Zaragoza			Junta auxiliar San Francisco Totimehuacán		
Cantidad de recursos económicos asignados a la junta auxiliar: \$			Cantidad de recursos económicos asignados a la junta auxiliar: \$		
Cantidad de recursos económicos asignados al PPP: \$			Cantidad de recursos económicos asignados al PPP: \$		
Existe una clara asignación de responsabilidades y funciones:			Existe una clara asignación de responsabilidades y funciones:		
Sí		No	Sí		No
Se cuenta con los recursos institucionales (humanos, financieros y materiales) apropiados para cumplir con los objetivos del PPP:			Se cuenta con los recursos institucionales (humanos, financieros y materiales) apropiados para cumplir con los objetivos del PPP:		
Sí		No	Sí		No
Las prácticas de gestión son eficientes en el manejo de los recursos públicos del PPP:			Las prácticas de gestión son eficientes en el manejo de los recursos públicos del PPP:		
Sí		No	Sí		No
Las prácticas de gestión son eficaces en el cumplimiento de los objetivos del PPP:			Las prácticas de gestión son eficaces en el cumplimiento de los objetivos del PPP:		
Sí		No	Sí		No
Existe coordinación intergubernamental en todos los niveles en que opera el PPP:			Existe coordinación intergubernamental en todos los niveles en que opera el PPP:		
Sí		No	Sí		No
Se cuenta con un sistema de gestión del desempeño que permita la medición del PPP:			Se cuenta con un sistema de gestión del desempeño que permita la medición del PPP:		
Sí		No	Sí		No
Se utilizan tecnologías de información y comunicación en la operación del PPP:			Se utilizan tecnologías de información y comunicación en la operación del PPP:		
Totalmente	A veces	Nunca	Totalmente	A veces	Nunca

Fuente: Elaboración propia.

## 2.2. Capacidad política: Eficacia

### 2.2.1. Interacción política

#### 2.2.1.1. Coordinación intergubernamental

2.2.1.1.1. ¿Qué tipo de instrumentos formales dispuso el Ayuntamiento/la junta auxiliar para promover la coordinación intergubernamental en relación con el PPP?

### 2.2.2. Interacción pública

#### 2.2.2.1. Cooperación gobierno-sociedad

2.2.2.1.1. ¿Qué tipo de instrumentos formales dispuso el Ayuntamiento/la junta auxiliar para promover la cooperación gobierno-sociedad en relación con el PPP?

2.2.2.1.2. Características de la interacción en relación con el PPP (véase Tabla 3)

**Tabla 3**

*Características de la interacción en relación con el PPP.*

Junta auxiliar Ignacio Zaragoza		Junta auxiliar San Francisco Totimehuacán	
Quiénes participan:		Quiénes participan:	
Exclusivamente Agentes Civiles	Ambos: Civiles y Económicos	Exclusivamente Agentes Civiles	Ambos: Civiles y Económicos
Formas de participación:		Formas de participación:	
	Información		Información
	Delegación		Delegación
	Consulta		Consulta
	Asociación		Asociación
	Decisión		Decisión
	Control		Control
Forma de interacción:		Forma de interacción:	
Positiva (por voluntad política)	Negativa (por ley, por recursos económicos, etcétera)	Positiva (por voluntad política)	Negativa (por ley, por recursos económicos, etcétera)
Lucha de poder:	Sí	Lucha de poder:	Sí
	No		No

Especifique las reglas, normas y/o costumbres que gobiernan las relaciones intergubernamentales:	Especifique las reglas, normas y/o costumbres que gobiernan las relaciones intergubernamentales:
Especifique las reglas, normas y/o costumbres que dirigen las interacciones gobierno-sociedad:	Especifique las reglas, normas y/o costumbres que dirigen las interacciones gobierno-sociedad:

Fuente: Elaboración propia.

### 3. Autonomía

#### 3.1. Descentralización: Devolución (véase Tabla 4)

##### 3.1.1. Política

###### 3.1.1.1. Transferencia de autoridad política-elecciones

##### 3.1.2. Institucional-jurídica

###### 3.1.2.1. Capacidad reglamentaria

##### 3.1.3. Fiscal-financiera

###### 3.1.3.1. Patrimonio, recursos propios (rubros tributarios) y transferencia de recursos no condicionados

##### 3.1.4. Administrativa y de gestión

###### 3.1.4.1. Estructura, funciones propias y transferencia de responsabilidades de gestión

#### 3.2. Dinámica de Descentralización:

##### 3.2.1. Desconcentración

###### 3.2.1.1. Control jerárquico

##### 3.2.2. Delegación

###### 3.2.2.1. Control indirecto

##### 3.2.3. Devolución

###### 3.2.3.1. Autonomía

**Tabla 4***Descentralización: Tipo y dinámica.*

Tipo de Descentralización	Premisa	Junta auxiliar Ignacio Zaragoza	Junta auxiliar San Francisco Totimehuacán
3.1.1.1.1. Política:	La junta auxiliar posee atribuciones para darse sus propias autoridades mediante elección directa y para fomentar el desarrollo en su jurisdicción.	Sí No	Sí No
3.1.2.1.1. Institucional- Jurídica:	La junta auxiliar tiene capacidad reglamentaria para disponer su estructura de gobierno, finanzas públicas, servicios públicos y demás funciones auxiliares.	Sí No	Sí No
3.1.3.1.1. Fiscal-Financiera:	La junta auxiliar cuenta con patrimonio e ingresos propios (rubros tributarios) para ejercer mediante su presupuesto; así como con la transferencia de recursos no condicionados en función de las necesidades sociales.	Sí No	Sí No
3.1.4.1.1. Administrativa y de Gestión:	La junta auxiliar cuenta con estructura y funciones administrativas propias para garantizar la ejecución de obras y servicios públicos.	Sí No	Sí No
Dinámica de la Descentralización	Premisa	Junta auxiliar Ignacio Zaragoza	Junta auxiliar San Francisco Totimehuacán
Seleccione con una X una de las siguientes opciones:			
3.2.1.1.1. Desconcentración:	Transferencia de responsabilidades administrativas del municipio hacia las juntas auxiliares (control jerárquico).		

3.2.2.1.1. Delegación:	Transferencia de responsabilidades de gestión sobre funciones concretas, asignadas a las juntas auxiliares, quienes rinden cuentas al gobierno municipal sobre dichas funciones (control indirecto).	
3.2.3.1.1. Devolución:	Transferencia de poder del gobierno municipal hacia las juntas auxiliares (fiscal-financiera, institucional-jurídica y administrativa-de gestión), lo que les faculta para generar ingresos propios, ejercer su presupuesto libremente y realizar sus actividades con discrecionalidad (fuera de controles directos); implicando la realización de elecciones (autonomía).	

Fuente: Elaboración propia con base en Hernández (2014); Rondinelli, Nellis y Cheema (1983, como se citó en Carrera, 2013 y Mardonez, 2008).

#### 4. Unidad de análisis

##### 4.1. Vertiente de alto impacto

##### 4.1.1. Obra Pública

##### 4.1.1.1. Cantidad de acciones y monto de inversión

4.1.1.1.1. De conformidad a las Reglas de Operación del PPP: ¿Qué acciones de obra pública (cantidad y monto) se ejecutaron en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán? (véase Tabla 5)

#### Tabla 5

*Vertiente alto impacto: obra pública*

Junta auxiliar Ignacio Zaragoza

Junta auxiliar  
San Francisco Totimehuacán

Drenaje:	#	Drenaje:	#
Alcantarillado:	#	Alcantarillado:	#
Red eléctrica:	#	Red eléctrica:	#
Calles:		Calles:	
Pavimentación:	#	Pavimentación:	#
Empedrado:	#	Empedrado:	#
Adoquín:	#	Adoquín:	#
Guarniciones:	#	Guarniciones:	#
Banquetas:	#	Banquetas:	#
Cantidad de acciones y monto de la inversión en obra pública:		Cantidad de acciones y monto de la inversión en obra pública:	
#		#	
\$		\$	

Fuente: Elaboración propia.

## 4.2. Vertiente focalizada

### 4.2.1. Servicios básicos

#### 4.2.1.1. Cantidad de acciones y monto de inversión

4.2.1.1.1. De conformidad a las Reglas de Operación del PPP: ¿Qué acciones de servicios básicos (cantidad y monto) se ejecutaron en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán? (véase Tabla 6)

**Tabla 6**

*Vertiente focalizada: servicios básicos*

Junta auxiliar Ignacio Zaragoza	Junta auxiliar San Francisco Totimehuacán
Instalación de alumbrado público: #	Instalación de alumbrado público: #
Instalación de señalética: #	Instalación de señalética: #
Cantidad de acciones y monto de la inversión en servicios básicos:	Cantidad de acciones y monto de la inversión en servicios básicos:

#	#
\$	\$

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.2.2. Mejoramiento de Espacios Públicos

##### 4.2.2.1. Cantidad de acciones y monto de inversión

4.2.2.1.1. De conformidad a las Reglas de Operación del PPP: ¿Qué acciones de mejoramiento de espacios públicos (cantidad y monto) se ejecutaron en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán? (véase Tabla 7)

**Tabla 7**

*Vertiente focalizada: mejoramiento de espacios públicos*

Junta auxiliar Ignacio Zaragoza	Junta auxiliar San Francisco Totimehuacán
Instalación de mobiliario urbano: #	Instalación de mobiliario urbano: #
Instalación de gimnasios al aire libre: #	Instalación de gimnasios al aire libre: #
Colocación de malla ciclónica: #	Colocación de malla ciclónica: #
Dotación de pintura: #	Dotación de pintura: #
Rehabilitación de áreas verdes: #	Rehabilitación de áreas verdes: #
Instalación de juegos infantiles: #	Instalación de juegos infantiles: #
Colocación de huertos comunitarios: #	Colocación de huertos comunitarios: #
Techados de espacios públicos (domos): #	Techados de espacios públicos (domos): #
Cantidad de acciones y monto de la inversión en mejoramiento de espacios públicos:	Cantidad de acciones y monto de la inversión en mejoramiento de espacios públicos:
#	#
\$	\$

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.2.3. Mejoramiento de Espacios Educativos

## 4.2.3.1. Cantidad de acciones y monto de inversión

4.2.3.1.1. De conformidad a las Reglas de Operación del PPP: ¿Qué acciones de mejoramiento de espacios educativos (cantidad y monto) se ejecutaron en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán? (véase Tabla 8)

**Tabla 8**

*Vertiente focalizada: mejoramiento de espacios educativos*

Junta auxiliar Ignacio Zaragoza	Junta auxiliar San Francisco Totimehuacán
Dotación de impermeabilizante: #	Dotación de impermeabilizante: #
Dotación de pintura: #	Dotación de pintura: #
Dotación de instrumentos musicales: #	Dotación de instrumentos musicales: #
Dotación de paquetes de libros: #	Dotación de paquetes de libros: #
Dotación de material didáctico: #	Dotación de material didáctico: #
Instalación de juegos infantiles: #	Instalación de juegos infantiles: #
Suministro de aulas prefabricadas: #	Suministro de aulas prefabricadas: #
Equipamiento en mobiliario escolar: #	Equipamiento en mobiliario escolar: #
Colocación de huertos escolares: #	Colocación de huertos escolares: #
Colocación de paneles solares: #	Colocación de paneles solares: #
Cantidad de acciones y monto de la inversión en mejoramiento de espacios educativos:	Cantidad de acciones y monto de la inversión en mejoramiento de espacios educativos:
#	#
\$	\$

Fuente: Elaboración propia.

## 5. Gobernanza urbana.

- 5.1. ¿Qué se requiere en la geometría urbana-municipal, para fomentar con mayor intensidad y calidad la interacción gobierno-sociedad en la hechura de las políticas públicas y la gestión pública?
- 5.2. ¿Gobernar directivamente (con capacidad institucional y autonomía) la geometría urbana-municipal, es una cuestión que depende de una mayor asignación/generación de recursos públicos o de una mayor voluntad política para interactuar con la sociedad en la hechura de las políticas públicas y la gestión pública o de ambos factores?

<b>Recursos públicos</b>	<b>Voluntad política</b>
<b>Ambos Factores</b>	

## Anexo 2 Resultados de la entrevista al agente político municipal: presidenta municipal 2018-2021.

Concepto/ Variable	Dimensión/ Componente/ Indicador	Instrumento/ Pregunta	Tipo de pregunta	Respuesta/ Parámetro	Agente Político Municipal
					Presidenta municipal 2018-2021
1. Gobernanza Urbana		1.1. Desde su perspectiva (política como representante popular o gubernamental como administrador-gestor de recursos públicos o como ciudadano que elige a sus representantes y demanda bienes y servicios públicos) cómo concibe a la gobernanza.	Abierta	Información	<p>Como una visión que va generando o que va llevando a que se considere la participación ciudadana como fundamental para diseñar la política pública. Uno de estos programas de política pública, fue el del presupuesto participativo, donde los ciudadanos mediante asambleas comunitarias pudieran elegir en qué se invirtiera el recurso público, para desarrollar dos áreas de la ciudadanía: 1) El ejercicio de un derecho, porque el recurso es público, le pertenece a todos y; 2) hacer la inversión o la decisión con responsabilidad, lo que también nos lleva a pensar en mi vecino, no solamente en lo que yo quiero para mí, sino, qué vamos a invertir o qué vamos a trabajar o a desarrollar en nuestra comunidad, para nuestra gente, para nuestros niños. Entonces, asumir esa responsabilidad, esa corresponsabilidad; de tal suerte que, quedara implementado como un derecho y una responsabilidad ciudadana, que, a las siguientes administraciones, ya sin importar quién estuviera, ya sé que es mi derecho y que también es mi responsabilidad, por lo tanto, decido ejercerlo. Y, entonces, va cambiando la forma de la gobernanza, porque ahora se hace con la gente, a partir de la participación ciudadana.</p>
		1.2. Precise la importancia de la participación social en el proceso de toma de decisiones para hacer las políticas públicas y para llevar a cabo la gestión municipal.	Abierta	Información	<p>Considero fundamental la participación ciudadana en el desarrollo de la política pública, principalmente, porque es importante que los ciudadanos conozcan sus derechos y sepan ejercerlos. Pero, al mismo tiempo, que reconozcamos que como ciudadanos también tenemos una responsabilidad. En este caso, una corresponsabilidad con las diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales y, por supuesto, la parte comunitaria, para que las condiciones de bienestar, la calidad de vida, la dinámica de convivencia de todos los espacios públicos, de las colonias, los barrios, de la ciudad, puedan tener una armonización. Es decir, considero que el modelo de presupuesto participativo se convierte en un programa alineado al Plan Municipal de Desarrollo que, por primera vez nos da la oportunidad de hacer consultas ciudadanas, de hacer diferentes foros, de ahí la importancia de que la participación de los ciudadanos esté ahí, porque entonces comenzamos a hacer un traje a la medida. A qué me refiero, que la distribución de los recursos, el diseño de esos programas no vaya en función de quién está gobernando, como estos ideales de una construcción aislada como se hacía anteriormente, donde el gobernante tenía diseñados los programas que consideraba eran los adecuados, pero sin haber considerado o consultado a la ciudadanía, para que también vayan de la mano en la ejecución e implementación de ese programa. En ese sentido, nos lanzamos a la dinámica de hacer las convocatorias. Quedó un programa muy ambicioso, pero en todo momento era importante señalar los periodos de tiempos. Algunas de las acciones que era importante que se hicieran, porque ahora venían con este foco de abajo hacia arriba, con un desarrollo de lo local a lo global; es decir, este Plan Municipal se alinearía también o sería parte de lo que alimentaría el Plan Nacional. Como antecedente ya existía un proyecto de nación que había anunciado el ejecutivo federal, todavía no entraba en funciones, pero ya se conocían esos ejes; que, paradójicamente, estaban alineados a una agenda internacional del desarrollo. Por eso nos permitió diseñarlos en los mismos cinco ejes: Personas, planeta, paz, prosperidad y alianzas en el caso del municipio y tres ejes transversales fundamentales, según lo que arrojaban los datos estadísticos y tenía que ver con la igualdad sustantiva de género, el combate a la corrupción, la infancia y la adolescencia.</p>

<p>5.1. ¿Qué se requiere en la geometría urbana-municipal, para fomentar con mayor intensidad y calidad la interacción gobierno-sociedad en la hechura de las políticas públicas y la gestión pública?</p>	Abierta	Información	<p>Yo creo que quererlo, o sea, quererlo desde el ejercicio de gobierno y quererlo desde la participación ciudadana. Qué necesitas tú como ciudadano para involucrarte, pues querer involucrarte. Qué necesitas para cohesionarte, si conviene o no conviene tal o cual reforma; quererlo, quererte cohesionar, quererte involucrar desde la parte ciudadana. Y, qué tan dispuesto estás también para dedicarle ese tiempo, porque a veces creemos que no tenemos quizás en nuestras manos la responsabilidad de transformar nuestra dinámica. Pero, empieza desde lo básico, desde nuestro hogar, qué tan disciplinado soy para que este espacio comunitario esté limpio, esté en orden, porque, así como lo puedo utilizar lo puede utilizar otro integrante del hogar y distribuyo equitativamente las responsabilidades. Cosas básicas, pero eso que ocurre en mi hogar, es el modelo que tiene que replicarse en la sociedad, desde las instituciones gubernamentales y desde las no gubernamentales, como las escuelas, las iglesias, etcétera Desde la parte gubernamental también es quererlo, porque es un reto. Es un caminito mucho más lento desde la participación ciudadana, pero es el camino correcto si lo que quieres es hacer consciencia ciudadana, para que la participación sea un mecanismo sostenible en el diseño de política pública, en el ejercicio de una rendición de cuenta constante, que por ende va con un combate a la corrupción y de una participación en el diseño público que vaya de acuerdo a las necesidades de la ciudadanía y no de la imagen de quien gobierna, del político en turno. Que eso se estilaba, en lugar de distribuir para ponernos de acuerdo, distribuir ese recurso, pues algunos gobiernos anteriores, destinaban grandes montos para hacer obras faraónicas que los dejaran perpetuados en el recuerdo. Bueno, el modelo de redistribuirlo no le va a dar al político ese recordatorio, pero vas a empezar a hacer un tejido social que es necesario para garantizar cualquier cambio en beneficio de la población. Entonces, considero que eso hace falta, no tenerle miedo; es decir, políticos en un molde tradicional le tienen temor a enfrentarse a esa dinámica de conversar con la ciudadanía, de conversar en toda la extensión de la palabra, estoy de acuerdo, no estoy de acuerdo, no me está pareciendo. Pero, eso es parte de la dinámica de cualquier ser humano; por lo tanto, no tendríamos que invisibilizarlo, sino detonarlo, desarrollarlo. Y, eso permite también un empoderamiento de los ciudadanos, porque te va llevando a un escenario donde sabes que es posible hacer las cosas y vamos rompiendo con el modelo paternalista. Entonces, eso considero importante, que como ciudadanos nos hagamos también más conscientes y no lo asilemos de nuestro día a día, es parte de nosotros. Entonces, como ciudadanos tampoco hay que invisibilizarlo, sino involucrarnos y hacer que las cosas vayan mejorando. Es un reto, es un caminito lento, pero puedo dar testimonio, por lo menos, en estos tres años con este programa y con otros programas que desarrollamos de la misma manera, que funciona, es un caminito que funciona.</p>
<p>5.2. ¿Gobernar directamente (con capacidad institucional y autonomía) la geometría urbana-municipal, es una cuestión que depende de una mayor asignación/generación de recursos públicos o de una mayor voluntad política para interactuar con la sociedad en la hechura de las políticas públicas y la gestión pública o de ambos factores?</p>	Cerrada varias opciones	Recursos públicos o Voluntad política o Ambos Factores	<p>En definitiva, más interacción con la ciudadanía [Voluntad Política]. En el modelo paternalista ocurre lo mismo desde el ejercicio de gobierno; estás en espera a que te den más recursos, porque si no te dan más recursos, pues entonces no puedes resolver las problemáticas que tienes que resolver o que tienes que enfrentar o que tendríamos que enfrentar y resolver todos. Estás en espera de que, si no te asignan más recursos, pues ya no avanzamos en tal o cual cosa o recurres a una deuda, a endeudar a la ciudadanía. Un modelo que en el proyecto de nación se empieza a implementar, que es una dinámica de austeridad republicana y combate a la corrupción, que busca identificar a lo interno del presupuesto que tienes asignado, de los recursos generales que tienes (recursos humanos, recursos materiales, recursos financieros), que está generando un gasto obsoleto, que otros gastos podrían tener un enfoque más incluyente y; por lo tanto, que tengan ese enfoque social. En este sentido, el optimizar los recursos, el reasignarlos en acciones que tengan un mayor alcance social, el quitar o eliminar esos gastos obsoletos o que generaban bienestar solamente para unos cuantos, pero no para la población. El hacer que funcionen de mejor manera las dependencias, capacitando al personal para estos nuevos objetivos, transformando constantemente. Hay información y conocimiento que se tiene que ir actualizando. La propia agenda internacional ha ido cambiando, de un enfoque empresarial, del poder económico al enfoque social. Y, bueno, esta posibilidad de hacer un mejor ejercicio del presupuesto, es lo que nos permitió no detener esas acciones, no podías estar en espera de que te den recurso.</p>

<p>2. Capacidad Institucional</p>	<p>2.1. Capacidad administrativa: Eficiencia 2.1.1. Cuadros burocráticos expertos 2.1.1.1. Capacidad de los agentes gubernamentales en términos de conocimiento, información, experiencia y motivación.</p>	<p>2.1.1.1.1. ¿Tienen los agentes gubernamentales la capacidad (en términos de conocimiento, información, experiencia y motivación) para operar el PPP de manera eficiente y eficaz?</p>	<p>Cerrada dicotómica</p>	<p>Sí o No</p>	<p>Considero que sí, pero no de facto. Es decir, igual que las planeaciones que no son estáticas, son dinámicas, se van transformando, se van modificando. La capacitación, el conocimiento de los servidores públicos, va también en función de ese plan global, en este caso, de la visión de quien encabeza, que me correspondió el dejar claras cuáles eran las pautas. Por ejemplo, puedo compartir tres requisitos que para mí eran inamovibles cuando empecé a entrevistar o a convocar a quienes serían los titulares de las dependencias. Era una convicción, una vocación de servicio público al interior de la dependencia y al exterior, porque era una de las críticas de la ciudadanía. Entonces, tú esperas a un ciudadano que está en el servicio público y que tiene esa vocación de atenderte. Cosas tan fundamentales o tan básicas como un buen trato, son necesarias y también era parte de modificar o de cambiar un régimen al que estábamos habituados. El otro requisito era una convicción de combatir la corrupción al interior de la dependencia y por supuesto al exterior y creo que eso también te va llevando. Y la parte de la creatividad, de la libertad con la que tendrían que irlo desarrollando, en un proyecto de nación, desde la ciudad de Puebla cómo haremos el diseño para que, en el corto, en el mediano y en el largo plazo se alcancen estos logros, que además están alineados al proyecto de nación y a los objetivos del desarrollo. Algunas tareas nos iban a corresponder a nosotros iniciarla y concluir las, pero algunas otras nos iban a tocar iniciarlas solamente y darle seguimiento; es decir, dejarlas cimentadas para que tuvieran esa continuidad. Por eso, aterrizarlas, a que vinieran desde la sociedad o desde la participación ciudadana era una herramienta de fortaleza para que tengan esa continuidad, porque lo hacemos visible y, entonces, lo vamos demandando y lo vamos ejecutando. Entonces, sí considero que se logran tener, pero que no de facto. Es decir, hay conocimiento extra que se tiene que ir adquiriendo sobre la marcha, sobre todo, porque hablamos de un cambio de régimen; es decir, había un modelo ya diseñado, unas reglas de operación diseñadas y lo que buscábamos era, dentro del marco de la ley, ampliar este espectro, mejorarlo, para que cupiera también la parte de la ciudadanía, para que cupieran otros elementos de rendición de cuentas, de hacer que el recurso se alcanzara para hacer muchas más cosas, pero que, además, la ciudadanía pudiera saberlo, pudiera verlo, pudiera sentirlo tangiblemente.</p>
	<p>2.1. Capacidad administrativa: Eficiencia 2.1.1. Cuadros burocráticos expertos 2.1.1.1. Capacidad de los agentes gubernamentales en términos de conocimiento, información, experiencia y motivación.</p>	<p>2.1.1.1.2. Características de los agentes gubernamentales en relación con el PPP</p>	<p>8 preguntas: a) Abierta b) Cerrada varias opciones c) Cerrada varias opciones d) Cerrada dicotómica e) Cerrada dicotómica f) Cerrada dicotómica g) Cerrada dicotómica h) Cerrada dicotómica</p>	<p>a) Información b) De Base o Por Honorarios o Ambos c) Indefinida o Temporal o Ambos d) Exclusiva o Parcial e) Sí o No f) Sí o No g) Sí o No h) Sí o No</p>	<p>No se aplicaron las preguntas. A solicitud del secretario particular de la expresidenta municipal, la entrevista se aplicó exclusivamente en términos cualitativos generales; es decir, no se plantearon preguntas referidas a información cuantitativa, ni específicas relacionadas al PPP y a las juntas auxiliares. Indicando que, para tal efecto, era necesario acudir al Ayuntamiento, lo cual se llevó a cabo con las entrevistas aplicadas al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo de la Secretaría de Bienestar y Participación Ciudadana.</p>

<p>2.1. Capacidad administrativa: Eficiencia 2.1.2. Organización coherente 2.1.2.1. Capacidad de la gestión organizacional</p>	<p>2.1.2.1.1. Características de la organización en relación con el PPP</p>	<p>9 preguntas: a) Abierta b) Abierta c) Cerrada dicotómica d) Cerrada dicotómica e) Cerrada dicotómica f) Cerrada dicotómica g) Cerrada dicotómica h) Cerrada dicotómica i) Cerrada varias opciones</p>	<p>a) Información b) Información c) Sí o No d) Sí o No e) Sí o No f) Sí o No g) Sí o No h) Sí o No i) Totalmente o A veces o Nunca</p>	<p>No se aplicaron las preguntas. A solicitud del secretario particular de la expresidenta municipal, la entrevista se aplicó exclusivamente en términos cualitativos generales; es decir, no se plantearon preguntas referidas a información cuantitativa, ni específicas relacionadas al PPP y a las juntas auxiliares. Indicando que, para tal efecto, era necesario acudir al Ayuntamiento, lo cual se llevó a cabo con las entrevistas aplicadas al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo de la Secretaría de Bienestar y Participación Ciudadana.</p>
<p>2.2. Capacidad política: Eficacia 2.2.1. Interacción política 2.2.1.1. Coordinación intergubernamental</p>	<p>2.2.1.1.1. ¿Qué tipo de instrumentos formales dispuso el Ayuntamiento/la junta auxiliar para promover la coordinación intergubernamental en relación con el PPP?</p>	<p>Abierta</p>	<p>Información</p>	<p>Se integró un Comité Interinstitucional, donde estuvieron integrados representantes de las universidades, de la sociedad civil, de los 22 consejos de participación ciudadana. Este Comité era el que sesionaba y acompañaba para vigilar, para dar certeza, para aprobar incluso las reglas de operación, los lineamientos de las acciones que se iban a aprobar. No eran en este caso obras, sino acciones que se habían definido, ese es el concepto que aplicaba el modelo de presupuesto participativo. Y, al compartirse que se realizaría en una primera etapa en las cabeceras de las juntas auxiliares, porque lo hicimos por etapas, se les informó a los presidentes auxiliares del programa y de cuál era la estrategia. Qué si hay, digamos, qué si llega a ocurrir en el algún momento, que cuando conocen cómo va a funcionar ellos quisieran que se aprobaran las obras, las acciones que ellos tenían en mente. Y, entonces, pasan dos elementos: 1) Quieren llevar a la mayoría de sus convocados o afines a respaldar esa propuesta o esa iniciativa de la autoridad auxiliar y; 2) la otra, que puede generar un enfado si no gana esa acción o si esa acción no es la adecuada. Esos serían digamos, los riesgos.</p>
<p>2.2. Capacidad política: Eficacia 2.2.2. Interacción pública 2.2.2.1. Cooperación gobierno-sociedad</p>	<p>2.2.2.1.1. ¿Qué tipo de instrumentos formales dispuso el Ayuntamiento/la junta auxiliar para promover la cooperación gobierno-sociedad en relación con el PPP?</p>	<p>Abierta</p>	<p>Información</p>	<p>Hicimos otro modelo con este enfoque de presupuesto participativo o en el modelo participativo que fue en las juntas auxiliares. Este fue un programa distinto que se impulsó a través de la Secretaría de Gobernación, pos pandemia, que buscaba asignar un recurso a las juntas para acciones que se hicieran mediante la dinámica igual de Asambleas Comunitarias. Que se les estuviera convocando en diferentes colonias o barrios que integran la junta auxiliar y que el Cabildo auxiliar lo ejecutara. Digamos que, el principio era el mismo, pero en este tenían un margen de participación mayor los presidentes auxiliares, porque ellos eran los que tenían que coordinar el ejercicio de las Asambleas. Entonces, se convierten en elementos que permiten tener una mayor dinámica de responsabilidades y también de entrega de resultados, desde el gobierno municipal con la junta auxiliar. Osea, el diseño del presupuesto participativo de hecho busca evitar esas resistencias o esas prácticas viscerales que, en el modelo centralista o donde le confieres el poder para que lo que decida la autoridad auxiliar sin rendición de cuentas ocurra y vaya generando un descontento entre la población. En la segunda etapa ampliamos el espectro y entonces nuestra área de interacción fueron las juntas auxiliares y colonias. Después lo ampliamos a colonias y unidades habitacionales; es decir, llevar Asambleas en diferentes lados, porque hay juntas auxiliares que ya están dentro de la mancha urbana, que tienen unidades habitacionales o colonias que ya no se sienten, los ciudadanos ya no se sienten parte o pertenecientes a la junta auxiliar, sino a su colonia o unidad habitacional. Y nos dimos cuenta también que el alcance de la autoridad auxiliar no alcanzaba a hacer presencia en esas colonias o unidades habitacionales. Entonces, fue una manera de hacer una distribución mucho más amplia y, por ende, una mayor participación.</p>

2.2. Capacidad política:  
Eficacia  
2.2.2. Interacción pública  
2.2.2.1. Cooperación  
gobierno-sociedad

2.2.2.1.2. Características de  
la interacción en relación con  
el PPP

6 preguntas:  
a) Cerrada  
dicotómica  
b) Cerrada  
posible  
multirrespuesta  
c) Cerrada  
dicotómica  
d) Cerrada  
dicotómica  
e) Abierta  
f) Abierta

a) Agentes civiles  
o Ambos  
b) Información,  
Delegación,  
Consulta,  
Asociación,  
Decisión y/o  
Control  
c) Interacción  
positiva  
o Interacción  
negativa  
d) Sí o No  
e) Información  
f) Información

a) Exclusivamente agentes civiles.

b) Yo creo que fue una combinación de todas. Porque una vez que se diseñó y que se definió el monto que se iba a destinar a las Asambleas, se hizo un análisis a través del IMPLAN, de los diferentes segmentos que tenemos en el municipio. Es decir, hay algunas colonias que tienen una mayor densidad poblacional; entonces, va en función de sus poblaciones la manera en que se iba a distribuir el recurso, buscando esa equidad en la asignación de los mismos. Hay juntas auxiliares, por lo tanto, que son más grandes poblacionalmente que algunas otras, que su característica tiene un nivel alto de marginación por la misma condición de que hay un caserío disperso. Entonces, se fueron considerando todos esos elementos. Se informa qué se va a llevar a cabo, se hace una Asamblea en las juntas auxiliares, se convoca a la ciudadanía donde se les da a conocer el proyecto, el recurso y que se estará convocando a las Asambleas. Se les da a conocer cómo va a funcionar, qué se hará en una primera etapa mediante esta Asamblea el recibir las propuestas que traen los ciudadanos, de en dónde se tendría que invertir ese recurso. De toda esta, digamos, lluvia de ideas, se tendrá que acotar a los montos y a la viabilidad. Un ejemplo, hay algunas acciones que son propias de la Secretaría de Infraestructura, que las tiene que hacer mediante una ley de obra pública, que así está marcado; por lo tanto, si solicitaron una acción de esta no podía entrar porque eso le corresponde a Infraestructura. Pero, ésta que va con la coparticipación, por ejemplo, decían material para que adoquinemos la plaza pública, como son acciones no obra pública, se asigna el material y la mano de obra será llevada a cabo por parte de la ciudadanía, ves esta coparticipación. Un poco se asemeja a la dinámica de lo que se busca del programa federal de nuestros caminos, que ha sido en un modelo participativo donde el material se provee y la mano de obra de las personas que viven en los lugares. Bueno, regreso, se hace esta convocatoria y los ciudadanos hacen el planteamiento de cuáles acciones son las que les interesan. Y, posterior a eso, se definen cuáles, de todas estas que recibimos, cuáles si podrían llevarse a cabo. Entonces, en otra sesión más se lleva a cabo la votación, cómo nos ponemos de acuerdo para decidir en cuáles. Qué pasaba al inicio, había muchos vecinos que llegaban, es que yo quiero mi calle o mi luminaria. Cuando se les comenzó a explicar que uno de los principios fundamentales del programa presupuestado participativo era que pensáramos en la comunidad, en nuestro entorno, fue cambiando también la visión de dejar de pedir qué me va a tocar a mí, a qué nos puede tocar como comunidad, que nos traiga beneficio a todos. Es decir, empezar a pensar en colectivo, en comunidad. Fue un reto, algunas personas creían, incluso en la dinámica política, en la parte de oposición a que no iba a funcionar el programa, que la gente nunca se pone de acuerdo y siempre es más fácil que le digas qué y ya, en qué se invirtió el recurso y punto, que pedirles su opinión. Pero nosotros queríamos averiguar esta otra manera, porque esa es la forma que entendíamos de cambiar también ese régimen y de asumimos como ciudadanos, en ir cambiando la dinámica de convivencia, de transformar a nuestras colonias, a nuestra ciudad y de generar una dinámica de rendición de cuentas. Cuando ya lo teníamos, digamos que, en la implementación, se tiene que informar ante el Comité cuáles habían sido las acciones que al final se habían votado y se habían aprobado. El Comité entonces, terminaba de validarlas si es que estábamos de acuerdo. Después del ejercicio de implementación se tiene que rendir cuenta o informar, que eso lo hace propiamente la administración municipal, a través de la dependencia de bienestar de lo que se aprobó, de lo que se realizó y en la rendición de cuentas lo que se terminó y ha ejecutado; ahí ya van los montos, la evidencia que se tiene que integrar al programa y después eso, el informe que tiene que estar entregando la autoridad municipal.

c) Yo creo que fue positiva. En el sentido de que, el recurso no va dirigido a una persona, no hay esa intención de que el ciudadano vaya a buscar qué me va a tocar o cuánto me va a dar para participar. Si no, en ponerles el énfasis de que el programa va dirigido a que nos pongamos de acuerdo; es decir, dejar muy claro, ser una administración honesta, en el sentido de que, los recursos siempre van a ser limitados o no hay un recurso que alcance para todas las necesidades que va teniendo una ciudad como la de nosotros. Y, por lo tanto, hay que ir haciendo el ejercicio del recurso de manera eficiente, de manera eficaz e ir reduciendo las necesidades que va teniendo la ciudad; es decir, que se destine dejando claro que habrá todavía necesidades que cubrir, pero que por lo menos ya no tendremos el pendiente de estas, e irle bajando pendientes a un número determinado y así gradualmente. Que eso permite hacer

planeaciones de corto, mediano y de largo plazo. Al no destinarle el recurso al ciudadano, sino que, la administración hace la adquirió del material para suministrarlo, permite una colaboración colectiva, no individualizada. Entonces, se convierte en un ejercicio positivo con esas reglas de operación y lineamientos. Es un reto, sí, porque el primer año que lo implementamos la gente tenía desconfianza. Por eso la importancia de explicarlo las veces que fuera necesario para hacer también un ejercicio de concientización, de cómo nos vamos involucrando; por eso, decía que al inicio el golpeteo político fue muy fuerte, porque le apostaban a que no lo íbamos a poder llevar a cabo y a que los ciudadanos no se ponen de acuerdo, es incapaz que se pongan de acuerdo. Entonces, va a fallar, va a perder y digamos, criticando el resultado. Tuvo áreas de oportunidad, sí las tuvo, por supuesto, porque era la primera vez que participaban activamente los ciudadanos. Entonces, no estaban acostumbrados en general desde el ejercicio del gobierno y también desde el ejercicio de los ciudadanos; no estaban habituados a esa posibilidad de opinar y de decir sí pudimos, poco a poco fueron inspirando a otros vecinos. No faltó zonas, sobre todo, en las que están más alejadas del centro, de la zona más urbanizada, que eran quizás un poco más participativos; es decir, hace esa dinámica de participación, al ver que esta acción es positiva para su entorno, les contagia la voluntad de querer hacer un poquito más. Cuáles son las dificultades generales que se encontraban, que al inicio salían vecinos muy contentos, otros con muchas dudas; no sé, hasta que yo no vea no le entro. Y, sobre la marcha hay vecinos que se van cansando y que yo no son tan participativos y entonces van dejando la responsabilidad en unos cuantos, en el Comité que se instaló. Y, otros de los que tenían dudas, pues terminan sumándose. Y, otros que después tienen una desconfianza de saber si los vecinos que se quedaron como Comités se están llevando algo de manera particular. Ves como una suspicacia que esa sí no es nada positiva, porque desgasta la dinámica de convivencia de los vecinos. Cómo se iba solventando, solamente haciendo presencia; ahí el trabajo político, digamos, la manera de repetirlo, de seguir haciendo el énfasis y cuando se hacía la entrega de la acción, aclarar nuevamente con los vecinos el proceso que se llevó a cabo, el recurso que se asignó, cómo se ejecutó y qué fue el aspecto de la participación de los ciudadanos que conformaron el Comité y de los demás que se sumaron. Porque también eso nos iba haciendo consciencia. Cuando en alguna ocasión había quedado en solamente poquitas personas en el Comité y los demás vecinos no habían participado, siempre procuraba hacerles el ejercicio de recordarles: Esta acción se hizo con recurso público, osea, con recurso de quiénes, de todos; por lo tanto, a quién le pertenece esta acción, a todos y; quién tiene la obligación de cuidarlo, todos. El estarlo repitiendo en un modelo de políticos tradicionales no es conveniente porque la autoridad en ese modelo paternalista, es la responsable de resolver las problemáticas de la ciudadanía. En este modelo que nosotros buscamos implementar, que busca esta transformación, que empieza con la transformación de mentalidad te dice, esto se hizo con recurso de todos, por lo tanto, todos debemos disfrutarlo y todos debemos cuidarlo. Tenemos que ser así, de participar no solo cuando ya están hechas las cosas, sino también en el reto de llevarlas a cabo. Y cuesta trabajo, quizás, para algunas personas entender este tipo de discurso, pero también esa parte discursiva incide en el cambio de hábitos y en los modelos del diseño de política pública y del ejercicio de mandato o de gobierno de quien vaya encabezando las administraciones.

d) No. En el caso particular del programa presupuesto participativo, no hay una lucha intestinal entre las juntas auxiliares y la Secretaría de Bienestar.

e) No se aplicó la pregunta (para evitar una redundancia), ya que fue contestada implícitamente con las respuestas a los incisos b) y c).

f) No se aplicó la pregunta (para evitar una redundancia), ya que fue contestada implícitamente con las respuestas a los incisos b) y c).

3. Autonomía	3.1. Tipo de Descentralización: Devolución	Tipo de descentralización: Devolución 3.1.1.1.1.	4 preguntas: a) Cerrada dicotómica	a) Sí o No b) Sí o No	No se aplicaron las preguntas. A solicitud del secretario particular de la expresidenta municipal, la entrevista se aplicó exclusivamente en términos cualitativos generales; es decir, no se plantearon preguntas referidas a información cuantitativa, ni específicas relacionadas al PPP y a las juntas auxiliares.
-----------------	--	--	--	--------------------------	--

3.1.1. Política	3.1.2.1.1.	b) Cerrada	c) Sí o No	Indicando que, para tal efecto, era necesario acudir al Ayuntamiento, lo cual se llevó a cabo con las entrevistas aplicadas al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo de la Secretaría de Bienestar y Participación Ciudadana. Sin embargo, extendió su opinión general sobre el tema, a saber:
3.1.1.1. Transferencia de	3.1.3.1.1.	dicotómica	d) Sí o No	
autoridad política-	3.1.4.1.1.	c) Cerrada		
elecciones		dicotómica		
3.1.2. Institucional-Jurídica		d) Cerrada		<p>No puedes hablar de una autonomía si estás en todo momento dependiendo de que te asignen o no te asignen más recursos. Entonces, es necesario esa autonomía económica. No son los municipios subordinados de la autoridad estatal, cada uno tiene su autonomía; por lo tanto, son órdenes de gobierno, acciones que el gobierno municipal puede interactuar directo con el gobierno federal y con el estado. Los gobiernos municipales tienen una gran fortaleza, son la autoridad de mayor proximidad con la ciudadanía. Por lo tanto, esa autoridad municipal debe atender y saber atender, porque esa es la manera en que vas ejercitando también una dinámica participativa con la ciudadanía. Entonces, volviendo al fortalecimiento de tus propias finanzas, si tu fortaleces y tienes con que hacer frente y resolver, en lugar de buscar un pretexto o un responsable, por ejemplo, no me asignaron recursos, que era el discurso tradicionalmente empleado, porque políticamente esos eran los discursos que más rentabilidad tenían; sobre todo, para un político que lo que buscaba era construir una imagen política, yo lo hice, pero fulanito no me apoyó. Entonces, esto se vuelve muy recurrente. Una manera en la que logras fortalecer tu autonomía como institución municipal, es fortaleciendo tu autonomía financiera. Uno de los recursos que administra directamente el municipio, es el pago del predial y te vas dando cuenta que sin tener que aumentar estos impuestos, si vas trabajando la concientización a la ciudadanía con programas como presupuesto participativo, observan dónde se está asignando el recurso y les dan las ganas, les da la voluntad y reconocen también la necesidad de hacer su contribución, sin necesidad de aumentar el impuesto. Nosotros lo mantuvimos los tres años, es la primera vez que una administración durante los tres años no genera ningún aumento. Este modelo de fortalecer las finanzas sin tener que aumentar los impuestos, permitió que viéramos la dimensión de deuda que tenía el municipio de Puebla, que se había heredado. Y, no está mal pedir préstamos, lo que no es correcto es que no se cumplan esos compromisos que se adquieren, que se los delegues a otra administración. Y, qué pasaba, que quienes llegaban al poder decían yo el recurso lo tengo destinado para mi obra magna y entonces no puedo destinar a esto que sí es mi deber, pero que no lo pienso pagar, bateando la responsabilidad. Lo que hicimos con este esquema, fue distribuirlo en las necesidades que se tenían, pagar, abonar a capital, en la parte financiera esta deuda; no esperábamos una pandemia, pero aun así no tuvimos que recurrir a deuda, ni tampoco dejar de hacer acciones que ya estaban en marcha. Pudimos hacer frente a las acciones sin tener que endeudar al municipio, pagar completamente la deuda pública. Entregamos entonces, una administración sin deuda pública, que dejó recursos en bancos, que a partir de la administración 2018-2021 mes con mes son públicos, la discusión y la presentación de los estados financieros. Anteriormente, no se llevaban a la discusión, lo que ahora genera una turbulencia política, quizás, mediática; eso es cierto, porque algunos utilizan la información de forma tergiversada para hacer un golpe político, pero es necesario, porque como ciudadanos debemos de saber qué está pasando, cuánto tenemos, en qué se está distribuyendo, destinando y eso también va haciendo una mayor concientización. Te comentaré un aspecto más, históricamente, a los municipios se les veía como subordinados, porque como estaban a la espera de qué recursos me van a dar o no me dan o te voy a dar un recurso condicionado para que actúes de tal o cual o no digas tal o cual cosa, se les veía como unos subordinados. Y, entonces, en lugar de generar un desarrollo de sus facultades, de su autonomía, de las instituciones, terminaban siendo presas del nivel estatal, incluso federal. En este modelo no. Te permite tener una cercanía para que sea la ciudadanía organizada la que vaya mandatando a través de la autoridad municipal. Por eso el reto no solamente es en la implementación o el diseño de la política pública y de la participación ciudadana, sino también el de romper con esa política tradicional, que puede ser más cómoda para quien viene pensando en una carrera política, pero que no es en beneficio ni social ni económico de la población, porque recurren a maquillar muchas de las cifras o de los resultados y eso genera un alto costo social y económico. Entonces, el ejercicio del fortalecimiento de la autonomía radica en esas características.</p>
3.1.2.1. Capacidad		dicotómica		
reglamentaria				
3.1.3. Fiscal-Financiera				
3.1.3.1. Patrimonio,				
recursos propios y				
transferencias no				
condicionadas				
3.1.4. Administrativa y de				
Gestión				
3.1.4.1. Estructura,				
funciones propias y				
responsabilidades de				
gestión				

3.2. Dinámica de Descentralización: 3.2.1. Desconcentración 3.2.1.1. Control jerárquico 3.2.2. Delegación 3.2.2.1. Control indirecto 3.2.3. Devolución 3.2.3.1. Autonomía	Dinámica de descentralización 3.2.1.1.1. 3.2.2.1.1. 3.2.3.1.1.	de Cerrada varias opciones	Desconcentración o Delegación o Devolución	No se aplicó la pregunta. A solicitud del secretario particular de la expresidenta municipal, la entrevista se aplicó exclusivamente en términos cualitativos generales; es decir, no se plantearon preguntas referidas a información cuantitativa, ni específicas relacionadas al PPP y a las juntas auxiliares. Indicando que, para tal efecto, era necesario acudir al Ayuntamiento, lo cual se llevó a cabo con las entrevistas aplicadas al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo de la Secretaría de Bienestar y Participación Ciudadana.
Unidad de Análisis	Instrumento/ Pregunta	Tipo de pregunta	Respuesta/ Parámetro	Agente Político Municipal Presidenta municipal 2018-2021
4.1. Vertiente de alto impacto 4.1.1. Obra pública 4.1.1.1. Cantidad de acciones y monto de inversión	4.1.1.1.1. De conformidad a las Reglas de Operación del PPP: ¿Qué acciones de obra pública (cantidad y monto) se ejecutaron en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán?	Abierta	a) Cantidad de acciones b) Monto de Inversión	No se aplicó la pregunta. A solicitud del secretario particular de la expresidenta municipal, la entrevista se aplicó exclusivamente en términos cualitativos generales; es decir, no se plantearon preguntas referidas a información cuantitativa, ni específicas relacionadas al PPP y a las juntas auxiliares. Indicando que, para tal efecto, era necesario acudir al Ayuntamiento, lo cual se llevó a cabo con las entrevistas aplicadas al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo de la Secretaría de Bienestar y Participación Ciudadana.
4.2. Vertiente focalizada 4.2.1. Servicios básicos 4.2.1.1. Cantidad de acciones y monto de inversión	4.2.1.1.1. De conformidad a las Reglas de Operación del PPP: ¿Qué acciones de servicios básicos (cantidad y monto) se ejecutaron en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán?	Abierta	a) Cantidad de acciones b) Monto de Inversión	No aplica. De conformidad al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo, en 2021 no se ejecutaron acciones de servicios básicos en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán.
4. Programa Presupuesto Participativo 4.2. Vertiente focalizada 4.2.2. Mejoramiento de espacios públicos 4.2.2.1. Cantidad de acciones y monto de inversión	4.2.2.1.1. De conformidad a las Reglas de Operación del PPP: ¿Qué acciones de mejoramiento de espacios públicos (cantidad y monto) se ejecutaron en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán?	Abierta	a) Cantidad de acciones b) Monto de Inversión	No aplica. De conformidad al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo, en 2021 no se ejecutaron acciones de mejoramiento de espacios públicos en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán.
4.2. Vertiente focalizada 4.2.3. Mejoramiento de espacios educativos 4.2.3.1. Cantidad de acciones y monto de inversión	4.2.3.1.1. De conformidad a las Reglas de Operación del PPP: ¿Qué acciones de mejoramiento de espacios educativos (cantidad y monto) se ejecutaron en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán?	Abierta	a) Cantidad de acciones b) Monto de Inversión	No aplica. De conformidad al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo, en 2021 no se ejecutaron acciones de mejoramiento de espacios educativos en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán.

Fuente: Elaboración propia.

**Anexo 3 Resultados de las entrevistas a los agentes gubernamentales municipales: director de programas sociales y coordinadora del PPP de la secretaría de bienestar y participación ciudadana.**

Concepto/ Variable	Dimensión/ Componente/ Indicador	Instrumento/ Pregunta	Tipo de pregunta	Respuesta/ Parámetro	Agentes Gubernamentales Municipales	
					Director de Programas Sociales	Coordinadora del Programa Presupuesto Participativo
1. Gobernanza Urbana		1.1. Desde su perspectiva (política como representante popular o gubernamental como administrador-gestor de recursos públicos o como ciudadano que elige a sus representantes y demanda bienes y servicios públicos) cómo concibe a la gobernanza.	Abierta	Información	Primero, aclarando, no somos representantes populares como tal, somos funcionarios públicos y en ese sentido quiero hacer esta declaración. El proceso en el cual nosotros nos involucramos para tomar las decisiones, tiene que ver con un gran fundamento en cuestión de estadísticas, estudios y análisis que nos propician el poder determinar qué es mejor desde la perspectiva del gobierno, para aplicarlo en políticas públicas eficientes para el beneficio de la comunidad.	En la manera en que nosotros conceptualizamos la gobernanza, creemos que es la manera en que el gobierno toma el timón del barco y puede de esta manera darle el rumbo a todas las acciones establecidas dentro de nuestros mismos planes, que están establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo y en otros documentos que sustentan estas acciones.
		1.2. Precise la importancia de la participación social en el proceso de toma de decisiones para hacer las políticas públicas y para llevar a cabo la gestión municipal.	Abierta	Información	Como bien se menciona en el tema de presupuesto participativo, aquí hay una parte muy interesante porque es el único programa que toma en cuenta a la población en la toma de decisiones, para ver qué tipo de obra es la que se va a ejecutar en su comunidad y es donde precisamente, la propia comunidad tiene este proceso democrático de elegir a quién la va a representar y en su momento también qué tipo de obras se va a ejecutar.	La interacción está relacionada justo no a un tema de gobernanza forzosamente, sino más bien a la gobernabilidad. Si bien la gobernanza se enfoca en este proceso de cómo es que el propio gobierno asume su posición tomando quizá el control del barco, creo que el tema de la vinculación con otros actores no gubernamentales y no solo no gubernamentales, sino sociales, es más un poco aterrizado a la propia gobernabilidad, que va de la mano con la propia gobernanza. La gobernanza propicia en sí mismo que pueda existir gobernabilidad dentro del mismo sistema.

5.1. ¿Qué se requiere en la geometría urbana-municipal, para fomentar con mayor intensidad y calidad la interacción gobierno-sociedad en la hechura de las políticas públicas y la gestión pública?

Abierta

Información

Desde la conformación del Plan Municipal de Desarrollo a través del IMPLAN, se hicieron diversos foros donde la comunidad fue consultada en diferentes tópicos, para poder integrar este Plan Municipal de Desarrollo. Entonces, creo que esta es una parte importante de cómo se tiene que hacer este involucramiento de la comunidad. Donde yo considero en lo personal que hay que hacer mucho más énfasis es en generar, precisamente, consciencia en la propia comunidad de que debe tener mayor participación y exigencia hacia el gobierno. El ciudadano en muchos momentos siente que, al pagar un impuesto o al tener una autoridad, delega completamente la autoridad, la toma de decisiones, y no se asume como parte responsable en la toma de estas mismas decisiones; osea, delegan completamente. Entonces, lo palpamos, si para un ciudadano hay una alcantarilla sin tapa, que ahorita está de moda que estén robándoselas, si no le afecta directamente, no la reporta, no le importa, siente que no tiene nada que ver. Entonces, creo que hay una parte de la propia autoridad donde debe intentar jalar a la comunidad, haciéndola, precisamente, participe de este tipo de mecanismos donde la propia comunidad sienta, que es participe en la toma de decisiones. Creo que eso es fundamental. Sí existen los mecanismos, como es el que te estoy comentando. Hay Comités Ciudadanos también que revisan, por ejemplo, que se ejecute adecuadamente una obra. Osea, si hay un tema de involucramiento, pero creo o considero que debe ser mucho mayor. Entre mayor participación en el área de la gente y mayor exigencia en vigilancia, el gobierno creo que puede funcionar mucho mejor.

Creo que el tema de cohesión social, a veces recae la responsabilidad por una parte al gobierno que no puede o es incapaz o incompetente para lograr la cohesión social. Y, por otra parte, también recae la responsabilidad en la propia sociedad. Pero, creo que ahí existe una memoria histórica que no podemos dejar atrás; es decir, no somos una sociedad que haya estado involucrada históricamente en los procesos de o aplicación de políticas públicas. Entonces, no es algo que se pueda modificar de un día para otro, pero programas como presupuesto participativo y otras acciones que tiene el propio gobierno, busca romper e interactuar de manera coordinada y participativa entre los dos entes, tanto la sociedad como gobierno. Y, de esta forma, poder involucramos unos y otros, de manera cordial y con un mismo objetivo, que es el satisfacer las necesidades y generar buenos gobiernos.

5.2. ¿Gobernar directivamente (con capacidad institucional y autonomía) la geometría urbana-municipal, es una cuestión que depende de una mayor asignación/generación de recursos públicos o de una mayor voluntad política para interactuar con la sociedad en la hechura de las políticas públicas y la gestión pública o de ambos factores?

Cerrada  
varias opciones

Recursos públicos  
o Voluntad política  
o Ambos Factores

Ambos Factores. Yo creo que es una mezcla de todos estos factores que hacen que, efectivamente, la administración pública sea eficiente. Qué se requiere, pues, hay una parte donde sí, se deben elegir a los mejores perfiles. Se está acostumbrado a que en el gobierno se define un secretario o porque es del equipo cercano del gobernante o amigo del gobernante o porque a lo mejor el gobernante pretende algún tipo de situación adicional a lo que es la propia administración pública. En esta administración, por lo menos, se buscó elegir a los mejores perfiles, de hecho, hubo, por ejemplo, evaluaciones del propio personal con la intención de tener a los mejores perfiles y destinarlos a las áreas en las cuales eran más expertos. Eso es en general como se desarrolla. Creo que sí es un mix, es un mix de todo, que hace que, efectivamente, sea un gobierno capaz, eficiente y efectivo. Hay que recordar que además somos administradores públicos, no somos una empresa, nosotros lo que hacemos es administrar el recurso ciudadano; es el ciudadano el que está manteniendo todo esto, nosotros lo que hacemos nada más es administrarlo. Entonces, sí hay una parte en el sentido de que, no hay una cobija que nos alcance. La ciudad es dinámica y entonces está en constante crecimiento, pero hay algunas zonas donde se nos complica en el tema de la captación de recursos, por ejemplo, a través del predial. Entonces, llévale servicios a una comunidad que no paga predial, que no genera recurso para la administración, pues tal vez, tendríamos que ver cómo somos más eficientes para hacer que la comunidad pague el predial y; por lo tanto, ese recurso se pueda devolver en servicios para ellos. En algún momento, en alguna administración, también emanada de Acción Nacional, lo que decía el presidente es: "Haber, paguen su predial y lo que yo me comprometo es a que el 75-80% del predial que ustedes paguen se les va a devolver en servicios y en obra para ustedes. Paguen ustedes su predial y venimos aquí a la comunidad y los atendemos". Ese es un gran problema, porque insisto, la ciudad está en constante crecimiento, es un ente vivo, que, pues ir cubriendo sus necesidades cuando en algún momento algo se atora, como es el ejemplo que te estoy dando, es difícil. Entonces, pues es el recurso propio o el que el Ayuntamiento administra o el que le cae a través de la federación o el que le cae a través del estado o el que nosotros podemos gestionar a través de diversas organizaciones para generar algún tipo de proyectos adicionales, todo lo que, finalmente, se tiene que ir ejecutando.

Ambos Factores. Creo que, realmente, como dicen muchos políticos, honestamente, la ciudad tiene muchísimas necesidades y si fuera por cuestión de captación de recursos, podríamos decir que, efectivamente, nos hace falta tener más recursos para poder satisfacer al 100% las necesidades que tiene la ciudad. Pero, a pesar de tener buenos maestros en finanzas públicas, buenos acuerdos intergubernamentales, como convenios de colaboración con gobierno del estado, con la federación, en sí creo que, sí recae eficiencia dentro de la operación de los propios recursos. Por supuesto, si bien se requieren, creo que nunca tendríamos los recursos necesarios para satisfacer las necesidades, pero viene involucrada la capacidad de los propios gestores de poder administrarlos de manera eficiente. Ahora, el tema de involucrar a la ciudadanía no es un tema de ahorro de recursos, la mano de obra de la sociedad civil sí tiene un valor monetario implícito, sí representa un recurso que a lo mejor no está dentro de las arcas municipales, pero que, finalmente, ahorran probablemente la totalidad de una obra, pero esa no es la finalidad de estos programas. La finalidad es romper con estos procesos históricos de no democratización dentro de las políticas públicas y de la no participación ciudadana. Es decir, si bien en términos reales podrías ahorrarte esos recursos utilizando o empleando los propios ciudadanos, en sí el objetivo no es ese, porque como bien te digo no tenemos presupuestado por acción un monto específico, se determina en el momento en que ellos deliberan la acción que se va a tomar a cabo. El motivo de esto es buscar la cohesión social y la participación ciudadana, hacer o generar sentido de pertenencia dentro de la misma comunidad, generar pues, la propia interacción entre los actores sociales. En estos grupos de faenas que se realizan en las juntas auxiliares donde ellos van y participan en la elaboración de la obra, puedes ver al cura o gente de la propia iglesia, a personas de las escuelas, a los maestros, a los padres de familia, a las vecinas y a los vecinos participar y de esta manera, pues, la cohesión social se hace muchísimo más fuerte y no solamente satisfaces la necesidad de pavimentar una calle, sino que generas vínculos o raíces muchísimos más grandes en términos antropológicos que te permiten satisfacer otras necesidades, como la propia seguridad pública. Porque tu asaltas a una persona que no conoces, pero difícilmente asaltas a tu vecino o a tu compadre o a tu amigo y; generando estos lazos de comunidad, pues atacas no solamente la obra en sí, sino varios aspectos sociales.

	<p>2.1. Capacidad administrativa: Eficiencia                  2.1.1. Cuadros burocráticos expertos                  2.1.1.1. Capacidad de los agentes gubernamentales en términos de conocimiento, información, experiencia y motivación.</p>	<p>2.1.1.1.1. ¿Tienen los agentes gubernamentales la capacidad (en términos de conocimiento, información, experiencia y motivación) para operar el PPP de manera eficiente y eficaz?</p>	<p>Cerrada dicotómica</p>	<p>Sí o No</p>	<p>Definitivamente, Sí.</p>	<p>Sí.</p>
<p>2. Capacidad Institucional</p>	<p>2.1. Capacidad administrativa: Eficiencia                  2.1.1. Cuadros burocráticos expertos                  2.1.1.1. Capacidad de los agentes gubernamentales en términos de conocimiento, información, experiencia y motivación.</p>	<p>2.1.1.1.2. Características de los agentes gubernamentales en relación con el PPP</p>	<p>8 preguntas:                  a) Abierta                  b) Cerrada varias opciones                  c) Cerrada varias opciones                  d) Cerrada dicotómica                  e) Cerrada dicotómica                  f) Cerrada dicotómica                  g) Cerrada dicotómica                  h) Cerrada dicotómica</p>	<p>a) Información                  b) De Base o Por Honorarios o Ambos                  c) Indefinida o Temporal o Ambos                  d) Exclusiva o Parcial                  e) Sí o No                  f) Sí o No                  g) Sí o No                  h) Sí o No</p>	<p>a) En general te puedo hablar de que, posiblemente, pudiera estar involucrado en el programa entre unas 15 y 20 personas, sino es que más.                  b) Ambos.                  c) Ambos.                  d) Exclusiva al programa. Tiene que estar enfocado 100% al programa. De antemano, definitivamente, se designa por completo el personal enfocado a lo que en determinado momento se tiene que estar involucrado.                  e) Sí. Se busca eso. Exactamente, no podemos traer doctores o alguien que no cubra con la especificación de poder llevar a cabo el proceso de la integración de los comités, el tema de la supervisión, el seguimiento, tiene que ir enfocado a lo que se requiere en específico. No dispersamos el tipo de profesión.                  f) Sí. Existen. De hecho, es continuo por parte de la propia administración y se le da al personal, se le facilita estos esquemas de preparación con la intención de que se perfilen en donde mejor les convenga. Se va desde el trato con la gente, es importantísimo, estamos tratando con personas y las personas son muy diversas en el pensamiento, entonces tienes que perfilarlos de tal manera al funcionario como para que pueda atenderlos, entender la problemática de la zona.                  g) No. Específicamente a lo que se dedican, el tiempo que se dedican, eso es lo que hacen. En sanciones, la Contraloría Municipal tiene participación en ir a checar que los Comités estén funcionando, es un proceso que ellos también tienen constante.                  h) Sí. Yo creo que sí. Si porque además de todo, no es solamente el personal que se tiene dentro de la propia administración, sino también se contrata a través de un programa de empleo temporal, ahí nos hacemos de más personal que se destina también a darle seguimiento al programa.</p>	<p>a) También hacer una aclaración, el programa se ejecuta de manera, no centralizada, si no, quizás, sectorizada desde la Secretaría de Bienestar, así se ejecutó. En el tema de las juntas auxiliares, se hace una vinculación con la propia junta auxiliar, con la propia presidencia, pero en sí el programa no es ejecutado directamente por la junta auxiliar, se ejecuta desde aquí. La junta auxiliar no tiene asignado un recurso para su ejecución, además por ser un programa deliberativo; es decir, busca la democracia deliberativa a través de su propio proceso, pues evita este terciar como cierto tipo de comunicación y más bien llevar a cabo su operación a través de Asambleas. Entonces, las personas que operaban el programa en ese momento, son personas que pertenecían en ese entonces a esta Dirección.                  b) Ambos.                  c) Ambos.                  d) Exclusiva al programa.                  e) Sí.                  f) Sí.                  g) Incentivos no. En cuanto a las sanciones, todas las que recaen dentro de la ley de responsabilidad administrativa y las que confiera el Código Penal y la responsabilidad en sí como servidores públicos, todos estamos normados ante ciertos mecanismos de control. En el caso interno tenemos un área de Contraloría, pero también al ser recursos propios, estamos sujetos a auditorías de la Auditoría Superior del Estado. Entonces en mecanismos de control o de auditoría creo que eso es.                  h) Sí.</p>

2.1. Capacidad administrativa: Eficiencia  
 2.1.2. Organización coherente  
 2.1.2.1. Capacidad de la gestión organizacional

2.1.2.1.1. Características de la organización en relación con el PPP

- 9 preguntas:  
 a) Abierta  
 b) Abierta  
 c) Cerrada dicotómica  
 d) Cerrada dicotómica  
 e) Cerrada dicotómica  
 f) Cerrada dicotómica  
 g) Cerrada dicotómica  
 h) Cerrada dicotómica  
 i) Cerrada varias opciones

- a) Información  
 b) Información  
 c) Sí o No  
 d) Sí o No  
 e) Sí o No  
 f) Sí o No  
 g) Sí o No  
 h) Sí o No  
 i) Totalmente o A veces o Nunca

- a) No contestó.  
 b) Tendrán lo que sea equilibrado, de repente la propia gente se comunica, a pues es que ahí hicieron más, aquí hicieron menos. Se busca equilibrar. Las necesidades varían dependiendo las características de cada una de las juntas auxiliares.  
 c) Sí, definitivamente.  
 d) Sí. Aclarando, las juntas auxiliares no son las que llevan a cabo el programa, sino la Secretaría.  
 e) Sí, definitivamente. No hay en esta administración por lo menos, una política pública que se ejerza si no es a través de tener todo el sustento. Desde el tema del Plan Municipal de Desarrollo, se checa con el IMPLAN toda esta información y entonces es como se va ejecutando.  
 f) Sí.  
 g) Sí. Debe haber una comunicación permanente y constante. Por ejemplo, ahorita con el cambio de administración en las juntas auxiliares ya empezamos una etapa de acercamiento con ellos, con la intención de empezar a sensibilizarnos aún más. Ya tenemos un conocimiento previo, nosotros ya hicimos desde hace mucho tiempo recorridos en las juntas auxiliares, conocemos las dinámicas de cada una de ellas, además de todo, basado en la información que se tiene y en los análisis que se tienen, pues tenemos conocimiento de cuál es la situación de ellas. Entonces, si es una constante y ahora por las nuevas autoridades tenemos que estar muy al pendiente de ellas.  
 h) Sí.  
 i) Totalmente.
- a) No contestó.  
 b) \$65 millones de pesos. Al nosotros estar hablando de una Asamblea, de una democracia deliberativa, le damos la oportunidad a los ciudadanos de elegir y priorizar sus obras o acciones, porque no todas son obras, de acuerdo a las propias necesidades que ellos han detectado dentro de sus localidades. Entonces puede variar que, quizá una localidad requiera un gimnasio al aire libre y que otra localidad requiera adoquinamiento u otra localidad requiera una bomba para su toma de agua, etcétera. Entonces, no se designa específicamente una cantidad por junta auxiliar, sino más bien, se hace un presupuesto anual autorizado y dentro de este presupuesto, de acuerdo a las propias necesidades se va asignando a cada una de las juntas auxiliares. En realidad, las juntas auxiliares y las áreas se determinan a través de Zonas de Atención Prioritaria, que, en caso de programas de bienestar, pues estamos focalizados a estas Zonas. Entonces, si bien es a lo mejor una población mayor, pero que no se encuentra en situación de vulnerabilidad, pues no es determinante el número de población que pueda existir en esa localidad.  
 c) Sí.  
 d) Sí.  
 e) Sí.  
 f) Sí.  
 g) Sí.  
 h) Sí.  
 i) Totalmente. Y más en la situación que se vivió en el 2020, si bien no nos tocó a nosotros operar, pero las condiciones obligaron al propio programa a diseñar mecanismos basados e incentivados en las nuevas tecnologías de la información para poder dar desde publicidad por así decirlo o propaganda al propio programa; que llegara a las personas que tenía que llegar y también en cuestión de sesión de consejos, etcétera. Entonces creo que, la propia pandemia, pudo motivar o incentivar este tipo de mecanismos.

<p>2.2. Capacidad política: Eficacia 2.2.1. Interacción política 2.2.1.1. Coordinación intergubernamental</p>	<p>2.2.1.1.1. ¿Qué tipo de instrumentos formales dispuso el Ayuntamiento/la junta auxiliar para promover la coordinación intergubernamental en relación con el PPP?</p>	Abierta	Información	<p>Para poder hacer el tema del programa se necesita coordinación con Contraloría, con Transparencia, con Infraestructura, para poder hacer el planteamiento de qué reglas van a regir el programa. Entonces, desde ahí nosotros tenemos que tener plena coordinación entre dependencias, con la intención de que sea transparente la ejecución de recursos, que sea eficiente la ejecución del recurso y que además de todo se compruebe adecuadamente el tema de la ejecución del recurso; esa es la primera etapa.</p>	<p>En cuestión de vinculación interinstitucional, el mismo programa considera también una serie de sesiones de Consejo en el cual se toman todas estas decisiones o determinaciones para completar las acciones. Entonces, sí existe un Consejo. Por la parte de planeación es multi institucional, involucran incluso Tesorería en fines de recursos, pero ya para fines operativos están involucrados Infraestructura, Bienestar y, pues, creo que ese podría ser uno de los principales mecanismos, los propios Consejos y las sesiones que se dan a través de ellos.</p>
<p>2.2. Capacidad política: Eficacia 2.2.2. Interacción pública 2.2.2.1. Cooperación gobierno-sociedad</p>	<p>2.2.2.1.1. ¿Qué tipo de instrumentos formales dispuso el Ayuntamiento/la junta auxiliar para promover la cooperación gobierno-sociedad en relación con el PPP?</p>	Abierta	Información	<p>Sería a través de las Asambleas.</p>	<p>Las Asambleas y también se constituye un pequeño órgano jurídico, por así decirlo, que es un Comité y está constituido por vocales y por el presidente del comité y; a través de ellos, que son elegidos en la misma Asamblea, se puede dar continuidad, seguimiento y acompañamiento a las obras.</p>

<p>2.2. Capacidad política: Eficacia 2.2.2. Interacción pública 2.2.2.1. Cooperación gobierno-sociedad</p>	<p>2.2.2.1.2. Características de la interacción en relación con el PPP</p>	<p>6 preguntas: a) Cerrada dicotómica b) Cerrada posible multirrespuesta c) Cerrada dicotómica d) Cerrada dicotómica e) Abierta f) Abierta</p>	<p>a) Agentes civiles o Ambos b) Información, Delegación, Consulta, Asociación, Decisión y/o Control c) Interacción positiva o Interacción negativa d) Sí o No e) Información f) Información</p>	<p>a) Exclusivamente agentes civiles. b) A mí me parece que es un mix de consulta, decisión y control. En general, todo el camino involucra ciertas partes de cada uno de estos esquemas que tú definiste. No está exclusivamente a uno, porque la propia organización del gobierno en el tema de la programación y cómo se tiene que hacer, etcétera, el involucramiento de la propia comunidad, el que la propia comunidad también ayude a supervisar, que se suma en la ejecución de los trabajos, en el seguimiento que hay que hacer, sí es un mix de todo esto. c) Interacción positiva. Definitivamente es positiva, es voluntad política. Este es uno de los programas que realmente lo que generan es precisamente participación, involucramiento y coordinación de la sociedad con el gobierno. Pero además de todo, en esta administración cambia el nombre de la Secretaría, antes era nada más Secretaría de Bienestar y ahora se le agregó y Participación Ciudadana, porque el perfil que quiere darle el presidente Municipal a este gobierno, tiene que ver con un involucramiento mayor de la comunidad en la toma de decisiones de gobierno, entonces eso es lo que intenta el presidente Municipal. Pero que no sea solo de nombre, porque bueno, de nombre está muy chido, pero no, es definitivamente generar este involucramiento de la comunidad en la toma de decisiones, es fundamental, porque además de todo, quien se ve beneficiado o afectado con la ejecución del programa es la propia comunidad. Y, pareciera que los gobiernos se olvidan de esto, que cada gobierno que llega decide por la comunidad qué es lo mejor para la propia comunidad. Y, en este esquema no, en este esquema la comunidad es la que toma las decisiones en cuanto a qué es lo mejor para su propio beneficio. d) Sí. e) Sería el Plan Municipal de Desarrollo y las reglas de operación del programa. f) Cuando hablamos de procesos donde se involucra a la comunidad, obviamente tenemos una gama muy amplia de formas de pensar. Entonces, es obvio que cuando llegas a una Asamblea no vas a encontrar un pensamiento homogéneo, porque algunos piensan que algo es mejor para su propia comunidad y esto es normal dentro de todo proceso donde se esté involucrando a las personas. Entonces, lo que se intenta es consensar de la mejor manera para que se logre, efectivamente, el bien de la propia comunidad.</p>	<p>a) Exclusivamente agentes civiles. Los propios ciudadanos en sí que son el motor del propio programa, pero también las propias reglas de operación contemplan que este mismo Consejo pueda estar integrado por algunos agentes preferentemente académicos, entonces algunas universidades se han sumado al proyecto y, a través de sus aportaciones intelectuales, ir enriqueciendo el propio programa. b) Yo creo que es un mix. c) Interacción positiva. d) Sí. e) Las propias reglas de operación del programa. f) Sí es un proceso participativo realmente, el hecho del propio programa, no solamente es aterrizar estas acciones y ejecutarlas, sino justo busca crear cohesión social. Entonces, si bien dentro de todas las comunidades, las localidades y las áreas que resulten beneficiarias hay ciertas discrepancias entre ellos mismos, pues se busca llegar a consensos y a determinar lo que es mejor para la propia comunidad. También tienes que, de alguna manera, hacer este trabajo de concientización, de que, pues lo mejor para la comunidad es lo que la comunidad decida, siempre y cuando la propia comunidad tome conciencia de qué es lo que le puede estar afectando o cuál es el mayor beneficio que puede obtener a través de su propia decisión.</p>
--	--	--	--	---	--

3.1. Tipo de Descentralización: Devolución				a) Sí. b) No.
3.1.1. Política				c) Sí. Hay una parte de financiamiento del Ayuntamiento para las juntas auxiliares. En algunos casos, sí hay un ingreso propio, que es, por ejemplo, los comités de agua potable. Sí lo tienen, pero además todo eso es auditado por el propio Ayuntamiento.
3.1.1.1. Transferencia de autoridad política-elecciones				Recordemos que son autoridades auxiliares del Ayuntamiento, también tienen responsabilidades. De hecho, ahorita en el proceso de entrega-recepción de ellos mismos, la Contraloría Municipal tuvo que estar presente para ver qué entregaron las autoridades salientes a las autoridades entrantes. Entonces, sí, efectivamente, si hay un tema de recursos que se asignan por parte de la administración; hay una parte que la propia autoridad auxiliar puede hacerse de ingresos, pero todo debidamente justificado y soportado con la contraloría.
3.1.2. Institucional-Jurídica	Tipo de descentralización: Devolución	4 preguntas:	a) Sí o No b) Sí o No c) Sí o No d) Sí o No	a) Sí. b) No.
3.1.2.1. Capacidad reglamentaria	3.1.1.1.1.	a) Cerrada dicotómica		
3.1.3. Fiscal-Financiera	3.1.2.1.1.	b) Cerrada dicotómica		
3.1.3.1. Patrimonio, recursos propios y transferencias no condicionadas	3.1.3.1.1.	c) Cerrada dicotómica		c) Sí. Algunos servicios, como actas, principalmente.
3.1.4. Administrativa y de Gestión	3.1.4.1.1.	d) Cerrada dicotómica		d) Sí.
3.1.4.1. Estructura, funciones propias y responsabilidades de gestión				

3. Autonomía

3.2. Dinámica de Descentralización:					Sí, son órganos desconcentrados. Incluso sus propias elecciones las realizamos a través de la Secretaría de Gobernación. Entonces, si bien ellos tienen cierta autonomía, facultades, están siempre sometidos a la regulación municipal. Es decir, el municipio les confiere ciertas facultades que les permiten, por ejemplo, que es lo más común creo, las actas de nacimiento, etcétera. Incluso ellos mismos realizan matrimonios y este tipo de acciones, pero todo está finalmente regulado a través de leyes secundarias. Al ser órganos desconcentrados, es lo que buscan, desconcentrar las actividades que, a veces, de manera centralizada se llevaban a cabo y no permitían satisfacer las propias necesidades de las localidades en su momento y; actualmente, creo que seguimos en lo mismo porque sería un desastre que todos vinieran a las dependencias a realizar sus propios trámites. Incluso, también el mecanismo para la operación de los programas, no solamente programas de asistencia social, sino cualquier tipo de programas, si bien son un vínculo, ellos directamente no reciben un recurso para ejecutar esos programas, simplemente se vuelven gestores. Entonces, es eso, desconcentrar las actividades propias del Ayuntamiento.
3.2.1. Desconcentración	Dinámica descentralización	de			
3.2.1.1. Control jerárquico	3.2.1.1.1.	Cerrada	Desconcentración o Delegación o Devolución		
3.2.2. Delegación	3.2.2.1.1.	varias opciones			
3.2.2.1. Control indirecto	3.2.3.1.1.				
3.2.3. Devolución					
3.2.3.1. Autonomía					

Unidad de Análisis	Instrumento/ Pregunta	Tipo de pregunta	Respuesta/ Parámetro	Agentes Gubernamentales		
				Director Programas Sociales	Coordinadora del Programa Presupuesto Participativo	
4. Programa Presupuesto Participativo	4.1. Vertiente de alto impacto 4.1.1. Obra pública 4.1.1.1. Cantidad de acciones y monto de inversión	4.1.1.1.1. De conformidad a las Reglas de Operación del PPP: ¿Qué acciones de obra pública (cantidad y monto) se ejecutaron en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán?	Abierta	a) Cantidad de acciones b) Monto de Inversión	<p>a) En Ignacio Zaragoza se realizaron dos obras en 2021:</p> <p>i) Fue la instalación de mobiliario urbano, pasto sintético en Parque Villa de las Flores, entre Ignacio Aldama y Nicolás Bravo, la Colonia es Insurgentes Zaragoza perteneciente a la junta auxiliar Ignacio Zaragoza.</p> <p>ii) Fue la instalación de un gimnasio al aire libre en la explanada de la Unidad Habitacional La Margarita.</p> <p>En San Francisco Totimehuacán se realizaron dos obras en 2021:</p> <p>i) Se remodeló la cancha ubicada en la 24 Sur, entre Humboldt y 24 Sur.</p> <p>ii) Y, en la Inspectoría de Guadalupe Hidalgo, se realizó el adoquinamiento de la Privada Pino Suárez, entre Francisco Javier Mina y Niño Artillero.</p> <p>b) El monto del recurso es un monto general, es decir, a través de un solo contrato se realizan todas las acciones de todas las juntas auxiliares o las Zonas de Atención Prioritaria. De acuerdo a eso, se divide dependiendo en partidas presupuestales o no en partidas presupuestales, en dos momentos administrativos o no; eso dependiendo de cada una de las administraciones. El monto total de la inversión en Infraestructura Social Básica fue \$35 millones de pesos. El otro resto del monto [del total de \$65 millones de pesos] [corchetes míos], se fue a la edificación de otras acciones, en realidad fueron unos domos para escuelas, pero ninguno recae en ninguna de estas juntas auxiliares.</p>	<p>a) En Ignacio Zaragoza se realizaron dos obras en 2021:</p> <p>i) Fue la instalación de mobiliario urbano, pasto sintético en Parque Villa de las Flores, entre Ignacio Aldama y Nicolás Bravo, la Colonia es Insurgentes Zaragoza perteneciente a la junta auxiliar Ignacio Zaragoza.</p> <p>ii) Fue la instalación de un gimnasio al aire libre en la explanada de la Unidad Habitacional La Margarita.</p> <p>En San Francisco Totimehuacán se realizaron dos obras en 2021:</p> <p>i) Se remodeló la cancha ubicada en la 24 Sur, entre Humboldt y 24 Sur.</p> <p>ii) Y, en la Inspectoría de Guadalupe Hidalgo, se realizó el adoquinamiento de la Privada Pino Suárez, entre Francisco Javier Mina y Niño Artillero.</p> <p>b) El monto del recurso es un monto general, es decir, a través de un solo contrato se realizan todas las acciones de todas las juntas auxiliares o las Zonas de Atención Prioritaria. De acuerdo a eso, se divide dependiendo en partidas presupuestales o no en partidas presupuestales, en dos momentos administrativos o no; eso dependiendo de cada una de las administraciones. El monto total de la inversión en Infraestructura Social Básica fue \$35 millones de pesos. El otro resto del monto [del total de \$65 millones de pesos] [corchetes míos], se fue a la edificación de otras acciones, en realidad fueron unos domos para escuelas, pero ninguno recae en ninguna de estas juntas auxiliares.</p>
	4.2. Vertiente focalizada 4.2.1. Servicios básicos 4.2.1.1. Cantidad de acciones y monto de inversión	4.2.1.1.1. De conformidad a las Reglas de Operación del PPP: ¿Qué acciones de servicios básicos (cantidad y monto) se ejecutaron en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán?	Abierta	a) Cantidad de acciones b) Monto de Inversión	No aplica. De conformidad al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo, en 2021 no se ejecutaron acciones de servicios básicos en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán.	No aplica. De conformidad al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo, en 2021 no se ejecutaron acciones de servicios básicos en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán.

<p>4.2. Vertiente focalizada 4.2.2. Mejoramiento de espacios públicos 4.2.2.1. Cantidad de acciones y monto de inversión</p>	<p>4.2.2.1.1. De conformidad a las Reglas de Operación del PPP: ¿Qué acciones de mejoramiento de espacios públicos (cantidad y monto) se ejecutaron en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán?</p>	<p>Abierta</p>	<p>a) Cantidad de acciones b) Monto de Inversión</p>	<p>No aplica. De conformidad al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo, en 2021 no se ejecutaron acciones de mejoramiento de espacios públicos en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán.</p>	<p>No aplica. De conformidad al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo, en 2021 no se ejecutaron acciones de mejoramiento de espacios públicos en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán.</p>
<p>4.2. Vertiente focalizada 4.2.3. Mejoramiento de espacios educativos 4.2.3.1. Cantidad de acciones y monto de inversión</p>	<p>4.2.3.1.1. De conformidad a las Reglas de Operación del PPP: ¿Qué acciones de mejoramiento de espacios educativos (cantidad y monto) se ejecutaron en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán?</p>	<p>Abierta</p>	<p>a) Cantidad de acciones b) Monto de Inversión</p>	<p>No aplica. De conformidad al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo, en 2021 no se ejecutaron acciones de mejoramiento de espacios educativos en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán.</p>	<p>No aplica. De conformidad al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo, en 2021 no se ejecutaron acciones de mejoramiento de espacios educativos en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán.</p>

Fuente: Elaboración propia.

## Anexo 4 Resultados de las entrevistas a los agentes auxiliares: presidentes auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco

### Totimehuacán.

Concepto/ Variable	Dimensión/ Componente/ Indicador	Instrumento/ Pregunta	Tipo de pregunta	Respuesta/ Parámetro	Agentes auxiliares	
					presidente auxiliar de Ignacio Zaragoza	presidente auxiliar de San Francisco Totimehuacán
1. Gobernanza Urbana	1.1. Desde su perspectiva (política como representante popular o gubernamental como administrador-gestor de recursos públicos o como ciudadano que elige a sus representantes y demanda bienes y servicios públicos) cómo concibe a la gobernanza.		Abierta	Información	<p>Se formuló la pregunta, pero el agente no la contestó conceptual-analíticamente; más bien divagó en otros temas, demostrando desconocimiento del término:</p> <p>Muy bien, para el tema del presupuesto participativo, el Ayuntamiento te designa tres obras al año y te especifica zonas donde se pueden realizar. Por ejemplo, en el año 2021, hicimos la primera en Infonavit La Margarita; las personas decidieron que fuera un gimnasio al aire libre y unos juegos infantiles. La segunda fue en el Fraccionamiento Héroes de Puebla y los ciudadanos que acudieron, decidieron que se ejecutara un domo, el cual se hizo ahí en el Parque del Triángulo. La tercera fue en la Colonia Zaragoza y fue la relaminación de la Calle 1o de Mayo. Eso fue respecto al 2021. No te manejan ellos, montos topes, ni tampoco mínimos, solamente se realiza la Asamblea y ellos definen, los ciudadanos, qué obra prioritaria necesitan. Y, afortunadamente, hasta tres obras fueron ejecutadas; pero, nunca nos especificaron los montos ni nada por estilo, todo lo maneja directamente el Ayuntamiento.</p>	<p>Se formuló la pregunta, pero el agente no la contestó conceptual-analíticamente; más bien divagó en otros temas, demostrando desconocimiento del término:</p> <p>Hoy que nos toca estar representando esta administración en la junta auxiliar San Francisco Totimehuacán, siempre le comentábamos a nuestros representantes municipales y a nuestro gobernador del estado, que el recurso que a veces mandan o giran en las 17 juntas auxiliares debe de ser de acuerdo al número de habitantes, porque este es un problema fuerte que tenemos aquí en esta junta, somos tan extensamente grandes en población y tanto en territorio. En población estamos llegando a los 300 mil habitantes y en territorio estamos compuestos alrededor de 378 km2. Con esto quiero comentarte que somos más grandes territorialmente que la capital de Puebla, que el municipio de Puebla. Entonces, yo siempre me estuve manifestando en el sentido de esta administración de que no era posible que recibiéramos todos 1 peso. Aquí yo creo que debería de ser repartida esa distribución económica de acuerdo al número de habitantes, para que así se reflejara el avance y, sobre todo, quedáramos bien nosotros como autoridades, como ediles de las juntas auxiliares, que quedáramos bien con la gente. Al final de cuentas la ciudadanía te da un voto de confianza, que es a quienes representamos nosotros y que al final de cuentas ellos esperan una esperanza nueva para que vaya cambiando, para que se vaya transformando nuestra junta auxiliar. Cosa que, como somos auxiliares, dependemos nosotros del municipio, somos el auxiliar del municipio. Entonces, si bien, nos dan y si no, pues hasta ahí nos quedamos rezagados.</p>

<p>1.2. Precise la importancia de la participación social en el proceso de toma de decisiones para hacer las políticas públicas y para llevar a cabo la gestión municipal.</p>	<p>Abierta</p>	<p>Información</p>	<p>Eso es bueno, porque al final de cuentas, tu traerás uno y mil proyectos, pero no a todos les benefician o no son las necesidades que tal vez ellos necesiten. Entonces, yo creo que lo más importante y conveniente es que la ciudadanía decida la obra prioritaria; en este caso, pues vota la mayoría.</p>	<p>Fíjate que es un tema, un poquito complicado, yo diría que muy complicado, porque la ciudadanía, con todo lo que se ha reflejado de años atrás con los gobiernos municipales y gobierno del estado, pues que no nos dan nada realmente, entonces la ciudadanía está decepcionada en ese sentido, pues para que voy a perder el tiempo, si realmente no nos bajan los recursos. En esta administración que yo represento, también hubo el programa de presupuesto participativo y ahí es donde yo me di cuenta que es totalmente un caos. Es un caos porque la gente no participa, no le gusta participar y también la misma gente que viene a hacer ese tipo de comités de obra que le llaman ellos dentro del programa participativo, ya traen a su gente prácticamente, porque trabajan directamente con los líderes, ya no te toman en cuenta directamente como presidente; sino que, el presidente está aquí, le damos la vuelta y nos vamos con los líderes. Entonces el líder, si se lleva muy bien o si le dan para el refresco, sabes qué, vente, pero tráete a tanta gente, osea ya viene seleccionada la gente para que no te ganen la obra. Así lo manejaron ahora en esta administración. Entonces, pues es un caos porque la gente que viene con la esperanza de que quiere su obra, porque sí, todo mundo necesita de muchas cosas, pues no se le da. En este caso, en esta administración, únicamente nos dieron una vez al año un presupuesto participativo. Entonces, fueron tres años, tres presupuestos participativos y en ese presupuesto participativo, nos dieron nada más en cada junta auxiliar, tres obras que la misma ciudadanía lo hacía por medio de votación.</p>
<p>5.1. ¿Qué se requiere en la geometría urbana-municipal, para fomentar con mayor intensidad y calidad la interacción gobierno-sociedad en la hechura de las políticas públicas y la gestión pública?</p>	<p>Abierta</p>	<p>Información</p>	<p>Bueno, en primer lugar, te reitero, la idea es buena, con la participación de la ciudadanía. Yo creo que, para que haya una mayor participación de parte de la gente debería de ser aplicada en fines de semana [la celebración de Asambleas] [corchetes míos], que es cuando la mayoría están y podrían participar. Te reitero el Ayuntamiento ejecuta sus propios programas en unos horarios laborales, de lunes a viernes de 9 a 4 de la tarde. Y, entonces, es muy poca la afluencia de las personas y cuando ya se ejecutan, pues hay cierta molestia porque ellos, pues tenían tal vez otras necesidades u otras ideas para mejoras de sus colonias, pero pues no se da por los tiempos que se manejan en horarios laborales.</p>	<p>Últimamente, de acuerdo al crecimiento de la comunidad que tenemos, fíjate que aquí tenemos muchas necesidades como en todas las juntas auxiliares. Para mí lo más primordial son drenajes, red de agua potable, pavimentaciones de calles y alumbrado público; y el tema importantísimo, fundamental, la inseguridad, que son temas en los que la gente no participa.</p>

	5.2. ¿Gobernar directivamente (con capacidad institucional y autonomía) la geometría urbana-municipal, es una cuestión que depende de una mayor asignación/generación de recursos públicos o de una mayor voluntad política para interactuar con la sociedad en la hechura de las políticas públicas y la gestión pública o de ambos factores?	Cerrada varias opciones	Recursos públicos o Voluntad política o Ambos Factores	Recursos públicos. Bueno, yo creo que debería haber una mayor autonomía, respecto a la junta auxiliar para el manejo de recursos, porque, te reitero el Ayuntamiento viene predeterminado en qué zonas va a trabajar, qué proyectos te va a realizar. Y, al haber una mayor autonomía de parte de la junta auxiliar, que somos los que estamos en contacto directo con la ciudadanía, creo que podríamos hacer un trabajo más efectivo, junta auxiliar y las colonias que pertenecen a la misma.	Recursos Públicos. Yo creo que, más que participación, yo creo que es recurso, recurso económico.	
	2.1. Capacidad administrativa: Eficiencia 2.1.1. Cuadros burocráticos expertos 2.1.1.1. Capacidad de los agentes gubernamentales en términos de conocimiento, información, experiencia y motivación.	2.1.1.1.1. ¿Tienen los agentes gubernamentales la capacidad (en términos de conocimiento, información, experiencia y motivación) para operar el PPP de manera eficiente y eficaz?	Cerrada dicotómica	Sí o No	Sí. Ellos lo hacen previos estudios y, de acuerdo a las necesidades, ellos definen las colonias. Ya vienen con una idea de lo que hace falta.	No. Es malísimo porque, para empezar, no se hace una difusión debidamente correcta en tiempo y forma.
2. Capacidad Institucional	2.1. Capacidad administrativa: Eficiencia 2.1.1. Cuadros burocráticos expertos 2.1.1.1. Capacidad de los agentes gubernamentales en términos de conocimiento, información, experiencia y motivación	2.1.1.1.2. Características de los agentes gubernamentales en relación con el PPP	8 preguntas: a) Abierta b) Cerrada varias opciones c) Cerrada varias opciones d) Cerrada dicotómica e) Cerrada dicotómica f) Cerrada dicotómica g) Cerrada dicotómica h) Cerrada dicotómica	a) Información b) De Base o Por Honorarios o Ambos c) Indefinida o Temporal o Ambos d) Exclusiva e) Parcial e) Sí o No f) Sí o No g) Sí o No h) Sí o No	a) Desconozco. b) Ambos. c) Ambos. d) Exclusiva al programa. Solamente viene a la función. e) Sí. f) Sí. g) Desconozco. h) Sí.	a) No sé, desconozco. b) Debe ser ambos. c) Debe ser exclusiva. d) No. Es una cuestión de carencia de personal y técnica e) No. f) No. g) No lo sé, no creo. h) No.
	2.1. Capacidad administrativa: Eficiencia 2.1.2. Organización coherente 2.1.2.1. Capacidad de la gestión organizacional	2.1.2.1.1. Características de la organización en relación con el PPP	9 preguntas: a) Abierta b) Abierta c) Cerrada dicotómica d) Cerrada dicotómica e) Cerrada dicotómica f) Cerrada	a) Información b) Información c) Sí o No d) Sí o No e) Sí o No f) Sí o No g) Sí o No h) Sí o No i) Totalmente	a) \$1 millón de pesos recibió de presupuesto la junta auxiliar. b) Desconozco. c) Sí. d) Nosotros solamente hacemos la propuesta, pero nosotros no manejamos recursos [del programa] [corchetes míos]. e) Sí. f) Sí. g) Sí.	a) \$1 millón de pesos, eso fue lo que la administración de Claudia Rivera Vivanco presupuestó. b) Es un programa muy independiente, no sería exacto un número, pero yo creo que estaríamos hablando, según ellos, de \$2 millones de pesos por año. c) No. d) No. e) No. pues más o menos, es un término medio. Yo creo que hay mucha trampa porque nosotros

		dicotómica g) Cerrada dicotómica h) Cerrada dicotómica i) Cerrada varias opciones	o A veces o Nunca	h) i) Totalmente.	Sí. comentamos como ediles que, si esa cantidad de dinero nos lo dieran directamente, en lugar de hacer una o dos obras que hacen ellos, nosotros haríamos a lo mejor cuatro o cinco obras con esa cantidad de dinero. f) No. g) No. Entre comillas, pero no, está desorganizado. Eso es lo que también nosotros no entendemos, porque como autoridad somos inmediatos al municipio; entonces si vienen los programas, en este caso el programa participativo yo creo y considero que lo más real y directo sería irse con el presidente auxiliar y comenzar a hacer los planes y proyectos de ese presupuesto participativo, cosa que no lo hacen. h) No, no creo. i) pues yo quiero creer que sí.
2.2. Capacidad política: Eficacia 2.2.1. Interacción política 2.2.1.1. Coordinación intergubernamental	2.2.1.1.1. ¿Qué tipo de instrumentos formales dispuso el Ayuntamiento/la junta auxiliar para promover la coordinación intergubernamental en relación con el PPP?	Abierta	Información	Solamente en la difusión nos quedamos nosotros.	Ninguno.
2.2. Capacidad política: Eficacia 2.2.2. Interacción pública 2.2.2.1. Cooperación gobierno-sociedad	2.2.2.1.1. ¿Qué tipo de instrumentos formales dispuso el Ayuntamiento/la junta auxiliar para promover la cooperación gobierno-sociedad en relación con el PPP?	Abierta	Información	Nosotros nos encargamos de invitar a la ciudadanía a estas asambleas, donde se va a ejecutar el presupuesto participativo. Invitamos casa por casa y, bueno, desafortunadamente, pues probablemente de 300 personas que podrían participar en una colonia, pues solamente acuden unas 50. Pero nosotros hacemos lo que nos compete, que es ir a invitar a la ciudadanía directamente a sus domicilios.	Este, ya se perdió, lo que le llamamos el tema de faenas. Antes sí se llevaban a cabo, qué te puedo decir, hace 20 años atrás. Pero a la fecha tú le hablas, por ejemplo, al ciudadano, oye sabes qué, vamos a hacer unas faenas, ya no las hacen, ya no participan.
2.2. Capacidad política: Eficacia 2.2.2. Interacción pública 2.2.2.1. Cooperación gobierno-sociedad	2.2.2.1.2. Características de la interacción en relación con el PPP	6 preguntas: a) Cerrada dicotómica b) Cerrada posible multirrespuesta c) Cerrada dicotómica d) Cerrada dicotómica e) Abierta f) Abierta	a) Agentes civiles o Ambos b) Información, Delegación, Consulta, Asociación, Decisión y/o Control c) Interacción positiva o Interacción negativa d) Sí o No e) Información f) Información	a) Exclusivamente agentes civiles. b) Control. c) Interacción Positiva. d) No. e) Bueno mira, aquí lo que nosotros vemos, que es un proyecto que está en la ley, respecto a las reglas de operación, para los Comités de Participación Ciudadana, yo lo creo correcto. f) Sí hay una interacción entre el gobierno y la ciudadanía. Aquí lo único es que, pues desgraciadamente no participa mucho la gente, tal vez porque estas Asambleas se hacen en horarios laborales para el Ayuntamiento, te hablo de un horario de 9 a 4 de la tarde. Tal vez porque la ciudadanía en su gran mayoría trabaja, otra parte pues lleva a los hijos a la escuela, o tal vez porque están cuidando su hogar, desconozco, pero es muy poca su	a) Exclusivamente agentes civiles. b) Decisión. Son Comités los que se forman prácticamente, son Comités y ya ellos es en donde ahí de acuerdo a la votación deciden. En todas las participaciones de los ciudadanos se hacen Comités. c) Interacción negativa. Yo creo que son unas imposiciones de ley que maneja el municipio, para que también ellos comprueben los recursos económicos, así es. d) Sí, hay discrepancia más que nada. e) Debe de ser con lo que marque el programa. f) La verdad es que la gente ya no quiere participar.

participación; pero el proyecto y los alcances pues son buenos.

<p>3.1. Tipo de Descentralización: Devolución</p> <p>3.1.1. Política</p> <p>3.1.1.1. Transferencia de autoridad política- elecciones</p> <p>3.1.2. Institucional-Jurídica</p> <p>3.1.2.1. Capacidad reglamentaria</p> <p>3.1.3. Fiscal-Financiera</p> <p>3.1.3.1. Patrimonio, recursos propios y transferencias no condicionadas</p> <p>3.1.4. Administrativa y de Gestión</p> <p>3.1.4.1. Estructura, funciones propias y responsabilidades de gestión</p>	<p>Tipo de descentralización: Devolución</p> <p>3.1.1.1.1.</p> <p>3.1.2.1.1.</p> <p>3.1.3.1.1.</p> <p>3.1.4.1.1.</p>	<p>4 preguntas:</p> <p>a) Cerrada dicotómica</p> <p>b) Cerrada dicotómica</p> <p>c) Cerrada dicotómica</p> <p>d) Cerrada dicotómica</p>	<p>a) Sí o No</p> <p>b) Sí o No</p> <p>c) Sí o No</p> <p>d) Sí o No</p>	<p>a)</p> <p>b)</p> <p>c)</p> <p>d) Sí.</p>	<p>No.</p> <p>No.</p> <p>Sí.</p>	<p>a) Tanto el presidente como los regidores, hoy se le llaman miembros propietarios somos electos.</p> <p>b) No.</p> <p>c) Sí.</p> <p>d) Sí.</p>
<p>3. Autonomía</p>	<p>3.2. Dinámica de Descentralización:</p> <p>3.2.1. Desconcentración</p> <p>3.2.1.1. Control jerárquico</p> <p>3.2.2. Delegación</p> <p>3.2.2.1. Control indirecto</p> <p>3.2.3. Devolución</p> <p>3.2.3.1. Autonomía</p>	<p>Dinámica descentralización de</p> <p>3.2.1.1.1.</p> <p>3.2.2.1.1.</p> <p>3.2.3.1.1.</p>	<p>Cerrada varias opciones</p>	<p>Desconcentración o Delegación o Devolución</p>	<p>Desconcentración. No hay autonomía, que creo que es lo conveniente, porque al final de cuentas, el Ayuntamiento como te reiteraba hace ratito, vienen ya con nociones o proyectos presupuestados por ellos; te vienen casi casi induciendo qué es lo que te pueden manejar y aplicar. Entonces, a lo mejor con ese recurso; por ejemplo, de un domo se gastaron \$2 millones de pesos, a lo mejor con eso tu cubres necesidades más prioritarias, como limpieza de parques y jardines, a lo mejor limpieza de barrancas, guarniciones, más iluminación, podrías hacer más cosas con ese recurso. Desafortunadamente, ellos lo manejan directo y como te digo, casi traen predestinado o predeterminado qué es lo que se tiene que aplicar y, en realidad, nos deja muy poca autonomía para realmente satisfacer las necesidades de la ciudadanía.</p>	<p>Desconcentración. Así es, por eso es que nosotros estamos peleando porque ya, realmente por la densidad de población que tenemos, siempre hemos estado en lucha para tratar de ser el municipio que nos corresponde.</p>

Unidad de Análisis	Instrumento/ Pregunta	Tipo de pregunta	Respuesta/ Parámetro	Agentes auxiliares	
				presidente auxiliar de Ignacio Zaragoza	presidente auxiliar de San Francisco Totimehuacán
4. Programa Presupuesto Participativo	4.1. Vertiente de alto impacto 4.1.1. Obra pública 4.1.1.1. Cantidad de acciones y monto de inversión	4.1.1.1.1. De conformidad a las Reglas de Operación del PPP: ¿Qué acciones de obra pública (cantidad y monto) se ejecutaron en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán?	Abierta  a) Cantidad de acciones b) Monto de Inversión	<p>a) Por ejemplo, en el año 2021:</p> <p>i) La primera en Infonavit La Margarita, un gimnasio al aire libre y unos juegos infantiles.</p> <p>ii) La segunda en el Fraccionamiento Héroes de Puebla, un domo en el parque del triángulo.</p> <p>iii) La tercera en la Colonia Zaragoza, la relaminación de la Calle 1o de Mayo.</p> <p>b) Desconozco.</p>	<p>a) Acá en este caso fue:</p> <p>i) Adoquinamiento de la Calle 2 Poniente, Calle 5 Norte y Calle 3 Norte, en el año 2019.</p> <p>ii) Guarniciones y banquetas de la Calle 7 Oriente, entre 6 Sur y Carretera Valsequillo, en el año 2020.</p> <p>iii) Domo o techumbre colocada en la Escuela Primaria Cadete Vicente Suárez de la Inspectoría Guadalupe Hidalgo, en el año 2021.</p> <p>b) Lo que te comenté, según ellos, \$2 millones de pesos por año.</p>
	4.2. Vertiente focalizada 4.2.1. Servicios básicos 4.2.1.1. Cantidad de acciones y monto de inversión	4.2.1.1.1. De conformidad a las Reglas de Operación del PPP: ¿Qué acciones de servicios básicos (cantidad y monto) se ejecutaron en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán?	Abierta  a) Cantidad de acciones b) Monto de Inversión	No aplica. De conformidad al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo, en 2021 no se ejecutaron acciones de servicios básicos en la junta auxiliar Ignacio Zaragoza.	No aplica. De conformidad al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo, en 2021 no se ejecutaron acciones de servicios básicos en la junta auxiliar San Francisco Totimehuacán.
	4.2. Vertiente focalizada 4.2.2. Mejoramiento de espacios públicos 4.2.2.1. Cantidad de acciones y monto de inversión	4.2.2.1.1. De conformidad a las Reglas de Operación del PPP: ¿Qué acciones de mejoramiento de espacios públicos (cantidad y monto) se ejecutaron en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán?	Abierta  a) Cantidad de acciones b) Monto de Inversión	No aplica. De conformidad al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo, en 2021 no se ejecutaron acciones de mejoramiento de espacios públicos en la junta auxiliar Ignacio Zaragoza.	No aplica. De conformidad al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo, en 2021 no se ejecutaron acciones de mejoramiento de espacios públicos en la junta auxiliar San Francisco Totimehuacán.
4.2. Vertiente focalizada 4.2.3. Mejoramiento de espacios educativos 4.2.3.1. Cantidad de acciones y monto de inversión	4.2.3.1.1. De conformidad a las Reglas de Operación del PPP: ¿Qué acciones de mejoramiento de espacios educativos (cantidad y monto) se ejecutaron en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán?	Abierta  a) Cantidad de acciones b) Monto de Inversión	No aplica. De conformidad al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo, en 2021 no se ejecutaron acciones de mejoramiento de espacios educativos en la junta auxiliar Ignacio Zaragoza.	No aplica. De conformidad al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo, en 2021 no se ejecutaron acciones de mejoramiento de espacios educativos en la junta auxiliar San Francisco Totimehuacán.	

Fuente: Elaboración propia.

## Anexo 5 Resultados de las entrevistas a los agentes sociales: presidentes de los comités de participación ciudadana Ignacio

### Zaragoza y San Francisco Totimehuacán.

Concepto/ Variable	Dimensión/ Componente/ Indicador	Instrumento/ Pregunta	Tipo de pregunta	Respuesta/ Parámetro	Agentes Sociales	
					presidente Comité de Participación Ciudadana Ignacio Zaragoza	presidente Comité Participación Ciudadana San Francisco Totimehuacán
		1.1. Desde su perspectiva (política como representante popular o gubernamental como administrador-gestor de recursos públicos o como ciudadano que elige a sus representantes y demanda bienes y servicios públicos) cómo concibe a la gobernanza.	Abierta	Información	Se formuló la pregunta, pero el agente manifestó desconocer el término; por lo cual, se replanteó la pregunta en términos de participación social.	Se formuló la pregunta, pero el agente manifestó desconocer el término; por lo cual, se replanteó la pregunta en términos de participación social.
1. Gobernanza Urbana		1.2. Precise la importancia de la participación social en el proceso de toma de decisiones para hacer las políticas públicas y para llevar a cabo la gestión municipal.	Abierta	Información	Pues más que nada, yo pienso que sí es como que la participación social indispensable, porque a lo mejor el gobierno autoriza algo y la gente también tiene que estar de acuerdo; entonces, pues sí sería indispensable. Fíjate que estuvo bien, porque más que nada nosotros nos dimos cuenta que nos tomaron ahora sí que, en cuenta, que ahora sí participamos nosotros, que realmente, por ejemplo, cuando ellos fueron y dijeron armen un Comité y nosotros personalmente dijimos, nosotros queremos participar, nosotros queremos incluirnos en el proyecto, más que nada. Y pues sí, fue una muy bonita participación, la verdad pues sí me gustó a mí; nos turnábamos, saben que, hoy van a venir los chicos, vamos a salir fulanito para ver qué van a hacer y estar pendientes de la obra. La verdad si fue algo satisfactorio para mí. La verdad sí hubo participación, sí fue democrático el proceso.	Pues a mí me pareció muy bueno en su momento, porque se tomó en cuenta a la ciudadanía. En ese tiempo se reunió o se convocó a todas las personas que viven en la junta auxiliar. Se dividió por zonas: Zona Norte, Zona Centro, Zona Sur y se sometió a votación. Nosotros como ciudadanos decidimos qué obras queríamos, las sometimos a votación. Hubo un sin fin de propuestas, de las cuales, los ciudadanos decidimos libremente qué era lo más apto para el beneficio de la comunidad.
		5.1. ¿Qué se requiere en la geometría urbana-municipal, para fomentar con mayor intensidad y calidad la interacción gobierno-sociedad en la hechura de las políticas públicas y la gestión pública?	Abierta	Información	Pues más que nada, convocar a las personas para que ellas participen con nosotros; invitarlos a que se integren más que nada en las actividades que tenemos y todo eso, es lo que te puedo decir. Sí fue un buen programa porque sí llevaron una buena estrategia, muy buena la verdad.	Pues que siga el programa, sí tiene mucha mejora, porque la gente ve más participación por parte de nuestras autoridades y sí hay gran mejora, hay gran participación y, pues ojalá y siguiera para beneficio de todos y de la junta auxiliar.

	<p>5.2. ¿Gobernar directivamente (con capacidad institucional y autonomía) la geometría urbana-municipal, es una cuestión que depende de una mayor asignación/generación de recursos públicos o de una mayor voluntad política para interactuar con la sociedad en la hechura de las políticas públicas y la gestión pública o de ambos factores?</p>	<p>Cerrada varias opciones</p>	<p>Recursos públicos o Voluntad política o Ambos Factores</p>	<p>Voluntad Política. A mí me gustaría más que siguiera participando, así como que, con nosotros, con la gente, que se siguiera comunicando, porque a lo mejor luego viene ese problema, que, por ejemplo, autorizaron lo de las canchas de Insurgentes y no les habían comunicado nada; entonces en el momento en que ellos llegan a que ya van a hacer el trabajo, la gente se opone y no quería, porque al final de cuentas no se le había notificado a la gente lo que se iba a hacer. Yo creo que el gobierno influye en la decisión del ciudadano, el gobierno orienta la participación del ciudadano.</p>	<p>Ambos Factores. Pues a mi ver los dos son importantes.</p>
<p>2.1. Capacidad administrativa: Eficiencia 2.1.1. Cuadros burocráticos expertos 2.1.1.1. Capacidad de los agentes gubernamentales en términos de conocimiento, información, experiencia y motivación.</p>	<p>2.1.1.1.1. ¿Tienen los agentes gubernamentales la capacidad (en términos de conocimiento, información, experiencia y motivación) para operar el PPP de manera eficiente y eficaz?</p>	<p>Cerrada dicotómica</p>	<p>Sí o No</p>	<p>Sí. No pues sí, si fueron eficientes en lo que me tocó a mi ver, por ejemplo, que fue el parque de Villa Las Flores, pues sí, si fue eficiente; el tiempo también fue el que habían propuesto y eso, pues sí fue. Sí se llevó a cabo, incluso realizamos una junta de vecinos y todo eso se realizó y ya se concordó.</p>	<p>Sí. Pues a mi ver sí, lo que yo viví y lo que yo vi se ejecutaron las obras, pues en tiempo y forma. A lo mejor en algún momento se atrasó un poquito por lo de la pandemia; fue una época en la que se atravesó la pandemia. Se atrasaron las obras a lo mejor un mes, dos meses, pero se concluyeron satisfactoriamente. Me pareció muy bueno el programa y, pues estaría muy bueno que siguiera. A lo mejor con la misma temática o con una temática mejor enfocada; es cuestión de las autoridades que hicieran un estudio para checarlo, si se puede mejorar el programa.</p>
<p>2. Capacidad Institucional 2.1. Capacidad administrativa: Eficiencia 2.1.1. Cuadros burocráticos expertos 2.1.1.1. Capacidad de los agentes gubernamentales en términos de conocimiento, información, experiencia y motivación.</p>	<p>2.1.1.1.2. Características de los agentes gubernamentales en relación con el PPP</p>	<p>8 preguntas: a) Abierta b) Cerrada varias opciones c) Cerrada varias opciones d) Cerrada dicotómica e) Cerrada dicotómica f) Cerrada dicotómica g) Cerrada dicotómica h) Cerrada dicotómica</p>	<p>a) Información b) De Base o Por Honorarios o Ambos c) Indefinida o Temporal o Ambos d) Exclusiva o Parcial e) Sí o No f) Sí o No g) Sí o No h) Sí o No</p>	<p>No se aplicaron las preguntas. A solicitud del entrevistado se excluyeron las preguntas específicas relacionadas al PPP y a la junta auxiliar, debido a que manifestó no contar con dicha información.</p>	<p>No se aplicaron las preguntas. A solicitud del entrevistado se excluyeron las preguntas específicas relacionadas al PPP y a la junta auxiliar, debido a que manifestó no contar con dicha información.</p>

<p>2.1. Capacidad administrativa: Eficiencia 2.1.2. Organización coherente 2.1.2.1. Capacidad de la gestión organizacional</p>	<p>2.1.2.1.1. Características de la organización en relación con el PPP</p>	<p>9 preguntas: a) Abierta b) Abierta c) Cerrada dicotómica d) Cerrada dicotómica e) Cerrada dicotómica f) Cerrada dicotómica g) Cerrada dicotómica h) Cerrada dicotómica i) Cerrada varias opciones</p>	<p>a) Información b) Información c) Sí o No d) Sí o No e) Sí o No f) Sí o No g) Sí o No h) Sí o No i) Totalmente o A veces o Nunca</p>	<p>No se aplicaron las preguntas. A solicitud del entrevistado se excluyeron las preguntas específicas relacionadas al PPP y a la junta auxiliar, debido a que manifestó no contar con dicha información.</p>	<p>No se aplicaron las preguntas. A solicitud del entrevistado se excluyeron las preguntas específicas relacionadas al PPP y a la junta auxiliar, debido a que manifestó no contar con dicha información.</p>
<p>2.2. Capacidad política: Eficacia 2.2.1. Interacción política 2.2.1.1. Coordinación intergubernamental</p>	<p>2.2.1.1.1. ¿Qué tipo de instrumentos formales dispuso el Ayuntamiento/la junta auxiliar para promover la coordinación intergubernamental en relación con el PPP?</p>	<p>Abierta</p>	<p>Información</p>	<p>No se aplicó la pregunta. A solicitud del entrevistado se excluyó la pregunta, debido a que manifestó no contar con dicha información.</p>	<p>No se aplicó la pregunta. A solicitud del entrevistado se excluyó la pregunta, debido a que manifestó no contar con dicha información.</p>
<p>2.2. Capacidad política: Eficacia 2.2.2. Interacción pública 2.2.2.1. Cooperación gobierno-sociedad</p>	<p>2.2.2.1.1. ¿Qué tipo de instrumentos formales dispuso el Ayuntamiento/la junta auxiliar para promover la cooperación gobierno-sociedad en relación con el PPP?</p>	<p>Abierta</p>	<p>Información</p>	<p>Pues, por ejemplo, en nuestro caso, iban los vecinos a preguntarnos como iba la obra y ya pues les explicábamos y ya ellos tenían un grupo vecinal y ya lo decían, saben que la obra va así y así, va a terminar tal día, empezaron tal fecha; se fue como comunicando y todo. Si hubo buena comunicación.</p>	<p>Pues que yo sepa, el presupuesto participativo, nada más.</p>

<p>2.2. Capacidad política: Eficacia 2.2.2. Interacción pública 2.2.2.1. Cooperación gobierno-sociedad</p>	<p>2.2.2.1.2. Características de la interacción en relación con el PPP</p>	<p>6 preguntas: a) Cerrada dicotómica b) Cerrada posible multirrespuesta c) Cerrada dicotómica d) Cerrada dicotómica e) Abierta f) Abierta</p>	<p>a) Agentes civiles o Ambos b) Información, Delegación, Consulta, Asociación, Decisión y/o Control c) Interacción positiva o Interacción negativa d) Sí o No e) Información f) Información</p>	<p>a) Exclusivamente agentes civiles. b) Decisión. Pues yo creo que fue más, así como que decisión. Primero haz de cuenta que ellos llegaron y ya venían ellos con sus ideas; entonces de ahí se empezó a formar la gente y de ahí creamos el Comité. Hicimos el Comité y ya fue como que, no haber esto no nos parece a nosotros, entonces si nos otorgas esto, adelante; entonces fue así como que, a bueno si les quito esto y les pongo esto y sí. Iban a poner una sola cancha, no pues no, pon dos canchas, una de básquet y una de fútbol y lo aceptamos; y ya fue así como que un convenio entre los dos. c) Interacción Positiva. d) Sí. e) Pues la verdad no sabría decirte, no sé. f) Pues mira, por ejemplo, ahí lo que pasó en Villa Las Flores, es que hay un grupo, hay una presidenta; entonces, haz de cuenta que nosotros nada más, bueno llegaron y nada más nos notificaron, sabes qué, se va a hacer esto. Entonces en el grupo dijeron ellos que no. Pero haz de cuenta que nos divide acá Insurgentes y acá nos divide lo que es Villa Las Flores. Entonces, pues es un parque y los otros peleaban no, este no es un parque de todos, es nada más de puro Villa Las Flores; entonces, pues ya fue que entres Insurgentes y Villa Las Flores ya como que querían decidir. El resultado, pues fue más a la satisfacción, porque ya se unieron todos y ya fue donde decidieron; sabes qué, que nos deje esto, que nos quite esto y ya sin problema fue en donde todos ya como que se juntaron todos y decidieron que se iba a hacer eso.</p>	<p>a) Exclusivamente agentes civiles. b) Decisión. c) Interacción Positiva. Pues sí fueron obras de impacto, porque, por ejemplo, los domos en primarias, en escuelas públicas benefició en mínimo 500 alumnos o a escuelas que tenían hasta 1000 alumnos. Entonces, en sus cuestiones cívicas que tienen dentro del plantel, pues hubo mucho beneficio, porque ahí la comunidad se ahorró en que los eventos como el día de las madres antes se organizaban en salones de fiestas, hacer bailables en otros lugares que tenían que alquilar y pagar un dinero extra. Entonces, todo ese dinero, pues se ocupa ahora en mejoras para la escuela, en otros aspectos como jardinería, comprar material de limpieza, tener mejor las instalaciones para los niños. En cuestión de calles, pues también el adoquinamiento en banquetas y guarniciones fue de buena calidad, yo lo veo bien, hasta el momento la gente está satisfecha. d) No. e) Híjole, desconozco. f) Fue democrático totalmente.</p>
--	--	--	--	---	---

<p>3.1. Tipo de Descentralización: Devolución</p> <p>3.1.1. Política</p> <p>3.1.1.1. Transferencia de autoridad política- elecciones</p> <p>3.1.2. Institucional-Jurídica</p> <p>3.1.2.1. Capacidad reglamentaria</p> <p>3.1.3. Fiscal-Financiera</p> <p>3.1.3.1. Patrimonio, recursos propios y transferencias no condicionadas</p> <p>3.1.4. Administrativa y de Gestión</p> <p>3.1.4.1. Estructura, funciones propias y responsabilidades de gestión</p>	<p>Tipo de descentralización: Devolución</p> <p>3.1.1.1.1.</p> <p>3.1.2.1.1.</p> <p>3.1.3.1.1.</p> <p>3.1.4.1.1.</p>	<p>4 preguntas:</p> <p>a) Cerrada dicotómica</p> <p>b) Cerrada dicotómica</p> <p>c) Cerrada dicotómica</p> <p>d) Cerrada dicotómica</p>	<p>a) Sí o No</p> <p>b) Sí o No</p> <p>c) Sí o No</p> <p>d) Sí o No</p>	<p>No se aplicaron las preguntas. A solicitud del entrevistado se excluyeron las preguntas específicas relacionadas al PPP y a la junta auxiliar, debido a que manifestó no contar con dicha información.</p>	<p>No se aplicaron las preguntas. A solicitud del entrevistado se excluyeron las preguntas específicas relacionadas al PPP y a la junta auxiliar, debido a que manifestó no contar con dicha información.</p>
---	--	---	---	---	---

3. Autonomía

No se aplicó la pregunta. A solicitud del entrevistado se excluyó la pregunta, debido a que manifestó no contar con dicha información.

No se aplicó la pregunta. A solicitud del entrevistado se excluyó la pregunta, debido a que manifestó no contar con dicha información.

<p>3.2. Dinámica de Descentralización:</p> <p>3.2.1. Desconcentración</p> <p>3.2.1.1. Control jerárquico</p> <p>3.2.2. Delegación</p> <p>3.2.2.1. Control indirecto</p> <p>3.2.3. Devolución</p> <p>3.2.3.1. Autonomía</p>	<p>Dinámica descentralización</p> <p>3.2.1.1.1.</p> <p>3.2.2.1.1.</p> <p>3.2.3.1.1.</p>	<p>de</p> <p>Cerrada varias opciones</p>	<p>Desconcentración o Delegación o Devolución</p>
--	---	--	---

Unidad de Análisis	Instrumento/ Pregunta	Tipo de pregunta	Respuesta/ Parámetro	Agentes Sociales	
				presidente Comité Participación Ciudadana Ignacio Zaragoza	presidente Comité Participación Ciudadana San Francisco Totimehuacán
4.1. Vertiente de alto impacto 4.1.1. Obra pública 4.1.1.1. Cantidad de acciones y monto de inversión	4.1.1.1.1. De conformidad a las Reglas de Operación del PPP: ¿Qué acciones de obra pública (cantidad y monto) se ejecutaron en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán?	Abierta	a) Cantidad de acciones b) Monto de Inversión	a) Pues se hizo el parque de Villa Las Flores y también se hizo un gimnasio en La Margarita, eso fue lo que yo vi que se hizo. b) Desconozco cuánto, no sé.	a) Se hicieron tres obras, en la Zona Norte se hizo una acción, en la Zona Centro otra acción y en la Zona Sur otra acción. Entre ellas había, mejoramiento de parques, mejoramiento de iglesias, mejoramiento de espacios de esparcimiento como explanadas, áreas verdes, centros de salud. En cuestión de calles, adoquinamientos, mejoras de luminarias, en fin. b) Pues no sé la verdad, nosotros no manejamos montos.
4.2. Vertiente focalizada 4.2.1. Servicios básicos 4.2.1.1. Cantidad de acciones y monto de inversión	4.2.1.1.1. De conformidad a las Reglas de Operación del PPP: ¿Qué acciones de servicios básicos (cantidad y monto) se ejecutaron en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán?	Abierta	a) Cantidad de acciones b) Monto de Inversión	No aplica. De conformidad al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo, en 2021 no se ejecutaron acciones de servicios básicos en la junta auxiliar Ignacio Zaragoza.	No aplica. De conformidad al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo, en 2021 no se ejecutaron acciones de servicios básicos en la junta auxiliar San Francisco Totimehuacán.
4. Programa Presupuesto Participativo 4.2. Vertiente focalizada 4.2.2. Mejoramiento de espacios públicos 4.2.2.1. Cantidad de acciones y monto de inversión	4.2.2.1.1. De conformidad a las Reglas de Operación del PPP: ¿Qué acciones de mejoramiento de espacios públicos (cantidad y monto) se ejecutaron en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán?	Abierta	a) Cantidad de acciones b) Monto de Inversión	No aplica. De conformidad al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo, en 2021 no se ejecutaron acciones de mejoramiento de espacios públicos en la junta auxiliar Ignacio Zaragoza.	No aplica. De conformidad al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo, en 2021 no se ejecutaron acciones de mejoramiento de espacios públicos en la junta auxiliar San Francisco Totimehuacán.
4.2. Vertiente focalizada 4.2.3. Mejoramiento de espacios educativos 4.2.3.1. Cantidad de acciones y monto de inversión	4.2.3.1.1. De conformidad a las Reglas de Operación del PPP: ¿Qué acciones de mejoramiento de espacios educativos (cantidad y monto) se ejecutaron en las juntas auxiliares Ignacio Zaragoza y San Francisco Totimehuacán?	Abierta	a) Cantidad de acciones b) Monto de Inversión	No aplica. De conformidad al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo, en 2021 no se ejecutaron acciones de mejoramiento de espacios educativos en la junta auxiliar Ignacio Zaragoza.	No aplica. De conformidad al director de programas sociales y a la coordinadora del Programa Presupuesto Participativo, en 2021 no se ejecutaron acciones de mejoramiento de espacios educativos en la junta auxiliar San Francisco Totimehuacán.

Fuente: Elaboración propia.

