

Impactos jurídico-políticos de la reforma en la Ley Orgánica Municipal en materia de Juntas Auxiliares realizada en 2013¹

Legal-political impacts of the reform in the Municipal Organic Law regarding Auxiliary Boards carried out in 2013

Montserrat Miquel Hernández²
Angélica Cazarín Martínez³

Resumen

El objetivo del artículo es analizar el impacto jurídico-político de la reforma en la Ley Orgánica Municipal en materia de Juntas Auxiliares que se promulgo en diciembre 2013⁴, ello con el fin de examinar los efectos que tiene en la gobernanza, gobernabilidad en el municipio de Puebla. Este trabajo es una análisis comparado del antes y después de la reforma y como esto impacto en la gobernanza y gobernabilidad de las juntas auxiliares. La metodología utilizada es cualitativa, se examinan las reformas a la Ley Orgánica Municipal para entender el cambio jurídico de dichos órganos y se realizan entrevistas a profundidad a doce presidentes auxiliares del municipio de Puebla, con el fin de conocer su percepción respecto del impacto jurídico-político de dichas reformas, resultando claramente en nuevas configuraciones respecto de la gobernabilidad y gobernanza en dichos espacios.

Palabras clave: reforma jurídica, impacto jurídico-político, gobernanza, gobernabilidad y presidentes auxiliares.

Abstract

The objective of the article is to analyze the legal-political impact of the reform in the Municipal Organic Law on Auxiliary Boards that was promulgated in December 2013, in order to examine the effects it has on governance, governability in the municipality of Puebla. This work is a comparative analysis of the before and after the reform and how this impact on the governance and governability of the auxiliary boards. The methodology used is qualitative, the reforms to the Municipal Organic Law are examined to understand the legal change of said bodies and in-depth interviews are carried out with twelve assistant presidents of the municipality of Puebla, in order to know their perception regarding the legal impact- policy of said reforms, clearly resulting in new configurations regarding governability and governance in those spaces.

Keywords: legal reform, juridical-political impact, governance, governability and auxiliary presidents.

¹ Artículo de investigación postulado el 25 de mayo de 2020 y aceptado para publicación el 9 de diciembre de 2020.

² Profesora Investigadora en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. CORREO: miquel_1@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3005-0565>.

³ Profesora Investigadora en el Colegio de Tlaxcala. CORREO: cazarin0202@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6955-3741>.

⁴ Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla. Orden Jurídico Poblano: 18 de enero de 2018, Disponible en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-organica-municipal-2>

Introducción

Este artículo tiene como objetivo analizar el impacto jurídico-político de la reforma en la Ley Orgánica Municipal en materia de Juntas Auxiliares, contribuir como un referente de análisis de dicha reforma que permita en trabajos posteriores dar propuestas, en este trabajo ese no es el objetivo, se busca examinar sus efectos en la gobernanza y gobernabilidad al interior de las juntas auxiliares del municipio de Puebla, teniendo como marco teórico a la nueva gobernanza y el enfoque de la gobernabilidad. La hipótesis de trabajo es que la reforma en materia de Juntas Auxiliares de 2013 impacto de forma negativa en la gobernanza y gobernabilidad. El gobierno local se considera el más cercano a la gente, es el que podría instrumentar mejor las decisiones, la participación ciudadana y los programas de gobierno encaminados a las comunidades. La reforma en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla en diciembre de 2013, transformo a las Juntas Auxiliares de órganos de gobierno a órganos desconcentrados de la administración pública municipal, lo que trastoco no solo las funciones de sus autoridades auxiliares sino la organización jurídico-política al interior de las comunidades.

Este artículo se divide en seis apartados, el primero es teórico y revisa los conceptos de gobernanza y gobernabilidad, el segundo presenta una breve contextualización de las juntas auxiliares, el tercero analiza la naturaleza jurídica de las juntas auxiliares, en el cuarto se desglosan los principales cambios que presenta la reforma a la Ley Orgánica Municipal de 2013, en el quinto se presentan los

resultados de las entrevistas a profundidad con doce⁵ presidentes auxiliares en donde relatan los impactos que la reforma tiene en su quehacer como autoridad auxiliar y en la organización de la comunidad y finalmente se incluyen una serie de conclusiones respecto de dicho análisis.

Gobernanza y gobernabilidad

Renate Mayntz afirma que, la palabra *governance* experimento una evolución semántica, pues inicialmente se usó como sinónimo de gobernación o proceso de gobernar a través de las organizaciones de gobernación⁶.

El concepto de gobernanza fue un concepto que buscaba describir la evolución en la forma de gobernar y en el administrar lo público, debido a la creciente intervención de nuevos actores. Ello cambió el modo tradicional de un gobierno protagonista, dando paso a organizaciones sociales, privadas y a las agencias de gobierno y su interrelación⁷.

El Banco Mundial⁸ define a la gobernanza como un nuevo modo de gobierno descentralizado con mayor participación de la sociedad y una gestión eficaz, caracterizando a la gobernanza por la participación social y la descentralización,

⁵ El instrumento utilizado para las entrevistas a profundidad no se incluye en este artículo por cuestión de espacio.

⁶ Mayntz, Renate, “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”, en Cerrillo I Martínez, A. (coord.). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Inap), 2005, p. 83-98.

⁷ Cfr. Aguilar Villanueva, Luis. El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza, [en línea] XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 2007. [Consultado el 16 de enero de 2016] disponible: <http://www.clad.org.ve/congreso/aguilav.pdf>.

⁸ BM (Banco Mundial), Reforming public institutions and strengthening governance: a world bank strategy, World Bank. [En línea], Washington dc, 2000. [Consultado: 30 de marzo de 2018]. Disponible en: <http://www1.worldbank.org/publicsector/reforming.pdf>

esta definición se acerca al planteamiento de los autores Kooiman⁹ y Mayntz¹⁰ quienes se refieren a la nueva gobernanza y la definen como un nuevo estilo de gobierno caracterizado por la descentralización y una mayor cooperación entre el estado, la sociedad civil y el mercado para la movilización de recursos y capacidades en programas y proyectos que buscan la solución de la problemática en contextos territoriales específicos. En esta posición, la gobernanza considera al gobierno como un agente de dirección necesario, pero insuficiente, tanto para la identificación de los problemas como para su resolución.

La gobernanza se adopta con el fin de evitar los efectos derivados de los fallos del mercado, así como la falta de flexibilidad y capacidad de adaptación de las organizaciones públicas a los cambios del entorno. La interacción e interdependencia es uno de los elementos claves asociados al concepto de gobernanza¹¹.

La nueva gobernanza es una transformación en la forma de gobernar que requiere de la descentralización y la participación de actores, por ello Aguilar establece que significa:

“el cambio de proceso/modo/patrón de gobierno: el paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. En conexión, es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales”¹².

⁹ Cfr. Kooiman, Jan, “Gobernar en gobernanza”. En: CERRILLO I MARTINEZ, A. (coord.). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Inap), 2005, p. 57-82.

¹⁰ Cfr. Mayntz, Renate, “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”, en CERRILLO I MARTINEZ, A. (coord.). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Inap), 2005.

¹¹ Cfr. Villamil, Jenaro, “La gobernanza, de la cooperación al desarrollo local en América Latina”. Voxlocális, núm. 019: 1-16, 2008.

¹² Aguilar Villanueva, Luis. El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza, [en línea] XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 2007, p. 5. [Consultado el 16 de enero de 2016] disponible: <http://www.clad.org.ve/congreso/aguilav.pdf>.

Sántiz Gómez y Parra Vázquez¹³ explican que el objetivo de la gobernanza es impulsar mejores relaciones entre actores, experimentar nuevas propuestas y proyectos, así como buscar nuevas formas de interrelación e interdependencia entre el gobierno y sociedad civil. Por ello, se insiste en que el concepto de gobernanza alude a un nuevo estilo de gobernar, distinto del modelo del control jerárquico y también al modelo del mercado, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción del Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado¹⁴. Contexto que permite una participación de actores diferentes a los tradicionales generando una dinámica distinta de toma de decisiones.

Contrario a lo propuesto por Aguilar¹⁵ y Santiz y Parra¹⁶, Estévez¹⁷ advierte sobre la función que tiene la gobernanza para el mantenimiento del orden capitalista además de no busca el fomento de la participación democrática. La gobernanza no trata de participación popular, no incluye a los actores locales, no reivindica las transformaciones sociales, su objetivo es la solución de problemas con la negociación entre sectores interesados (los sectores del mercado). Desde la propuesta de Estévez¹⁸, la gobernanza si genera nuevas formas de interrelación e interdependencia entre el gobierno y la sociedad civil como lo propone Santiz y

¹³ Cfr. Sántiz Gómez, Abraham; Parra Vázquez, Manuel Roberto, *Gobernanza, política pública y desarrollo local de Oxchuc, Chiapas*, Revista de Geografía Agrícola, núm. 44, enero-junio, pp. 71-90, Universidad Autónoma Chapingo, Texcoco, México, 2010.

¹⁴ Cfr. Natera, P. A. *Nuevas estructuras y redes de gobernanza*. Revista Mexicana de Sociología, 67, núm. 4:755-791, 2005.

¹⁵ Cfr. Aguilar Villanueva, Luis. "Gobernanza y gestión pública", Op. Cit.

¹⁶ Cfr. Sántiz Gómez, Abraham; Parra Vázquez, Manuel Roberto, *Gobernanza, política pública y desarrollo local de Oxchuc, Chiapas*. Op. Cit.

¹⁷ Cfr. Estévez, J.A. *Que no te den gobernanza por democracia*. Revista Mientras Tanto, 108-109, enero 2009, p. 33-49.

¹⁸ Ibid.

Parra¹⁹ pero contraponiéndose a la participación auto determinada, es decir, al movimiento popular que surge desde la sociedad y elabora él mismo sus reivindicaciones.

La gobernanza es un nuevo estilo de gobierno, un cambio en la forma de gobierno, los planteamientos aquí señalados coinciden en ello; que además promueve la participación de distintos actores. Sin embargo, en cada planteamiento se involucran a diferentes actores, la principal diferencia radica en los actores que involucra la gobernanza, Santiz y Parra²⁰ establecen como actores al gobierno y a la sociedad civil; Mayntz²¹ a los individuos y las organizaciones; Aguilar²² se refiere a las organizaciones sociales, privadas y las agencias de gobierno; Kooiman²³ al Estado, sociedad civil y mercado; Villamil²⁴ a los actores públicos y privados. Esto hace una diferencia importante entre las visiones de gobernanza porque si solo son los actores individuales y las organizaciones, queda fuera la visión de comunidad como actor participante. Por lo que la modificación administrativa en la Ley Orgánica Municipal del estado de Puebla en diciembre de 2013 está encaminada a dejar de lado la organización comunal y sus movimientos reivindicatorios.

La gobernanza está fuertemente relacionada con la gobernabilidad, “para que exista gobernabilidad se requiere de la gobernanza puesto que, es a través de ésta que se garantiza que en la toma de decisiones del gobierno sea tomando en

¹⁹ Cfr. Sántiz Gómez, Abraham; Parra Vázquez, Manuel Roberto, *Gobernanza, política pública y desarrollo local de Oxchuc, Chiapas*. Op. Cit.

²⁰ Ibid.

²¹ Cfr. Mayntz, Renate, “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”. Op. Cit.

²² Cfr. Aguilar Villanueva, Luis. “Gobernanza y gestión pública”, Op. Cit.

²³ Cfr. Kooiman, Jan, “Gobernar en gobernanza”. Op. Cit.

²⁴ Cfr. Villamil, Jenaro, “La gobernanza, de la cooperación al desarrollo local en América Latina”. Op. Cit.

cuenta el ciudadano en este sentido, se establece un círculo virtuoso vinculante que permite una mejora democrática constante²⁵.

Flisfisch comprende la gobernabilidad como “la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo”²⁶, a la que se le deben considerar las dimensiones de capacidad de adoptar oportunamente decisiones ante eventos que son desafíos; efectividad de las decisiones adoptadas; aceptación social de esas decisiones; y, coherencia de las decisiones a través del tiempo, de manera que no se produzcan efectos contradictorios.

De acuerdo con el Banco Mundial²⁷, la gobernabilidad es la manera en la que el poder es ejercido para administrar los recursos económicos y sociales de un país, en función de su desarrollo. En esta perspectiva las políticas públicas que generen la integración de la gente, la disminución de las desigualdades, la creación de la riqueza para poder, luego repartirla, aseguran la gobernabilidad. En este contexto, Omar Guerrero define a la gobernabilidad como:

“el conjunto de los mecanismos que aseguran un desempeño superior de dirección y la autodirección de la sociedad; es decir, un gobierno que no solo ofrece orden y estabilidad, sino también calidad de servicio y bienestar social general”²⁸.

Roitman²⁹ advierte que, como consecuencia de las dictaduras en América Latina y los procesos de transición en la década de los ochenta, el concepto de

²⁵ Miquel Hernández, Montserrat y Cazarín Martínez, Angélica, “Gobernanza y desarrollo local: un estudio para la junta auxiliar de San Baltazar Tetela del municipio de Puebla, Pue”, Revista Tla-melaua, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. BUAP. No. 43, año 11, octubre 2017-marzo 2018, pp. 67.

²⁶ Flisfisch, A. “Gobernabilidad y consolidación democrática; sugerencias para la discusión”, Revista Mexicana de Sociología, México número LI, 1989, pp. 113.

²⁷ BM (Banco Mundial) (1992) Informe del Banco Mundial sobre Gobernabilidad. [consultado 30 de marzo de 2018]. Disponible: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/480211468339538817/Informe-sobre-el-desarrollo-mundial-1992-desarrollo-y-medio-ambiente>

²⁸ Guerrero, Omar. “Ingovernabilidad: disfunción y quebranto social”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas, número 3, 1995, pp.25.

²⁹Cfr. Roitman, Marcos. “Las razones de la democracia en América Latina”, Sequitur, Madrid, 2001.

governabilidad se convirtió en un comodín, que permitía adjetivar cualquier situación donde el referente último fuera el pacto social y el consenso político. Por gobernabilidad se ha querido indicar el límite de tolerancia para los proyectos y objetivos sociopolíticos considerados compatibles con procesos de reforma política y transición pactada, y como un margen de movilidad que posee o dispone la élite política para hacer compatible una acción de gobierno con la doctrina de mercado. La gobernabilidad constituye el punto de inflexión que separa una gestión eficiente de un mal gobierno, la gobernabilidad es gerencia y por ello se aplican los mismos criterios de mercado a la acción de gobierno (racionalidad y eficacia).

Los problemas de la gobernabilidad tienen que ver con los múltiples temas concernidos con el Estado. “La gobernabilidad es parte del contexto constitucional y político de un país”³⁰ .

Camou plantea una definición amplia de gobernabilidad rescatando su carácter multidimensional y relacional: “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”³¹. De acuerdo con la definición de Camou se puede entender a la gobernabilidad analizando grados y niveles de gobernabilidad, que están en función de los acuerdos básicos entre las élites dirigentes, el nivel de la cultura política, el nivel de las reglas e instituciones del juego político y los acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas.

³⁰ Valadés, Diego. Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina. Instituto de investigaciones jurídicas, México, UNAM, 2005, pp. IX.

³¹ Mayorga, F. y Córdova, E. Gobernabilidad y Gobernanza en América latina, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra, 2007. No publicado, pp. 1.

En las definiciones anteriores existe un consenso entre los autores en cuanto a que, la gobernabilidad está ligada a la capacidad de tomar decisiones, mismas que deben ser legítimas y por tanto dan respuesta a las demandas de la sociedad. Sin embargo, resulta relevante centrarse en las diferencias de estas definiciones, para entender el tiempo de decisiones a los que se refieren los autores, de quien dependen esas decisiones y que características tienen estas decisiones.

Por otra parte lo descrito por Roitman³², se ajusta al tema debido a que hace una crítica al uso de la gobernabilidad como mecanismo de orden que permite una sola racionalidad la del mercado, por lo tanto los proyectos diferentes a la racionalidad establecida son ingobernables, esto es de relevancia para el trabajo de investigación ya que es una de las razones que esgrimieron los legisladores cuando platearon la reforma en la Ley Orgánica Municipal, en diciembre de 2013, argumentaron que las juntas auxiliares presentaban problemas de gobernabilidad y de corrupción, por lo que un control desde el ayuntamiento era necesario³³.

Contextualización de las juntas auxiliares

Raúl Olmedo³⁴ señala que a partir de la reforma al artículo 115 constitucional se dio un cierto impulso al municipio, pero esto no es suficiente, se debe impulsar una reforma que fortalezca el ámbito local con el fin de generar una organización política permanente. Por lo que, propone que el gobierno comunal sea integrado en la

³² Cfr. Roitman, Marcos. "Las razones de la democracia en América Latina", Sequitur, Madrid, 2001.

³³ Cfr. Pineda, M. (3 de diciembre 2013) Por unanimidad, saldrán reformas sobre juntas auxiliares en el Congreso. E-consulta. Consultado diciembre 2017 en: <http://www.e-consulta.com/nota/2013-12-03/politica/por-unanimidad-saldran-reformas-sobre-juntas-auxiliares-en-el-congreso>

³⁴ Olmedo, Raúl. El cuarto orden de Estado. El gobierno de la comunidad. México: IAP Jalisco y sus municipios, 2005.

constitución política de los estados unidos mexicanos y en las constituciones políticas de los estados. Que de la organización comunal surja un cuarto orden de gobierno, en donde la sociedad pueda organizar a su comunidad desde el municipio; como ya se mencionó, si se les da más autonomía a las juntas auxiliares se complementa el orden municipal.

La Junta Auxiliar es un órgano de apoyo del Ayuntamiento, que permite organizar y administrar a las comunidades, el municipio de Puebla tiene diecisiete juntas auxiliares que son: La Resurrección, La Libertad, Ignacio Zaragoza, Ignacio Romero Vargas, San Baltazar Campeche, San Andrés Azumiatla, San Pablo Xochimehuacán, San Miguel Canoa, San Jerónimo Caleras, Santo Tomás Chautla, Santa María Xonacatepec, Santa María Guadalupe Tecola, San Sebastián de Aparicio, San Pedro Zacachimalpa, San Felipe Hueyotlipan, San Francisco Totimehuacán y San Baltazar Tetela.

“Las juntas auxiliares en Puebla experimentaron una modificación administrativa en la Ley Orgánica Municipal (LOM), en diciembre de 2013 (OJP, 2013) se transformaron de órganos de gobierno a órganos desconcentrados de la administración pública municipal; la autoridad en la junta auxiliar es el presidente auxiliar, que es electo por voto popular en elección secreta y mediante planillas de la comunidad”³⁵.

Las juntas auxiliares tienen características diversas, una de ellas es la población que las integra como se muestra en la tabla 1, el número de pobladores de cada junta auxiliar es muy variado, esto genera problemas con el presupuesto y con los servicios que reciben, debido a que no se toman en cuenta las necesidades de cada junta auxiliar, se asigna un presupuesto igual para todas.

³⁵ Miquel Hernández, Montserrat y Cazarín Martínez, Angélica, “Gobernanza y desarrollo local: un estudio para la junta auxiliar de San Baltazar Tetela del municipio de Puebla, Pue”, Revista Tla-melaua, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. BUAP. No. 43, año 11, octubre 2017-marzo 2018, pp. 67.

Tabla 1. Población de las 17 Juntas Auxiliares del Municipio de Puebla

JUNTA AUXILIAR	NUMERO DE POBLACION
IGNACIO ROMERO VARGAS	51 379
IGNACIO ZARAGOZA	89 709
LA LIBERTAD	30 544
LA RESURRECCION	78 888
SAN ANDRES AZUMIATLA	8 509
SAN BALTAZAR CAMPECHE	341 640
SAN BALTAZAR TETELA	3 683
SAN FELIPE HUEYOTLIPAN	186 715
SAN FRANCISCO TOTIMEHUACAN	33 596
SAN JERONIMO CALERAS	73 771
SAN MIGUEL CANOA	14 863
SAN PABLO XOCHIMEHUACAN	64 824
SAN PEDRO ZACACHIMALPA	4 387
SAN SEBASTIAN DE APARICIO	64 086
SANTA MARÍA GUADALUPE TECOLA	1 414
SANTA MARÍA XONACATEPEC	23 379
SANTO TOMÁS CHAUTLA	6 575

Fuente: INEGI. Censo de población y vivienda 2010. Base de datos. Principales resultados por manzana.

Según los datos del presupuesto de egresos 2015³⁶ del ayuntamiento de Puebla, se establece que para gastos de operación de las juntas auxiliares se destinan \$18.325,000.00, mismos que se distribuyen entre las 17 juntas auxiliares por lo que el recurso que se asigna es de \$1,077,941.00 aproximadamente para cada junta auxiliar. Por su parte en el presupuesto de egresos 2016 del H ayuntamiento de Puebla, se indica lo siguiente:

“En cumplimiento al criterio número 61 del Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM) 2015 del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) que se refiere a las transferencias a autoridades auxiliares municipales, no se tiene contemplados recursos para las mismas”³⁷.

³⁶ Miquel Hernández, Montserrat y Cazarín Martínez, Angélica, “Gobernanza y desarrollo local: un estudio para la junta auxiliar de San Baltazar Tetela del municipio de Puebla, Pue”. Op. Cit. Pp. 67.

³⁷ Presupuesto de Egresos para 2016 del H. Ayuntamiento de Puebla, p. 41

Lo que implica que las juntas auxiliares no tienen asignado ningún recurso y dependen de la asignación de presupuesto participativo.

Naturaleza jurídica de las juntas auxiliares

Las juntas auxiliares en Puebla tienen su antecedente en las juntas municipales, dentro de la Constitución del estado de Puebla de 1861, que establecía en su artículo 74: “En todas las municipalidades habrá un Ayuntamiento. Y en los demás pueblos de que ellas se forman habrá juntas municipales compuestas de un alcalde, un regidor y un síndico procurador que tendrán sus respectivos suplentes”³⁸.

Las Juntas Municipales se transforman en Junta Auxiliares según disposición del texto del artículo 73 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1880. En la actualidad, las Juntas Auxiliares tienen su fundamento legal en la Ley Orgánica Municipal en el Capítulo XXVII³⁹. (H. Congreso del Estado de Puebla, 2013). El artículo 224 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla (LOMP) reformado en 2013 establece:

Las Juntas Auxiliares son órganos desconcentrados de la administración pública municipal y estarán supeditadas al ayuntamiento del municipio del que formen parte, sujetos a la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, en aquellas facultades administrativas que desarrollen dentro de su circunscripción. El vínculo de información e interacción será la Secretaría de Gobernación Municipal o su equivalente en la estructura administrativa. Las Juntas Auxiliares estarán integradas por un presidente y cuatro miembros propietarios y sus respectivos suplentes⁴⁰.

En virtud de lo anterior, la naturaleza jurídica de las juntas auxiliares señala que son órganos desconcentrados del ayuntamiento que dependen de la Secretaría de Gobernación y están sujetas a la administración pública municipal. Así mismo, es

³⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1861, Orden Jurídico Poblano: 15 de diciembre 2017. Disponible en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/constitucion-local/item/constitucion-politica-del-estado-libre-y-soberano-de-puebla-de-1861>

³⁹ Cfr. Iniciativa de Decreto mediante el cual se reforman diversos artículos de la Ley Orgánica Municipal, H. Congreso del Estado de Puebla, 2013. Consultado 18 de enero de 2017.

⁴⁰ Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla. Orden Jurídico Poblano: 18 de enero de 2018, Disponible en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-organica-municipal-2>

necesario establecer que se trata de “sus pueblos y sus juntas”, suprimiendo con ello las palabras “gobiernos y autoridades de los pueblos”, dejando el término solo aplicable al municipio y su ayuntamiento.

En cuanto a su forma de elegibilidad, queda supeditada a la organización municipal lo que genera un conjunto de conflictos en las más de las veces es acusado el presidente municipal en turno de manipular las elecciones, a continuación, se tiene lo establecido en el artículo 225 de la LOMP:

“Las Juntas Auxiliares serán electas en plebiscito, que se efectuará de acuerdo con las bases que establezca la convocatoria que se expida y publicite por el Ayuntamiento, por lo menos quince días antes de la celebración del mismo, y con la intervención del Presidente Municipal o su representante, así como del Agente Subalterno del Ministerio Público.⁴¹”.

Y continuando con la forma de elegibilidad se encuentra lo que plantea el artículo 226 de la misma Ley:

“Las Juntas Auxiliares serán elegidas el cuarto domingo del mes de enero del año que corresponda; durarán en el desempeño de su cometido tres años y tomarán posesión el segundo domingo del mes de febrero del mismo año, salvo los casos de que habla el artículo 228 de esta Ley, y los de desaparición total de la Junta, para los cuales habrá plebiscitos extraordinarios. Los miembros de las Juntas Auxiliares otorgarán la protesta de ley ante el Presidente Municipal respectivo o su representante⁴²”.

En cuanto a los requisitos para formar parte de la administración de una junta auxiliar el numérico 227 de la Ley ya mencionada señala que se requiere ser vecino del municipio y tener residencia de por lo menos seis meses en el pueblo correspondiente.

La LOMP también establece en su artículo 228 que en caso de que el pueblo no esté conforme con la elección de la junta auxiliar esta: “será removida si así lo

⁴¹ Ídem

⁴² Ibid.

solicitar en las tres cuartas partes de sus ciudadanos vecinos inscritos en el padrón electoral.”⁴³.

La LOMP también contempla la entrega-recepción de las juntas auxiliares en su artículo 229 y, señala de manera resumida que se reunirán los miembros salientes con los que los sustituyan para que entreguen el material y expedientes, así mismo establece que en caso de que no se presenten los miembros salientes el presidente municipal podrá nombrar un representante.

El artículo 230 de la LOMP es central para esta investigación, puesto que señala las atribuciones de las Juntas Auxiliares y servirá de referencia para comparar estas atribuciones con las que se tenían antes de la reforma de 2013.

Entre las facultades se encuentran:

- I.-** Remitir al Ayuntamiento, con la oportunidad debida para su revisión y aprobación, el proyecto de presupuesto de gastos del año siguiente;
- II.-** Ayudar al Ayuntamiento en el desempeño de las funciones que le encomiende;
- III.-** Dar las facilidades y coadyuvar en su caso con el Ayuntamiento para que este procure la seguridad y el orden público del pueblo;
- IV.-** Gestionar ante el Ayuntamiento de su jurisdicción, la construcción de las obras de interés público que considere necesarias;
- X.-** 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;
- XI.-** 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”⁴⁴.

En el numeral 231 de la LOMP, se establecen las obligaciones y atribuciones de los presidentes auxiliares, mismas que también sufrieron modificaciones, a continuación, se presentan la más relevantes:

- I.** Procurar la debida prestación de los servicios que le haya delegado el Ayuntamiento e informar sobre su cumplimiento;
- III.-** Remitir mensualmente al Ayuntamiento, por conducto de la Tesorería Municipal las cuentas relacionadas con el movimiento de fondos de la Junta Auxiliar; así como las comprobaciones de los gastos, en los términos que determine el propio Ayuntamiento;

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ídem.

VII.- Coadyuvar con el Ayuntamiento respecto a la conservación de los bosques, arboledas, puentes, calzadas, monumentos, antigüedades y demás objetos de propiedad pública, dentro su pueblo;

IX. Coadyuvar con las autoridades del Registro del Estado Civil de las Personas en términos de las disposiciones aplicables. Los Presidentes Auxiliares serán responsables penal y administrativamente por las faltas en las que incurran en la prestación de este servicio^{45, 46}.

En tanto que, sobre la revisión y aprobación de los acuerdos de las juntas auxiliares, el artículo 232 de la LOMP establece que “los acuerdos de las Juntas Auxiliares serán enviados para ser revisados y aprobados por el Ayuntamiento respectivo”.

Las reformas en la Ley orgánica municipal y el acuerdo del Secretario General de Gobierno, por el que emite los Lineamientos Generales para la Entrega-recepción del Registro Civil, de las Juntas Auxiliares de los Municipios: implicaciones políticas para las juntas auxiliares

A continuación, se describen las transformaciones que en diciembre de 2013 se realizaron a la Ley Orgánica Municipal y lo que esto implica para la figura de las juntas auxiliares. En primer lugar, como ya se ha mencionado, se cambió su naturaleza jurídica puesto que en la Ley orgánica anterior se reformó el artículo 224.

Entre los cambios de mayor envergadura destacan los siguientes:

“En cuanto a las juntas auxiliares, la reforma a la Ley Orgánica Municipal señala que los ayuntamientos consideren a los presidentes auxiliares para la entrega de recursos públicos y la integración de los planes de desarrollo municipal. Asimismo, los presidentes auxiliares no estarán facultados para nombrar a los encargados de la seguridad pública, y dependerá directamente de las autoridades municipales el asignar a los elementos que realicen las acciones de vigilancia en dichas demarcaciones”⁴⁷.

Con estas medidas se pretendió eliminar la ambigüedad en el ejercicio de facultades del ayuntamiento y juntas auxiliares, puesto que se observaban distintos problemas, como el que los policías de las juntas auxiliares eran reclutados por la autoridad

⁴⁵ El Párrafo 9 fue agregado en 2016, y con ello se regresó el registro civil a las juntas auxiliares y el presidente auxiliar se convirtió nuevamente en el Juez de las juntas auxiliares, en la reforma del 2013 esta facultad había desaparecido.

⁴⁶ Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla. Orden Jurídico Poblano: 18 de enero de 2018, Disponible en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-organica-municipal-2>

⁴⁷ Pineda, M. (3 de diciembre 2013) Por unanimidad, saldrán reformas sobre juntas auxiliares en el Congreso. E-consulta. Consultado diciembre 2017 en: <http://www.e-consulta.com/nota/2013-12-03/politica/por-unanimidad-saldran-reformas-sobre-juntas-auxiliares-en-el-congreso>

auxiliar y no se cumplía con el criterio de reclutamiento, además se permitía que el presidente de la junta auxiliar usara a la policía auxiliar como su personal de seguridad y no como seguridad para la población. También existía una ambigüedad con el artículo 21 Constitucional que señala entre otras cosas “que la seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios”⁴⁸ y no se mencionan las autoridades municipales.

Esta transformación en materia de *seguridad*, el artículo 230 decía en su fracción V que entre las facultades de la junta auxiliar, estaba la de procurar la seguridad y el orden públicos del pueblo; ahora a partir de la reforma, el artículo señala en su fracción III que las autoridades de la junta auxiliar deben dar las facilidades y coadyuvar en su caso con el Ayuntamiento para que este procure la seguridad y el orden público del pueblo, es así que la Junta Auxiliar ya no procura la seguridad solamente da las facilidades.

Otro cambio importante es el *proceso entrega-recepción* de las juntas auxiliares. La Ley Orgánica Municipal en su apartado sobre Juntas Auxiliares no establecía ninguna obligación para que éstas realicen dicho proceso, por lo que no se efectuaba, ahora está regido en el artículo 230 en donde se establecen las facultades de las juntas auxiliares, en la Fracción XI dice que entre sus facultades está la de 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.

⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación 5 de febrero de 1917. Última reforma DOF 29 de enero de 2016. Consultado 30 de marzo de 2018, [disponible: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>]

En cuanto a las *obligaciones y atribuciones de los presidentes auxiliares*, la Ley Orgánica Municipal se reformó en su artículo 231. En la fracción I la Ley ya citada, señalaba que el Presidente Auxiliar debía procurar la debida prestación de los servicios públicos y en general, la buena marcha de la administración pública, informando al ayuntamiento sobre sus deficiencias. Esta fracción, a partir de la reforma, señala que debe procurar la debida prestación de servicios que le haya delegado el ayuntamiento e informar sobre su cumplimiento. Este significó que, en la Ley municipal anterior a la reforma, los presidentes auxiliares eran los encargados de procurar los servicios públicos y vigilar la administración pública en su junta auxiliar, conformando así una función de gobierno, mientras que ahora a partir de la reforma son solamente los encargados de prestar los servicios que el ayuntamiento le delegue, de donde se desprende el retiro de la función del registro civil y posterior regreso, que se analizará más adelante.

Continuando con este artículo, pero en su fracción VI, la Ley Orgánica Municipal señalaba, que el Presidente Auxiliar debía: “Remitir mensualmente al Ayuntamiento, por conducto de la Tesorería Municipal las cuentas relacionadas con el movimiento de fondos de la Junta Auxiliar”⁴⁹

En la Ley Orgánica Municipal reformada en diciembre de 2013, en la fracción III se señala:

“Remitir mensualmente al Ayuntamiento por conducto de la Tesorería Municipal las cuentas relacionadas con el movimiento de fondos de la Junta Auxiliar; así como las comprobaciones de los gastos, en los términos que determine el propio Ayuntamiento”⁵⁰.

⁴⁹ Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla. Orden Jurídico Poblano: 18 de enero de 2018, Disponible en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-organica-municipal-2>

⁵⁰ Ídem

Esta reforma a la Ley Orgánica Municipal permite que el ayuntamiento tenga mayor control de los gastos de las juntas auxiliares puesto que exige comprobaciones de esos gastos, lo que favorece la transparencia y rendición de cuentas, puesto que la Ley, antes de la reforma no contemplaba el control sobre el gasto, y no se esclarecía como se usaba el dinero por parte de los presidentes municipales, al no presentar comprobaciones.

En el artículo 232 de la Ley que se está analizando, señalaba que los acuerdos de las Juntas Auxiliares que no sean de carácter meramente económico serán revisados y aprobados por el ayuntamiento respectivo. Ahora señala que los acuerdos de las juntas auxiliares serán revisados y aprobados por el ayuntamiento respectivo. Antes, los acuerdos económicos podían darse sin ser revisados por el ayuntamiento, ahora con la reforma, todos los acuerdos deben ser revisados por éste, lo que fortalece el carácter de órgano descentralizado de las juntas auxiliares y no su carácter de cuarto orden de gobierno, como lo teoriza Olmedo⁵¹ quien insiste en que se debe impulsar una reforma que fortalezca el ámbito local con el fin de generar una organización política permanente.

Las juntas auxiliares obtenían *ingresos por el otorgamiento de licencias, permisos y pagos de derechos*, tales como panteones, registro civil, comités de agua, cooperaciones para seguridad pública, así como derechos de piso para ambulantes, facultades propias del ayuntamiento. Pero con la reforma a la ley orgánica estas funciones fueron retiradas de las juntas auxiliares y a partir de Acuerdo de junio 2014, queda establecido el retiro de la facultad de mantener las

⁵¹ Olmedo, Raúl. El cuarto orden de Estado. El gobierno de la comunidad. México: IAP Jalisco y sus municipios, 2005.

funciones del registro civil por parte de las juntas auxiliares lo que provocó un conjunto de conflictos puesto que esta era la función central y la que permitía que la ciudadanía reconociera el gobierno de las juntas auxiliares. El acuerdo señala entre otras cosas:

“Que en acatamiento a los artículos 224, 230 y 231 de la Ley Orgánica Municipal, reformados en 2013, las Juntas auxiliares no tienen facultades para prestar el servicio relativo al Registro del Estado Civil de las Personas. Y también que el titular del poder ejecutivo establecerá los planes, programas y políticas bajo las cuales se prestara el servicio del registro civil, los que serán implementados por la Secretaría General de Gobierno”⁵².

Este acuerdo junto con la reforma de la Ley Orgánica Municipal de 2013, en materia del registro civil ha provocado una controversia por un lado los que defienden la propuesta señalan, que existen diversos señalamientos de que este servicio se prestaba sin transparencia, homogeneidad y sin control. Incluso se detectó la expedición de documentación sin estar facultadas para ello, aunado a la percepción y molestia de la ciudadanía de que resulta excesivo el costo del trámite de documentación relativa al estado civil de las personas, existiendo además la queja de que proliferan registros de actas de nacimiento, bodas, concubinato, soltería, buena conducta y otros sin cumplir con los requisitos legales.

Quienes están en contra de la reforma, señalan que estas funciones les dan dignidad y autonomía a las comunidades. Además, que esta reforma a la ley orgánica es el principio para desaparecer por completo la figura de las juntas auxiliares, y también se ha señalado que, con esta reforma, se les quita la posibilidad de recaudación a las juntas auxiliares y todo vaya directo a las arcas estatales. Este tema desencadenó un conjunto de hechos violentos contra los

⁵² Acuerdo del Secretario General de Gobierno, por el que se emite los Lineamientos Generales para la entrega-recepción del Registro Civil, de las Juntas Auxiliares de los Municipios. Diario Oficial del Estado de Puebla, 2014.

ciudadanos que se manifestaron ante la pérdida del Registro Civil en sus comunidades, el más representativo es el ocurrido en San Bernardino Chalchihuapan donde durante una protesta para exigir la devolución del Registro Civil los manifestantes fueron reprimidos severamente por los efectivos de seguridad pública, y un niño perdió la vida por un disparo de bala de goma. Consecuencia de este mismo hecho se realizó la detención del alcalde auxiliar de San Miguel Canoa y el de San Bernardino Chalchihuapan acusados de abuso de autoridad y también el presidente auxiliar de la Resurrección a quien se le acusó del delito de peculado⁵³.

Herrera describe distintos aspectos de las consecuencias de esta reforma:

“cuando los presidentes auxiliares rindieron protesta les informaron que por las reformas a tres artículos (224, 230 y 231) de la Ley Orgánica Municipal, el Congreso de Puebla había aprobado que las atribuciones y obligaciones que les concediera durante más de 60 años como jueces del Registro Civil en sus comunidades, se habían derogado...fue hasta junio de 2014 cuando la Secretaria General de Gobierno público un acuerdo mediante el cual informa que en las poblaciones donde no haya juez del registro del Estado Civil, la Coordinación del Registro del Estado Civil de las Personas, determinara y coordinara las acciones conducente a efecto de que se verifique el servicio de manera eficiente y permanente. La medida colapsó a los pueblos y colonias marginadas que componen las juntas auxiliares porque se quedaron sin el servicio para obtener un acta de nacimiento, un acta de defunción o para iniciar un trámite de matrimonio en su localidad”⁵⁴.

El gobierno del Estado justifico este hecho debido a una serie de irregularidades, la más grave de ellas, desde el punto de la seguridad, es que se estaban dando actas de nacimiento a centroamericanos,

“a México le llevo un cuarto de siglo de negociaciones, diálogos y cabildeos para aceptar el derecho que los pueblos indígenas tienen a la consulta sobre asuntos que les afecten en distintos contextos. También pasaron diez años de gestiones intensas para apurar al gobierno mexicano a publicar una Ley de Migración que busca regular el ingreso, salida y el tránsito de extranjeros en nuestro país”⁵⁵.

⁵³ Camacho, F. (14 de enero 2015) Tres alcaldes poblanos, recludos por oponerse a planes de Moreno Valle. La Jornada. Consultado diciembre 2017 en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/01/14/politica/011n2pol>

⁵⁴ Herrera M. (10 de febrero de 2015) Migrantes y juntas auxiliares: criminalización y control desde el Estado. Lado B. Consultado enero 2018 en: <http://ladobe.com.mx/2015/02/migrantes-y-juntas-auxiliares-criminalizacion-y-control-desde-el-estado/>

⁵⁵ Ídem

A Puebla le llevó un día aprobar las reformas a la Ley Orgánica Municipal para centralizar el servicio del Registro Civil en las 217 cabeceras municipales del estado, así el gobierno responsabiliza a las juntas auxiliares por una supuesta emisión irregular de actas de nacimiento a migrantes centroamericanos que no ha logrado documentar.

En marzo de 2016 se reforma nuevamente la Ley Orgánica Municipal, en el artículo 231 en su fracción IX, para regresarle a los presidentes de las juntas auxiliares el registro civil, quedando como los responsables penalmente y administrativamente de este servicio, pero con los cobros autorizados por el gobierno del estado. Esto quiere decir que homologaron los cobros de hacer uso del registro civil y los presidentes auxiliares deben rendir cuentas de cómo se presta este servicio.

La reforma de diciembre de 2013 a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla sigue siendo un parteaguas puesto que deja un precedente encaminado a la desaparición de las juntas auxiliares, el cambio de su naturaleza jurídica y de sus facultades le han restado gobernabilidad y gobernanza debido a la falta de facultades y el desconocimiento por parte de la población de estas reformas que impiden a los presidentes auxiliares hacerse cargo de la seguridad y de la planeación económica de la junta auxiliar.

Impacto jurídico-político de la reforma en la Ley Orgánica Municipal en materia de Juntas Auxiliares realizada en diciembre 2013 a través de la mirada de las autoridades auxiliares del Municipio de Puebla.

Para este apartado se realizaron doce entrevistas a profundidad⁵⁶ a presidentes auxiliares de las siguientes juntas: La Resurrección, La Libertad, Ignacio Zaragoza, Ignacio Romero Vargas, San Jerónimo Caleras, Santo Tomás Chautla, Santa María Xonacatepec, Santa María Guadalupe Tecola, San Sebastián de Aparicio, San Pedro Zacachimalpa, San Felipe Hueyotlipan y San Francisco Totimehuacán. Faltaron cinco presidentes auxiliares, los cuales no aceptaron la entrevista. El motivo de realizar las entrevistas es analizar la percepción de las autoridades respecto del impacto jurídico-político de las reformas, y como afectan el día a día de sus pueblos, finalmente los presidentes auxiliares son los que dejaron de ser representantes de un órgano de gobierno para convertirse en gestores del ayuntamiento, se usa este instrumento toda vez que el objetivo es analizar los impactos en materia de gobernabilidad y gobernanza. Los presidentes auxiliares han pedido que no usemos sus nombres, se mencionaran por número, el número se les asigno de acuerdo a las fechas de sus entrevistas, mismas que ocurrieron entre agosto de 2017 a marzo de 2018.

Los presidentes auxiliares tienen un promedio de edad de 43 años, el de mayor edad tiene 60 años y el más joven 26 años, el 25% de ellos tienen estudios superiores, el 33.3% estudiaron hasta el nivel medio superior, el 8.3% cursaron hasta secundaria y el 33.3% hasta primaria. El 50% de ellos ha participado antes de ser presidentes auxiliares al interior de las juntas como miembros de otros ayuntamientos, como mayordomos en las fiestas patronales o como miembros del

⁵⁶ Las entrevistas a profundidad fueron del tipo semiestructurada, por lo que se realizó una guía para la entrevista con el fin de garantizar mayor control de la información. El instrumento no se presenta debido al espacio del artículo.

comité de agua potable⁵⁷. Estos tres cargos son considerados cargos honorarios y de respeto para las comunidades tradicionales y las juntas auxiliares aun cuentan con rasgos de comunidad tradicional.

Los presidentes auxiliares coinciden que el impacto político está en primer lugar reflejado en las facultades que les quitaron, puesto que consideran que al quitarles funciones les quitaron autoridad y esto les ha traído conflictos con los habitantes de sus respectivas juntas auxiliares porque los vecinos siguen reclamando que el presidente resuelva los temas de gobierno y autoridad, ya que para eso fueron electos; ellos ahora son gestores del ayuntamiento, “les cuesta mucho trabajo a los ciudadanos entender que nosotros ya no tenemos tanta facultad para poder apoyarlos en muchos temas” comenta el Presidente auxiliar cuatro. Los presidentes también coinciden en que la institución auxiliar corre peligro puesto que no tiene sentido que sean electos por la población y después no puedan tomar decisiones y no tienen recursos públicos que ejecutar. “Es un impacto bastante negativo puesto que hoy los presidentes auxiliares siento que con esa reforma estamos para recibir piedrazos y para dar cuenta de ellos, porque pues prácticamente no estamos facultados ya para absolutamente nada más, sin embargo, eso no lo ve así la gente, la población aquí quiere que el presidente haga todo” (Presidente auxiliar 8). La gobernanza por tanto como una forma de participación de los ciudadanos ha quedado mermada puesto que tanto las autoridades como los ciudadanos de las juntas auxiliares dependen de las decisiones que se toman en el ayuntamiento. Por ello coinciden todos en que están

⁵⁷ Información obtenida de las entrevistas a profundidad

limitados y que como gestores no pueden ayudar a la población, “han mermado la capacidad de autoridad y de gobierno” (Presidente auxiliar 9).

Los presidentes auxiliares confluyen en que el retiro del registro civil a las presidencias auxiliares ocasiono un impacto jurídico importante, sin embargo, en lo que no están de acuerdo es si fue una medida que trajo un impacto positivo o negativo. La población estaba confundida con esta medida y llego a acusar a los presidentes de vender el registro civil y también se quejaba de que tenían que viajar a Puebla centro para hacer sus trámites, por ello los presidentes le piden al Presidente Municipal en funciones José Antonio Gali Fayad⁵⁸ que permita que el registro civil se quede en las juntas auxiliares, aunque sea atendido por personal traído del ayuntamiento; “mucho se hablaba del tema de que los presidentes se hacen ricos del registro civil, que hacíamos registros no autorizados, no aprobados, entonces fíjate que fui una de las juntas auxiliares que tuve que negociar, le digo mi problema no es que no lo tenga el presidente, mi problema es que te lo lleves de la junta auxiliar” (Presidente auxiliar 8). Es por ello que el registro se queda en las juntas auxiliares pero atendido por personal estatal, vigilado por la secretaria de gobernación municipal.

Los presidentes auxiliares que consideran que el impacto fue negativo señalan que uno de los problemas que trajo el retiro del registro civil fue que el personal que enviaron por parte del gobierno estatal para hacerse cargo de este

⁵⁸ José Antonio «Tony» Gali Fayad (Puebla de Zaragoza, 25 de noviembre de 1959) es un político mexicano. Fue Secretario de Infraestructura del Gobierno del Estado de Puebla y presidente municipal de la Ciudad de Puebla de 2014 a 2016. Gobernador constitucional del Estado de Puebla 2017-2018.

servicio no sabía cómo trabajar por el desconocimiento que tenían de las comunidades,

“cuando se lo llevaron fue todo un problema, porque el mismo juez (enviado por el gobierno estatal) atendía a tres juntas auxiliares, además de que tenía tarifas muy caras. Ahora que ya se regresaron estas facultades, ya se puede atender a la gente y poder decidir que cuotas se cobran, porque la comunidad acude a mí porque son mis conocidos, amigos, compadres, y pues no se les puede cobrar mucho” (Presidente auxiliar 11).

Otro problema que señalaron es que el personal del gobierno del estado solo atendía de lunes a viernes cuando en las juntas auxiliares sus pobladores acostumbran hacer sus trámites los fines de semana; los pobladores acudían con los presidentes auxiliares para pedirles condonaciones por este servicio y esto ya no era posible puesto que las tarifas están regidas por la secretaria de finanzas estatal, “mucha gente no podía sacar sus papeles hasta por cuestiones económicas, por los costos, y ahora yo puede hacer condonaciones como el nuevo juez del registro civil” (Presidente auxiliar 1).

Los presidentes que defienden esta medida señalan que era necesario debido a que los presidentes auxiliares anteriores habían abusado de brindar este servicio, cobraban lo que querían y se prestaban para hacer registros a personas que no eran mexicanos o que ya tenían actas de nacimiento de otros lugares. También puntualizaron que los presidentes auxiliares no tenían la capacidad para llevar el registro porque no son abogados,

“Mira yo en el registro, estoy totalmente de acuerdo en que lo hayan quitado, nos lo quitaron dos años, pero es que también ya había mucho abuso de parte de las personas o de los presidentes auxiliares que llegaban, porque no tenían una cuota fija, cobraban lo que querían, ahora ya lo hay entonces yo creo que ahí si fue un gran beneficio para todos los habitantes porque pues sabes cuánto se cobra” (Presidente auxiliar 4).

El tema de seguridad pública es un tema que preocupa especialmente a los presidentes auxiliares, la mayoría coincide en que la seguridad al interior de las juntas auxiliares se ha deteriorado porque les quitaron esta facultad, antes de la

reforma las juntas auxiliares tenían un comándate auxiliar que tenía entre 8 y 16 elementos a su disposición, elementos que eran reclutados en las mismas juntas auxiliares para que conocieran bien el territorio y a los habitantes, la reforma elimino la policía auxiliar, disponiendo que la seguridad publica quedaría a cargo totalmente de la policía municipal. Por parte del ayuntamiento determinó que se enviaría una patrulla con dos elementos para las juntas auxiliares con extensión territorial menor y dos patrullas con dos elementos cada una para las juntas auxiliares consideradas grandes⁵⁹. Esto provoco que los delincuentes se avisaran en donde ven a la patrulla para que del otro lado de la junta auxiliar comentan ilícitos, cuando llega la patrulla ellos ya se fueron.

“Antes se tenía el control un poco más de la vigilancia, ahora pues ya no podíamos contar con policías auxiliares, la policía municipal nada más nos apoya con una patrulla que es insuficiente para la junta auxiliar. Antes se les abría una fuente de trabajo a los mismos vecinos dentro de la junta auxiliar, ya que pues ellos mismos eran los que cuidaban dentro de la junta entonces yo creo que con más gusto, más empeño y conocían las calles, no que ahora los policías que nos mandan ni conocen las calles, que se les pida un auxilio y llegan una hora después porque no saben a qué calle es a donde van a ir a pisar” (Presidente auxiliar 2).

Los presidentes auxiliares concuerdan en que los han hecho depender de la policía municipal, sin embargo los elementos no conocen el territorio de las juntas, han pedido que los elementos no se cambien de lugar para que se familiaricen con el territorio, sin embargo esto no siempre ocurre, otro problema grave es que cuando ocurre algo en una junta auxiliar los elementos de las juntas vecinas deben desplazarse hacia esa junta auxiliar que solicita el apoyo dejando a las juntas auxiliares sin elementos de seguridad. “Definitivamente en la seguridad es donde más ha impactado (la reforma jurídica en materia de juntas auxiliares de 2013)

⁵⁹ La referencia que se tomó para determinar el número de patrullas es el número de colonias que tiene cada junta auxiliar, las que tienen más de 10 tienen dos patrullas.

debido a que se nos ha retirado la comandancia, solo se tiene una patrulla con dos elementos y por lo cual la patrulla no se da basto, por lo que preferiría que se nos regresara la comandancia” (Presidente auxiliar 11). Las autoridades auxiliares están de acuerdo en que la inseguridad se ha disparado desde que la policía municipal se ha hecho cargo de la seguridad pública y que si bien en las juntas auxiliares con menos habitantes esto aún no es un problema porque todos se conocen y se cuidan, si requieren de más seguridad pública. En otro orden de ideas, el entrevistado numero 1 señaló: “la reforma ha impactado de manera benéfica, ya que antes contaban con seis elementos de policía auxiliar, pero ellos no portaban armas y no podían defenderse; y ahora tienen dos patrullas con dos elementos de la policía municipal” (Presidente auxiliar 1). Además, aseguro que siempre que lo ha requerido llegan más patrullas de la policía municipal y estatal para apoyar en la seguridad de la junta auxiliar por lo que de acuerdo con él la inseguridad ha disminuido en su comunidad.

Los presidentes agregaron en las entrevistas que es importante que ya no les retiren funciones, porque si eso continua ya no tiene caso que sean electos por los ciudadanos, además de que se quejaron de la forma en que el ayuntamiento impone reglamentación pensada para zonas urbanas a las juntas auxiliares que son suburbanas y algunas todavía rurales, por ejemplo las licencias de construcción y funcionamiento de negocios, “quieren una licencia de funcionamiento, cuando a veces son misceláneas muy pequeñas y no pueden pagar un estudio de bomberos” (Presidente auxiliar 8). Proponen que les regresen facultades entre ellas la

posibilidad de tener recursos propios y poder administrarlos para hacer obras sin necesidad de estarle pidiendo al municipio.

Conclusiones

En respuesta a la hipótesis de trabajo: la reforma en materia de Juntas Auxiliares de 2013 impacto de forma negativa en la gobernanza y gobernabilidad, este análisis de dichos impactos la comprueba. La reforma no tomo en cuenta ninguna consideración a los usos y costumbres de las comunidades, no se realizó un estudio de fondo para prever sus impactos. Quitarle facultades a los presidentes auxiliares no solo afecta a la figura de autoridad auxiliar sino que también trastoca los usos y costumbres de sus comunidades, lo que altera la gobernanza y la gobernabilidad de las juntas auxiliares y en consecuencia del municipio, si bien la reforma comenzó con protestas y enfrentamientos violentos que han disminuido con el tiempo, los problemas siguen presentes; la inseguridad aumenta y la posibilidad de la población de ser escuchada y decidir sobre el rumbo de sus comunidades está muy mermada. La gobernanza es impactada de forma negativa porque la reforma no escuchó a los actores locales ni a expertos para hacerla, al interior de las juntas auxiliares no se puede hacer mucho con el millón asignado ya que cada junta tiene diferentes características.

La seguridad pública y los problemas que describen los presidentes auxiliares refleja de manera clara como la reforma trastoco la gobernabilidad de las juntas auxiliares debido a que mantener el orden al interior de ellas es más complicado, la autoridad auxiliar pierde legitimidad porque los pobladores lo perciben como ineficaz e incapaz. La inseguridad y la tranquilidad al interior de las

juntas auxiliares son temas que preocupan a los presidentes auxiliares, quienes insisten que la reforma ha perjudicado en el tema central de la gobernabilidad. En atención a este problema el ayuntamiento les propuso a los presidentes auxiliares la formación de cuatro comandancias generales cerca de las juntas auxiliares para cubrir con las necesidades de seguridad, mismas que aún no están en funcionamiento.

Los presidentes auxiliares ahora son gestores locales, su gasto público está totalmente controlado por el ayuntamiento lo que favorece la rendición de cuentas; sin embargo, los presidentes no tienen gasto que transparentar puesto que el pago de la nómina del personas de las juntas llega directamente de tesorería municipal y las obras que se realizan con el presupuesto participativo no son licitadas ni ejecutadas por las presidencias auxiliares, en algunos casos, los presidentes auxiliares piden que les manden material de construcción y la comunidad pone la mano de obra; es por ello que dependen de la relación que tengan con las autoridades municipales. En una exigencia de los presidentes auxiliares que ya no se les quiten más facultades, de lo contrario ya no tiene razón de ser que se presenten a un proceso electoral; el temor de todos los presidentes auxiliares es que el gobierno estatal esté preparando una reforma en el sentido de desaparecer a las autoridades auxiliares y se designe desde el centro a gestores de comunidad que serán los encargados de administrar las juntas auxiliares. Al centralizar el ayuntamiento se pretende generar mayor gobernabilidad; sin embargo, se están olvidando que la gobernabilidad en estados democráticos requiere de la participación de más actores y de la descentralización. Por ello la gobernanza rescata la figura de los actores locales y los considera gestores locales, las

propuestas deben ser de la junta auxiliar hacia el ayuntamiento y no al revés, imposiciones del ayuntamiento hacia la junta auxiliar. Es una contradicción que se sigan celebrando elecciones para elegir a los presidentes auxiliares, sin considerar la importancia e impacto que dichos actores tiene en la gobernabilidad y gobernanza de estos espacios; al reducir sus facultades de gestión reducen o incluso desaparecen la posibilidad de obtener resultados óptimos y legítimos en una interacción virtuosa entre las diferentes instancias de gobierno y con ello un uso más eficaz y eficiente del recurso siempre escaso en el sector público. Si bien no es objeto de este trabajo generar propuestas, la de Olmedo⁶⁰ de integrar al gobierno comunal en la Constitución, para que se incorpore de manera formal esta figura de organización, es una alternativa que permitiría a las juntas auxiliares mayor certeza y capacidad de acción, convirtiéndose en el cuarto orden de gobierno y garantizar con ello la gobernabilidad y la gobernanza.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis. El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza, [en línea] XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 2007. [Consultado el 16 de enero de 2016] disponible: <http://www.clad.org.ve/congreso/aguilav.pdf>.
- BM (Banco Mundial) (1992) Informe del Banco Mundial sobre Gobernabilidad. [consultado 30 de marzo de 2018]. Disponible: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/480211468339538817/Informe-sobre-el-desarrollo-mundial-1992-desarrollo-y-medio-ambiente>
- BM (Banco Mundial), Reforming public institutions and strengthening governance: a world bank strategy, World Bank. [En línea], Washington dc, 2000. [Consultado: 30 de marzo de 2018]. Disponible en: <http://www1.worldbank.org/publicsector/reforming.pdf>
- Camacho, F. (14 de enero 2015) Tres alcaldes poblanos, recludos por oponerse a planes de Moreno Valle. La Jornada. Consultado diciembre 2017 en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/01/14/politica/011n2pol>
- Estévez, J.A. Que no te den gobernza por democracia. Revista Mientras Tanto, 108-109, enero 2009, p. 33-49.
- Flisfisch, A. "Gobernabilidad y consolidación democrática; sugerencias para la discusión", Revista Mexicana de Sociología, México número LI, 1989, pp. 113.

⁶⁰ Olmedo, Raúl. El cuarto orden de Estado. El gobierno de la comunidad. México: IAP Jalisco y sus municipios, 2005.

- Guerrero, Omar. "Ingovernabilidad: disfunción y quebranto social", Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas, número 3, 1995, pp.25.
- Herrera M. (10 de febrero de 2015) Migrantes y juntas auxiliares: criminalización y control desde el Estado. Lado B. Consultado enero 2018 en: <http://ladobe.com.mx/2015/02/migrantes-y-juntas-auxiliares-criminalizacion-y-control-desde-el-estado/>
- Kooiman, Jan," Gobernar en gobernanza". En: CERRILLO I MARTINEZ, A. (coord.). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Inap), 2005, p. 57-82.
- Mayntz, Renate, "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza", en CERRILLO I MARTINEZ, A. (coord.). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Inap), 2005.
- Mayorga, F. y Córdova, E. Gobernabilidad y Gobernanza en América latina, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra, 2007. No publicado, pp. 1.
- Miquel Hernández, Montserrat y Cazarín Martínez, Angélica, "Gobernanza y desarrollo local: un estudio para la junta auxiliar de San Baltazar Tetela del municipio de Puebla, Pue", Revista Tla-melaua, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. BUAP. No. 43, año 11, octubre 2017-marzo 2018, pp. 67.
- Natera, P. A. Nuevas estructuras y redes de gobernanza. Revista Mexicana de Sociología, 67, núm. 4:755-791, 2005.
- Olmedo, Raúl. El cuarto orden de Estado. El gobierno de la comunidad. México: IAP Jalisco y sus municipios, 2005.
- Pineda, M. (3 de diciembre 2013) Por unanimidad, saldrán reformas sobre juntas auxiliares en el Congreso. E-consulta. Consultado diciembre 2017 en: <http://www.e-consulta.com/nota/2013-12-03/politica/por-unanimidad-saldran-reformas-sobre-juntas-auxiliares-en-el-congreso>
- Roitman, Marcos. "Las razones de la democracia en América Latina", Sequitur, Madrid, 2001.
- Sántiz Gómez, Abraham; Parra Vázquez, Manuel Roberto, Gobernanza, política pública y desarrollo local de Oxchuc, Chiapas, Revista de Geografía Agrícola, núm. 44, enero-junio, pp. 71-90, Universidad Autónoma Chapingo, Texcoco, México, 2010.
- Valadés, Diego. Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina. Instituto de investigaciones jurídicas, México, UNAM, 2005, pp. IX.
- Villamil, Jenaro, "La gobernanza, de la cooperación al desarrollo local en América Latina". Voxlocális, núm. 019: 1-16, 2008.

Leyes y reglamentos:

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1861, Orden Jurídico Poblano: 15 de diciembre 2017. Disponible en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/constitucion-local/item/constitucion-politica-del-estado-libre-y-soberano-de-puebla-de-1861>
- Iniciativa de Decreto mediante el cual se reforman diversos artículos de la Ley Orgánica Municipal, H. Congreso del Estado de Puebla, 2013. Consultado 18 de enero de 2017.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla. Orden Jurídico Poblano: 18 de enero de 2018, Disponible en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-organica-municipal-2>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación 5 de febrero de 1917. Última reforma DOF 29 de enero de 2016. Consultado 30 de marzo de 2018, [disponible: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>]
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla. Orden Jurídico Poblano: 18 de enero de 2018, Disponible en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-organica-municipal-2>
- Acuerdo del Secretario General de Gobierno, por el que se emite los Lineamientos Generales para la entrega-recepción del Registro Civil, de las Juntas Auxiliares de los Municipios. Diario Oficial del Estado de Puebla, 2014.

Entrevistas a profundidad:

- Presidente auxiliar 1
- Presidente auxiliar 2

- Presidente auxiliar 3
- Presidente auxiliar 4
- Presidente auxiliar 5
- Presidente auxiliar 6
- Presidente auxiliar 7
- Presidente auxiliar 8
- Presidente auxiliar 9
- Presidente auxiliar 10
- Presidente auxiliar 11
- Presidente auxiliar 12

RESUMEN CURRICULAR

MONTserrat MIQUEL HERNÁNDEZ

Maestra en Ciencias Políticas de la Benemérita Universidad Autónoma. Doctora en Desarrollo Regional de El Colegio de Tlaxcala A.C. Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP.

Correo: miquel_1@hotmail.com (orcid.org/0000-0002-3005-0565)

ANGELICA CAZARIN MARTINEZ

Doctora en Desarrollo Regional por El Colegio de Tlaxcala A.C. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de CONACYT. Profesora-Investigadora en el Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPyS) de El Colegio de Tlaxcala A.C. bajo las siguientes líneas de investigación: democracia, partidos políticos y elecciones, gobiernos locales, alternancia y participación política. Ha sido investigadora visitante en el Latin American Caribbean Center de Florida International University en Miami, Florida. Su especialización le ha permitido participar en múltiples eventos académicos de carácter nacional e internacional en las modalidades de ponente, asistente u organizador. Colabora como socia activa en importantes redes académicas nacionales e internacionales como: Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE), Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP) y el Programa Nacional de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (PIRC); ha colaborado y dirigido diversos proyectos de investigación algunos con financiamiento de CONACYT y es autora de más de 40 publicaciones entre artículos, libros y capítulos de libro.

Correo: cazarin0202@hotmail.com (orcid.org/0000-0002-6955-3741)