

La gobernanza en el municipio de Puebla: un caso de estudio*

/ Governance in the Municipality of Puebla: A Case Study

*Artículo de investigación. Recibido: 22-06-2018. Aceptado: 16-08-2018

TLA-MELAAU, Revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / E-ISSN: 2594-0716 / Nueva Época, año 14, núm. 48, abril/ septiembre 2020, pp. 107-125.

Jorge Luis Castillo Durán**
Francisco Alfonso Bautista Lobato***
José Antonio Meyer Rodríguez****

RESUMEN

El presente estudio muestra los resultados de un ejercicio de investigación realizado en el municipio de Puebla. A partir del análisis del Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018, los autores identificaron el uso del concepto de “gobernanza” como uno de los ejes del quehacer gubernamental. El artículo explora la forma en la que el gobierno municipal aplicó este concepto en sus actividades sustantivas. Los autores señalan, a manera de conclusión, que en el municipio de Puebla no se puede hablar de la aplicación integral del concepto de gobernanza como modelo de gobierno porque existen factores sociales e institucionales que dificultan dicha implementación.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza, ciudadanía, comunicación política, Puebla, Ayuntamiento, Plan municipal de desarrollo, participación ciudadana.

ABSTRACT

This study shows the results of a research exercise carried out in the municipality of Puebla. Based on the analysis of the 2014-2018 Municipal Development Plan, the authors identified the use of the concept of “governance” as one of the axes of government work.

The article explores how the municipal government applied this concept in its substantive activities. In conclusion, the authors indicate that in the municipality of Puebla it is not possible to speak of the integral application of the concept of governance as a model of government because there are social and institutional factors that hinder such implementation.

KEYWORDS

Governance, citizenship, political communication, Puebla, City Hall, Municipal development plan, citizen participation.

**Investigador en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP, México. (jorge.castillo@correo.buap.mx). <https://orcid.org/0000-0001-7962-4454>

***Investigador en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP, México. (alfonso.bautista@hotmail.com). <https://orcid.org/0000-0002-0974-1548>

****Investigador en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP, México. (joseantonio.meyer@correo.buap.mx). <https://orcid.org/0000-0003-0973-8258>

1. Introducción / 2. Antecedentes y evolución del problema / 3. Metodología / 4. Aproximación Teórica / 5. Resultados / 6. Análisis del Primer Informe de Gobierno / 7. Conclusiones / 8. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

La gobernanza es un concepto que actualmente se utiliza como modelo de gestión gubernamental en algunos discursos de gobierno para conducir su funcionamiento, es decir se toma como paradigma dicho concepto y a partir de él se construyen planes de gobierno que pretenden ser ejecutados durante un período determinado.

En la actual gestión municipal se observa en el discurso oficial presentado en el Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018 la inclusión del concepto como modelo de gobierno para ser puesto en práctica en el quehacer del ayuntamiento.

Para la presente investigación, se parte de la idea de que el gobierno municipal adopta de manera ambigua el concepto de gobernanza, puesto que en la utilización del mismo no contempla de manera teórica profunda todas las características y elementos que engloban a dicha conceptualización.

Adicionalmente, no sólo el gobierno municipal debe fomentar la participación ciudadana a través de canales formales establecidos de manera normativa; la ciudadanía también debe exigir su inclusión al interior de las actividades gubernamentales para incidir de manera directa en las tareas de gobierno.

Se realizará un breve bosquejo teórico sobre la conceptualización de gobernanza y comunicación política, entendidas como construcciones teóricas que propician una comunicación bidireccional entre gobernantes y gobernados. Asimismo, se analiza de manera general el concepto de ciudadanía para entender la forma en la que los ciudadanos deberían incidir de manera activa en el quehacer gubernamental.

Para el análisis y presentación de resultados, se verificarán las acciones llevadas a cabo a través de una revisión al 1er informe de gobierno, así como a las actas de cabildo de las sesiones realizadas de febrero a octubre de 2014 y algunos indicadores de resultados publicados por el propio ayuntamiento. Posteriormente se presentan los resultados de una encuesta llevada a cabo en octubre de 2015 en dos de los cuatro distritos electorales federales que integran el municipio de Puebla, lo anterior con la finalidad de observar las actitudes y el comportamiento de los ciudadanos sobre actividades que involucren a la participación de la ciudadanía en la resolución de problemas públicos.

Las conclusiones que se presentan son previas porque este trabajo forma parte de una investigación que se encuentra en proceso de desarrollo; y demuestran de manera inicial que las acciones de gobierno llevadas a cabo por la presente administración municipal no concuerdan con el modelo de gobernanza en su amplia consideración, y que además la ciudadanía al interior del municipio de Puebla muestra una actitud favorable respecto de la participación ciudadana, sin embargo, esta actitud no se ve reflejada en los comportamientos de los individuos ya que la mayoría de los encuestados no ha participado en la solución de algún problema público al interior de sus colonias o localidades, a pesar de que mencionan que es muy importante la participación de los ciudadanos en la solución de dichos problemas.

2. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA

El modelo de gobernanza cobra auge a raíz de un enfoque general de políticas públicas, éstas surgen como una respuesta ante la ineficacia mostrada por el Estado burocrático que creció de manera exacerbada y por su tamaño le resultaba difícil llevar a cabo todas sus tareas. Es con este antecedente que se tiene la iniciativa de redimensionarlo y volver a la sociedad civil copartícipe de sus acciones. Así pasamos de discutir sobre políticas públicas, gerencia pública, nueva gestión pública y llegar hacia la concepción de un modelo gubernamental más incluyente de la ciudadanía y que además le permita evaluar y exigir resultados a sus gobernantes, estamos hablando de la gobernanza.

Con la proyección a nivel macro de este modelo, cada vez más gobiernos tanto locales como nacionales se dieron a la tarea de adoptarlo para llevar a cabo sus tareas y explicar sus funciones.

En el gobierno municipal de Puebla se encuentra la inserción de dicho concepto como uno de los ejes de las acciones de gobierno. El eje 5, programa 34 del Plan Municipal de Desarrollo lleva por título “Fortalecimiento de la gobernanza”. De acuerdo con lo mencionado en dicho documento, en este eje se van a llevar a cabo acciones que correspondan con una aplicación del modelo de gobernanza.

Si lo plasmado en el Plan Municipal de Desarrollo se corresponde con la realidad, entonces se deben observar una serie de acciones que sean pertinentes y congruentes con la conceptualización de gobernanza.

La problematización se centra en: la no correspondencia de las acciones del actual gobierno municipal con un modelo de gobernanza en su amplia acepción y el desarrollo de una sociedad civil inclusiva que exija canales de participación como condiciones fundamentales del establecimiento de un modelo de gobernanza.

3. METODOLOGÍA

Para la elaboración del presente trabajo se utilizan técnicas cuantitativas que consisten en revisiones documentales de actas de cabildo, del primer informe de gobierno y de indicadores de gestión para comparar la construcción teórica con la realidad en el ejercicio de gobierno sobre el eje de gobernanza; así como encuestas a la ciudadanía, llevadas a cabo durante el mes de octubre de 2015 por medio de un muestreo aleatorio simple tomando como base de la distribución territorial los 4 distritos electorales federales que se encuentran en el municipio de Puebla, aplicando el instrumento en cada uno de ellos con base en la densidad poblacional. Asimismo, se utiliza como criterio la distritación del Instituto Nacional Electoral porque dicho organismo elabora esta distritación con una metodología que distribuye el número de secciones electorales y casillas en cada distrito para que cada uno de los diferentes distritos agrupe a un número similar de habitantes. De esta forma, la distribución de la muestra es similar en cada distrito del municipio y se abarca la totalidad del mismo.

4. APROXIMACIÓN TEÓRICA

4.1 Gobernanza

Respecto a las raíces etimológicas y evolución del concepto Ramírez señala que “El término parece provenir del griego κυβερνάω kybernan, es decir, dirigir, conducir un carro o nave, usado metafóricamente por Platón para referirse al modo de gobernar los ciudadanos. Es posible rastrear su utilización a finales de la Edad Media, con el francés *gouvernance*, para denominar el arte o manera de gobernar, del cual pasaría al inglés *governance*”¹

Avanzando en el recorrido del surgimiento del concepto Olivo & Alaniz mencionan que “el concepto de gobernanza se introduce en el contexto del análisis de las políticas públicas a partir de la década de los setenta. Dicho concepto, al igual que el de gubernamentalidad, experimentaron ciertas reformulaciones que fueron producto de la necesidad de actualizarse”²

La escuela de la gobernanza “centra el debate en las transformaciones de las funciones administrativas del Estado, presentándola como un nuevo

¹ Ramírez, María, “Gobernanza y legitimidad democrática”, *Reflexión política*, vol. 12, núm. 23, p. 125.

² Olivo, Miguel & Alaniz, Claudia, Ramírez, María, “Gobernanza y legitimidad democrática”, *Reflexión política*, vol. 12, núm. 23, p. 125.

Olivo, Miguel & Alaniz, Claudia, “Crítica a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 50, p. 779.

modo de gestionar los asuntos públicos, opuesto al jerárquico”³. Bajo esta concepción, la relación debe ser horizontal fomentando así la participación ciudadana como una de las premisas del concepto. En este sentido Mayntz señala que la gobernanza “se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y no estatales participan en redes mixtas público – privadas”⁴.

De acuerdo con Aguilar por gobernanza

Se entiende hoy, espontáneamente el proceso o conjunto de acciones mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad. Pero examinando a fondo, la dirección de la sociedad supone e implica definición de objetivos comunes, la aceptación social suficiente de los mismos, la participación directa o indirecta de la colectividad en la realización de objetivos comunes y la coordinación de las múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar y/o asegurar su realización⁵

La visión que da Aguilar permite distinguir que implica la participación de la sociedad en todo momento del quehacer público poniendo énfasis en la horizontalidad de la toma de decisiones dónde la opinión de los actores de la sociedad tiene un peso verdadero.

Se introduce entonces una idea de nueva gobernanza la cual consiste en que “el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleve a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales”⁶. Esta afirmación pone énfasis en la corresponsabilidad de sociedad y gobierno sobre la toma de decisiones que involucran a la colectividad y los resultados que dichas disposiciones tienen en el desarrollo y consolidación de la esfera pública, en la que los actores de la sociedad civil adquieren cada vez mayor protagonismo, como apuntan Rosas-Ferrusca *et al.*

...bajo estas consideraciones, gobernanza significa que ha nacido una sociedad gubernamentalmente independiente, autónoma y competente, poseedora de capacidades que el gobierno no posee y que requiere para poder conducir a la sociedad; por lo que la dirección debe ser una actividad compartida y asociada entre gobierno y sociedad,

³ Marsh, David, “Understanding british government: Analyzing competing models”, *Journals of politics and international relations*, vol. 10, núm. 2, p. 263.

⁴ Mayntz, Renate. “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”, en Agustí Cerrillo (comp.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, 2005, p. 83.

⁵ Aguilar, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2009, p. 90.

⁶ Ídem, p. 140

en una relación de interdependencia más que de dependencia y de coordinación más que de subordinación⁷

La noción de gobernanza tal y como se ha venido configurando hasta los estudios más recientes con sus respectivas actualizaciones tiene su origen en Europa como un término propio de análisis y que emerge con fuerza a partir de los años ochenta siendo resultado de las nuevas configuraciones económicas y sociales que se experimentaron entre las cuales podemos encontrar: el redimensionamiento del modelo burocrático de Estado para dar paso a un estado más delgado en su estructura; cambio ideológico orientado hacia el mercado e impulsado principalmente por Margaret Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en Estados Unidos; el cambio social y los nuevos problemas que conforman una agenda global, entre otros. En este sentido se resalta que

El enfoque de la gobernanza surge a partir de diferentes paradigmas epistemológicos y su importancia por definirla, aplicarla y conservarla dentro de los estados, ha sido creciente en los últimos años, ya que muestra en su interior un interés por la coordinación y la construcción de diálogos y acuerdos locales y regionales. La gobernanza aparece primeramente como un instrumento de negociación y de cooperación entre una pluralidad de actores tanto de la sociedad civil, del sector económico y del mercado, como del Estado⁸

Estos factores fueron primordiales para que se comience a hablar de eficiencia y eficacia en las tareas de los gobiernos, maximización de los recursos, auge de la concepción de políticas públicas y nueva gestión pública con el objetivo de cumplir lineamientos planteados por una nueva agenda internacional impulsada desde potencias Occidentales que buscan la reconfiguración de las relaciones Estado- Sociedad Civil, propugnando por un protagonismo de la segunda respecto del primero y su importancia como equilibrio al poder político establecido, otorgando más responsabilidades a los actores privados bajo un enfoque liberal en el amplio sentido del término.

4.2 Comunicación Política

Algunas concepciones iniciales de comunicación política la refieren como técnica de manipulación, ya Weber⁹ la veía como un instrumento que apuntalaba una dominación ideológica donde los valores dominantes eran

⁷ Rosas-Ferrusca *et al.* "Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial", *Quívora*, vol. 14, núm. 2, p. 118.

⁸ Rosas-Ferrusca *et al.* "Planeación metropolitana, políticas públicas y gobernanza territorial: Orígenes y fundamentos conceptuales en México", *Gestión y Análisis de políticas públicas*, vol. 18, núm. 16, p. 11

⁹ Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.

impuestos a la sociedad; la literatura más reciente trata de trascender estas connotaciones negativas para darle un nuevo enfoque a la comunicación política en el marco de una sociedad inclusiva y organizada que legitime las acciones del gobierno no sólo por los mensajes que recibe del mismo, sino por la retroalimentación que se da entre ambos.

Después de la primera guerra mundial, el estudio de la comunicación política tuvo un auge creciente debido a:

La inminencia de que se aproximaba otro conflicto bélico con actores como la URSS, los fascismos en Italia y Alemania; el ascenso de los EE. UU al rango de primera potencia mundial, y el desarrollo de la prensa de masas, de la radio y el cine, que no sólo suponían tecnologías al servicio de la información, la expresión artística y el entretenimiento, sino también posibilidades para la propaganda y el adoctrinamiento político, cuya eficacia y alcance urgía investigar¹⁰

Se han visto de manera sucinta los orígenes del concepto, ahora se hará una aproximación a concepciones más recientes. Una primera reflexión refiere que la comunicación política “es toda comunicación que se relaciona con/ influye en/ tiene por objeto la política”¹¹. En un acercamiento más reciente al concepto que se menciona que “es el espacio en el que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre la vida política: los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos”¹².

En general las acepciones presentadas dejan entrever algunas similitudes que llevan a afirmar la existencia de una clara relación entre la comunicación y lo político que se puede plantear en términos de la capacidad que tiene dicha comunicación para influir en las percepciones que se generan en la sociedad respecto del actuar del gobierno.

Del Rey Morató abunda más en el tema y menciona que:

Hablamos de comunicación política fundamentalmente para referirnos a la relación que mantienen gobernantes y gobernados, en un flujo de mensajes de ida y vuelta, a través de los medios de comunicación social y con el concurso de los periodistas especializados en

¹⁰ Del Rey Morató, Javier, *Democracia y posmodernidad. Teoría general de la información y comunicación política*, Madrid, Complutense, 1996, p. 166.

¹¹ Exeni, José, *Mediamorfosis, Comunicación Política e In/Gobernabilidad en Democracia*, La Paz, Ediciones Fado, 2005, p. 49.

¹² Wolton, Dominique. “Las contradicciones de la comunicación política”, en Gilles Gauthier, André Gosselin y Jean Mouchon (comps.), *Comunicación y política*. Barcelona, Gedisa, 1999.

cubrir la información generada por las instituciones y los protagonistas del quehacer político.¹³

Se puede afirmar que la comunicación política posibilita que ciertos actores sociales expresen de manera pública sus opiniones sobre hechos de naturaleza política en un ambiente plural y de respeto a las opiniones de los demás, con derecho de réplica y argumentación clara para defender posturas determinadas.

4.3 Ciudadanía

Debido a que la gobernanza implica en su operación una participación activa por parte de la ciudadanía, debemos ahondar en la definición de dicho concepto para comprender de qué estamos hablando.

Resulta pertinente realizar un pequeño bosquejo histórico de lo que significa ser ciudadano. Parada menciona que:

En las primeras fases del Imperio Romano, el concepto de ciudadanía únicamente era aplicable a los nativos de las ciudades - estado y la ciudadanía tenía dos características fundamentales: pertenecía sólo a una élite y representaba un vínculo de carácter religioso. Pero seres, como los esclavos, ni siquiera alcanzaban a la categoría de personas sino que eran asimilados como cosas. Posteriormente se desvaneció la idea de ciudadano, pues el modelo político estandarizado en el planeta fue la monarquía y ésta limitó el protagonismo político al ámbito de la nobleza y el clero. Sólo hasta finales del siglo XVIII, con la declaración de Virginia (Carta de Derechos de 1776) y con la Revolución Francesa, nace la idea del Estado - Nación y con ella, la idea de quiénes son los verdaderos actores políticos de la dinámica social: los ciudadanos¹⁴.

Uno de los teóricos más importantes sobre la construcción del concepto de ciudadanía es Thomas Henry Marshall quien reflexionó sobre el papel que tienen los ciudadanos en el desarrollo de las sociedades capitalistas para lo cual estableció tres factores que determinan y condicionan su actuación¹⁵:

1. Un factor civil, donde el individuo es capaz y por lo tanto está facultado para el ejercicio de sus libertades individuales (derechos fundamentales).

¹³ Del Rey Morató, Javier, *op cit*, p. 183.

¹⁴ Parada, Sofía, "Hacia un nuevo concepto de ciudadanía global", *Revista VIA IURIS*, núm. 7, p. 109.

¹⁵ Marshall, Thomas, *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

2. Un factor político, donde el ciudadano puede participar democráticamente en la polis (status político, poder elegir y ser elegido).
3. Un factor social, que garantiza al ciudadano una vida digna (estándares vitales básicos: seguridad social, trabajo, etc.)

En la concepción de Marshall sobre ciudadanía destacamos el factor político, puesto que es precisamente gracias a este factor que el ciudadano puede participar en los asuntos públicos e incidir directamente en el curso que tomen las acciones del gobierno a través de mecanismos legalmente instituidos, como se dijo en el párrafo anterior, las tres dimensiones son complementarias, pero es en el factor político en donde se permite de manera práctica la inclusión de los ciudadanos.

Ser ciudadano implica no sólo el goce de derechos, éstos son sólo el comienzo de una ciudadanía regulada por el marco jurídico de cada Estado, lo realmente importante de ser ciudadano se manifiesta y cobra relevancia cuando se participa de manera activa en la discusión y resolución de asuntos de carácter público, en los que la inclusión activa de la ciudadanía a través de la sociedad civil se erige como un contrapeso al poder político establecido formalmente.

5. RESULTADOS

Debido a que la gobernanza es incorporada como modelo de gestión gubernamental, es importante analizar los indicadores de gestión que incorporan elementos de gobernanza tales como peticiones ciudadanas procesadas y acciones estratégicas de gobierno cercano, al respecto observamos lo siguiente:

Tabla 1. Indicadores de gestión en materia de gobierno abierto con corte al 30 de septiembre de 2014¹⁶

Nombre del componente	Nombre del indicador	Definición del indicador	Total al 30/09/2014	Porcentaje
Peticiones ciudadanas procesadas	Porcentaje de peticiones ciudadanas recibidas	Del total de peticiones ciudadanas, este indicador mostrará el porcentaje de las que fueron procesadas	1823	100

¹⁶ La nomenclatura de los elementos enlistados en las tablas 1 y 2 es tomada de manera textual del portal del ayuntamiento. En su sistema de información se presentan los nombres de los indicadores con la denominación de 'porcentaje'. El lector puede consultar la información de manera amplia <incluyendo otros indicadores de gestión> en <http://pueblacapital.gob.mx/images/transparencia/obl/21indicador/fichas.presidencia14.pdf>. Asimismo, el porcentaje de avance no muestra una fórmula para calcularlo porque dicho porcentaje es reportado así por el ayuntamiento; el organismo gubernamental tampoco muestra la fórmula para calcular dicho avance.

Nombre del componente	Nombre del indicador	Definición del indicador	Total al 30/09/2014	Porcentaje
Acciones estratégicas para el modelo de gobierno cercano y abierto	Porcentaje de acciones estratégicas realizadas (vinculación, coordinación y seguimiento)	De las estrategias del modelo de gobierno cercano, este indicador muestra el porcentaje de acciones que fueron realizadas	16	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de <http://pueblacapital.gob.mx/informacion-complementaria>.

Se puede observar que el porcentaje de avance que presenta el ayuntamiento es de 100% en ambos indicadores; sin embargo en el componente de Peticiones ciudadanas procesadas, el indicador se refiere a peticiones ciudadanas recibidas y no se presenta una contrastación de datos que correlacione las peticiones recibidas con las atendidas.

Tabla 2. Indicadores de Transparencia con corte al 30 de septiembre de 2014

Nombre del componente	Nombre del indicador	Definición del indicador	Total al 30/09/2014	Porcentaje
Sistema de transparencia y acceso a la información pública mejorado	Porcentaje de actualización de los indicadores de información obligatoria por Ley y complementaria en la sección de transparencia del portal de Ayuntamiento	Este indicador mostrará el porcentaje de indicadores que fueron actualizados	1928	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de <http://pueblacapital.gob.mx/informacion-complementaria>

En la tabla 2 se toma como criterio la Transparencia por ser otro de los elementos fundamentales de la Gobernanza. El componente se evalúa a través del indicador de la actualización de los datos en el portal de internet.

De manera análoga a los datos presentados en la tabla 1, se muestra un avance del 100%, es decir un total de 1928 indicadores actualizados, sin embargo, falta presentar el dato de cuantos indicadores se tenían programado para su actualización y con base en que criterios lo hicieron.

Otro instrumento relevante en la evaluación del ejercicio de gobierno es la revisión de las actas de cabildo, ya que en ellas se plasma el trabajo

realizado por el ayuntamiento en su composición formal respecto a acciones que se enfoquen en el impulso y fortalecimiento al modelo de gobernanza.

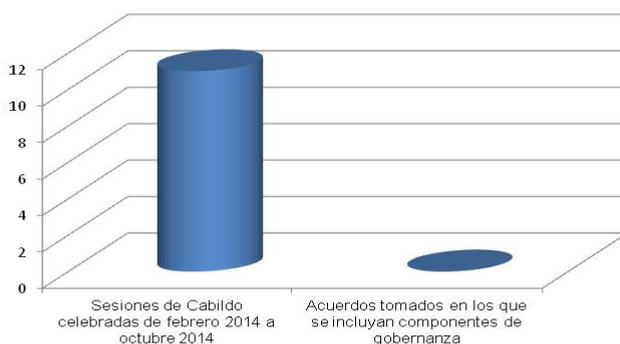
Tabla 3. Sesiones de cabildo y contenido de las actas de febrero a octubre de 2014

Fecha del acta de cabildo	Contenido principal
15 de febrero de 2014	Sesión solemne con motivo de la toma de protesta del presidente municipal entrante Antonio Gali Fayad
28 de febrero de 2014	Integración e instalación del Consejo Municipal de Protección Civil y de la Comisión Permanente de Asuntos Indígenas
14 de marzo de 2014	Lectura del Informe de la Noticia Estadística y Administrativa de la Administración Pública Municipal y Propuesta de Integración del Instituto Municipal de la Juventud
11 de abril de 2014	Lineamientos para el funcionamiento del Consejo de Planeación Municipal 2014-2018
07 de mayo de 2014	Sesión solemne para entregar la “Presea, Puebla de Zaragoza” al Dr. Miguel León Portilla
19 de mayo de 2014	Lectura de informe trimestral de actividades
20 de junio de 2014	Modificación de estructura administrativa de la Secretaría de Sustentabilidad y Medio Ambiente; Reglamento interior de la Secretaría de desarrollo Social, Reglamento de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal; Reglamento de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos; Reglamento de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad; Modificación de nombre de Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana a únicamente Secretaría de Desarrollo Social
11 de julio de 2014	Aprobación de dictámenes de situación financiera y de avances de gestión financiera
15 de agosto de 2014	Toma de protesta de Comisionados del Comité Ciudadano para la Transparencia del Municipio de Puebla
21 de septiembre de 2014	Reformas de diversas disposiciones del Código Reglamentario Municipal
10 de octubre de 2014	Diversos puntos referentes a aprobación de reglamentos, temas administrativos que se había revisado en sesiones previas.

Fuente: Elaboración propia con base en <http://pueblacapital.gob.mx/iv-actas-de-cabildo>

La tabla anterior puede ser representada de la siguiente manera:

Gráfica 1: Total de sesiones de cabildo celebradas de febrero a octubre de 2014 vs Acuerdos tomados en dichas sesiones en los que se incluyen componentes de gobernanza



Fuente: elaboración propia con base en datos de <http://pueblacapital.gob.mx/iv-actas-de-cabildo>

En la revisión hecha a las actas de cabildo, no se encuentra de manera formal y específica alguna que hable sobre como instrumentar la participación ciudadana que se menciona en el Plan Municipal de Desarrollo y que es un componente esencial de la gobernanza.

6. ANÁLISIS DEL PRIMER INFORME DE GOBIERNO

El día 15 de febrero de 2015 el Presidente Municipal de Puebla José Antonio Gali Fayad presentó su primer informe de gobierno, en el que se dieron a conocer los principales avances de su gestión.

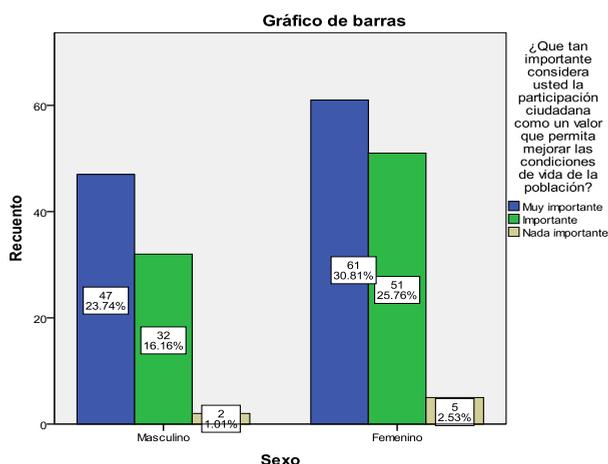
En lo que se refiere al eje de instrumentación del modelo de gobernanza, se presentan los siguientes resultados:

1. 136 acciones de fortalecimiento cívico: Se realizaron 136 acciones para rescatar los valores cívicos y éticos en beneficio de 11,987 personas, los cuales comprendieron ceremonias cívicas, acciones del programa “Hoy Soy Regidor” y conferencias.
2. Puesta en Funcionamiento de Mercados Rodantes: Se puso en ejecución el programa de Mercados Rodantes, con el fin de reubicar a los comerciantes informales y acercar a los ciudadanos servicios y productos de la canasta básica en el área del Municipio.
3. Seguimiento a Manifestaciones: Se dio seguimiento y solución a los problemas que fueron objeto de manifestaciones durante el año 2014.

- Renovación de miembros de juntas auxiliares: Se llevó a cabo la renovación de miembros de integrantes de las juntas auxiliares con la participación de 1 millón 962 ciudadanos de las 17 juntas auxiliares en un ambiente de armonía.

En términos generales, se observa que los logros presentados en el Primer Informe de Gobierno respecto al eje 5 programa 34, no corresponden en su totalidad al concepto de gobernanza en su amplia acepción.

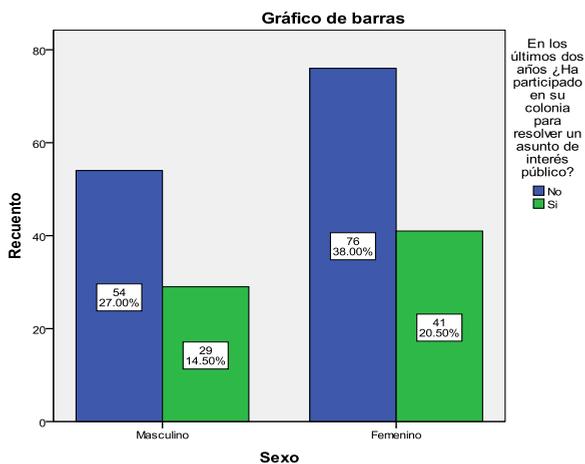
Encuestas aplicadas a la ciudadanía
Gráfica 2: ¿Qué tan importante considera usted la participación ciudadana? / Hombres y Mujeres



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de encuesta realizada en el municipio de Puebla durante el año 2015

Como se observa en la gráfica 2, de un total de 200 encuestados, 108 consideran Muy importante que los ciudadanos participen (47 hombres y 61 mujeres); 83 opinan que es Importante (32 hombres y 51 mujeres) y únicamente 7 creen que no es Nada Importante.

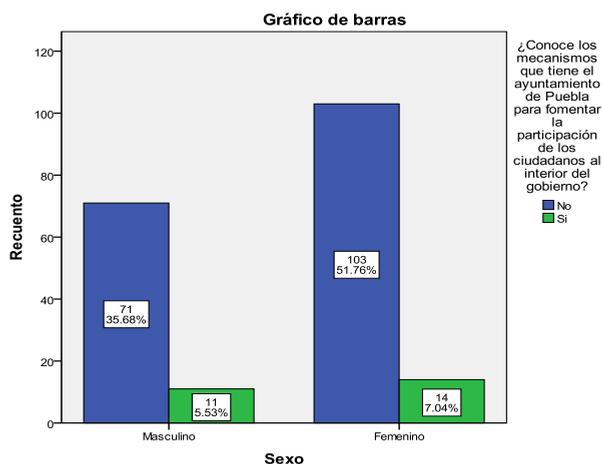
Gráfica 3: ¿Ha participado en su colonia para resolver algún asunto de interés público? / Hombres y Mujeres



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de encuesta realizada en el municipio de Puebla durante el año 2015

De acuerdo con lo presentado en la gráfica 3, 130 encuestados afirman haber participado en alguna ocasión para resolver algún asunto de interés público de los cuales 54 son hombres y 76 son mujeres; por el contrario 70 mencionan no haberlo hecho. De los que sí han participado, 29 son hombres y 41 son mujeres.

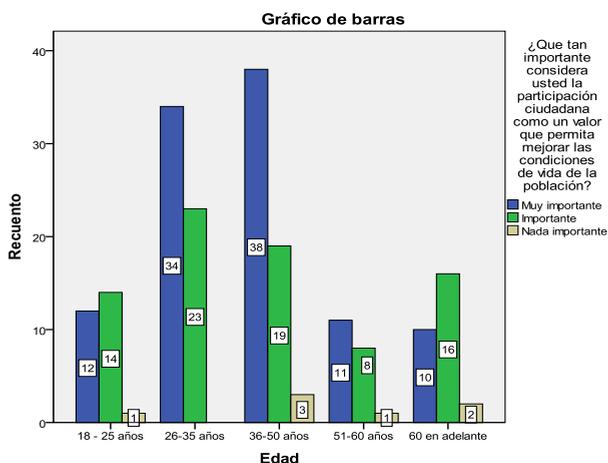
Gráfica 4: ¿Conoce los mecanismos que tiene el ayuntamiento para que los ciudadanos participen? / Hombres y Mujeres



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de encuesta realizada en el municipio de Puebla durante el año 2015

En este rubro, 174 personas en total refieren desconocer los mecanismos que existe para que ellos participen al interior del gobierno municipal grupo compuesto por 103 hombres y 71 mujeres; por otro lado, respecto de los 25 que mencionan conocer estos mecanismos 14 son mujeres y 11 son mujeres.

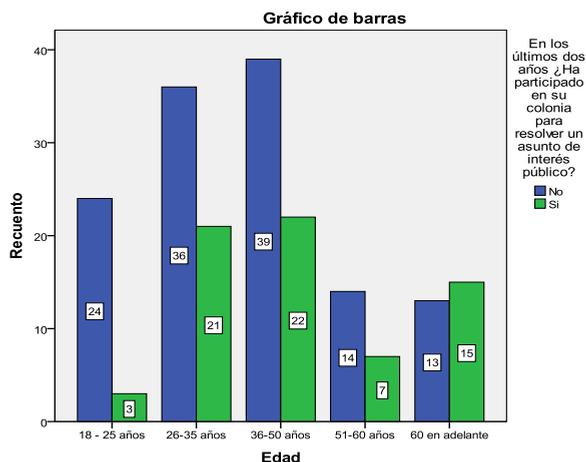
Gráfica 5: ¿Qué tan importante considera usted la participación ciudadana? / Variable de edad



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de encuesta realizada en el municipio de Puebla durante el año 2015

La población compuesta por individuos de entre 18 a 25 años responde que la participación es Muy Importante e Importante en 26 casos; el segmento de 26 a 35 años responde de manera similar en 57 casos; las personas de 26 a 35 años suman un total de 60 respuestas que versan sobre referir que dicha participación es Muy Importante e Importante; en la población de 51 a 60 años, son 20 casos los que muestran esta misma respuesta y los individuos de 60 años en adelante presentan 28 casos en total sobre esta respuesta. Únicamente 7 personas del total de los 200 encuestados mencionan que dicha participación es nada importante.

Gráfica 6: ¿Ha participado para resolver algún asunto de interés público en su colonia? / Variable de edad

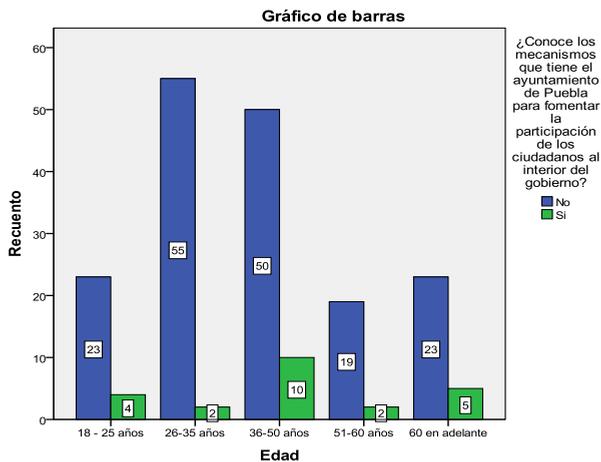


Fuente: Elaboración propia con base en resultados de encuesta realizada en el municipio de Puebla durante el año 2015

Si bien en la gráfica 5 se vio que la mayoría de los ciudadanos consideran Muy Importante e Importante la participación con 193 respuestas en ese sentido; ahora observemos cómo se comportan los distintos grupos de edad sobre actividades que involucren la participación. Del total de encuestados, 126 expresan que no han participado en la resolución de asuntos de interés público, en contraste con 68 que si lo han hecho.

Respecto de los que sí han participado, el grupo de 18 a 25 años presenta 3 casos, los individuos de 26 a 35 años reportan haber participado con 21 respuestas en ese sentido, la población de 36 a 50 años reporta 22 casos, esta cifra disminuye en el grupo de 51 a 60 años con 7 casos y la población de 60 años y más presenta 15 casos.

Gráfica 7: ¿Conoce los mecanismos del ayuntamiento para que los ciudadanos participen? / Variable de edad



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de encuesta realizada en el municipio de Puebla durante el año 2015

De los 23 encuestados que mencionan conocer los mecanismos de participación del ayuntamiento, se subdividen de la siguiente manera: de 18 a 25 años se presentan 4 casos, de 26 a 35 años hay 2 casos, de 36 a 50 años se reportan 10 casos, de 51 a 60 años se observan 2 casos y de 60 años en adelante encontramos 5 casos.

Sobre los que mencionan desconocer los mecanismos la clasificación queda de la siguiente manera: de 18 a 25 años hay 23 casos, de 26 a 35 años se reportan 55 casos, de 36 a 50 años existen 50 casos, de 51 a 60 años se observan 19 casos y de 60 años en adelante existen 23 casos.

7. CONCLUSIONES

En el marco de un modelo gubernamental basado en la gobernanza, los gobiernos deben ser promotores de la participación ciudadana, la transparencia y rendición de cuentas los cuales deben ser impulsados a través de canales institucionales que permitan la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones respecto a las acciones llevadas a cabo por los actores gubernamentales; además se debe tener la posibilidad de convertirse en vigilantes activos de dichos actos por medio de acceso a información sobre la forma en que se ejercen los recursos. Esta vigilancia activa no se limita solo a peticiones de información y respuesta a las mismas, sino que dichas respuestas sean un factor de evaluación del desempeño gubernamental.

Adicional y complementaria a la promoción por parte del gobierno de dicha inclusión de los ciudadanos, estos últimos también deben convertirse en

actores participativos que demanden más espacios de participación para hacer escuchar su voz y sus peticiones, así como vigilar de manera efectiva que el gobierno cumpla con principios de transparencia y rendición de cuentas.

En el caso del ayuntamiento de Puebla el planteamiento de este trabajo versa sobre la ambigüedad con la que el gobierno municipal retoma el concepto de gobernanza puesto que las acciones que lleva a cabo en el marco de dicho modelo no corresponden con la realidad en su quehacer cotidiano y además la ciudadanía muestra pasividad y apatía en cuanto a acciones concretas de participación.

Este planteamiento se puede verificar de manera inicial con los resultados presentados en el presente artículo:

- a) Los indicadores de gestión gubernamental sobre elementos de la gobernanza como transparencia y participación ciudadana se presentan con avances del 100% en cuanto a peticiones procesadas/recibidas, sin embargo, este dato queda un poco ambiguo ya que no se hace una contrastación con respecto a peticiones atendidas o respondidas, que permitiría tener una mejor lectura de dicho indicador.
- b) En las actas de cabildo, tampoco encontramos acciones encaminadas a fortalecer la participación ciudadana, la transparencia o la rendición de cuentas.
- c) En el 1er informe de gobierno, las acciones presentadas sobre el eje 5, programa 34 respecto al fortalecimiento de la gobernanza, estas labores reportadas no corresponden con la aproximación teórica del modelo.
- d) Las encuestas aplicadas a la ciudadanía resultan importantes porque se logra esclarecer que no solo el gobierno debe ser promotor de la participación ciudadana, esta debe surgir de la propia sociedad civil y erigirse como una forma de incidir en las decisiones gubernamentales. Lo observado en dicho instrumento muestra que la mayoría de los ciudadanos en general tiene una opinión favorable respecto de la participación ciudadana, es decir que la considera Muy Importante e Importante; por otro lado esta cifra disminuye cuando se les cuestiona si han participado en la resolución de asuntos de interés público, y se incrementan aún más las respuestas negativas cuando se les pregunta si conocen o no los mecanismos para participar al interior del ayuntamiento.
- e) En el comportamiento mostrado por los grupos de edad, el segmento de individuos entre 26 a 35 años y de 36 a 50 años muestran 67 y 60 casos respectivamente sobre la importancia que tiene para ellos la participación ciudadana; este mismo grupo es el que

tiene más respuestas en el sentido de mencionar que efectivamente han participado en la solución de algún problema público con 21 y 22 casos respectivamente de un total de 68 que componen todos los rangos de edad.

Estos resultados son un primer indicador de que en la administración municipal no se puede hablar de un modelo de gobernanza como forma de conducir la gestión del ayuntamiento porque no se cumple en la práctica con los componentes fundamentales del concepto, y esto es de manera compartida entre ayuntamiento y ciudadanía.

Por un lado el ayuntamiento no presenta resultados que tiendan al fortalecimiento de la gobernanza en el ejercicio de gobierno y por el otro, la ciudadanía considera Muy Importante la participación ciudadana, sin embargo, a la hora de llevar a cabo acciones en las que se involucren para solucionar problemas comunes en su colonia, la participación efectiva es muy baja.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2009.
- Del Rey Morató, Javier, *Democracia y posmodernidad. Teoría general de la información y comunicación política*, Madrid, Complutense, 1996.
- Exeni, José, *Mediamorfosis, Comunicación Política e In/Gobernabilidad en Democracia*, La Paz, Ediciones Fado, 2005.
- H. Ayuntamiento de Puebla. *Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018*. Puebla, Gobierno Municipal de Puebla, 2014.
- Marsh, David, "Understanding british government: Analyzing competing models", *Journals of politics and international relations*, vol. 10, núm. 2.
- Marshall, Thomas, *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.
- Mayntz, Renate. "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza", en Agustí Cerrillo (comp.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, 2005.
- Olivo, Miguel & Alaniz, Claudia, "Crítica a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 50.
- Parada, Sofía, "Hacia un nuevo concepto de ciudadanía global", *Revista VIA IURIS*, núm. 7.
- Ramírez, María, "Gobernanza y legitimidad democrática", *Reflexión política*, vol. 12, núm. 23.
- Rosas-Ferrusca *et al.* "Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial", *Quivera*, vol. 14, núm. 2, p. 118.
- Rosas-Ferrusca *et al.* "Planeación metropolitana, políticas públicas y gobernanza territorial: Orígenes y fundamentos conceptuales en México", *Gestión y Análisis de políticas públicas*, vol. 18, núm. 16, p. 11
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.
- Wolton, Dominique. "Las contradicciones de la comunicación política", en Gilles Gauthier, André Gosselin y Jean Mouchon (comps.), *Comunicación y política*. Barcelona, Gedisa, 1999.