LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 1 22/08/19 16:45

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 2 22/08/19 16:45

PROCESOS DE GOBERNANZA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNOS LOCALES

TEMAS DE ESTUDIO

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 3 22/08/19 16:45

Asociados Numerarios de El Colegio de Jalisco

Ayuntamiento de Guadalajara
Ayuntamiento de Zapopan
El Colegio de México, A.C.
El Colegio de Michoacán, A.C.
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Gobierno del Estado de Jalisco
Instituto Nacional de Antropología e Historia
Subsecretaría de Educación Superior-SEP
Universidad de Guadalajara

Javier Hurtado
Presidente

Roberto Arias de la Mora
Secretario General

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 4 22/08/19 16:45

PROCESOS DE GOBERNANZA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNOS LOCALES

Alberto Arellano Ríos
Coordinador

EL COLEGIO de JALISCO

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 5 22/08/19 16:45

Esta publicación fue arbitrada por pares académicos, recibida por el Consejo Editorial de El Colegio de Jalisco el día 11 del mes de julio del año 2017 y aceptada para su publicación el día 13 del mes de junio del año 2018.

351.72 P963

Procesos de gobernanza, políticas públicas y gobiernos locales / coord. Alberto Arellano Ríos -- 1ª. ed. -- Zapopan, Jalisco : El Colegio de Jalisco, 2019.

198 p. : il., gráfs., maps., tablas, esquemas ; 16.5 x 23 cm. -- (Temas de Estudio)

Incluye referencias bibliográficas y anexos

ISBN 978-607-8657-06-3

1. Administración pública - México - Estudio de casos. 2. Administración pública - Participación ciudadana. 3. Gobierno municipal - México - Estudio de casos. 4. México - Política y gobierno. 5. Democracia.

I. Arellano Ríos, Alberto, coord.

© D.R. 2019, El Colegio de Jalisco, A.C.
5 de Mayo 321.
C.P. 45100, Zapopan, Jalisco.

ISBN: 978-607-8657-06-3

Primera edición, 2019

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ÍNDICE

Estudio introductorio 9
Alberto Arellano Ríos

La gestión de la red del Fondo Metropolitano de Guadalajara desde la perspectiva de la gobernanza 31
Arturo Doroteo Torres Verdín

La gobernanza a prueba: el caso del Reglamento de Participación Ciudadana de cuatro municipios del área metropolitana de Guadalajara 59
Santos Joel Flores Ascencio

La política social en tiempos de la gobernanza y la participación ciudadana: vicisitudes y experiencias del caso "Zapopan Presente" 87
Roberto Iván Piedra Ascencio

La ampliación de las responsabilidades municipales y la política social. El caso de las intervenciones para los adultos mayores en Guadalajara 113
Ana Margarita Vázquez López

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en los fideicomisos. El caso de la Asociación 22 de Abril en Guadalajara, A.C. y el Fideicomiso de Apoyo de Seguridad Social 143
Sagrario Paredes Vargas

Redes de actores y mediación en la implementación de políticas públicas enfocadas al desarrollo territorial en el municipio de Tapachula, Chiapas 173
Edelmira Villazana Díaz

ESTUDIO INTRODUCTORIO

Alberto Arellano Ríos
El Colegio de Jalisco

Esta obra tiene como objetivo analizar diferentes políticas públicas que diseñan e implementan los gobiernos locales en México, con los lentes de la gobernanza si es que ésta existe, o bien, por qué no se da.

De los casos estudiados, cinco corresponden a Jalisco y uno al estado de Chiapas. La posición que adoptan los autores de este libro respecto al concepto de gobernanza, es reflexiva y crítica, y más: como un reto en el plano metodológico, al intentar ponerla a prueba.

En el caso del enfoque de las políticas, dicha perspectiva analítica tiene un núcleo categorial básico y problemáticas concretas en el estudio de la acción gubernamental, visible en los textos que integran este libro.

En cuanto a la temática de los gobiernos locales, ha sido elegida por ser territorios específicos y cuyas autoridades son las más cercanas a los ciudadanos, mostrando una multiplicidad de problemas en los planos estructural, institucional, de gestión, administrativo, financiero, entre otros. Su realce radica en que son el espacio por excelencia donde se puede observar si hay o no procesos hacia la gobernanza.

Se debe recalcar al respecto –y dejar en claro desde este momento– que, si bien los textos tienen una misma base conceptual, los casos, más allá de concebirlos en una delimitación geográfica o espacial, tienen como inquietud dar cuenta de que el concepto de gobernanza, además de polisémico (abarca todo y a la vez nada), no es unívoco. Así, los autores intentan contenerlo en algunas de sus partes e instrumentalizar; de ahí que a lo largo de la obra dejemos la cuestión central como una interrogante abierta.

El análisis de los casos que integran esta obra se hace en dos vías: además de precisar el significado de la gobernanza, su génesis y travesía, así como los

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 9 22/08/19 16:45

pilares de observación, el análisis es procesual, por un lado, y contextual, por el otro.

Es procesual porque se considera el factor temporal, si bien no como una sucesión de actos o acciones efectuados con cierto orden, sí con una lógica que hay descubrir y develar. Esto es, se hace una narración lógica o se identifican fases mediante las cuales sea posible ordenar elementos descompuestos de relaciones o hechos sociales.

El factor contextual, por su parte, es ese conjunto de circunstancias (institucionales, políticas, sociales, históricas, culturales y territoriales) que rodea al problema y sin el cual no se podría comprender y explicar de manera adecuada.

Pero hay una cuestión más que se debe resaltar: la mayoría de los trabajos da "un giro hacia lo social", en el sentido de que, si bien la gobernanza considera importantes a la ciudadanía y sociedad, la noción y utilización del concepto aún son mayoritariamente estatocéntricas o gubernamentales. De esto se desprende –como sucedió con la gestión pública, al hablar de "vieja" y "nueva" gestión pública– que ahora se distinga la "vieja" de la "nueva" gobernanza, como si esto solucionara el problema.

El problema no se da en la definición y precisión conceptual, ni en las partes que las componen, sino en el plano epistemológico y metodológico para poner a prueba en el plano empírico y no tanto en el plano normativo y prescriptivo.

Para adentrar al lector y descubrir la lógica, así como los alcances y limitaciones de la obra, la introducción se divide en dos apartados. La primera parte es un marco conceptual mínimo que sienta las bases analíticas que versan sobre el enfoque de observación de las políticas públicas: la gobernanza y los gobiernos locales. Luego, se delinea la estructura de los capítulos que la integran: su contenido y hallazgos.

La gobernanza: ¿discurso o marco analítico?

Para empezar debe decirse que, en los modernos sistemas políticos, la relación que se desprende del ejercicio del poder y la democracia se ha vuelto un tema fundamental. Al principio, dicha relación intentó entenderse bajo los esquemas de la gobernabilidad democrática a partir de la relación entre eficacia y legitimidad, con las cuales el sistema político buscaba la estabilidad (Camou, 1997). No obstante, se hizo notorio que centrarse en el tema gobernabilidad, incluso en los esquemas anteriores, hacía que, en su búsqueda, ésta podría ser

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 10 22/08/19 16:45

compatible con el ejercicio del poder de corte autoritario. Además, los bocetos anteriores no hacían tangible y evidente la forma como se podría ejercer el poder según los cánones de una participación ciudadana más democrática. De este modo, la sociología y la ciencia política no daban una respuesta satisfactoria; fueron los estudios gubernamentales y el campo de las políticas públicas donde se erigió una propuesta que rápidamente tuvo una amplia aceptación. Apareció, y se fortaleció en México ya entrada la segunda década del siglo XXI, la noción de gobernanza, la cual apuntó a un proceso complejo de codirección entre gobierno, sociedad y mercado en diversos *issues* de política pública. Esto hizo que el término y la propuesta encontraran anchurosa aceptación en el mundo académico, político y de la función pública.

Al respecto, cabe decir que el concepto gobernanza ha sido adoptado con indolencia, o bien se ha cosificado y usado de manera normativa o prescriptivamente como una aspiración, sin llegar a comprender las relaciones complejas que implica el proceso de gobernar en la práctica y no, aun teniendo un valor analítico en sí, como una representación compleja de nodos de actores en espacios sociales y en diferentes niveles de interacción.

Esto ha llevado a que haya abundantes textos e incluso investigaciones que, al pretender utilizar la gobernanza, muchas veces lo que hacen es mencionar una definición de la misma con base en algunos "colegas o autoridades", hacer una travesía de su genealogía o dar cuenta de algunos axiomas para luego adentrarse a analizar un problema en concreto. El problema observado en dichos textos es que, al final, adolecen de una relación clara, y mínimamente lógica, entre la categoría (gobernanza) y la evidencia empírica mostrada.

Por un lado, la gobernanza es un concepto en demasía abstracto y general: un metadiscurso que intenta reconocer, diferenciar y clasificar la realidad; por el otro, ya utilizada empíricamente, es una sofisticada teoría de redes. En este sentido ¿la gobernanza puede ser un marco analítico o propuesta teórica seria? La respuesta que se tendría al respecto no es tan concluyente aún, puesto que los autores aquí reunidos apostamos en comprenderla y utilizarla en algunos de sus componentes. Esto quedará más claro cuando se vea que el concepto de gobernanza pudiera ser una agregación de teorías intermedias (Merton, 1992).

Para evitar la reificación o rechazo de la gobernanza, se buscó tener en cuenta tanto a quienes la enarbolan como a quienes la critican. Los autores buscaron situarse en una posición intermedia y el reto que se desprendió fue precisar en qué y cómo sería útil para el análisis político y social.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 11 22/08/19 16:45

En el punto de las críticas, valdría la pena considerar acusaciones que, coincidentemente, son perspectivas del Sur, llamadas "contrahegemónicas". Éstas consideran a la gobernanza un concepto, al menos el imperante, como ideológico e inscrito en la visión neoliberal del desarrollo, puesto que nació en los centros de poder económico global donde el interesado en la cooperación es el gobierno o los centros de poder. En el aspecto teórico-epistemológico, se cuestionó el supuesto *a priori* de cooperación armoniosa que evade centrarse en el conflicto. En este sentido, se pierde de vista la dimensión política en sociedades inequitativas y no profundiza, o bien evade, las estructuras de desigualdad imperantes (véase por ejemplo, Aziz y Alonso, 2009: 23-25; Frey, 2008 y Santos, 2007).

Se debe resaltar que, junto a las críticas contrahegemónicas, están las de ciencia política, la sociología y antropología social que hacen a los estudios gubernamentales, y que también se dan al interior de Estados Unidos de América, cuando denuncian el uso prescriptivo y normativo de la gobernanza por uno más crítico y reflexivo que construya un andamiaje teórico sólido y coherente con la evidencia empírica. Buscan que no eluda los vacíos, grietas o sombras que resultan derivados en problemas o situaciones donde es escasa o nula rendición de cuentas y responsabilidad en la toma de decisiones en un régimen democrático; ni tampoco que todo aspecto cooperativo o de coordinación de mano invisible puede ser gobernanza.

En las sesiones de reflexión se percibió que, en el tratamiento académico de la gobernanza, hay tres líneas de observación: la primera situada en un proceso global e histórico de cuándo surge, emerge y se fortalece en la última década; la segunda, en que es una categoría paraguas que intenta totalizar, y la tercera en la que pocos se ocupan: la cuestión metodológica para hacerla uno o varios marcos analíticos. Este último es el que nos interesa resaltar.

En la búsqueda de los origines de la gobernanza en castellano, como antes fue la nueva gobernación (véase Aguilar, 2003), se concluyó, y la Real Academia Española de la Lengua aceptó, que era un arcaísmo. Se entendió en la travesía de los estudios gubernamentales que el enfoque vino a sustituir a la "nueva gestión pública" como el enfoque imperante en la década de 1990 (véase Arellano, 2010). Y que tal propuesta surgió, nos dice enfático Luis Aguilar (2006: 80-81), como un concepto-respuesta a los modelos estatistas y neoliberales, a la vez que fue un proceso alterno de dirección. Aguilar Villanueva ilustra que el concepto nació en 1989, en un documento del Banco Mundial, pero después fue utilizado por otras instituciones y agencias internacionales, por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas y la Organi-

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 12 22/08/19 16:45

zación para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).[1] Desde entonces comenzó a ser un concepto para distinguir un proceso de dirección que trasciende la acción gubernamental al buscar mayor capacidad de decisión e influencias de los actores no gubernamentales, y como un procedimiento de los asuntos públicos (Aguilar, 2006: 84).

En términos normativos, la gobernanza, siguiendo a Kooiman (1993) –el autor que se ocupó y preocupó por darle solidez y forma teórica–, busca un equilibrio entre el gobierno y la sociedad desde un enfoque de cogestión en los asuntos públicos. La gobernanza, si bien intenta responder a una realidad concreta y específica, se popularizó y tomó fuerza ante el hecho de que los gobiernos respondieron con privatizaciones y la desregulación durante las décadas de 1980 y 1990. En este sentido, la gobernanza aspiró a nuevos patrones de interacción y corresponsabilidad en diversas áreas de política pública (medio ambiente, educación, planeación, entre otros). Pero lo más importante es que en la gobernanza hay nuevos modos de cooperación y gestión público-privada que generaban "mixturas" y nuevos *patterns of governance* (Kooiman, 1993: 1-2).

En términos analíticos, la gobernanza se erige como marco que ayuda a estudiar de modo interactivo un contexto sociopolítico complejo y dinámico. Además, la gobernanza se robustece teóricamente al ver en ella imbricada la teoría de los sistemas, la relaciones interorganizacionales, las redes de política pública, el enfoque de políticas públicas, la gestión pública, así como el estudio de las comunicaciones y del Estado (Kooiman, 1993: 4). Pero su riqueza para el análisis radica, como se dijo líneas atrás, en enfatizar la complejidad y dinamismo que hay en el mundo social. La gobernanza no sólo señala la compleja interacción sociopolítica, sino que al ponerse a prueba conllevaría el uso de modelos multilineales, multilaterales e interdependientes, con los cuales se podría ver qué tanto y cómo se coordinan diversos actores implicados en el proceso de gobernar (Kooiman, 1993: 4-5).

Posteriormente, Kooiman amplió y precisó que, para entender los procesos de gobernanza, se debían tomar en cuenta con claridad las redes de interdependencia entre actores y organizaciones públicas y privadas. Diferen-

[1] En 1989, el Banco Mundial hizo mención de él en un estudio de África Subsahariana, al señalar que en la región se necesitaba "una mejor gobernanza". Luego en 1992, en otro documento del mismo Banco Mundial volvió a mencionarse, pero ahora intitulado "Governance and Development". Otra aparición fue en 1995, en un documento de la Agencia para el Desarrollo de los Países de Ultramar, al utilizar "Good Governance" (Aguilar, 2006: 82 y 83).

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 13 22/08/19 16:45

ció en ellas redes de autogobierno, cogobierno y una gobernanza jerárquica (Kooiman: 2005: 65-69).

En términos de lo observable, la gobernanza es entonces concebida como un proceso mediante el cual los actores deciden sus objetivos de convivencia y la forma de coordinarse (Aguilar, 2006: 90). En este sentido, la gobernanza hace referencia a una red intraorganizacional y autoorganizada: integrada por actores públicos, privados, sociales e intergubernamentales; es decir, redes de políticas que se caracterizan por la interdependencia e intercambio de recursos (Aguilar, 2006: 115).

Al respecto Bevir (2012) dijo que, si bien generalmente por gobernanza se entiende a menudo un cambio en la organización pública y la acción pública de la burocracia jerárquica hacia una mayor participación de los mercados y redes, en la práctica las autoridades han respondido, y están respondiendo, a los desafíos y los problemas públicos reduciendo el espacio democrático y dando mayor capacidad en la toma de decisiones a los actores no electos por el voto popular y, por lo tanto, con el riego de no rendir cuentas. De ahí que Bevir (2012) proponga una idea de gobernanza ligada a una ciencia social interpretativa frente a raíces teóricas o enfoques como la elección racional y el neoinstitucionalismo. Su propuesta es dialógica y de mayor participación ciudadana, ante la mercantilización que otros modelos o propuestas de gobernanza cuyas teorías están en la nueva gestión pública, las redes o enfoques que reducen el Estado.

Al inicio se hizo notar con Kooiman que la gobernanza es un marco que ayuda a estudiar de modo interactivo un contexto complejo y dinámico (Kooiman, 1993: 4). También con Bevir (2012) que la cuestión de que la gobernanza no reduzca el espacio democrático y se le otorgue mayor capacidad en la toma de decisiones a los actores no electos democráticamente; de tal modo que se puede estar de acuerdo con Aguilar (2006: 80) cuando señala que la gobernanza, como concepto postcrisis, es una respuesta a visiones estatistas y neoliberales.

En el plano analítico, la gobernanza rescata y reagrupa enfoques anteriores. Para iniciar, la gobernanza lleva implícita una perspectiva de relaciones intergubernamentales (Wright, 1997). De tal modo, las relaciones entre diferentes instituciones estatales, instancias de gobierno y burocracias, tanto al interior como al exterior de ellas, serían los elementos que se deban consi-

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 14 22/08/19 16:45

derar en la compleja interacción política. Pero el enfoque de gobernanza va más allá.[2]

También, la gobernanza rescata del enfoque de políticas públicas la forma como se formula el problema y cómo diferentes actores intentan colocar sus intereses en la agenda (Aguilar, 1991: 15-72). Lo anterior crea un subsistema o arena de políticas públicas en el que hay una red, esto es una constelación de actores e instituciones interconectados. Como en la cuestión anterior, la gobernanza lo considera y va más allá.[3] Luego, junto a valorar los actores y su conducta, la gobernanza considera las instituciones como otra pieza clave para entender cómo se transforman el contexto político, social y económico. De aquí que se deba valorar inicialmente la literatura y enfoques teóricos del neoinstitucionalismo (véase Peters, 2003). El debate será cuál tipo de neoinstitucionalismo es el más idóneo o adecuado, aunque en la comunidad académica impera el de elección racional.[4]

Pero ¿qué hay de novedoso en la conceptualización de la gobernanza? De acuerdo con Peters y Pierre (2005: 40), el atractivo de la gobernanza es instituirse como un modelo de gobierno abierto a la participación de diversos actores capaces de contribuir en el diseño, implementación y también evaluación de las políticas públicas. En esta parte, la relación de las redes de gobernanza con la democracia es fundamental, en la medida que puede ser

[2] Se sabe que el enfoque de relaciones intergubernamentales es un marco teórico-metodológico muy interesante para el análisis político y burocrático debido a que, y en un entorno en donde la legalidad y las reglas de juego formales son importantes al definir las competencias y atribuciones independientemente del sistema de organización política (federal, unitario o autonómico), su análisis se centra en observar, describir y analizar: a) los vínculos o mecanismos de coordinación y cooperación, y b) el apoyo mutuo o intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno o dependencias burocráticas (Hernández, 2006).

[3] La noción de red, además de una metáfora-concepto, es el elemento con el que se busca dar cuenta de las múltiples y complejas formas de interacción y vinculación por medio de nodos entre actores e instituciones involucrados en la formulación, decisión y ejecución de las políticas públicas (Evans, 1998, y Heclo, 1978).

[4] En lo particular de los enfoques neoinstitucionales en los que se ha clasificado este movimiento intelectual, el neoinstitucionalismo histórico (Thelen y Steinmo, 1992) o el neoinstitucionalismo político de March y Olsen (1997) quizá sean los más adecuados para un análisis institucional que considera elementos subjetivos y contextuales previos a la cooperación y el acuerdo. Pero siendo más precisos, quizá la perspectiva de Knight (1992) sea de mayor ayuda al centrarse en el conflicto como la antesala de la cooperación y el acuerdo. No obstante, y de nueva cuenta, la gobernanza considera y toma en cuenta una perspectiva institucional pero sus intenciones teóricas y analíticas son más amplias.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 15 22/08/19 16:45

o no compatible en grados y matices. Esto es, que se debe estar atento a las relaciones de poder en el proceso político (*politics*), el interés público y el papel de los agentes públicos y privados (Klijn y Skelcher, 2007).

También, que la gobernanza se relaciona con la participación ciudadana y con la dimensión de rescatar lo público (*polity*); la participación en redes colectivas, mixtas o temáticas de la comunidad que genere cogestión de servicios y espacios públicos, coproducción de políticas, procesos de innovación social y una acción comunitaria o local en el territorio. La consecuencia de poner a prueba la gobernanza, es el fortalecimiento de mejores prácticas democráticas (entrevista a Ricard Gomá, 2017).

Estas discusiones macro y propuestas globales se intentan insertar en realidades concretas y específicas como la mexicana. En un país cuyo territorio es extenso y su población es diversa y compleja en muchos aspectos, es necesario recalcar que el contexto importa, hace la diferencia y es el verdadero factor explicativo (véase Nohlen, 2011). Por lo que la reflexión nos lleva a revalorar la importancia del contexto en los casos que se van a estudiar, no sin antes rescatar la idea de que, más que desgastarnos en definir y precisar a la gobernanza y ésta se territorialice, sería mejor hablar de modelos de gobernanza (entrevista a Ricard Gomá, 2017). Por lo tanto, más que discutir o tratar de definirla de manera univoca, es más útil dar cuenta de los procesos de gobernanza, o de desgobernanza, entendida como la privación, negación e incluso oposición a ella. Y esta obra es lo que se propone; para ello es necesario considerar el contexto en los casos que se van a estudiar y, por lo tanto, como ensayo o experimento político y social.

En cuanto el panorama de los gobiernos estatales y municipales, es muy complejo. En la comprensión del cambio político en México, se ha dicho que ha sido un proceso de la periferia al centro, es decir, que inició en los municipios, pasó por las entidades federativas y continuó hasta llegar a la presidencia de la república. Los procesos de alternancia y la constitución de un mosaico político donde los tres órdenes de gobierno interactúan, además de observar su desempeño y la complejidad de problemas en los que están inmersos o afrontan, hay mucha tinta vertida. Los problemas a los que se enfrentan los gobiernos locales sociológicamente se hacen tangibles, en tanto son ese conjunto de actuaciones múltiples y complejas que determinan comportamientos en la interrelación entre diferentes instituciones e individuos: hay por lo tanto un juego de fuerzas en constante actividad.

Pero en cuanto al municipio, su situación resulta aún más compleja (véase por ejemplo: Sosa, 2012; Arellano, 2011; Ceja, 2007; Bazdresch, 2005; Ca-

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 16 22/08/19 16:45

brero, 2004; Guillén y Ziccardi, 2004; Ziccardi, 2003, y Arroyo y Sánchez, 2003). Sus problemas son enormes y múltiples a la vez, y son consecuencia de un proceso de cambio institucional. Derivado de la reforma de diciembre de 1999 el sistema político mexicano cambió la forma de ver al gobierno municipal. A la capacidad administrativa reconocida en la reforma de 1983, el nuevo marco constitucional le concedió mayor autonomía y reconoció jurídicamente el vínculo y el mandato imperativo que emanaba de la elección popular de sus ayuntamientos. Reconoció al gobierno municipal como una instancia política (Arroyo y Sánchez, 2003).

La reforma de 1999 fue un avance significativo, porque consideró al ayuntamiento como un orden de gobierno. Dicho logro fue parte de un eslabón de cambios institucionales que se venían perfilando desde la reforma de 1983. El objeto de la reforma fue reforzar la libertad política del municipio, así como su autonomía administrativa y económica (Guillén y Ziccardi, 2004: 26-29).

Junto a los cambios legales, hubo procesos políticos y financieros que provocaron más cambios en el orden municipal; según Miguel Bazdresch se manifestaron cuatro transiciones. A la legal, conocida y que se explica en las reformas constitucionales al Artículo 115 en 1983 y 1999, se sumaron otras tres: la política, la hacendaria y de innovación gubernamental. La primera se entendió como un proceso de apertura política en los gobiernos municipales; la hacendaria consistió en fortalecer las finanzas y la hacienda pública: los ramos 33 y 28 fueron el resultado de este proceso de cambio institucional. La cuarta consistió en un cambio cultural circunscrito a la innovación gubernamental, para ya no depender de los ámbitos estatal y federal. Aunque incipiente es de mucho aliento, y aquí la gobernanza como práctica y en su vertiente instrumental tendría mucho que aportar. De esta forma el municipio transitó en cuatro líneas de cambio: una jurídica, otra política, una fiscal y otra circunscrita a la introducción de nuevas prácticas (Bazdresch, 2005: 257-285).

No obstante, vistas las reformas al Artículo 115 Constitucional desde el proceso de descentralización, éstas han fallado por no avanzar al ritmo y exigencias de algunas regiones y localidades. Al final hay reformas constitucionales paradójicas;

> […] si de 1982 a 1994, el problema fue la lentitud en las iniciativas descentralizadoras, de 1994 a 2000 fue el aceleramiento de la descentralización en algunas áreas de la política pública que provocaron desquicios en la administración y las capacidades de los gobiernos estatales y municipales (Cabrero, 2004: 35).

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 17 22/08/19 16:45

Pese a los graves problemas que arrastran los municipios y que hoy nos encontramos en otros debates, en el sentido de ampliar o limitar sus atribuciones, o crear otras instancias de gobiernos o que haya agendas traslapadas (Meza, 2017), los municipios mexicanos tuvieron, al menos, cuatro méritos históricos durante el siglo xx. A decir de Mauricio Merino, el primero consistió en haber sido la base para la construcción del Estado-nación. El segundo en haber ofrecido estabilidad y los medios de gobernación aun en los episodios de mayor centralismo político. El tercero en haber encabezado la apertura democrática que después se trasladó a otras partes del sistema político, y el cuarto en haber cubierto el espacio vacío que dejó la salida de la burocracia federal (Merino, 2005).

En cuanto a los problemas que Jorge Ceja nos enlista, se puede decir que hay en la agenda de problemas un inventario amplio y variado: 1. La modernización y gestión de la administración pública local, sus innovaciones, sistemas de información y transparencia, sus finanzas y el mejoramiento de sus niveles de eficacia y eficiencia. 2. La presencia de mujeres en los gobiernos locales y las condiciones bajo las cuales éstas ejercen su autoridad. 3. Las diferentes situaciones de los municipios que, dada su ubicación geográfica y recursos disponibles, resultaron afectados por actividades productivas y económicas. 4. La composición étnica y pluricultural de la población local. 5. Las relaciones de carácter intergubernamental, aquellas dadas entre los ayuntamientos, la federación y los gobiernos y congresos estatales. 6. Los procesos de descentralización y la autonomía municipal, las participaciones federales y estatales y la política fiscal. 7. El desarrollo local, urbano, sustentable y regional, y el impacto ambiental sobre el territorio. 8. Los servicios públicos municipales. 9. La seguridad pública y las actividades delictivas. 10. Los derechos humanos. 11. La política social, los programas sociales asistenciales, y el nivel o calidad de vida de la población local. 12. La emigración, sus efectos culturales, económicos y políticos. 13. El funcionamiento de los ayuntamientos y cabildos, su coexistencia con los partidos políticos y las organizaciones gremiales, sectoriales o territoriales, la reconfiguración del poder local. 14. La participación ciudadana, la planeación participativa y la incidencia de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, de los movimientos sociales y de la sociedad civil en general sobre las políticas públicas. 15. El mejoramiento de la normatividad y los procesos de liberalización política en curso. 16. Los procesos electorales y alternancia política. 17. La relación entre democracia, gobernabilidad e inclusión social (Ceja Martínez, 2007: 33-34).

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 18 22/08/19 16:45

De este modo, y en un contexto donde el municipio mexicano es complejo y variado, la gobernanza se quiere implantar. Ante dicha realidad se debe ser enfático en que el discurso y propuesta de gobernanza, con base en los casos y territorios de estudio, parece tener más eco en contextos de municipios metropolitanos y urbanos. Ante esta situación y si la gobernanza tiene eco y forma parte de la perspectiva con la que se abordan y quieren resolver sus problemas, el reto analítico es saber qué medida, grado o forma es posible o no.

Los pilares de observación

Después de esbozar algunos elementos positivos de la gobernanza, se debe precisar que ésta tiene sombras que pueden radicar en el Estado, el mercado o en la sociedad, en la medida que actores e instituciones amparados en las oscuridades, tengan poder para ejercer el control en el proceso de gobernar y, por lo tanto, desviarse de su sentido prescriptivo (Peters, 2015). También se puede decir metafóricamente que la gobernanza tiene grietas, es decir, hendiduras y aberturas en su llamativa piel.

Por llamativa que sea la gobernanza, no se debe ignorar el contexto, ni desecharla por tener grietas. Una forma para avanzar en una discusión útil para las ciencias sociales, es no perder la relación básica y fundamental entre categoría y dato. Lo anterior condiciona que en este oficio sea importante pensar con coherencia y lógica, ubicar y delimitar un problema y que, en la selección de una teoría, categoría o marco analítico, se reflexione acerca del diseño metodológico para recabar e interpretar la evidencia empírica, en función de los imperantes que nos marca la realidad.

De este modo, en el Seminario de Gobierno Local y Gobernanza que dio origen a esta obra colectiva, se partió de lo antes mencionado como algo básico y esencial en la labor académica. Con un plan de trabajo, se leyó directamente a los autores forjadores de la gobernanza y que han estudiado el problema de los gobiernos locales en México. En esta primera parte se comprendieron y debatieron sus ideas considerando el contexto nacional, regional o local de los gobiernos, así como el tema u objeto de análisis en el cual iban a poner a prueba la gobernanza. Luego, en la siguiente parte del seminario, los integrantes (el grupo de autores) presentaron sus escritos la luz de los autores del curso y la evidencia que recaban. En esta parte, el seminario fue un taller donde se discutieron e hicieron comentarios y observaciones. *Se acordó que los textos podrían observar las grietas y sombras de la gobernanza; dar cuenta de sus bondades*

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 19 22/08/19 16:45

y fortalezas si es que existía, cómo o en qué *se daba en la temática estudiada; o bien por qué no se daba.* Y después de dictaminada, el resultado es la obra que ahora se presenta.

Si la noción de gobernanza implica un espacio de interacción entre el Estado, sociedad y mercado, el reto es de índole empírica, y pocos hacen suyo esto. No ubican y precisan cómo se da el discurso de la gobernanza en la práctica política; no delinean la estructura de poder de las redes de actores e instituciones implicadas, ni determinan su lógica e intencionalidades políticas en su interacción; no se esfuerzan por ponerla a prueba; no esbozan el tipo de cooperación o coproducción en las políticas públicas; las relaciones que se instauran entre el gobierno, la sociedad y el mercado; si hay o no gobernanza y de qué tipo o en qué grado; qué nuevos mecanismos de participación o asociación existen, o bien si hemos resuelto algunos viejos problemas que ahora queremos revestir con nuevos enfoques o lentes.

De lo anterior se desprenden varios estudios de caso; cinco de los capítulos se centran en los gobiernos municipales del área metropolitana de Guadalajara, ya sea de un gobierno en particular, su interacción entre ellos o con el Gobierno del Estado. El último es un estudio del municipio de Tapachula, Chiapas.

La estructura del libro y los hallazgos

El primero de los textos es de Arturo Doroteo Torres Verdín, con el título "La gestión de la red del Fondo Metropolitano de Guadalajara desde la perspectiva de la gobernanza". El autor se propone analizar dicho fondo con base en el modelo y tipología que construyen Erik-Hans Klijn y Chris Skelcher. Su intención es clarificar la red gubernamental en el fondo y sus implicaciones políticas, urbanas y financieras; y el interés por poner a prueba empíricamente el modelo y ver las características específicas de su caso de estudio.

Previo a esto, pule su lente de observación al rastrear los orígenes de la gobernanza en general; presenta así una evolución del concepto e ilustra cómo remplazó a la "nueva gestión pública". Este apartado realza las implicaciones teóricas y prácticas que tiene la gobernanza en los estudios gubernamentales. Posteriormente se centra en el trabajo de Klijn y Skelcher; lo precisa y diferencia en él modelos específicos de redes de gobernanza y la relación que tienen con la democracia representativa. Así distingue y clarifica el de la incompatibilidad, la complementariedad, el transicional y el instrumental. Cierra el apartado con el esbozo de algunas posturas críticas a la noción de gobernanza.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 20 22/08/19 16:45

Terminada la exposición teórico-conceptual, se adentra en el caso de estudio. Se contextualiza al Consejo Metropolitano como la instancia donde se decide al asunto del Fondo Metropolitano. Se delinea su integración y operación, en particular el manejo de los recursos y cómo se estructura la red institucional implicada. Luego se pone a prueba el modelo, con la intención de dar cuenta del tipo de red instituida. La red constituida es de incompatibilidad. Enfático, dice que, si bien la gobernanza es el modo de gobernar en democracia y complementario a ella, en su caso de estudio la cooperación se da en una idea de gobernanza jerárquica en la que, si bien hay desequilibrios, la rendición de cuentas subsana sus debilidades de estar cerrada a actores externos. El dominio estatal y cómo está diseñado el Fondo Metropolitano –pues el recurso es de origen federal–, sitúan el problema en si es posible transitar a otro modelo de gobernanza ante la conformación de nuevos mecanismos que son resultado de la Ley de Coordinación Metropolitana, en el área metropolitana de Guadalajara.

Luego sigue el capítulo de Santos Joel Flores Asencio, intitulado "La gobernanza a prueba: el caso del Reglamento de Participación Ciudadana de cuatro municipios del área metropolitana de Guadalajara". Plantea cómo el discurso político-gubernamental de la gobernanza se inserta en la demanda y necesidad de un cambio, ante el hartazgo de la ciudadanía con los partidos y la clase política. Con base en la perspectiva de la gobernanza, nos ilustra las redes de actores e instituciones que operaron en los gobiernos de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tlajomulco de Zúñiga, para insertar este enfoque que impregna su acción gubernamental y se "cosifica" en cuatro reglamentos.

En su texto, el enfoque de la gobernanza y a partir de los casos estudiados, se dice y ostenta como un "modo de gobernar". De ahí que, antes de que devele la lógica de interacción y la forma como se pone en práctica, revise teórica y conceptualmente a la gobernanza. De la literatura empleada para abordar su problema y objeto de estudio, hace énfasis en el trabajo en redes, la horizontalidad, las nuevas relaciones y sistemas de gestión que la perspectiva de gobernanza enarbola. Hecho esto, se da a la tarea de "ponerla a prueba". Se fija el reto de ver cómo opera la gobernanza y contrastar el discurso con la práctica política y gubernamental. Contextualiza política e institucionalmente esta inquietud con el ascenso del "alfarismo"; así comprende los movimientos políticos, grupos, redes y el liderazgo.

Hecho lo anterior, se centra en el proceso de implementación de los Reglamentos de Participación Ciudadana para la Gobernanza en los cuatro municipios antes mencionados. Con posición analítica, crítica y reflexiva,

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 21 22/08/19 16:45

contrasta en el diseño institucional de estos ordenamientos municipales lo que dice el discurso académico con la práctica política, así como las relaciones sociales instituidas a su alrededor. Esto le permite visualizar las "causalidades políticas". Delinea la trama y la lógica de las redes políticas y ciudadanas y sus acciones convergentes. En la plataforma "Haz tu Ley" se ubican posiciones y movimientos de actores e instituciones, como el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), la Escuela Mexicana de Participación Ciudadana, la empresa INDATCOM, los ayuntamientos metropolitanos, el Congreso de Jalisco, legisladores locales y federales en concreto, así como políticos y personas de la llamada sociedad civil, empresariado y la academia.

El capítulo pone sobre la mesa los consensos discursivos. La definición común de la gobernanza. Las relaciones intergubernamentales y los mecanismos de cooperación y coordinación para homogeneizar también acciones. Los ordenamientos, aunque varían en forma, son parecidos en lo sustantivo. Institucionalmente, consideran una participación *neocorporativa* en consejos municipales, de zona y sociales. Incluyen mecanismos de democracia directa, democracia interactiva y de rendición de cuentas. En el plano de la implementación y la coyuntura, se centra en lo realizado entre 2015 y junio de 2017. Encuentra algunos datos interesantes sobre lo que los cuatros ayuntamientos realizaron pero no modifica sustantivamente la forma de gobernar. Mención especial merece la "ratificación de mandato", que política y mediáticamente ha sido central en los gobiernos de Movimiento Ciudadano y que no se había podido efectuar. La observación del autor, de que no era vinculante y sólo sirvió para la promoción del alcalde, es pertinente.

Su trabajo es un buen análisis de la política pública. Hace de lado la inocencia académica. De forma escrupulosa, desmenuza las redes, relaciones y estrategias en este movimiento de "ciudadanización de la política". Lo anterior le permite concluir que, lo que se está haciendo, es "burocratizar la participación ciudadana", por mucho que se presenten los reglamentos como los avanzados del país. El problema, como un proceso de o hacia la gobernanza, implica cambiar prácticas sociales y culturales en la ciudadanía y en los gobiernos, más allá de la lógica de grupos políticos. No basta con formalizar y decretar que se implantará la gobernanza, sino que realmente se den procesos de aprendizaje en esta dirección.

El capítulo de Roberto Iván Piedra Ascencio, "La política social en tiempos de la gobernanza y la participación ciudadana: vicisitudes y experiencias del caso Zapopan Presente", parte de la premisa de que los gobiernos han sido rebasados; por lo tanto, hay en la gobernanza y la participación ciuda-

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 22 22/08/19 16:45

dana un llamado y esfuerzo para mejorar la relación en las políticas públicas, sobre todo en la política social. El caso del programa "Zapopan Presente" es un incipiente caso de coproducción; de ahí que el autor se proponga valorarlo en la justa dimensión con los lentes de la gobernanza.

El reto teórico y empírico de este capítulo es hacer coincidir el enfoque de la gobernanza y lo que estudios de la participación en México han dilucidado. Así, hace un rastreo por separado de ambas inquietudes, para hacerlas coincidir en la premisa de que lo necesario es construir un espacio social. El autor plantea que la relación surge cuando la dimensión programática-técnica e institucional de la política social local toma en cuenta las relaciones de poder y, en ella, el de la participación ciudadana. En este sentido, el gobierno local es menos rígido y más plural.

En términos de la realidad, el autor dice que, impulsado por la descentralización, es sabido que hubo un *big bang* de la política social en el orden municipal, por un lado, y que por mucho tiempo, también en este ámbito, la participación ciudadana ha sido utilizada en esquemas de simulación. Si bien es cierto que la política social ha conseguido resultados favorables en el plano técnico, la participación ciudadana no ha tenido avances o mejoras. Al final, lo que se ha instituido es que el discurso de la política social ha sido aprovechado políticamente, y que la política social no se ha renovado, pues se sustenta en esquemas tradicionales de diseño e implementación.

En este sentido, política social y participación ciudadana tienen en la gobernanza, en el contexto local, la oportunidad de construir espacios de diálogo, cogestión y coproducción, más allá de los esquemas tradicionales. Ya adentrándose en el caso, plantea que la coproducción es un nivel muy avanzado de diseño e implementación de la política social municipal, pues en ella los ciudadanos no son espectadores sino ciudadanos activos. Lo anterior es la base para analizar el programa "Zapopan Presente", que tenía por objeto proveer útiles escolares, mochilas, uniformes y calzado.

El programa estudiado no es el primero en el municipio ni en el área metropolitana de Guadalajara, por ello el autor da cuenta de programas previos y el contexto en el que se crea e implementa. Lo que quiere resaltar es que, ante los problemas que generó, cámaras y asociaciones de comercio afectadas demandaron y lograron que se hicieron cambios significativos. El resultado de los nuevos esquemas de difusión del programa, diseño, implementación, logros inmediatos y perceptibles, participación, la entrega del material, la organización, prácticas y relaciones, pueden ser vistos bajo los esquemas de un incipiente esquema de coproducción en la política social municipal. Por lo

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 23 22/08/19 16:45

anterior, Piedra Ascencio hace énfasis en que, en la política social municipal, el gobierno y la ciudadanía pueden iniciar una etapa de desarrollo hacia la coproducción como un proceso en los que los esquemas de la gobernanza.

El capítulo de Ana Margarita Vázquez López se intitula "La ampliación de las responsabilidades municipales y la política social. El caso de las intervenciones para los adultos mayores en Guadalajara". Con base en una interpretación del inciso en la Fracción III del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscitando que los municipios emerjan en la política social, el texto se centra en los programas hacia el adulto mayor implementados por el gobierno del partido Movimiento Ciudadano en Guadalajara. Antes de adentrarse en el caso de estudio, se hace una exhaustiva recapitulación de los programas diseñados e implementados en México y Jalisco; no sin antes sentar las bases teóricas para comprender los problemas generales y particulares de los gobiernos municipales en México.

De los problemas que tienen los gobiernos municipales en México, sobresale la frecuente falta de correspondencia entre las atribuciones y competencias que tienen o reclaman, con su territorio y contexto. Antes de esbozar el caso de estudio, el capítulo delinea los cambios institucionales en los que ha estado inmerso el municipio en el país, las consecuencias que trajo la descentralización y el interés de los gobiernos municipales en temáticas que, si bien muestran buena intención, no ayudan o resuelven problemas de fondo: tal es el caso de la política social.

De este modo, el texto se adentra en el estudio de la política social en Guadalajara. Da cuenta del contexto demográfico y los cambios institucionales. Se aboca al análisis del programa "Eres Nuestro Orgullo", mostrando la forma como opera y el apoyo dado a la población objetivo. Luego pone en la palestra las problemáticas que surgen de su puesta en práctica y cómo contrastan con las reglas de operación. En el análisis de la implementación de dicho programa, observa la superposición organizacional y económica con otros programas federales y estatales. Hace notar la forma como el programa y la política social se llevan considerables recursos financieros del presupuesto total del municipio.

El texto evidencia cómo esta "buena intención" forma parte de una arena social y de este modo, siguiendo a Norma Long, de manera crítica y reflexiva –sin que ello suponga estar en desacuerdo con el programa en sí– concluye que el programa tiene "buenas intenciones", pero no corresponden a las capacidades institucionales, actividades y agendas nodales en las que ayuntamiento podría coadyuvar a mejorar la calidad de vida de la población.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 24 22/08/19 16:45

En matices más específicos, el capítulo señala que no hay la cooperación mínima entre entes gubernamentales para coordinarse en la política social y que los programas sociales se diseñan e implementan alejados de lo que buscan resolver.

El capítulo de Sagrario Paredes Vargas, titulado "La participación de las organizaciones de la sociedad civil en los fideicomisos. El caso de la Asociación 22 de Abril en Guadalajara, AC y el Fideicomiso de Apoyo de Seguridad Social", no sólo resalta que las organizaciones de la sociedad civil son ajenas al Estado y al mercado, al defender sus intereses y interactuar colectivamente frente a ellos. No sólo emergen y proliferan formas de organización distintas a las corporativas, sino también inciden en las agendas y las políticas públicas. En esto se busca relacionar la gobernanza con mecanismos asociativos y participativos. De este modo, en el caso de estudio se plantea, luego de hacer un esbozo teórico de la gobernanza, si es posible observar procesos o mecanismos de gobernanza de la Asociación 22 de Abril en Guadalajara, AC con los diferentes gobiernos, cómo son o de qué características son.

Su texto analiza los diferentes procesos de participación que la Asociación 22 de abril en Guadalajara, AC en su batalla por institucionalizar y mantener activo el Fideicomiso de Apoyo de Seguridad Social (FIASS). El caso sociológicamente es muy concreto, puede ser analizado desde diferentes enfoques y aristas del problema. Pero como organización social, bien valdría la pena poner a prueba los lentes de la gobernanza y contrastarlos al menos con otros, en este caso, los de la acción pública. Y esto es lo que hace el texto de Paredes Vargas. Si la gobernanza implica participación y una forma de interacción, debe valorarse que una categoría y su arsenal no siempre aplican ni puede estar en todos lados.

De este capítulo se debe valorar cómo el medio académico abusa de una categoría sin el cuidado conceptual y metodológico. Se hace revisión sobre los conceptos vitales para dicha comparación (organizaciones de la sociedad civil, gobernanza y acción pública), con el fin de establecer las bases para analizar la participación de la Asociación y sus implicaciones, así como los actores y mecanismos dentro de los cuales se da dicha participación.

Después, el texto presenta un apartado en el que se exponen los sucesos del 22 de abril en Guadalajara y el surgimiento tanto de la Asociación como del FIASS, con el objetivo de contextualizar el caso de estudio y comprender mejor el papel que la Asociación ha tenido dentro del fideicomiso a lo largo de sus 24 años de existencia. Con el marco anterior, se intenta analizar y entender al Fideicomiso de Apoyo de Seguridad Social, que se creó para atender

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 25 22/08/19 16:45

sus demandas y las secuelas que dejaron las explosiones a los damnificados. Así, se bosquejan las características institucionales del fideicomiso; su forma de integración, atribuciones, competencias y la forma como se ha dado la relación entre los diferentes gobiernos y la Asociación.

En la vida e interacción de ambas instituciones, se identifican cuatro fases. La primera inicia con la tragedia y el fin del gobierno priista. La segunda inicia con el primer gobierno de alternancia en Jalisco (panista) y finaliza con dicho sexenio (administración de Alberto Cárdenas). La tercera abarca los dos gobiernos panistas de Francisco Ramírez y Emilio González. La última inicia con el gobierno de Aristóteles Sandoval y termina el 22 de abril de 2017.

El análisis del caso concluye que no se cuenta con mecanismos institucionalizados que den certidumbre a la participación de la Asociación en algo que ya está formalizado: el Fideicomiso. El caso permite visualizar que, aunque en el discurso político y de la función pública se enarbole una activa participación, a los gobiernos les resulta incómodo. Al final se concluye que la resolución del problema de atención comenzó bajo un modelo tradicional de resolución de conflictos por parte de las autoridades, pero con el paso del tiempo se modificó hacia un modelo de cogobieno. No obstante, más que un proceso hacia la gobernanza, es un proceso hacia la acción pública.

El último capítulo, de Edelmira Villazana Díaz, se titula "Redes de actores y mediación en la implementación de políticas públicas enfocadas al desarrollo territorial en el municipio de Tapachula, Chiapas". En el documento se analiza a este municipio bajo la premisa de que no existe un amplio y acabado proceso de mediación entre los actores para promover la cooperación y el consenso, que permita la construcción de un acuerdo social global-local. La necesidad de un acuerdo de este tipo radica en que permitiría mejorar las políticas públicas en las diferentes etapas del ciclo de vida de éstas. Para ello se utiliza el marco analítico propuesto por Piere Muller.

Antes de adentrarse en el territorio de estudio, se comprenden y analizan los cambios en que ha estado inmersa la administración pública mexicana, en concreto las características, problemas y heterogeneidad del municipio en nuestro país. Luego se expone y debate la gobernanza como la perspectiva vigente que pretende resolver los viejos problemas gubernamentales. Este apartado concluye que, siendo esta aspiración loable, lo difícil es encontrar un "método de gobernanza" único; para ello será importante considerar el contexto y los problemas estructurales de muchos municipios del país y sus gobiernos.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 26 22/08/19 16:45

Aun cuando ha habido procesos de descentralización y el municipio haya estado inmerso en cambios institucionales, lo local, territorial, el contexto y las escalas de interacción y observación, son fundamentales en el análisis de las políticas públicas.

Se contextualiza a este municipio del sureste de Chiapas: sus características socioeconómicas y demográficas; se resalta su estatus como lugar de tránsito y migración; se bosquejan sus dinámicas sociopolíticas: los actores e instituciones, así como las redes políticas instauradas. Se delinean las instancias de participación ciudadana y las dependencias que diseñan e implementan las políticas públicas con enfoque territorial. Hecho lo anterior, se observan los procesos de mediación y se concluye que, en el municipio estudiado, la estructura de la red sólo considera la participación limitada a los sectores económicos e ignora a la sociedad civil; por lo tanto, el acuerdo social es parcial, lo que condiciona que el gobierno local esté bajo directrices exógenas (gobiernos federal, estatal y de entes globales) y que cuando hay proyectos locales más allá de lo que estipula el Artículo 115 Constitucional, éstos tengan tintes electorales.

Finalmente, queda decir que esta obra reúne capítulos preocupados por visualizar empíricamente procesos de gobernanza en las políticas públicas en el orden local, y por entrar al debate teórico-metodológico serio, lo que esperamos haberlo logrado. Empero, lo más importante es que el conocimiento vertido pueda aportar y crear espacios de diálogo que incidan en la acción gubernamental.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (1991). "Estudio introductorio". *Problemas públicos y agenda de gobierno.* México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-72.

----- (2003). "La nueva gobernación". *Acta Republicana. Política y Sociedad.* Universidad de Guadalajara, núm. 2, pp. 9-21.

----- (2006). *Gobernanza y gestión pública.* México: FCE.

Arellano Ríos, Alberto (2010). "La gestión pública: un nuevo enfoque para los viejos problemas burocráticos". Alberto Arellano *et al. Del discurso a la práctica. Cuatro estudios acerca la administración pública en Jalisco.* Zapopan: El Colegio de Jalisco, pp. 29-63 y 163-172.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 27 22/08/19 16:45

----- (2011). "El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional". *Región y Sociedad.* El Colegio de Sonora, vol. 23, núm. 52, pp. 59-90.

Arroyo, Jesús y Antonio Sánchez (2003). "Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional". Enrique Cabrero (coord.). *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción.* México: CIDE, pp. 87-127.

Aziz, Alberto y Jorge Alonso (2009). *México, una democracia vulnerada.* México: CIESAS-Miguel Ángel Porrúa.

Bevir, Mark (2012). "Reply to critics". *Comparative European Politics,* núm. 10, 23 de enero, pp. 634–641

Bazdresch Parada, Miguel (2005). "La transición en el gobierno municipal". Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.). *El Estado mexicano: herencias y cambios. Globalización, poderes, y seguridad nacional.* México: Cámara de Diputados-CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, pp. 257-285.

Cabrero Mendoza, Enrique (2004). "Descentralización y desarrollo local: ¿procesos paralelos o convergentes?". Rafael Tamayo Flores y Fausto Hernández Trillo (coords.). *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?.* México: Tecnológico de Monterrey-International Center for Scholars Woodrow Wilson-CIDE-Miguel Ángel Porrúa, pp. 33-41.

Camou, Antonio (1997). *Gobernabilidad y democracia.* México: IFE (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 6).

Ceja Martínez, Jorge (2007). "El envejecimiento prematuro de la alternancia política municipal en Jalisco". *Estudios Jaliscienses.* Zapopan: El Colegio de Jalisco, núm. 70, pp. 32-43.

Evans, Mark (1998). "Análisis de redes de política pública: una perspectiva británica". *Gestión y Políticas Públicas,* vol. VII, núm. 2, pp. 229-266.

Frey, Klaus (2008). "Development, good governance and local democracy". *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, núm. 2, pp. 39-73.

Gomá, Ricard (2017). Director e investigador del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de la Universidad de Barcelona. Entrevista realizada por el autor el 17 de mayo.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 28 22/08/19 16:45

Guillén, Tonatiuh y Alicia Ziccardi (2004). "Introducción: parámetros de la reforma municipal en México". *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república.* México: UNAM-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, pp. 5-48.

Heclo, Hugh (1978). "Issue Networks and the Executive Establishment". Anthony King (ed.). *The New American Political System,* Washington: American Enterprise Institute.

Hernández Díaz, Ana María (2006). "Relaciones intergubernamentales". *Espacios Públicos,* vol. 9, núm. 18, pp. 35-63.

Klijn, Erik-Hans (2005). "Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto". Agustí Cerrillo i Martínez (ed.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Public-Institute Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 213-244.

----- y Chris Skelcher (2007). "Democracy and governance networks: compatible or not?" *Public Administration,* vol. 85, núm. 3, pp. 587–608.

Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflicts.* Nueva York: Cambridge University Press.

Kooiman, Jan (1993). "Social-Political Governance: Introducction". *Modern Governance. New Government-Society Interacctions.* London-California-New Delhi: SAGE Publications.

----- (2005). "Gobernar en gobernanza". Agustí Cerrillo i Martínez (ed.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Públic-Institute Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 57-81.

March, James G. y Johan P. Olsen (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política.* México: FCE.

Merino, Mauricio (2005). "Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional". Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.). *El Estado mexicano: herencias y cambios. Globalización, poderes y seguridad nacional.* México: Cámara de Diputados LIX Legislatura-CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, pp. 288-292.

Merton, Robert K. (1992). *Teoría y estructuras sociales.* México: FCE.

Meza, Oliver (2017). "Funciones en traslape. ¿Qué agenda para qué orden de gobierno?" Alberto Arellano Ríos (coord.). *Políticas públicas y territorio.*

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 29 22/08/19 16:45

Diseño e implementación de programas gubernamentales en Jalisco. Zapopan. El Colegio de Jalisco-Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno-CUCEA, pp. 29-55.

Nohlen, Dieter (2011). "El contexto en el análisis politológico", *Intersticios Sociales. Revista Semestral de Ciencias Sociales y Humanidades.* Zapopan, vol. 1, núm. 2.

OCDE (2001). "Executive Sumary". *Cities for Citizen. Improving Metropolitan Governance.* Paris.

Peters, Guy (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política.* México: Gedisa.

Peters, Guy B., y Pierre Jon (2005). "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza". Agustí Cerrillo i Martínez (ed.). *La gobernanza hoy*: 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Institute Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 37-56.

----- (2015). "Governing in the Shadows: Alternative Forms of Legitimation". Cuarta conferencia magistral del III Congreso Internacional de Ciencia Política, Universidad de Guadalajara, 17 de julio.

Sosa López, José de Jesús (2012). "Gobiernos locales y desarrollo territorial en México". *Frontera Norte.* El Colegio de la Frontera Norte, vol. 24, núm. 47, pp. 171-192.

Santos, Boaventura (2007). "Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social como legalidad y política cosmopolita subalternas". Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez (eds.). *El derecho y la globalización desde abajo.* España: Anthropos, pp. 39-62.

Thelen, Kathelen y Steinmo, Sven (1992). "Historical institutionalism in comparative politics". Kathelen Thelen; Sven Steinmo y Frank Longstreth. *Historical institutionalism in comparative politics: State, society and economy.* Nueva York: Cambridge University Press, pp. 1-32. Disponible en http://spot.colorado.edu/~steinmo/

Wright, Deil (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales.* México: FCE.

Ziccardi, Alicia (2003). "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local". *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local (Memorias).* México, UNAM-COMECSO-INDESEOL, pp. 30-41.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 30 22/08/19 16:45

LA GESTIÓN DE LA RED DEL FONDO METROPOLITANO DE GUADALAJARA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNANZA

Arturo Doroteo Torres Verdín*

Introducción

Este estudio presenta un análisis del funcionamiento de la red del Fondo Metropolitano de Guadalajara. Para ello se utiliza una metodología específica de gobernanza que busca guiar al lector en lo polisémico de ese concepto y, al mismo tiempo, explicar el entramado gubernamental que opera en el manejo del referido del Fondo Metropolitano, en un abordaje enfocado únicamente en la configuración de esta red.

La importancia de este trabajo de investigación recae en dos aspectos:

1. El primero es la clarificación de la red gubernamental local que opera el Fondo Metropolitano a la luz de la gobernanza y, con ello, contribuir al entendimiento de esa red en un esfuerzo necesario, debido a las implicaciones políticas, urbanas y financieras que ésta tiene en la agenda metropolitana de Guadalajara.
2. El segundo es la prueba empírica de un modelo de análisis de la gobernanza (que hasta el momento sólo ha sido teórico) a un caso específico de orden local, que también contribuya a la delimitación de este vago concepto en la construcción de una teoría general mediante la innovadora aplicación de esta metodología en la frontera de la discusión teórica.

Para ello, el texto inicia con una discusión teórica sobre la gobernanza, que busca guiar al lector sobre el significado de este concepto por medio de

* Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara, y Maestro en Políticas Públicas por El Colegio de Jalisco (tercera generación 2015-2017).

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 31 22/08/19 16:45

una revisión a una parte de los autores contemporáneos e influyentes en el tema y, con ello, acotar el campo teórico sobre el cual se basa este estudio, lo cual incluye una primera presentación de las categorías establecidas por Klijn y Skelcher (2007) y que es la metodología de análisis de este artículo, las cuales consisten en cuatro categorías heurísticas que permiten diferenciar distintas interacciones de redes de gobernanza y democracia.

Posteriormente, se describe la forma en que opera la red del Fondo Metropolitano de Guadalajara, abordando brevemente su historia y los aspectos generales de su manejo. Esto es complementado en el apartado siguiente con el uso de la metodología ya comentada, la cual puntualiza el funcionamiento del modelo de gobernanza en el que se encuentra posicionado el Fondo Metropolitano y se acompaña de forma complementaria con una delineación hipotética de lo que sería su estadio actual si su configuración correspondiera a cualquier otro de los modelos de gobernanza sugeridos en la metodología.

Para finalizar, se presentan las conclusiones de esta investigación, las cuales no poseen un carácter prescriptivo sobre la adopción de algún modelo de gobernanza en particular, sino descriptivo del existente, ilustrando lo que supondría un modelo alternativo de gobernanza para la red del Fondo Metropolitano basado en la metodología propuesta y proponiendo una serie de consideraciones basadas en la revisión teórica, para acotar una definición de la gobernanza.

El estudio de la gobernanza

La gobernanza es un tema que ha estado presente en el campo académico durante las dos últimas décadas y no ha terminado de permear del todo en el ámbito político, pero en el que muchos actores de la arena pública ya han mostrado interés, así como una apropiación formal e institucional del tema, por lo que es importante hacer una revisión teórica del mismo que dé cuenta de su origen, evolución y, por supuesto, las posturas críticas que ha suscitado.

Orígenes y evolución de la gobernanza

Este concepto (re)surge[1] como una nueva modalidad de gobernar, complementaria y no sustitutiva de la democracia, en la que se busca la transforma-

[1] Para mayor detalle sobre el regreso de este arcaísmo, consultar la obra de Dente y Coletti citada en este trabajo: "Measuring Governance in Urban Innovation". *Local Government Studies* núm. 37, y de Aguilar Villanueva. *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann, 2010.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 32 22/08/19 16:45

ción del aparato, prácticas e instituciones públicos hacia formas más cooperativas con la sociedad y el mercado, en la que se abandona la gobernación ejercida por el "Estado de bienestar", resquebrajado por las crisis económicas derivadas del bajo crecimiento y la inflación, causados a su vez por el engrosamiento del Estado (Carmona: 2012: 32).

La gobernanza es en realidad un arcaísmo; ha reaparecido en el escenario teórico político –para el caso mexicano– mediante los estudios que parten desde el enfoque de la administración pública, que han sido sus principales promotores y beneficiarios, quedando mucho qué decir desde la Ciencia Política, la Sociología u otras ramas de la ciencia que abonen a una discusión de mayor profundidad.

Tomando esto en consideración, la gobernanza se define como "la forma compleja por la cual una sociedad puede ser dirigida en torno a un objetivo colectivo" (Dente y Coletti: 2006: 47); su popularidad actual se debe a su capacidad teórica de articular actores, grupos y organizaciones públicas, sociales y privadas en la definición de metas públicas, objetivos, valores y, consecuentemente, en la construcción de políticas públicas que busquen reflejar esas definiciones de prioridades.

Uno de los mayores expositores de este tema en México es Luis Aguilar Villanueva, para quien esta transformación es una respuesta a la incapacidad del Estado para conducir adecuadamente los temas de interés de la sociedad, del mercado y de su propia agenda, ya que ha quedado rebasado por la realidad, que está en constante evolución, y en la que los recursos propios del Estado, sean técnicos, humanos, financieros o de cualquier otra índole, resultan insuficientes (Aguilar: 2003: 21).

Frente a estas carencias, un paradigma anterior fue la "nueva gestión pública" (NGP), que llegó impulsando una asimilación por el Estado de los modos y prácticas presentes en el sector privado o, mejor dicho, en el mercado, transformando sus aparatos públicos en agencias que buscasen la eficiencia, la competitividad, delegación de atribuciones y responsabilidades a sus unidades administrativas locales o funcionales, permitiendo la participación de organismos sociales y privados en la provisión o atención de sus deberes públicos, conllevando con ello a un adelgazamiento del Estado, obsoleto y anquilosado.

No obstante, la visión de la NGP –ahora comprendida dentro de la "nueva gobernación" que expone Aguilar– no terminó de llevar a cabo los cambios propuestos, transformando al ciudadano en un cliente que consume servicios de un monopolio de forma cautiva, sin la posibilidad de elegir otra institución

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 33 22/08/19 16:45

que no sea la prevista por el Estado para ello. La NGP parte de externalizar los servicios y mejorar la atención ciudadana, pero a diferencia de la gobernanza, no busca incorporar formas de participación de la sociedad y del mercado en la selección de prioridades de atención pública, toma de decisiones o directamente en la transformación del Estado en un agente coordinador más que en el agente rector de la sociedad.

Como ya se mencionó, este concepto evoluciona conforme los académicos han disertado sobre su aplicación y, hasta cierta forma, acerca de su relación con la realidad. Por ejemplo, Aguilar Villanueva marca un refinamiento respecto a su postura anterior, revisada párrafos atrás. En este último planteamiento, la gobernanza aparece referida con más abundancia y la NGP es vista como su precursora (Aguilar: 2013: 292-306). De igual forma, el planteamiento de este autor sobre la insuficiencia del Estado se mantiene, acentuando el cuestionamiento sobre si el gobierno gobierna, es decir, si está en condiciones de dirigir a la sociedad, introduciendo la gobernanza como un concepto postgubernamental donde el gobierno es un agente de dirección necesario, pero insuficiente.

Un antecedente más remoto y que también da cuenta de la evolución de la gobernanza es el de Kooiman. En su primer escrito sobre el tema, este autor expone una distinción en cuanto a la *gobernación* efectuada por actores político-administrativos y la *gobernanza* como el conjunto de patrones que emerge del gobierno entre actores sociales y los político-administrativos, con una tendencia a externalizar o privatizar determinadas acciones del sector público y en donde existe una clara preferencia por las alianzas entre el sector público y el sector social o privado (1993: 2), en lo que hoy podríamos llamar "cogerencia" y que sería retomada por Aguilar en otros de sus escritos.[2]

Otra distinción primaria que hace este académico es la de establecer interacciones en dos sentidos, no una relación lineal del gobierno hacia la sociedad. Esto se debe a que ningún actor posee por sí solo todos los conocimientos o recursos para atender los problemas complejos contemporáneos.

Para 2005, la obra de Kooiman se había ampliado, llegando a distinguir con claridad redes de interdependencia entre actores y organizaciones del ámbito público y de fuera de éste, ofreciendo además categorías analíticas en los modos de gobernanza, que son:

[2] Para más información, consultar los libros: *Gobernanza y gestión pública,* México, FCE, 2006, y *Gobierno y administración pública,* México, FCE, 2013.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 34 22/08/19 16:45

a) Autogobierno. En donde las sociedades se gobiernan a sí mismas hasta cierto punto, sin que exista una influencia exterior a las mismas, en un sistema social autónomo.
b) Cogobierno. Es el gobierno caracterizado por la cooperación y la coordinación, ya sea por niveles *micro* en donde la interacción se da entre individuos; *meso* la cual se da entre las organizaciones y *macro*, que es la referida a las acciones entre el Estado y el mercado.
c) Gobernanza jerárquica. Es la forma tradicional en la que el gobierno interviene en la sociedad mediante su legislación o sus políticas, y en la que cabría el concepto de gobernación (Kooiman: 2005: 65-69).

De acuerdo con Peters y Pierre (2005: 40), el atractivo de la gobernanza como modelo de gobierno abierto a la participación de diversos actores capaces de contribuir al diseño, implementación y también evaluación de las políticas públicas, ha encontrado un campo fértil para crecer en las sociedades democráticas o que aspiran a serlo. Otros concuerdan con la postura de Aguilar, en que la crisis económica y fiscal del Estado, con la consecuente caída en el gasto público, han conducido un menor apoyo político y, por lo tanto, a una mayor mesura en la conducción de las políticas.

Con ello, la aparición de la gobernanza se ha basado en tres razones que, de acuerdo con estos autores, son: a) el involucramiento de los actores privados y sus intereses organizados para mantener la prestación de servicios públicos bajo el esquema de la austeridad contemporánea; b) la naturaleza participativa que ésta tiene en la inclusión de miembros del sector privado, con su filosofía de gestión en el sector público y, por último c) la legitimidad añadida en la producción de bienes y servicios públicos (2005: 40).

Desde esta perspectiva, el Estado, con los antecedentes de la NGP, aceptó y privilegió la gestión por encima del cumplimiento de controles o regulaciones ahora excesivas que lo caracterizaron en el pasado, dando preferencia a los resultados y, por supuesto, a la eficiencia.

Un último aspecto referido por estos autores es el tema de la rendición de cuentas. En un sistema de gobernanza, la rendición de cuentas se da también por la intervención de actores externos al proceso político formal, al mismo tiempo que genera un entramado de redes de actores públicos y privados que hace difícil al ciudadano promedio percibir y entender, pero que son parte del sistema democrático, para que existan controles electorales sobre quien detenta el poder y, hasta cierto punto, sobre las redes en las que se apoya para ello.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 35 22/08/19 16:45

Precisamente, las redes han sido vistas como un espacio natural para la conformación de modelos de gobernanza. Sin embargo, se debe ser cauteloso en referir que la gobernanza o las redes son la solución a muchos de los problemas de gestión pública, como se verá más adelante. Las redes de políticas son arenas que conectan a ciudadanos, gobernantes y al sector privado en las que se superan las barreras impuestas por partidos políticos y las propias reglas de la democracia, de acuerdo con los teóricos Klijn y Skelcher (2007: 588). Su trabajo ofrece una luz crítica sobre este aspecto, al establecer las *conjeturas* en la relación entre las redes de gobernanza y la democracia representativa. Estas conjeturas son herramientas heurísticas para la comparación entre las lógicas de cada una de ellas, y son:

- La *incompatibilidad,* en donde la existencia de redes es cuestionada por su carácter de invasor en la toma de decisiones derivadas de modelos de democracia representativa.
- La *complementariedad,* más favorable al involucramiento social y donde las redes de gobernanza añaden un vínculo adicional con la sociedad en la toma de decisiones, que coexiste en la democracia representativa y asiste en la rendición de cuentas.
- La *transicional* parte del supuesto de que la sociedad actual está conformada por múltiples redes y que el gobierno estadocéntrico está siendo remplazado por redes con mayor flexibilidad y múltiples nodos de autoridad.
- La *instrumental,* en donde la gobernanza en redes viene después de la definición de la política a instrumentar, no antes, y en donde el papel del actor público es legitimar las redes y no al revés. Se puede considerar un modelo más apegado a la gobernación que a la gobernanza pura.

No obstante, estos autores señalan dos cuestiones muy importantes y consideradas como las limitantes actuales de los estudios sobre la gobernanza, y que este estudio busca evitar:

1. Los debates de las redes en gobernanza centrados en aspectos normativos, dejando los estudios empíricos varados en su propio contexto regional e histórico.
2. Debido a lo local o particular de esos estudios, no se han podido construir proposiciones teóricas generales sobre la gobernanza (2007: 605).

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 36 22/08/19 16:45

Por consiguiente, debido a lo amplio que se muestra el abanico de las posibilidades de estudio de la gobernanza o las formas en las que ésta se manifiesta, es evidente que estas limitantes de Klijn y Skelcher tienen validez, pero también ofrecen posibilidades de exploración que puedan ir definiendo de manera más precisa el difuso concepto de la gobernanza.

Posturas críticas a la gobernanza

La gobernanza ha tenido sus promotores como también sus críticos, quienes no dejan de señalar los alcances y limitaciones que tiene este concepto. Shapiro (2005: 207) propone una de esas limitaciones, al establecer la importancia que tienen las redes en la gobernanza, pues crean un tipo de paradoja en la cual la gobernanza simula o reemplaza la acción del gobierno, en su búsqueda de maximizar la transparencia y la rendición de cuentas.

Esta paradoja significa que las redes terminan acotando el acceso a la información para los ciudadanos no relacionados con la temática de la red o la red misma, creando una suerte de coto de poder, opacando los recursos o la propia información, lo que no permite realmente la rendición de cuentas.

A esto se puede añadir otro cuestionamiento: ¿cómo garantizar que sea el gobierno el que realmente gobierne? Este interrogante remite a la pregunta original planteada por Aguilar, sobre si realmente el gobierno gobierna y si la gobernanza es capaz de otorgarle nuevamente esa cualidad.

Bevir da otra pauta en su análisis descentrado de la gobernanza.[3] La propia acción de una comunidad de "expertos" influye en la aceptación de este concepto en la academia y en el sector público, ya que en el ascenso de la gobernanza están presentes supuestos que enfatizan la eficiencia y el rendimiento, más que los procesos. Desde su planteamiento, estos expertos "neutrales" buscan legitimar al Estado mediante la auditoría y la evaluación (Bevir: 2013: 83) y en donde la gobernanza aparece para suplir las carencias del nuevo institucionalismo, la elección racional, el neoliberalismo y, junto con ellos, las de la NGP.

De acuerdo con su argumento, todas estas teorías y enfoques no han podido transformar la acción y organización pública de burocracias jerarquizadas a redes y mercados, ni tampoco han llevado sus beneficios a los ciudadanos que habrán de ser favorecidos por sus políticas públicas.

[3] En la visión descentrada, la gobernanza parte desde las diversas prácticas y actividades en la que los individuos le dan forma y no desde la visión que origina conceptualizaciones y explicaciones formalistas o reificadas.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 37 22/08/19 16:45

Esta discusión planteada por Bevir no es menor, ya que pone de manifiesto la pérdida de contenido en los conceptos de Estado y de las instituciones que controlan su agenda (es decir, el gobierno). En el momento que se decidió cambiar los controles directos del Estado[4] por los indirectos y permitir que su poder se dispersara funcional y espacialmente, la situación derivó a la que es descrita como un "Estado sin Estado", volviéndolo una reificación por el hecho de privar al Estado de una actividad significativa, dejándolo sin esencia o poder decisorio frente a su sociedad.[5]

A la luz de este enfoque, no es del todo claro que exista un adecuado reequilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado, debido a que sigue estando presente la posibilidad del secuestro de las instituciones públicas por medio de las redes, pudiéndose observar en la orientación de las políticas el beneficio de grupos particulares, razón por la cual Bevir (2013: 34) llama a la reflexión filosófica del concepto de la gobernanza por encima de las discusiones meramente metodológicas, que no considera explicaciones históricas o contextuales, lo cual lo hace caer en la reificación que se comentó en párrafos anteriores.

Con ello y para concluir este apartado, es posible distinguir que en la polisemia del concepto de la gobernanza se esconde una lucha por el acceso al poder y a los recursos del Estado mediante un discurso muchas veces normativo, en el que una postura irreflexiva sobre la modernidad o lo que será interpretado como un modo de gobierno moderno, busca una legitimación que va en doble sentido:

1. El que va de los organismos de la sociedad y del mercado en favor del Estado, mediante el préstamo de su prestigio en favor de este último.
2. El que va del Estado hacia la sociedad y el mercado, que valida estas intervenciones en lo que anteriormente era su esfera de dominación y permite que estas organizaciones no gubernamentales crezcan en influencia, funciones o alcances, en una muy peculiar relación donde la responsabilidad de lo público queda difuminada o llega a ser poco clara.[6]

[4] Por *mecanismos directos* se entenderán aquellos instrumentos de supervisión y normatividad característicos del Estado, mientras que los *mecanismos indirectos* son aquellos en donde existe un monitoreo por indicadores de desempeño u objetivos, o una mutua vigilancia entre los actores miembros de redes.

[5] Por ello, la aparición de la *metagobernanza,* o dicho de otra forma, de la manera en que el Estado será capaz de gobernar en la gobernanza mediante instrumentos y prácticas adecuadas que le permitan seguir dirigiendo la sociedad.

[6] La polisemia de la palabra *gobernanza* permite conectar el concepto con toda clase de conceptos positivos y eufemismos que impiden su delimitación. Esta discusión es planteada

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 38 22/08/19 16:45

También se distingue en la gobernanza un modo de gobernar contemporáneo que no necesariamente conlleva la participación de la sociedad o del mercado en la toma de decisiones, pero sí su involucramiento en la rendición de cuentas, la transparencia, la forma en que la sociedad será dirigida, el uso de los recursos públicos, la construcción de redes en torno a las políticas o incluso el acceso al poder político.

Configuración en red del fondo metropolitano de Guadalajara

Para dar al lector un contexto adecuado del objeto de estudio, se debe partir desde el origen del Fondo Metropolitano de Guadalajara (de ahora en adelante, el Fondo), el cual es un mecanismo de participación financiera tripartita entre gobiernos municipales, el gobierno estatal y el gobierno federal que, en el caso del área metropolitana de Guadalajara, Jalisco, se remonta a 1997. Su finalidad es ser una política articuladora de acciones intermunicipales (generalmente proyectos de obra pública) que arrojen beneficios trascendiendo los límites territoriales de los municipios metropolitanos participantes[7] y que es administrado por un cuerpo colectivo del que se hablará a continuación.

El Consejo Metropolitano de Guadalajara

La operación del Fondo depende del Consejo Metropolitano de Guadalajara (de ahora en adelante, el Consejo). Esta figura nace por el Acuerdo de Creación (de ahora en adelante, Acuerdo) del entonces gobernador Guillermo Cosío Vidaurri, en 1989. El Consejo estaba conformado originalmente por el gobernador del estado en calidad de su presidente; los alcaldes de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, quienes serían los consejeros titulares y a los que más tarde se unieron sus pares de Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán. A ellos se suman, en calidad de consejeros, los titulares de diversas dependencias estatales y las delegaciones de las dependencias federales señaladas en la siguiente tabla:

por Offe (2009), quien además resalta una despolitización del concepto que no toma en consideración conflictos de intereses y valores entre elites y que fracasa en dar publicidad a los asuntos públicos discutidos, ni la deliberación, y omite la cultura política y la movilización como variables que pueden afectar el éxito de las políticas.

7 Las Reglas de Operación del Fondo, en su numeral 5, establecen que como parte del Fondo podrán realizarse estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 39 22/08/19 16:45

Tabla 1
Dependencias estatales y federales participantes en el Consejo, 1989

Dependencias estatales	Dependencias federales
1) Secretaría General de Gobierno. 2) Secretaría de Desarrollo Urbano y Rural (hoy Secretaría de Infraestructura y Obra Pública). 3) Secretaría de Finanzas (hoy Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas). 4) Secretaría de Vialidad y Transporte (hoy Secretaría de Movilidad). 5) Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico (hoy Secretaría de Desarrollo Económico). 6) Secretaría de Fomento Turístico, Artesanal y Pesquero (hoy Secretaría de Turismo). 7) Secretaría de Salud y Bienestar Social (hoy Secretaría de Desarrollo e Integración Social). 8) Secretaría de Educación y Cultura. 9) Procuraduría General de Justicia del Estado.* 10) Dirección General de la Comisión Estatal de Ecología. 11) Dirección General del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado.	1) Delegación estatal de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. 2) Delegación estatal de la Secretaría de la Reforma Agraria. 3) Delegación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Fuente: elaboración propia, con base en el Acuerdo y el Reglamento Interno del Consejo.

* Hoy la Fiscalía General del Estado, la cual ya no participa en el Consejo.

De 1989 a la fecha se ha modificado la configuración de la administración pública federal y estatal, por lo que varias secretarías han cambiado algunas de sus funciones, competencias, alcances y nombres. Por ello, en la actualidad, por parte del Poder Ejecutivo federal sólo participan la Secretaría de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 40 22/08/19 16:45

El manejo del Fondo Metropolitano

Con base en las Reglas de Operación del Fondo (ROP) emitidas por el gobierno federal, cada entidad federativa tiene la facultad de integrar su propio Consejo para la aplicación del Fondo, pero el modelo nacional que se estableció para su implementación sigue un patrón similar al de Jalisco.[8] No obstante, en el modelo establecido en las ROP sólo se señala la constitución de un Consejo integrado por el gobierno estatal y varias de sus dependencias, así como del gobierno federal representado por la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, pero que en el caso jalisciense sí incluye a los municipios gracias a esa libertad que otorgan las ROP para la constitución del Consejo.

Con esta descripción de los integrantes del Consejo, ahora es posible narrar de forma resumida los pasos secuenciales con los cuales esta red gestiona los recursos del Fondo:

1) Los gobiernos estatales presentan su solicitud a la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), acompañada de las actas del Consejo donde se aprueba la cartera de proyectos de inversión para el ejercicio fiscal correspondiente, junto con el expediente técnico.
2) La UPCP formaliza los convenios necesarios con los gobiernos estatales para la entrega de recursos y la cartera de proyectos que será sometida a la aprobación de un subcomité técnico de valoración de la SHCP, que es aprobada por el propio Consejo.
3) La SHCP entrega los recursos a las entidades federativas, los cuales serán transferidos a los municipios bajo la figura de un fideicomiso y cuyos avances son presentados al Consejo.[9]

Esta narrativa de los pasos para la gestión de recursos (y la descripción técnica detallada de las ROP) pareciese bastante clara en cuanto al manejo de

[8] Las ROP que operan a partir de 1997 señalan el mismo patrón de dependencias estatales y federales establecido por el Acuerdo de Creación del Consejo en 1989 y que desde 1997 instrumenta el Fondo en Jalisco (Iracheta 2009: 234 y Wario: 2004: 112), siendo esa estructura mantenida en 2006 y 2007, cuando la única beneficiaria de los recursos del Fondo fue la zona metropolitana del Valle de México, y en 2008, cuando el Fondo comenzó a operar en otras zonas metropolitanas en el país (Iracheta: 2010: 56).

[9] Esta información presenta de forma sintetizada lo establecido por las ROP, en sus numerales del 14 al 24.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 41 22/08/19 16:45

recursos, pero lo que está detrás de esta normatividad es el manejo que se da al interior del Consejo, el cual tiene la libertad de operar los recursos de manera autónoma, sin gran transparencia o discusión pública en cuanto a los proyectos que se deberán ejecutar y que las actas de las sesiones del Consejo no reflejan en su totalidad la discusión política que hay en cuanto a la asignación y el tipo de obra de infraestructura a emprender.[10]

De esta descripción de actividades en las ROP, se observa una interacción entre gobierno federal y estados marcada por una dinámica que depende de la cooperación y buena voluntad entre estos actores de la red, pero que de igual forma dice muy poco acerca de lo que pasa al interior del Consejo en cuanto a la participación de las dependencias estatales y federales con respecto a los municipios.

En último término, la asignación de obras a los municipios en caso jalisciense es el asunto medular del Fondo, ya que, por una parte, los municipios son los que proponen las obras al Consejo y, por otra, ellos ejercen ese recurso, además ser los que emiten el veredicto del uso de suelo mediante los planes parciales[11] y poseen un tiempo de gestión muy limitado, debido a la duración del periodo de gobierno municipal de sólo tres años y que, hasta la reforma electoral de 2014, no permitía la reelección para el periodo inmediato.

Esto conduce a una situación en la que se puede prever la competencia política entre actores municipales por obtener el mayor número de obras o monto de inversión para sus territorios, en un sistema interinstitucional en el que no existe apertura a la sociedad. Ésta es una cuestión ya detectada, en la evaluación del Fondo hecha por consultores externos de la SHCP en 2010 y en la que no ha habido modificaciones (Iracheta: 2010: 77), por lo que conviene explorar más a fondo la configuración de esa red.

La red del Fondo Metropolitano

Una red es definida como una estructura de interdependencia que implica a múltiples organizaciones con estabilidad estructural y enlaces formales

[10] Tampoco es posible negar que la negociación sea un camino sencillo y sin contratiempos, pero la permanencia del Fondo a pesar de los recortes presupuestas es la prueba de que la cooperación es más importante en esta red que la competencia o la confrontación (*El Informador:* 2017a y *El Informador:* 2017b).

[11] De acuerdo con la fracción III del artículo 120 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, los planes parciales tienen la finalidad de «determinar los usos y destinos que se generen por efecto de las acciones urbanísticas», mientras que la fracción V establece que, además, tienen por objeto «regular en forma específica la urbanización y la edificación, en relación con las modalidades de acción urbanística».

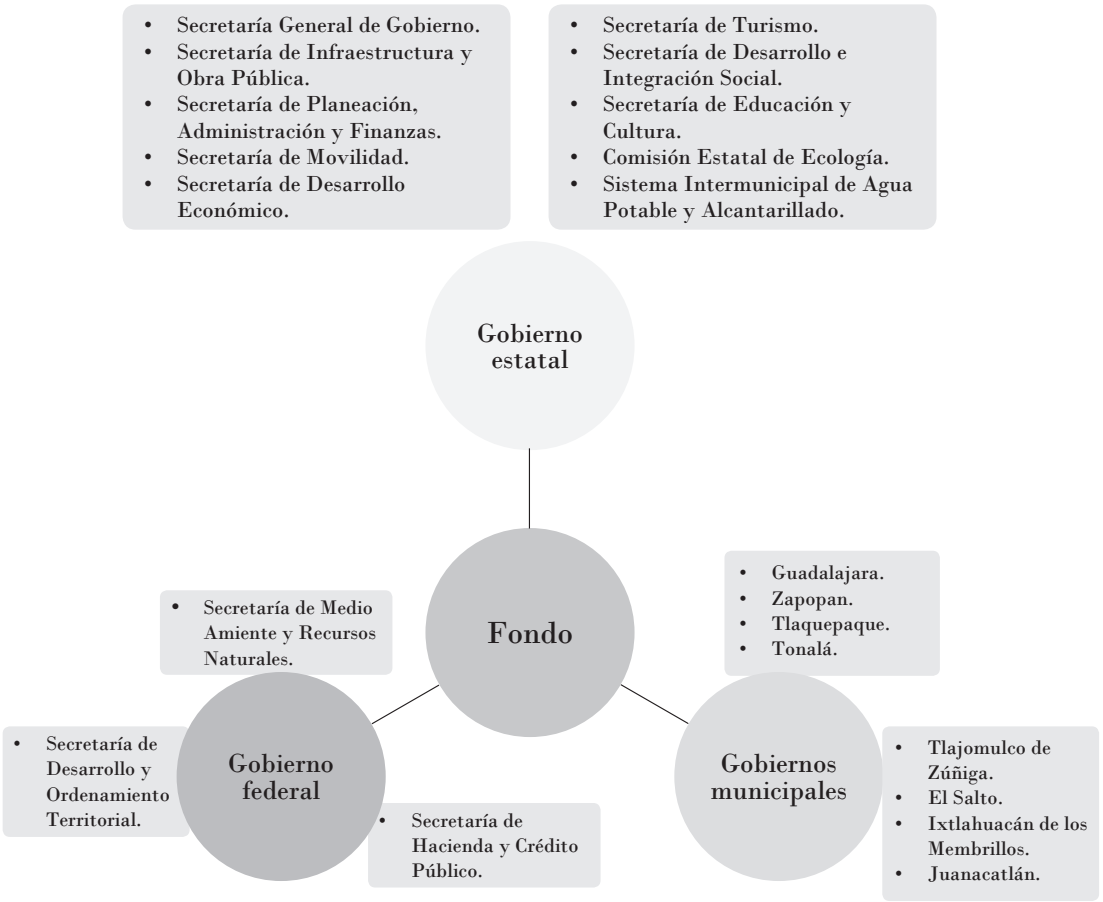
LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 42 22/08/19 16:45

(O'Toole: 2005: 247). Tomando estos criterios, tenemos: a) múltiples organizaciones que corresponden a los órdenes de gobierno y sus dependencias participantes en el Fondo, y b) estabilidad estructural gracias al Acuerdo, las ROP y los lineamientos financieros de la SHCP.

También puede verse al manejo del Fondo como una comunidad de política, ya que es una política intergubernamental de aplicación metropolitana, con interacciones compactas y un lenguaje propio otorgado por las ROP (Klijn: 2005: 230). Esta comunidad queda representada gráficamente de la siguiente forma:

Gráfico 1

Órdenes de gobierno y dependencias actuales participantes en el Fondo Metropolitano de Guadalajara



Fuente: elaboración propia, con base en Acuerdo y ROP.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 43 22/08/19 16:45

Habiendo establecido que existe una red o una comunidad de política en torno al Fondo, integrada por los órdenes federal, estatal y municipal mediante distintas dependencias; que éstas operan una política particular con objetivos compatibles entre ellas, y que proceden de mecanismos democráticos, queda entonces describir de forma más precisa la interacción de los actores partícipes.

En la red particular de Jalisco, la discusión de los proyectos de inversión y ejecución del Fondo es realizada en el Consejo, pero la contribución correspondiente a cada municipio en el esquema tripartita se determina se acuerdo con estos criterios:

- El porcentaje de la población del municipio, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- El porcentaje de las aportaciones federales y estatales recibidas por cada municipio.
- El porcentaje de las aportaciones del Fondo de Infraestructura Social y del Fondo de Fortalecimiento Municipal (Wario: 2004: 112).

Esta red o comunidad de políticas se encuentra manifiesta en esa interacción que permite a los actores municipales definir sus prioridades, pero confiere a los actores estatales conducir la negociación al mismo tiempo que buscan satisfacer su propia agenda, y donde los actores federales se conforman con recibir la comprobación del gasto y no tanto ver el impacto de las obras (Iracheta: 2010: 70) por lo cual su participación es limitada.

En esta red, las interdependencias están claramente dadas en dos sentidos. Primero, la contribución de recursos que cada municipio debe aportar de acuerdo con los criterios ya señalados, a los que se suman las partes entregadas por los gobiernos estatal y federal; sin esos recursos, no habría financiamiento que invertir. En el sentido inverso, la interdependencia vuelve a darse cuando se seleccionan las acciones que serán objeto del Fondo, al ser beneficiarios de una misma acción al menos dos municipios, ya que para la autoridad estatal no es posible distinguir de manera singular o con precisión entre los municipios que son beneficiarios de las obras y los que no lo son,[12] debido a que los recursos son aplicados para una obra intermunicipal (INFOMEX: 2017) y he ahí donde se encuentra esa negociación desconocida.

[12] Respuesta a solicitud en Transparencia No. 971/2017-INFO. Vía INFOMEX Jalisco.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 44 22/08/19 16:45

Con estos datos, es posible observar una condición de opacidad en cuanto a la discusión pública de los proyectos de inversión originada por las propias ROP. También se puede apreciar que la toma de decisiones no está sujeta a ningún tipo de control o intervención directa por algún otro miembro de la red que no sea miembro de alguna dependencia pública. Más aún, la configuración de esta red está diseñada para ser operada solamente por los funcionarios públicos o sus delegados, lo cual arroja las primeras pistas sobre un modelo de gobernanza bastante jerárquico, pero en donde las responsabilidades son asumidas por el sector público completamente y bajo un marco legal específico.

Análisis del fondo metropolitano desde la gobernanza

Como se mencionó en el primer apartado, la metodología propuesta para el análisis de redes de gobernanza de Klijn y Skelcher resulta apropiada para verificar el esquema de funcionamiento del Fondo, debido a que las redes de política son parte de la discusión de la gobernanza y a que el Consejo y el Fondo conforman una red en torno a una política, por lo tanto, una metodología específica de gobernanza capaz de delimitar el papel de las redes y de los actores gubernamentales, es el camino lógico para el análisis de esta red.

El método de las conjeturas propuesto, ofrece cuatro categorías heurísticas que permiten identificar un estadio entre las redes de gobernanza y la democracia representativa, que son la *incompatibilidad, complementariedad, transicional* y la *instrumental,* las cuales articulan sus diferencias en puntos específicos denominados *características,* que son: a) la rendición de cuentas; b) la toma de decisiones; c) la relación directa de las redes de gobernanza con la democracia representativa; d) la visión de la democracia, y e) el papel de los funcionarios electos.

La importancia de esta metodología es que puede abarcar gran variedad de modelos de gobernanza y, por tanto, resulta apropiada para el abordaje del Fondo, ya que la red que opera al mismo ha sido ignorada por otros autores o no ha sido estudiada fuera de una apreciación prescriptiva e inclinada a una mal entendida apertura a la participación no gubernamental, que sólo busca aumentar el número de actores miembros sin que se justifique su pertinencia o aportes, ni garantice agilidad en la definición de prioridades.

A esto se puede añadir que no se ha dado la relevancia necesaria al papel que continúa ejerciendo el Consejo en la política metropolitana tapatía, ni a que a pesar de que éste es un caso de una política federal, la predominancia

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 45 22/08/19 16:45

de esta red se encuentra en los actores locales y que, en el caso de Jalisco, los municipios juegan un papel muy importante, haciendo que no exista una propensión a la verticalidad en esta red, sino una clara tendencia horizontal que prefiere buscar la negociación y cooperación entre los municipios y el gobierno estatal y no una imposición de prioridades o agendas.

Con esto en consideración, la metodología elegida establece los criterios de cada una de las *características* particulares de cada conjetura y que fueron señaladas en el primer párrafo de esta sección.

La descripción de las conjeturas

Lo que esta tabla resume son las implicaciones que guarda cada conjetura. Cada una de estas conjeturas equivale un modelo de gobernanza distinto, en el que puede ubicarse una red o una comunidad de política de acuerdo con las *características* que posee. Estas características son descritas con mayor detalle a continuación.

La conjetura de *incompatibilidad*

Ésta tiene las *características* de estar centrada en el gobierno en cuanto a la toma de decisiones, a la responsabilidad en la rendición de cuentas y en donde no se permite la participación de actores externos a las instituciones públicas implicadas, al ser considerados como invasores del proceso o que restan legitimidad al proceso político y a las instituciones políticas. Esto quiere decir que la democracia participativa y sus agentes, los cuales son los funcionarios públicos electos o designados por ellos, adquieren un papel hegemónico en esta conjetura de gobernanza, en lo que encaja con el modelo de gobernación de Aguilar.

La conjetura de la *complementariedad*

En ésta se establece un estadio con mayor vinculación entre las figuras de la democracia participativa y las redes de gobernanza. El razonamiento en esta conjetura es que las redes de gobernanza auxilian a las figuras de la democracia representativa, en parte porque su regulación es muy laxa, flexible y existe mucha ambigüedad, lo que le permite establecer vínculos entre las instituciones formales del Estado y las informales de la sociedad civil.

Bajo la *complementariedad,* los agentes de la democracia representativa requieren la asistencia de las redes de gobernanza para: a) legitimar su papel frente a la sociedad mediante los vínculos creados; b) atraer actores no guber-

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 46 22/08/19 16:45

Tabla 2

Conjeturas entre las redes de gobernanza y la democracia representativa

Características de las conjeturas	1. Incompatibilidad	2. Complementariedad	3. Transicional	4. Instrumental
Rendición de cuentas	La rendición de cuentas reside directamente en los funcionarios electos.	Ésta es compartida entre funcionarios públicos y otros actores, además de otras formas como indicadores de desempeño.	Se da mediante pesos y contrapesos en toma de decisiones, asegurando la apertura en transparencia de las decisiones mediante múltiples formas de rendición de cuentas.	Papel dominante de los funcionarios electos. Otras formas de rendición de cuentas como los indicadores de desempeño son utilizadas por ellos para supervisar a otros actores.
Toma de decisiones	Se da en redes cerradas que carecen de la suficiente dirección de instituciones de representación democrática.	Su complejidad demanda redes de gobernanza para atraer actores relevantes al proceso de toma de decisiones, en el que los funcionarios se concentran en las decisiones importantes y delegan el resto a la red.	La toma de decisiones es compleja y se da mediante interdependencias, donde la revolución informática y la globalización pueden dejar obsoletas a las instituciones democráticas.	Es compleja, pero toma forma bajo la sombra de una jerarquía estatal.
Relación entre redes de gobernanza y democracia representativa	Las redes retarían la legitimidad y las reglas para la toma de decisiones de las instituciones de democracia representativa.	Las redes proveen de vínculos adicionales a la sociedad a las instituciones democráticas.	Las redes aportan flexibilidad, eficiencia e incrementan el papel social en la toma de decisiones en detrimento de las instituciones democrática que pierden capacidad de decisión e influencia.	Las redes son un instrumento que provee de medios a las instituciones democráticas para incrementar su autoridad en la complejidad social.
Visión de la democracia	La democracia representativa es el medio principal para la toma de decisiones de la sociedad por medio de sus instituciones, agentes, funcionarios públicos o procedimientos.	Los agentes de la democracia representativa tienen primacía en las decisiones y valores fundamentales, pero puede coexistir la deliberación y participación democrática introducida mediante las redes de gobernanza en la toma de decisiones.	La democracia representativa y sus funcionarios públicos se ven diezmados y tienden a ser reemplazados por otros modos de toma de decisiones sociales que reflejan valores plurales en un mundo diverso.	La democracia representativa se reafirma a sí misma mediante procedimientos que están menos sujetos al escrutinio público y la rendición de cuentas, enfatizando más en los acuerdos sobre el proceso que en los resultados obtenidos de ese proceso.
Papel de los funcionarios electos	Los funcionarios públicos tienen un papel decisivo en puntos cruciales y su autoridad electoral no es socavada por la introducción de modos de democracia alternativa.	Los funcionaros intentan superar la complejidad mediante redes para aumentar el involucramiento social en la formulación de políticas y reforzar su legitimidad. Al mismo tiempo, su autoridad electoral les concede un rol importante en la definición de metas y son ellos los que arbitran las visiones encontradas y puntos de vista antagónicos.	Los funcionarios públicos de la democracia representativa son incapaces de ordenar las complejidades del mundo moderno. Ellos deben actuar como metagobernadores (metagobernanza) en un papel de mediadores.	Los funcionaros públicos intentan superar la complejidad mediante redes para controlar a los actores y realizar su política, enfatizando la legitimidad de sus resultados y con la "empatía" hacia otros actores.

Fuente: Klijn y Skelcher: 2007: 591-592.

namentales que son relevantes al proceso participativo; c) delegar parte de la responsabilidad de la rendición de cuentas, y d) la toma de decisiones sobre cuestiones no fundamentales del proceso político o de política pública.

La conjetura *transicional*

Como su nombre lo indica, existe un tránsito de las figuras o instituciones provenientes de las democracias representativas hacia una gobernanza donde existen una toma de decisiones y nodos de autoridad muy descentralizados. Esta conjetura corresponde más con la descripción que da Bevir sobre un Estado y su sistema de gobierno que han perdido su esencia o su importancia como tales.

Este modelo gobernanza basa su toma de decisiones en las negociaciones que se dan en escenarios con múltiples interdependencias entre los actores en las redes, las que a pesar de su complejidad, pueden ser incluso más eficientes que las instituciones del Estado gracias al rápido flujo de la información y de la comunicación que hay en ellas. Esto debe ser complementado entendiendo que existe el peligro latente de su paralización, debido a lo intrincado de esas relaciones y la incapacidad de ordenar las preferencias de los diversos actores de forma adecuada[13] (Arrow: 1950: 340).

Por ello, en la conjetura *transicional* las redes de gobernanza aportan gran flexibilidad en el proceso de toma de decisiones, pero a costa de las instituciones provenientes de la democracia participativa y en donde la rendición de cuentas se da de manera sencilla gracias a los pesos y contrapesos, y por la apertura de las propias redes a múltiples actores.

La conjetura *instrumental*

Éste es un modelo centrado en el gobierno derivado de la democracia representativa y donde, a diferencia de la conjetura de la *complementariedad,* la vinculación con agentes o actores provenientes de fuera de las instituciones públicas se da por la jerarquía y no por la cooperación. Esta jerarquía también influye en la rendición de cuentas, ya que sigue siendo una atribución centrada en el gobierno, pero puede apoyarse de otros modos de supervisión

[13] Esta imposibilidad de asignar un ordenamiento de alternativas que satisfaga las preferencias de todos los actores es el "Teorema de Imposibilidad de Arrow" o "Paradoja de Arrow", la cual establece que, con los criterios de no dictadura, independencia de alternativas irrelevantes, no imposición y la racionalidad de las alternativas, no puede darse una elección que deje satisfechos a todos los participantes y que se requiere de un «dictador» que dé orden o priorice esas preferencias.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 48 22/08/19 16:45

como los controles sobre el cumplimento de metas, objetivos o indicadores para asegurar la rendición de cuentas, al estilo descrito por la gobernanza jerárquica de Kooiman.

Por lo anterior, la implementación de las políticas públicas en un entorno complejo es instrumentada bajo los supuestos de esta conjetura, gracias al uso de redes que amplían sus alcances y también el entendimiento de ese entorno, y en el que, a diferencia de la *transicional,* en donde se discuten los valores e intereses, en la figura *instrumental,* la participación de las redes sólo refuerza los intereses propuestos por los agentes gubernamentales de las democracias representativas.

El Fondo Metropolitano en la conjetura de la incompatibilidad

Con base en los argumentos planteados para cada una de las conjeturas, de acuerdo con sus *características,* la red que opera el Fondo encaja en los supuestos establecidos dentro de la conjetura de la *incompatibilidad.* Esto debido a que su manejo se da en una red cerrada, la cual sólo consiente la participación de funcionarios electos o nombrados por éstos y no permite la injerencia de actores externos al sector público.

Por otra parte, la responsabilidad y la rendición de cuentas también recaen en los funcionarios electos. Si bien existe esta responsabilidad formal, la propia opacidad referida anteriormente es un efecto que tiende a dificultar un adecuado monitoreo de la rendición de cuentas y en donde las propias dinámicas políticas y electorales son las que terminan mediando la cooperación y competencia entre los actores, en un sistema de red cerrada que los hace responsables solamente ante el Consejo y sus propias dinámicas interiores.

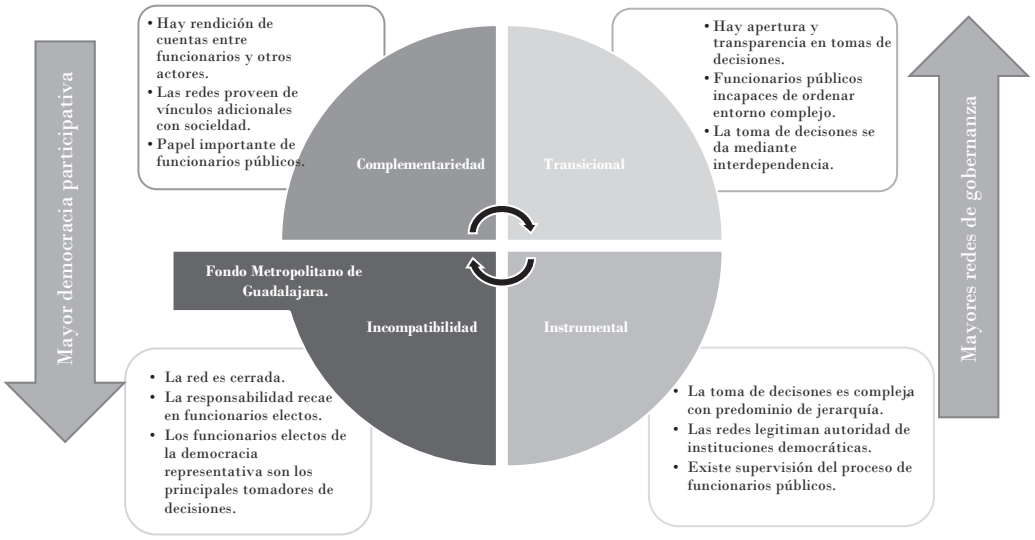
En este punto, la introducción de mayor apertura resultaría contraria a la dinámica endógena del Consejo y del propio Fondo, debido a que la participación de otros actores sociales o del sector privado que se sumarían a los ocho consejeros provenientes de los municipios, más el gobernador del estado y los once consejeros provenientes de las secretarías del orden estatal, más otros dos delegados del orden federal, resultaría en un número muy elevado de actores en la red y, con ello, de luchas de intereses que ahora estarían presentes, con capacidad de voz y voto en el ámbito formal, sin que esto garantizara un mayor acceso a transparencia o rendición de cuentas dentro de la gobernanza, sólo un proceso dominado por la comitología descrito por Shapiro (2005: 207), y de ahí su incompatibilidad.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 49 22/08/19 16:45

En este aspecto, es más probable conseguir una mejor rendición de cuentas si las sesiones del Consejo para el manejo del Fondo fueran abiertas al escrutinio público y que esta acción fuese acompañada del refuerzo en el seguimiento del proceso de licitación y asignación de obra a cada municipio, o por medio de la revisión de los estudios técnicos de las acciones propuestas por los gobiernos municipales, a pesar de que esto continuara siendo un proceso de toma de decisiones que parte desde la gobernación y no la gobernanza, de acuerdo con Aguilar, o de una gobernanza jerárquica de acuerdo con Kooiman.

Mediante estos atributos expuestos, se puede construir el modelo que explica el estadio del manejo del Fondo de manera gráfica, que es el siguiente sistema de cuadrantes donde se exponen los principales argumentos de cada conjetura y cuyas flechas laterales indican el grado de intensidad hacia el cual tienden la democracia participativa (es decir, con mayor fuerza hacia las conjeturas de *incompatibilidad* e *instrumental*) y las redes de gobernanza (con mayor fuerza hacia las conjeturas de *complementariedad* y *transicional*).

Gráfico 2
Conjeturas y principales características



Fuente: elaboración propia con base en Erik-Hans Klijn y Chris Skelcher. "Democracy and governance networks:compatible or not?" *Public Administration*, vol.85, núm.3, 2007, pp. 587-608.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 50 22/08/19 16:45

Escenarios alternativos a otros modelos de manejo del Fondo

En este apartado se exponen los modelos hipotéticos a los que podría transitar la operación del Consejo y el Fondo, los cuales corresponden a las conjeturas restantes, que son la *complementariedad,* la *transicional* y la *instrumental.* El objeto de esto es mostrar cada uno de los escenarios posibles y sus implicaciones en esta red, evidenciando condiciones previsibles de estas transformaciones dejando al lector decidir sobre la pertinencia o no de esos cambios.

El desplazamiento rumbo a la opción de la *complementariedad*

De acuerdo con lo establecido anteriormente, trasladarse a esta conjetura supone varios cambios que afectarían el tejido de la red de actores. La primera modificación sería incorporar la participación social para el diseño, discusión y aprobación de las propuestas de acciones desde los municipios. Esto, debido a que es en este orden de gobierno donde se originan y se aplican las acciones del Fondo. Contar con una mayor representación de académicos, colegios de profesionistas, grupos de la sociedad civil o incluso empresariales del ramo de la construcción, permitiría un enriquecimiento de los procesos de toma de decisiones y del consenso en cuanto al destino de los recursos del Fondo.

La toma de decisiones sería mediante procesos en redes que permitirían sumar actores relevantes a la definición de las acciones que contribuyan al desarrollo municipal y que se enmarquen en el proceso de planeación establecido en los Planes Parciales, Plan Municipal de Desarrollo, Planes Sectoriales o cualquier otro que establezca de manera formal la política que habrá de seguir la administración en turno.

Desde esta perspectiva, sería posible incrementar desde el orden municipal el acceso a la transparencia y rendición de cuentas, bajo la perspectiva de la pluralidad de la gobernanza o más próxima a un cogobierno, al brindar mayores vínculos con la sociedad.

Bajo esta conjetura, se reconocería la primacía que se tiene desde el poder político, pero como lo establece su característica de la visión de la democracia: "otras formas de toma de decisiones pueden coexistir a través de redes de gobernanza participativa". Con base en esto, las redes participantes tendrían capacidad de influencia, de forma delegacional, en aquellos aspectos derivados de las decisiones más importantes que ya han sido tomadas por la autoridad, lo cual significa que la selección de metas y objetivos ya fue dada por los funcionarios y las instituciones públicas y donde sólo le corresponde a los participantes de estas redes definir los detalles o atributos necesarios para llevarlos a cabo.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 51 22/08/19 16:45

En lo referente al papel que tendrían los funcionarios públicos, éstos conservarían su liderazgo en cuanto a la definición de las metas u objetivos a alcanzar con el Fondo y gozarían de la capacidad de mediar entre visiones encontradas en la discusión de las propuestas de acciones y en la asignación de valores y metas.

La reconfiguración hacia la vertiente *tradicional*

Tomando en consideración los datos de la Tabla 2 y del tema anterior, esta alternativa requeriría mayor cantidad de transformaciones que cualquier otra de las conjeturas, incluso cambios en las ROP, y no garantiza una toma de decisiones rápida como la que se exige del aletargado ámbito público. Como ya se refirió en la Tabla 2, el tipo de relación que se guarda entre las redes y las instituciones democráticas está fundamentado en una gran flexibilidad, en el que los principales nodos de decisión residen en la sociedad, en detrimento de las instituciones democráticas, y en el que medios tecnológicos dejan obsoletas a las instituciones del Estado debido a que en esta conjetura los políticos ven limitada su capacidad de actuación sobre el entorno.

Además, desde el punto de vista de las instituciones democráticas en particular, estas figuras serían reemplazadas por otros modos de toma de decisiones que reflejan los valores asumidos en el momento por los actores. Bajo estos argumentos, la opción posible sería la proliferación de comités técnicos y sociales que, por un lado, busquen consenso en cuanto al tipo de acciones u obras necesarias (situación que ya por sí misma es compleja) y, por otro, la asignación de recursos y participación de otros actores en esa toma de decisiones.

Los gobiernos y sus funcionarios pasarían a cumplir el papel de vigilantes del proceso, o a ejercer lo que en el primer apartado referimos como metagobernanza, es decir, una forma de "gobernar en gobernanza", y delegarían la mayor parte de sus funciones a comités u otros actores de la red así como la configuración de estas herramientas de gobernanza, por lo que con el modelo actual de las ROP o del Consejo, no estaría en condiciones de operar sin antes hacer una reforma de mayor calado, en el sentido de privilegiar lo técnico en detrimento de lo político.

Es fácil olvidar que las cuestiones técnicas siempre están impregnadas de lo "político", pero en esta conjetura se parte precisamente de que el papel de los funcionarios públicos es limitado, por su incapacidad de intervenir exitosamente en un entorno complejizado, como el actual.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 52 22/08/19 16:45

Uno de los valores que se busca asegurar enfáticamente mediante la participación en red, es la rendición de cuentas, esperando no conducir a una de las condiciones negativas de captura de las instituciones ya descritas por Shapiro (2005). Sin embargo, en la conjetura de *transición,* los pesos y contrapesos deberían ser suficientes para asegurar la apertura de toda la red y del sistema, de tal suerte que no exista un acaparamiento de la información como el que existe actualmente en los municipios, con los expedientes técnicos de las obras y sus licitaciones.

Cumplir con esa expectativa no conduciría a una reforma en los mecanismos actuales de transparencia, que al menos para el caso de Jalisco se establece como información fundamental en su artículo 9, fracción IV, inciso p) que la obra pública deberá ser publicada sin ser requerida, por ser parte de la información fundamental gubernamental,[14] pero sí sería materia de reforma lo referente a la incorporación de más observadores en las licitaciones y en el proceso de asignación de obra pública.

El cambio a la conjetura *instrumental*

Por último, con la información vertida párrafos atrás, se puede visualizar que una reconfiguración hacia esta conjetura implicaría el reforzamiento del proceso de toma de decisiones mediante redes de gobernanza, la cual se vería influida enormemente por la configuración de mecanismos formales de participación y en donde existiría un mayor interés en llegar a un consenso y no tanto los resultados generados a partir de las acciones del Fondo.

Bajo los supuestos dictados por esta conjetura, se deberían establecer instrumentos de medición de resultados o de seguimiento, tanto de la gestión de las acciones como de los actores participantes, sus recursos invertidos o compromisos cumplidos a partir de lo dicho en las mesas de negociación.

La toma de decisiones se haría mediante la inclusión de otros actores ajenos a las instituciones del Estado, pero éstos están bajo la supervisión de la autoridad pública que reconoce la complejidad del entorno en cuanto a los valores, metas u objetivos, pero tiene amplia capacidad para imponer su visión o guiar las discusiones de acuerdo con los intereses de sus políticas.

[14] En específico, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios señala en el artículo referido "las convocatorias y resoluciones sobre concursos por invitación en materia de adquisiciones, obra pública, proyectos de inversión y prestación de servicios, de cuando menos los últimos tres años".

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 53 22/08/19 16:45

El papel que cumplirían las redes de gobernanza en su relación con las instituciones públicas sería legitimar las acciones propuestas y aumentar la influencia de estas instituciones en el seno de la sociedad o del mercado. De esta forma, se reconocería el cambio de orientación de las acciones del Fondo hacia otras diferentes a la construcción de vialidades propuestas por organizaciones sociales y en el que se resalta la edificación de espacios más amigables al habitante de las colonias beneficiadas, pero en el que las acciones de obra pública continúan siendo definidas en mayor parte por los organismos públicos.

Por otra parte, el papel de los funcionarios públicos en esta conjetura tendría que ser empático con los grupos de la sociedad civil participantes con los que buscan llegar a acuerdos para la legitimación de sus acciones, permitiéndoles en cierta medida superar su propia visión y agenda, intercambiando algunos aspectos de la misma por una mayor vinculación con la sociedad en general.

Conclusiones

Como se planteó desde el principio, la definición de la gobernanza es muy amplia y en este estudio se resaltaron varios rasgos, de acuerdo con la literatura: a) que la gobernanza es el modo actual de gobernar en los sistemas democráticos; b) que la gobernanza se presenta como un modo de gobernar complementario de la democracia; c) que la gran parte de los estudios refiere al establecimiento de relaciones de cooperación entre Estado, sociedad y mercado, donde el Estado pasa a ser un dirigente, pero no el actor hegemónico; d) que la gobernanza puede no implicar a actores externos al aparato público y limitarse sólo a la coordinación entre diversas instancias de gobierno.

Este estudio buscó mostrar una fotografía de la red que opera el Fondo, por lo que una de las líneas de investigación que quedan abiertas es la de los procesos o conflictos específicos existentes en la red o –muy importante– la de los arreglos específicos de las negociaciones políticas, las cuales son parte de los enlaces que han mantenido la fortaleza y al mismo tiempo la flexibilidad del entramado intergubernamental del Consejo y el Fondo.

Asimismo, se encontró la crítica a la gobernanza bajo el argumento de que buscaba despojar al Estado de parte de sus actividades sustanciales y era una cobertura para enmascarar nuevas formas de acceso al poder y los recursos públicos por sujetos del orden social y privado que no tenían una condición de legitimidad obtenida bajo la forma de una democracia directa

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 54 22/08/19 16:45

para el uso de esos privilegios. En esto cabe resaltar también que la rendición de cuentas de las redes en gobernanza no estaba garantizada y tampoco el acceso equilibrado de nuevos actores a las arenas o comunidades de políticas públicas.

Por parte del objeto de estudio, se ha mostrado cómo ésta es una red intergubernamental cerrada a la participación de actores externos. Sin embargo, esto no es una condición de debilidad necesariamente, ya que los responsables directos se rigen bajo una normatividad en transparencia, éstos han sido electos mediante un sistema de democracia directa y por lo tanto cuentan con legitimidad de origen para integrar su gabinete como parte de las prerrogativas otorgadas al Poder Ejecutivo, que se replica en las entidades federativas y en los municipios. No es arriesgado considerar que la estabilidad de esta red en Jalisco se deba a que es una comunidad cerrada entre actores con motivaciones símiles y que todos compartan la misma vulnerabilidad, que es el prestigio político.

En cuanto a la metodología, se observó que fue capaz de describir en una de sus conjeturas el funcionamiento del Fondo, lo que arrojó los siguientes resultados:

1. Se contribuyó a la descripción del funcionamiento de la red del Fondo y a especificar la relevancia de los actores locales, muy en especial de los municipios en el caso jalisciense, de tal suerte que contribuye a evidenciar el fortalecimiento de este orden de gobierno en el área metropolitana de Guadalajara.
2. Que el Consejo, a pesar de su antigüedad y del dominio estatal que hay en él, aún conserva la importante prerrogativa del manejo del Fondo. Será cuestión de tiempo determinar si esta figura seguirá existiendo sólo por la normatividad federal que hay en torno el Fondo, o si habrá de ser sustituida las nuevas instancias procedentes de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, que crea una Junta de Coordinación Política integrada sólo por el gobernador (sin sus once consejeros) y los alcaldes metropolitanos, lo cual da un mayor equilibrio en la mesa de negociación. Acompañando a esta instancia se encuentra un Instituto Metropolitano de Planeación con capacidad técnica para determinar tipos de acciones a ejecutar como parte de la obra pública generada por el Fondo, lo cual generaría otro caso de estudio, al constituir esta forma de operar una nueva red.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 55 22/08/19 16:45

3. Que la metodología sirve para visualizar tanto los estadios actuales en los que se encuentra una red, comunidad o arena de políticas públicas, como para visualizar los cambios e implicaciones posibles a los que se podría acceder si se desea configurar la red en otra conjetura en función del interés de un diseñador, evaluador de políticas públicas o de parte del propio sector gubernamental o social, y que ofrece también la valoración de las ventajas y desventajas de las adecuaciones en uno u otro sentido.
4. Que la metodología de las conjeturas llevada a la práctica implica un esfuerzo obligatorio de agrupación de información y supuestos, pero en efecto permite visualizar condiciones actuales de gobernanza de manera empírica y no sólo teórica. Con ello, es posible establecer criterios homogéneos de comparación entre diferentes redes, cosa que no es despreciable y que parte de la crítica original de Klijn y Skelcher sobre el empirismo de los estudios de gobernanza locales que no logran trascender sus barreras contextuales, y a la cual se le debe añadir el idealismo filosófico de autores que visualizan de forma genérica a la gobernanza, pero no son capaces de delimitarla de forma precisa en los casos particulares.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 56 22/08/19 16:45

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2003). "La nueva gobernación". *Acta Republicana. Política y Sociedad.* México: Universidad de Guadalajara, núm. 2, pp. 9-21.

----- (2010). "Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar". *Revista de Administración Pública 124*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., vol. XLVI. núm. 1 pp. 139-146.

----- (2013). *Gobierno y administración pública*. México: FCE.

Arrow, Kenneth J. (1950). "A difficulty in the concept of social welfare". *The Journal of Political Economy,* vol. 58, núm. 4, agosto, pp. 328-346.

Bevir, Mark (2013). *A Theory of Governance*. Berkeley: University of California Press.

Carmona, Rodrigo (2012). "Capítulo I". *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas.* Buenos Aires: CICCUS-Universidad Nacional General Sarmiento, pp. 11-72.

Dante, Bruno y Paola Coletti (2006): "Measuring Governance in Urban Innovation". *Local Government Studies,* vol. 1, núm. 37, pp. 43-56.

El Informador (2017a). "Reformas en Jalisco reducen impacto por el recorte federal". http://www.informador.com.mx/jalisco/2017/700842/6/reformas-en-jalisco-reducen-impacto-por-el-recorte-federal.htm.

El Informador (2017b). "Fondo Metropolitano sólo alcanzará para 16 obras". http://www.informador.com.mx/jalisco/2017/710901/6/fondo-metropolitano-solo-alcanzara-para-16-obras.htm.

Iracheta, Alfonso (2009). *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas.* México: Miguel Ángel Porrúa.

----- (2010). *Evaluación del Fondo Metropolitano 2006-2009*. México: SHCP-Banco Interamericano de Desarrollo-El Colegio Mexiquense. Contrato BID-SBCC-002-2010, p.77.

Klijn, Erik-Hans (2005). "Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto". Agustí Cerrillo i Martínez (ed.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 57-81.

----- y Chris Skelcher (2007). "Democracy and governance networks: compatible or not?". *Public Administration*, vol. 85, núm. 3, pp. 587-608.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 57 22/08/19 16:45

Kooiman, Jan (1993). "Introduction". *Modern Governance. New Goverment-Society Interactions.* London-California-New Delhi: SAGE Publication, pp. 1-6.

----- (2005). "Gobernar en gobernanza". Agustí Cerrillo i Martínez (ed.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 57-81.

Navarrete Ulloa, Carlos Alberto (2017). "La Gestión del Fondo Metropolitano en el Área Metropolitana de Guadalajara". Christian. M. Sánchez Jáuregui (ed.). *Jalisco: problemas y capacidades de respuesta.* Zapopan; Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno-CUCEA.

Offe, Claus (2009). "Governance: An 'Empty Signifier´?". *Constellations.* Oxford: Blackwell Publishing Ltd., vol. 16, núm. 4.

O'Toole, Laurence J. (2005). "Las implicaciones para la democracia de una burocracia en red". Agustí Cerrillo i Martínez (ed.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 245-262.

Peters, Guy B. y Pierre, Jon (2005). "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?" Agustí Cerrillo i Martínez (ed.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 37-56.

Shapiro, Martin (2005). "Un derecho administrativo sin límites: reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza". Agustí Cerrillo i Martínez (ed.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Wario, Esteban (2004). "Guadalajara: medio siglo de gestión metropolitana". Jordi Borja (coord.). *Desafío metropolitano.* México: UNAM.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 58 22/08/19 16:45

LA GOBERNANZA A PRUEBA: EL CASO DEL REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE CUATRO MUNICIPIOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

Santos Joel Flores Ascencio*

Introducción

El hartazgo de la ciudadanía con la política, en particular con los partidos que la han gobernado, llevó a una nueva transición en el área metropolitana de Guadalajara (AMG), Jalisco, decantándose por opciones que se presentaron en el proceso electoral de 2015 como ciudadanas e independientes. El mensaje expresado en las urnas fue claro: se requiere un cambio en la manera de hacer política y de gobernar. Los funcionarios electos lo captaron y se sumaron al discurso del empoderamiento ciudadano, para lo cual hicieron modificaciones a la normatividad vigente hasta ese momento, con el fin de promover una participación más activa de la ciudadanía y fomentar la democracia en la toma de decisiones mediante la adopción de diversos mecanismos que promueven la cultura de la gobernanza en la metrópoli.

No obstante, el abanderamiento de la gobernanza por la clase política en el poder se debe tomar con cautela; es pertinente hacer un análisis puntual que permita dilucidar el trasfondo –si es que existe– de este fenómeno.

La literatura da cuenta de que, cuando se manifiesta un debilitamiento del Estado, se favorece la aparición de nuevas prácticas que impulsan la evolución de los papeles tradicionales y de la relación entre gobierno y sociedad, otorgando a esta última mayor centralidad en la toma de decisiones. En la década de 2010, el discurso predominante en Jalisco apunta a una búsqueda de ciudadanizar de la política, como respuesta a una previa satanización de esta última. Se han creado numerosos consejos, asambleas y auditorías ciudadanas, con el fin de que la sociedad influya en el proceso decisional de las ins-

* Licenciado en Mercadotecnia por la Universidad de Guadalajara y maestro en Políticas Públicas por El Colegio de Jalisco (segunda generación, 2013-2015).

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 59 22/08/19 16:45

tituciones públicas y regule su actuar, sin embargo, en la práctica poco se ha avanzado. Aunque –es innegable– la sociedad se hace de espacios decisorios lenta pero constantemente, la productividad de estos organismos ciudadanos es cuestionable, y se percibe que en muchos casos son utilizados por el régimen para dar legitimidad a las decisiones y acciones de gobierno, no para ser parte activa en éstas y, por ende, en las políticas públicas.

En muchos casos, estos organismos sociales podrían definirse como *ciudadanía burocratizada,* dado que de alguna manera se insertan en la madeja de trámites, procesos y funciones administrativas del gobierno; sus integrantes frecuentemente son reclutados y seleccionados por funcionarios públicos y su actuar está acotado y regulado, lo que nos lleva a deducir que existen presiones o incentivos que limitan o dirigen su comportamiento.

En el presente trabajo se estudia el caso de la adopción e implementación del Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza,[1] aprobado durante el primer año de la administración municipal 2015-2018 en los Ayuntamientos de Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan, mismo que fue propuesto por diversas organizaciones ciudadanas agrupadas en la plataforma virtual Haz tu Ley.

El análisis inicia con un repaso de la literatura, con el fin de vislumbrar el surgimiento de la gobernanza y cómo ha evolucionado el concepto, a fin de analizarlo, problematizarlo y definirlo, para sentar las bases del estudio de caso. Después se revisa la aplicación de la gobernanza en el ámbito local, la influencia que en ella ejercen las redes y cómo la teoría de la interorganización explica el empuje de los gobiernos locales para generar o adoptar estrategias y métodos innovadores en la labor pública.

Posteriormente, y con el fin de contextuar el caso, se hace una descripción del surgimiento y auge del grupo político que triunfó en el AMG en la elección de 2015. Luego se narra cómo nace el Reglamento y de qué manera se conformaron y operaron las redes que, en su momento, lo impulsaron.

Finalmente, se hace una descripción y análisis comparativo sobre la implementación del Reglamento en los cuatro municipios metropolitanos que lo adoptaron, lo que lleva a concluir si en verdad la cultura de la gobernanza incluida en éste, ha permeado entre la ciudadanía y la autoridad misma.

[1] A fin de facilitar la lectura, en lo sucesivo y cuando se considere necesario, se utilizará la palabra *Reglamento,* con inicial mayúscula, para referirse al Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 60 22/08/19 16:45

Gobernanza y Redes en los Gobiernos Locales

A lo largo del tiempo, la labor pública ha evolucionado a la par que las realidades social, económica, cultural, medioambiental y tecnológica. Así, en las últimas décadas han surgido maneras alternativas de ejercer el gobierno que han llegado a institucionalizarse en algunos casos, y van desde la nueva gestión pública hasta la gobernanza, cuyo enfoque –según Carmona (2012: 11)–, se dirige a la:

> […] transformación del ejercicio de gobierno desde un rol marcadamente centralizado y jerárquico, hacia un modelo caracterizado por mayores niveles de cooperación entre las instituciones políticas y la sociedad en lo que refiere a los procesos de toma de decisiones y desarrollo de políticas públicas.

Sin embargo, desde el surgimiento de la discusión en torno a la gobernanza hasta su adopción y posicionamiento como "buena práctica", han transcurrido décadas. Al respecto, Peters y Pierre (2005) suponen que el Estado como institución ha sufrido una crisis que lo ha vuelto menos autosuficiente y lo ha hecho explorar nuevas formas de acción común entre lo público y lo privado. Tienen en claro que la gobernanza ha cobrado importancia debido a los cambios sociales del pasado cercano y ésta es vista como una estrategia para unir al Estado con la sociedad contemporánea. Afirman que "la transformación total del sector público desde 1980 es un efecto combinado de una evolución hacia la gobernanza, un rediseño de los servicios públicos y una reforma administrativa que acompañe estos cambios" (Peters y Pierre, 2005: 41). Entonces, la gobernanza surge como una respuesta sensata a las críticas que se le formulaban al Estado. La lógica fue que los problemas no han desaparecido, pero el gobierno se ha mostrado incapaz de resolverlos, por lo que se requiere explorar nuevas soluciones.

Para Peters y Pierre, es evidente que la gobernanza surge y recibe un gran impulso en las décadas de 1980 y 1990, cuando las capacidades del Estado sufren un marcado declive, causado por dos factores que se dieron de manera simultánea: el incremento del gasto público y la caída de los ingresos estatales (2005: 39-40). Estos autores sugieren al respecto que los problemas fiscales del Estado fueron utilizados deliberadamente por algunos actores para presentar a la gobernanza como una estrategia planificada para introducir nuevos valores y formas dominantes aceptables para la sociedad (2005: 49).

Por su parte, Kooiman (cit. en Carmona 2012: 18) liga el surgimiento de la gobernanza con el fenómeno de la globalización, a partir de la cual

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 61 22/08/19 16:45

"parece estar produciéndose una transición desde el ejercicio de poder en un solo sentido al doble sentido, en donde se toman más en cuenta los intereses, impresiones y posibilidades de los gobernantes y de los gobernados". Estas vicisitudes derivaron en movimientos políticos que reclamaron más espacios decisorios para la sociedad, vía elecciones o presión social. Asimismo, el enfoque de gobernanza clarifica el vínculo existente entre los cambios políticos y las transformaciones sociales contemporáneas.

Entonces, las metamorfosis políticas necesariamente trascienden y repercuten en el gobierno, dirigido normalmente por actores que buscan el éxito de sus actividades, para así generar una opinión favorable en su gestión. Al respecto, Kooiman considera que "las líneas divisorias entre los sectores público y privado se están borrando y los intereses no son tan sólo públicos o privados ya que frecuentemente son compartidos" (2005: 58).

En ese sentido, para que exista la gobernanza es necesario que se conjugue una interrelación efectiva entre diversos actores de la sociedad con un nivel suficiente de apertura por parte del gobierno, que se vuelve un actor más, aunque con un peso superior al del resto de los participantes en la toma de decisiones. La gobernanza –entonces– existe cuando se llega a gobernar con la participación activa de la sociedad; sin embargo, esta condición suele ser provocada por un objetivo determinado de los actores involucrados, quienes buscan una acción favorable a sus intereses, al margen de otros individuos (normalmente los más débiles, desorganizados y con escasa capacidad de influir en la agenda), tal como lo advierte Canto: "Las redes de gobernanza dan cauce a las demandas de ciertos estratos de la población, pero no de los más amplios, lo que a final de cuentas puede conducir a una mayor inequidad política" (2012: 365).

Dicho lo anterior –se advierte–, la gobernanza *per se* no garantiza que los propósitos perseguidos por los actores interesados en participar en la toma de decisiones, sean los pertinentes para la sociedad, aunque así lo vislumbren autores como Aguilar, quien se refiere a la gobernanza como el "proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección" (2006: 90). Carmona (2012) es más crítico y señala que es posible identificar diversos estilos de gobernanza adicionales a la participativa (redes permeables y plurales), entre los que se puede encontrar el elitista, que observa redes bien organizadas y restringidas, tanto en su acceso como en su composición.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 62 22/08/19 16:45

Al respecto, Fleury avizora un cambio de paradigma que da pie al surgimiento de numerosos núcleos dentro de la sociedad, que impulsan una relación más vertical con el Estado (2002: 226):

> La multiplicidad de actores sociales que influyen en el proceso político, en la decisión, la ejecución o el control de actividades públicas, apunta al florecimiento de una sociedad multicéntrica, en que se organizan distintos núcleos de unión que, a su vez, tienden a alterar los nexos verticales entre el Estado y la sociedad, basados en la reglamentación y subordinación, con orientación hacia las relaciones más horizontales y que favorecen la diversidad y el diálogo.

Por lo tanto y de manera crítica, se puede deducir que la gobernanza es la manera de ejercer el poder que implica la legitimación de las decisiones y acciones públicas, involucrando en ellas a diversos actores de la sociedad que conforman una red con intereses específicos.

Sin embargo, la participación ciudadana en el proceso de políticas públicas ha sido equiparada constantemente con la gobernanza, lo cual es impreciso. Al respecto, Canto ejemplifica:

> La diferencia entre ambas es sencilla: en el primer caso los actores sociales participan, y muchas veces su participación es decisiva, pero no gobiernan; la función de gobernar, en tanto conjunto de decisiones de carácter vinculante o de observancia general, sigue siendo una función exclusiva de los gobiernos y, en una democracia, de los gobiernos electos por voto mayoritario y sujetos a la constitución y a las leyes; la gobernanza, en cambio, afirma y sostiene la idea de que no sólo el gobierno, sino también los actores de la sociedad civil o del mercado gobiernan, una tesis que genera muchas interrogantes (Canto, 2012: 340).

En este sentido, la crítica de Canto (2012) hacia la gobernanza gira en torno a sus implicaciones negativas para la democracia, pues al contar con autoridades electas de manera democrática y, adicionalmente, con autoridades alternativas que deciden acciones y políticas, a las segundas no se les puede exigir que rindan cuentas y respondan por sus decisiones. Aun así, éste y otros autores reconocen que la gobernanza también representa un paradigma que viene a renovar la manera en que se toman las decisiones gubernamentales en los distintos ámbitos, incluido el local.

En México los gobiernos municipales, además de ser considerados como la base de la estructura político-administrativa, son los principales organizadores de la convivencia entre las personas, a quienes dota de servicios públicos básicos a pesar de las limitantes normativas y prácticas que enfrentan

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 63 22/08/19 16:45

(entre las que destaca la dependencia presupuestal de los otros órdenes de gobierno). Sin embargo, una de sus principales fortalezas es el contacto estrecho e interacción efectiva con la sociedad, dado que es la autoridad más próxima, visible e inmediata, que –por lo tanto– puede establecer comunicación directa y tener un panorama claro de la problemática que se suscita en su territorio. Esta cercanía, aunada al tamaño comparativamente reducido de la estructura gubernamental, facilita la adopción de procedimientos novedosos y técnicas gubernativas emergentes, como la gobernanza.

Gobernanza local, por lo tanto, "es la formulación y ejecución de la acción colectiva en el nivel local" (Shah y Shah, 2006: 1); Canto (2012: 348) indica que el ámbito del gobierno local es el indicado para la implementación de la gobernanza, y la nombra *gobernanza de proximidad*. Existen en la literatura diversos ejemplos que dan cuenta de experiencias de gobernanza local en temas variados, tales como la planeación de la movilidad, la conformación de los presupuestos, la promoción del desarrollo económico, la realización de obras públicas y la atención a problemas sociales, entre otros.

Así, cuando en el ámbito local se da el florecimiento de la sociedad como un ente bien organizado, con exigencias claras, articulado, que reconoce su poder y cuenta con las herramientas para negociar con el gobierno (representado a menudo por actores debilitados o carentes de legitimidad), este último está obligado a replantearse los esquemas tradicionales de gestiones e intervenciones públicas. Es entonces cuando el enfoque de gobernanza adquiere fuerza y se presenta como una alternativa bien vista desde ambas esferas. En esta lógica, Cabrero (2002: 3-4) identifica la importancia de los gobiernos locales en el surgimiento de estrategias gubernamentales innovadoras, tales como:

- Nuevo tipo de liderazgo, más abierto y horizontal; estimulan cogestión de políticas públicas.
- Desarrollo de nuevos mecanismos permanentes de participación, por medio de consejos, actores sociales, organizaciones no gubernamentales (ONG), contralores sociales, etcétera.
- Proyectos intermunicipales, municipio-Estado nacional, municipio-provincia (entidad).
- Nuevos sistemas de gestión y modernización administrativa local.

Entonces, si bien es cierto que es en los gobiernos municipales donde surgen estrategias y políticas innovadoras, es también un orden debilitado en capacidades y recursos, volviéndolo dependiente de los gobiernos estatales

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 64 22/08/19 16:45

y el federal, y proclive a reflejar los males inmediatos que acontecen en sus delimitaciones territoriales, tales como la pobreza y la influencia de la delincuencia organizada. Esta problemática, en términos de Klijn (2005), no es un elemento causal de los procesos de políticas, sino que se conecta con las redes interorganizacionales en la que los mismos ocurren.

La innovación en los gobiernos locales, pues, se explica con el enfoque de la contingencia, con la premisa de que "una organización puede sobrevivir sólo adaptándose a su entorno" (Klijn, 2005: 220), lo que la obliga a cambiar como respuesta a las características de su ambiente inmediato. En el mismo sentido, la teoría de la interorganización sugiere que cada organización debe interactuar con otras para lograr tanto sus objetivos como la supervivencia. La lógica de esta teoría es que ninguna organización es capaz de generar por sí misma todos los recursos que requiere.

Tal vez el enfoque de la contingencia ha llevado a algunos gobiernos municipales del AMG a detectar el *momentum* para implementar la gobernanza, tal como se analizará en los siguientes apartados.

Ascenso del "Alfarismo" al poder en el área metropolitana de Guadalajara

Enrique Alfaro es un político jalisciense que militó en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), con el que contendió por primera vez en 2003 buscando la alcaldía de Tlajomulco de Zúñiga, la cual perdió por estrecho margen ante Andrés Zermeño del Partido Acción Nacional (PAN). Siendo regidor por el PRI en 2006, manifestó su desacuerdo con la selección del candidato a la presidencia de la república, abandonó el partido y se declaró independiente. En 2006 fue electo diputado por el principio de representación proporcional, bajo el rótulo del Partido de la Revolución Democrática (PRD), mismo que apoyó sus aspiraciones para nuevamente contender por la alcaldía de Tlajomulco en 2009, en coalición con el Partido del Trabajo (PT), consiguiendo esta vez el triunfo electoral.

Alfaro supo aprovechar su posición como cabeza del único gobierno emanado de partidos de izquierda en el AMG y, después de una mediática ruptura con la cúpula del PRD (identificada con el rector de la Universidad de Guadalajara), originada por la exigencia de espacios en la nómina municipal, proyectó una imagen de buen gobierno, cuando el resto de los municipios conurbados era encabezado por el PRI y el estado por el PAN.

La habilidad política de Alfaro lo llevó a adoptar en su gobierno mecanismos novedosos de participación ciudadana, tales como el presupuesto

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 65 22/08/19 16:45

participativo y la ratificación de mandato, que sirvieron para acentuar mediáticamente la diferencia con los gobiernos municipales vecinos.

Poco después de salir airoso en la ratificación de mandato, Alfaro pidió licencia como presidente municipal para, ahora, contender por la gubernatura de Jalisco. Casi a la par, surge la organización política Alianza Ciudadana, fundada en 2011 por personajes cercanos a Alfaro, entre quienes había tanto actores identificados con la izquierda jalisciense como ex panistas y ex priistas pragmáticos que deciden adherirse a lo que entonces comenzó a conocerse como "alfarismo",[2] dado que la configuración de la red giraba en torno a la figura y liderazgo de Enrique Alfaro. Al respecto, Eufracio (2017: 31) identifica la conformación de una "facción"[3] integrada por personas allegadas a Alfaro desde su etapa estudiantil, o bien, durante su paso por el PRI y el PRD.[4]

Para entonces, el alfarismo se había fortalecido y se consideraba una fuerza política con serias posibilidades de triunfo electoral en Jalisco. Días antes de vencer el plazo para el registro de candidaturas, se diluye la posibilidad de una alianza entre los partidos de izquierda –PRD, PT y Movimiento Ciudadano (MC)– encabezada por Alfaro. Particularmente, la coalición con el PRD fracasa debido a la "falta de acuerdos entre ambas partes al respecto de la selección de los candidatos a las presidencias municipales" (Partida en Eufracio, 2017: 33); al final, "Alfaro se vio en la necesidad de registrar su candidatura por un partido único: MC, ya que según los tiempos oficiales el registro de coaliciones había concluido" (Eufracio, 2014: 81).

Durante la campaña, el alfarismo logró penetrar en el electorado por medio de una estrategia propagandística que, según Eufracio (2017: 37), siguió dos vías:

> a) presentarse como un funcionario eficiente y responsable, y b) promover plantillas discursivas sumamente críticas hacia los gobiernos estatales, tanto priistas como panistas, hacia el Grupo Universidad[5] y los partidos políticos en general.

[2] Arellano (2017: 48) se refiere al alfarismo como "la ola naranja" y lo define como "una coalición de grupos y facciones que proceden de distintos partidos políticos y agrupaciones civiles y económicas".

[3] Eufracio (2014: 70) utiliza el término "facciones de partido", basado en Belloni y Beller (1976), para referirse a determinados grupos políticos que convergen generalmente en un partido, cuyo objetivo es la obtención de puestos específicos, o bien, el control del partido mismo.

[4] El círculo cercano a Alfaro se conformaba por personajes como Tomás Figueroa, Víctor Hugo Bernal, Ismael del Toro, Clemente Castañeda, Hugo Luna, Esteban Garaiz y Enrique Ibarra Pedroza.

[5] Se entiende que el "Grupo Universidad" es el que maneja y gobierna la Universidad de Guadalajara.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 66 22/08/19 16:45

La elección de 2012 terminó siendo muy competida y, a pesar del fortalecimiento de su candidatura, Alfaro se quedó a 4 puntos porcentuales de alcanzar a Aristóteles Sandoval, candidato del PRI, quien finalmente fue electo gobernador. A pesar de que Alfaro obtuvo la victoria en el AMG, "exhibió poca o nula fortaleza en el resto del estado, en especial en zonas rurales; lugares, municipios y distritos en donde el PRI obtuvo su mayor margen de ganancia de votos" (Eufracio, 2014: 89). El fenómeno del voto cruzado en el AMG dio el triunfo nuevamente al PRI en las elecciones municipales (Arellano, 2014: 34), dada la fragmentación del voto opositor entre el PAN y MC; sin embargo, el alfarismo logró victorias importantes, como Tlajomulco de Zúñiga con Ismael del Toro (amigo de Alfaro) y Puerto Vallarta, con Ramón Guerrero (ex panista conocido como "El Mochilas").

A pesar de la derrota en el proceso de 2012, el alfarismo siguió creciendo y obteniendo adhesiones importantes (principalmente de ex funcionarios panistas), consolidándose en Jalisco como la opción opositora al PRI, en detrimento del PAN. Ese mismo año, Enrique Alfaro asumió la presidencia de Alianza Ciudadana, lo que le permitió continuar su operación política con miras en el proceso electoral de 2015.

Finalmente, en 2014 Alfaro fue nombrado candidato a la presidencia municipal de Guadalajara por el MC. En el proceso electoral del siguiente año, el MC se consolidó como una de las fuerzas más importantes en el estado, logrando quince diputaciones locales y el triunfo en la mayoría de los municipios jaliscienses más poblados, entre ellos Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Puerto Vallarta, Tepatitlán de Morelos, Ocotlán, Zapotlanejo y Zapotlán el Grande.

El liderazgo político de Alfaro facilitó la conformación de una agenda metropolitana, particularmente con los alcaldes emecistas. Así, durante el primer año de este periodo de gobierno se anunciaron estrategias conjuntas en temas como la política social, seguridad pública y –como se analizará a continuación– participación ciudadana.

Implementación del Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza en el AMG

Al inicio del periodo constitucional de gobierno 2015-2018, varios de los municipios jaliscienses adoptaron un reglamento de participación ciudadana basado en la concepción de gobernanza en términos de Carmona (2012), es decir, en la que se fomenta la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones gubernamentales.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 67 22/08/19 16:45

El presente trabajo analiza si en verdad la implementación de este Reglamento aporta a la cultura de la gobernanza o bien, es un instrumento discursivo que persigue institucionalizar y burocratizar la participación ciudadana para servir a los intereses particulares de quienes ostentan el poder, en términos de North (1993). Para esto, se estudiaron los casos de Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan, dado que son los municipios integrantes del AMG que aprobaron dicho Reglamento.[6]

Como antecedente, es preciso puntualizar que el Reglamento ratificado por los ayuntamientos metropolitanos con mayoría de MC, fue propuesto por diversas organizaciones agrupadas en la plataforma electrónica denominada Haz tu Ley, la que, según su página de internet:

> […] surge como una herramienta apartidista de la democracia interactiva que integra a las esferas tecnológica, académica y de organización ciudadana activa y es posible gracias al esfuerzo colaborativo de 3 organizaciones; la empresa Indatcom aportó el soporte técnico, el Observatorio Legislativo la revisión académica y el trabajo activista del Congreso Ciudadano de Jalisco. Se inaugura en mayo de 2014 con un primer convenio con el Congreso del estado de Jalisco y el Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco. En esta nueva fase, Haz tu Ley ratifica los convenios anteriores y suma a los ayuntamientos de Guadalajara y Zapopan en Jalisco además de la Cámara de Diputados en lo federal.[7]

Como se aprecia, entre los principales impulsores de Haz tu Ley está el Observatorio Legislativo, que surge en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y cuyo objetivo es medir el desempeño del Congreso del Estado de Jalisco. Al darse a conocer los resultados de la evaluación de iniciativas presentadas el primer año de la LXI Legislatura local, hubo cuestionamientos a los resultados,[8] pues mientras las fracciones del PRI y PAN reprobaron, el MC y el diputado independiente egresado del ITESO Pedro Kumamoto, obtuvieron altas calificaciones.[9]

6 Es importante puntualizar que en mayo de 2016 el Congreso del Estado de Jalisco aprobó una serie de modificaciones al Código Electoral y de Participación Social (conocido erróneamente como Ley de Participación Ciudadana). Entre los cambios aprobados se contemplan trece herramientas de participación social, sin embargo, la aprobación del Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza en los municipios metropolitanos se dio con anterioridad.

7 Consultada el 18 de abril de 2017 en la página http://haztuley.mx/informacion.

8 *Mural,* 24 de marzo de 2017.

9 Según consta en el perfil del diputado local Pedro Kumamoto, publicado en la página oficial del Congreso del Estado, éste fungió como investigador del Observatorio Legislativo en 2014 (http://www.congresojal.gob.mx/diputados/perfil?id_dip=300).

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 68 22/08/19 16:45

Otra organización promotora de Haz tu Ley es la asociación civil Congreso Ciudadano de Jalisco, instituido en 2007 y cuyo objetivo es la "generación de información, capacitación, participación y ejercicio de los derechos ciudadanos de distintos sectores, para contribuir en la construcción de una sociedad justa e igualitaria".[10] Quien ha representado a esta organización en la firma de convenios con los munícipes y diputados es la ex directora de la Feria Internacional del Libro (FIL) Margarita Sierra Díaz, a quien Enrique Alfaro nombró como la primera presidenta del Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Guadalajara y que además fundó la Escuela Mexicana de Participación Ciudadana, misma que asumió la labor de capacitación de los servidores públicos de los gobiernos emecistas.

Por último, se reconoce la participación técnica de la empresa Indatcom en la conformación de la plataforma Haz tu Ley. Según el diario *La Jornada,*[11] este corporativo ha elaborado las campañas digitales de Enrique Alfaro desde su paso por Tlajomulco hasta su gobierno en Guadalajara. En 2016 se vio envuelto en el escándalo, dado que el Instituto Nacional Electoral (INE) multó al MC por haber filtrado el padrón nominal de electores; el partido habría resguardado la información en esta empresa que, con La Covacha y Euzen Consultores, conformaron un grupo empresarial constantemente beneficiado por MC y los gobiernos emanados de ese instituto político con contratos. Es preciso mencionar que algunos de los socios y empleados de este corporativo fueron contratados como funcionarios públicos en los gobiernos emecistas.

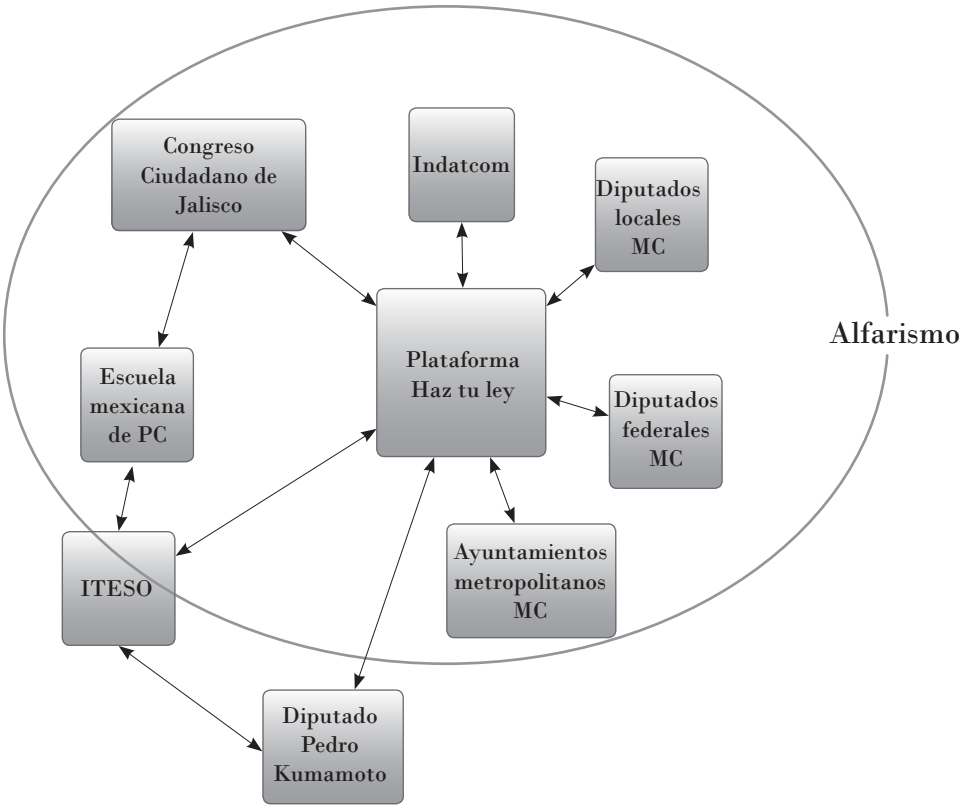
Así pues, es evidente que los promotores de Haz tu Ley conformaron una red ligada fuertemente al alfarismo (ver la Figura 1). De ahí cabe suponer que la aprobación conjunta del Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza –propuesto por esa organización– en los municipios gobernados por el MC, probablemente obedeció más a una estrategia política que a la implementación de la gobernanza en la metrópoli. Sin embargo, con respecto a los reglamentos que la antecedieron, los aprobados en 2015 y 2016, podrían suponer un avance en el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas, dado que se contemplan nuevos modelos de organización ciudadana y vecinal, a la vez que se reconocen algunos instrumentos de participación ciudadana antes inexistentes.

[10] Consultada el 18 de abril de 2017 en la página http://www.congresociudadanojalisco.mx/congreso-ciudadano-de-jalisco/.

[11] Consultada el 18 de abril de 2017 en la página http://www.jornada.unam.mx/2016/04/29/politica/009n1pol.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 69 22/08/19 16:45

Figura 1
Red impulsora de la plataforma virtual Haz tu Ley y su relación con el alfarismo



Fuente: elaboración propia.

La propuesta de reglamento fue la misma para todos los ayuntamientos, sin embargo sufrió algunas modificaciones en cada uno. El análisis de esta normatividad hace ver que en Zapopan es donde se hicieron más cambios, lo que obedeció a la negociación con los regidores de oposición, quienes mostraron mayor activismo que en el resto de los municipios estudiados. No obstante, el Reglamento es muy parecido en las cuatro demarcaciones analizadas; para muestra, la definición de gobernanza, que se presenta en la tabla 1. En todos los casos se reconoce a la gobernanza como el principio rector de las relaciones de la administración municipal con todos los integrantes de la sociedad para la toma de decisiones.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 70 22/08/19 16:45

Tabla 1
Definición de gobernanza en cada reglamento

Guadalajara. Es el principio rector para transitar a una nueva concepción de las relaciones de la administración pública municipal y todos los integrantes de la sociedad para la toma de las decisiones en el Municipio de Guadalajara, por lo que se promoverá su adopción en las relaciones que se tenga con la Federación, el Estado de Jalisco, los municipios metropolitanos y demás dependencias gubernamentales que de dichas instancias se deriven.	***San Pedro Tlaquepaque.*** Es el principio rector para transitar a una nueva concepción de las relaciones de la administración pública municipal y todos los integrantes de la sociedad para la toma de las decisiones fundamentales en el Municipio de San Pedro Tlaquepaque, por lo que se promoverá su adopción en las relaciones que se tenga con la Federación, el Estado de Jalisco, los municipios metropolitanos y demás dependencias gubernamentales que de dichas instancias se deriven.
Tlajomulco de Zúñiga. La gobernanza es el principio rector para transitar a una nueva concepción de las relaciones de la administración pública municipal y todos los integrantes de la sociedad para la toma de las decisiones fundamentales en el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, por lo que se promoverá su adopción en las relaciones que se tenga con la Federación, el Estado de Jalisco, los municipios metropolitanos y demás dependencias gubernamentales que de dichas instancias se deriven.	***Zapopan.*** La gobernanza es el principio rector que garantiza las relaciones de la administración pública municipal y todos los integrantes de la sociedad para la toma de las decisiones fundamentales en el Municipio de Zapopan. Representa un modelo de gobierno mediante el cual la suma de los individuos y las instituciones, públicas y privadas, conjuntan esfuerzos para planificar y gestionar los asuntos comunes de la ciudad.

Fuente: elaboración propia, con base en el Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza de los municipios de Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan.

El Reglamento más extenso es el de Tlajomulco de Zúñiga, con 608 artículos, siendo el de Zapopan el que tiene un número menor, con 423. El primer Reglamento en aprobarse fue el de Guadalajara, seguido por Tlajomulco y San Pedro Tlaquepaque (ver tabla 2). Como se anticipa, las dificultades políticas hicieron que Zapopan fuera el último municipio en ratificarlo (cuatro meses después que Guadalajara).

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 71 22/08/19 16:45

Tabla 2
Número de artículos y fecha de aprobación de cada reglamento

Municipio	*Nº de artículos**	*Fecha de aprobación*
Guadalajara	511	10 de noviembre de 2015
San Pedro Tlaquepaque	537	26 de febrero de 2016
Tlajomulco de Zúñiga	608	24 de noviembre de 2015
Zapopan	423	18 de marzo de 2016

*Nota: No se incluyen en este conteo los artículos transitorios.

Fuente: elaboración propia, con base en el Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza de los municipios de Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan.

La implementación del nuevo modelo de organización ciudadana en el AMG

El Reglamento contempla un modelo de organización ciudadana conformado básicamente por un Consejo Municipal y varios Consejos de Zona,[12] que agrupan a su vez diversos Consejos Sociales (ver figura 2). El modelo considera también a la Asamblea Municipal, misma que está conformada por los representantes de los Consejos ya mencionados. Adicionalmente, esta estructura se apoya en los Consejos Consultivos.

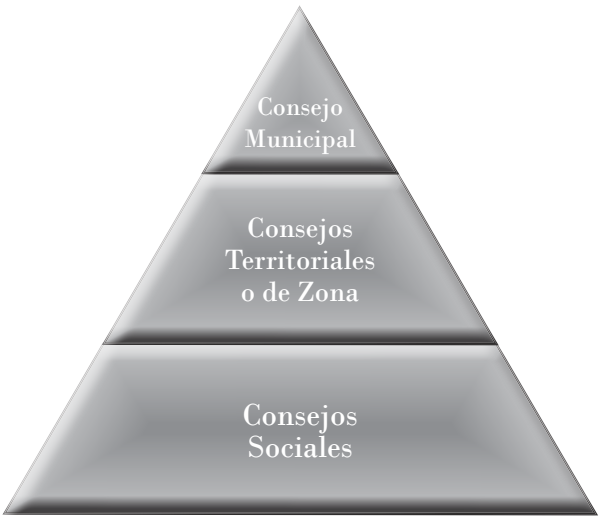
Así, los Consejos Sociales surgen en las colonias y comunidades de los municipios, se conforman por vecinos y se constituyen de manera similar a una asociación vecinal, sin embargo sus funciones difieren de esta última, pues en vez de gestionar servicios y reportar fallas, se espera que se organicen para la toma de decisiones fundamentales en sus comunidades. Los Consejos Sociales están organizados por zonas, mismas que define el Consejo Municipal, que es el órgano garante de la participación ciudadana, conformado por ciudadanos con derecho tanto a voz como a voto y un secretario técnico con derecho sólo a voz (director de Participación Ciudadana).

Se busca que por medio de estos organismos sociales, los ciudadanos fomenten la gobernanza, promuevan los mecanismos de participación, legitimen procesos ciudadanos, evalúen los resultados y programas gubernamentales y califiquen las jornadas de votación de los mecanismos de participación ciudadana directa dentro de sus delimitaciones territoriales, entre otras actividades.

[12] En Tlajomulco, los Consejos de Zona se denominan Consejos Territoriales.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 72 22/08/19 16:45

Figura 2
Modelo de organización ciudadana contemplado en el reglamento



Fuente: elaboración propia, con base en el Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza de los municipios de Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan.

Respecto a la conformación del primer Consejo Municipal de Participación Ciudadana, es preciso destacar que en todos los casos analizados –a excepción de San Pedro Tlaquepaque, donde no se instaló durante el primer año de vigencia del Reglamento–,[13] los integrantes fueron seleccionados por el presidente municipal. Así, a pesar de la designación de investigadores y académicos destacados, se encuentran también los nombramientos de algunos personajes ligados al alfarismo, tales como la misma Margarita Sierra como presidenta del Consejo de Guadalajara –como se mencionó anteriormente–.

El proceso de conformación de los nacientes Consejos Sociales tampoco estuvo exento de controversias, ya que mientras en Tlajomulco y Guadalajara se dio sin mayores sobresaltos y en los tiempos previstos, en Zapopan se publicó una convocatoria en septiembre de 2016 que los regidores del PRI impugnaron y quedó sin efecto. En febrero de 2017 (catorce meses después que en Guadalajara) se dio a conocer la convocatoria definitiva, aún con dificulta-

[13] Existe una propuesta para conformar el Consejo, sin embargo no se ha instalado, según información de la Unidad de Transparencia del municipio, que se puede consultar en la siguiente liga: https://transparencia.tlaquepaque.gob.mx/wp-content/uploads/2016/11/consejo-participacion-c..pdf.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 73 22/08/19 16:45

des[14] y señalamientos de la oposición sobre el empleo de los Consejos como estrategia electoral para el proceso de ratificación de mandato, tal como lo menciona el regidor Salvador Rizo (PRI), quien en rueda de prensa añadió que:

> [los Consejos Sociales] son instrumentos de operación política para el partido Movimiento Ciudadano y no esquemas democráticos de participación como están contemplados en la Ley. Las convocatorias para la participación de los vecinos carecen de difusión, una clara muestra de opacidad.[15]

Ante esta situación, en mayo de 2016 se dio a conocer en la prensa que el Tribunal Administrativo del Estado concedió una suspensión al proceso de conformación de los primeros 30 Consejos Sociales zapopanos, argumentando fallas en la convocatoria.[16]

Así, se observa que el nacimiento del nuevo modelo de organización social diseñado para promover la gobernanza, se vio permeado por la política partidista. Los espacios de poder en los gobiernos locales son ferozmente disputados y aun los cargos honoríficos están sujetos a la lucha política, tanto por parte del gobierno como de la oposición. Entonces, la ciudadanía que desea participar en estos organismos y no tiene interés en la política partidista, luce frágil en medio de esta batalla, cuando se supone (según el Reglamento) que debería estar empoderada y tomando las decisiones fundamentales del municipio.

Los mecanismos de participación ciudadana

En los cuatro casos estudiados, el Reglamento reconoce algunas herramientas de participación ciudadana, las define e instrumenta su operación en forma detallada. En Tlajomulco se contemplan 18 mecanismos de participación ciudadana, en Guadalajara y Tlaquepaque se registran trece, mientras que en Zapopan sólo se consideran nueve (ver tabla 3).

[14] Los regidores del PRI puntualizaron en rueda de prensa algunas omisiones en la convocatoria, como la ausencia de su publicación en la gaceta municipal, así como la falta de difusión de la misma (*Mural,* 15 de marzo de 2017).

[15] Consultada el 25 de abril de 2017 en http://www.mural.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1067345&md5=8564bfb42c6a86ca4f8ea0f693e3a82c&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe.

[16] Consultada el 13 de junio de 2017 en http://www.milenio.com/region/ordenan-suspension-consejos-sociales-zapopan-sala_unitaria-milenio-noticias-jalisco_0_965903764.html.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 74 22/08/19 16:45

Tabla 3

Mecanismos de participación ciudadana contemplados en el Reglamento

Clasificación	*Mecanismo*	*Municipio*			
		Guadalajara	Tlajomulco	Tlaquepaque	Zapopan
Democracia directa	Plebiscito	X	X	X	
	Referéndum	X	X	X	
	Consulta ciudadana	X	X	X	X
	Presupuesto participativo	X	X	X	X
	Ratificación de mandato	X	X	X	X
Democracia interactiva y rendición de cuentas	Comparecencia pública	X	X	X	
	Debate ciudadano y los foros de opinión	X	X	X	X
	Asambleas ciudadanas	X	X	X	
	Audiencias públicas	X	X	X	X
	Ayuntamiento abierto	X	X		X
	Recorridos conjuntos		X		
	Plataformas virtuales		X		
	Cabildo infantil		X		
Correspon-sabilidad ciudadana	Auditoría ciudadana	X	X	X	X
	Iniciativa ciudadana / popular	X	X	X	X
	Proyectos sociales	X	X	X	
	Colaboración popular / ciudadana	X	X	X	X
	Acciones populares / ciudadanas		X	X	

Fuente: elaboración propia, con base en el Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza de los municipios de Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan.

Los mecanismos previstos en el Reglamento se clasifican en tres tipos: a) democracia directa; b) democracia interactiva y rendición de cuentas, y c) corresponsabilidad ciudadana. Los de democracia directa se caracterizan por poner a consideración de la ciudadanía diversos asuntos públicos, misma que manifiesta su preferencia mediante el voto libre, secreto, directo e intransferible. Por su parte, los instrumentos de democracia interactiva y de rendición de cuentas pretenden que se facilite y fortalezca el diálogo entre ciudadanos y autoridades; en tanto que los mecanismos de corresponsabilidad ciudadana buscan el involucramiento de la sociedad en los temas públicos, asumiendo un papel activo y colaborativo con el gobierno.

Transcurrida más de la mitad del periodo de gobierno, según información recabada por medio de las plataformas de transparencia de los cuatro municipios, eran pocos los mecanismos que se habían activado, tal como se muestra en la tabla 4.

El único mecanismo que se instrumentó simultáneamente en los cuatro municipios desde la entrada en vigor del Reglamento es el de presupuesto participativo, mismo que no surgió a solicitud de la ciudadanía, sino que se dio debido a que su aplicación anual es obligatoria para el Ayuntamiento; éste por norma debe destinar 15% del monto total recaudado por concepto del impuesto predial durante el primer trimestre a la obra (u obras) que acumule el mayor número de votos.

El proceso del presupuesto participativo es similar en todos los casos estudiados: el gobierno municipal define un listado de obras (en algunos casos mediante foros ciudadanos), mismas que son sometidas a votación de las personas que pagan el impuesto predial durante los meses de enero, febrero y marzo de cada año. Cuando los ciudadanos acuden a pagar,[17] personal municipal les brinda la boleta en la que seleccionan la opción de su preferencia (u opciones, según el caso). Durante la primera semana de abril, concluido el cómputo de los votos, se da a conocer el resultado del ejercicio.

En la página de internet www.presupuestoparticipativo.mx, los cuatro gobiernos municipales estudiados publicaron información relativa a este mecanismo de participación, como las formas de pago del predial, la ubicación de recaudadoras, las obras participantes y las obras ganadoras. A pesar de lo inédito del ejercicio, la ciudadanía no mostró mucho interés en participar, por lo que se tuvieron que implementar estrategias para motivar a los contribuyentes a fin de que ejercieran su derecho al voto.

[17] Cuando el contribuyente paga empleando las páginas de internet, puede ejercer su voto de manera virtual.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 76 22/08/19 16:45

Tabla 4
Mecanismos de participación ciudadana activados desde octubre de 2015 hasta abril de 2017

Municipio	Nombre del mecanismo	Número de veces	Número de participantes	Observaciones
Guadalajara	Colaboración ciudadana	26	4,800	Proyectos Yo soy mi Ciudad y Mejor Comunidad
	Consulta ciudadana	2	307	Elección de representantes de comerciantes del Mercado Corona y del Tianguis Cultural
	Presupuesto participativo	2	204,262	Ejercicio llevado a cabo en 2016 y 2017
Tlajomulco de Zúñiga	Consulta ciudadana	1	14,189	Consulta para elegir agentes y delegados municipales
	Presupuesto participativo	1	42,470	Sólo se presentaron datos de 2016
	Proyectos sociales	1	320	Personas que presentaron proyectos sociales
San Pedro Tlaquepaque*	Presupuesto participativo	1	40,173	Sólo se presentaron datos de 2016
Zapopan	Presupuesto participativo	2	93,353	Ejercicio llevado a cabo en 2016 y 2017

*Nota: la información de San Pedro Tlaquepaque se obtuvo de la página https://presupuestoparticipativo.mx/obras-ganadoras/tlaquepaque/, dado que al momento de la redacción de este trabajo no se recibió respuesta a la solicitud de información realizada a su Unidad de Transparencia.

Fuente: elaboración propia, con datos de la Unidad de Transparencia de cada municipio, obtenidos vía Infomex.

Otra herramienta de participación ciudadana mediante democracia directa prevista en el Reglamento es la ratificación de mandato. Como antecedente es preciso mencionar que Enrique Alfaro fue el primer alcalde en someterse a ese proceso en 2011, para lo que el Ayuntamiento de Tlajomulco aprobó un manual que establecía el procedimiento y las bases para su implementación. Los regidores invitaron a la organización Congreso Ciudadano de Jalisco para

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 77 22/08/19 16:45

que ejecutara las labores de observación y vigilancia del ejercicio.[18] El presidente municipal fue ratificado con 93% de los votos, en un proceso en el que se instalaron 43 casillas y que contó con la participación de poco más de 10% del listado nominal. No obstante los resultados, Alfaro pidió licencia a su cargo poco después de su ratificación, con la finalidad de contender por la gubernatura del estado.

El siguiente alcalde de Tlajomulco en someter su cargo a la ratificación fue Ismael del Toro, durante 2014, en un proceso similar al de su antecesor, tanto en operación como en resultados. En ambos casos, la ratificación fue promesa de campaña y se implementó desde el gobierno, a solicitud de los propios presidentes municipales; sin embargo, con el Reglamento se institucionaliza el mecanismo y se detalla el proceso para su ejecución.

De nueva cuenta, el Reglamento de Zapopan es el que más difiere del resto, desde la definición del concepto de ratificación de mandato. Mientras que en los otros municipios se reconoce como un mecanismo que busca someter a escrutinio de la población la continuidad en su cargo del presidente municipal, en Zapopan lo que se consulta es la aprobación o desaprobación del desempeño del alcalde; además, los efectos del ejercicio en este municipio sólo son de carácter informativo, es decir, el presidente municipal puede permanecer en su cargo aun si la ciudadanía lo desaprueba mayoritariamente (ver tabla 5).

En San Pedro Tlaquepaque, el proceso contemplado para la ratificación de mandato es muy parecido al de Guadalajara y Tlajomulco, sin embargo no es obligatorio. Además, dado que el Consejo Municipal es la instancia que legalmente debe operar este instrumento y –como se menciona con antelación– el mismo no se había instalado al redactar este trabajo, parece muy probable que aquí no se realizará el ejercicio durante 2017, por lo menos en los términos establecidos en el Reglamento.

Salvo el caso de Tlaquepaque, la ratificación de mandato es obligatoria durante cualquier fecha del segundo año de gobierno, por lo que se prevé su primera aplicación a más tardar en septiembre de 2017. Tanto en Guadalajara como en Tlajomulco de Zúñiga, el presidente debe presentar su licencia al cargo en calidad de depósito ante el secretario general, esperando los resultados del proceso, sin embargo, no se establece la obligatoriedad de la presentación de esa licencia ante el Ayuntamiento, ni que los ediles que lo

[18] Consultado el 26 de abril de 2017 en http://ciudadanosoberanos.blogspot.mx/2011/09/ratificacion-de-mandato-en-tlajomulco.html.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 78 22/08/19 16:45

Tabla 5
Operación de la ratificación de mandato en los municipios del AMG

Municipio	*Definición*	*Obligatoria*	*Observaciones*
Guadalajara	Es el mecanismo de participación ciudadana directa y de rendición de cuentas, por medio del cual se somete a escrutinio de la población en general, la continuidad o no del Presidente Municipal.	X	Antes de la consulta, el presidente presenta licencia al cargo en calidad de depósito ante el secretario general, a reserva del resultado del proceso.
San Pedro Tlaquepaque	Es el mecanismo de participación ciudadana directa y de rendición de cuentas, por medio del cual se somete a escrutinio de la población en general, la continuidad o no del Presidente Municipal.		No es obligatoria, pero puede ser solicitada por el presidente municipal en el segundo año de gobierno.
Tlajomulco de Zúñiga	Es el mecanismo de participación ciudadana directa y de rendición de cuentas, por medio del cual se somete a escrutinio de la ciudadanía en general, la continuidad o no del Presidente Municipal.	X	Antes de la consulta, el presidente presenta licencia al cargo en calidad de depósito ante el secretario general, a reserva del resultado del proceso.
Zapopan	Es el mecanismo de democracia directa, por medio del cual se somete a consulta de los ciudadanos del Municipio, la aprobación o desaprobación del desempeño del Presidente Municipal en su cargo.	X	Los efectos de la ratificación de mandato son de carácter informativo y orientador de la evaluación de su ejercicio en el gobierno. No se contempla campaña de difusión de logros del presidente municipal.

Fuente: elaboración propia, con base en el Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza de los municipios de Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan.

componen la deban aceptar. La crítica de la oposición y de algunos analistas gira principalmente en torno a los siguientes puntos:

a) Los resultados de la ratificación de mandato no son vinculatorios, es decir, existen huecos en el Reglamento que permitirían al presidente municipal continuar en su cargo a pesar del rechazo mayoritario de los votantes.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 79 22/08/19 16:45

b) La ratificación de mandato se opera e instrumenta desde el gobierno (aun con la participación de los organismos sociales), por lo que los resultados no son confiables.
c) Este mecanismo se utiliza para la promoción personal de los alcaldes con recursos públicos, dado que el Reglamento contempla la difusión de logros y actividades del gobierno.[19]

Ante este panorama y a pesar de estar normada en el Reglamento, la ratificación de mandato deberá legitimarse a fin de despejar las dudas y cuestionamientos que se ciernen sobre este mecanismo de participación ciudadana; esta legitimidad se la dará la formalidad con la que se instrumente e implemente el ejercicio en sus primeras aplicaciones.

Como se mencionó, el Reglamento contempla otros mecanismos de participación ciudadana, sin embargo pocos se han activado. Este hecho puede tener una gran variedad de explicaciones que ameritarían un estudio más profundo; lo cierto es que no se les ha brindado mayor difusión mediática, ni han sido promovidos por los propios gobiernos municipales como instrumentos para la solución de los problemas y conflictos que se han suscitado en sus demarcaciones desde que el Reglamento entró en vigor. El grueso de la población, por lo tanto, o no se ha enterado de la existencia de estas herramientas o no se ha visto motivado a asumir ese papel activo y participativo que promueve el Reglamento.

La capacitación

La capacitación en temas de participación ciudadana y gobernanza, tanto de vecinos como de funcionarios, ocupa un lugar preponderante en el Reglamento, donde incluso se le dedica un capítulo íntegro. En el mismo se establece la obligatoriedad de la elaboración de un programa anual en materia de capacitación, con la finalidad de que los ciudadanos conozcan cómo aplicar los mecanismos de participación.

Según el Reglamento, las labores formativas en cuestión de gobernanza recaen en un Área de Capacitación, dependiente de la Dirección de Participación Ciudadana. Aunado a lo anterior, en mayo de 2016 se anunció el surgimiento de la Escuela Mexicana de Participación Ciudadana,[20] en un

[19] Con excepción de Zapopan, donde no se contemplan campañas de difusión de logros y actividades gubernamentales.

[20] En lo sucesivo, se utilizará la palabra *Escuela* (con inicial mayúscula) para hacer referencia a la Escuela Mexicana de Participación Ciudadana.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 80 22/08/19 16:45

evento masivo del que fue anfitrión el gobierno municipal de Tlajomulco, y que contó con la presencia de presidentes municipales, diputados y servidores públicos de los cuatro municipios metropolitanos emecistas.[21] La Escuela se constituyó en el formato de asociación civil, y ofrece los siguientes servicios:[22]

- Carrera técnica universitaria.
- Estudios de gobiernos locales y construcción de ciudadanía.
- Diplomado de participación ciudadana.
- Cursos de participación ciudadana para funcionarios públicos.

Inicialmente, la Escuela atendía a 200 servidores públicos en el diplomado de Empoderamiento para el Fortalecimiento de la Participación Ciudadana, provenientes de los municipios de Guadalajara, Tlajomulco y Zapopan, pero posteriormente se abrieron nuevos grupos y este número creció de manera significativa.

De igual manera, la Escuela fue contratada para la organización del Foro Intermunicipal de Participación Ciudadana. "La metrópoli despierta: gobernanza y redes ciudadanas", con sede en Zapopan y que se llevó a cabo en noviembre de 2016. El mismo se contó esencialmente con la colaboración de los docentes de la Escuela en la parte de mesas de trabajo y talleres; adicionalmente hubo dos conferencias magistrales impartidas por los doctores Luis F. Aguilar Villanueva[23] y Ana Díaz Aldret.[24] A este foro asistieron principalmente servidores públicos de los gobiernos municipales emecistas, aunque la invitación estuvo abierta a académicos y ciudadanía en general.

[21] Consultado el 24 de mayo de 2017 en https://semanariolaverdad.wordpress.com/2016/05/25/gobiernos-de-mc-arropan-a-la-escuela-mexicana-de-participacion-ciudadana/.

[22] Según consta en el comunicado del gobierno municipal de Tlajomulco de Zúñiga, consultado el 28 de abril de 2017 en: https://www.tlajomulco.gob.mx/prensa/lanzan-escuela-mexicana-de-participacion-ciudadana.

[23] Luis Aguilar Villanueva es doctor en Filosofía, con especialidad en Filosofía Política, y estudios de posgrado en la Pontificia Universidad Gregoriana de Roma y en la Universidad Estatal Eberhard Karls de Tubinga, Alemania. Ha sido profesor investigador de la UNAM, El Colegio de México y la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Es investigador nacional emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Entre sus temas de investigación destacan las políticas públicas y la gobernanza.

[24] Ana Díaz Aldret es doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma de Querétaro. Integrante del SNI desde 2005. Se ha especializado en estudios de cultura política, capital social, democratización y participación ciudadana.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 81 22/08/19 16:45

Entre los directivos de esta Escuela, están políticos y académicos cercanos al alfarismo, como Margarita Sierra[25] y Esteban Garaiz, quienes participaron en el acto inaugural comentado renglones atrás; además, parte importante del plantel académico se conforma por profesores del ITESO.[26] La Escuela viene a complementar la red alfarista en temas de participación ciudadana (ver figura 1), al gestionar la capacitación que es prioritaria y en muchos casos obligatoria, según el Reglamento impulsado por los mismos actores que ahora promueven dicha Escuela.

Conclusiones

Con este trabajo se ha mostrado un ejemplo de cómo las organizaciones se adaptan o favorecen a las nuevas tendencias en la labor pública. En el AMG, los gobiernos municipales emecistas lograron alinearse para establecer una estrategia conjunta de participación ciudadana, anunciada como parte de la transformación desde el gobierno tradicional hacia la gobernanza. Más allá del discurso, la implementación conjunta del Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza da cuenta de una estrategia trabajada escrupulosamente por las redes alfaristas, pensada de manera bidireccional: a la vez que se implementa un nuevo modelo participativo más horizontal, se favorece una estrategia político-partidista que pretende acentuar la diferencia con los partidos que lo antecedieron en el gobierno.

En este contexto, el MC abandera la "ciudadanización de la política",[27] irónicamente desde el nombre del partido político, y lo hace de manera contradictoria: burocratizando la participación ciudadana. Ante tal escenario, es

[25] Cabe destacar que Margarita Sierra ha desarrollado buena parte de su trayectoria laboral en el medio educativo de Jalisco, principalmente en la Universidad de Guadalajara. Actualmente, además de dirigir la Escuela Mexicana de Participación Ciudadana, es socia y directora de la Universidad de Medios Audiovisuales.

[26] Se puede ver el listado de colaboradores de la Escuela Mexicana de Participación Ciudadana en la sección "Ponentes" de la página del foro: http://www.fipc.com.mx/ (consultada el 22 de mayo de 2017).

[27] Eufracio (2017:37-38) identifica dos oposiciones binarias en el discurso del alfarismo. Una de ellas es precisamente el discurso de "ciudadanización de la política", que busca alejarse de la política sucia operada por los partidos políticos (a excepción del MC). Esta premisa busca que se identifique a los candidatos emecistas con el ideal del "ciudadano", relacionado con aspectos positivos, como la transparencia, la limpieza y la eficiencia.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 82 22/08/19 16:45

posible deducir que el Reglamento, en vez de perseguir la gobernanza, busca la participación ciudadana institucionalizada.[28]

El Reglamento se presenta mediáticamente como el más avanzado en México en materia de participación ciudadana; oficialmente busca el tránsito hacia la cultura de la gobernanza, sin embargo hemos dado cuenta de que en esta coyuntura, el grueso de los vecinos del AMG poco se ha considerado y, en vez de esto, se ha privilegiado a ciertos actores y redes ciudadanas favorables a un grupo político.

El nacimiento de los organismos sociales del nuevo modelo de participación se dio de manera controvertida; es cuestionable el hecho de que sus integrantes hayan sido designados desde el gobierno y a espaldas de la sociedad; entonces, las primeras acciones amparadas con el Reglamento han estado lejos de ser decididas en un clima de gobernanza.

La implementación de la gobernanza en el AMG ha sido decretada; sin embargo, en este trabajo se sostiene que ésta debe darse como resultado de una conjunción de factores y tendría que surgir desde la sociedad, a fin de que sea una realidad y no derive en letra muerta. Si no se cuenta con una ciudadanía fortalecida y, además, se adolece de interés por tomar parte en las decisiones, es inútil contar con normas que regulen una participación ciudadana que si bien es deseada, luce también ilusoria, intangible, y en el mejor de los casos, incipiente.

Desde una perspectiva crítica, es razonable deducir que ha faltado un análisis profundo del dinamismo, complejidad y diversidad, enfocado en las relaciones entre sociedad y gobierno en el ámbito local que permita crear las condiciones para el surgimiento de mecanismos reales de inclusión de la sociedad en las decisiones de trascendencia, en las que se puede y debe contar con la opinión ciudadana, que a la vez que las legitime, les conceda una mayor probabilidad de éxito al contar con el sustento y aprobación que sólo la sociedad puede conferir a una acción pública.

[28] A decir de Franco y Antipan (2013:12), la participación ciudadana institucionalizada es el "modo en que los ciudadanos toman parte directa en la definición, elaboración, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y de quienes las ejecutan, a través de mecanismos institucionalizados y reconocidos por el sistema político y la Administración Pública".

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 83 22/08/19 16:45

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública.* México: FCE.

Arellano Ríos, Alberto (2014). "El régimen político: un balance en las estructuras de autoridad". *Jalisco en su transición política.* Zapopan: El Colegio de Jalisco, pp. 23-47

----- (2017). "El sistema de partidos en Jalisco: trayectoria y reconfiguración política". Nancy García Vázquez y Víctor Alarcón Olguín (coords.). 2015: *Las elecciones en los estados de Jalisco, Querétaro y Sonora. Entre alternancias y realineamientos.* Zapopan: El Colegio de Jalisco, pp. 45-60.

Cabrero Mendoza, Enrique (2002). *El premio gobierno y gestión local en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales.* Disponible en http://siare.clad.org/fulltext/0043601.pdf. Consultada el 18 de mayo de 2017.

Canto Sáenz, Rodolfo (2012). "Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política". *Gestión y Política Pública,* vol. XXI, núm. 2, II semestre de 2012. Disponible en http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v21n2/v21n2a2.pdf. Consultada el 18 de mayo de 2017.

Carmona, Rodrigo (2012). *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas.* Buenos Aires: Ediciones CICCUS-Universidad Nacional General Sarmiento.

Eufracio Jaramillo, Jorge Federico (2014). "El proceso electoral de 2012: la regla y la práctica". Alberto Arellano (ed.). *Jalisco en su transición política.* Zapopan: El Colegio de Jalisco, pp. 69-92.

----- (2017). "Las elecciones intermedias de 2015 en Jalisco: ¿ruptura del bipartidismo local?" Nancy García y Víctor Alarcón (eds.). *2015 Las elecciones en los estados de Jalisco, Querétaro y Sonora: entre alternancias y realineamientos.* Zapopan: El Colegio de Jalisco, pp. 21-44.

Fleury, Sonia (2002). *El desafío de la gestión de las redes de políticas.* Disponible en https://www.researchgate.net/publication/39180621_El_desafio_de_la_gestion_de_las_redes_de_politicas. Consultada el 10 de mayo de 2017.

Franco, Miguel Ángel y Antipan, Carla (2013). *La participación ciudadana institucionalizada. Contribuciones al sistema político representativo.* Séptimo Con-

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 84 22/08/19 16:45

greso de Administración Pública "Liderazgo, equidad y sustentabilidad". Mendoza, Argentina. Disponible en https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/7congreso/Franco_Miguel_Antipan_Carla_La_Participacion_ciudadana_institucionalizada_Contribuciones_al_sistema_politico_representativo_Panel_041.pdf. Consultada el 28 de abril de 2017.

Klijn, Erik-Hans (2005). *Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto.* Agustí Cerrillo i Martínez (ed.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Publica-Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Kooiman, Jan (2005). "Gobernar en gobernanza". Agustí Cerrillo i Martínez (ed.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 57-81.

North, Douglas (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* México: FCE.

Peters, Guy y Pierre, Jon (2005). "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?" Agustí Cerrillo i Martínez (ed.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 37-56.

Shah, Anwar y Shah, Sana (2006). "The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments". Anwar Shah, *Local governance in developing countries.* Estados Unidos: Banco Mundial, pp. 1-46.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 85 22/08/19 16:45

LA POLÍTICA SOCIAL EN TIEMPOS DE LA GOBERNANZA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: VICISITUDES Y EXPERIENCIAS DEL CASO "ZAPOPAN PRESENTE"

Roberto Iván Piedra Ascencio*

Introducción

En la dinámica social actual, se observa una inclinación particular hacia considerar que los gobiernos en general están rebasados por los problemas sociales y necesitan complementarse con las herramientas y conocimientos de otros actores para resolverlos. Una proporción importante de la academia comparte el argumento y está desarrollándolo principalmente sobre dos conceptos: la gobernanza y la participación ciudadana.

Las ideas centrales de la gobernanza y la participación ciudadana son semillas que han encontrado un terreno fértil en países como México, donde la relación gobierno-ciudadanía se ha deteriorado y la política (*politics*) ha adquirido paulatinamente una connotación peyorativa. Es así como algunas expresiones partidistas han comprendido el momento cumbre que vive lo ciudadano en el ideario colectivo contemporáneo y han integrado ese componente a su discurso.

Específicamente, el partido Movimiento Ciudadano (MC) ha conseguido victorias importantes en las urnas y se erige como la principal fuerza política en los municipios jaliscienses, los cuales gobierna bajo el lema «Soluciones ciudadanas para ti» y empleando conceptos como la gobernanza y la participación ciudadana. Una de las soluciones ciudadanas que ofrece el grupo emecista es la coproducción de los programas sociales, en el entendido que la participación de la ciudadanía es deseable y pluraliza el actuar público.

* Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Guadalajara y maestro en Políticas Públicas por El Colegio de Jalisco (tercera generación, 2015-2017).

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 87 22/08/19 16:45

Dicho lo anterior, el presente es un esfuerzo por analizar el programa "Zapopan ¡Presente!" desde la perspectiva de la gobernanza y la participación ciudadana, empleando un enfoque distinto a las discusiones teóricas sobre dichos conceptos, pero apegado y basado en la realidad que guardan éstos en el discurso de los gobiernos actuales. Es decir, la investigación no se suma a la delimitación teórica de la gobernanza, sino que aporta una demostración de cómo se opera ésta en la acción cotidiana de un gobierno, mientras lo anterior ocurre de manera aislada y ajena en las aulas y foros académicos.

En el documento se consigna una colección de hallazgos provenientes de la experiencia de los ciudadanos involucrados en el programa, que pueden ser considerados para mejorar la implementación en ejercicios posteriores y sirven también para documentar las vicisitudes que enfrenta un esquema tan complejo como la coproducción de programas sociales. Para esto, primero hay que comprender cómo funcionan las dinámicas locales, cuáles son los espacios propicios para la participación ciudadana y qué instrumentos y formas existen para hacer política social desde esa perspectiva, como se expone brevemente a continuación.

Gobernanza, Participación Ciudadana y Política Social en el Gobierno local

Gobernanza y participación ciudadana como espacios y discurso de política social

Desde hace más de veinte años, ha imperado entre los estudiosos de los asuntos gubernamentales el discurso acerca de la existencia de una nueva configuración social, en la que ni los actores gubernamentales ni la sociedad civil organizada poseen las capacidades, herramientas y conocimientos necesarios para resolver las problemáticas sociales, que parecen ser cada vez más complejas con el paso del tiempo. Entonces, en un intento por superar la usanza de imputar responsabilidades a los actores gubernamentales, existen autores, escuelas y paradigmas en auge que invitan a centrar la discusión en las interacciones que se llevan a cabo entre los actores sociales y en la alta complejidad que dichas interacciones suponen, al darse en diversas intensidades y en todas direcciones (Kooiman, 2000).

El paradigma en el que la resolución de los problemas públicos y la participación en los asuntos comunitarios se amplía a todos los actores sociales, en vista de que la dicotomía público-privado ha demostrado ser ineficaz, es concentrado en una gran y popular categoría, la gobernanza, que si bien todavía está en construcción y requerirá seguramente de muchos años y trabajos más

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 88 22/08/19 16:45

para verse consolidada, ya se le relaciona desde su incipiencia con la política social, en tanto se asocia a la gobernanza con el poder colectivo que existe en las relaciones entre gobierno y sociedad, en forma de espacio conflictivo y complejo pero que al mismo tiempo supone un ejercicio responsable del actuar público (Ziccardi, 2004a: 11).

Además, la gobernanza se relaciona con la política social, desde el momento en que la primera invita a pasar de la dimensión programática-técnica-institucional que por mucho tiempo imperó en la formulación de programas sociales, para orientarla hacia un plano de relaciones de poder en contexto local, consciente de la cultura política, la institucionalidad y las costumbres propias de cada lugar (Ziccardi, 2004a: 11). En pocas palabras, el enfoque de gobernanza en la política social intenta hacerla menos rígida técnicamente y más comprensiva o plural en cuanto a la procedencia de los actores se refiere.

Partiendo de lo anterior, es necesario esforzarse por comprender el enfoque de gobernanza y la participación ciudadana en la política social como procesos ligados, evolutivos e incrementales, y no sólo como conceptos de actualidad o de aparición eventual. En el caso mexicano, el trinomio gobernanza-participación ciudadana-política social comienza en las últimas décadas del siglo pasado, con los procesos de descentralización de funciones al interior del aparato burocrático nacional, el cual privilegiaba la acción centralizada en todas sus formas, incluida la política social.

Como recuerda Cabrero (2004: 115), la mayoría de las acciones gubernamentales era planeada, ejecutada y evaluada desde el gobierno central; de hecho, la procuración de bienestar social a la totalidad de la población de un país tan heterogéneo como México era considerada una atribución exclusiva del Estado, entendiéndose por éste únicamente a la rama gubernamental, específicamente el orden federal. En general, la errática lógica indicaba que, si el gobierno de la república concentraba la mayor cantidad de recursos económicos y la mejor calidad de herramientas y capacidades, sólo él podría ejercer la distribución equitativa, necesaria y adecuada de servicios sociales a toda la población.

No obstante, la llamada "visión social" del Estado se orientó con frecuencia a la práctica populista, por demás errática, costosa y –sobre todo– ineficaz e insuficiente para proveer los servicios sociales, y disminuir la desigualdad y la pobreza. De ese modo, la política social se vio obligada a mutar en distintas formas, enfoques y objetivos, cuya característica común era la aparición progresiva de distintos actores sociales ajenos al gobierno, tales como organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, asociaciones religiosas y privadas, fundaciones e incluso ciudadanos aislados. A esa

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 89 22/08/19 16:45

situación de cambio, Cabrero (2004: 116) le otorga el calificativo de *big bang* de la política social, que la enriquece en cuanto oxigena el ambiente, propicia espacios para la creatividad e innovación, y fomenta la evolución de los viejos paradigmas hacia otros más participativos y abiertos.

Finalmente, es innegable que, en los países latinoamericanos, las acciones de política social no son suficientes en cuanto a financiamiento, por lo que la cooperación de la ciudadanía organizada es necesaria y natural, siendo insensato depositar la acción social únicamente en el gobierno. Lo deseable, entonces, es propiciar la coordinación y sinergia entre los dos frentes, haciendo más eficaces las intervenciones de ambos de manera simultánea (Ducci, 2004: 240).

Entonces, como afirma Canto (2008: 13), en este punto la participación ciudadana en las políticas públicas ocupa el centro de la gobernanza y de la relación entre gobierno y sociedad. Sin embargo, aún queda un par de cuestiones por explorar y que impide ver de manera totalmente optimista a la política social en el marco de la gobernanza, pues en la teoría y en el discurso político parece entenderse como inequívocamente positiva la participación ciudadana en el desarrollo social por el simple hecho de existir, cuando en la práctica puede darse (y efectivamente se da) en dos grandes formas nocivas, principalmente: de simulación y de problema.

Respecto a la simulación, ésta hace referencia al hecho de que frecuentemente los gobiernos (sobre todo los locales) son poco eficaces en la resolución de problemas y la provisión de servicios, los cuales tratan además con cierto grado de hermetismo. Sin embargo, la inaccesibilidad es disfrazada bajo mecanismos de participación creados para legitimar acciones que, en realidad, ya fueron decididas (Ziccardi, 2004b: 249).

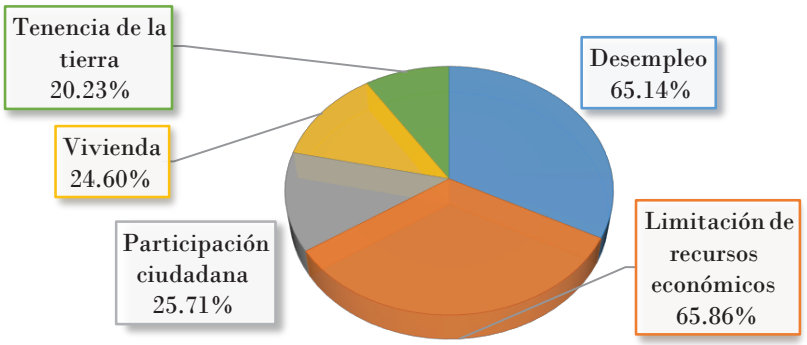
Un ejemplo documentado acerca de los mecanismos de participación ciudadana utilizados como simulación es el caso de los Consejos de Planeación Municipal (COPLADEMUN), que surgieron como un esfuerzo importante por institucionalizar la participación ciudadana en el gobierno y evitar que ésta fuera efímera o intermitente, objetivo del cual se hicieron cargo la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y los gobiernos locales principalmente. No obstante, el matiz de simulación se percibe en algunas ocasiones en que dichos espacios son simplemente formales, establecidos para dar cumplimiento a la norma y no necesariamente son integrados por representantes genuinos de la comunidad, sino que son designados directamente por la autoridad local en función de sus intereses (Ziccardi, 2004b: 260), principalmente con miras en la construcción de base partidista y capital simbólico.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 90 22/08/19 16:45

En segundo término, la participación ciudadana no sólo es percibida como un instrumento de simulación, sino como una problemática en sí misma, como reveló en su momento Ziccardi (2004b: 251-252) con el uso de los datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal del año 2000. Como puede observarse en la gráfica 1,[1] los aspectos más problemáticos en los municipios (referidos por los propios presidentes de todo el país mediante entrevista) fueron el desempleo, la limitación de recursos económicos y la participación ciudadana.

En primera instancia el dato es de alto impacto, pues un concepto que goza de connotación axiológica positiva en el ideario colectivo, en realidad ha llegado a ser uno de los aspectos más problemáticos del municipio en la opinión de sus funcionarios principales (presidentes), superando a problemas clásicos de dicho orden gubernamental como la vivienda, el medio ambiente, la capacitación del personal, la seguridad pública, la prestación de servicios públicos y la coordinación con el orden estatal.

Gráfica 1
Porcentaje de menciones acerca de los aspectos problemáticos en los municipios mexicanos, de acuerdo con sus presidentes



* Cada presidente municipal marcó tres de las opciones posibles; por ello que los resultados no suman 100%.

Fuente: elaboración propia, con información de Alicia Ziccardi (2004b). "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local". Alicia Ziccardi (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: UNAM, p. 251.

[1] La información con la que se elaboró la gráfica 1 tiene un error de origen en los datos, pues presenta una frecuencia mayor para la segunda categoría (recursos económicos) que para la primera (desempleo). La base de datos original no está disponible para corregirla, sin embargo, el dato relevante para efectos de la figura "participación ciudadana" es correcto y por ello que se ilustra, a pesar de la omisión mencionada.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 91 22/08/19 16:45

En ese sentido, como no se ha alertado públicamente acerca de la faceta problemática de la participación ciudadana en el municipio, tampoco existe una discusión profunda al respecto. En cambio, los estudios acerca de la gobernanza y la participación ciudadana en política pública ilustran en su mayoría casos de éxito que demuestran la importancia de esa relación, sin embargo, sí es posible hacer un punteo a manera de hipótesis de trabajo acerca de las probables causas de dicha percepción.

En el marco de la gobernanza, además de la simulación y el aprovechamiento partidista, la participación ciudadana observa un obstáculo de representatividad, que en México ha alcanzado el punto en que lo relacionado a lo político adquiere un significado negativo y los representantes han optado por autodenominarse "ciudadanos" y no "políticos". Mientras tanto, la política social renovada tampoco ha conseguido resultados considerables y los beneficiarios –que en realidad han mutado poco– pierden interés por incidir en la acción social, en vista de que se les ofrece un discurso despolitizado, abierto, lleno de categorías complejas, pero montado en los mecanismos tradicionales que no mejoraron sus condiciones de vida en el pasado, como es el caso de los microempresarios del ramo papelero entrevistados para el presente estudio.

En esa tesitura, la participación ciudadana y la gobernanza requieren de una sólida organización y de canales de comunicación eficaces, que son características complicadas de reunir entre los sectores más vulnerables (Caruso, 2004: 384). Estos grupos, lejos de buscar organizarse, optan naturalmente por intentar resolver su situación independientemente de la ayuda gubernamental, a lo que hay que añadir que no cuentan con la formación y capacidades para incidir en la formulación de programas sociales eficaces, relegándolos una vez más de un proceso del cual son el último y más importante eslabón, pero que observan pasivamente.

Entonces, institucionalizar y mantener de manera sistemática la participación y el interés de la población en la política social resulta complicado y no existe una fórmula para conseguirlo; mucho menos sensato es esperar que discursos y espacios como el de la gobernanza resuelvan la situación *per se*. Sin embargo, es posible partir del consenso acerca de que la gobernanza en la política social se da mejor en un modelo *bottom-up* (desde abajo) que en un *top-down* (desde arriba), entendiendo por ello no la jerarquía al interior de la burocracia que la implementa, sino el territorio. En esa tesitura, lo local aparece como el espacio privilegiado en el cual es posible fomentar la aparición de nuevos actores sociales, y permitir la incidencia de los existentes, en el diseño, implementación y evaluación de los programas que reciben.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 92 22/08/19 16:45

El gobierno local como espacio propicio para la gobernanza y la participación ciudadana en la política social

Como parte del proceso de descentralización del que se habló líneas arriba, el gobierno federal se vio obligado a adelgazar el robusto aparato burocrático que concentraba, para otorgar funciones y obligaciones tanto a las entidades federativas como a los municipios. Dicho proceso no sólo se dio en México, sino que es posible observar un despertar (por así llamarlo) de los gobiernos locales en todo el mundo, reconocible en la transición del papel tradicional de prestador de servicios básicos a uno más activo como procurador de bienestar social para sus habitantes (Cabrero, 2004: 117-119).

Al respecto, el caso mexicano es particular en el sentido de que las transferencias de funciones y obligaciones no se dieron de manera paulatina ni –sobre todo– acompañadas de los recursos necesarios para llevarlas a cabo satisfactoriamente (Caruso, 2004: 386). De ese modo, el municipio mexicano, en lugar de recibir un paquete de responsabilidades adecuadas, heredó un cúmulo abrumador de demandas sociales que alternó con su función ejecutora de otros programas decididos desde el centro.[2] Por ello se vio en la necesidad de implementar programas propios y de involucrar distintos actores sociales: para compensar sus deficiencias institucionales, erigiéndose así como el orden propicio para la participación ciudadana.

En esa tesitura, el municipio es el ámbito donde se observan más y mejores mecanismos de participación ciudadana y acción colectiva, lo cual se explica en cierta medida porque una escala de gobierno menor permite el diálogo y la interacción cercana (Pastor, 2011: 381); entonces, la accesibilidad, conexión y cercanía entre actores sociales son características deseables en un marco de gobernanza, sin embargo, no son suficientes por sí solas y requieren de la creación de espacios y contextos en los que se puedan generar oportunidades auténticas de construcción colectiva de programas sociales (Pastor, 2011: 387).

Es necesario mencionar que, si bien el municipio es el espacio propicio para la participación ciudadana en la política social, éste tiene sus propios vicios y particularidades que obstaculizan su accionar y, en muchos casos, los programas sociales municipales coexisten con intervenciones estatales y federales, las cuales suelen poseer una visión de largo plazo, un diseño técnicamente cuidado y cierta seguridad presupuestaria, además de que los fun-

[2] Sobre todo a partir de la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social, en enero de 2004.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 93 22/08/19 16:45

cionarios involucrados tienen mayor grado de preparación y especialización; aunque gozan de poca legitimidad, sufren de fuertes inercias burocráticas, entusiasman poco al ciudadano y tienden a ser inflexibles (Cabrero, 2004: 125).

En cambio, los programas municipales tienen visión de corto plazo, llegan a ser improvisados en cuanto a su diseño, son implementados por funcionarios inexpertos o con poca profesionalización y son presupuestariamente frágiles, aunque –a pesar de todo– son intervenciones que generalmente gozan de legitimidad y credibilidad entre la ciudadanía, pues debido a la proximidad tienen la ventaja de ser pensados de manera muy específica y con conocimiento pleno de las necesidades y características particulares, a diferencia de los provenientes de otros órdenes de gobierno que se perciben más como plantillas uniformes e impuestas.

Quizás la mayor debilidad de los programas sociales municipales es su continuidad, que se ve influida significativamente por los tiempos político-electorales en razón de que los gobiernos entrantes no están obligados a seguir con los programas de sus predecesores; de hecho, el incentivo es totalmente el contrario, ya que cada administración desea imprimir una huella particular en la memoria del electorado. En el caso de la política social, lo electoralmente redituable es ser recordado por los bienes y servicios que se otorgan y con los que se asocia a una administración o funcionario, no tanto lograr cambios sustanciales que sean observados en el mediano plazo y se le atribuyan a alguien más. En ese sentido, conviene recordar que los efectos deben ser observables a corto plazo para mantener la participación activa y vigente, pues ésta genera costos y, si no se perciben mejoras inmediatas, el entusiasmo decae y se pierde la colaboración de la ciudadanía (Cabrero, 2004: 127-128).

Dicho esto y habiendo señalado que la participación ciudadana en la política social existe y se presenta con mayor naturalidad en los gobiernos locales, es pertinente explorar las formas en que ésta se da, cuáles son los instrumentos que se utilizan para enmarcar la acción social en la gobernanza, cuáles son sus retos y otros aspectos por considerar en la discusión que nos atañe.

Fases, instrumentos y modalidades de la participación ciudadana en la política social

De acuerdo con Ziccardi (2004b: 250), la participación ciudadana tiene tres funciones principales: en primer lugar, existe para dar legitimidad al gobierno, en razón de que las decisiones tomadas de manera colectiva y con la intervención de actores ajenos al mismo gozan de mayor credibilidad y aceptación; la

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 94 22/08/19 16:45

segunda función está relacionada con promover una cultura democrática, y la tercera indica que la participación ciudadana se plantea hacer más eficaces las decisiones y la gestión públicas.

Desde luego, las funciones mencionadas se sostienen a manera de reflexión y en el plano de lo deseable, pues como se profundizará más adelante, el hecho de que ciertos sectores de la sociedad participen en la implementación de programas sociales no garantiza que se tomen mejores decisiones o que las intervenciones obtengan mejores resultados. El hecho de establecer funciones, entonces, no significa que éstas se registren continuamente en la realidad, sino que son los objetivos que debe perseguir la participación ciudadana en la gestión pública.

En el mismo plano teórico, diversos autores se han dado a la tarea de establecer las fases en las que se presenta la participación ciudadana en la política pública. Por ejemplo, Pastor (2011: 382-383) identifica tres niveles dentro de una escalera metafórica en la cual cada peldaño es una forma de participación ciudadana más intensa que la anterior.

En el nivel más bajo se encuentran las formas en las que la participación se manifiesta únicamente como un ejercicio de información; en el segundo, la ciudadanía no sólo obtiene información sino que es consultada para que opine acerca de la intervención; mientras tanto, en el nivel más alto se da la participación más potente, en la cual el poder es trasladado del gobierno hacia la ciudadanía para que influya directamente en la toma de decisiones colectivas, no a manera de asesor como en el nivel intermedio, sino como un brazo o extensión del gobierno.

En el mismo sentido, Caruso (2004: 394) considera que la intervención ciudadana puede darse en distintas fases y puede presentarse con alcances muy diferentes en cada una de las siguientes. En primer lugar, en la identificación, caracterización y calificación de un problema a manera de análisis situacional; luego, puede darse en el diseño de programas y política públicas como tal, seguido de la posibilidad de tomar la decisión, gestionar o cogestionar el programa resultante y, finalmente participar en su ejecución, monitoreo, control y evaluación.

Al respecto, Caruso (2004: 386) continúa diciendo que es posible encontrar tres grandes orientaciones en la apelación a la participación ciudadana. La primera está relacionada con mecanismos de control sobre los servicios públicos, que construyen una relación de consumidor-proveedor en una especie de mercado; la segunda tiene como mecanismo principal la consulta, que sirve para conocer las expectativas y necesidades de la comunidad pero

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 95 22/08/19 16:45

aún sin poder participar materialmente de la acción pública y, finalmente, la tercera está en el centro de la politización de las relaciones sociales, en las cuales se constituyen espacios públicos y se da la organización autónoma de la ciudadanía en torno a la existencia de problemáticas o asuntos colectivos.

Así pues, las formas y fases en las que puede darse la participación ciudadana en la política social son diversas, sin embargo, para que la acción social organizada alcance uno de los niveles mencionados, es necesario hacer uso de alguno de los instrumentos o herramientas que se han construido paulatinamente para dichos fines.

Por ejemplo, Ziccardi (2004b: 261) clasifica los instrumentos de participación ciudadana en tres grandes tipos. Primero, aquellos destinados al conocimiento de la opinión pública para la toma de decisiones, que son principalmente las encuestas aplicadas a través de medios masivos de comunicación, internet o incluso mecanismos de democracia directa como el referéndum y el plebiscito. En un segundo conjunto se ubican mecanismos de consulta un poco más selectivos, es decir, con la participación de expertos elegidos específicamente según la temática de su dominio, en vista de que la información proveniente de estos ejercicios irá directamente a la etapa de diseño del programa social. Finalmente, en el tercer grupo se encuentran los instrumentos orientados a la implementación y monitoreo de programas, en forma de presupuestos participativos, planeaciones estratégicas y planeaciones participativas.

De manera similar, Caruso (2004: 394) trata los instrumentos comunes de participación ciudadana a modo de lista, los cuales pueden resumirse de la siguiente manera. En primer lugar, se trata de formas de interlocución que propician el debate acerca de distintas propuestas sobre el municipio y la sociedad civil; también se identifican instrumentos como los foros o plenarias zonales en los que gran cantidad de personas puede hacerse escuchar acerca de los temas de la colectividad, que aunque requieren mucha preparación previa, arrojan resultados muy positivos en términos de aprendizaje.

En un nivel más avanzado de participación, hay instrumentos que permiten la integración de la ciudadanía en procesos de control como tal y que incluso pueden llegar a la toma de decisiones. De ese escenario se parte para alcanzar una colección de instrumentos más ambiciosos en los cuales se reglamentan formas y modelos de gestión conjunta de programas entre la ciudadanía y el gobierno.

En este escenario de participación ciudadana es donde se sitúa el estudio de ahora en adelante, específicamente en la forma de coproducción en términos de Verschuere, Brandsen y Pestoff (2012). La elección del concepto de

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 96 22/08/19 16:45

producción sobre el de gestión radica en que *co-management,* según los autores, se refiere a un nivel en el que los actores no gubernamentales tienen participación en el diseño de servicios públicos, para los cuales aportan recursos de diversos tipos: monetarios, de conocimiento, humanos, entre otros. Por el contrario, la coproducción (*co-production)* es un instrumento que permite a dichos actores proveer el servicio junto con el gobierno, como se ilustra más adelante en el caso.

Precisamente esa producción conjunta de programas representa el gran reto de la política social en el marco de la gobernanza, pues a pesar del reconocimiento de que los servicios sociales municipales deben facilitar el acceso de los ciudadanos no como espectadores sino como actores sustantivos (Pastor, 2011: 389), el tránsito hacia la corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía es todavía muy complejo y se encuentra lejos de resolverse en el contexto latinoamericano (Ziccardi, 2004b: 11).

Especialmente en México, la producción conjunta de programas sociales suele darse en un clima de espontaneidad e improvisación y, como se ha dicho anteriormente, el asunto de la consolidación es el principal obstáculo para su desarrollo. De acuerdo con Cabrero (2004: 127), no se alcanza tal punto por dos factores principalmente, primero por responsabilidad de la propia ciudadanía y el otro por el gobierno.

Primero, el "nuevo ambiente" de mayor apertura facilita la interacción entre los actores sociales, lo cual conduce rápidamente a concretar acuerdos acerca de cómo resolver los problemas sociales de manera conjunta y casi desinteresada. De ese modo, los actores que no acostumbraban (ni ansiaban) ser parte de las decisiones, asumen un cúmulo de responsabilidades desordenadas e imprecisas, pues no suelen establecerse los términos y condiciones desde un inicio. De tal suerte, la informalidad y la ausencia de resultados inmediatos terminan por minar la producción conjunta y dejan un campo infértil para futuras incursiones de política social en esa modalidad.

Por su parte, los gobiernos municipales siempre tienen en mente los tiempos políticos, pues su visión se orienta inequívocamente a dar resultados inmediatos, observables en un periodo no mayor a los tres años que dura su mandato. Entonces, el incentivo gubernamental en la coproducción de programas se concentra en el proceso de arranque, olvidando uno mucho más importante: el de sostenibilidad. De ese modo, un esquema de implementación que privilegia sólo la primera etapa del proceso es evidentemente frágil y no garantiza en absoluto su éxito a mediano y largo plazo, por lo tanto, tampoco asegura la obtención de un impacto real en la vida de la población beneficiaria.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 97 22/08/19 16:45

Pues bien, a pesar de que la participación ciudadana y todas las formas e instrumentos que se han resumido en el presente apartado son parte de una nueva forma de gobernar (gobernanza) y se entienden generalmente como positivas, es sumamente importante no perder de vista que el gobierno ha sido elegido precisamente para gobernar; sería falso e inapropiado creer que todos decidirán todo (Caruso, 2004: 397). Esto es algo que entienden a la perfección los gobiernos municipales, pues si bien muestran disposición para escuchar y colaborar con otros actores, siempre mantienen el control sobre aquellos programas que implementan en conjunto con la ciudadanía, como es el caso del programa analizado en este trabajo.

Antecedentes y descripción del programa "Zapopan ¡Presente!"

En la última década se ha observado una expansión de los programas sociales cuyos componentes son bienes escolares, tales como útiles, mochilas, uniformes y calzado. Dichos programas han sido implementados únicamente en los gobiernos locales, principalmente en los municipios, recordando que dicho orden ha incrementado al mismo tiempo su actividad en materia social. La expansión mencionada ha llegado a tal punto, que para 2016 existía (o había existido en algún momento) un programa de esa clase en todas las entidades federativas de México.

Respecto al gobierno federal, no se tiene registro de que se haya implementado un programa de provisión de bienes escolares con alcance nacional, a diferencia de otros casos latinoamericanos. La ausencia de una intervención de esa clase se puede explicar por el hecho de que México tiene una población muy superior en cantidad a la paraguaya, chilena o venezolana,[3] de modo que requeriría un presupuesto mucho mayor y, sobre todo, una cadena de distribución compleja que –muy probablemente– superaría en costos a los beneficios que pudiera traer.

En el caso de Jalisco, se tiene conocimiento que desde la administración municipal del panista Juan Sánchez Aldana (2006-2009) se otorgaron paquetes de útiles escolares a una selección de estudiantes de secundarias ubicadas en ciertas colonias dentro del municipio de Zapopan. No obstante, para encontrar registro acerca de dichas acciones es necesario investigar un poco más a fondo, en vista de que dichas entregas no fueron difundidas con el ahínco que suele recibir esa clase de programas, quizás porque todavía no

[3] Los tres países mencionados, además de algunos otros casos latinoamericanos, implementan programas similares con alcance nacional.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 98 22/08/19 16:45

alcanzaban la popularidad que otras administraciones y partidos en el poder les conferirían más tarde.

Específicamente, los programas de bienes escolares en Jalisco se popularizaron a raíz de la intervención implementada por el municipio de Tlajomulco de Zúñiga al inicio del ciclo 2010-2011, con el que se benefició a más de 80 mil niños. En ese momento, el alcalde era Enrique Alfaro, quien funge al momento de redactar estas líneas como presidente de la capital Guadalajara y lidera el proyecto político del MC.

No obstante, en el tránsito de presidente municipal de Tlajomulco a primer edil de Guadalajara, Alfaro contendió en 2012 por la gubernatura del estado, la cual perdió ante el priista Aristóteles Sandoval. Precisamente en la administración de Sandoval se llevó a cabo un programa de útiles escolares de alcance estatal, en vista de la recepción que había tenido el similar de Tlajomulco y muchos otros en el país.

Dicha intervención lleva por nombre "Mochilas con los Útiles" y opera desde 2013 en los 125 municipios que componen la entidad jalisciense. Consiste básicamente en la entrega de una mochila, en cuyo interior se encuentran los útiles necesarios conforme a las exigencias de cada grado, y se otorga a todos los niños inscritos en planteles públicos de niveles preescolar, primaria, secundaria y Centros de Atención Múltiple, durante las primeras semanas de cada ciclo escolar.

El programa justifica su existencia mediante el objetivo de apoyar el ingreso de los hogares con estudiantes de las características mencionadas, para evitar que abandonen sus estudios por falta de dinero para cubrir los gastos que la mochila y los útiles representan. Para implementarse, el gobierno del estado firma convenios de colaboración con cada uno de los municipios, llegando a acuerdos distintos dependiendo de las capacidades presupuestarias de éstos.

Dicha lógica de colaboración cambió drásticamente con la llegada del proceso electoral de 2015, debido a que, mientras la entidad y gran parte de los municipios (principalmente los de la zona metropolitana de Guadalajara) eran gobernados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), los convenios se signaban siguiendo la lógica de poder vertical, en la que el municipio ejecuta la política social del gobierno estatal sin manifestar desavenencias.

No obstante, en dicho proceso electoral emerge como gran vencedor el partido Movimiento Ciudadano, que asume el poder en los municipios más importantes del estado, entre ellos Zapopan. Al tener un grupo de alcaldes relativamente cohesionado y con lealtad política al líder del proyecto (Enrique Alfaro), los nuevos actores gubernamentales se ven en la posibilidad de construir una

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 99 22/08/19 16:45

plataforma de política social propia, de forma paralela y simultánea a la estatal, reconocible principalmente por medio de los programas de útiles escolares.

En ese sentido, Zapopan fue el primer municipio que anunció la creación de un programa social propio para llevar a cabo la provisión de útiles escolares que venía implementando el gobierno estatal. La declaración provino del recién electo presidente municipal, Pablo Lemus Navarro, quien mencionó que no se entregarían mochilas como tales, sino vales para ser canjeados por los útiles en los comercios que se empadronaran y, al mismo tiempo, se otorgarían apoyos monetarios a un segundo grupo de beneficiarios.

Con el paso de los meses, el gobierno municipal de Zapopan desarrolló la iniciativa modificando los componentes y esquemas de entrega del programa estatal, presentando una intervención propia bajo el nombre de "Zapopan ¡Presente!" Contrario a la intención inicial de suplir a Mochilas con los Útiles, "Zapopan ¡Presente!" terminó siendo complementario, pues el componente estatal se ha seguido otorgando en algunas escuelas del municipio, demostrando en cierto modo la dificultad que tienen los ayuntamientos para deslindarse políticamente de las acciones estatales.

De ese modo, de acuerdo con las reglas de operación del programa, éste contempla la entrega de mochilas, útiles, uniformes y zapatos escolares para todos los alumnos de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y especial, de todos los grados y servicios, de todas las escuelas de sostenimiento público, ubicadas en el municipio de Zapopan. La dependencia responsable de su implementación es la Coordinación General de Desarrollo Económico y Combate a la Desigualdad, por medio de la Dirección de Programas Sociales Estratégicos, y contó en su primera y única entrega hasta el momento con un presupuesto aprobado de 120 millones de pesos.

En cuanto a su objetivo general, el programa zapopano plantea apoyar la economía familiar y coadyuvar en la disminución de la desigualdad económica y educativa, mediante la mejora de la calidad de vida, así como generar mayores oportunidades de desarrollo educativo mediante el apoyo otorgado a los niños y jóvenes en las escuelas públicas de educación básica y especial del municipio de Zapopan. Al respecto, cabe decir que es mucho más conservador que el programa estatal, que involucra objetivos más difusos como la disminución de la deserción escolar, acerca de la cual no se ha comprobado que tenga relación alguna con la falta de útiles.

Si bien la disminución de la deserción escolar no se menciona como objetivo en las reglas de operación, es posible encontrar el argumento en otras partes del documento, incluida la presentación del programa, en la cual se

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 100 22/08/19 16:45

afirma que una de sus prioridades es lograr que las niñas, niños y adolescentes del municipio no dejen de asistir a la escuela por falta de recursos económicos para la compra de uniformes, zapatos y materiales escolares.

Independientemente de los objetivos y su relación con la deserción escolar, la característica principal del programa zapopano y que lo distingue del estatal, es el hecho de contemplar a las empresas del ramo papelero en el proceso, inclusión que obedece a distintas cuestiones que el presente texto plantea a manera de hipótesis de trabajo.

En primer lugar el programa estatal, al igual que muchos otros casos a lo largo del país, tuvo efectos negativos en las ventas de las papelerías. Esto, siguiendo una lógica sencilla en la cual el gobierno se asume como proveedor absoluto de bienes de manera gratuita en un mercado en el cual dichos bienes se compraban y vendían, de modo que el segmento de la población que depende de la actividad de estos comercios pierde clientes, ingresos, empleos y poder adquisitivo. Al observarse esos efectos, un segmento de los comerciantes se manifestó en contra de las afectaciones y pidió ser parte del programa en lugar de que una sola empresa se adjudicara la millonaria licitación.

Quienes se manifestaron principalmente fueron las cámaras y asociaciones de comercio y sus respectivas divisiones de artículos de papelería, lo cual conduce a lo que podría ser una segunda explicación al giro en el programa, si recordamos que el presidente municipal, Pablo Lemus, es de extracción, perfil y experiencia empresarial, de modo que fue sensible a las demandas de los empresarios quejosos, o bien, mantenía vínculos profesionales o personales con los mismos.[4]

Finalmente, el programa es diseñado e implementado por un gobierno emanado de MC, del cual puede decirse que ha patentado la gobernanza y la participación ciudadana como sus estandartes (al menos en Jalisco). De tal suerte, puede discutirse hasta qué punto el uso de las categorías es el adecuado para el caso, sin embargo, el presente trabajo no descubre si el gobierno zapopano conoce o desconoce teóricamente acerca de gobernanza, sino que explora cómo resulta un programa cuando los propios implementadores se encuentran inmersos en esa corriente, justifican sus actos con ella, la hacen parte central de su discurso y recurren a mecanismos complejos de gobernanza y participación ciudadana como la coproducción de una intervención, como se expone enseguida.

[4] Se hace referencia principalmente a la Cámara de Comercio de Guadalajara y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 101 22/08/19 16:45

Esquema de implementación del programa

De acuerdo con las reglas de operación publicadas en línea, el programa consta de dos entregas: por un lado, un apoyo económico que consiste en un vale que debe ser canjeado por un paquete escolar conforme a las necesidades del grado correspondiente y, por otro, un paquete de uniforme y calzado bajo el nombre de "apoyo en especie", aunque técnicamente ambos componentes lo son.

Como criterios de elegibilidad, se debe haber sido aceptado y matriculado en cualquiera de las escuelas públicas de nivel básico ubicadas en el municipio, además de tener la obligación de comprobar dicha adscripción a un plantel y presentar ciertos formatos de registro requeridos por la instancia implementadora.

Luego, en el apartado de convocatoria del mismo documento, el gobierno se compromete a dar a conocer todas las bases, requisitos e información necesaria entre los planteles educativos para que los padres de familia puedan acceder al programa y acudan a llenar los formatos de tallas para los uniformes y el calzado. Llama la atención que en ninguna parte del documento sea posible encontrar información acerca de la posibilidad de participar del programa como proveedor y no sólo como beneficiario; así, desde las reglas de operación se observa una ausencia de difusión al respecto, como se verá más adelante.

Justo después de las convocatorias se detalla el proceso de adquisiciones, que para el caso de los uniformes y el calzado sería otorgado en su totalidad por el municipio (aunque sujeto a disponibilidad presupuestal), mientras que en el caso del sistema de vales canjeables por útiles y mochilas, el recurso sería otorgado cincuenta por ciento por el estado y cincuenta por ciento por el municipio. También se menciona que la Dirección de Programas Sociales Estratégicos debió solicitar a la Dirección de Adquisiciones que realizara el proceso de adquisición de los paquetes escolares, de uniformes y zapatos, haciendo especial énfasis en que se convocara preferentemente a empresas jaliscienses que garantizaran la entrega de tales bienes en tiempo y forma.

En ese aspecto, el programa implementó un esquema distinto al establecido en las reglas de operación, en virtud de que los paquetes de útiles no fueron adquiridos a empresas mediante licitación. De acuerdo con los papeleros entrevistados, ellos tenían que adquirir paquetes previamente ensamblados con sus respectivos mayoristas (también empadronados) para que el beneficiario llegara y simplemente hicieran el canje.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 102 22/08/19 16:45

De manera similar, en el apartado dedicado a las entregas, las reglas de operación indican que se realizan en dos tiempos; la primera etapa se lleva a cabo en el mes de agosto con la totalidad de los paquetes escolares y una segunda se efectúa en octubre, con el fin de otorgar el apoyo a los alumnos de nuevo ingreso y a aquellos que inician un nivel educativo; también se menciona que el apoyo es entregado por un enlace del programa al padre, madre o tutor de cada menor en el plantel escolar al que éste acude.

Finalmente, llama la atención que en las reglas de operación de un programa implementado en conjunto con la ciudadanía, el apartado denominado "participación ciudadana" contenga únicamente la siguiente leyenda: "Las Asociaciones de Padres de Familia en coordinación con el personal educativo de cada plantel y el municipio, contribuirán en el proceso de difusión del programa en cada centro escolar", ignorando de nuevo al ramo papelero y su papel en el programa.

Así pues, de acuerdo con los entrevistados, es posible recapitular el esquema de entrega desde su perspectiva. Primero, se enteraron por algún medio de que el gobierno municipal requería papelerías que se empadronaran para ser parte de su nuevo programa, después se daban a la tarea de investigar más allá, en caso de estar interesados; luego debieron asistir a un par de sesiones informativas en las cuales se les explicó el proceso de empadronamiento y distribución, para volver después a entregar documentos y recoger las lonas y distintivos que daban cuenta de su adscripción. Una vez hecho lo anterior, debían ir a comprar paquetes escolares con el mayorista que generalmente surte sus negocios y esperar a que los padres de familia fueran a hacer el canje por el vale, para así obtener finalmente su ganancia del 20 por ciento del valor de la venta.

Si bien los papeleros entrevistados son capaces de resumir con simpleza el proceso del cual fueron parte, eso no indica en absoluto que éste se haya dado de manera sencilla. Por el contrario, la ejecución de una política pública en tiempos de la gobernanza y la participación ciudadana puede estar llena de vicisitudes que enfrenta de manera casi natural un esquema tan poco explorado como la coproducción de un programa social con alcance local.

Vicisitudes y experiencias en la coproducción de "Zapopan ¡Presente!": resultados de la investigación de campo

En el presente apartado se expone una serie de resultados obtenidos del análisis a entrevistas hechas a miembros del ramo papelero en el municipio de Zapopan, algunos de ellos participantes del programa municipal y otros no,

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 103 22/08/19 16:45

sin embargo, incluso de la abstención de participar es posible obtener información valiosa. Así, antes de profundizar en el asunto vale la pena introducir al lector en la temática, explicando brevemente la ruta metodológica seguida para obtener dicha información.

Estrategia metodológica

El trabajo de campo efectuado para el presente documento sobre "Zapopan ¡Presente!" es parte de una investigación paralela acerca del programa estatal "Mochilas con los Útiles", en la cual el objetivo fue analizar los efectos no intencionados[5] que tenía dicha intervención en el ramo papelero. Sin embargo, al momento de salir a campo para recopilar información acerca del programa estatal, el municipal ya se encontraba en marcha y se consideró pertinente tratar el tema en las conversaciones realizadas con los papeleros.

En vista de que se buscaba conocer la percepción de los papeleros sobre su situación con respecto a los programas, es precisamente el ramo papelero la unidad de análisis que permite conocer esos datos, pues nadie puede hablar mejor de cómo opera un programa en coproducción que quien participó (o decidió no participar) de él. De ese modo, se hizo una selección intencionada de casos para ser entrevistados bajo los criterios que se detallan a continuación.

En primer lugar, las papelerías visitadas son de tamaño micro, de acuerdo con la clasificación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la cual categoriza conforme al número de empleados ocupados en el negocio. Con dicho corte metodológico se eliminan empresas transnacionales y grandes cadenas que no tienen incumbencia alguna en lo relacionado al programa, en virtud de que no poseen incentivos para participar de una intervención gubernamental que dota de material a los alumnos de escuelas públicas, cuando su mercado se encuentra probablemente en un nivel socioeconómico más privilegiado, como el de las escuelas privadas.

De manera similar, se acudió a negocios pertenecientes al comercio al por menor de artículos de papelería (minoristas), bajo el razonamiento de que éstos generalmente son atendidos por sus propietarios, quienes surten los materiales, llevan la contabilidad y, en general, poseen conocimiento de todos los aspectos del negocio, a diferencia de los mayoristas que delegan funciones y cuya información se encuentra dispersa entre el personal. Por ejemplo, en el caso de los minoristas, la misma persona acudió a las sesiones informativas

[5] Fenómeno que consiste en aquellas reacciones distintas a las planeadas por una acción intencionada.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 104 22/08/19 16:45

del programa, tuvo contacto con el beneficiario, surtió con su mayorista y conoce si le convino o no participar, por lo que puede tomar la decisión de volver a hacerlo el año siguiente; las cuestiones anteriores definitivamente hubieran sido muy complicadas de rastrear en una empresa más grande.

Además de los criterios mencionados, la selección de los casos a entrevistar siguió una tendencia encontrada en conversaciones informales previas, indicando que la cercanía de escuelas es uno de los elementos más importantes para el éxito o fracaso de una micropapelería. Entonces, si los negocios de esta clase están cerca de planteles públicos, tienen mayor probabilidad de haberse empadronado al programa, con el objetivo de captar una cantidad importante de clientes.

De ese modo, se elaboró un mapeo de las escuelas existentes en Zapopan y fue posible identificar que existe concentración de ambas unidades en ciertas colonias. Una vez localizadas estas últimas, se inició el trabajo de campo comenzando por el norte del municipio, en el cual se llevó a cabo la mayoría de las entrevistas debido a que existe una cantidad relevante de escuelas y papelerías. En esa parte del municipio las tendencias de información emergieron con rapidez, llegando prácticamente al punto de saturación deseado.

Como respuesta, se decidió salir de esa zona para seleccionar de manera intencionada algunos casos en la parte sur, que también presenta una concentración importante de observaciones. De cualquier forma, las tendencias observadas en el norte se mantuvieron y reafirmaron, permitiendo establecer con mayor confianza el punto de saturación y proceder al análisis de los datos recopilados. Dicho punto de saturación se alcanzó al cabo de ocho entrevistas, de las cuales se obtuvieron los hallazgos presentados a continuación.

Hallazgos y resultados

Para presentar la información obtenida, ésta es ordenada siguiendo los principales temas identificados por los propios entrevistados: la difusión del programa, su disposición a participar, el esquema de entrega y la organización, la conveniencia económica de haberse involucrado, la denuncia de prácticas abusivas y su continuidad en el próximo ejercicio.

Comenzando por la difusión del programa, llama la atención que ninguno de los entrevistados se haya enterado del mismo por medio del gobierno municipal o cualquiera de sus dependencias, enlaces y redes sociales. En la gran mayoría de los casos, el propietario de la papelería se enteró de la existencia de "Zapopan ¡Presente!" porque sus clientes habituales (generalmente veci-

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 105 22/08/19 16:45

nos) conocieron el programa en sus respectivas escuelas, donde sí se dio una difusión más extensa, y les preguntaron si podrían canjear sus vales con ellos.

En un par de casos más, adicionalmente a las conversaciones con sus clientes y vecinos, los propietarios del negocio se enteraron por invitación del mayorista con el cual suelen surtir sus papelerías, quienes para entonces ya estaban empadronados y motivaban a éstos a participar.

Luego, fuera del medio o fuente por la cual se enteraron de la existencia del programa, es pertinente añadir el factor tiempo, en virtud de que la gran mayoría de los papeleros entrevistados que no entraron al programa, señaló haberse enterado del mismo cuando los plazos de inscripción habían caducado. De hecho, uno de los comercios entrevistados se enteró de su posibilidad de participar por mención del autor del presente texto varios meses más tarde. Sin embargo, es necesario mencionar que algunos de ellos aseguraron que, si se hubieran enterado a tiempo del programa, de cualquier forma no hubieran participado en él.

La negación a participar se debe principalmente a dos factores. En primer lugar, la gran mayoría de las micropapelerías visitadas es propiedad de una persona de la tercera edad y condición socioeconómica modesta; entonces, si recordamos el esquema de reparto del programa, en el cual el minorista debe acudir con el mayorista a adquirir decenas de paquetes escolares, es complicado que los adultos mayores puedan manejar el peso y volumen de los artículos, sumando que no poseen vehículo propio para hacerlo.

En segunda instancia, los papeleros que se abstuvieron de fungir como intermediarios en el programa dijeron haberlo hecho por la reticencia a colaborar con el gobierno, ante la incertidumbre en los pagos y, en general, por la desconfianza de tener una relación comercial con el ayuntamiento.

Respecto al esquema de entrega, es pertinente señalar que el proceso de reparto no es similar al implementado en otros programas de útiles escolares o al que habían propuesto en diversas ocasiones los representantes de las cámaras de comercio a los gobiernos de Zapopan y Jalisco. Estos esquemas funcionan de la siguiente manera: el gobierno empadrona papelerías y éstas se comprometen a tener útiles suficientes para cubrir la demanda; al mismo tiempo, se entregan los vales a los padres de familia y éstos pueden acudir a canjearlos por artículos a los comercios participantes, como si fueran dinero en efectivo.

Las ventajas que se obtienen con ese sistema son que el beneficiario puede elegir qué comprar en términos de calidad, cantidad y precio, además de que, si no se venden como parte del programa, los artículos "sueltos" conti-

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 106 22/08/19 16:45

núan disponibles para su venta regular; en cambio, con el esquema de "Zapopan ¡Presente!" sólo puede hacerse un trueque en el cual los artículos no son de la mejor calidad, de acuerdo con los informantes, pero tampoco pueden ser desensamblados para su venta individual.

De ese modo, para los papeleros entrevistados el esquema de reparto ideal es aquel en el que los vales puedan utilizarse como efectivo y así evitar el fungir simplemente como intermediarios. En ese sentido, algunos de ellos sienten que el gobierno municipal los utilizó «como sus bodegas» y se ahorró una buena cantidad de recursos en gastos de almacenamiento, cadenas de ensamblaje, transportes, salarios y muchos otros costos de operación, en detrimento del espacio y esfuerzo de los comerciantes. Para otros, el gobierno se desentendió de su propio programa y, simplemente, puso a mayoristas y minoristas a entenderse entre sí como suelen hacerlo regularmente, de modo que más allá de hablar de una coproducción como tal, el esquema se parece más a una tercerización u *outsourcing*.

Además, algunos minoristas entrevistados señalan que el esquema de reparto no fue óptimo por responsabilidad de los propios mayoristas, quienes implementaron un sistema "burocrático" y lento que provocó que los primeros perdieran tiempo en varias ocasiones, mismo que invierten precisamente en abrir su papelería. Al respecto, el gobierno municipal no tuvo incidencia alguna, pues como se ha dicho, no dio un seguimiento adecuado al proceso de abastecimiento de los paquetes escolares entre mayoristas y minoristas.

Finalmente, como última observación acerca de la organización del programa, una de las entrevistadas especifica que en la sesión informativa organizada por la dependencia responsable, la logística fue deficiente en el sentido de que el espacio del aula era muy reducido tomando en cuenta la cantidad de gente que había, además de que el sonido presentaba fallas constantes y el muro en el cual eran proyectadas las imágenes explicativas se veía opacado por la luz, de tal suerte que no comprendió bien los mecanismos y decidió participar "a ciegas" del programa.

Acerca de la conveniencia económica de haber participado en el programa, no es posible establecer una tendencia única en la información obtenida por ser diversa; en un extremo se encuentra uno de los entrevistados, para quien definitivamente el programa fue una ayuda significativa que llevó sus ventas a un nivel de ganancias que no había registrado en el par de años que tiene de existencia, en concreto, 20% del monto total de los paquetes escolares que canjeó representó una ganancia de 4 mil pesos, cantidad muy superior al rédito mensual que obtiene regularmente.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 107 22/08/19 16:45

En el opuesto de la experiencia económica, se encuentra un par de casos en los cuales las propietarias se sumaron al programa municipal con la esperanza de mitigar los efectos no intencionados negativos que le atribuyen al estatal en relación con sus ventas. En ese sentido, no observaron un repunte en sus ventas al participar de "Zapopan ¡Presente!" e incluso una de ellas salió del programa antes de tiempo. Según dicen, el balance era negativo en virtud de que invertían más tiempo y recursos en acarrear los paquetes escolares y haciendo trámites con sus mayoristas, que el beneficio económico que obtenían por participar.

Lo anterior en el mejor de los casos, pues si tenían que traer paquetes escolares significa que éstos estaban siendo canjeados y las ganancias estaban ingresando conforme a lo planeado, no obstante la situación duró poco, pues llegó un momento en el cual se hicieron de decenas de paquetes que sin mayor explicación dejaron de ser demandados y provocaron pérdidas para el comerciante. Más tarde descubrirían por sí mismas que esto fue resultado de prácticas abusivas por personas cuya identidad se desconoce.

Específicamente se trata de una *modus operandi* que coincide casi a la perfección en las distintas versiones que se recopilaron: cuando los paquetes dejaron de ser demandados o bien los clientes habituales con los cuales ya habían acordado hacer el trueque no llegaron, el propietario fue a la escuela a averiguar por qué pudiera darse dicha situación. Al llegar al plantel se encontraban con la misma escena: una o varias camionetas tipo *pick-up* de color blanco, sin logotipos, con varios hombres a bordo de ellas, canjeaban en ese momento los vales por uno de los cientos de paquetes que llevaban consigo.

Así, los padres de familia evitaban ir a alguna de las papelerías establecidas, cuando éstas hicieron un proceso de empadronamiento para tener la autorización formal de canjear los vales. En cambio, un grupo de ciudadanos cuya procedencia se desconoce, se aprovechó de la situación, seguramente lucró de manera considerable con el programa y demostró la debilidad de la participación ciudadana en la política social cuando se ejerce de manera perversa.

En vista de dichas situaciones, la tendencia es clara: las personas entrevistadas que no se empadronaron en el primer ejercicio del programa tampoco lo harán en el segundo o los sucesivos; de manera similar, de aquellos informantes que decidieron participar en el programa, sólo uno lo hará de nuevo si es que se les da la oportunidad.

Como han reflejado las experiencias y vicisitudes del caso analizado, llevar a cabo un programa social en conjunto con la ciudadanía es muy complejo y requiere de una cantidad importante de características que deben desarro-

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 108 22/08/19 16:45

llarse paulatinamente, para que la práctica sea una constante y no un evento aislado. Así es como "Zapopan ¡Presente!" hereda una cantidad considerable de información que puede ser utilizada como aprendizaje y de la cual pueden concluirse las siguientes reflexiones.

Conclusiones

El trinomio gobernanza-participación ciudadana-política social en Jalisco, está aún en la etapa de desarrollo, en la cual emergen instrumentos como la producción conjunta de programas, yendo más allá de las acciones aisladas que existen desde hace casi un siglo, pues por mucho tiempo se observó una frontera muy clara entre beneficencia pública y privada.

Ahora bien, la ley en la materia prevé que la política de desarrollo social se encuentra abierta a la participación de todos los mexicanos sin excepción, aunque esto no quiere decir que todos sean beneficiarios, sino que pueden incidir en la misma en cualquiera de sus formas e instrumentos. El más puro de ellos es la producción conjunta de los programas sociales, pero también es el más complejo dadas las distintas agendas e intereses que guardan los actores en el proceso.

De la experiencia en el caso analizado, los principales problemas que enfrenta el instrumento de coproducción son de comunicación, organización y diseño, de los cuales se desprenden otros tantos. El problema principal seguramente no es que el programa alcance o no sus objetivos, sino mantener una percepción positiva entre la ciudadanía acerca de los mismos, en virtud del mínimo margen de error que tiene el gobierno para equivocarse cuando se trata del negocio y sustento de las familias que se involucran con él como socio.

En el mismo sentido, los logros deben ser inmediatos, para que no se pierda el interés del ciudadano; sin embargo, es un reto mayúsculo implementar un programa exitoso al primer intento, más aún si se le añade la inexperiencia del partido y de algunos funcionarios en el sector público; de ese modo, la coproducción como instrumento pone en juego su desarrollo en cada intento que se hace por implementarla.

Siguiendo con el caso –se concluye–, es deseable que la coproducción del programa se dé desde el diseño del mismo, pues en "¡Zapopan Presente!" la parte ciudadana entró cuando el esquema de implementación ya se había establecido, precisamente la etapa del proceso en la cual los papeleros tenían más demandas, sugerencias e inquietudes.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 109 22/08/19 16:45

También es pertinente señalar que la coproducción de un programa social no es positiva por el simple hecho de existir o por ser mencionada en el discurso político, como sucede con la gobernanza o la participación ciudadana. Al igual que éstas, la producción conjunta ha comprobado por medio de este estudio su capacidad de llegar a ser un problema, en el sentido de que exige ciertos valores y cuestiones intrínsecas, como la honestidad y la rectitud, que son difíciles de cuantificar y predecir. El argumento viene a colación por las prácticas abusivas detectadas, donde la deslealtad de algunos afectó el programa para todos: al gobierno le restó legitimidad, en virtud de que su programa fue superado por las artimañas de algunos, y a los papeleros, porque no obtuvieron las ventas que estas personas acapararon.

A pesar de la gran cantidad de problemas, deficiencias y obstáculos que tiene la producción de programas gubernamentales en conjunto con la ciudadanía, es sin duda una modalidad que vale la pena explorar al menos en la política social, pues es una rama que históricamente ha beneficiado a quien recibe el apoyo así como al gobierno, que obtiene legitimidad y capital simbólico. Pero ¿qué hay del resto de la ciudadanía que no es beneficiaria directa? Por ello, un instrumento que pretende ampliar los efectos positivos de los programas sociales a un mayor número de personas es definitivamente uno que no merece ser descartado, sino promovido.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 110 22/08/19 16:45

Bibliografía y referencias

Cabrero, Enrique (2004). "Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar". Alicia Ziccardi (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local.* México: UNAM, pp. 115-132.

Canto Chac, Manuel (2008). "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo". *Política y Cultura,* núm. 30, pp. 9-37.

Caruso Larrainci, Arlés (2004). "Instrumentos de participación y políticas sociales". Alicia Ziccardi (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local.* México: UNAM, pp. 377-402.

Ducci, María Elena (2004). "Participación ciudadana, pobreza y políticas sociales cuando la población toma la iniciativa. Programas sociales manejados por la comunidad en Chile". Alicia Ziccardi (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local.* México. UNAM, pp. 229-242.

Kooiman, Jan (2000). "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction". Pierre, Jon (ed.). *Debating Governance.* New York: Oxford University, pp. 138-164.

Pastor Seller, Enrique (2011). "Gobernanza de las políticas de proximidad: análisis de calidad y rendimiento democrático de los Consejos Locales Bienestar (Murcia, España)". *Revista de Administração Pública,* vol. 45, núm. 2, pp. 377-399.

Verschuere, Bram; Taco Brandsen y Victor Pestoff (2012). "Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda". *Voluntas,* vol. 23, núm. 5, pp. 1083-1101.

Ziccardi, Alicia (2004a). "Introducción: claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local". *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local.* México: UNAM, pp. 9-19.

----- (2004b). "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local". *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local.* México: UNAM, pp. 245-272.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 111 22/08/19 16:45

LA AMPLIACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES MUNICIPALES Y LA POLÍTICA SOCIAL. EL CASO DE LAS INTERVENCIONES PARA LOS ADULTOS MAYORES EN GUADALAJARA

Ana Margarita Vázquez López*

Introducción

En nuestra cultura, el cumplimiento de lo estipulado en la ley, tanto por los individuos como por las instituciones, es el ideal para que la sociedad viva en armonía. A pesar de ello, en la práctica podemos apreciar que algunos mandatos se interpretan de manera tan distinta que dan la impresión de no obedecer a lo que en esencia están reglamentando. Aclarando que el presente artículo no trata sobre la legislación y sus interpretaciones, se da cuenta cómo ciertos instrumentos legales dan cabida a acciones donde la interpretación se adecua según los intereses que priman al momento de ejercerla.

En este tenor, se enfocará la atención en el ejercicio del inciso *i* de la fracción III del Artículo 115 Constitucional,[1] que pareciera una exhortación para llevar a cabo acciones distintas a las esenciales para el orden municipal en nuestro país, debido a que las facultades otorgadas por el citado inciso, al no ser claras, se vuelven infinitas, lo que permite encontrar en la práctica que los gobiernos municipales se dediquen a actividades como la política social, que si bien su actuar en la materia queda justificado al tener incidencia directa

* Licenciada en Administración Gubernamental y Políticas Públicas Locales por la Universidad de Guadalajara y maestra en Políticas Públicas por El Colegio de Jalisco (tercera generación 2015-2017).

1 Artículo de la Carta Magna que trata sobre el municipio y sus atribuciones; el inciso en cuestión a la letra dice: "Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales".

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 113 22/08/19 16:45

en su territorio, esto da la impresión de exceder sus responsabilidades y capacidades.

De esta manera, se tratarán dos aspectos importantes. En primer lugar, el hecho de que por ley se han ampliado las responsabilidades municipales sin que este aumento considere sus realidades particulares y la relación-dependencia que tienen con el orden estatal y federal. Cabe señalar que el presente artículo no trata de ser un intento más de abogar por mayor autonomía municipal, sino que busca ejemplificar por qué deben considerarse modificaciones más allá del aumento de responsabilidades, ya que esta ampliación conlleva, entre otros efectos, la implementación de medidas similares en los distintos ámbitos gubernamentales que quizá podrían abordarse de otra manera que no sea repartir/dosificar la misma solución, sino que cada orden aporte lo necesario para instrumentar, con base en sus posibilidades y jurisdicción, una solución integral para la problemática en cuestión.

En segundo lugar, se ilustrará mediante los programas de atención al adulto mayor en Guadalajara,[2] cómo las nuevas responsabilidades adquiridas por el municipio buscan ser complementarias[3] a lo que sus homólogos llevan a cabo, pero al mismo tiempo omiten que son parte de la estructura institucional para la implementación de las intervenciones de los demás órdenes, pues se observa que, en el caso de la ciudad, parece olvidarse que el municipio conforma, junto a los órdenes estatal y federal, el ente gubernamental que lleva a cabo acciones para la solución de problemas sociales; así pues, al concebirse un ente aparte, aparecen programas que parecen un remedo de lo que sus homólogos llevan a cabo, lo que provoca la existencia de medidas similares que parecieran ser una copia.

De esta manera, encontramos cómo los vestigios del obsoleto Estado de bienestar siguen presentes en los programas sociales de corte asistencialista,

[2] Se consideran los programas implementados y coincidentes durante el año 2017, por lo que el programa federal denominado "Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores" que entró en vigor en febrero del año 2019 y toma el control de la intervención estatal al igual que el programa municipal, solo se menciona pero no forma parte del análisis.

[3] Según el glosario del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el concepto de 'complementariedad' en política social estipula que dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población pero los apoyos son diferentes, o bien cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población. Por su parte, el concepto de 'coincidencia' se refiere al hecho de que los objetivos entre dos o más programas son similares, o bien cuando sus componentes son similares o iguales, y atienden a la misma población.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 114 22/08/19 16:45

sobre todo los dirigidos a la población necesitada de ayuda social.[4] Este choque pone de relieve la cuestión de si los programas sociales asistencialistas realmente obedecen a otros aspectos que no necesariamente son la solución de un problema social, pues tomando como caso de estudio los programas de apoyo a los adultos mayores, encontramos que en Guadalajara convergen en términos similares los programas "65 y más", "Atención a los adultos mayores" y "Eres nuestro orgullo", de origen federal, estatal y municipal respectivamente, lo que pone de manifiesto que quizá los programas sociales son impermeables a la organización entre órdenes debido a la forma en que operan y al significado social que conllevan.

Los dos aspectos exhibidos permiten evidenciar que quizá los esquemas de gobernanza, específicamente la cooperación en políticas públicas (Kooiman, 1993), no existen en la política social, pues la ausencia de colaboración mínima entre los entes gubernamentales y la sociedad da pie a programas que se diseñan e implementan en términos similares, cuya acción en conjunto podría dar una solución integral al problema identificado.

Para abordar lo anterior, el presente artículo se divide en dos apartados. En el primero se recapitulan los estudios que han abordado las razones por las cuales el municipio ahora está inmerso en la política social, es decir, los hechos que han llevado a los municipios a desempeñar las actividades que ahora son sus "nuevas" responsabilidades y cómo estas tareas provocan que, con el tiempo, se presenten dificultades en el proceso de implementación de las intervenciones federales y estatales que contemplan a las municipalidades como parte del entramado gubernamental coadyuvante, aunado a la asignación de recursos y actividades propias para temas similares.

En el segundo apartado, se ilustran las particularidades que el fenómeno mencionado produce, sobre todo en cuanto a programas sociales se trata, pues considerando como caso de estudio la serie de apoyos para el adulto mayor que inciden y coinciden en el territorio tapatío, se percibe que la implementación repartida de medidas similares tiene un efecto que podría potencializarse y ser una solución integral para el problema identificado con la organización gubernamental y el respeto y la aplicación adecuada de los mandatos establecidos en suma a la actuación en el ámbito que a cada cual corresponde.

[4] La Ley de Asistencia Social en México estipula que los individuos y familias que, por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar, tienen derecho a la asistencia social.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 115 22/08/19 16:45

Podrá observarse que quizá el papel de los municipios no es ser protagonistas de la política social, sino entes complementarios en la solución de un problema previamente identificado y abordado por los demás órdenes gubernamentales, debido a que su naturaleza limita su campo de acción, desde el que podrían coadyuvar a mitigar problemas sociales sin entrar en complicaciones financieras, de personal y de medios.

Este ejercicio no sólo pretende cuestionar la participación municipal en materia de política social, sino que tiene la intención de incitar a la adecuada puesta en marcha de los programas sociales, donde el resultado sea el cambio en la lógica de la política social, abandonando los esquemas de asistencialismo por uno de cooperación entre sociedad y gobierno, donde a simple vista pareciera que los programas sociales y la gobernanza no tienen relación. Sin embargo, considerar su aplicación permitiría coadyuvar en la solución adecuada de los problemas identificados y, por tanto, reducir la carga para el órgano gubernamental, cualquiera que éste fuera, considerando la carga presupuestal de los programas sociales, sobre todo aquellos que transfieren recursos.

Con lo anterior, se señala que la gobernanza en programas sociales municipales no existe, sin embargo el presente análisis permite bosquejar que los diferentes estilos de gobernanza podrían cambiar la lógica de la política social donde el resultado sería abandonar los esquemas de asistencialismo por uno de cooperación entre sociedad y gobierno.

La Administración Pública como contexto de los Programas Sociales

Como menciona Portilla (2005: 100), "la política social debe representar en todo Estado que la instrumenta un verdadero aliciente o apoyo para aquel grupo de individuos que se encuentra imposibilitado por diversas cuestiones […] para conseguir por sí mismos un desarrollo o bienestar integral". Este autor explica que un número creciente de este tipo de personas demanda la dotación estatal de recursos e instrumentos necesarios para su inclusión social. Así nace el Estado de bienestar, que tiene por objeto incluir a los marginados y excluidos en la vida activa de la sociedad, con un carácter netamente asistencialista o paternalista[5] (Portilla, 2005: 101).

Por todo lo que conllevaba para el ámbito económico, el Estado benefactor entró en una severa crisis financiera que provocó su desaparición, no sin antes dejar una huella imborrable en las sociedades, sobre todo la nuestra,

[5] Es decir, intervenciones públicas que dotan a la población identificada con apoyos en dinero o especie, con el fin de mejorar su situación socioeconómica.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 116 22/08/19 16:45

que sigue demandando medidas asistencialistas, y también en sus gobiernos, que al encontrarse alejados de aquellos tiempos de "bonanza" pública donde podían responder con este tipo de medidas, se enfrentan a la insuficiencia de recursos y a la costumbre de resolver situaciones problemáticas mediante el incentivo económico.[6]

Como afirma Pardo (2014: 74), a través del siglo XX se dio un fortalecimiento del Ejecutivo frente a los otros Poderes que reformuló el papel de la administración pública como instrumento de poder y como recurso de legitimidad e intervención en el medio social. Lo anterior, en el sentido de que el Poder Ejecutivo fue transformándose en el *lugar* donde se llevan a cabo la negociación política y la decisión administrativa, al tener la capacidad de interpretar y ejecutar las leyes, lo que dota a la burocracia de su carácter de puente entre el Estado y los ciudadanos. Sin embargo, también se apunta que, debido a las crisis económicas del periodo, la administración fue modificándose hasta llegar a un punto de descentralización.

Para ilustrar lo anterior, esta autora señala que entre 1940 y 1960, el crecimiento económico se impulsó por medio de políticas económicas de industrialización que provocaron, por un lado, el estrechamiento de la relación entre los diversos sectores de la sociedad, el Estado y la burocracia, al tiempo que se ampliaron programas de seguridad y asistencia social (Pardo, 2014: 85).

Pardo (2014) menciona que para el periodo de 1960 a 1980,

> […] la transformación de la estructura administrativa estuvo guiada por el propósito de influir de manera directa en la distribución de los beneficios sociales […] además de tomar un papel central no sólo en el quehacer ejecutivo, sino en las esferas social y política.

En el periodo de 1980 a 1990 –dice– se buscó corregir errores y desviaciones de la administración pública, además del cumplimiento de su compromiso con la sociedad y con el propósito de modernización. Por último, durante el periodo de 1990 a 2000 se impulsaron los cometidos de descentralización y federalización, a pesar de que los estados argumentaron no encontrarse en capacidades de cumplir la nueva función (Pardo, 2014: 95-103).

Meza (2017: 31) apunta que en los periodos de 1988 a 1994, de 1994 a 2000 y de 2000 a 2006, el proceso de descentralización trajo cambios clara-

[6] El texto analiza los programas concurrentes durante el año 2017, por lo que el programa que se lleva a cabo a partir de febrero de 2019 no forma parte del análisis aunque se haga mención de él y de los cambios que representa para los niveles estatal y municipal.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 117 22/08/19 16:45

mente observables en educación, salud, desarrollo social y seguridad, y que tanto estados como municipios experimentaron la delegación de mayores recursos y atribuciones, tomando parte activa en las políticas de Estado.

Este autor distingue dos tipos de procesos de descentralización: la político-electoral y la público-administrativa, mencionando que bajo este último tipo los gobiernos estatales y municipales "tuvieron mayor incidencia en las acciones de este tipo en sus localidades y ello en su momento representó un importante avance en términos de la eficiencia y la eficacia que prometía el sistema federalista mexicano" (Meza, 2017: 31).

Desde esta perspectiva, Sánchez (2014: 5) explica que, debido al fin del Estado de bienestar, la falta de legitimidad ante la ciudadanía y la limitación de recursos, el gobierno central se volvió incapaz de operar, por lo que sufrió una serie de transformaciones entre las que destaca la descentralización hacia los gobiernos municipales. Así pues, durante este proceso los municipios adoptan las responsabilidades de los organismos paraestatales en desaparición, razón por la cual el Artículo 115 de la Constitución fue modificado en 1993 y 1999.

De esta forma, y como resultado de la modificación a dicho artículo en 1999, Arellano (2011) afirma que la ampliación de las obligaciones de los ayuntamientos es realizada bajo la premisa de la heterogeneidad municipal, donde se encuentra la existencia de municipios capaces de enfrentar las nuevas exigencias e incluso en la posición de reclamar mayores atribuciones y competencias,[7] al tiempo que se presentan municipios para los que la reforma ha sido difícil de cumplir.

Este autor señala que el municipio mexicano se reviste de desfases y contradicciones, donde la falta de correspondencia entre la realidad y la norma se comprende entre el territorio, la sociedad y el gobierno, donde los límites y las relaciones no son claros y coincidentes.

> El problema se hace evidente cuando el campo político y burocrático […] mediante la delimitación de espacios administrativos y, por lo tanto, de competencias y atribuciones, no dan respuestas satisfactorias a las múltiples demandas y el dinamismo de la sociedad rebasa con mucho al gobierno que, en la medida de lo posible, trata de adecuarse o reajustarse (Arellano, 2011: 65).

Como menciona este autor, los ayuntamientos enfrentan diversos problemas, entre los que se apuntan: a) las relaciones de carácter interguber-

[7] Debido a su naturaleza, Guadalajara se encontraría en este tipo de municipio.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 118 22/08/19 16:45

namental, es decir, entre los órdenes de gobierno y, b) la política social, los programas sociales asistenciales y la calidad de vida de la población local,[8] en donde se evidencia la necesidad de un aparato gubernamental sólido para la coordinación del progreso de su territorio (Arellano, 2011: 67-68).

Por lo anterior, Sánchez (2014: 8) explica que los gobiernos municipales, inmersos en la descentralización, fueron objeto de dos grandes omisiones: la primera fue no haber recibido soporte para construir capacidades gubernamentales, y la segunda, la ausencia de descentralización fiscal, por lo que se encuentran diversos esfuerzos de política pública local encabezados por los municipios que no encuentran el ambiente propicio para consolidarse.

En suma, aun con una descentralización inconclusa y gobiernos sin capacidades gubernamentales, fue posible desatar la inventiva y creatividad en los ayuntamientos mediante acciones que han beneficiado a los ciudadanos (Sánchez, 2014: 11).

La implementación en los programas sociales

> Meza (2017: 32) señala que una de las consecuencias del proceso de descentralización es la indefinición de las funciones para cada orden gubernamental, motivo que abona a la ineficiencia en el ejercicio de los recursos públicos administrados, en la producción de resultados buscados y en la rendición de cuentas en cuanto a los impactos que se generan.

Este autor menciona que, desde la visión de las políticas públicas, es necesario el establecimiento de pautas que guíen los temas que le corresponde atender a cada orden de gobierno, en primer lugar, porque la definición permitiría que sociedad y gobierno conozcan qué corresponde a cada orden gubernamental; en segundo lugar, porque el citado establecimiento permitiría identificar al orden de gobierno responsable en un primer plano y así a los aliados que coadyuvarían en la acción en planos consecuentes; en tercer lugar, porque todo el proceso abonaría a la rendición de cuentas de los resultados obtenidos (Meza, 2017: 33).

Desde las políticas públicas es posible identificar que el problema de descentralización puede ser considerado también, al menos en el caso a ilustrar, un problema en la fase de implementación de la política social, no vista desde

[8] Arellano (2011), citando a Ceja Martínez (2007: 33-34), menciona una lista de 17 problemas municipales, sin embargo para el presente documento se mencionan sólo dos, por ser los que conciernen al tema.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 119 22/08/19 16:45

los modelos *top-down* (donde se concibe a los decisores políticos que aprueban y financian una política como los actores centrales y la atención se concentra en los factores que pueden ser manipulados de manera central para conseguir que las políticas sean aplicadas tal y como fueron concebidas) o los modelos *bottom-up* (donde impera la creencia de que la atención debe concentrarse tanto en la población directamente afectada por la política así como en los técnicos de la administración, puesto que la política "se hace" en el ámbito local) (Ballart y Ramió, 2000), sino desde una perspectiva sociológica, donde se ubique a la totalidad de los actores participantes y sus aportaciones durante la puesta en marcha de cierta intervención, sin importar si están "arriba" o "abajo"; es decir, esta visión se encontraría en la "zona gris" de la implementación.

En relación a este enfoque encontramos la visión de Long (2007: 76), donde resalta que un aspecto central en el análisis de la implementación de intervenciones públicas es el relativo a la comprensión de los procesos de apropiación de éstas en los mundos de los participantes (beneficiarios/implementadores/espectadores) y el significado particular que cada uno le atañe al momento de internalizarlas. De esta manera, se resalta que la intervención no presenta un significado único sino que éste depende no sólo del participante, sino también de sus propias experiencias de proyectos e intervenciones pasadas, aunado a la memoria construida por experiencias de otros grupos pertenecientes a sus redes socio-espaciales. Es decir, sus respuestas, estrategias y experiencias no sólo se fundamentan en lo que está definido por la intervención, lo que resulta en que ésta no se considera un fenómeno limitado en tiempo y espacio (Long, 2007: 78-79).

Aunado a esto se encuentra lo expresado por Lascoumes y Le Galés (2014), cuando mencionan que analizar la implementación es evidenciar las capacidades que cierto orden gubernamental tiene para que la intervención produzca los efectos deseados. Así, el análisis de la implementación permite, en primer plano, diferenciar entre las ideas de los tomadores de decisión y la apropiación de los encargados de la aplicación y, en un segundo momento, evidencia la importancia de los espacios de acción de cierto programa, pues en general estos espacios se construyen por las relaciones entre actores.

En este tenor y tomando en cuenta la relevancia de la intervención para todos los participantes, esta visión permite comprender el significado e implicación de la existencia de un programa público en términos parecidos en todos los órdenes gubernamentales, pues según Long (2007) no sólo interesa abordar el significado que conlleva la intervención para el beneficiario, sino lo que representa para el ente implementador, en este caso, los gobiernos

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 120 22/08/19 16:45

federal, estatal y municipal, donde su papel al otorgar una transferencia de recursos, los sitúa como benefactores directos de los adultos mayores.

Por tanto, no puede hacerse de lado que la terminología específica usada en el discurso de la intervención, incluyendo la descripción de los encuentros entre beneficiarios e interventores, está enmarcada en la noción de que los bienes otorgados tienen una calidad suprema que no puede producirse en la situación social que se atiende (Long, 2007: 81), por tanto estas políticas de intervención aspiran a alinear las dinámicas sociales con los intereses y perspectivas de las autoridades públicas, y a reproducir la imagen de las instancias gubernamentales como la llave del desarrollo (Long, 2007: 91).

Lo anterior da cabida a que la concepción del ente implementador, sin importar el orden gubernamental que se trate, sea el de solucionador de cierta problemática social, lo que permitiría comprender por qué la existencia de programas sociales parecidos en todos los ámbitos. La participación municipal en la política social obedecería entonces a procurar una imagen benefactora al igual que sus homólogos, lo que se entiende redituará en aspectos políticos y no necesariamente en la solución real del problema, cuestión que se develará en las líneas dedicadas al caso de estudio.

Es en este sentido que Meza (2017) analiza el cambio de las agendas municipales en México, mencionando que algunos de los factores que provocan los cambios no tienen su origen en lo local, es decir, no necesariamente obedecen a los escenarios particulares en los municipios sino a razones ajenas a sus obligaciones, así pues:

> […] si estos factores no locales inciden en el rumbo de las agendas locales, y ello ocurre a pesar de la normatividad constitucional que delimita las atribuciones intergubernamentales, el fenómeno podría estar señalando una tensión creciente de poder entre órdenes de gobierno con relación a las agendas de gobierno y que a la fecha ha merecido poca exploración empírica por parte de la academia en general (Meza, 2017: 33-34).

Este autor apunta que la manera de conocer las agendas de gobierno es mediante los programas gubernamentales, cuya estructura está compuesta por elementos como: a) la estructura orgánica, b) los recursos económicos y humanos, y c) los mandatos legales, debido a que el conocimiento de las agendas gubernamentales de todos los órdenes permitirá evitar riesgos como la duplicidad de recursos en la atención de problemas, lo que limitaría la eficiencia y eficacia del Estado además de su rendición de cuentas, pues los gobiernos incorporan y desechan en sus agendas elementos según dicten criterios ajenos a la resolución de problemas (Meza, 2017: 36-39).

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 121 22/08/19 16:45

Considerando los elementos mencionados (la estructura orgánica, los recursos económicos-humanos y los mandatos legales), se enfocará la atención a estos componentes en los programas sociales que atienden a los adultos mayores en Guadalajara, para conocer el fenómeno resultante de la oferta de una política social similar en los tres órdenes de gobierno, especialmente en el municipal.

Lo anterior se abordará mediante una breve contextualización del cuidado a los adultos mayores que servirá de base para realizar el análisis de los elementos que Meza (2017) destaca en la política social referida.

Guadalajara y la atención a los adultos mayores

Para comenzar la contextualización referida, en este apartado se mencionarán las cifras de adultos mayores que habitan en la ciudad en estudio y que por sus características conforman la población objetivo de las intervenciones analizadas, lo anterior para conocer la magnitud del fenómeno y el contexto de los programas sociales, destacando también la información relativa a ellos con las características que presenten según el orden de gobierno al que pertenecen.

Una persona es considerada adulto mayor si su edad es de 60 o más años, lo anterior con base en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (2004), de carácter federal, y la Ley para el Desarrollo Integral del Adulto Mayor del Estado de Jalisco (2011), de carácter estatal.

Los adultos mayores en Guadalajara

La política social tiene como fin solventar las necesidades que ciertos grupos poblacionales presentan, por esto, se aborda la temática del envejecimiento como fenómeno que provoca la mayor presencia de personas en edades avanzadas cuyas características socioeconómicas las hacen propensas a recibir asistencia social.

Como punto de partida se toma en cuenta el número de personas envejecidas que habitan en la ciudad de Guadalajara. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, de los 7'264,013 habitantes de Jalisco, 671,323 son ancianos, lo que representa 9% de la población estatal. De este número de adultos mayores, 374,567 radican en la zona metropolitana de Guadalajara, es decir, 58%. El municipio de Guadalajara alberga a 178,100 de ellos.[9]

[9] Información del Censo de Población y Vivienda 2010 presentada por el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 122 22/08/19 16:45

Para el año 2015,[10] en Guadalajara el número de adultos mayores (60 años o más) fue de 202,793, de los cuales 53,889 eran jubilados o pensionados, dando por resultado 148,904 personas de este rango de edad que no contaban con pensión o jubilación, situación que las convirtió en población objetivo de los programas a analizar.

En el caso de los adultos mayores de 65 años o más, el total de habitantes en la ciudad fue de 138,867, de los cuales 42,266 eran pensionados o jubilados, por lo que la población objetivo para estas edades estuvo conformada por 96,601 personas. Para el rango de edad de 60 a 64 años con 11 meses, se infiere que la población en estas edades era de 63,926 y la población objetivo de 52,303 personas.

Antecedentes de la atención al adulto mayor en México

Contemplar al adulto mayor como sujeto de atención pública no es algo novedoso en nuestro país, pues en distintas leyes, desde la Carta Magna (1917) hasta la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (2004), se le considera sujeto vulnerable y necesitado de asistencia social, visión que tiene como resultado varios programas a su favor.

Particularmente la ley mencionada indica la existencia del Instituto Nacional de Atención al Adulto Mayor (INAPAM) como órgano encargado de la asistencia social dirigida a este grupo poblacional y, entre otras acciones, estipula los 60 años como la edad cronológica a partir de la cual se considera a una persona como parte de la población envejecida y sujeto de los derechos y los beneficios que la citada ley apunta.

En cuanto a los programas de atención al adulto mayor en el orden nacional, encontramos que en 2001, durante la jefatura de gobierno de Andrés Manuel López Obrador, en ese tiempo militante del Partido de la Revolución Democrática (PRD), en el entonces Distrito Federal se puso en marcha el "Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años residentes en el Distrito Federal", el cual tenía como objetivo mejorar las condiciones de vida y salud de las personas de 70 años o más que habitaran las zonas con mayor grado de marginación. Los requisitos solicitados eran la residencia de mínimo tres años en el Distrito Federal, la comprobación de la edad estipulada, comprobante de domicilio, la firma de un convenio de aceptación y, si se deseaba, el nombramiento de un representante.

[10] Cálculo propio, con información de la Encuesta Intercensal 2015 de INEGI.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 123 22/08/19 16:45

Los beneficios otorgados consistían en una transferencia mensual de $600.00 depositada en un vale electrónico que se podía utilizar en tiendas de autoservicio localizadas en el Distrito Federal; la recepción de atención médica y medicamentos gratuitos en los Centros de Salud del Distrito Federal y, por último, el uso gratuito del transporte público y ayudas fiscales.[11]

Fue hasta año 2006, con el arribo a la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, del Partido Acción Nacional (PAN), que el programa tuvo cobertura nacional, al trasladarse al ámbito federal bajo el nombre de "70 y más", cuyo objetivo era contribuir a la protección social e incrementar el ingreso, así como aminorar el deterioro de la salud física y mental de los adultos mayores de 70 años. Los requisitos para ser parte del programa consistían en: habitar una localidad que no excediera 10,000 habitantes; no recibir ingresos por jubilación o pensión; no contar o en su caso renunciar a la transferencia del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; además de la presentación de una identificación oficial, un documento oficial que acreditara su edad y un documento que acreditara su residencia. La presentación se hacía en aquellos lugares que fueran estipulados según la localidad que se habitara.

Los beneficios a los que se hacían acreedores eran la entrega bimestral de una transferencia económica de $1,000.00; la incorporación del beneficiario al esquema de bancarización (lo que supone que la entrega se hacía por medio de una institución bancaria); acciones de promoción como grupos de crecimiento, campañas de orientación social, jornadas y sesiones informativas dirigidas a mejorar la salud física y mental de los beneficiarios con apoyo de la red social; servicios y apoyos para atenuar los riesgos por pérdidas en el ingreso o salud, como podían ser: la obtención de la credencial del INAPAM; la promoción en el acceso a los servicios de salud (incorporación al Seguro Popular) y la promoción de la atención a la salud, además del pago de servicios funerarios por $1,000.00 al representante del beneficiario que falleciera, siempre y cuando este último estuviera activo en el padrón del programa.[12]

Al término de ese sexenio y con la llegada a la presidencia de Enrique Peña Nieto, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el programa sufrió una transformación en sus términos operativos; de esta forma aparece el programa "65 y más", el cual atendía a los mexicanos mayores de 65 años. Este programa permitía recibir una pensión o jubilación no mayor de $1,092.00

[11] Recuperado de http://www.gerontologia.org/portal/information/showInformation.php?idinfo=106

[12] Recuperado de http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Informacion_del_Programa_Programa_70

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 124 22/08/19 16:45

mensuales, hecho que el programa anterior no consideraba, sin embargo permaneció como requisito la presentación de una identificación oficial, de la Clave Única de Registro de Población (CURP), del acta de nacimiento y la comprobación del domicilio en que se habita.

El beneficio otorgado era de $1,160.00 de manera bimestral y, al igual que el programa que le antecede, se ofrecían acciones de promoción tales como grupos de crecimiento, campañas de orientación social, jornadas y sesiones informativas dirigidas a mejorar la salud física y mental de los beneficiarios con apoyo de la red social; la promoción para obtener la credencial del INAPAM; el acceso a los servicios de salud (Seguro Popular) y el cuidado de la salud de las personas adultas mayores; el fomento en la capacitación de los cuidadores de la población adulta mayor; apoyos para la rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de casas de día para atender a la población adulta mayor; además del pago de $1,160.00 por concepto de servicios funerarios, que se otorgaban al representante del beneficiario fallecido, siempre y cuando este último se encontrara activo en el padrón del programa. Cabe resaltar que al menos en la página de internet del programa, no se mencionaba su objetivo.[13]

Ahora bien, para diciembre de 2018 hay un cambio en la Presidencia de la República poniendo al frente a Andrés Manuel López Obrador quien arriba al puesto representando a la coalición "Juntos Haremos Historia" conformada por los partidos Movimiento Regeneración Nacional (Morena), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES). De esta manera el programa continua operando bajos los términos de la anterior administración, el cual muta y en febrero del año 2019 aparece como el Programa "Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores"[14] donde uno de los cambios importantes se da en la conformación de la población objetivo, la cual divide a la población de adultos mayores a atender en 3 grupos: el primero conformado por las personas indígenas de 65 años o más de edad, mexicanas por nacimiento y residentes en los municipios catalogados como indígenas de la República Mexicana; el segundo grupo considera a las personas de 68 años o más de edad, mexicanas que residan en la República Mexicana y el tercero contempla a las personas de 65 a 67 años de edad, incorporadas en el Padrón Activo de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores, activos a diciembre del ejercicio fiscal 2018.

[13] Recuperado de http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/pension-para-adultos-mayores

[14] Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551445&fecha=28/02/2019

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 125 22/08/19 16:45

Además los beneficios también fueron modificados, el primer cambio se dio en el monto, el cual ascendió a $1,275.00 mensuales pagaderos bimestralmente y el segundo está en la búsqueda y promoción de la celebración de convenios con autoridades en materia laboral, a fin de impulsar mecanismos para promover fuentes adicionales de ingreso que permitan mejorar sus niveles de vida. Los demás beneficios son semejantes a los de anteriores programas, siendo éstos la promoción de los servicios del INAPAM; la promoción del acceso a los servicios de Salud Universal y la promoción de espacios comunitarios para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, donde se articulen acciones encaminadas a garantizar sus derechos. También contempla el pago de única ocasión para servicios funerarios por un monto de $1,275.00 a entregarse al representante o adulto auxiliar del adulto mayor fallecido perteneciente al Padrón Activo de Beneficiarios.

Sin duda salta a la vista que los cambios en los programas en el orden nacional no consideran el abandono de la concepción de vulnerabilidad que tiene el grupo de adultos mayores, sino que parecen ser un pacto en el que, conforme pasan los años, más y más ancianos deben formar parte de los apoyos ofertados; lo anterior por el hecho de la reducción en la edad como requisito para formar parte del programa y el aumento en el monto otorgado, por citar algunos ejemplos. Salta a la vista que es hasta la última versión en la que se pretende integrarlos al mercado laboral, hecho que veremos cumplirse o no con el paso del tiempo, de lograrse podríamos hablar de un cambio real en este tipo de intervenciones.

Antecedentes de la atención al adulto mayor en Jalisco[15]

Jalisco pareciera replicar la dinámica nacional. En el ámbito estatal encontramos una ley específica de atención al adulto mayor, denominada Ley para el Desarrollo Integral del Adulto Mayor del Estado de Jalisco (2011), cuyo antecedente es la Ley de Desarrollo, Protección, Integración Social y Económica del Adulto Mayor del Estado de Jalisco, promulgada en 2006 y abrogada por la promulgación de ésta.

Al igual que su homónima nacional, esta ley establece los 60 años como la edad en que se puede considerar a una persona como adulto mayor, y tiene por objeto establecer las condiciones necesarias para la protección, atención,

[15] La información de este apartado tiene como referencia la tesis de licenciatura "El envejecimiento poblacional en Jalisco, un desafío para las políticas públicas", presentada en 2015 por la que suscribe.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 126 22/08/19 16:45

bienestar y desarrollo de los hombres y mujeres a partir de los 60 años, buscando su plena integración al desarrollo social, económico, político y cultural.

En cuanto a los programas que atienden a los adultos mayores en Jalisco, existen intervenciones de mayor antigüedad que la de 2001, impulsada por el gobierno del entonces Distrito Federal. Por ejemplo, encontramos que en los sexenios 1977-1983, 1995-2001, 2001-2006 y 2007-2013, correspondientes a las administraciones de Flavio Romero de Velasco (PRI), Alberto Cárdenas Jiménez (PAN), Francisco Ramírez Acuña (PAN) y Emilio González Márquez (PAN), existió el programa "Tarjeta Plan Venerable",[16] cuya principal aportación era facilitar el acceso a mercancías, bienes y servicios con descuentos en casas comerciales que tenían convenio con el gobierno del estado.

Durante el gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez (PAN), que a la par del programa mencionado existió otro, llamado "Programa de atención integral al anciano", que ofrecía consulta médica, odontológica, psicológica, optométrica y apoyo en exámenes de gabinete; raciones alimentarias, despensas y, en algunos casos, apoyos económicos o en especie; actividades recreativas, culturales, deportivas y talleres de capacitación en diferentes centros, entre ellos el Centro Jalisciense de Atención al Anciano.

En 2007, durante la administración de Emilio González Márquez (PAN), en Jalisco apareció el "Programa de Apoyo a Adultos Mayores", que buscaba otorgar una pensión económica a los mayores de 70 años que vivieran en condiciones de marginación y desamparo, con el fin de mejorar su calidad de vida. Su población objetivo eran aquellos mayores de 70 años en condición de marginación y pobreza que vivieran en localidades mayores de 2,500 habitantes y que no recibieran subsidio de ningún programa federal, ni estuvieran pensionados o jubilados. Se les otorgaba un apoyo individual de 500 pesos mensuales y un apoyo funerario.

Con la llegada a la gubernatura de Jorge Aristóteles Sandoval Díaz (PRI) permaneció la iniciativa, ahora con el nombre de "Programa de Atención a los Adultos Mayores",[17] pero con modificaciones en sus términos de operación. El objetivo principal del programa fue reducir la vulnerabilidad de los adultos mayores mediante la entrega de apoyos económicos. Al igual que el programa nacional operante en esos años, la edad para ser beneficiario se reduce de 70 a 65 años, y a diferencia de aquél, se establece que no pueden

[16] Con diferentes matices, según el periodo gubernamental al que perteneció.

[17] Recuperado de http://sedis.jalisco.gob.mx/content/programa-atencion-los-adultos-mayores

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 127 22/08/19 16:45

recibirse ingresos en igual o mayor cantidad por concepto de pensión federal, estatal o municipal. La documentación requerida era: acta de nacimiento, identificación oficial, CURP y comprobante de domicilio. Esta intervención otorgaba un apoyo de $1,051.50 mensuales entregados de manera bimestral mediante tarjeta bancaria.

Atención al adulto mayor en Guadalajara

La atención directa al adulto mayor en Guadalajara, es decir mediante un programa social, apareció en 2016 con la administración de Enrique Alfaro Ramírez, del partido Movimiento Ciudadano (MC). Si bien dentro de la reglamentación del Ayuntamiento de Guadalajara no existe un ordenamiento específico que obligue al municipio a atender al adulto mayor, en la práctica se tiene un programa social municipal que atiende a la población envejecida llamado "Eres nuestro orgullo".[18]

En el portal *web* del ayuntamiento se describen los fundamentos jurídicos de este programa. En primer lugar, se menciona el artículo 123 del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara, relativo a las atribuciones de la Dirección de Programas Sociales Municipales; en su inciso IV específicamente se menciona la implementación de programas sociales de apoyo a adultos mayores. En segundo lugar, se menciona el Decreto D12/12/16,[19] que autoriza las reglas de operación de los programas sociales municipales contemplados en el presupuesto de egresos del municipio para el ejercicio fiscal 2016, cuyo anexo IV contempla las reglas de operación del programa que atiende al adulto mayor.

Dentro de estas reglas se observa un dato importante: a diferencia de los programas de orden federal y estatal, la intervención municipal atiende a los adultos mayores de 60 a 64 años con 11 meses, es decir, el apoyo se oferta a aquellas personas que por ley son adultos mayores (recordemos que la ley relativa en el estado de Jalisco establece esta edad cronológica para considerar a alguien adulto mayor) pero no son consideradas en los demás programas.

[18] Recuperado de https://tramites.guadalajara.gob.mx/tramites/inscribete-a-la-convocatoria-para-el-programa-social-municipal-adulto-mayor

[19] Se considera este decreto pues fue en 2016 que se llevó a cabo el primer ejercicio del programa. Para el año que se analiza aquí (2017), el decreto correspondiente es el número D 49/23/17; mostrando así que, para cada año y su correspondiente partida presupuestal, debe existir un decreto previo.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 128 22/08/19 16:45

Otros requisitos que se apuntan, son que el adulto mayor acredite su edad y su domicilio en el municipio de Guadalajara; que no se desempeñe como servidor público municipal, estatal o federal; que esté registrado e incorporado en el padrón de beneficiarios del programa; que el beneficiario se acredite mediante alguna identificación oficial con fotografía vigente; que acuda en la hora, fecha y lugar que indique la Dirección de Programas Sociales Municipales del gobierno municipal de Guadalajara para recoger cada bimestre la aportación económica, que asciende a $2,000.00 (con un máximo de seis recepciones al año) y al momento firmar de manera idéntica a su identificación oficial, además del recibo correspondiente, la supervivencia.

El programa siguió en los mismos términos hasta el 30 de septiembre de 2018, para el 1° de octubre del mismo año, toma protesta Ismael del Toro Castro (MC) como Presidente Municipal de Guadalajara, en cuya administración, por lo menos para el primer semestre del año 2019, no opera algún programa en términos similares[20] a pesar de tener un presupuesto asignado por $720,000 según el Presupuesto de Egresos del Municipio de Guadalajara para el ejercicio fiscal 2019.[21]

En la siguiente tabla se presenta un resumen con las transferencias económicas que coincidentes en la ciudad de Guadalajara para atender al adulto mayor.

Así pues, encontramos programas gubernamentales en los tres órdenes de gobierno que tienen como fin otorgar una ayuda económica a los adultos mayores para cubrir sus necesidades. Si bien es plausible que trate de solventarse de esta manera la problemática que implica llegar a una edad avanzada sin tener una pensión, se debe razonar si es viable y prudente continuar con una política tan similar en todos los órdenes, considerando el gasto que implica para cada uno y la desorganización gubernamental expresada en la atención al adulto mayor.

[20] Declaración hecha por la encargada de la ventanilla de informes de la Dirección de Programas Sociales perteneciente a la Coordinación General de Desarrollo Económico y Combate a la Desigualdad del municipio de Guadalajara mediante comunicación personal.

[21] Recuperado de https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/GacetaTomoVIEjemplar13Diciembre19-2018.pdf

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 129 22/08/19 16:45

Tabla 1
Transferencias económicas para el adulto mayor en Guadalajara año 2017

Orden gubernamental	*Nombre del programa*	*Población objetivo*	*Monto otorgado*	*Periodicidad*
Federal	"65 y más"	Personas de 65 años o más, sin pensión o con una pensión hasta $1,092.00.	$1,160.00	Bimestral
Estatal	"Atención a los adultos mayores"	Personas de 65 años o más, que no reciban pensión en igual o menor cantidad a la otorgada.	$2,103.00	Bimestral
Municipal	"Eres nuestro orgullo"	Personas de 60 a 64 años con 11 meses, que no tengan pensión o jubilación y que residan en Guadalajara.	$2,000.00	Bimestral

Fuente: elaboración propia, con base en la información para 2017 de los programas "65 y más", "Atención a los adultos mayores" y "Eres nuestro orgullo".

La problemática en la implementación a pesar de las reglas de operación: superposición organizacional y económica

Las Reglas de Operación (ROP) son las disposiciones que definen la forma de operar de un programa público con el propósito de lograr los índices esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia. Éstas permiten conocer la manera en que el programa contribuye al desarrollo de los ciudadanos y la comunidad, los apoyos que ofrece, quién puede recibirlos y los requisitos necesarios, además de vigilar la correcta aplicación de los recursos públicos asignados.[22] De esta manera, las reglas de operación se convierten en la columna vertebral de los programas públicos, entre ellos, los que atienden al adulto mayor.

Este apartado aborda dos cuestiones importantes que delatan en la práctica el problema de la falta de coordinación entre órdenes de gobierno, principalmente en recursos institucionales y económicos (de manera general se plasma la información en la tabla 2 y se describe programa por programa).

El primer aspecto es el fenómeno de la organización entre órdenes de gobierno estipulada en las reglas de operación, que en la práctica produce una

[22] Recuperado de http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 130 22/08/19 16:45

Tabla 2

Complementariedad y coincidencias de los programas de atención al adulto mayor, para el año 2017 en Guadalajara

Orden	*Programa*	*Actores que participan*	*Presupuesto asignado*	*Personas a atender por presupuesto*	*Personas atendidas*	*Gasto por personas atendidas*	*Población total*	*Población objetivo*	*Personas sin atención (incluidas por presupuesto)*
Federal	65 y más	Autoridades federales, estatales, municipales y organizaciones de la sociedad civil.	$619'519,000	N/A	61,648	$429,070,080	138,867	96,601	34,953
Estatal	Atención a los adultos mayores	Órdenes federal y municipal, instituciones gubernamentales o particulares afines al desarrollo social.	$434'035,458	34,398	N/A	N/A	138,867	96,601	62,203
Municipal	Eres nuestro orgullo	Coordinación General de Desarrollo Económico y Combate a la Desigualdad, a través de la Dirección de Programas Sociales Municipales y la jefatura del programa.	$15'000,000	1,250	N/A	N/A	63,926	52,303	51,053

Fuente: elaboración propia, con base en información de los programas "65 y más", "Atención a los adultos mayores" y "Eres nuestro orgullo" para 2017, así como información de la Encuesta Intercensal 2015 de INEGI.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 131 22/08/19 16:45

duplicidad o triplicidad de esfuerzos. El segundo elemento es el relacionado con el presupuesto asignado a cada programa analizado.[23]

Estructura orgánica y presupuesto asignado de los programas sociales de atención al adulto mayor

Programa "65 y más"

Para el programa "65 y más", el punto 3.7.1 de sus ROP,[24] relativo a las instancias ejecutoras, establece que la ejecutora y responsable del programa será la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP) y sus delegaciones en las entidades federativas. Ahora bien, para el caso de la rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de las casas de día para la atención de adultos mayores, los ejecutores pueden ser autoridades federales, estatales o municipales, así como organizaciones de la sociedad civil.

Respecto a la coordinación interinstitucional, el punto 3.7.3 de las citadas disposiciones apunta que SEDESOL establecerá los mecanismos de coordinación pertinentes con otras instituciones federales, gobiernos de las entidades federativas y municipios, con el fin de garantizar que las acciones implementadas no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o actividades del gobierno federal o de las entidades federativas; lo anterior, dicen las reglas, para potenciar el impacto de los recursos en la población objetivo, fortalecer la cobertura de las acciones y detonar la complementariedad y reducir gastos administrativos.

Además se mencionan actividades de gestión ante otras dependencias, entidades y organizaciones para la entrega de servicios relacionados con el ingreso y la salud de los beneficiarios; en materia de atención a discapacidades se plantea la coordinación con otros programas de SEDESOL así como dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno, organizaciones e instituciones sociales o privadas; en cuanto a la atención de la violencia contra las mujeres, se busca la coordinación con otras dependencias, organizaciones e instancias de la mujer en los estados; por último y como parte de la Cru-

[23] Cabe destacar que, debido a la forma en que la información estatal está expuesta, no es posible determinar cuánto se destina al municipio de Guadalajara ni el número de beneficiarios con los que cuenta su regla de operación para 2017.

[24] Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467903&fecha=28/12/2016

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 132 22/08/19 16:45

zada Contra el Hambre,[25] se consideran acciones para mejorar el acceso a la alimentación, como las destinadas a la operación y funcionamiento de bancos de alimentos.

El presupuesto nacional asignado al programa es de $39,100'540,522,[26] siendo el segundo en cuanto a monto sólo después de PROSPERA,[27] y que representa 40.4% del gasto destinado a los programas sujetos a reglas de operación para 2017. Ahora bien, para el ejercicio del programa en Jalisco se destinaron $619'519,000.[28]

Según la información mostrada en la página *web* del Padrón Único de Beneficiarios de Programas de Desarrollo Social de SEDESOL,[29] en Guadalajara se atiende a 61,648 personas con el programa "65 y más". Por tanto, considerando que a cada persona beneficiada se le entrega la cantidad de $1,160.00 por bimestre, el gasto para el municipio es de $71'511,680 bimestrales, lo que resulta en un gasto esperado de $429'070,080 para 2017.

Lo anterior evidencia una diferencia entre el monto destinado y el monto que probablemente se ejercerá de $190'448,920; con esto pueden inferirse dos cosas: que el programa tiene la capacidad financiera para atender a un número de personas mayor que las actualmente beneficiadas, y que, por la naturaleza de la población objetivo, no se toma en cuenta que el número de beneficiarios puede descender por causas naturales, lo que provocaría un subejercicio presupuestal y que ese dinero sea empleado en asuntos distintos al fin del programa.

Programa "Atención a los adultos mayores"

El punto 10.3 de las reglas de operación relativas a este programa[30] establece que la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (SEDIS) del Ejecutivo

[25] Estrategia de política social que pretende una solución estructural y permanente al problema de desabasto de alimentos en México.

[26] Recuperado de http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2017/docs/20/r20_reurgfpp.pdf

[27] Programa de SEDESOL que otorga recursos a casi 7 millones de familias mexicanas para fortalecer su alimentación, salud y educación, al tiempo que vincula a las personas beneficiarias con proyectos productivos, opciones laborales y servicios financieros. Recuperado de http://www.gob.mx/prospera/documentos/que-es-prospera

[28] Recuperado de http://www.cefp.gob.mx/edospef/2017/ppef2017/Jalisco.pdf

[29] Cabe destacar que la información proveída no estipula el periodo de tiempo al que se refiere, por lo que se infiere que la información es relativa a los beneficiarios actuales en la ciudad. http://pub.sedesol.gob.mx/spp/resumenes/padronunico.jsp

[30] Recuperado de http://sedis.jalisco.gob.mx/sites/sedis.jalisco.gob.mx/files/rop-atencion_a_los_adultos_mayores_2017.pdf

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 133 22/08/19 16:45

estatal es la instancia responsable de la ejecución y operación del programa, dando espacio a la suscripción de convenios de colaboración con otros órdenes de gobierno, instituciones gubernamentales afines al desarrollo social o instituciones particulares designadas para la operación de éste. Además, se contempla la solicitud de apoyo a los ayuntamientos y al Instituto Jalisciense del Adulto Mayor, a manera de facilitar el desempeño del programa, siempre y cuando sea requerido. Un punto importante es lo establecido en el numeral 10.3.2, pues establece la participación del Comité Técnico de Programas Sociales[31] como órgano colegiado que regula el programa y como único intérprete de sus reglas de operación.

Respecto a la coordinación interinstitucional, el punto 10.5 menciona que el programa se complementará con las acciones emprendidas por otras dependencias estatales y, además, señala el establecimiento de mecanismos de coordinación y convenios necesarios para garantizar que estas acciones no se contrapongan entre sí.

La falta de información actualizada para este programa limita su análisis, pues se encuentra en la página *web* de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco[32] que los adultos mayores de 65 años o más beneficiados por algún programa del gobierno del estado son 112,238 personas, puntualizando que la cifra corresponde a abril de 2017. Este número puede incluir, además de los beneficiarios del programa "Atención a los adultos mayores", a ancianos beneficiados, por ejemplo, por el programa de "bienevales",[33] de modo que para conocer el número de beneficiarios del programa se necesitaría un conteo manual de su padrón, debido a que la forma como se presenta no permite su procesamiento con algún tipo de *software*. Además, la información vertida en el portal es de 2016, pues su actualización es semestral.[34]

[31] Dicho Comité es permanente y sus atribuciones tienen alcance en cada ejercicio fiscal de todos los programas sociales emanados de la SEDIS. Está integrado por el titular de la SEDIS; el subsecretario de Participación Social y Ciudadana; un representante de la Contraloría del Estado; un representante de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, y todos los titulares de las direcciones generales que conforman la SEDIS.

[32] Recuperado de https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/indicador/consultarDatos/1642?temaElementalId=&nivelId=&programaId=&palabra=&nivelIndicadorId=&dependenciaId=8&temaId=&dimensionId=&max=10&offset=0&agregado=1&url=buscar

[33] Cuyo objetivo es facilitar y promover la movilidad de los adultos mayores de 65 años y personas con discapacidad permanente, así como fomentar el uso del transporte público para contribuir a la mejora de la movilidad en zonas urbanas y a la calidad del aire. Recuperado de http://sedis.jalisco.gob.mx/content/programa-bienevales-adulto-mayor-y-personas-con-discapacidad

[34] Declaración hecha por la maestra Lizana García Caballero, directora general de Política Social de SEDIS, mediante comunicación personal.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 134 22/08/19 16:45

Al respecto, en una revisión hecha al Padrón Único de Beneficiarios[35] del gobierno del estado, haciendo una consulta por programa con información relativa al semestre de junio a diciembre 2016, se observa que el monto otorgado a los distintos beneficiarios no corresponde al estipulado por las reglas de operación, pues aquí se encuentra que hay personas a quienes se han entregado cantidades como $2,191; $4,382; $6,574; $8,765; $10,956 y $13,147,[36] montos que varían demasiado respecto de lo estipulado, pues si las entregas bimestrales para este programa corresponden a $2,103, el monto por beneficiario reportado para este periodo debió ser de $6,309 sin variaciones, cantidad que no fue reportada en ninguno de los casos revisados.

Respecto al presupuesto asignado para el programa en la totalidad del estado, el monto asciende a $434'035,458,[37] sin embargo se desconoce cuánto se destina realmente al municipio de Guadalajara. Ahora bien, considerando que la cantidad entregada al beneficiario es de $2,103 por bimestre, el gasto anual por persona sería de $12,618, por lo que, con el presupuesto asignado, se atendería a 34,398 personas en Jalisco.

Con base en la información revisada para el programa, se ve que los montos entregados varían y ninguno corresponde a lo estipulado en las reglas de operación. Así pues, en la práctica es donde se encuentra la parte sombría, pues la mayoría de los adultos mayores jaliscienses desconoce su existencia: al preguntársele por qué se inscribieron al programa federal y no al estatal (considerando que el monto es mayor, lo que implicaría mayor beneficio para ellos), declaran no conocerlo, y aquella persona que declara conocerlo, menciona haberse enterado mediante una llamada telefónica a su hogar, lo que permite inferir que el manejo de los padrones, incluidos los datos personales y el acceso al programa, no es igual para toda la población objetivo.[38]

Programa "Eres nuestro orgullo"

En la fracción IV del artículo 123 del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara, se estipula que la Dirección de Programas Sociales Municipales tiene la atribución de implementar programas sociales de apoyo

[35] Recuperado de http://padronunico.jalisco.gob.mx/

[36] Estas cantidades fueron detectadas en las primeras 200 páginas del padrón, por lo que pueden haberse entregado montos distintos a los mencionados.

[37] Recuperado de http://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/12-31-16-vii_vol_ii_0.pdf

[38] Comunicación personal con beneficiarios de los programas analizados.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 135 22/08/19 16:45

a los adultos mayores. Ahora bien, en el anexo IV del Decreto D49/23/17 se establecen las reglas de operación del programa para el ejercicio fiscal 2017.

Las reglas de operación del programa[39] establecen en su punto 6 que el área responsable de la administración y coordinación de las actividades de implementación, es la Coordinación General de Desarrollo Económico y Combate a la Desigualdad, a través de la Dirección de Programas Sociales Municipales y la jefatura del programa "Eres nuestro orgullo".

Puede observarse que las reglas de operación, por lo menos en los ámbitos federal y estatal, estipulan la participación de los tres órdenes de gobierno en actividades relacionadas con la atención dirigida al adulto mayor, sin embargo, la novedad está en que el ayuntamiento no contempla en sus ordenamientos la coordinación y participación de sus homólogos.

Aún más interesante es que, en la práctica, los órdenes federal y estatal se valen de la estructura municipal para implementar sus respectivos programas; el federal, por medio de los grupos de adultos mayores del Sistema DIF Guadalajara, en los cuales participa personal de trabajo social de SEDESOL mediante el que se les hace llegar información relativa a trámites y cuestiones del programa "65 y más".

En cuanto al programa estatal, los implementadores del programa admiten valerse del personal de los ayuntamientos y, en algunos casos, de sus bienes muebles e inmuebles para los trámites del mismo, como espacios y mobiliario para la firma de supervivencia, vehículos y personal para la convocatoria, así como del personal municipal que, al ser la instancia a la que acuden las personas en búsqueda de estos programas, elaboran un listado de ellas para canalizarlas al programa.[40] Por lo anterior, también es importante conocer el gasto económico que conlleva la implementación del programa municipal.

El presupuesto destinado para este programa se estipula en sus reglas de operación y asciende a $15'000,000, etiquetados en la partida presupuestal 4410 denominada "Ayudas sociales a personas". A esta partida se destinan en total $591'114,200, de los cuales $577'986,600 pertenecen a la Coordinación General de Desarrollo Económico y Combate a la Desigualdad, ejercidos

[39] Recuperado de https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/GacetaTomoIEjemplar10Enero30-2017.pdf

[40] Comunicación personal con personal de SEDIS encargado de la implementación del programa analizado.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 136 22/08/19 16:45

mediante la Dirección de Programas Sociales Municipales.[41] Por tanto, el presupuesto destinado representa 2.6% del monto general.

El programa tiene como meta beneficiar a 1,250 personas durante este ejercicio presupuestal, por lo que, de cumplir con su meta, se emplearían de manera bimestral $2'500,000, dando en la suma anual los $15'000,000 presupuestados. Sin embargo, no existe información relativa al padrón de beneficiarios para 2017, pues se menciona que está siendo procesada para su publicación.[42] En lo relativo al ejercicio 2016, en el mes de diciembre se atendió a 1,232 adultos mayores, por lo que se infiere un aumento en el número de beneficiarios.

Multiplicidad de intervenciones similares por falta de coordinación

Considerando lo anterior, en cuanto a recursos organizacionales y económicos destinados a la atención del adulto mayor, puede observarse que cada orden de gobierno destina una suma importante de presupuesto a este tipo de programas sociales, lo que demanda el análisis de éstos para conocer si son realmente la solución a las necesidades del adulto mayor tapatío.

A manera de recapitulación y con la información vertida, se coteja la participación de cada orden de gobierno para la atención del adulto mayor, pudiéndose inferir lo siguiente:

En primer lugar, los programas federal y estatal tienen la misma población objetivo: 96,601 adultos mayores de 65 años o más cuya pensión es mínima o que no son pensionados o jubilados. Sin embargo, suponiendo que se atienda a tantas personas como el presupuesto cubra, el programa estatal atendería a 34,398; si a este número se suman las personas atendidas por su homólogo federal, el total asciende a 61,648. Por tanto, quedarían sin atención 555 personas en todo el estado y quizá se estaría cumpliendo el objetivo de los programas, sin importar la coincidencia existente entre ellos. En la práctica, se encuentra la existencia de personas beneficiadas por ambos programas,[43] lo que aumentaría el número de personas sin atender en la realidad y exhibiría problemas de diseño e implementación de la política pública en cuestión.

[41] Recuperado de http://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/GacetaTomoVIEjemplar23Secc1aDiciembre15-2016.pdf

[42] Recuperado de http://transparencia.guadalajara.gob.mx/transparencia/programas-sociales/adultos-mayores-17, en abril de 2017.

[43] Comunicación personal con beneficiarios de los programas analizados.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 137 22/08/19 16:45

Un segundo aspecto estaría en que el programa municipal, si bien es complementario a las intervenciones ejercidas en los ámbitos federal y estatal, atiende a un número mínimo de personas, pues de 52,303 adultos mayores entre 60 y 64 años con 11 meses que conforman su población objetivo, se considera sólo a 1,250, dejando a 51,053 sin atención. Resulta plausible el beneficio a esas personas, sin embargo debe considerarse que la actividad principal de un ayuntamiento no es la política social y, que por centrar la atención y recursos en este tipo de cuestiones, parecen olvidarse las demás tareas que son su única responsabilidad. Lo anterior, considerando el presupuesto que el gobierno municipal destina a sus dependencias, pues se observa que de las catorce que lo integran, la Coordinación General de Desarrollo Económico y Combate a la Desigualdad (encargada de la política social municipal) tiene el segundo presupuesto más grande, al tiempo que la Coordinación General de Servicios Municipales, que –acatando el Artículo 115 de la Constitución– englobaría las responsabilidades específicas municipales, ocupa el quinto lugar,[44] como se observa en la tabla 3.

La información presentada nos permite contemplar cómo la política social parece ser la manera en que cada orden gubernamental quiere aportar su propia solución a un problema en común, sin embargo, al no considerar las acciones en la materia de los demás órdenes, con quienes por ley debería coordinar dichas actividades, se da paso a acciones *micro* que, lejos de solucionar, vuelven al ente gubernamental (federal, estatal y municipal) ineficaz e ineficiente.

> Es alarmante sobre todo que los órdenes federal y estatal contemplen al municipio como parte de la estructura para la puesta en marcha de sus intervenciones, al tiempo que el propio ente municipal no contempla, por lo menos en sus documentos legales, la coordinación con los demás órdenes; motivo por el cual se hace necesaria la adopción de otros esquemas de trabajo donde se considere a los mecanismos de gobernanza como una opción para el diseño e implementación de programas sociales, a manera de eficientar los recursos públicos.

[44] Presupuesto de Egresos de Guadalajara por dependencia, recuperado de http://enlinea.guadalajara.gob.mx:8800/egresos/presupuesto.php

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 138 22/08/19 16:45

Tabla 3
Presupuesto de Egresos por Dependencia del Ayuntamiento de Guadalajara para 2017

Coordinación General de Administración e Innovación Gubernamental	$4,305'875,892
Coordinación General de Desarrollo Económico y Combate a la Desigualdad	$1,005'640,600
Tesorería	$779'250,988
Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad	$656'408,528
Coordinación General de Servicios Municipales	$591'100,000
Coordinación General de Construcción de Comunidad	$266'772,000
Coordinación de Comunicación y Análisis Estratégico	$76'700,000
Sindicatura	$53'902,347
Comisaría de la Policía Preventiva Municipal	$29'528,250
Secretaría General	$21'225,363
Jefatura de Gabinete	$8'230,000
Presidencia	$5'027,400
Contraloría Ciudadana	$1'310,000
Secretaría Particular	$600,000

Fuente: elaboración propia, con base en la información del Presupuesto de Egresos para 2017 en Guadalajara. Recuperado de http://enlinea.guadalajara.gob.mx:8800/egresos/presupuesto.php

Conclusiones

Este recuento de los programas sociales dirigidos a la población adulta mayor en Guadalajara hace visible que la ampliación de las actividades municipales, como resultado del proceso descentralizador ha provocado que los municipios centren su atención y recursos en cuestiones que, si bien les competen por incidir en sus territorios, escapan de su responsabilidad directa y, a la vez, omiten su pertenencia a una estructura más grande que la propia.

Lo anterior, visto desde la fase de implementación de la política social, pues por una parte el municipio es considerado actor importante en el proceso de la puesta en marcha de intervenciones federales y estatales, mientras por otra, esta situación parece no ser relevante para el orden municipal, pues aun así se destinan recursos y actividades particulares para temas similares a los atendidos por las mencionadas intervenciones. En este tenor, se pone de

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 139 22/08/19 16:45

manifiesto que un aspecto primordial es el desconocimiento u omisión de las tareas particulares para cada orden de gobierno en la materia correspondiente, o la concepción y aplicación peculiar de ordenamientos.

Este fenómeno, siguiendo lo expuesto por Long (2007), pareciera tener dos matices; el primero que versa sobre la *buena intención* municipal de mitigar un problema social donde este buen deseo no responde a las capacidades institucionales y, al contrario, limita los recursos que podrían destinarse a las actividades que sí son su competencia, lo que podría potencializar y abonar a una solución integral del problema identificado, es decir, si existen apoyos económicos para la población envejecida en otros ámbitos, ¿ qué podría abonar el orden municipal desde su jurisdicción, sin adentrarse en la política social?

Ahora bien, no se trata de demeritar el trabajo hecho por las municipalidades en la materia, pues en la realidad éste impacta positivamente en la situación económica de sus beneficiarios, sino que debe concebirse que, lejos de la política social, la prestación de servicios públicos es su tarea exclusiva y quizá, antes de considerar actividades distintas, debería asegurarse el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

Esto, considerando que no sólo el ingreso económico es importante para la calidad de vida de un adulto mayor (que supone ser el objetivo de los programas), sino también aspectos como la salud y los entornos sociales en los que se desenvuelve y quizá el municipio, sin entrar en las complicaciones presupuestales o estructurales implícitas en el ejercicio de la política social, podría abonar a la solución del problema identificado mediante el cumplimiento de sus actividades exclusivas, como, por ejemplo, la habilitación de espacios públicos que consideren las limitaciones físicas que un adulto mayor presenta en razón de su edad.

Quizá de esta manera el desfase existente entre las agendas constitucionales y ampliadas, bosquejado mediante la estructura orgánica, los recursos económicos y humanos, así como los mandatos legales (Meza, 2017), se vería reducido y el municipio se encontraría en mejores condiciones para hacer frente a sus obligaciones, pues resulta sorprendente que el presupuesto para servicios públicos municipales sea un poco mayor a la mitad del presupuesto de las dependencias que ejercen la política social municipal en Guadalajara.

El segundo matiz se encuentra en si este tipo de política social es el adecuado para mitigar la problemática identificada, dejando de lado que la población objetivo es diferente a la atendida por los órdenes federal y estatal, lo que según CONEVAL justificaría la existencia del programa "Eres nuestro

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 140 22/08/19 16:45

orgullo" y que es legal por el "permiso" que otorga el inciso *i* de la fracción III del Artículo 115 Constitucional, pues un asunto de suma importancia es el hecho de que se está replicando una medida de la que no existe la certeza que sea la ideal para atender el problema identificado.[45]

Por lo anterior, la pregunta ya no es si el municipio debe ser parte de la política social, pues a pesar de todo se encuentra inmerso en ella, sino si necesariamente la política social municipal tendría que concebirse como la entrega de incentivos económicos, o si con el cumplimiento de sus responsabilidades particulares, específicamente una adecuada prestación de servicios públicos, el municipio abonaría para una mejor situación social de la población objetivo de ésta y otras intervenciones públicas.

En otro orden de ideas, aunque este análisis no contempla el nuevo esquema de política social en el que se vislumbra un intento por organizar la atención a los adultos mayores a través del control de la intervención por parte del Gobierno Federal, puede servir como punto de partida para una futura comparación siendo 2019 un parteaguas donde comienza una nueva etapa en la que solo el tiempo permitirá conocer si la centralización de la política social funciona para que los demás órdenes concentren su atención, presupuesto y personal a las actividades particulares que tienen encomendadas.

Más importante aún, se conocerá si a pesar del paso del tiempo éste tipo de intervenciones podrán mitigar, modificar o quizá resolver la problemática de los adultos mayores en nuestro país, teniendo en cuenta el aumento en la población objetivo y por tanto en la carga institucional que supone este nuevo esquema a lo que se sumará un mayor número de personas senescentes y sus situaciones particulares que los definan o no como parte de ésta solución o quizá los hagan demandar algo más que una transferencia económica.

[45] A pesar de la existencia de evaluaciones efectuadas, principalmente al programa "65 y más", debe tenerse en cuenta que la problemática del envejecimiento no sólo implica limitaciones económicas, sino que además de éstas deben considerarse aspectos de salud y sociológicos.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 141 22/08/19 16:45

Bibliografía

Arellano, Alberto (2011). "El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional". *Región y Sociedad*. Hermosillo: El Colegio de Sonora, vol. 23, núm. 52, pp. 59-90.

Ballart, Xavier y Carles Ramió (2000). *La actuación de la administración: las políticas públicas. Ciencia de la administración*. Tirant lo Blanch, pp. 481-525.

Kooiman, Jan (1993). "Social-Political Governance: Introduction". Jan Kooiman. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London-California-New Delhi: SAGE Publications.

Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galés (2014). *Sociología de la acción pública*. 2ª ed. México: Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, pp. 33-52.

Long, Norman (2007). "La desmitificación de la intervención planeada y el Estado". *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, pp. 73-106.

Meza, Oliver (2017). "Funciones en traslape. ¿Qué agenda para qué orden de gobierno?". Alberto Arellano Ríos (coord.). *Políticas públicas y territorio. Diseño e implementación de programas gubernamentales en Jalisco*. Zapopan: El Colegio de Jalisco-Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno-CUCEA, pp. 27-51.

Pardo, María del Carmen (2014). "La administración pública en México durante el siglo XX". *Una mirada de conjunto de la administración pública en México*. México: El Colegio de México, pp. 73-123.

Portilla, Octavio (2005). "Política social: del Estado de bienestar al Estado neoliberal, las fallas recurrentes en su aplicación". *Espacios Públicos*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 8, núm. 16, agosto, pp. 100-116.

Sánchez, Antonio (2014). "La descentralización en México: gobiernos municipales inacabados y políticas públicas con efecto difusión-difuminación". *Carta Económica Regional*. Guadalajara: CUCEA, UdeG, núm. 113, enero-junio, pp. 5-12.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 142 22/08/19 16:45

LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS FIDEICOMISOS. EL CASO DE LA ASOCIACIÓN 22 DE ABRIL EN GUADALAJARA, AC Y EL FIDEICOMISO DE APOYO DE SEGURIDAD SOCIAL

Sagrario Paredes Vargas*

Introducción

La dinámica de la relación entre el gobierno y la sociedad ha cambiado en las últimas décadas. En el caso general de Latinoamérica, dio inicio con cambios que reconfiguraron las relaciones entre los diversos actores de la sociedad; sobre todo, con la reestructuración política y administrativa que la mayoría de los países enfrentó desde la década de 1980, incluido México.

Uno de los procesos que cambió la dinámica social del país, fue el que se dio dentro del sistema político y el redimensionamiento del Estado en México, consecuencia de la caída del Estado de bienestar (Aguilar, 2003). Las capacidades administrativas del Estado habían sido rebasadas por las demandas sociales y, además, el accionar político perdía –cada vez más– legitimidad, lo que concluyó con los cambios dentro de la administración pública y del Estado.

Dicho cambio en la relación, tanto en la administración pública como en el proceso político, detonó sobre todo en la década de 1980 (Pardo, 2014). Los cambios favorecieron nuevos mecanismos, los cuales eran más plurales y con enfoque en el ámbito local, y, en consecuencia, a la proliferación de organizaciones sociales con participación continua, a la cual muchos tildan de gobernanza. Lo anterior provocó que los gobiernos legislaran al respecto, para legitimar la participación de estas organizaciones.

El involucramiento de la sociedad dentro de la vida política se debe, en cierta medida, a que la sociedad ha dejado atrás la visión de percibirse como "ente inactivo" que sólo busca atención a sus demandas, y cambia a una visión de personaje activo, que también se involucra en la acción política (Aguilar, 2003: 9). Poco a poco, la sociedad dejó de ser espectador y simple

* Licenciada en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara y maestra en Políticas Públicas por El Colegio de Jalisco (tercera generación 2015-2017).

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 143 22/08/19 16:45

beneficiario del quehacer político, para convertirse en un actor más dentro de la dinámica de gobernar.

Como ejemplos tenemos dos sucesos que la sociedad mexicana vivió a finales del siglo XX: el sismo de 1985 en Ciudad de México y las explosiones del 22 de abril de 1992 en Guadalajara. Ambos eventos trajeron consigo, entre otras cosas, la alternancia del partido político en el poder y el surgimiento de grupos organizados dentro de la sociedad, ante la insuficiencia del gobierno para atender los problemas derivados de cada uno de los acontecimientos mencionados (Alonso, 1992; Reguillo, 2002). Los sucesos del 22 de abril fueron parteaguas en cuestiones de participación social en Jalisco, pero sobre todo en el tema de la sociedad organizada.

Es precisamente en torno a este último suceso que se origina una de las múltiples organizaciones de la sociedad que participan dentro del contexto jalisciense, la Asociación 22 de Abril en Guadalajara, AC, una de las organizaciones de afectados que más tiempo ha durado activa en lucha por la causa y, por ende, la que más ha afrontado procesos diversos de negociación para defenderla.

El presente texto analiza los diferentes procesos de participación que la Asociación 22 de Abril en Guadalajara, AC ha experimentado como parte de su batalla por institucionalizar y mantener activo el Fideicomiso de Apoyo de Seguridad Social (FIASS) a la luz de dos conceptos: *gobernanza* y *acción pública,* dada la similitud de los elementos que conforman ambos términos, y determinar la pertinencia de ambos a la interacción que se da en torno al FIASS.

Con miras en tal cometido, primero se hará una breve revisión de los conceptos vitales para dicha comparación (organizaciones de la sociedad civil, gobernanza y acción pública), estableciendo las bases que permitan analizar la participación de la Asociación y sus implicaciones, así como los actores y mecanismos dentro de los cuales se da dicha participación.

El texto presenta luego un apartado en el que se exponen los sucesos del 22 de abril y el surgimiento tanto de la Asociación como del FIASS, con el objetivo de contextualizar el caso de estudio y comprender mejor el papel que la Asociación ha tenido a lo largo de 24 años de existencia dentro del fideicomiso. Lo anterior proveerá los datos necesarios para efectuar un el análisis del caso bajo la luz de gobernanza y acción pública.

Finalmente, se describirán los diversos procesos mediante los cuales la Asociación ha luchado para conservar activo el FIASS y el análisis del mecanismo de participación al que responde el caso de la Asociación, lo cual permitirá obtener las conclusiones correspondientes del estudio de caso en torno a la dinámica entre gobierno y sociedad dentro del FIASS.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 144 22/08/19 16:45

Organizaciones de la sociedad civil, ¿Gobernanza o acción pública?

El término "organizaciones de la sociedad civil" (OSC) surge de la necesidad de efectuar una taxonomía y etiquetar a las organizaciones que se han reproducido con la apertura de la participación democrática en los países latinoamericanos (Somuano, 2010; Peralta, 2012; Guarín y Vivas, 2013); ante la organización de los ciudadanos que se abanderan bajo una causa, un interés colectivo. Las OSC son ajenas a las organizaciones catalogadas como del mercado y el gobierno; surgen de la sociedad organizada.

Las OSC buscan satisfacer la necesidad de injerencia en la formulación de la agenda pública (Roitter, 2014: 26). La participación de las OSC en las discusiones para la formulación de la agenda pública es sumamente importante para ellas, pues con ello buscan defender su ideal (interés colectivo); es precisamente bajo éste que pretenden tener un impacto o influencia –directa o indirectamente– en la configuración de la agenda pública.

Entonces, puede inferirse que la participación de las OSC tiene como núcleo generar un cambio en los problemas que, según su criterio, consideran prioritarios. Por lo tanto, todas las acciones que emprenden se centran en obtener el interés colectivo hacia su causa, y sus estrategias de participación tienen como base incrementar dicho interés colectivo.

En el caso mexicano, los cambios políticos y administrativos que tuvieron lugar en la década de 1980 trajeron un considerable aumento de las OSC (Pardo, 2014), puesto que la carencia de mecanismos de participación y el agotamiento de las corporaciones fue un terreno fértil para su proliferación; ya que, hasta principios del siglo XX, las corporaciones –tales como los sindicatos, las federaciones de diversos gremios, grupos ejidatarios– eran prácticamente la única vía de participación en el sistema político mexicano (Somuano, 2010; Pardo, 2014: 25-26). Por lo tanto, con la decadencia de este tipo de organizaciones, la sociedad comenzó a agruparse de manera distinta para defender sus intereses; posteriormente dichos grupos se consolidaron en lo que hoy conocemos como las OSC.

Es decir, se trata de organizaciones de ciudadanos que buscan impactar en la agenda pública para modificar su entorno con base en sus valores; organizaciones que llegaron como sustitutas de las corporaciones que por años fungieron como plataformas de representación gremial para diversos intereses. Sin embargo, la expansión de este tipo de organizaciones produjo que las causas que defienden fuesen cada vez más específicas, y que la cercanía territorial cobrara mayor importancia, haciendo que ésta fuese un elemento de su identidad (Cornejero, 2005: 15-16).

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 145 22/08/19 16:45

Gobernanza

La gobernanza es un concepto que adquirió presencia ante la caída de los Estados de bienestar, al situarse como una alternativa de gobierno en las décadas de 1980 y 1990. Las principales causas del deterioro fueron el incremento del gasto público y de los ingresos estatales (Damgaard, en Peters y Pierre, 2005: 39). La nueva gestión pública (NGP) también es una opción en el ejercicio del gobierno; sin embargo, ésta no obtuvo los resultados deseados en México y rápidamente cayó en desuso (Arellano, 2004).

En este sentido, Carmona (2012: 11) vislumbra la gobernanza como un modelo caracterizado por sus grandes niveles de cooperación entre las instituciones políticas y la sociedad, en lo que refiere a los procesos de toma de decisiones y desarrollo de políticas públicas. Lo anterior sugiere que deben existir diversas interacciones entre los diferentes actores de la sociedad para la selección de problemas a tratar, como es el caso de la formulación de la agenda, así como la propuesta de soluciones para los problemas, la atención de éstos y la evaluación de las acciones tomadas alrededor de ellos.

Además –señala Carmona–, la administración pública debe tender a generar instancias de diálogo y colaboración entre sus diferentes niveles, así como entre los órdenes de gobierno y su entorno, no sólo para ser más eficiente y eficaz, sino fundamentalmente para resolver conflictos y responder a las demandas que depara el nuevo contexto social (2012: 36). Dicha idea se ve reflejada en los diversos mecanismos y herramientas que el gobierno ha establecido para fomentar el diálogo con los diversos actores de la sociedad, así como la participación de dichos actores en el quehacer de gobernar. Por mencionar algunos ejemplos, se cuenta con la participación de las OSC en políticas federales como "La lucha contra el hambre" y la participación del sector privado en el programa social del ayuntamiento de Zapopan "Zapopan presente" (véase el capítulo 4 de esta obra), entre otros casos.

Kooiman relaciona la gobernanza con otro proceso que el mundo entero enfrentó: la globalización. Él explica que se ha producido un cambio desde el ejercicio de poder, de un solo sentido, al doble sentido, en donde se toman más en cuenta los intereses, impresiones y posibilidades de los gobernantes y de los gobernados (Kooiman, en Carmona, 2012: 18). Debido a esta transformación en el proceso gubernamental, las líneas divisorias entre los sectores público y privado, que por muchos años rigieron el análisis y formulación de políticas, se están borrando, y los intereses no se limitan a ser únicamente públicos o privados, sino que frecuentemente son compartidos (Kooiman, 2005:58).

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 146 22/08/19 16:45

Al respecto, Kooiman también expresa que la gobernanza puede ser entendida como un mecanismo por el cual los actores públicos (ya sean gubernamentales o no) y privados (empresas u organizaciones privadas) buscan solucionar problemas o crear oportunidades, apuntando al cuidado de las instituciones sociales en las que se desarrollan estas actividades de gobierno (Kooiman, 2000:139). Dicho mecanismo empalma con las características de las OSC de incidir en el proceso de gobernar; desde el proceso de formulación de la agenda hasta la evaluación de políticas públicas y programas.

Con el tiempo Kooiman perfeccionó su trabajo, así como la definición de los elementos y el análisis de la gobernanza, lo cual se refleja con la distinción que hace de las redes de interdependencia que se dan entre los actores y las organizaciones públicas y privadas (Kooiman, 2005). En esta tesitura, Kooiman propone una clasificación analítica sobre los modos en que se da la gobernanza:

a) *Autogobierno:* las sociedades se gobiernan a sí mismas, sin que exista una influencia externa a las ya existentes en el sistema social autónomo; es decir, la dinámica surge por iniciativa de la propia sociedad.
b) *Cogobierno*: caracterizado principalmente porque el gobierno coopera y coordina en diversos niveles: en el *micro* la interacción ocurre entre los individuos, es el más simple; en el *meso,* la interacción se da entre organizaciones; finalmente, el *macro* hace referencia a las acciones que se dan entre el Estado y el mercado (ver figura 1).
c) *Gobernanza jerárquica:* es la forma tradicional de gobernar; el gobierno interviene mediante la legislación o políticas públicas en la sociedad, lo que encuentra más inclinado hacia la *gobernación* (Kooiman, 2005: 65-69).

Figura1
Niveles de cogobierno según la categorización analítica de Kooiman

Fuente: elaboración propia con base en Kooiman, 2005.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 147 22/08/19 16:45

Es importante señalar que las relaciones entre los actores dentro de esta nueva dinámica social, no siempre son del todo armoniosas. Con frecuencia, cada uno tiene intereses y posturas contrarios que, en consecuencia, generan roces y situaciones de confrontación entre los actores en el proceso de interacción, debido a su poca compatibilidad o afinidad.

Podemos determinar que las OSC son uno de los múltiples actores que pueden participar en el mecanismo denominado 'gobernanza'; pues se contempla esta característica dentro su definición. Las organizaciones buscan incidencia en la toma de decisiones dentro de la función de gobernar, lo cual implica la definición de diversos intereses de cada una de las organizaciones y la confrontación entre ellas misma por defender su ideal, o su confrontación con otras instancias con el mismo fin.

Acción pública

Para Lascoumes y Le Galès, la acción pública es un proceso de regulación política y social, así como de los conflictos y actividades políticas para su arreglo. Dicha regulación es compleja y restringida por la acción de los múltiples agentes que intervienen (2014: 15). Los agentes que menciona la definición pueden limitar, manipular, colonizar o neutralizar la acción pública. Son considerados como agentes los miembros del Estado y sus instituciones, así como los actores públicos y privados, quienes con su intervención en el proceso lo han dotado con las características: colectivo y conflictivo (Lascoumes y Le Galès, 2014: 11-12).

En grandes trazos, la acción pública es integrada por cinco elementos de análisis que se relacionan entre sí: actores, instituciones, procesos, representaciones y resultados (Lascoumes y Le Galès, 2014: 19). Los *actores* pueden ser individuos o entes colectivos, lo cuales están dotados de intereses y de recursos, disponen de cierta autonomía para desarrollar estrategias, tienen capacidad para hacer elecciones, y están más o menos guiados por sus intereses materiales y simbólicos (Lascoumes y Le Galès, 2014: 19).

Las *representaciones* son entendidas como los marcos cognitivos y normativos que dan sentido a sus acciones, que condicionan la acción pero también la reflejan. Las representaciones califican los temas y los relacionan con los valores y símbolos (Lascoumes y Le Galès, 2014: 19). Las *instituciones,* por su parte, son los marcos de acción, es decir, las normas, reglas, rutinas y procedimientos que orientan las interacciones (Lascoumes y Le Galès, 2014: 20).

Estas variables de la acción pública determinan su proceso, es decir, las movilizaciones y dinámicas de intercambio que se dan entre los actores, evolucionan a través del tiempo (Lascoumes y Le Galès, 2014: 20).

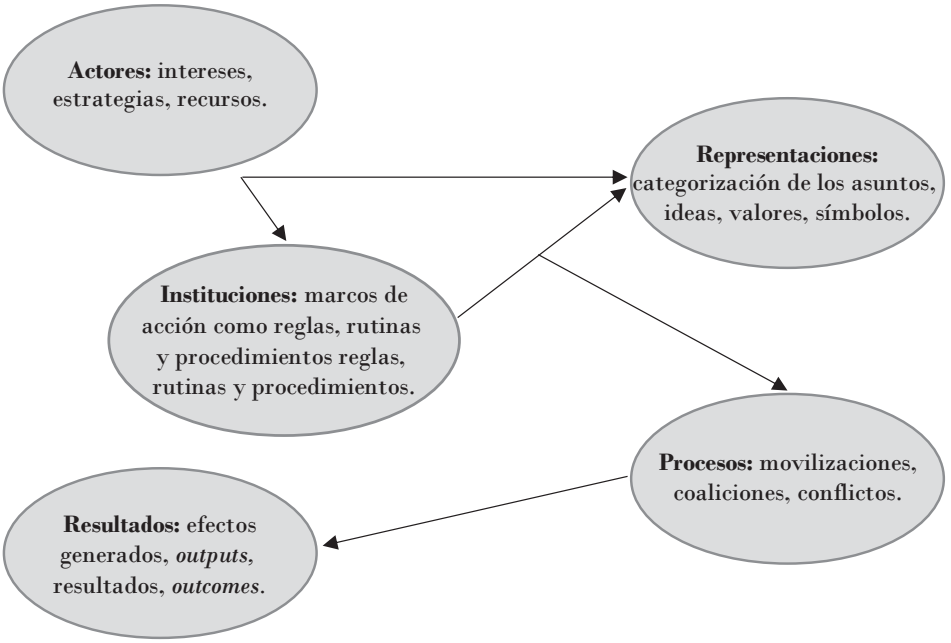
LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 148 22/08/19 16:45

Por último, los *resultados* son los efectos que se producen en las organizaciones participantes, así como su comportamiento (*outputs*). Asimismo, los resultados son las consecuencias de la acción pública, los impactos que sufre el problema (*outcomes*) que se desea solucionar (Lascoumes y Le Galès, 2014: 20).

La relación que se da entre los elementos de la acción pública es asimétrica, como se puede aprecia en la figura 2; en consecuencia, las combinaciones de las variables de análisis determinan los procesos, las movilizaciones de los actores, las dinámicas de intercambio entre ellos, así como la evolución de éstas (Lascoumes y Le Galès, 2014: 20).

Figura 2

Elementos de análisis de la acción pública y sus combinaciones



Fuente: extraído de Lascoumes y Le Galès, 2014: 19.

La figura 2 demuestra las finuras que implica el proceso de interacción entre los actores; los aspectos implícitos en cada uno de los cinco elementos que conforman la acción pública y las múltiples interacciones que se dan entre dichos elementos, permiten vislumbrar la complejidad del proceso de la acción pública. Sin embargo, hay otros aspectos que no quedan reflejados en la figura 2, éstos tienen relación con las asimetrías que se dan entre

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 149 22/08/19 16:45

los actores. Dichas asimetrías se dan en recursos (ideas, valores, símbolos, etcétera), estrategias (movilizaciones y coaliciones, entre otras), en la toma de decisiones, entre otras. Dichas asimetrías pueden ser entendidas como elites y agencias.[1]

Por lo tanto, la acción pública es un proceso cambiante de orden negociado integrado por microprocesos, los cuales configuran la estructura final de ésta (Lascoumes y Le Galès, 2014: 121). La acción pública es consciente de las asimetrías existentes en la toma de decisiones, recursos, las normas establecidas, entre otras, y del cambio del proceso (Lascoumes y Le Galès, 2014: 121). De lo anterior, se puede concluir que la acción pública es consciente de que el marco de análisis (*frame*) no es estático, sino que deben comprenderse los microprocesos que lo componen para vislumbrar mejor la acción pública.

Las explosiones del 22 de abril de 1992 en Guadalajara

Es preciso abordar el hecho ocurrido el 22 de abril de 1992 en Guadalajara, para que de manera subsecuente se pueda comprender la magnitud del incidente y, también, la forma en que las autoridades trataron el acontecimiento. La manera más sencilla de hacerlo es mediante una breve cronología con los momentos clave del suceso; pues de esta manera se pueden contemplar mejor las posturas que cada uno de los actores involucrados tomó ante el siniestro.

El antecedente más antiguo data del 25 de marzo de 1985, cuando ocurrió la primera explosión de drenaje, sobre la calle Sierra Morena, donde estallaron aproximadamente 800 metros de ésta. Fue el primer indicio de que algo sucedía en el subsuelo de Guadalajara, pero no se sabe más al respecto. Meses antes de las explosiones del 22 de abril de 1992, en la colonia Valle de Álamo se reportó el estallido de las tapas del drenaje (octubre de 1991); a inicios de 1992 los vecinos de la misma colonia se quejaron del fuerte olor a hidrocarburo proveniente del subsuelo en algunas calles; era debido a la fuga en una gasolinera.

Para abril, el hedor a hidrocarburo que emanaba de las alcantarillas se presentó en las calles de Gante, 20 de Noviembre, Francisco Silva Romero y Sierra Morena. El olor se intensificaba con los días, hasta el punto de que el día 20 las tapas del drenaje de la colonia Quinta Velarde saltaron, saliendo de ellas gran cantidad de cucarachas y ratas; en la noche se informó que la crisis

[1] Se nombra de esta forma al grupo o grupos de interés del problema que tienen la capacidad de decidir y, asimismo, de categorizar dicho problema (Gusfield, 2007; Lascoumes y Le Galès, 2014: 77-96).

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 150 22/08/19 16:45

había sido controlada. Sin embargo, horas más tarde el olor a hidrocarburo regresó, por lo que se instaló vigilancia en las calles del sector Reforma.[2]

En la mañana del 21, el entonces director del Cuerpo de Bomberos de Guadalajara, mayor Trinidad López Rivas, acudió al cruce de las calles Gante y 20 de Noviembre con elementos militares; en el lugar ya estaba trabajando personal del Sistema Intermunicipal de de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) y Petróleos Mexicanos (PEMEX). Se informó que la situación era delicada pues había una fuga de combustible, el cual se había dispersado en el colector que atraviesa el sector Reforma. Sin embargo, las autoridades municipal y estatal (encabezadas por Enrique Dau Flores y Guillermo Cosío Vidaurri, respectivamente) determinaron que no era necesaria la evacuación de la zona (Mora y De la Torre, 1993: 27).

A lo largo del día, los empleados del SIAPA y de PEMEX continuaron trabajando; tomaron muestras del drenaje para analizar su composición. A la mañana siguiente, el director del Cuerpo de Bomberos declaró que aún no se tenían resultados; si hubiera riesgo se procedería a la evacuación pero que no era necesario por el momento. Una hora después, los resultados del análisis del contenido de los drenajes fueron divulgados por medios locales; señalaban la explosividad del contenido debido a la presencia de hidrocarburo en el sistema de alcantarillado, sin embargo, se informó que había una acumulación de gas hexano.

Dos horas después del informe sucedió la primera explosión, en el cruce de la calzada Independencia y la calle Aldama. Fue un total de trece explosiones, que dañaron aproximadamente 13 kilómetros en poco más de una hora (Mora y De la Torre, 1993: 27). Entre las zonas afectadas estuvieron las colonias Atlas, Quinta Velarde, San Carlos, Las Conchas, Ángel Guzmán, Barragán y Hernández, García Cuadra y Del Periodista.

Conforme transcurría el día, aumentaba el pánico colectivo temiendo más explosiones en el sistema de alcantarillado. Los vecinos y familiares fueron los primeros en auxiliar a las víctimas; bomberos y policías se unieron a la labor de rescate. El recién creado Sistema Estatal de Protección Civil no existía más que en papel, de modo que las autoridades municipales y estatales carecían de un plan de contingencia ante tal situación, por lo que tuvo que in-

[2] Guadalajara estaba divida en cuatro sectores administrativos: Hidalgo, Libertad, Juárez y Reforma. Hasta 1992 que se optó por la rezonificación del municipio, como propuesta del presidente municipal Enrique Dau Flores, sin embargo, la denominación por sectores se continúa utilizando.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 151 22/08/19 16:45

tervenir el Sistema Nacional de Protección Civil, trayendo consigo fricciones con el homólogo estatal (Macías, 1993).

Posterior a la llegada del Sistema Nacional de Protección Civil, Carlos Salinas de Gortari, presidente de la República, se presentó en la zona del siniestro y prometió que en 72 horas serían determinadas las causas y los responsables, desplazando de esta forma a las autoridades locales (Alonso, 1993: 48). Con ambas acciones se dio a notar la falta de coordinación y cooperación entre el gobierno federal y los gobiernos locales.

La última acción relevante relacionada con la tragedia, fue la entrada de maquinaria pesada a las calles que horas antes habían explotado, a lo que la población se opuso, pues las tareas de rescate todavía no terminaban. Con la experiencia del sismo de 1985, se tenía certeza de que con los días podrían rescatar a más sobrevivientes bajo los escombros.

De este apartado cabe resaltar las decisiones e intervenciones de las autoridades tanto locales como federales, así como la evidente descoordinación entre los órdenes de gobierno. Las recurrentes omisiones de las autoridades municipales sobre la gravedad de la situación en el sector Reforma, la falta de involucramiento del gobierno estatal en la seguridad de sus pobladores y la desarticulada acción posterior a la catástrofe, sólo agravaron las consecuencias de las explosiones del 22 de abril de 1992.

La génesis de la Asociación 22 de Abril en Guadalajara, AC

El origen de la Asociación se dio como sugerencia de la Dra. María del Carmen Ponce Pérez, quien era la encargada de atender en ventanilla a los lesionados por las explosiones (Ruiz, 2016). Ponce Pérez tenía experiencia del proceso que ocurrió después del temblor de 1985 en Ciudad de México y, con base en lo observado durante la reconstrucción de los daños provocados por el sismo, contactó a Lilia Ruiz Chávez con Ana Luisa Tenorio, quien encabezaba el grupo de "aledaños" de la zona siniestrada.

El grupo encabezado por Tenorio estaba compuesto por personas que no vivían directamente en la zona de la explosión, pero cuyas casas también resultaron afectadas. Las condiciones para ese grupo eran más sencillas, habían comenzado a trabajar en sus demandas y contaban con una oficina propia. La señora Tenorio invitó a los lesionados a asistir a sus reuniones, pero el espacio de la oficina sólo era suficiente para su grupo y, debido a la condición física de los afectados (no podían mantenerse de pie por mucho tiempo), la señora Ruiz Chávez propuso habilitar un predio en la calle Río Balsas para utilizarla como oficina (actual sede de la Asociación).

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 152 22/08/19 16:45

Resuelta la carencia de un espacio para trabajar como grupo, iniciaron las reuniones diarias de lesionados por las explosiones, a finales de 1992. Después de más de un año de las explosiones, el 4 de mayo de 1993, la Asociación se constituyó legalmente, integrándose por las personas que asistían a las reuniones del Patronato para el Auxilio e Indemnización de los Afectados, Reconstrucción y Adecuación de la Zona Siniestrada del Sector Reforma de Guadalajara (Ruiz, 2016). El primer presidente de la Asociación fue Octavio Aparicio Orozco, en tanto que la señora Ruiz Chávez fungía como coordinadora.

Los fideicomisos en México

Una vez abordados los temas de las OSC y la gobernanza, queda pendiente hablar sobre el mecanismo con el que el presente trabajo analiza la relación entre el gobierno y la sociedad organizada, el fideicomiso. Es preciso abordar el concepto para comprender las limitaciones que este medio tiene para la participación de las OSC.

El fideicomiso es un contrato legal por escrito, mediante el cual un fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la institución fiduciaria (artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, 2017). Cabe señalar que el fideicomiso es el recurso empleado en la mayoría de las operaciones gubernamentales especialmente en México, ya que su implementación es muy diversa; tanto el ámbito gubernamental como en materia empresarial y altruista (Luna, 2017).

Es importante señalar y diferenciar los tres actores necesarios en un fideicomiso, los cuales son el *fideicomitente,* la *institución fiduciaria* (por lo general una institución bancaria) y el o los *fideicomisarios*. El primero es la persona (física o moral) que transmite los bienes (Luna, 2017); es decir, el sujeto que crea y dota de capital al fideicomiso.

La institución fiduciaria es a quien se encomiendan los bienes del fideicomitente; ésta debe formar parte del sistema financiero (Luna, 2017), por ello en la mayoría de los casos se trata de una institución bancaria. Debe registrar contablemente los bienes o derechos, así como mantenerlos en forma separada de sus activos de libre disponibilidad (artículo 386 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, 2017). Además, la institución cuenta con todos los derechos y acciones que se requieren para el cumplimiento del

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 153 22/08/19 16:45

fideicomiso, salvo las normas o limitaciones que se establezcan al efecto al constituirse el fideicomiso (Artículo 391 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, 2017).

El último sujeto dentro de un fideicomiso es el fideicomisario, que puede ser una persona o varias que se benefician (según sea estipulado por el propio fideicomisario); también puede existir sin ser señalado en el fideicomiso, puesto que se puede ser designar posterior a su creación (Luna, 2017).

Existen diferentes tipos de fideicomisos, según el fin para el que se crearon y la naturaleza del mecanismo. En el caso de México, existen (Luna, 2017):

a) Fideicomiso civil: dentro de este rubro están los fideicomisos testamentarios.
b) Fideicomiso mercantil: es en este tipo de fideicomiso se concentran los fideicomisos relacionados con actividades empresariales.
c) Fideicomiso en garantía: se crea para evitar juicios sucesorios.
d) Fideicomiso de administración: creado para administrar los bienes cedidos al fideicomisario.
e) Otros fideicomisos: entre este grupo hay los que se crean para otorgar becas, el uso y goce de inmuebles, y certificar la participación de los fideicomisarios.

A grandes rasgos, éstos son los elementos básicos que permiten analizar la participación de la Asociación dentro del FIASS; con dichos elementos se comprenden mejor las relaciones establecidas entre el gobierno y la Asociación, así como la manera de intervenir de la institución fiduciaria con ambos. Se puede decir que el fideicomiso establece una relación de tres actores: el fideicomitente, la institución fiduciaria y el fideicomisario.

La institucionalización del Fideicomiso de Apoyo de Seguridad Social (FIASS)

Ahora que se tienen los elementos básicos del funcionamiento y la estructura de un fideicomiso, es preciso contextuar el Fideicomiso de Apoyo de Seguridad Social (FIASS), que es la figura en torno a la que se analiza la participación de la Asociación. La creación de dicho fideicomiso ocurrió durante la gubernatura de Alberto Cárdenas Jiménez, el 21 de abril de 1998. Su finalidad fue administrar los recursos para la atención de los lesionados por las explosiones del 22 de abril en Guadalajara. La administración del FIASS está a cargo de un comité técnico integrado por los titulares de la Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Desarrollo e Integración Social,

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 154 22/08/19 16:45

Secretaría de Salud, DIF Jalisco y los representantes de los afectados por las explosiones.

Los requisitos que deben cumplir las personas que aspiren a ser fideicomisarias del FIASS son: padecer lesiones consecuencia de las explosiones del 22 de abril de 1992 y que dichas lesiones las incapaciten para trabajar. Los fideicomisarios son dotados de una pensión mensual, equivalente a tres salarios mínimos, de acuerdo con su grado de discapacidad; atención médica en un consultorio especial para ellos, ubicado dentro del Hospital General de Occidente;[3] acceso a gastos funerarios en caso del fallecimiento de alguno de los fideicomisarios, y un seguro de vida, que fue entregado a cada uno de los miembros del FIASS.

Para que algún lesionado ingrese al FIASS, debe ser valorado médicamente con el fin de determinar el tipo de discapacidad, su grado y si dicha discapacidad es consecuencia de las explosiones. Dichas valoraciones son ponderadas por una comisión tripartita integrada por la Secretaría de Salud, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el Hospital Civil, según se consigna dentro de las Reglas de Operación del Fideicomiso de Apoyo de Seguridad Social (Solórzano, 2009). Actualmente hay 63 fideicomisarios del FIASS, de los cuales 52 son miembros de la Asociación.

Fue hasta 2005 que el FIASS se institucionalizó, quedando asentado en el contrato constitutivo del fideicomiso que dicho convenio trasciende el periodo de gestión del entonces gobernador, Francisco Ramírez Acuña. De este modo, el FIASS debe mantenerse en funcionamiento mientras existan lesionados inscritos en el fideicomiso. Sin embargo, es alarmante que las reglas de operación que rigen al FIASS no señalen la manera de gestión ni la periodicidad con que debe reunirse su comité técnico; las únicas funciones plasmadas en dichas reglas de operación, son las de su presidente.

Se tiene conocimiento –de manera verbal– de que el comité técnico del FIASS debe sesionar tres veces al año de manera ordinaria; con las sesiones extraordinarias que considere necesarias (Ruiz, 2017). Dentro de las reglas de operación del fideicomiso no se especifica la periodicidad con la que se debe sesionar, la manera en que los representantes de los lesionados son seleccionados para formar parte del comité técnico, el periodo de los representantes en dicho comité, ni las funciones que corresponden a los representantes,[4] entre otros vacíos.

[3] Dicho centro médico es conocido como el Hospital de Zoquipan.

[4] Al inicio de la gestión del FIASS, los representantes de los lesionados sólo contaban con voz en el comité técnico; en 2009 se les dio capacidad de voto.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 155 22/08/19 16:45

De la descripción anterior se infiere la estructura del FIASS, determinar el fideicomitente, la institución fiduciaria y el fideicomisario. Su estructura y mecanismos se describen en la figura 3.

Figura 3
Esquema del Fideicomiso de Apoyo de Seguridad Social

Fuente: elaboración propia, con base en la información obtenida del Fideicomiso de Apoyo de Seguridad Social, en la página *web* de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social.

Análisis de caso. La asociación 22 de Abril en Guadalajara y su experiencia frente al gobierno

Para el análisis, se optó por una división temporal de los hechos en cuatro etapas, con base en los hitos producidos por diversos actores sociales e institucionales. En tales periodos se enuncian dichos actores y el tipo de interacción en torno a los lesionados de las explosiones, en un primer momento, y posteriormente a los miembros de la Asociación.

La forma en que se construyen los periodos de análisis está relacionada con hechos característicos de cada uno de ellos; éstos se obtuvieron por medio de la etnografía practicada a la Asociación, así como la consulta hemerográfica y entrevistas. Dicha etnografía permitió conocer a la mayoría de los actores que en la actualidad están involucrados de una u otra manera con la Asociación, además de propiciar el acercamiento necesario para tener las entrevistas que permitieron puntualizar aspectos del FIASS.

La etnografía se llevó a cabo durante un mes; consistió en asistir a las sesiones en la sede de la Asociación y participar en las actividades que organizó o en que participó ésta durante ese tiempo.

Por su parte, la revisión hemerográfica permitió triangular la información obtenida de las entrevistas, así como asignar la periodicidad apropiada de los

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 156 22/08/19 16:45

eventos narrados por los entrevistados y los actores que alguna vez estuvieron o están involucrados con el FIASS y la Asociación. Los periodos de análisis quedaron de la siguiente manera:

a) Primera etapa: inicia el día de las explosiones y finaliza el 28 de febrero de 1995, el fin de la gubernatura priista en Jalisco.
b) Segunda etapa: inicia con el primer gobierno de alternancia en Jalisco, el 1 de marzo de 1995, y finaliza con el sexenio.
c) Tercera fase: engloba las gubernaturas de Francisco Ramírez Acuña y Emilio González Márquez; en ambos sexenios la respuesta a las demandas de los lesionados fue casi nula.
d) Cuarta fase: Inicia con el retorno del PRI al gobierno estatal de Jalisco y concluye el 22 de abril de 2017 (fecha hasta la que se tiene información).

Primera fase: la insuficiencia del gobierno frente a la tragedia

Para el estudio de esta fase se observaron las acciones que diferentes actores dentro del gobierno, en los órdenes estatal y municipal, emprendieron durante la víspera de las explosiones, así como las que se tomaron inmediatamente luego de la catástrofe. Uno de los rasgos más importantes durante este periodo es que el partido gobernante (PRI) sufrió la desaprobación social ante los hechos derivados del 22 de abril de 1992, lo que se vio reflejado en las urnas durante el proceso electoral de 1995.

Quizá una de las primeras acciones gubernamentales con mayor desaprobación después de las explosiones, fue la entrada de maquinaria para retirar los escombros sin haber pasado al menos 24 horas del siniestro. Esta amenaza a la vida de los posibles sobrevivientes, combinada con el sentido de arraigo, funcionó como un detonador de la participación colectiva de los vecinos para la atención de los afectados, generando mecanismos improvisados pero efectivos para contarse entre ellos mismos y revisar el estado de los residentes, la creación inmediata de centros comunitarios para los trabajos de acopio, organización y difusión (Reguillo, 1998: 43).

Pese a los intentos y estrategias de dispersión utilizados por las autoridades, los vecinos de las áreas afectadas mantuvieron sus vínculos con el barrio, el sentimiento de arraigo y continuidad, así como la persistencia de los mecanismos de auxilio implementados por ellos. Fueron estos elementos precisamente los que permitieron la definición de sus demandas y el inicio de la lucha por ellas (Reguillo, 1998: 38).

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 157 22/08/19 16:45

Fue durante este periodo que Dau Flores dejó la alcaldía de Guadalajara, pidiendo licencia; posteriormente fue señalado como culpable de negligencia en el caso de las explosiones y encarcelado como consecuencia de ello. Tomó su lugar Alberto Mora López hasta el final del periodo de gestión (de 1992 hasta 1995), quien tuvo que afrontar el proceso de atención a los afectados.

El secretario de Desarrollo Urbano, Aristeo Mejía Durán, y otros siete funcionarios del SIAPA y PEMEX fueron declarados por el H. Congreso del Estado de Jalisco, junto con Dau Flores, responsables de las explosiones. A pesar de dicha resolución, los afectados pidieron juicio político para el gobernador Cosío Vidaurri. Ante las continuas manifestaciones para que el gobernador dimitiera, el 1 de mayo de 1992 éste solicitó licencia al cargo y Carlos Rivera Aceves tomó posesión de la gubernatura.

A finales de mayo, alrededor de 50 damnificados montaron un plantón en la plaza de Armas, frente al Palacio de Gobierno. El desenlace del plantón fue violento: durante la madrugada del 1 de junio, un grupo policiaco desalojó a los manifestantes, golpeándolos. Las víctimas acusaron al gobierno estatal, pero éste alegó que fue una decisión de la Dirección de Seguridad Pública del Estado (De la Torre, 2004: 113). Como consecuencia de esta declaración, el titular de dicha dirección dejó el cargo y nueve elementos policiacos fueron consignados.

En los primeros meses posteriores al siniestro, las acciones relacionadas con la aminoración de los daños y consecuencias tuvieron su mayor auge, por la proximidad temporal del hecho; por ello se percibe que en esta parte del proceso de la atención a los lesionados hay un número notable de actores en torno a la Asociación, además de la intención de congregarlos para constituirla. Para mayor información, ver la tabla 1 de los Anexos.

Entre las acciones colectivas más relevantes en esta fase, está la constitución de varias organizaciones de afectados por las explosiones, quienes se agruparon por rubros como lesionados, damnificados y aledaños a la zona del siniestro; además de los plantones y manifestaciones frente al Palacio de Gobierno y la Presidencia Municipal de Guadalajara.

Es importante señalar las acciones emprendidas por las autoridades de los tres órdenes. En el caso del presidente de la República, sólo declaró que se debían determinar culpables, sin embargo, la resolución no se dio en el tiempo que él determinó. El gobernador del estado se deslindó de cualquier responsabilidad y señaló al gobierno municipal de Guadalajara como culpable. Por su parte, el alcalde tapatío dejó el cargo ante las múltiples presiones de la población, ante los hechos ocurridos antes, durante y después de las explosiones.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 158 22/08/19 16:45

Segunda fase: la alternancia en Jalisco

El segundo momento de análisis de las acciones está enmarcado por la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) a la gubernatura de Jalisco y la alcaldía tapatía. El descontento de la población con el partido gobernante por todo lo relacionado con las explosiones de 1992, se vio reflejado en las urnas durante las elecciones de 1994, cuando el PRI perdió ante el PAN los gobiernos municipales de las ciudades más importantes del estado y la gubernatura.

Los candidatos panistas, tanto al Ejecutivo estatal (Ing. Alberto Cárdenas Jiménez) como a la alcaldía de Guadalajara (Ing. César Luis Coll Carabias), abanderaron su campaña electoral con las explosiones del 22 de abril y la solución a las demandas sociales derivadas de ellas. Sin embargo, una vez en el poder, olvidaron sus promesas (Ruiz, 2016), lo que no desanimó a los miembros de la Asociación.

Los lesionados continuaron luchando para que sus demandas fueran escuchadas; entre los logros más significativos de este periodo está la consolidación del FIASS durante la administración de Cárdenas Jiménez. Sin embargo, los miembros de la Asociación quedaron inconformes con la designación de los representantes de los lesionados en el Consejo Técnico del FIASS (Ruiz, 2016), pues ninguno era miembro de ésta. Para observar la relación y acciones de los actores relacionados con la Asociación y los fideicomisarios entre 1995 y 2001, ver la tabla 2 en los anexos.

Tercera fase: los sexenios panistas

Es la etapa más extensa en tiempo, sin embargo, en acciones es la más breve: la administración de Emilio González Márquez "'pasó de noche', parecía que para nosotros no había gobierno [*sic*]" (Ruiz, 2016). Por su parte, en el sexenio de Francisco Ramírez Acuña no hubo muchas acciones positivas para la Asociación ni para el FIASS; si bien el fideicomiso se institucionalizó durante éste, fue también el que intentó eliminar parte los beneficios establecidos, como el consultorio médico exclusivo para fideicomisarios.

Otro de los hechos relevantes en esta fase fue el regreso del PRI a la alcaldía de Guadalajara; al respecto, la lideresa de la Asociación opina: "¿cómo es posible que el PRI esté de nuevo gobernando? ¿Es que acaso la gente no tiene memoria? Pero luego me contestaba: 'bueno, pero los panistas estuvieron tres periodos y las cosas no cambiaron' (*sic*)" (Ruiz, 2016).

Otro logro importante para la Asociación durante esta fase fue la obtención de recursos de Petróleos Mexicanos (PEMEX) para consolidar el FIASS;

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 159 22/08/19 16:45

para ello, los miembros de la asociación hicieron un plantón frente a una torre de PEMEX por quince días. Pero la aportación de la paraestatal fue como donativo, no como indemnización. "Aceptaron darnos el dinero, pero no aceptaron su responsabilidad en las explosiones (*sic*)" (Ruiz, 2016). El resumen de las acciones acontecidas durante el periodo del 1 de marzo de 2001 al 28 de febrero de 2013 se presenta en la tabla 3 de los anexos.

En esta fase sobresale la institucionalización del FIASS durante el mandato de Ramírez Acuña, la implementación de un consultorio médico especial para sus beneficiarios y introducción de suplentes de los representantes de los lesionados en el Comité Técnico del FIASS, con lo que su representatividad se incrementó a cuatro personas.

En cuestiones políticas, el PRI regresó a la alcaldía tapatía con Aristóteles Sandoval Díaz, lo cual se traduce en la interacción con el mismo grupo de poder que gobernaba durante las explosiones. Paralelamente, el retorno del PRI al gobierno municipal de Guadalajara, así como a otros ayuntamientos importantes de la zona metropolitana (Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá), sólo disponía el camino del partido a recuperar el gobierno del estado.

Cuarta fase: la nueva alternancia de partidos y el resurgimiento del interés político

En este periodo se presenta un nuevo cambio político en el gobierno local de Guadalajara con la alternancia de un nuevo partido, Movimiento Ciudadano (MC), y el regreso del PRI a la gubernatura estatal. Ruiz (2016) comenta al respecto que, con los cambios de los grupos de poder en el ámbito municipal y estatal, sentía incertidumbre, no tenía claro cómo debía acercarse a los nuevos representantes; finalmente optó por construir de cero la relación con el primer alcalde tapatío de MC, así como con el gobernador priista.

A pesar de los precedentes que se tenían con los gobiernos del PRI y el desconocimiento de la manera de gobernar de MC, la relación con ambas administraciones tuvo buenos resultados para el FIASS, sobre todo en el aspecto económico, pues en 2017 se recibieron fondos de las dos para el FIASS. El gobierno del estado se comprometió a donar un millón de pesos por año durante lo que restaba a su administración (sumando cuatro millones), mientras que gobierno municipal aportó cuatro millones, con miras en donar más durante los próximos años.

También en el ámbito político, de pronto el gobierno municipal de Guadalajara y el gobierno estatal mostraron interés por la causa; hecho que la Asociación no esperaba pero apreció. Muestra de ello ocurrió durante los

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 160 22/08/19 16:45

eventos conmemorativos del 25º aniversario de las explosiones, en los que participaron funcionarios municipales y estatales. Los resultados de las relaciones con el Ejecutivo estatal y el alcalde de Guadalajara, así como diferentes miembros de ambos órdenes de gobierno, se resumen en la tabla 4 de los anexos.

Cabe señalar que como parte de este aniversario, la Asociación impulsó o colaboró en diferentes actividades que hoy son rutinas establecidas, como la emisión de un boletín de prensa anual y la conmemoración de los muertos del 22 de abril, ambos actos alrededor a la estela conmemorativa, así como la misa católica ofrecida por los damnificados.

Además, las actividades conmemorativas de este aniversario tuvieron seguimiento en los medios de comunicación, sobre todo de las efectuadas exactamente el 22 de abril, gracias a la estrecha relación que la Asociación tiene con la prensa. Ruiz explica: "Siempre he sido muy respetuosa con ellos y por eso ellos me respetan a mí" (*sic,* 2017).[5]

A modo de conclusión

De forma global, observando los mecanismos de participación, las acciones y las estrategias de injerencia que ha ensayado la Asociación 22 de Abril en Guadalajara, AC, se puede determinar que la Asociación no tiene mecanismos institucionalizados de participación. Es pertinente en este punto comparar entre lo que teóricamente nos dice la gobernanza y la acción pública. Para la gobernanza, es necesaria la institucionalización de los mecanismos de interacción entre acciones, mientras que para la acción pública no es necesaria la formalidad de los medios de interacción.

Ahora bien: si la mayoría de los miembros de la Asociación es fideicomisaria del FIASS, ninguno de ellos es representante ante el comité técnico del fideicomiso; lo cual implicaría, en un escenario deseable de gobernanza, que tienen definidas sus actividades dentro del comité y los procedimientos que debe seguir su participación. Sin embargo, los representantes de los lesionados en el comité técnico no tienen establecidas sus funciones en las Reglas de Operación del Fideicomiso de Apoyo de Seguridad Social y, a pesar de ello, forman parte del proceso de decisión.

[5] Además de que la lideresa de la Asociación tiene una relación de amistad con varios de los periodistas que han seguido y cubierto las notas relacionadas con los lesionados y la Asociación, a lo largo de los años.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 161 22/08/19 16:45

Por ende, ninguna de las acciones que efectúan los miembros de la Asociación está normada ni institucionalizada (sería lo ideal para la gobernanza). Es decir, los miembros de la Asociación utilizan los mecanismos que tienen disponibles, a) para injerir o ejercer presión mediante ruedas de prensa, y b) los plantones que efectúan para que sus peticiones sean atendidas. Ambas medidas son posibles dado el valor simbólico que la Asociación posee ante el tema que defiende, lo cual es más afín a los principios de la acción pública.

Este tipo de acciones que la Asociación ejecuta, también responde a lo que Roitter puntualiza como el motor de ser de las OSC: defender su ideal (interés colectivo); en el caso específico de la Asociación, se trata de dos aspectos: el principal es la atención a los lesionados por las explosiones; el secundario, que el suceso del 22 de abril no se olvide, esto lo han procurado mediante los múltiples plantones y ruedas de prensa (recursos simbólicos) que la Asociación protagoniza. Dichas acciones respaldan su lucha por defender su interés colectivo como una OSC.

Para profundizar en el análisis participativo de la Asociación, es necesario separar la interacción de los actores involucrados: la primera parte antes y, la segunda, después de ser consolidada la Asociación como tal. Esto porque la participación e interacciones responden a diferentes mecanismos de acción colectiva, siguiendo un poco la clasificación que Kooiman propone.

En dicha tesitura, podemos decir que en las luchas o demandas individuales en que los lesionados interactuaban, responden a la gobernanza jerárquica, pues se trataba de relaciones individuales entre los lesionado con la persona que atendía en la ventanilla del Patronato para el Auxilio e Indemnización de los Afectados, Reconstrucción y Adecuación de la Zona Siniestrada del Sector Reforma de Guadalajara; una interacción de corte tradicional de gobierno, donde éste es el actor principal dentro de la intervención. Una vez constituida la Asociación, la dinámica de ésta en torno al FIASS cambió, pues la clasificación analítica afín correspondiente esta nueva relación es de cogobierno en el nivel *meso,* ya que las interacciones ocurren entre organizaciones: la Asociación con el gobierno estatal y municipal como entes, la Asociación con la prensa como un grupo, la Asociación con el comité como parte de una institución del FIASS, entre otras.

Puede inferirse que la resolución del problema de atención hacia los lesionados de las explosiones comenzó bajo un modelo tradicional de resolución de conflictos, protagonizada por las autoridades, pero con el paso del tiempo se modificó hacia un modelo de cogobierno; mientras que para la acción pública este tipo de cambios tiene que ver con el mecanismo ante el

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 162 22/08/19 16:45

cual se realiza la disputa de intereses, ya que para este concepto no es necesario que los mecanismos de interacción sean institucionalizados ni formales; aunque la acción pública también hace un análisis de la toma de decisiones *bottom-up* y *top-down* (Lascoumes y Le Galès, 2014:33-52), la intención de ello es exponer las deficiencias que se generan al seguir el modelo de manera estricta, y por lo cual es mejor una análisis mixto.

Dando continuidad al objetivo principal del presente texto, son evidentes las limitantes cuando se utiliza término de 'gobernanza' como un marco analítico ante las interacciones de los actores involucrados en el proceso de solución de las explosiones del 22 de abril de 1992. Por su parte, la acción pública presenta una gama de observaciones minuciosas como un marco analítico, gracias a su apertura al incluir mecanismos informales y no institucionalizados, además de no limitar las interacciones que sólo se vinculan a los actores estatales.

Es importante señalar otras conclusiones, las cuales pueden ser consideradas como secundarias a la revisión del caso, ya que no son el objetivo central del presente texto pero sí relevantes. La primera de ellas es, sin duda, la falta de protocolos de seguridad en el momento de las explosiones por parte de los gobiernos locales (municipal y estatal) ante situaciones de riesgo, como las emisiones de hidrocarburo por el sistema de alcantarillado urbano.

En segundo lugar, se denota cómo el gobierno local, a pesar de la proximidad que tiene con sus gobernados, en el caso específico de las explosiones de 1992 mostró escasa empatía en la resolución del problema; al punto de que el presidente municipal de Guadalajara y otros funcionarios fueron señalados como responsables de las explosiones y recibieron la sanción por la negligencia de las mismas. Cabe señalar que el gobierno del estado se deslindó de cualquier responsabilidad ante los hechos, además del evidente desentendimiento de responsabilidades por la paraestatal PEMEX.

La tercera conclusión es la falta de vías directas de comunicación entre los órdenes de gobierno que puedieran traducirse en acciones articuladas. A pesar de que un organismo del gobierno federal (PEMEX) estuvo involucrado en la solución del problema de emisión de gases por las alcantarillas previo a las explosiones, a los gobiernos locales no se les informó de la verdadera gravedad de la situación.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 163 22/08/19 16:45

ANEXOS

Tabla 1

Relación de actores que participaron en la atención de las demandas de los lesionados del 22 de abril de 1992 en Guadalajara, durante la primera fase

Periodo	*Actor*	*Puesto*	*Acción*
Del 22 de abril de 1992 al 28 de febrero de 1995	Carlos Salinas de Gortari	Presidente de la Republica.	Presencia en la zona siniestrada y declaratoria para encontrar a los responsables de las explosiones.
		Técnicos de Petróleos Mexicanos (PEMEX)	Monitoreo de emisión de gas de las alcantarillas.
	Dr. Jorge Carpizo McGregor	Primer presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (hasta 1993).	Emite recomendaciones ante los diversos hechos violentos en los que se ve envuelto el gobierno estatal con los damnificados, en sus manifestaciones y declaraciones ante la prensa.
	Santiago Oñate Laborde	Jefe la Oficina de la Presidencia de la República.	Redirige a los lesionados al delegado estatal de SEDESOL en Jalisco, ante las demandas que refutaban al gobierno por su condición física.
	Guillermo Cosío Vidaurrí	Gobernador del estado de Jalisco (hasta 1992).	Se deslinda de responsabilidades en las explosiones, señalando al gobierno municipal como el responsable de ordenar la evacuación de la zona. Creación del Patronato para el Auxilio e Indemnización de los Afectados, Reconstrucción y Adecuación de la Zona Siniestrada del Sector Reforma de Guadalajara. Ante las múltiples protestas contra su permanencia en el gobierno, pide licencia del cargo.
	Carlos Rivera Aceves	Gobernador sustituto.	Sustituye a los titulares del Patronato para el Auxilio e Indemnización de los Afectados, Reconstrucción y Adecuación de la Zona Siniestrada del Sector Reforma de Guadalajara.
	Óscar Navarro Gárate	Delegado estatal de la Secretaría de Desarrollo Social.	Pensión y despensa para los lesionados, así como becas escolares para sus hijos en todos niveles de educación de primaria a universidad, sin condicionamiento de excelencia académica.
	Coronel Eduardo Ramírez Santamaría	Director de Seguridad Pública del Estado.	Desalojo violento de damnificados de la Plaza de Armas el 1 de junio de 1992.

Periodo	*Actor*	*Puesto*	*Acción*
Del 22 de abril de 1992 al 28 de febrero de 1995	Ing. Enrique Dau Flores	Presidente Municipal de Guadalajara (hasta 1992).	Omite la evacuación en las zonas donde se percibía olor a hidrocarburo.
	Alberto Mora López.	Presidente municipal de Guadalajara (1992-1995).	Toma el mando después de que Dau Flores deja el cargo y une esfuerzos con el gobierno estatal para dar solución a las demandas sociales desatadas por las explosiones.
	Raúl Padilla López	Rector de la Universidad de Guadalajara.	Atención médica a los lesionados en el Hospital Civil Viejo, becas escolares a los hijos de los lesionados en los niveles de bachillerato y universidad dentro de la institución.
	María del Carmen Ponce Pérez	Académica de la Universidad de Guadalajara, encargada de la atención a lesionados del Patronato.	Alienta a los lesionados a organizarse en una asociación civil.
	José Luis Jiménez Castro	Periodista.	Da seguimiento al caso de los lesionados y sus demandas.
	Felipe de Jesús Preciado Coronado		Direccionar al grupo de lesionados para adquirir asistencia jurídica.
	Ana Luisa Tenorio	Líder social	Trabajo conjunto con la Asociación.
	Octavio Aparicio Orozco	Presidente de la Asociación 22 de Abril en Guadalajara, AC	Encabezó la Asociación durante sus primeros años.
	David Méndez Velázquez	Presidente suplente de la Asociación 22 de Abril en Guadalajara.	Generó una fractura interna dentro de la Asociación.
	Lilia Ruiz Chávez	Coordinadora de la Asociación 22 de Abril en Guadalajara, AC.	Búsqueda e invitación de los lesionados de las explosiones para formar parte de la Asociación.

Fuente: elaboración propia, con información de Lilia Ruiz Chávez. Entrevista realizada por Jorge F. Eufracio Jaramillo, 15 de septiembre 2016 y Sonia Solórzano Romo "Fideicomiso de Apoyo de Seguridad Social 'FIASS'". Guadalajara: Biblioteca del Congreso del Estado de Jalisco, 2009.

Tabla 2

Relación de actores que participaron en la atención a las demandas de los lesionados del 22 de abril de 1992 en Guadalajara, segunda fase

Periodo	*Actor*	*Puesto/Cargo*	*Acción*
1 de marzo de 1995-28 de febrero de 2001	Ing. Alberto Cárdenas Jiménez	Gobernador del estado de Jalisco.	Institución del Fideicomiso de Apoyo de Seguridad Social (FIASS) para los lesionados de las explosiones del 22 de abril en Guadalajara.
	Lic. Fernando Guzmán Pérez Peláez	Secretario general del Gobierno del Estado de Jalisco.	Interfería en la relación entre los miembros de la Asociación y el gobernador.
	Ing. César Luis Coll Carabias	Presidente municipal de Guadalajara (1995-1997)	No se tiene registro de ninguna mediación del funcionario ante el FIASS.
	Guadalupe González Armeo	Representante de los lesionados en el Comité Técnico del FIASS.	Cuenta con voz dentro del FIASS. Entorpecimiento en el proceso de ingreso a nuevos fideicomisarios al FIASS.
	David Méndez Velázquez	Representante de los lesionados en el Comité Técnico del FIASS.	Cuenta con voz dentro del FIASS. Entorpecimiento en el proceso de ingreso de nuevo fideicomisarios al FIASS.
	William Obed Barrón Guerrero	No especificó.	No especificó.

Fuente: elaboración propia, con información de Lilia Ruiz Chávez. Entrevista realizada por Jorge F. Eufracio Jaramillo, 15 de septiembre 2016 y Sonia Solórzano Romo "Fideicomiso de Apoyo de Seguridad Social 'FIASS'". Guadalajara: Biblioteca del Congreso del Estado de Jalisco, 2009.

Tabla 3

Relación de actores que participaron en la atención de las demandas de los lesionados del 22 de abril de 1992 en Guadalajara, en la tercera fase

Periodo	*Actor*	*Puesto/Cargo*	*Acción*
1de marzo de 2001 al 28 de febrero de 2013	Dr. Rogelio Montemayor Seguy	Director general de Petróleos Mexicanos (PEMEX).	Donación de 40 millones de pesos al Fideicomiso de Apoyo de Seguridad Social (FIASS) a través del presidente del Consejo de Administración de PEMEX, Dr. Luis Manuel Téllez Kuenzler.
	Lic. Francisco Ramírez Acuña	Gobernador del estado de Jalisco.	Construcción y adaptación del consultorio especial 22 de Abril en el Hospital General de Occidente en 2001, el cual intentó cerrar en 2006.
	Sergio Salazar	Director general de Participación Social de la Secretaría de Desarrollo Humano.	Solución ante la clausura temporal del consultorio 22 de Abril.
	CP Emilio González Márquez	Presidente municipal de Guadalajara (2003-2005).	Aporta 10 millones de pesos al FIASS.
		Gobernador del estado de Jalisco (2007-2013).	No hay acercamiento con los miembros de la Asociación ni se realiza ninguna actualización al FIASS.
	Mtro. Aristóteles Sandoval Díaz	Presidente municipal de Guadalajara (2009-2010).	No se estableció ningún tipo de acción relacionada con el FIASS.
	Pedro Serrato Arriaga	Representante de los lesionados en el comité técnico del FIASS.	Ingresa en 2009 como suplente de David Méndez Velázquez.
	Sonia del Carmen Solórzano Romo	Representante de los lesionados en el Comité Técnico del FIASS.	Ingresa en 2009 como suplente de Guadalupe González Armeo.

Fuente: elaboración propia, con información de Lilia Ruiz Chávez. Entrevista realizada por Jorge F. Eufracio Jaramillo, 15 de septiembre 2016 y Sonia Solórzano Romo "Fideicomiso de Apoyo de Seguridad Social 'FIASS'". Guadalajara: Biblioteca del Congreso del Estado de Jalisco, 2009.

Tabla 4

Relación de actores que participaron en la atención de las demandas de los lesionados del 22 de abril de 1992 en Guadalajara, cuarta fase

Periodo	*Actor*	*Puesto/Cargo*	*Acción*
1 de marzo de 2013 a 22 de abril de 2017	Mtro. Aristóteles Sandoval Díaz.	Gobernador del estado.	Incremento gradual de un millón de pesos por año a la bolsa del FIASS hasta 2019 y seguro de vida por 200 mil pesos entregados en vida a los fideicomisarios.
	Nicolás Orozco Ramírez	Coordinador general de asesores del Gobierno del Estado de Jalisco.	Inició el acercamiento de la Asociación con el gobernador.
	CP Miguel Castro Reynoso	Secretario de Desarrollo e Integración Social del Gobierno del Estado de Jalisco.	Intermediario para el cumplimiento del acuerdo pactado entre la Asociación y el gobernador.
	Daniel Trujillo Cuevas	Presidente del comité técnico del Fideicomiso.	Poder de decisión dentro del FIASS.
	Mtro. Enrique Alfaro Ramírez	Presidente municipal de Guadalajara.	Aporta cuatro millones de pesos al FIASS.
	Lic. Juan Francisco Ramírez Salcido	Coordinador de regidores (Partido Movimiento Ciudadano).	Funge como representante directo del presidente municipal en la mayoría de los eventos de la Asociación.
	María Eugenia Arias Bocanegra	Regidora del Partido Movimiento Ciudadano.	Apoya a la Asociación, efectuando actividades en el barrio de Analco.
	Mtra. María Guadalupe Morfín Otero	Regidora del Partido Movimiento Ciudadano.	Apoya a la Asociación.
	Mtro. Enrique Ibarra Pedroza	Presidente del consejo ciudadano del Partido Movimiento Ciudadano.	Apoya a una conocida que es lesionada del 22 de abril pero no es fideicomisaria.
		Reporteros del periódico *El Informador.*	Difusión y propaganda a la causa de la Asociación.
		Reporteros del periódico *Mural*.	Difusión y propaganda a la causa de la Asociación.

Fuente: elaboración propia, con información recabada de la Asociación 22 de Abril en Guadalajara, A.C. Sagrario Paredes Vargas. Diarios de campo, 8-28 de abril de 2017.

Archivos

Archivo del 22 de abril del H. Congreso del Estado de Jalisco.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2003). "La nueva gobernación". *Acta Republicana. Política y Sociedad.* Guadalajara: UdeG, núm. 2, pp. 9-21.

Alonso, Jorge (1992). "Las explosiones de la primavera tapatía de 1992". *Nueva Antropología*, vol. xii, núm. 42, julio, pp. 131-153.

----- (1993). "Las contradicciones gobierno-sociedad". *Desastre y Sociedad. Revista Semestral de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina,* año 1, núm. 1, pp. 45-53.

Arellano, David (2004). "Nueva gestión pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa". *Más allá de la reinvención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México: ma Porrúa, pp. 13-47.

Carmona, Rodrigo (2012). "Capítulo i". *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas.* Buenos Aires: Ediciones ciccus-Universidad Nacional General Sarmiento, pp. 11-72.

Cobb, Roger; Ross, Jennie K., y Marc H. Ross (1976). "Agenda building as a comparative political process". *The American Political Science Review,* vol. 70, núm. 1, pp. 126-138.

Cornejero-Paz, Enrique (2005). "Globalización, gobernanza local y democracia participativa". *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol,* núm. 52, pp. 13-31.

De la Torre, Renée (2004). "Teodiceas y sociodiceas en torno a una catástrofe social: las explosiones del 22 de abril, Guadalajara, 1992". *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad,* invierno, pp. 92-122.

Guarín, Margarita & Leticia Vivas (2013). «Organizaciones de la sociedad civil». *En Tejiendo redes por la Infancia. La experiencia de un proyecto de extensión de la* unmdp, Labrunée, & Mauro, Lucía Mercedes (eds.). Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata. Pp. 26-37.

Gusfield, Joseph (2014). *La cultura de los problemas públicos*. Buenos Aires: Siglo XXI.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 169 22/08/19 16:45

Kooiman, Jan. (2000). "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction". Pierre, Jon (ed.). *Devating Governance*. New York: Oxford University, pp. 138-164.

----- (2005). "Gobernar en gobernanza". Agustí Cerrillo i Martínez (ed.). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Públic-Institute Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 57-81.

Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès (2014). *Sociología de la acción pública*. México: Centro de Estudios Demográficos, El Colegio de México.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (2017). *Diario Oficial de la Federación*. Ciudad de México, 4 de junio.

Luna Guerra, Antonio (2017). *Régimen legal y fiscal del Fideicomiso 2017*. México: Ediciones Fiscales ISEF, SA.

Macías, Jesús M. (1993). "Lecciones de un desastre". *Desastre y Sociedad. Revista Semestral de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina,* año 1, núm. 1, pp. 39-44.

Mora, José M. y De la Torre, María E. (1993). «Crónica» en Padilla, Cristina y Reguillo-Cruz, Rosana (coords.). *Quién nos hubiera dicho: Guadalajara, 22 de abril*. Tlaquepaque: ITESO, pp. 27-56.

Pardo, María del C. (2014). "La administración pública en México durante el siglo XX". *Una mirada de conjunto de la administración pública en México*. México: El Colegio de México.

Peralta-Varela, Carlos (2012). "La cotidianidad de la democracia 'participativa' en Jalisco". Villarreal, Magdalena y Julia Preciado. *Dilemas, Debates y Perspectivas, Ciencias sociales y reflexividad*. Guadalajara: CIESAS.

Peters, Guy y Jon Pierre (2005). "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?". Agustí Cerrillo i Martínez (ed.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 37-56.

Reguillo, Rosana (1998). "Semantizarás el territorio: los vecinos de Analco y las explosiones de 1992 en Guadalajara". *Alteridades*, vol. 15, núm. 8, pp. 35-44.

----- (2002). "Semantizarás el territorio: los vecinos de Analco y las explosiones de 1992 en Guadalajara". *Gestión del riesgo y modernidad reflexiva. Nómadas,* núm. 17, pp. 35-44.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 170 22/08/19 16:45

Roitter, Mario (2004). "El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil". Daniel Mato (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.* Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-32.

Santos, Boaventura de Sousa (2001). "Los nuevos movimientos sociales". *Observatorio Social de América Latina (OSAL),* núm. 5, pp. 177-188.

Solórzano Romo, Sonia C. (2009). "Fideicomiso de Apoyo de Seguridad Social (FIASS)". Guadalajara: Biblioteca del Congreso del Estado de Jalisco.

Somuano, María F. (2010). "Las organizaciones civiles: formación y cambio". *Los* grandes problemas *de México. Instituciones y procesos políticos.* México: El Colegio de México, pp. 197-230.

Entrevistas

Ruiz Chávez, Lilia (2016). Entrevista realizada por Jorge F. Eufracio Jaramillo, 15 de septiembre 2016.

Ruiz Chávez, Lilia (2017). Entrevista realizada por Sagrario Paredes Vargas, Zapopan, Jalisco, 26 de mayo de 2017.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 171 22/08/19 16:45

REDES DE ACTORES Y MEDIACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS ENFOCADAS AL DESARROLLO TERRITORIAL EN EL MUNICIPIO DE TAPACHULA, CHIAPAS

Edelmira Villazana Díaz*

Introducción

Chiapas, situado en el sureste de México, es considerado uno de los estados con mayor índice de pobreza y rezago social, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Gran parte de los 118 municipios que lo conforman está inmersa en diversas problemáticas que contribuyen al incremento de estos índices. No obstante, existen algunos que sobresalen del resto, debido a un desarrollo económico mayor gracias a su ubicación geográfica, misma que les permite explotar su potencial endógeno (recursos propios) y enfocarlo hacia el turismo, lo que ayuda a mantener sus índices de pobreza y rezago social relativamente bajos; se trata de San Cristóbal de las Casas, Palenque, Comitán de Domínguez y Chiapa de Corzo.

Existen dos demarcaciones con ciertas características que las hacen destacarse en sentido favorable. Una de ellas es Tuxtla Gutiérrez, cuyo nivel de desarrollo económico se justifica en gran parte por ser la capital del estado, además de ser el municipio con más habitantes y el lugar donde están concentradas las actividades terciaria y secundaria, a las cuales se dedica la mayor parte de la población, además de tener mayor cobertura de servicios públicos, entre otras características genéricas propias de una capital.

El otro municipio de importancia en términos económicos, después de Tuxtla Gutiérrez, es Tapachula, territorio al que se circunscribe el presente trabajo, en el cual se busca describir y analizar el proceso de implementación

* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara (tercera generación 2015-2017).

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 173 22/08/19 16:45

de política pública correspondiente a un modelo de desarrollo traducido en la integración territorial, mediante uno de los ejes que conforman el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), y que está enfocado en obras de infraestructura vial para el periodo de gestión 2015-2018. Su elección se basó en la información disponible proveniente de diversas fuentes oficiales que, aunque limitada, aportó mayores elementos para su discusión y análisis.

Derivado de lo anterior, se parte de la premisa de que en Tapachula no existe un proceso de mediación entre actores que propicie la cooperación y el consenso para la construcción de lo que se denominará como "acuerdo social global-local", que a su vez refleje mejor las necesidades del municipio en cuestión y coadyuve en cualquiera de las fases del ciclo de políticas públicas. Lo que a continuación se plantea es explicar por qué se parte de dicha premisa para analizar la gestión municipal en su fase de implementación de política pública, delimitada a uno de los ejes de desarrollo en Tapachula, y dar a conocer el proceso con sus correspondientes matices.

Se busca contextualizar el estudio de caso a partir de un breve recuento de la transformación que ha tenido la administración pública en México y que trajo debates en torno a la necesidad de una nueva forma de gobernar. Es importante señalar lo anterior, debido a que el panorama actual de la gestión pública municipal en donde se inserta Tapachula, está dado en gran medida como resultado de dicha transformación. Se pretende asimismo dar a conocer la importancia del municipio y de las políticas públicas con enfoque territorial, mismas que se centran en el caso de estudio pertinente a este texto y que se desarrollará a partir del apartado sobre gobiernos locales, para dar paso a las conclusiones.

Los cambios en la administración pública en México y el debate sobre la gobernanza

México es una república representativa, democrática, laica y federal; se constituye después de años de batallas históricas en contra de intervencionistas extranjeros y de luchas por el poder al interior del territorio, que culminaron en la redacción de su Constitución vigente, en cuyo Artículo 40 se establece dicha forma de gobierno. Al redactarse la Carta Magna, probablemente el reto era consolidarse como un país independiente en dos grandes aspectos: la economía y la política. A partir de ello se buscaron consensos que reemplazaron a los conflictos armados, se adoptaron medidas proteccionistas que permitieron el desarrollo económico y apreciar aquellos recursos que ponían

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 174 22/08/19 16:45

en ventaja comparativa al país en materia de comercio exterior. Todo ello se fue transformando debido en gran medida a las crisis económicas, pero también en respuesta al fenómeno de la globalización, que hizo a los países interdependientes unos de otros. De acuerdo con Meza (2017), el sistema federal mexicano no fue diseñado para cumplir con el ciclo de políticas públicas (que a grandes rasgos nos habla de construcción de la agenda, diseño, implementación y evaluación), sino como resultado de un proceso histórico determinado.

Durante el siglo xx en el contexto mexicano, principalmente a partir de la década de 1970, existe una apertura hacia el exterior en materia de comercio. Se dio mayor importancia a las políticas económicas, lo que llevó a reestructurar las formas tradicionales de gestión de la administración pública; también se dio solidez al modelo de planeación nacional que hoy se conoce en México y que es de tipo sectorial. Lo anterior respondió a una sociedad compleja y suscitó cambios en la política nacional debido a los grandes altibajos económicos que repercutieron en los sectores más vulnerables de la población, pero también en la clase media de la época; en ese sentido, Pardo cita a Guerrero Gutiérrez.

> Los efectos del nuevo modelo de desarrollo económico orientado hacia el exterior fueron la base de la transformación material estructural, esto es, la forma del sector público y la Administración Pública, en particular. Por otro lado la liberalización política y la apertura democrática afectaron a la Administración federal sobre todo en términos de los contenidos, los lenguajes y valores públicos renovados, orientados al desempeño, la responsabilidad democrática y la participación ciudadana. (2014: 28).

Las transformaciones ocurridas en México respondieron entonces a los cambios sociales, económicos y políticos de corte internacional, así como a nuevas corrientes de pensamiento que permearon la forma de gobernar; por ello el sector público comenzó a desempeñar un papel importante en la dinámica entre la sociedad y el Estado, este último definido –de acuerdo con Meza (2017: 52)– como "un conjunto de instituciones que legitiman la toma de decisiones y, segundo, un avalista de principios y valores que da sentido a su existencia". La administración pública se vuelve un instrumento no sólo de organización institucional, sino que toma el papel de mediación entre la sociedad demandante y el gobierno, tal y como menciona Carmona (2014:36):

> […] la administración pública debe tender a generar instancias de diálogo y colaboración entre sus diferentes niveles y entre ellos y su entorno, no solo para ser más eficiente y hacer las cosas mejor, sino fundamentalmente para resolver conflictos y responder a las demandas que el nuevo contexto social depara.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 175 22/08/19 16:45

Dado este papel, la administración pública ha sido el foco de debates en torno a su reestructuración respecto de la nueva realidad, en donde se habla de un aparato de gobierno que es insuficiente para responder a una sociedad cada vez más compleja y en constante transformación; como resultado de ello, nuevas propuestas en torno a cómo gobernar han surgido, una de ellas, la gobernanza.

Carmona (2012: 11) plantea la gobernanza como un enfoque que transita del modo tradicional de gobierno, en el que existe una comunicación unidireccional de arriba hacia abajo y en donde las funciones y los actores están jerarquizados y sujetos hacia un centro que controla y dirige, hacia un modelo en donde existe participación y cooperación entre los actores de los diferentes sectores de la sociedad así como del gobierno, para mejorar el proceso de gestión y establecer una comunicación bidireccional que permita el desarrollo de políticas públicas más acordes con un contexto determinado.

Lo anterior, aunque presupone un cambio en la forma de gobernar, no implica dejar de lado al gobierno sustituyendo sus funciones, sino coadyuvando con otras instancias para el mejor cumplimiento de las mismas, dejando los modelos centralizados y jerárquicos para dar paso a la gobernanza como "un mecanismo en el que actores públicos y privados buscan solucionar problemas sociales o crear oportunidades sociales y apuntar al cuidado de las instituciones sociales en las que se desarrollan estas actividades de gobierno" (Kooiman, 2000: 139). Ello quiere decir que existe una interdependencia entre actores, dado que un actor no cuenta por sí solo con la capacidad suficiente para imponer su voluntad, pues se necesita de legitimación, medios, financiamiento e información, por mencionar algunos elementos, mismos que no pueden depender de una sola persona.

Se concluye, pues, que la gobernanza es un enfoque vigente, que trata de explicar y dar solución a los nuevos retos de la realidad social que se encuentra en constante cambio. Sin embargo, hasta hoy abarca grandes categorías analíticas que dificultan la aplicación de un "método de gobernanza" para solucionar la problemática de un caso empírico en concreto, no obstante, representa una respuesta tentativa a la necesidad de un cambio o reestructuración en los patrones tradicionales de gobernar en México.

Gobierno local y políticas públicas

Los cambios que se dieron en la administración pública y el surgimiento de una propuesta en torno a una nueva forma de gobierno, representan una visión

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 176 22/08/19 16:45

general sobre el contexto mexicano, sin embargo, cada orden de gobierno (federal, estatal y municipal) merece una aproximación a sus particularidades, mismas que permitan dar cuenta de la forma en que el gobierno interviene para modificar una realidad determinada. Debido a que el estudio de caso se centra en el municipio de Tapachula, será preciso ubicarse en el plano local y referirse a lo que le concierne como endógeno (recursos, medios, capacidades, actores, etcétera), con la finalidad de hacer una diferenciación entre éste, el estatal y federal, que serán denominados como niveles *supra* o, en su caso, lo relacionado a estos como factores exógenos.

Para comenzar la aproximación hacia el municipio, es necesario abordar el proceso de descentralización en México, que se da en la década de 1970 y que fue tomando forma a raíz de sus posteriores reformas que dan como resultado el fortalecimiento del sistema federal más allá del plano municipal.

La descentralización en México está ligada al concepto de autonomía, aunque de manera parcial, ya que los municipios están sujetos a la normatividad plasmada en el Artículo 115 constitucional, que enlista las funciones y servicios públicos que debe atender el municipio. El Artículo establece un apartado dentro del cual se considera que, de acuerdo con la capacidad administrativa y financiera del municipio, así como sus condiciones territoriales y socioeconómicas, se podrán determinar demás funciones y, aunque habla de la administración libre de su hacienda local, precisa los casos en los que se administrará y que además deberá ser aprobada por el estado al que pertenece dicho municipio.

Aunque la descentralización busca dotar de atribuciones que no estén bajo el control directo del gobierno federal, surge un debate en torno a la capacidad endógena del municipio para cumplir con sus tareas. Arellano (2011:61) dice:

> […] como producto de la reforma al artículo 115 en 1999, se ampliaron las obligaciones de los ayuntamientos en el marco de una heterogeneidad municipal. Por un lado, hay unos quienes pueden hacer frente a estas exigencias y reclaman incluso más atribuciones y competencias; pero para otros, dichas atribuciones son una loza pesada [*sic*].

En este escenario, las políticas públicas de los órdenes supramunicipales siguen imperando sobre la gestión pública del municipio, a pesar de que este último representa el plano más cercano de aproximación a una determinada problemática enmarcada en un territorio cualquiera. Debido a lo anterior, "la gestión pública buscó mayor eficacia y proximidad por lo que renovó la

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 177 22/08/19 16:45

importancia de las políticas locales. Desde esta inquietud las políticas públicas se aproximaron con el territorio en escalas más concretas de intervención" (Arellano, 2017: 18).

Las políticas públicas se enmarcan en un enfoque más territorial que permite delimitar una problemática dadas las particularidades del contexto, tomando en cuenta el territorio como parte de un proceso sistémico. Sin embargo, el municipio y su estructura de gobierno, así como los actores involucrados en la gestión local, tienen determinadas limitantes, tanto endógenas como exógenas, que injieren en la gestión, mismas que serán abordadas concretamente para el caso de Tapachula.

A medida que la administración pública se fue transformando, hubo municipios que pudieron superar algunos obstáculos, sobre todo –como se menciona en Sosa (2012)– aquellos que se vieron beneficiados por encontrarse en situaciones especiales históricas que determinaron su desarrollo social y económico, así como los situados en posiciones geográficas que impulsaron su potencial endógeno o, simplemente, se encontraron en medio de procesos de auge y desarrollo. No obstante, existen alternativas que pueden derivar de la negociación, del consenso de los actores, los procesos de mediación y la adaptación de las políticas públicas que se gestan a nivel supramunicipal, que pueden coadyuvar a la superación de las limitantes en el plano local. Por lo tanto, se puede concluir:

> El municipio, es la unidad territorial y de gobierno adecuada para la promoción económica; para fomentar el desarrollo regional, permite en principio cohesionar la participación colectiva de los agentes locales y de los demás niveles de gobierno para planear y construir una oferta de políticas de desarrollo aplicables a la población asentada en su territorio, siempre y cuando cuente con suficientes servicios públicos, recursos humanos, infraestructura, cultura ambiental y presupuesto, entre otros factores (Arroyo y Guzmán, 2008: 12).

Tapachula cuenta con la mayoría de las características señaladas por los autores, con ciertas variaciones y especificidades que llevan al análisis en cuestión.

El caso de Tapachula

Tapachula es considerado el segundo municipio más importante de Chiapas en términos de población y economía, después de la capital, Tuxtla Gutiérrez. Está situado entre dos regiones, la Frontera Sur, la cual representa la puerta

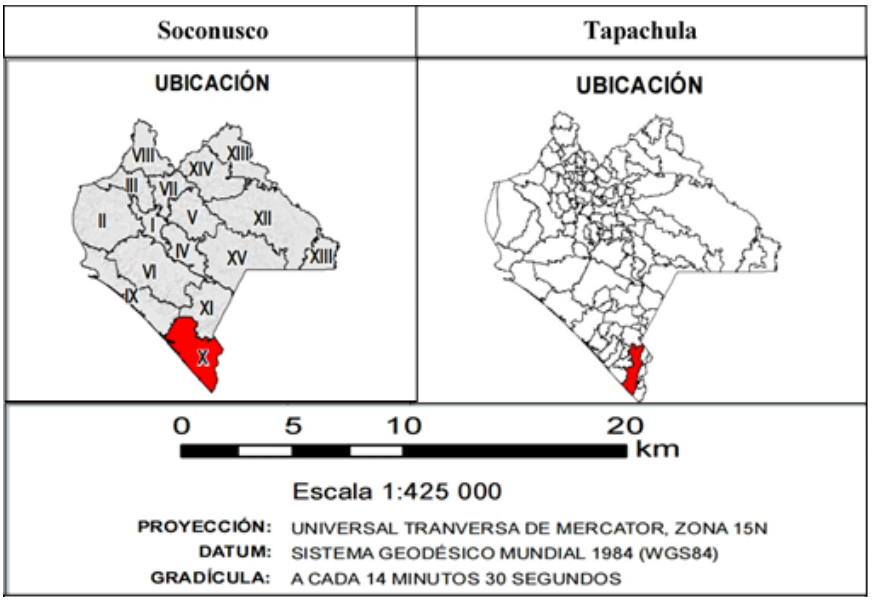
LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 178 22/08/19 16:45

de entrada a un importante flujo migratorio proveniente de Centro y Sudamérica (con las problemáticas sociales que eso conlleva), y el Soconusco, la región económica más importante del estado. En palabras de Alcalá (1993: 24):

> Ninguna población de la costa chiapaneca o guatemalteca puede compararse con Tapachula por su tamaño ni mucho menos aún, por su importancia económica, tal vez el Soconusco sea una de esas escasas regiones de México –exceptuando la capital del país y su área de influencia– que mejor ejemplifiquen un modelo regional conformado por un centro urbano único (o metrópoli) rodeado de asentamientos satélites.

El Soconusco y la Frontera Sur son regiones que otorgan un contexto complejo al municipio de Tapachula, desde los ámbitos económico y social. Este territorio es un punto importante, ya que representa un polo de desarrollo regional y estatal, el cual se busca potenciar con el fin de mejorar la calidad de vida no sólo de su población, sino también de su área de influencia, es decir, las regiones en las que se ubica y los municipios que las conforman. Para comprender mejor la descripción anterior, en el siguiente mapa se muestra su ubicación geográfica.

Mapa 1



Fuente: Gobierno del Estado de Chiapas, Secretaría de Planeación, Gestión Pública y Programa de Gobierno (Dirección de Geografía, Estadística e Información) y Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica).

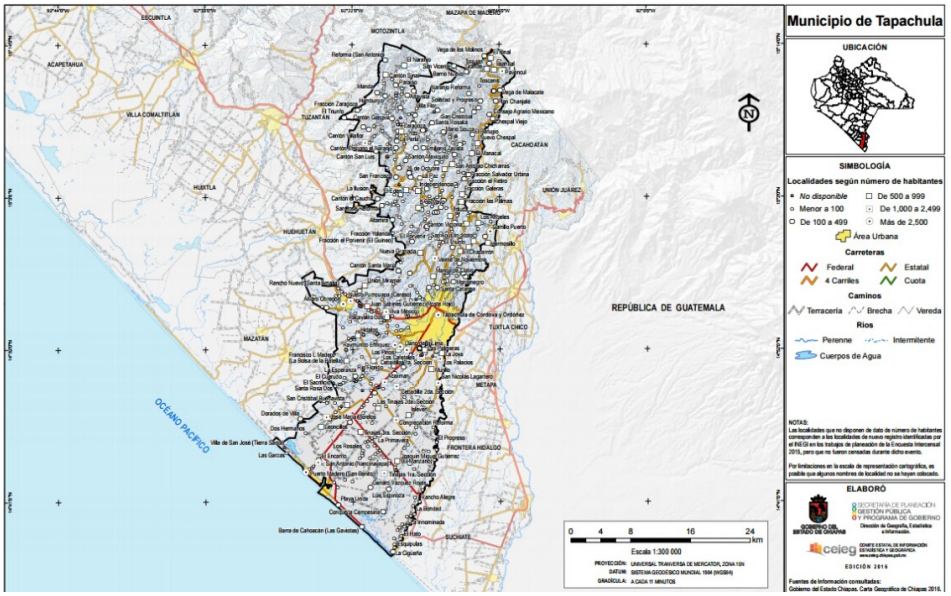
LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 179 22/08/19 16:45

Debido a la forma alargada del territorio, es un cruce obligado para aquellos municipios situados a ambos lados de Tapachula, sobre todo aquellos que colindan con Guatemala y, además, tienen cruces fronterizos. Mantiene geográficamente alejadas aquellas localidades que se están en los extremos de la zona urbana o cabecera municipal, cuya localización está casi en un punto medio del territorio. Esto se puede observar en el siguiente mapa, que nos muestra el territorio municipal.

La importancia de Tapachula no sólo se debe a su ubicación geográfica en un territorio con gran diversidad de recursos naturales y clima adecuado para el cultivo, sino también a sus 320,421 habitantes, representando un punto estratégico en materia electoral para los partidos políticos que se disputan la gubernatura de Chiapas cada seis años.

En Tapachula funge un gobierno de coalición entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). La administración pública es encabezada por el presidente municipal, Neftalí del Toro (PRI), y la síndica María del Rosario Vázquez (PVEM); el cabildo consta de catorce regidores, la mayoría de ellos provenientes de los mismos partidos.

Mapa 2



Fuente: Gobierno del Estado de Chiapas, Secretaría de Planeación, Gestión Pública y Programa de Gobierno (Dirección de Geografía, Estadística e Información) y Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica).

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 180 22/08/19 16:45

Lo anterior explicaría la relativa facilidad con que se alcanzan los acuerdos de cabildo, pues aunque existe oposición, ésta es minoría.

Ser mayoría en el cabildo sería una ventaja para consolidar acuerdos que direccionen el desarrollo del municipio, pero también una desventaja, ya que podría caerse en la toma de acuerdos que se aprueban automáticamente, sin discusión ni debate, y sin poner sobre la mesa los temas preponderantes respecto a la problemática municipal.

La administración pública, de acuerdo con el organigrama institucional de Tapachula, tiene además seis institutos municipales desconcentrados, 21 secretarías, una tesorería y una contraloría, así como dos organismos públicos descentralizados. Para coadyuvar con el trabajo de las secretarías, existen 22 comisiones de cabildo, de modo que los regidores están asignados en promedio a tres de ellas, viéndose casos en que un regidor trabaja en cinco diferentes.

En términos de cooperación entre los órdenes de gobierno, se ha mantenido una comunicación que favorece los acuerdos en materia de gestión pública debido a que la alianza entre el PRI y PVEM no sólo llevó a la presidencia municipal a Neftalí del Toro, sino que, además, en 2012 Manuel Velasco Coello ganó las elecciones para la gubernatura de Chiapas y Enrique Peña Nieto se convirtió en presidente de México.

Contradiciendo los acuerdos políticos, en términos presupuestales ocurre algo distinto, pues en comunicados de prensa oficiales se dio a conocer en noviembre de 2016 que las gestiones del municipio se llevaban a cabo exclusivamente con recursos etiquetados provenientes del ramo 33 y con las recaudaciones municipales como el impuesto predial.

También se añadió que no se solicitaron créditos bancarios ni apoyos económicos adicionales y que dichos recursos se están aplicando en las zonas de atención prioritaria, sobre todo en la periferia del municipio.

En torno a lo anterior, es necesario abordar el aspecto fiscal. De acuerdo con información obtenida del portal de Transparencia de Tapachula, el gobierno anterior a la gestión municipal 2015-2018, encabezado por Samuel Alexis Chacón, perteneciente al PRI y quien ahora funge como diputado federal por el Distrito XII de Chiapas, dejó una deuda pública de 514’837,754 pesos, razón por la que justifica la administración actual el uso único de recursos etiquetados y propios para la gestión municipal; estos últimos ascendían hasta agosto del 2016 a 61’578,137 pesos. Los recursos etiquetados tienen como objetivo subsidiar los ingresos de aquellos estados y municipios con mayores índices de pobreza; se trata de un recurso federal que, a su vez, se compone

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 181 22/08/19 16:45

de diversos fondos de los cuales destacan: el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN).

Derivado de los fondos anteriores, Tapachula tiene un Programa de Inversión Municipal (PIM) que contiene las obras y acciones para el periodo 2015-2018, seleccionadas con base en la priorización que lleva a cabo el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM). El PIM se calcula de acuerdo con la cuenta pública municipal de un año anterior al de su aplicación y se distribuye entre dependencias y programas o acciones específicas. Siguiendo esta lógica, el PIM representa el fondo al que se destinan los recursos necesarios para implementar la política pública en el ámbito local. En esta lógica, las políticas que se tienen contempladas para el periodo de gestión actual están en un documento que planifica las acciones de gobierno.

En México existe la Ley de Planeación (derivada de la Constitución), que establece los lineamientos para llevar a cabo los planes de desarrollo. En el ámbito estatal, se cuenta con la Ley de Planeación para el Estado de Chiapas (LPECH), que sienta las bases para coordinar la planeación entre el orden federal, estatal y municipal. De las leyes anteriores se desprenden documentos que rigen la gestión municipal en sus respectivos periodos de gobierno, los cuales son: Plan Nacional de Desarrollo (PND), Plan Estatal de Desarrollo (PED) y Plan Municipal de Desarrollo (PMD).

Para Chiapas, la Constitución estatal establece la obligatoriedad de la administración pública, tanto estatal como municipal, de facilitar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), lo anterior debido a una reforma promovida en 2009 por iniciativa del entonces gobernador, Juan Sabines Guerrero, perteneciente al Partido de la Revolución Democrática (PRD).

La alineación de los planes de desarrollo en los tres órdenes de gobierno, a la par que los ODM de la ONU como una cuestión normativa, está reflejando problemas de índole muy general y "empujando" al gobierno de Tapachula a incluir en su agenda temas que, si bien ponen de manifiesto una problemática que debe ser intervenida, no refleja las particularidades de su contexto local. Un ejemplo de lo anterior, y que representa un obstáculo para la priorización de acciones que reflejan la problemática local, son los programas sociales que vienen directamente del orden federal y cuya operación tiende a priorizarse en cuestión de recursos. Sin embargo, los elementos destacados en materia política, fiscal y normativa, de acuerdo con Meza (2017: 39), son las limitantes más comunes que se presentan en la gestión municipal.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 182 22/08/19 16:45

Para Tapachula, en el PMD se presenta una lista de ejes con sus respectivas políticas públicas, que a su vez se derivan en acciones específicas, cada una con sus indicadores, las cuales serían implementadas durante la gestión 2015-2018.

De esta lista de políticas destacan tres, donde se establece el desarrollo municipal en función de la inversión en infraestructura; dicho eje presenta cuatro políticas públicas enfocadas en: 1) impulsar al municipio de Tapachula como una zona metropolitana; para ello se establecen siete líneas de acción en conjunto con el municipio vecino de Tuxtla Chico, identificando y equilibrando el rezago existente en materia de infraestructura en el sistema urbano-rural de Tapachula; 2) impulsar la gestión para el desarrollo de infraestructura municipal mediante 16 líneas de acción que proponen gestionar obras en aquellas localidades que están separadas de la zona urbana, como introducir redes de energía y alumbrado público, la construcción de zonas de recreación y vías de comunicación que conecten mejor a las localidades con el centro de Tapachula; 3) impulsar el desarrollo de infraestructura urbana por medio de siete líneas de acción, en las cuales se propone la construcción de parques y rehabilitación de espacios públicos, así como la creación de espacios culturales.

El punto 4, infraestructura para el desarrollo, define 16 líneas de acción en materia de vivienda social, construcción de caminos rurales, infraestructura para personas con discapacidad, ampliar la red de energía eléctrica en zonas de alta marginación, obras de pavimentación en zonas urbanas y de alta marginación, bacheo, drenaje y agua potable, entre otros.

De lo anterior se infiere que en el eje tres de infraestructura, recaen diversas estrategias que están enfocadas tanto en las zonas con alta marginación como en las zonas urbanas, con lo cual se observa la tendencia a la integración del territorio municipal con la meta de establecer a Tapachula y Tuxtla Chico como una zona metropolitana. De acuerdo con ello, se puede deducir que el modelo de desarrollo territorial se traduce en las acciones implementadas en el sector, en el cual el municipio está focalizando sus objetivos en la lógica de integración territorial, y refiere al eje tres de infraestructura para el desarrollo, específicamente de las acciones para conectar el territorio gracias a la construcción de carreteras y rehabilitación vial.

Se observa que la gestión se está limitando a seguir los lineamientos exógenos descritos en materia de infraestructura vial y, por ello, se parte de la premisa sobre sus procesos de mediación presentada en la introducción. Es decir, debido a que no se están implementando programas con presupuesto no etiquetado, se torna inasequible adaptar los recursos con los que se cuentan para direccionarlos en favor del modelo de desarrollo que se identificó

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 183 22/08/19 16:45

para el municipio. Para explicar de qué se trata la mediación en el plano de las políticas públicas y del contexto en discusión, se recurrirá al enfoque de la escuela francesa de Pierre Muller que ha sido utilizado en países como Colombia para llevar a cabo estudios de caso, debido a que incluye elementos bien estructurados en un nivel empírico.

Es preciso mencionar algunos conceptos, como el de 'sector', entendido sociológicamente como una corporación y, en este sentido, "cada sector va a jugar el papel de un territorio, presentándose como principio de estructuración de las relaciones sociales" (Muller, 2002: 43). Esta aseveración se puede interpretar como: los territorios se dividen en sectores, los cuales tienen una problemática específica resultado de una construcción referencial, es decir, una imagen cognitiva de lo que cada sector considera como una problemática; a dicho referencial el autor lo denomina como 'sectorial'. En Tapachula, se tienen dos grandes sectores: el primario, representado una dinámica rural, y un sector terciario, compuesto por una dinámica urbana y de servicios.

Muller reconoce que existen sectores con intereses dentro de los territorios, pero que además de éstos hay una autoridad, en este caso local, relacionada con los niveles supramunicipales de gobierno. En esta línea de análisis, se tienen actores globales (exógenos) que también generan una imagen cognitiva mediante un consenso de valores, normas, etcétera; el autor los identifica como una referencia global representada por la sociedad en su conjunto.

Es así como la referencia global y la sectorial se contraponen, para elaborar una misma representación de ambas concepciones que están generando problemáticas. Esta nueva representación sería la política pública: "Una política pública como un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y la sociedad global" (Muller, 2002: 47).

La mediación social para el municipio de Tapachula, en función de un modelo de integración territorial, se esperaría que se construyera a partir de un acercamiento entre los sectores antes mencionados, dado que, si cada sector construye una referencia de acuerdo con la imagen de su problemática, se podría estar desarrollando por separado un mismo territorio como si fueran dos, uno rural y otro urbano.

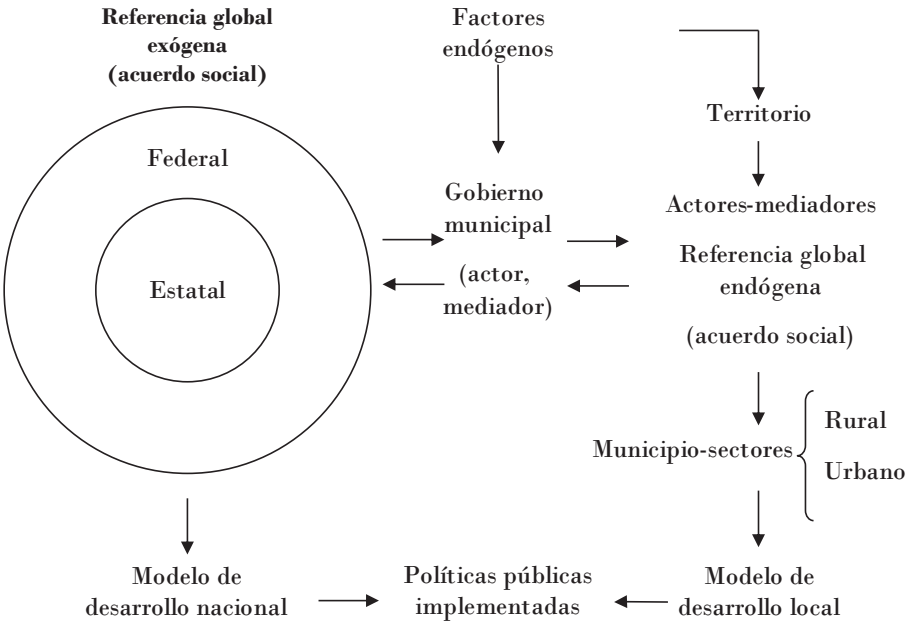
Continuando con el proceso de mediación, éste se lleva a cabo con la intervención de 'mediadores' (como los llama el autor), que a su vez generan operadores de transacción, mismos que funcionan como un marco intelectual que fomenta la cohesión entre las referencias globales y sectoriales para crear una política. El mediador es un actor que hace posible la conexión, que lleva

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 184 22/08/19 16:45

a la negociación para concluir en la toma de decisiones. Se señala que "una de las funciones del gobierno local es asegurar la mediación entre la sociedad civil y el Estado" (Jolly, 2003: 5). Lo anterior se explicita en el Esquema 1.

Esquema 1

Proceso de mediación de políticas públicas



Fuente: elaboración propia, con base en la obra de Muller, 2002.

En este esquema se observan los factores exógenos o lo que Muller denomina como 'referencia global', que deriva en un 'acuerdo social' que se replica en cada orden de gobierno en México, es decir, existe un acuerdo social (referencia global), federal, estatal y municipal, que refleja o debería reflejar el consenso de la problemática en determinado orden. Para el caso municipal, la referencia global local estará compuesta por los sectores locales en su conjunto y, para identificar una referencia de otra, se separan por endógenas y exógenas. El gobierno federal y estatal se presentan como las principales arenas en que los actores tienen más peso con respecto del municipio y, por lo tanto, injerencia en el ciclo de políticas que determinan un modelo de desarrollo global exógeno, tal y como sucede en Tapachula. Las flechas a su vez representan la comunicación bidireccional entre el gobierno municipal, entendido como un actor endógeno y mediador central entre los procesos

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 185 22/08/19 16:45

locales (territorio) y los factores exógenos. Las políticas públicas serían el resultado de una integración, adaptación o implantación de los modelos de desarrollo supramunicipales.

En el terreno empírico y derivado de la materia política, la comunicación entre los actores de gobierno local y supramunicipal existe, sin embargo, no se da como resultado de un acuerdo social local; es decir, el consenso entre los sectores que conforman lo local, con respecto a la sociedad en su conjunto como la parte externa o exógena. El consenso, por su parte, se construye sobre una mediación endógena entre actores y sectores. Esta comunicación bidireccional que debería presentarse entre el mediador central (funcionario público) en el ámbito local y otros actores que –dependiendo del caso– también pueden llevar a cabo el papel de mediador e incidir en la focalización de un determinado modelo de desarrollo local, no se lleva a cabo o está parcializado.

Lo anterior confirma que el acuerdo social de Tapachula viene dado de arriba hacia abajo, es decir, la referencia global exógena impera en el municipio mediante los tres elementos señalados (político, fiscal y normativo). De acuerdo con esto, el modelo de desarrollo del que se ha venido hablando se torna en una alineación tanto del Plan Estatal como del Plan Federal de Desarrollo. No obstante, para llevarlo a cabo, se conformó una red de actores e instituciones que permitiría cumplir con sus objetivos y, a su vez, implementar las políticas públicas necesarias.

De acuerdo con el primer informe de gobierno, en donde se presentaron los avances de las obras públicas y de las acciones del PMD, se identificaron seis dependencias involucradas en la implementación de las políticas correspondientes al eje tres, que representa el modelo de desarrollo. Una de las más importantes es la Secretaría de Planeación y Desarrollo Municipal (SEPLADEM), cuya función es planear y dar seguimiento a lo establecido en el PMD, también se encarga de dictaminar obras que son enviadas a la Secretaría de Infraestructura, la cual calcula los presupuestos y arma los expedientes correspondientes, además de establecer las etapas de implementación de la misma; la SEPLADEM también coadyuva en la organización de los ciudadanos para la priorización de obras, por ello, promueve la participación ciudadana mediante la conformación del COPLADEM.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDURBE) regula y otorga permisos de construcción, ejecuta las acciones de infraestructura y equipamiento urbano, además de estar a cargo de la Dirección de Ecología, Medio Ambiente y de Limpia Municipal; también lleva la Agenda Hábitat de la ONU,

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 186 22/08/19 16:45

misma que cuenta con un Índice de Ciudades Prósperas del cual Tapachula es parte desde marzo de 2017.

La Tesorería por su parte es responsable de recaudar y administrar los ingresos que tiene derecho a percibir el Ayuntamiento por los diferentes conceptos que marca la Ley de Coordinación Fiscal; también debe elaborar el presupuesto de egresos del municipio e integrar la Cuenta de la Hacienda Pública Municipal. Además, tiene la facultad de proponer e implementar los procedimientos e instrumentos requeridos que permitan mejorar la prestación de los servicios para la recaudación y manejo presupuestal de los recursos públicos.

Protección Civil tiene la encomienda de prevenir y mitigar contingencias que puedan ser causadas por riesgos naturales, así como efectuar acciones de protección y auxilio a la población ante la presencia de un fenómeno natural. Tapachula es un municipio geográficamente expuesto, su cercanía a la costa del Pacífico lo hace vulnerable a los fenómenos climatológicos. Es necesario señalar que el municipio es atravesado por diversos ríos, cuyos afluentes han dañado significativamente la infraestructura que, precisamente, se busca implementar con el eje tres.

Por último, se tiene el Instituto de Desarrollo Municipal para el Avance Social (INDEMAS), un organismo desconcentrado que busca direccionar la participación de la ciudadanía hacia la solución de conflictos incentivando el diálogo entre las asociaciones vecinales y la administración pública municipal; es decir, tiene el papel de mediar las relaciones entre actores con la finalidad de que éstos obtengan acuerdos que terminen en consensos con respecto de las acciones prioritarias para el eje tres.

Además de las dependencias antes mencionadas, las obras que están consideradas dentro de la estructura de planeación para el rubro de infraestructura (específicamente el que tiene que ver con la integración territorial mediante la construcción de calles y pavimentación), debe existir un consenso por parte del COPLADEM, el cual es coordinado por el primer regidor, Alejandro Marín de la Torre, quien forma parte de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) Costa de Chiapas, organismo que reúne a diversos empresarios de la región, principalmente del municipio: Isabel Velázquez Marcellin, representante del sector social; Mario Ramírez Álvarez, secretario de Planeación; el representante del sector privado, Rafael Rojo Galnares, quien también fuera presidente de la COPARMEX Costa de Chiapas; el representante del Comité de Desarrollo Urbano, Luis Antonio Martínez Trejo, quien también es secretario de Desarrollo Urbano; Carlos Humberto Victorio Gálvez,

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 187 22/08/19 16:45

del Comité de Desarrollo Rural; José Antonio Toriello Elorza, coordinador del Consejo de Opinión Ciudadana y presidente de COPARMEX Costa de Chiapas, y la delegada regional de Planeación, Gestión Pública y Programa de Gobierno, Rosa Esther Nataly Cruz Ocampo.

El COPLADEM, como mecanismo de consulta, tiene varios de los actores que ya están involucrados dentro de la gestión municipal, como SEPLADEM y SEDURBE. Por su parte, tres más de los actores están involucrados con el sector empresarial de COPARMEX Costa de Chiapas, lo cual genera un sesgo a la hora de tomar decisiones, ya que de entrada representan una mayoría que, junto con los actores gubernamentales, supera a la representación del sector social; además de ello, hay que recordar el elemento político, es decir, la afiliación de estos actores con los partidos en control de la administración (PRI y PVEM). Podría decirse que dentro del COPLADEM no existe aún una balanza en donde el sector social y ciudadano se vea realmente representado.

Además de los actores mencionados, se cuenta con una persona que funge como contralor, la cual, es sustituida por otra persona con la misma función, dependiendo de las acciones que se estén priorizando dentro del COPLADEM, es decir, el contralor será una persona del sector beneficiario de dichas acciones. Hasta este punto y de acuerdo con el esquema conceptual anteriormente presentado, se tienen los elementos suficientes para reemplazar las categorías metodológicas por las empíricas y representar el proceso de mediación de la siguiente manera (esquema 2).

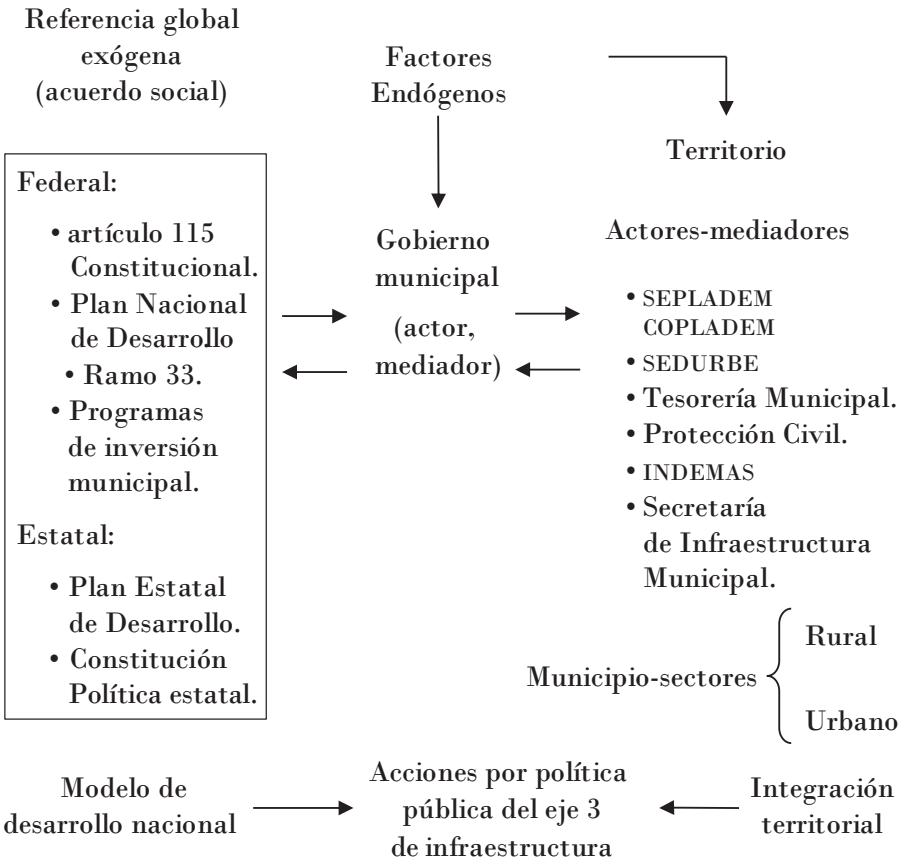
Este esquema muestra los elementos empíricos de la referencia global endógena y exógena, mismos que pasan por un proceso bidireccional de mediación entre actores para establecer el mejor curso de acción para el municipio. El caso de Tapachula muestra tres mediadores importantes, el primero, el secretario de planeación que no sólo coadyuva en la organización del COPLADEM como órgano de consulta y consenso, sino que también tiene comunicación directa con las demás dependencias municipales y estatales en materia de planeación. En segundo lugar está el INDEMAS, cuya función –como ya se mencionó– es mediar y buscar la comunicación entre actores para lograr los consensos que permitan a los mediadores principales (en este caso, el secretario de planeación o presidente municipal), representar los intereses reales y próximos de la población.

El presidente municipal es otro de los mediadores de gran importancia para el modelo de desarrollo, pues es quien lleva la dirección general del mismo orden y también tiene comunicación con los órdenes estatal y federal. Es quien, hasta cierto punto, determina en acuerdo con el cabildo las acciones

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 188 22/08/19 16:45

Esquema 2

Proceso de mediación de políticas públicas a nivel empírico



Fuente: elaboración propia, con base en el PDM, el primer informe de gobierno y la obra de Pierre Muller. *Las políticas públicas*. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2002.

pertinentes que habrán de tomarse para conseguir los objetivos planteados por la administración. En este punto cabe recordar dos cosas: la primera, que el cabildo tiene mayoría de afiliados al PRI y el PVEM; la segunda, que el PMD por normatividad debe estar sujeto y alineado al Plan Nacional y Plan Estatal de Desarrollo.

El presidente municipal de Tapachula se ha limitado a operar los lineamientos exógenos, sin darse a la tarea de conformar mediante sus asesores un acuerdo social global local, que represente a los diversos sectores y las necesidades particulares de éstos en su territorio, por ello, en este punto el proceso

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 189 22/08/19 16:45

de mediación se interrumpe o desaparece para dar paso a un modelo más tradicional de gestión, que se enmarca en una comunicación unidireccional entre los órdenes de gobierno, de arriba hacia abajo.

Hasta este punto, se ha explicado en gran medida el proceso de mediación, lo que permite entender en gran medida por qué no se está dando la cooperación y el consenso para la construcción del "acuerdo social global local", es decir, el consenso entre los sectores que conforman Tapachula y que refleja las necesidades del municipio en cuestión, de la misma manera que coadyuve en la implementación de políticas públicas. Si bien este proceso es un referente teórico, está determinado por los hechos empíricos que, en el caso de Tapachula, demuestran que se está trabajando a partir de una red de actores gubernamentales que, más allá de sus capacidades institucionales, tienen una visión operativa e instrumental del municipio en lugar de una de rectoría hacia el municipio.

De esta manera, queda claro que el proceso de mediación está parcializado, es decir, los actores gubernamentales, tanto endógenos como exógenos, llevan a cabo una mediación para la implementación del acuerdo social global, sin embargo, dentro del municipio no existe tal mediación entre los actores endógenos, dado que quienes participan en la implementación del eje tres son, además de actores gubernamentales, representantes del sector privado, lo que deja de lado a quienes representan a la sociedad civil y, sobre todo, aquellos provenientes del sector rural. Al no existir esta mediación interna, no se puede estar hablando de acuerdo social global municipal, ya que no tiene ese carácter global, sino parcial.

En el siguiente esquema se aprecian las instituciones y mediadores, así como su vinculación para la implementación de lo que se denominó modelo de desarrollo, en donde no se observan actores de la sociedad civil hasta el momento y donde el COPLADEM está parcializado hacia una participación más inclinada a la iniciativa privada.

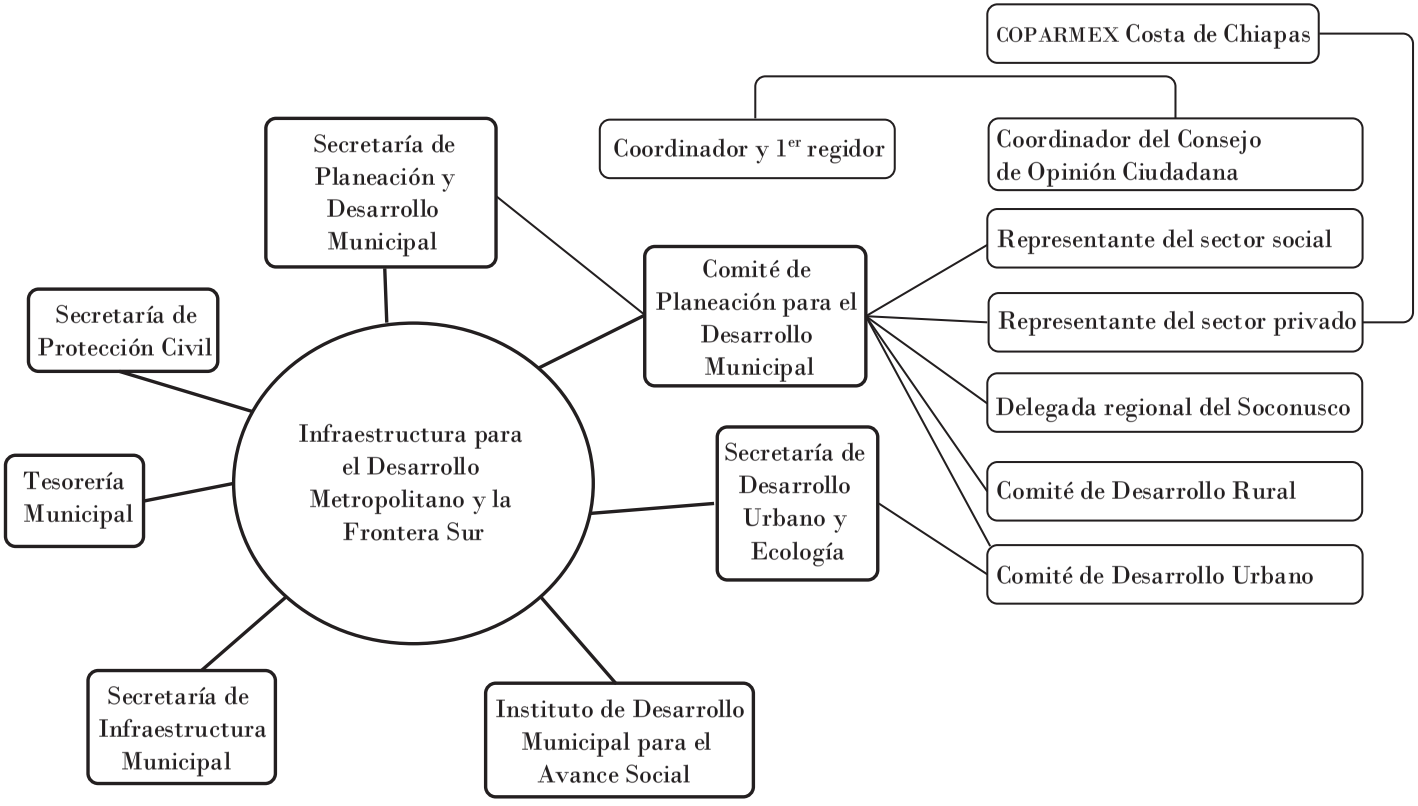
Lo que se observa en el esquema 3 son los elementos (instituciones y actores) que están presentes y operando para el caso de la implementación de las políticas públicas correspondientes, empero, se está representando únicamente una serie de relaciones formales pero quizás no efectivas, donde no hay un consenso global local.

La mediación gubernamental entre lo endógeno y exógeno se ha dado mediante una red de actores que busca la cooperación para determinados proyectos, como el desarrollo de un Instituto Ciudadano de la Planeación Municipal, y la creación de un Banco de Proyectos municipal, con apoyo del

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 190 22/08/19 16:45

Esquema 3

Red de Instituciones y actores de Tapachula del eje tres del PDM



LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 191 22/08/19 16:45

gobierno estatal, y la ampliación de las zonas de atención prioritaria con el secretario de Planeación, Gestión Pública y Programa de Gobierno del estado. No obstante, son objetivos que probablemente no se verán reflejados en la gestión actual.

En lo que respecta a la población tapachulteca del sector urbano, no tiene representantes en el COPLADEM y mucho menos hay evidencia de la conformación de consejos vecinales, al menos en lo concerniente al eje tres. Las redes de actores tampoco se están inclinando a incluir a otros participantes, como los regidores afiliados a los partidos de oposición, a pesar de pertenecer a comisiones concernientes al eje tres.

Como idea principal, Carmona (2012) apunta como reto de los actores gubernamentales, servir de conexión entre éstos y los diferentes sectores de la sociedad, de un orden de gobierno hacia otros y dentro de cada cual. La comunicación, la información, la negociación, la participación y la cooperación son esenciales en este proceso, dado que el municipio representa el orden de gobierno en donde puede existir un acercamiento entre el gobierno y la sociedad, así como un mejor conocimiento de su contexto y territorio.

Conclusiones

Los actores centrales en la administración pública de Tapachula decidieron no construir un acuerdo social global que represente los diversos intereses de los grandes sectores de la población, lo cual se justifica más allá de las limitantes exógenas descritas a lo largo del texto y de las capacidades institucionales. Es decir, los actores tienen una visión de sí mismos como operadores de un modelo o consenso global, el cual viene de una autoridad federal y, al estar alineado a éste, dota a los actores e instituciones municipales de respaldo y legitimidad, lo cual es importante electoralmente hablando para un municipio con las características de Tapachula.

Mientras que algunos municipios a lo largo de la República Mexicana se han visto ambiciosos ampliando su agenda con la finalidad de crear proyectos que les permitan proyectarse política y electoralmente, en Tapachula se busca el mismo fin pero mediante un modelo de gestión "más seguro", implementando únicamente las políticas públicas que puedan ser costeadas sin incurrir en deudas. Podría decirse que existe un "acuerdo parcial" en donde la sociedad civil, rural y urbana, queda fuera, pues si sus demandas fueran tomadas en cuenta, se estarían tomando compromisos con la población que, de no cumplirse, perjudicarían la imagen de los partidos en el gobierno local y, con ello, su perpetuación en el siguiente ejercicio electoral.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 192 22/08/19 16:45

Lo anterior no significa estar a favor de una agenda municipal ampliada, es decir, una agenda que trate de abarcar más allá de lo que se establece en el Artículo 115 constitucional y que además, en muchos casos, rebase las capacidades de los municipios en términos de recursos humanos y financieros. No obstante, limitarse a operar lineamientos exógenos, tal y como se establecen desde los órdenes supralocales, tampoco es la solución a los problemas públicos municipales. En ese caso, podría ser más pertinente lograr una adaptación del acuerdo social global y de los lineamientos exógenos en materia fiscal, política y normativa hacia las necesidades más próximas al municipio, es decir, construir de abajo hacia arriba, mediante una rectoría más eficiente de la administración pública local.

Conocer este proceso en particular ayuda a identificar que muchas de las limitantes hacia los municipios no vienen dadas a partir del proceso de descentralización en México, sino que también son producto de la visión y de los objetivos que llevan a los actores en el poder a tomar decisiones conscientes sobre la forma de gobernar. El caso de Tapachula muestra un municipio que, a pesar de situarse en uno de los estados más pobres del país, se ha colocado, en términos económicos, en una posición por encima de 116 municipios de Chiapas, lo cual puede ser una prueba de que trabajar en superar los retos y limitantes de la gestión local, llevaría a demarcaciones como ésta a un mayor desarrollo económico.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 193 22/08/19 16:45

Bibliografía

Álcala Moya, Graciela (1993). "Tapachula: expansión urbana en la Frontera Sur". Puebla: *Ciudades*, núm. 18, pp. 24-29.

Arellano, Alberto (2011). "El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional". *Región y Sociedad*. Sonora: El Colegio de Sonora, vol. 24, núm. 47, pp. 59-90.

Arellano, Alberto (2017). "Estudio introductorio". *Políticas públicas y territorio. Diseño e implementación de programas gubernamentales en Jalisco*. Zapopan: El Colegio de Jalisco-Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno-CUCEA, pp. 9-27.

Arroyo Alejandre, Jesús y Julieta Guzmán Flores (2008). "Capacidades institucionales de los municipios en la promoción económica local". *Carta Económica Regional*. Guadalajara: UdeG, núm. 100, septiembre-diciembre, pp. 7-30.

Cabrero Mendoza, Enrique (1996). "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias". *Nueva Sociedad*, núm. 142, marzo-abril, pp. 72-95.

Carmona, Rodrigo (2012). "Capítulo I". *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS-Universidad Nacional General Sarmiento, pp. 11-72.

Jolly, Jean Francois (2003). *Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas*. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, documento 106, 4 de marzo.

Klijn, Erik-Hans (2005). "Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto". Agustí Cerrillo i Martínez (ed.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Kooiman, Jan (2000). "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction". Jon Pierre (ed.). *Debating Governance*. New York: Oxford University Press, pp. 138-164.

Long, Norman (2007a). "Conocimiento, redes y poder". *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis-CIESAS, México, pp. 311-347.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 194 22/08/19 16:45

----- (2007b). "La desmitificación de la intervención planeada y el Estado". *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor.* San Luis Potosí: El Colegio de San Luis-CIESAS, México, pp. 73-106.

Meza, Oliver (2017). "Funciones en traslape. ¿qué agenda para qué orden de gobierno?" Alberto Arellano Ríos (coord.). *Políticas Públicas y territorio. Diseño e implementación de programas gubernamentales en Jalisco.* Zapopan: El Colegio de Jalisco-Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno-CUCEA, pp. 2-55.

Muller, Pierre (2002). *Las políticas públicas.* Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Pardo, María del Carmen. (2014). *La administración pública en México.* México: El Colegio de México

Ramírez Velázquez, Blanca Rebeca (2011). "Espacio y política en el desarrollo territorial". *Economía, Sociedad y Territorio.* México, vol. XI, núm. 37, pp. 553-573.

Sosa López, José de Jesús (2012). "Gobiernos locales y desarrollo territorial en México". *Frontera Norte.* Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, vol. 24, núm. 47, pp. 171-192.

LIBRO PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBIERNOS LOCALES.indd 195 22/08/19 16:45

Procesos de gobernanza, políticas públicas y gobiernos locales
se terminó de imprimir en agosto de 2019,
en los talleres de Pandora Impresores,
Caña 3657, col. La Nogalera,
44470, Guadalajara, Jalisco, México.

Tiraje 250 ejemplares

Diagramación
J. Demetrio C. Rangel Fernández

CGP-EGC/PR-1117
Impreso con papel certificado
y tinta con base de aceite vegetal
por Pandora Impresores.