



ICGDE

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico

**Análisis de las Capacidades de Gestión Pública del Gobierno de
Huaquechula, periodo 2019-2020**

Tesis para obtener el grado de Maestro en Auditoría Gubernamental, Rendición de
Cuentas y Gestión Estratégica

Presenta:

Faustino Castillo Bruno

Director de tesis

Dr. Francisco José Rodríguez Escobedo

Enero 2021

Agradecimientos

A mi papá Faustino Castillo Aguilar, y muy especialmente a mi mamá Matilde Bruno Corona, quien fue la primera quien creyó en mí y siempre me motivó a cumplir todas mis metas, gracias mamá por todo tu amor.

A mis hermanos y hermanas: Cupertino, Froylán, Francisca, Berta, Rigoberto, Arturo, Nancy y José Manuel, gracias por acompañarme en los buenos y malos momentos.

A mi esposa Gaby, y a mi bebé Leonardo. Los amo.

A Doña Ma. del Carmen Colio Ortiz, que al igual que mi madre ocupa un lugar especial en mi vida, gracias, por todos sus consejos, por compartir toda esa sabiduría, alegría y confianza en mí.

A mis compañeros y docentes de la Maestría, gracias por compartir todos esos buenos y agradables momentos. De manera especial al Dr. Francisco Rodríguez, gracias por compartir su experiencia y conocimientos durante estos dos años.

índice

Introducción	1
CAPÍTULO I. MARCO METODOLÓGICO.....	4
1.1 Planteamiento del problema	5
1.2 Justificación	10
1.3 Estado del arte o estado de la cuestión del problema planteado	11
1.4 Preguntas de investigación	14
1.5 Hipótesis	14
1.6 Objetivos generales y específicos.....	14
1.7 Diseño del trabajo de campo y metodología	15
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO.....	16
2.1 Administración pública y gestión pública.....	17
2.2 Modelos de gestión pública.....	20
2.2.1 Modelo burocrático	23
2.2.2 La Nueva Gestión Pública	27
2.2.3 Gobierno Abierto.....	31
2.2.4 Gobierno electrónico.....	34
2.2.5 Gobernanza	35
2.3 Gestión Pública Municipal.....	37
2.3.1 ¿Qué es el municipio?	38
2.3.2 Gobierno municipal	41
2.3.3 Marco jurídico del gobierno municipal.....	44
2.3.4 Autonomía municipal en México	51
2.3.5 Cooperación Municipal en México	53
2.3.6 Capacitación y profesionalización municipal.....	55
2.3.7 La responsabilidad del municipio en el desarrollo	58
CAPÍTULO III. MARCO CONTEXTUAL	64
3.1 Historia del municipio	65
3.2 Población, localización, límites y extensión	67
3.3 Contexto socioeconómico	69
3.4 Contexto político-administrativo	71
CAPÍTULO IV. ESTUDIO SOBRE LAS CAPACIDADES DE GESTIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO DE HUAQUECHULA.....	76

4.1 Capacidades de gestión pública municipal	77
4.2 Indicadores sobre las capacidades de gestión pública	77
4.3 Análisis de las capacidades de gestión pública del gobierno de Huaquechula	82
4.4 Posibles medidas para mejorar las capacidades de gestión pública del gobierno de Huaquechula	91
4.5 Conclusiones.....	95
Bibliografía	98

Introducción

El progreso del municipio en México es fundamental para el bienestar del país, la Constitución reconoce al municipio como la base de la división territorial, organización política y administrativa de los estados de la república, le otorga competencias, facultades y obligaciones. Sin embargo, es una realidad que los gobiernos municipales presentan limitaciones financieras, de autonomía, de profesionalización y organización administrativa para cumplir con éstas, no obstante, tiene una gran relevancia en el desarrollo y unidad nacional al colocarse como el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos.

La solución a las limitaciones no está en la implantación de un modelo de gestión ajeno a las condiciones y características del gobierno municipal, sino en la consolidación de las capacidades que ya existen, afianzar el modelo existente y de manera gradual combinarlo con modelos como la Nueva Gestión Pública y Gobernanza, es decir, introducir cambios coherentes con la administración pública municipal, que le permitan operar de mejor manera y satisfacer las demandas de los ciudadanos.

El conocimiento de las capacidades de gestión de los municipios es donde adquiere importancia esta tesis. Una frase atribuida a Peter F. Drucker que indica que “lo que no se mide, no se puede mejorar”, en este sentido, conocer el grado de las capacidades de gestión del gobierno de Huaquechula permitirá mejorar su funcionamiento.

Además, Sosa (2010) señala que existe una relación directamente proporcional entre la existencia de una economía fuerte con la existencia y desarrollo continuo de elevadas capacidades de gestión pública. El estudio de la gestión pública incluye recursos financieros, políticos y humanos requeridos para la atención y cumplimiento de sus funciones y responsabilidades en la atención a las principales necesidades y demandas de la población.

El análisis que se llevó a cabo en esta tesis fue basado en la metodología que utilizaron Herrera (2011) y Herrera y Colín (2014) sobre las capacidades de gestión pública de los municipios semiurbanos del estado de Michoacán.

Este estudio coincide en que el municipio de Huaquehula se inserta en esta tipología de municipio “semiurbano”, incluso en el estado de Puebla casi una tercera parte del total de municipios son semiurbanos, Pérez (2014) señala que 67 municipios se encuentran en esta categoría, 23 son metropolitanos, 13 urbanos, 76 rurales y 38 marginados.

La presente tesis se compone por cuatro capítulos, en el primero se presenta la metodología que se utilizó para medir el grado de consolidación de las capacidades de gestión pública de gobierno de Huaquehula, el planteamiento principal es que el gobierno municipal no ha generado las condiciones necesarias para el desarrollo social de la población, esto se puede observar en las condiciones de pobreza y marginación en la que se encuentra la mayoría de la población del municipio, y confirmado en los resultados desfavorables para el municipio en los índices de marginación y pobreza, realizados por el Consejo Nacional de Población y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

De este capítulo parte la justificación del estudio, así como las preguntas de investigación, la hipótesis, y los objetivos. Este capítulo se centra en el valor de ese análisis, que, en pocas palabras, se puede decir, que este estudio se lleva a cabo porque permitirá determinar la suficiencia en las capacidades de gestión del gobierno municipal para el cumplimiento de sus objetivos, así como conocer las áreas de oportunidad de índole administrativo, financiero y político.

En el segundo capítulo se describen los principales modelos de gestión pública, como son el modelo burocrático, la Nueva Gestión Pública, Gobierno Abierto y Gobernanza. La revisión a estos modelos muestra diferentes formas de tratar lo público, que las circunstancias tecnológicas, sociales, políticas y económicas de cada país, región, ciudad, o municipio se ha visto en la obligación de adoptar, o por lo menos una parte de ellos.

Las condiciones y características del gobierno de Huaquechula se caracterizan por inclinarse por un modelo jerárquico-burocrático, con algunas incorporaciones de los otros modelos de gestión.

En este capítulo también se presenta un apartado sobre la gestión pública municipal, iniciando con la definición de qué es el municipio, la integración de su gobierno, el marco jurídico que lo regula, la autonomía, la importancia de las relaciones (con organismos civiles y privados), la capacitación y profesionalización municipal, así como la responsabilidad del municipio en el desarrollo, este último menciona algunas ventajas que le permiten promover el desarrollo económico dentro del municipio.

En el tercer capítulo se presenta el marco contextual del municipio de Huaquechula. En el primer apartado se explica brevemente su historia (lo destacable de este apartado es el significado del nombre del municipio: “junto a las plumas hermosas de águila”), seguido por datos relevantes del municipio, en cuanto a población, características socioeconómicas y contexto político-administrativo.

En el cuarto capítulo se presenta el resultado del estudio, el grado de consolidación de las capacidades de gestión del gobierno de Huaquechula, es decir, la capacidad para operar los procesos municipales para el cumplimiento de los objetivos sociales (demandas y necesidades ciudadanas). En este capítulo se incluyen las posibles medidas para mejorar las capacidades de gestión y por último las conclusiones.

CAPÍTULO I
MARCO METODOLÓGICO

1.1 Planteamiento del problema

El desarrollo económico, social y político de México, debe iniciar desde el gobierno local, específicamente en el municipio, siendo el más cercano, el más próximo a la voz de los ciudadanos y, como consecuencia, la que mejor conoce sus problemas y necesidades. Sin embargo, como señala Olivos (2013) el gobierno municipal en México ha tenido limitaciones para gobernar y no ha logrado establecer una agenda efectiva que logre el desarrollo social, crecimiento económico y bienestar de la población del municipio.

Por lo tanto, ¿por qué el municipio en México funciona mal? Son muchas las perspectivas desde las cuales se pueden analizar a los municipios, que permitan responder a la anterior pregunta, Olmedo (2009) mantiene estas dos posiciones:

1. La administración pública municipal funciona mal porque el periodo de gobierno de tres años es muy corto. En consecuencia, es necesario introducir la reelección o bien ampliar el periodo de gobierno a cuatro, cinco o seis años, con el fin de asegurar la continuidad de políticas y de obras de mediano y largo plazos.
2. La administración pública municipal funciona mal porque los funcionarios públicos tienen bajo grado de escolaridad, escasa capacitación y alta rotación en los puestos (ya que cada tres años el nuevo gobierno los cambia de puesto o los despide y los sustituye por otras personas) (pp. 54-55).

La reforma electoral de 2014 ya permite a los presidentes municipales y diputados locales reelegirse por un periodo consecutivo más a partir de 2018, es necesario esperar el número de presidentes municipales que serán reelectos, mismos que estarán otros tres años más en el ayuntamiento, que teóricamente, le permitirá obtener una mejor profesionalización y la continuación de sus programas y políticas.

En cuanto a la baja escolaridad y escasa capacitación de los servidores públicos, se hace necesario implementar programas de capacitación que permita mejorar su desempeño y mejora continua de la administración pública municipal.

Otros de los problemas que enfrentan los gobiernos municipales son los recursos económicos limitados con los que cuentan para atender los múltiples problemas de los habitantes del municipio, así como la falta de pesos y contrapesos en el gobierno, en el que, en su mayoría, predomina un gobierno presidencialista municipal.

Olmedo (2009) menciona que los recursos proporcionados mediante las aportaciones federales al municipio han aumentado, sin embargo, son etiquetadas y controladas por el gobierno federal. Los programas de las diferentes secretarías del gobierno federal y del gobierno estatal que llegan al municipio van en un sentido desfasado unos de otros, de una manera descoordinada, lo que se traduce en un defecto estructural del funcionamiento del estado mexicano.

En este sentido, el análisis sobre los problemas o limitaciones que enfrenta el gobierno municipal para operar de manera eficaz, eficiente y que genere desarrollo social en la población, se basan en la profesionalización de los servidores públicos y en el periodo de gobierno, así como de la situación financiera y política del municipio, es decir, de manera general, en las capacidades de gestión pública del municipio.

Sosa (2010) señala que existe una relación casi directamente proporcional entre la existencia y peso de una economía con la existencia de desarrollo continuo de elevadas capacidades de gestión pública. En México, los gobiernos locales que se encuentran en zonas metropolitanas tienen capacidades más elevadas para promover estrategias de progreso económico y social, en cambio, aquellas zonas rurales y semiurbanas poseen capacidades de gestión débiles o limitadas.

Herrera y Colín (2014) analizaron las capacidades de gestión pública de los gobiernos de los municipios semiurbanos del estado de Michoacán, a través de una serie de indicadores se calcularon índices para determinar el grado de consolidación de sus capacidades de gestión. La conclusión a la que llegaron fue que, entre mayor es la capacidad de operación de los ayuntamientos, mayor será la posibilidad de cumplir con los objetivos, por lo tanto, la gestión pública municipal, corresponde a la capacidad de los actores gubernamentales para operar los procesos municipales

que permitan la consecución de los objetivos sociales (demandas y necesidades ciudadanas).

Además, los autores señalan que la gestión pública municipal abarca dos etapas complementarias, la primera trata sobre los recursos con que cuenta el gobierno (capacidades de gestión), aquí es donde encuentra su importancia el incremento de las capacidades de gestión pública de los municipios, debido a que, gran parte de ésta depende el cumplimiento de los objetivos, es decir, esto tiene que ver con la segunda etapa relacionada con la aplicación de estos recursos (procesos de gestión).

Son múltiples las causas por las cuales los gobiernos municipales no otorgan de manera eficiente y eficaz los servicios públicos, así como solución a los problemas y demandas de la población municipal. El análisis de las capacidades de gestión pública permitirá conocer de la situación en la que se encuentran los gobiernos de los municipios en México, sin embargo, se debe tomar en cuenta que cada uno de los municipios del país posee características particulares.

La aseveración de Sosa (2010), de que los municipios que se encuentran en zonas rurales y semiurbanos poseen capacidades de gestión limitadas, permite tomarlo en consideración para poner atención especial a los municipios se encuentran en esta clasificación.

En este sentido, la mayor parte de los municipios en Puebla se pueden considerar con capacidades de gestión limitadas, debido a que la mayoría se clasifican en rurales y semiurbanos.

De acuerdo con Pérez (2014) el estado de Puebla, de los 217 municipios que posee, 23 son metropolitanos, 13 urbanos, 67 semiurbanos, 76 rurales y 38 marginados, cada uno de ellos con características particulares, ya sea en población, extensión, o en condiciones sociales, económicas y políticas.

El estudio individual de cada uno de los municipios semiurbanos, rurales y marginados permitirá tener una visión clara de las capacidades de gestión que poseen. Bajo estas condiciones, en el presente trabajo se hará un análisis sobre las

capacidades de gestión pública del gobierno de Huquechula, el cual ejemplifica la situación que se encuentran los municipios semiurbanos en el estado de Puebla.

El gobierno de Huaquechula no ha logrado establecer una agenda que garantice el bienestar de la población, por ejemplo, mediciones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO) colocan al municipio en los lugares menos favorables.

Algunos datos relevantes sobre el municipio de Huaquechula, los cuales nos dan una perspectiva general sobre su situación actual, en cuanto a población, nivel de marginación, su población económicamente activa, educación y pobreza, se presentan en los siguientes párrafos.

El municipio de Huaquechula, de acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI tiene una población de 24,787 habitantes. El Consejo Nacional de Población (2015) señala que el municipio se encuentra en Alto grado de marginación, colocándose en la posición 115 de 217 a nivel estatal, (donde la posición 1 corresponde al municipio con grado de marginación más alto) lo que se traduce como una distribución desigual del progreso, la carencia de oportunidades sociales y a la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, pero también a privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar. Asimismo, de acuerdo a la fuente antes mencionada, en el estado de Puebla 113 municipios se encuentran con un nivel alto de marginación y 22 de muy alta marginación.

Otro de los análisis que ha realizado el CONAPO, muestran que el municipio cuenta con el 42.90% de Población Económicamente Activa. Es decir, menos de la mitad trabaja y las condiciones laborales en las que lo hacen son de manera informal y bastante precaria, es decir, no tienen seguro social, capacitación, aguinaldo, es decir, sin ninguna prestación laboral. Los ciudadanos del municipio se dedican, en su mayoría, a la agricultura, los que siembran es maíz, frijol, garbanzo, cacahuete, cebolla, pepino, tomate, entre otros, sin embargo, lo que predomina es la siembra de sorgo.

En materia de educación, de acuerdo con las cifras del periodo escolar 2017-2018 del Sistema Educativo Mexicano, el municipio cuenta con 68 escuelas que incluyen el nivel preescolar, primaria, secundaria, profesional técnico y bachillerato. La Encuesta Intercensal INEGI 2015 señala que el 6.9 de la población es analfabeta, además, la población total tiene un grado promedio de escolaridad de 6 años.

En cuanto a la medición de la pobreza, el CONEVAL (2015), señala que la pobreza total del municipio es del 74.10%, de este porcentaje, la pobreza extrema es del 17.65% y la pobreza moderada es del 56.44%.

De este modo, los datos duros que se han presentado, muestra la importancia de llevar a cabo acciones que permitan cumplir con las demandas sociales y necesidades ciudadanas, por ejemplo, la capacitación de los servidores públicos, incentivar la participación ciudadana, una mayor colaboración entre municipio, estado y federación, utilizar de manera eficaz y eficiente los recursos públicos y una actuación oportuna a las necesidades y problemas de la población del municipio de Huaquechula mediante programas y políticas públicas.

Por lo tanto, para mejorar las condiciones de la población del municipio de Huaquechula, así como la eficacia y eficiencia del gobierno municipal y su capacidad de respuesta, es necesario analizar sus capacidades de gestión pública.

La medición de las capacidades de gestión pública del gobierno de Huaquechula se realizará con base al estudio que realizaron Herrera y Colín (2014), que, para el estudio de las capacidades de gestión pública del ayuntamiento de Huaquechula, se clasificarán en tres bloques: 1) administrativas; 2) financieras; y 3) políticas, las cuales, se definen de la siguiente manera:

- La *capacidad administrativa* señala los recursos humanos y organizacionales que dan soporte a la ejecución de los procesos municipales. En el modelo burocrático existe un sistema de reglas (normas escritas) que regula el ejercicio gubernamental. Este sistema es exhaustivo, atiende todas las áreas del gobierno y procura minimizar las posibles lagunas. Los procesos de gestión se encuentran estandarizados y hay formas específicas para tomar decisiones.

- La *capacidad financiera* se refiere a los recursos económicos del gobierno municipal (parte de su hacienda pública) y cómo los utiliza para operar sus procesos (finanzas públicas). Estas capacidades se estiman con la autonomía financiera, dependencia de recursos, presión fiscal, apalancamiento financiero, capacidad financiera administrativa y capacidad de inversión.
- La *capacidad política* comprende el trabajo de negociación que hace el ayuntamiento: grado de relación y asociación con otros órdenes de gobierno, con organismos privados, con organizaciones no gubernamentales, con partidos políticos y con la misma ciudadanía. Se trata de las relaciones que facilitan la creación de entornos favorables para alcanzar los objetivos sociales. La capacidad política además integra el nivel de cohesión y cooperación que existe al interior del ayuntamiento (Herrera y Colín, pp. 123-124).

A partir de esta clasificación, se obtendrá el grado de consolidación de las capacidades de gestión pública del gobierno de Huaquechula, tomando en consideración los años 2019-2020, mismas que, como lo señalan Herrera y Colín (2014) a mayor sean las capacidades de gestión pública, mayor será la posibilidad de operar los procesos municipales que le permitan la consecución de los objetivos sociales (demandas y necesidades ciudadanas).

El diagnóstico permitirá conocer la situación actual del municipio en cuanto a sus capacidades de gestión, así como detectar áreas de oportunidad. Asimismo, se podrán determinar acciones para el fortalecimiento de las capacidades de gestión pública del gobierno de Huaquechula.

1.2 Justificación

El estudio de las capacidades de gestión pública del gobierno de Huaquechula es importante debido a que permitirá determinar si son suficientes para desarrollar las funciones municipales, es decir, la atención y demandas ciudadanas, así como conocer las áreas de oportunidad para mejorar su gestión.

El desarrollo económico y social del municipio ha ido avanzando de manera insuficiente, no existen las condiciones para el bienestar de la población, no hay empleo, y si lo hay, el recurso obtenido no alcanza para proporcionar una vida digna.

Conocer las capacidades de gestión del gobierno contribuirá a los tomadores de decisiones, es decir, al gobierno municipal, realizar los cambios necesarios para posibilitar la mejora de las capacidades de gestión e incrementar las condiciones de bienestar de la población, lo que generará la disminución del grado de marginación y pobreza.

Asimismo, 67 de los 217 municipios del estado de Puebla son semiurbanos al igual que Huaquechula, es decir, tienen características similares, por lo tanto, este estudio podría ser un referente para llevar a cabo estudios similares a los municipios semiurbanos del estado de Puebla.

El incremento y consolidación de las capacidades de gestión pública del gobierno de Huaquechula es un factor importante para impulsar el desarrollo del gobierno local. Sin embargo, para conocer que se debe cambiar, modificar o eliminar en el gobierno municipal sobre sus capacidades de gestión, se debe tener un diagnóstico sobre estas capacidades.

1.3 Estado del arte o estado de la cuestión del problema planteado

Roberto García y Mauricio García (2010) señalan que, si bien, el modelo burocrático tuvo efectos positivos como el fortalecimiento de la legalidad, la imparcialidad del poder público, igualdad en el trato hacia los ciudadanos; estandarización de procedimientos, división del trabajo, establecimiento de jerarquías y el mérito técnico y profesional como factor de selección y ascenso para los funcionarios públicos. También tuvo como consecuencias estructuras institucionales piramidales, obesas, rígidas, centralizadas y principalmente orientadas al cumplimiento de los procesos más que la generación de resultados de valor, sin conciencia de los costos para dichas operaciones.

La nueva propuesta que pretende resolver los problemas que ocasionó el modelo burocrático, la Nueva Gestión Pública, centra su atención en la eficiencia y eficacia. Esta teoría de administración propone una transformación de los modelos de gestión existentes en el sector público, el cual opera en dos direcciones, el primero de ellos, el “*down-grid*”, “supone que el sector público se diferencia menos

del sector privado en términos de personal, estructura de salarios, métodos de actuación, etc.”, por su parte la segunda dirección, el “down-group”, “implica una reducción de los límites que la uniformidad y rigidez de las reglas y de los procedimientos imponen sobre la actuación de la administración pública, especialmente en los términos de personal, contratos o estructura financiera”. Estas dos direcciones muestran un rompimiento con la administración pública tradicional, construida sobre la idea de un sector público diferenciado con el exterior (group) y estrictamente firme respecto a sus reglas y procedimientos internos (grid) (Dunleavy y Hood,1995).

Por su parte, Sosa (2010) señala que actualmente la gobernanza se ha convertido en un referente para gobernar, debido a los principios que lo forman, como son la participación ciudadana, participación del sector privado, de organismos no gubernamentales, mejorar la transparencia, eficiencia y rendición responsable de cuentas a la estructura y operación de las organizaciones públicas. Todo este andamiaje conceptual, permite mejores resultados y otorgar bienestar a la población.

Es necesario cambiar aquellas estructuras administrativas rígidas y que complican la participación ciudadana. No cabe duda que el modelo burocrático es el que prevalece, a pesar de la difusión de las bondades de la Nueva Gestión Pública. Como bien señala Tecco (2002) “resulta difícil aceptar la posibilidad de que actores externos, principalmente en la administración pública municipal, participen en los distintos momentos de las políticas públicas” (p.9), sin embargo, la presencia ciudadana se debe dar desde la formulación, pasando por la ejecución y, posteriormente la evaluación de los resultados alcanzados de la política o programa público. Asimismo, el autor agrega que “la gestión estratégica implica no sólo cambiar las formas tradicionales de relación de la administración con el sistema de acción local, sino también modificar estilos y prácticas burocráticas que le son adversas” (p.9).

Vallarta (2002) señala que, en la actualidad, el papel del municipio en México debe estar basado en los principios de subsidiariedad, solidaridad, cooperación,

eficiencia, transparencia, participación incluyente y responsabilidad, entre otros. Asimismo, el municipio debe cumplir con otras funciones que, incluso, están más allá de las responsabilidades naturales y legítimas que le corresponden:

- a) La promoción de un desarrollo económico sustentable
- b) La atención al ciudadano
- c) El cuidado del medio ambiente y los recursos naturales
- d) La preservación de la identidad cultural y étnica
- e) El suministro de los servicios públicos básicos (pp. 561-562).

Para Herrera y Colín (2014) la administración pública municipal en México ha ido evolucionando de manera lenta, para mejorarlo, la solución no está en la adaptación de modelos que se encuentran de moda en otros países, incluso en un municipio dentro del país, o en el incremento de los recursos por parte de la federación, sino en reforzar el modelo que existe actualmente en el gobierno municipal, en combinación con la Gobernanza. Asimismo, incorporar, de acuerdo a las necesidades de la administración pública municipal, herramientas de la Nueva Gestión Pública. El gran reto se encuentra en introducir cambios coherentes con el modelo actual, que de manera sincrónica permitan operar de mejor manera y consolidar prácticas democráticas.

Los retos de los municipios son muchos, gran número de los municipios no poseen la infraestructura, los conocimientos y la tecnología para cumplir con sus responsabilidades.

Es necesario impulsar el estudio de los municipios en México, conocer su composición, su estructura, profesionalización, las técnicas, modelos, herramientas que utiliza para la administración pública, para transitar, de manera gradual, a un municipio flexible, abierto, emprendedor, que incentive la participación, y colocar en el centro de su gestión, las necesidades y demandas ciudadanas; orientando su actuar al logro de resultados y al incremento de su eficiencia en los costos para su operación.

Para el estudio sobre las capacidades de gestión de los gobiernos locales en México, se debe partir en primer momento, sobre la capacidad del modelo actual

del gobierno municipal, atribuciones, población, territorio, gobierno, entre otros. La capacidad de gestión de un municipio se debe reflejar en el cumplimiento de los objetivos y metas, así como el impacto que generan en la población.

Para medir las capacidades de gestión pública del municipio de Huaquechula, se tomará en cuenta, estudios que han realizado autores como Herrera y Colín (2014), en su texto denominado *Capacidades de gestión pública. Análisis de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del estado de Michoacán*, en el cual define gestión pública y la clasifica en capacidades administrativas, financieras y políticas.

Analizar las capacidades de gestión de los municipios permite tener conocimientos para los tomadores de decisiones de cambiar, mejorar o fortalecer aquellas áreas de oportunidad que dificultan la atención de las necesidades y demandas de los ciudadanos.

1.4 Preguntas de investigación

¿El gobierno de Huaquechula conoce sus capacidades de gestión pública?

¿Las capacidades de gestión pública del gobierno de Huaquechula son insuficientes para otorgar los servicios públicos, así como atender las necesidades y demandas de la población?

¿Existen propuestas dentro del gobierno municipal para mejorar las capacidades de gestión pública?

1.5 Hipótesis

El gobierno municipal de Huaquechula, Puebla (2019-2020) enfrenta limitaciones de índole administrativo, financiero y político (capacidades de gestión pública) para la atención de las demandas y necesidades de la población lo que le impide tener una posición de mayor relevancia en el desarrollo social de las comunidades del municipio.

1.6 Objetivos generales y específicos

Objetivo general

- Conocer el grado de consolidación de las capacidades de gestión pública del gobierno de Huaquechula.

Objetivos específicos

- Describir los principales modelos de gestión pública en la actualidad y el contexto de la gestión pública municipal en México
- Describir el contexto social, económico y político del municipio.
- Definir indicadores para medir las capacidades de gestión del gobierno municipal.
- Proponer las medidas necesarias acordes al municipio para mejorar las capacidades de gestión pública.

1.7 Diseño del trabajo de campo y metodología

Para la contestación a la hipótesis de este proyecto de investigación, se elaboró un cuestionario formado por indicadores que proporcionan aspectos clave sobre las capacidades de gestión pública del gobierno del de Huaquechula.

Asimismo, se revisó la información relacionada con las capacidades de gestión del municipio contenida en la Plataforma Nacional de Transparencia y en el sitio de internet del municipio de Huaquechula. Con los datos obtenidos se plantearon posibles medidas para mejorar las capacidades de gestión.

CAPÍTULO II
MARCO TEÓRICO

2.1 Administración pública y gestión pública

Existe la discusión en torno a que si el concepto de administración pública y gestión pública se pueden utilizar como sinónimos o si son dos conceptos totalmente diferentes. Estos dos conceptos son multidisciplinarios, el concepto de administración pública es muy amplio, se ha estudiado de distintas maneras. Lo mismo para el concepto de gestión pública, sin embargo, cobró mayor relevancia a partir de la denominada reforma del Estado a finales de los años setenta.

La administración pública presenta diversificaciones diferentes, desde la referida a la de administrar la cosa pública o social, hasta la identificación con el aparato estatal, pasando por el conjunto de tecnologías organizacionales aplicadas en organismos públicos, es decir, se le identifica como una disciplina científica, como la función y autoridad ejecutiva del Estado y como un modo de organización y articulación de recursos (Galinelli y Migliore, 2015).

Para Fernández (2016) en la administración pública se indican dos aspectos distintos, uno dinámico y otro estático, el primero de ellos se explica como “la acción del sector público en el ejercicio de la función pública administrativa, en la que se dicta y aplica las disposiciones destinadas al cumplimiento y observancia de las leyes en aras del interés público”, por su parte, en el segundo aspecto “la administración pública es la estructura integrada por las instituciones depositarias de la función pública administrativa” (p. 89).

En el mismo sentido de su aspecto dinámico, De la Paz Sosa (2017) señala que la administración pública es un medio para que el Estado logre sus fines y objetivos. Los fines del estado es la garantía de la seguridad de la población y promoción del desarrollo económico y social, es decir, satisfacer las necesidades colectivas y lograr el bienestar social, por lo tanto, esto implica aplicar técnicas de planeación, organización, integración, dirección y control de los recursos humanos, financieros y materiales.

En su aspecto estático, la estructura de la administración pública está compuesta por áreas distribuidas en los tres poderes tradicionales: legislativo,

ejecutivo y judicial, así como en los órganos no adscritos por la Constitución a los mencionados poderes, sin embargo, tradicionalmente se alude a la administración pública para referirse exclusivamente a su área inserta en el poder ejecutivo, empero, también existe en los otros dos poderes y en los órganos autónomos (Fernández, 2016). Thomas Woodrow Wilson (1887) insertó a la administración pública en el Poder Ejecutivo, al señalar que “la administración es la parte más ostensible del gobierno, es el gobierno en acción, es el Ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno”.

En cuanto a la gestión pública Sánchez (2002) sugiere dos acepciones, la primera, como campo de estudio en el nivel teórico (Gestión Pública), escrito con mayúsculas, y menciona que es el “campo de estudio que representa una orientación de un mismo objeto de estudio: la administración pública”. “No es una ciencia, debido a que no tiene objeto de estudio propio o que se le sea exclusivo”, sin embargo, señala que tiene un incipiente desarrollo en su campo de estudio; y en segunda, como actividad en el terreno práctico (gestión pública), escrito con letras minúsculas, representa la parte más dinámica de la administración pública, definida como “el conjunto de actividades, acciones, tareas y diligencias que realizan para alcanzar los fines del interés público, tanto al interior de la operación de una organización pública, como en el exterior a través de la interrelación con otras organizaciones gubernamentales” (p.53).

Si se pretende diferenciar los términos a través de su definición, se encuentra que no difieren en gran medida. La administración pública, desde la perspectiva de función y autoridad ejecutiva del Estado, se define como el ejercicio de la función administrativa la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras, así como de otras actividades socioeconómicas de interés público, realizadas por todas aquellas áreas del sector público del Estado, con el propósito de lograr los fines de éste (Fernández, 2016).

Por su parte (Sánchez, 2002) señala que la gestión pública es una construcción de la sociedad para la prestación servicios, con criterios de interés público, con presencia de valores sociales como la igualdad, justicia, equidad y

solidaridad, que dan el carácter de lo público a su gestión y que lo colocan por encima de intereses específicos de sectores o grupos aislados, por lo tanto, ambos conceptos dan origen a la acción estatal y gubernamental.

Incluso, Guerrero (2001) indica que el lenguaje español el vocablo gestión se ha usado como un sinónimo de administración, o, más generalmente, como parte de la misma. Sin embargo, Moreno (2014) señala que la gestión pública se le ha interpretado como el cambio, un concepto superador, el que reemplaza la idea previa de administración pública, con un enfoque más operativo encaminado a resultados y más vinculado hacia la eficiencia, dejando atrás una forma piramidal de las jerarquías tradicionales.

En el mismo sentido, Ospina (1993) señala qué:

En el contexto académico estadounidense existe una clara distinción entre “public administration” y “public management”, como vocablos que se asocian con significados diferentes respecto de la acción del administrador (Stifel et al. 1977). En el primer término - traducido literalmente como “administración pública”- connota una orientación tradicional centrada en la aplicación de las funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y orientación hacia el *statu quo*. Este se asocia con una concepción de la administración como disciplina aplicada, basada en la utilización mecanicista de conceptos administrativos tradicionales (Stillman, 1991). El segundo término –traducido como gestión pública- connota una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales. Esta concepción es más globalizante e integral, basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas y apoyada por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto del trabajo (pp. 37-38).

Debido a la complejidad que presentan estos dos conceptos en discusión, en este trabajo se tomarán las definiciones que presenta Ospina (1993), asimismo, tomando en consideración que el tema de la tesis es sobre “capacidades de gestión”, se agrega a la definición de gestión pública la concepción que tiene Herrera y Colín (2014) en la que señala que es la “capacidad que tienen los actores de una organización para operarla en función de objetivos específicos. La operación de la organización implica obtener, manejar, poner en marca y coordinar diferentes recursos, así como evaluar los resultados obtenidos conforme a lo proyectado”.

Asimismo, la anterior definición concuerda con lo que señala Uvalle (2014), quien concibe este concepto como:

Un conjunto de actividades, movimientos y procedimientos que tienen como objetivo potenciar la capacidad directiva y operativa del gobierno. Alude a la organización, estrategias, sistemas, tecnologías, decisiones, políticas y acciones que se relacionan con la producción y reproducción de las capacidades que tienen como propósito dirigir en la lógica de la corresponsabilidad social, económica y política (p. 66).

Por lo tanto, la gestión pública se entiende como el conjunto de actividades, movimientos y procedimientos que tiene una organización pública que permita potenciar su capacidad directiva y operativa (obtener, manejar, poner en marcha y coordinar recursos y evaluación de resultados) para el cumplimiento de sus objetivos sociales (demandas y necesidades de la población), dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales que permitan mejorar su capacidad directiva y operativa. Cuando más grande sea esta capacidad de gestión, mayor será la posibilidad de cumplir con los objetivos.

2.2 Modelos de gestión pública

En la actualidad se debate sobre el modelo organizacional más apropiado para las organizaciones públicas que le permitan cumplir con las funciones para las cuales son creadas. El uso de tecnologías, liderazgo, y la formulación de políticas públicas han ido transformando la forma de administrar lo público.

Con la finalidad de garantizar las condiciones mínimas para la convivencia ciudadana, derechos, libertades individuales y para la prestación de los servicios públicos obligaron al Estado a adoptar una estructura administrativa con la cual pudiera cumplir con estas tareas. Asimismo, a lo largo de la historia se han ido adoptando paradigmas o modelos para la administración pública, a medida que van perdiendo funcionalidad, obligando a una permanente reflexión acerca del modelo apropiado para que la administración pública cumpla cabalmente sus fines (Restrepo, 2009).

Durante gran parte del siglo XX la administración pública asumió rasgos de tipo burocrático, en algunos un poco diferentes del tipo ideal weberiano. En los años setenta, la burocracia fue identificada con sus rasgos más negativos debido a su exceso de rigidez en los procesos y despilfarro de los recursos, percepción que se incrementó bajo la influencia de nuevas ideas económicas y gerenciales para la administración pública, basados en dos escuelas de pensamiento elección pública (*public choice*), acompañado por el nuevo institucionalismo económico, y el gerencialismo (*managerialism*), que la responsabilizaron de generar una administración financiera ineficiente y alejada al cumplimiento de metas y objetivos (Cejudo, 2014).

En los ochenta, existieron crisis fiscales, endeudamientos, de bienestar, entre otros, sin embargo, también surgieron innovaciones, tanto en tecnología como en condiciones de trabajo, estos cambios obligaron a modificar la administración pública, desde su imagen, hasta su nombre. El término de gestión pública “(retomado de la tradición franco-canadiense: *gestion publique*) ha venido sustituyendo al desgastado vocablo de “administración pública”, que carga con contenidos poco deseables para el discurso de la modernización o la reforma del Estado” (Cardozo, 2010, p. 39).

Esta reforma administrativa, que incluso, empezó desde finales de los años setenta, planteó la sustitución de las prácticas obsoletas por técnicas y métodos más racionales de trabajo. El nacimiento de la New Public Management (NPM) o Nueva Gestión Pública (NGP) constituye una de las tendencias internacionales más notables en la administración pública que engloba el conjunto de doctrinas administrativas similares que predominaron en la agenda de la reforma burocrática en muchos países del grupo de la OCDE a finales de los años setenta (Hood, 1991).

Cabrero (1997) señala que, en este proceso de modernización, la administración pública empieza una transformación de ser una administración pública ineficiente, anquilosada, que desperdicia recursos y energía institucional, debido a que estaba conformada por un sistema administrativo con exceso de personal y técnicas administrativas obsoleta a convertirse en una administración

pública que racionaliza los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros, con nuevas estructuras administrativas.

La administración pública a lo largo de los años se ha visto obligada a realizar cambios, incluso, se ha visto en la necesidad de adaptar y adoptar técnicas y herramientas del sector privado que le permita salir de las dificultades y enfrentar los retos que se presentan con la complejidad de nuevas circunstancias económicas, sociales y políticas. Al respecto Cabrero (2010) menciona que:

[...] a lo largo de las últimas décadas se han formulado diferentes propuestas que han derivado en una orientación de la administración pública hacia una mayor flexibilidad y descentralización en la elaboración de las políticas; se ha convocado a un mayor número de actores como responsables del interés público; se ha transitado de una visión puramente legalista hacia miradas multidisciplinares fincadas en la eficiencia, la eficacia y la equidad, y paulatinamente las fronteras entre el mundo público y el privado se han ido desdibujando (p. 17).

Por su parte, Aguilar (2010) señala que el Estado moderno ha tenido dos formas de administrar y dos formas de gobernar, la burocracia (organización jerárquico-burocrática), fue la primera forma administrativa, y la primera forma de gobernar, que actualmente utilizan muchas localidades, es la del predominio gubernamental, vertical, de mando e intervención en casi todos los campos de la vida asociada. La segunda forma de administración pública, menciona el autor, es la Nueva Gestión Pública o Gerencia Pública y la segunda forma de gobierno es la Gobernanza.

Así como la Nueva Gestión Pública se planteó como una solución a la crisis fiscales y financieras, hubo otras que planteaban nuevas formas de gobernar, con el mismo propósito. La Gobernanza y Gobierno Abierto, son de los más representativos que se pueden mencionar, en el caso de la primera, Aguilar (2016) menciona que es un término y concepto que reaparece en los años noventa, revivido por organismos internacionales, en algunas obras la presentan en modo más nominal que conceptual y con un tono más descriptivo. Sin embargo, en 1997, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ofreció una definición del término e incorporó la producción académica.

La Gobernanza se presenta como un proceso más abierto que cualquier otro modelo de gobierno, ya que busca legitimar sus decisiones mediante la interrelación de los grupos de interés de la sociedad (Sánchez, 2015). Por su parte, el gobierno abierto, fue acuñado desde los años cincuenta, sin embargo, fue en el 2009 en el que se empezó a dar un mayor interés en el término, cuya idea central es la de replantear la estrategia mediante la cual el gobierno se relaciona con sus gobernados e interactúa con ellos en tanto que éstos dejan de ser concebidos solamente como parte del “problema”, sino que ahora como parte de la “solución” (González, 2017).

Así, la gestión pública adquiere nuevas formas de operar a las organizaciones públicas, encargadas de formular, implementar y evaluar políticas y programas públicos dirigidas a la atención y solución de los problemas públicos. Este conjunto de toma de decisiones que, ya no solo son asumidas por los gobiernos, sino en conjunto con otros actores en la que se genere una situación de suficiencia en la función y prestación de los servicios públicos por parte del gobierno, mismas que obligan a potenciar su capacidad de gestión.

En los siguientes apartados se hace una revisión de los principales modelos de gestión pública. Cada uno de ellos se revisa no con una visión precisamente de una administración pública evolutiva, sino como un conjunto de modelos que, de acuerdo a las circunstancias tecnológicas, sociales, políticas y económicas de un país, región, ciudad o municipio las han obligado a cambiar, eliminar o innovar algunas de sus capacidades de gestión pública de las instituciones que les permita funcionar de una manera óptima.

2.2.1 Modelo burocrático

El término burocracia es una mezcla de dos vocablos: *bureau* que significa en francés *oficina* y la palabra griega *cratos* que significa *poder*, es decir, poder que tienen los que trabajan en oficinas públicas. Asimismo, la Real Academia Española la define como “Influencia excesiva de los funcionarios en los asuntos públicos” (Real Academia Española, 2020).

Esta forma de organización y operación de la administración pública jerárquico-burocrática fue la que predominó durante el siglo XIX y hasta finales del siglo XX, y en gran medida, sigue siendo la forma de organización y acción administrativa de la mayoría de los gobiernos. Esta forma de organización trató de resolver los grandes defectos o vicios del poder político tradicional: la arbitrariedad, la corrupción, la ineficacia e ineficiencia (Villanueva, 2010).

Arellano (2004) indica que la concepción contemporánea de la administración pública es posicionada por muchos a finales del siglo XIX y principios XX en Estados Unidos de América, conocida por algunos como Administración Pública Progresiva (APP). Es señalada como “progresiva” debido a que el papel del gobierno era predominante. La APP se basa en la observación de que, por un lado, el gobierno es el motor principal del desarrollo económico y social de una nación, que requiere de un aparato administrativo grande, fuerte y efectivo. Pero por otro, un gobierno dejado solo, sin vigilancia, es un gobierno que tiende a ser corrupto e incompetente (o peor, un gobierno con una burocracia más poderosa que los políticos electos legítimamente). Asimismo, se hacía indispensable que la administración pública fuera separada o aislada de las influencias políticas y económicas, llena de intereses particulares y mecanismos para influir sobre las decisiones públicas.

Por lo tanto, señala el autor, ante la posibilidad de que la administración pública fuera capturada por los intereses políticos y económicos, surge la necesidad del desarrollo de un sistema detallado, rígido, en constante perfeccionamiento de reglas, procesos y normas. La administración pública “progresiva” tenía una clara determinación en la constitución de un sistema específico, de particulares características, que construía su propio lenguaje, fuera de la administración de negocios y de la argumentación económica basada en el óptimo de Pareto.

Max Weber fue uno de los primeros en estudiar el fenómeno burocrático contemporáneo, en el que la considera como un tipo de poder, en su libro *Economía y Sociedad* (1964) señala que existen tres formas de dominación, al analizar por qué una autoridad puede esperar obediencia. Weber construyó tres tipos ideales de dominación:

1. Carácter tradicional, en que predominan características patriarcales, se basa en la autoridad obtenida a partir de las creencias heredadas;
2. Carácter carismático, derivada de características extraordinarios de una persona (santidad, heroísmo o ejemplaridad);
3. Carácter legal-racional o burocrática, que parte de la legalidad de las normas y de la razón.

Explica que la forma más pura de esta última es la dominación burocrática, que se ejerce por medio de un cuadro administrativo de personal permanente, cuyo fundamento son las leyes y el orden legal. Además, identifica tres factores que favorecen el desarrollo de la burocracia:

1. El desarrollo de una economía monetaria: la moneda facilita y racionaliza las transacciones económicas. La moneda asume el lugar de la remuneración en especie para los funcionarios, permitiendo la descentralización de la autoridad y el fortalecimiento de la administración burocrática
2. El crecimiento cuantitativo y cualitativo de las tareas administrativas del Estado moderno: sólo un tipo burocrático de organización podría sustentar la complejidad y el tamaño de las tareas
3. La superioridad técnica del tipo burocrático de administración: sirvió como fuerza autónoma interna para imponer su prevalencia (Aliendre, 2003, p.177).

Esta primera forma de organización jerárquico-burocrática surgió a partir del siglo XVIII, para hacer frente a las administraciones absolutistas, despóticas y autoritarias que prevalecían en aquella época, surgieron organizaciones o administraciones que operaban con reglas o normas en su actuación, sin el sometimiento de intereses de poderes políticos personales o grupales, que anteponían el interés propio, al interés público, de índole técnica, con el uso de tecnologías, métodos y técnicas que permitieran mejorar la eficacia y eficiencia, así como contar con personal capacitado, con una organización jerárquica, que en lo más alto se ubican autoridades legítimas, que han sido electas o designadas por ley, con niveles o líneas de mando descendientes, dotados de facultades y responsabilidades precisas (Aguilar, 2010).

Villoria (2009) señala los rasgos de la burocracia, que constituye el tipo más puro de la legitimidad racional-legal, serían, entre otros:

1. La especialización de funciones: coherente con la necesaria tecnificación racional.
2. La jerarquía: coherente con el principio democrático (se obedece a los electos y a los nombrados por éstos) y con la racionalidad del sistema (principio de la unidad de mando).
3. La delimitación rigurosa de competencias: coherente con la necesaria organización y seguridad jurídica.
4. Estructura competencial basada en normas: esencial para la seguridad jurídica, pues toma las decisiones a quien compete según la ley.
5. El seguimiento estricto de procedimientos: esencial para garantizar el respeto a la norma y la garantía de los derechos ciudadanos (culmina con el principio de audiencia al interesado).
6. El uso de documentos y comunicación por escrito: coherente con la seguridad jurídica y la posibilidad de apelación.
7. La no propiedad del cargo: esencial para evitar el uso privado del cargo y su desconexión del respeto a la norma y la jerarquía.
8. La preparación técnica para acceso al puesto: coherente con la necesaria racionalidad y especialización.
9. Los procedimientos racionales de disciplina y control: para garantizar el respeto al derecho y la racionalidad de las decisiones (p. 3).

Asimismo, este autor menciona que el modelo burocrático contribuyó con notable éxito la generación y desarrollo del Estado liberal, así como del Estado de bienestar. Sin embargo, este modelo de gestión no estaba exento de críticas y deslegitimación, el propio Max Weber consideraba a la burocracia una “jaula de hierro” que atraparía a la humanidad en su maquinización, disciplinarización y fría búsqueda de la eficacia, creando una sociedad sin alma y sin capacidad de reflexión moral.

A finales del siglo XX, en algunos países en todo el mundo, empieza a surgir la idea de reforma y modernización del Estado, debido a la crisis fiscal del modelo de Estado de bienestar, la falta de flexibilización y adaptación de los procesos, la resistencia al cambio del modelo jerárquico-burocrático y a la prominencia del

modelo de Estado neoliberal, que originaron el debate orientado a un análisis crítico de la gestión burocrática de los últimos años.

2.2.2 La Nueva Gestión Pública

La Nueva Gestión Pública (NGP) surgió en las últimas décadas del siglo XX, cuando algunos países como Nueva Zelanda, Australia y Gran Bretaña empezaron a realizar un conjunto de reformas para superar a los problemas de la vieja burocracia, la crisis fiscal del Estado o al debilitamiento del sistema de bienestar, la crisis económica y a las críticas al gobierno por su ineficiencia. Este conjunto de reformas se enfocó en reducir el tamaño y el costo del aparato gubernamental y mejorar los procesos de gestión, inspirados por doctrinas provenientes del sector privado (Cejudo, 2011).

La administración pública jerárquico-burocrática a fines de la década de los años setenta ya no podía responder a las nuevas demandas de democratización del servicio público, la vieja administración pública orientada en normas y reglas pretendidamente universales, y no de acuerdo con las expectativas de los ciudadanos (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1999). Asimismo, empiezan a surgir cuestionamientos y críticas sobre la administración pública, considerada en ese momento como “demasiado lenta”, “demasiado cara”, “demasiado alejada de las necesidades de las personas”, “corrupta”, “de mala calidad” y “derrocha recursos financieros y humanos” (Schröder, 2006).

Este conjunto de reformas buscó resolver las fallas del modelo burocrático con mira hacia mejorar la acción de gobierno y mejorar la forma de gestión pública, con herramientas y técnicas provenientes de la administración privada. En la tabla (1) se muestran algunas características y fallas del modelo burocrático.

Tabla 1.

Características y fallas del modelo burocrático

Características del modelo burocrático

Fallas del modelo burocrático

1. Carácter legal de las normas y reglamentos.	1. Internalización de las normas y exagerado apego a los reglamentos.
2. Carácter formal de las comunicaciones.	2. Exceso de formalismo y papeleo.
3. Carácter racional y división del trabajo.	3. Resistencia al cambio.
4. Impersonalidad en las relaciones.	4. Despersonalización de las relaciones.
5. Jerarquía de autoridad.	5. Jerarquización con base en el proceso de decisión.
6. Rutinas y procedimientos estandarizados.	6. Superconformidad con rutinas y procedimientos.
7. Competencia técnica y meritocrática.	7. Exhibición de señales de autoridad.
8. Especialización de la administración, independientemente de los propietarios.	8. Dificultad en la atención a clientes y conflictos con el público.
9. Profesionalización de los participantes.	9. Prebendalismo y anquilosamiento de las estructuras.
10. Completa previsión del funcionamiento.	10. Falta de comunicación.
11. Visión del ciudadano.	11. El ciudadano como administrado

Fuente: Tomado de Martínez, F. (2009). Reforma y modernización de la administración pública del siglo XXI ¿Cambio de paradigma? Estado de México, IAPEM, p. 105.

La NGP propone trasladarse de una administración pública centralizada y jerarquizada a una con instituciones autónomas y una disminución de la burocracia, poniendo énfasis en la eficiencia y en la eficacia en el cumplimiento de los objetivos, surge como una vía para dar solución y superar las limitaciones del modelo burocrático.

Esta nueva forma de gestión pública, es un conjunto de prácticas, técnicas y decisiones que se orientar a hacer más flexible las estructuras y procesos de la administración pública, así como empoderar a los tomadores de decisiones, esto implica la utilización de herramientas utilizadas en el sector privado. Esta nueva forma de administrar busca la eficiencia y hace más énfasis en los resultados que, en los procedimientos. Se enfoca a la satisfacción de las necesidades y demandas de la población a través de la entrega de servicios de calidad que generen valor público.

Pollit (1995) señala los elementos que son proclamados y practicados por aquellos países que desean modernizar el sector público, lo llama una “canasta de

productos”, empero, menciona que estos ocho elementos no están presentes en cada país que ha implementado la NGP:

- 1) Reducción de costos, limitando los presupuestos y la búsqueda de una mayor transparencia en la asignación de recursos (incluyendo financiamiento con base en actividades o fórmulas y, más recientemente, un cambio en la contabilidad patrimonial).
- 2) Desagregación de las organizaciones burocráticas tradicionales en instituciones separadas (“agencias ejecutivas”, etc.) a menudo ligadas al superior por un contrato o cuasicontrato (acuerdos de desempeño, documento de marco de trabajo, etc.).
- 3) Descentralización de la autoridad de gestión dentro de instituciones públicas (jerarquías “más horizontales”).
- 4) Separación de la función de provisión de servicios públicos de la función de adquisición de los mismos.
- 5) Introducción de mecanismos de mercado y cuasimercado (MTM).
- 6) Requerir al personal que trabaje con base en objetivos de desempeño, indicadores y resultados de los objetivos (gestión de desempeño).
- 7) Cambio del empleo público basado en la permanencia y el pago estándar nacional hacia un esquema basado en contratos por periodo, pago por desempeño (PRP) y determinación local de pago y condiciones.
- 8) Incremento en el énfasis en la “calidad” de servicio, normatividad estándar y “respuesta del consumidor”.

La implementación de un nuevo paradigma como es la NGP, trajo consigo un nuevo modelo enfocado a los resultados, la Gestión para Resultados (GpR), es un producto de la NGP, este modelo, contiene herramientas prácticas, conceptuales y operativas para obtener un desempeño óptimo de las instituciones públicas (Banco Mundial y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2006).

Para la implementación de la GpR existen algunos requisitos y condiciones necesarias para que este modelo funcione, vinculados al entorno político,

institucional, social y al desarrollo organizativo. Las condiciones mínimas para el funcionamiento del modelo son:

1. Democracia
2. Entorno Institucional estable
3. Seguridad jurídica
4. Control Social
5. Cultura de valor público
6. Estabilidad institucional
7. Reconocimiento de la función de gestión
8. Reconocimiento y aceptación del modelo
9. Valores institucionales y profesionales
10. Sistema de sanciones e incentivos
11. Disponibilidad y uso de información
12. Desarrollo sostenido de la GpR (Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2007, pp. 40-44)

Estas condiciones y requisitos necesarios impiden que en México se pueda adoptar la GpR, principalmente en los gobiernos locales. La situación política, social y económica en la que se encuentran la mayoría de estos gobiernos limitan las posibilidades de implementar las prácticas del modelo de la GpR. Sin embargo, como menciona Herrera y Colín (2014), lo principal en mejorar las condiciones del gobierno, no está en implementar modelos que vienen del extranjero, sino en fortalecer el modelo actual, y gradualmente, agregar herramientas de la NGP u otros modelos que puedan mejorar las condiciones del gobierno.

La NGP ha venido a transformar el proceso presupuestario, de uno inercial, enfocado en los insumos y procesos, es decir, los recursos se utilizaban para comprar insumos y llevar a cabo las actividades, sin tomar en cuenta la viabilidad del programa o la política pública, a un modelo de Presupuesto basado en Resultados (PbR) enfocado en la definición clara de los objetivos y resultados a cumplir, así como la evaluación de los programas y políticas públicas y su impacto en el mejoramiento de la vida de los ciudadanos a los que va dirigida el programa o

política (Universidad Nacional Autónoma de México y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2017).

Como bien señala Arellano (2011), la administración pública tradicional, murió en la década de los años treinta, después surgió un conjunto de reformas para mejorarla, sin embargo, en esta búsqueda de transparencia, competencia, resultados, eficiencia y calidad, la que más sobresalió fue la NGP, al darle un sentido teórico y una base instrumental relativamente homogénea.

2.2.3 Gobierno Abierto

El gobierno abierto representa otra de estas nuevas formas para mejorar la gestión pública contemporánea, las nuevas tecnologías de información y comunicación representan oportunidades para mejorar la eficiencia y eficacia en el gobierno e interactuar con los ciudadanos, quienes están mejor informados e interesados en participar en la solución de los problemas públicos, exigen más transparencia y rendición de cuentas, este conjunto de situaciones ha generado esta nueva modalidad de gestión.

Autores como Trigo y Álvarez (2017) señalan que el acceso de los ciudadanos a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), a través de los teléfonos móviles e Internet, ha generado una ciudadanía activa. Aunado a una ciudadanía crítica y empoderada, que manifiestan su descontento en las calles y a través de los medios sociales exigiendo mejores servicios de transporte, educación, salud, vivienda, seguridad, entre otros.

Oszlak (2015) señala que el término de Gobierno Abierto fue acuñado desde los años 50, sin embargo, tal y como se conoce el día de hoy, empezó a cimentarse en el año 2009 en el Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto, emitido por el Presidente Barak Obama en el primer día de su gobierno.

Por su parte, Ramírez-Alujas (2011) menciona que el término gobierno abierto fue utilizado por primera vez en el espacio político británico, a finales de la década de los 70 del siglo XX, tocaba temas relacionados con el secreto del gobierno y la intención de “abrir las ventanas” de la gestión pública, para que los

ciudadanos pudieran observar lo que hace el gobierno. El transcurrir de los años, ésta transparencia, definiría la capacidad que tienen los ciudadanos en una democracia para evaluar las acciones que toma el gobierno en el cumplimiento de sus obligaciones.

Fue en el Memorando de Barack Obama de 2009 en el que el tema de gobierno abierto tuvo su mayor auge, al respecto, González (2017) menciona que fue en este en que “se delinearon por primera vez los principios normativos que sustentan la noción del Gobierno Abierto (los qué), los fines que persigue (los para qué) y los principales medios de implementación (los cómo)”.

En cuanto a los “qué”, menciona el autor, se trata de los tres principios que son la transparencia, participación y colaboración, que son el principal sustento del gobierno abierto; en cuanto a los “para qué”, a partir de la aplicación de estos tres principios en la administración pública dará como resultado la mejora de la rendición de cuentas, la receptividad y la efectividad del gobierno, así como la participación de la ciudadanía en la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas. Por su parte el “como”, trata sobre la forma de ver al ciudadano en el proceso de políticas públicas, es decir, cambiar la visión de considerar al ciudadano solo como parte del problema, sino como parte de la solución, a través de una relación e interacción más estrecha entre gobierno y ciudadano.

El memorándum del expresidente Obama propuso hacer un gobierno lo más abierto a la ciudadanía, con el propósito de fortalecer la democracia y promover la eficiencia y la eficacia en la administración pública. El Gobierno Abierto se basa en tres principios guía:

Transparencia: se trata de la divulgación de información clara, concisa, fehaciente y actualizada relativa a las acciones del gobierno. Esto es esencial para la democracia, ya que impulsa la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos y mejora la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos. Asimismo, limita la corrupción y los abusos del poder.

Participación: Permite un mayor compromiso e involucra al ciudadano en el diseño e implementación de políticas públicas, adopta canales diversos, y las técnicas de información y comunicación son herramientas clave que permite facilitar este proceso de empoderamiento y colaboración. Incrementar las oportunidades de participación, permite

aprovechar la experiencia y conocimientos de los ciudadanos, servidores públicos y usuarios incrementando la efectividad gubernamental.

Colaboración: Significa co-trabajar para lograr metas comunes, se vincula muy dinámicamente con la participación y la transparencia, surge en la búsqueda de credibilidad entre el gobierno y sus colaboradores en cuanto a comportamiento y capacidades, evoluciona para integrar los diferentes puntos de vista sobre alguna situación o problema que se da en una colectividad, comprometiéndose en los procesos decisorios y lograr consensos para la elaboración de políticas y programas públicos y mejorar la gestión pública, puede darse entre organizaciones y al interior de éstas entre empleados, entre individuos independientes, entre niveles de gobierno, entre empresas o entre todos, requiere un trabajo en grupo donde la experiencia y el conocimiento se unen para crear, producir e innovar, basado en la reciprocidad. La idea principal es apoyarse y cooperar para la creación de productos y servicios (Quintanilla y Gil, 2013, pp. 27-34)

Esta nueva forma de gobernar ha sido posible debido a la disponibilidad de herramientas web 2.0, que hacen posible una comunicación de doble vía entre gobierno y ciudadanía. Aunque podría considerarse que las TIC's no son una condición necesaria para este acercamiento entre ciudadano y gobierno, lo cierto es que facilita este proceso. La tecnología ha permitido una relación más cercana con el gobierno, ha facilitado y reducido el tiempo de espera en trámites, ha permitido un diálogo, y ha incrementado la transparencia y la rendición de cuentas de los organismos públicos (Ozslak, 2013).

Sin embargo, para que exista un gobierno abierto, éste debe estar en la disposición de abrirse al ciudadano y reducir la opacidad burocrática, escuchar y responder a las necesidades de la población, recibir críticas y permitir una coparticipación en la producción de bienes y servicios. Uvalle (2018) indica que disminuir la opacidad en el gobierno, el secreto, la inseguridad, las asimetrías y burocratización de la información pública explica la importancia del gobierno abierto, así como la necesidad de mejorar el desempeño de la democracia.

Los ciudadanos no deben estar marginados de lo que hace el gobierno y la mejor forma de hacerlo es dotando de infraestructura, capacitación y con acceso a la información pública mediante herramientas accesibles, amigables y actualizadas. De esta manera regresarle a la gente la confianza en la democracia y en sus

instituciones, para esto, es fundamental acercar al ciudadano común a lo que hace el gobierno.

2.2.4 Gobierno electrónico

Actualmente, los ciudadanos pasan mucho tiempo en las oficinas gubernamentales realizando trámites o servicios. Esta falta de una respuesta oportuna a las necesidades de los ciudadanos, cobertura y calidad de los servicios públicos, se ha considerado al gobierno como incapaz e ineficiente.

Naser y Concha (2011) mencionan que “la necesidad de los gobiernos por mejorar, agilizar, facilitar, simplificar, optimizar, y abaratar procesos y/o actividades del sector público” (p.5), así como otorgar mejores servicios a la población, mejorar la comunicación con éstos, disminuir la opacidad, ha ocasionado que aumente la utilización de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). El gobierno electrónico representa una nueva forma de gobernar, que fusiona el uso de las TIC con modalidades de gestión, planificación y administración.

Es importante señalar que el Gobierno Electrónico es un medio, no un fin en sí mismo. El gobierno electrónico se observa como un medio para que los gobiernos modernicen sus procesos, mejoren sus interacciones con los ciudadanos y disminuyan la fractura digital existente entre estos (Armas y Armas, 2011).

El e-government o gobierno electrónico, de acuerdo con Alfaro, Bustos, Gonzáles y Loroño (2005) son tres son las fuerzas internas principales que llevan a su desarrollo:

1. Mejora de servicios: la realización de cambios en la gestión que permita satisfacer las expectativas de los usuarios y mejorar la relación con ellos.
2. Desarrollo: la búsqueda constante de facilitar el desarrollo cultural, social y económico.
3. Eficiencia económica: la necesidad de reducir costos e incrementar eficiencia.

El desafío del gobierno es innovar e invertir en nuevos modelos de gobierno, en colaboración con el sector privado, que garanticen la seguridad y confidencialidad de la información de los ciudadanos, reducir las limitaciones geográficas y generar una mejor comunicación entre los ciudadanos y el gobierno.

Existen algunos inconvenientes para la implementación del gobierno electrónico, son los siguientes:

- La falta de recursos económicos.
- La falta de recursos humanos.
- Una mala implementación del e-Gobierno puede llevar a malgastar recursos y fallar en su promesa de divulgar y prestar servicios.
- Sistemas informáticos más potentes para poder almacenar, procesar y divulgar información.
- No todos los usuarios tienen conexión a banda ancha para poder acceder a la información y a los servicios que presta el e-Gobierno.
- La falta de infraestructura por parte de los Gobiernos.
- Sistemas educativos débiles.
- Acceso inadecuado a la tecnología.

El progreso de las TIC's se presenta como una oportunidad para avanzar en el proceso de modernización del gobierno. Sin embargo, el nivel de desarrollo tecnológico, sobre todo en gobiernos subnacionales, es bastante precario. No cabe duda que los retos son grandes, no obstante, los beneficios son todavía mayores, la atención eficiente y eficaz en la prestación de servicios públicos o la agilización de trámites impactan positivamente en los ciudadanos.

2.2.5 Gobernanza

A finales del siglo XX y principios del siglo XXI la sociedad civil evidenció un creciente protagonismo, con mayor diversidad, pluralidad y dinamismo, las nuevas formas de comunicación y la proliferación de las redes sociales, fueron dándole forma a esta nueva forma de gobernar, la gobernanza (Moreno, 2014).

Aguilar (2010a) indica que el concepto de gobernanza, reapareció en los años noventa en los estudios de organismos internacionales y de la academia, el cual considera que el gobierno no puede proveer por si solo los bienes y servicios que necesita la población, por lo tanto, “necesita de los recursos, capacidades y compromisos del sector privado y social” (p. 6), asimismo, con frecuencia, las capacidades de los tomadores de decisiones del gobierno, son limitadas, en cuanto a información, análisis, conocimientos tecnológicos, financieros y gerenciales, lo que lleva a resultados insatisfactorios, tanto en el gasto y la generación de valor público.

La gobernanza o gobernación se caracteriza por el gobierno de la sociedad o la dirección efectiva de la sociedad, es decir, la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y todos aquellos actores no gubernamentales como las empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, etc. estos organismos que suelen ser reticentes a la unilateralidad directiva del gobierno al considerarla insuficiente (Aguilar, 2006).

Aguilar (2010) señala que la gobernanza no se trata de la (in)eficiencia del gobierno sino de su (in)suficiencia, esto quiere decir que si en el proceso de gobernar o de dirigir a la sociedad el gobierno con su aparato burocrático puede ser el único en realizarlo o si sea una actividad más amplia y compleja que ha de incluir las ideas, recursos y actividades de actores extragubernamentales. En la gobernanza, la manera en cómo se van a resolver los problemas se convierte en “una actividad colectiva, agrupada, asociada, compuesta en red, producto de una dirigencia colectiva o de un sistema directivo” (p. 200), es decir, esta forma de gobernar, está caracterizado por una interdependencia entre organizaciones y actores, lo que significa:

- a) Que los actores gubernamentales y sociales saben que poseen recursos y capacidades, que son competentes en su campo y que producen bienes y servicios socialmente valiosos y útiles.
- b) Que los actores reconocen que sus recursos son limitados, insuficientes, para realizar algunas de las preferencias de su interés y que los recursos necesarios para estar en aptitud

de realizarlas están en posesión de otros actores independientes, por lo que no tienen control sobre ellos.

- c) Que saben además que no tendrán acceso a esos recursos de los que carecen, a menos que lleven a cabo intercambios con sus poseedores y a menos que el intercambio sea considerado de utilidad mutua para realizar las preferencias de cada uno, las cuales pueden ser privadas o compartidas (p. 202).

La separación que existe entre actores público y privado se está reduciendo cada vez más, incluso, con más frecuencia comparten intereses. El rol del gobierno ha ido cambiando, al mostrarse más flexible en la cooperación con otros actores, debido a que las respuestas a los múltiples problemas de la sociedad requieren un mayor número de enfoques e instrumentos (Kooiman, 2005).

La complejidad de los asuntos públicos ha rebasado las capacidades de los gobiernos, esta nueva forma de gobernar busca la satisfacción de los ciudadanos, a través de la influencia e intervención de los actores no gubernamentales en el procesamiento de los asuntos públicos a través de nuevas reformas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios.

Aguilar (2016) indica que existe una condición necesaria para hacer posible la gobernanza, y ésta consiste en que la sociedad garantice ser un “socio legítimo”, que tiene las capacidades y disposición para ser considerado como un socio confiable del gobierno, “desde recursos financieros, productivos y físicos, con capital humano e intelectual y capital social y cívico”, e ir más allá de la simple interacción entre sociedad y gobierno en la demanda de bienes y servicios, sino “del lado de la oferta de recursos, conocimientos, capacidades, autoridad intelectual y moral.

2.3 Gestión Pública Municipal

Vivimos en situaciones de crisis económica, desigualdad, de inseguridad permanente en el país y la gestión pública municipal debe responder a estas condiciones, desde su propio ámbito de actuación, ya sea en forma reactiva o

proactiva que permita hacer frente a estas situaciones e impulsar el desarrollo en México.

Sin embargo, se debe tomar en consideración que el municipio en México es diverso, heterogéneo y contrastante, debido a sus usos y costumbres, diferentes grados de pobreza, características demográficas, de superficie, infraestructura, de servicios públicos, tecnología, patrimonio, ingresos, gasto público, estructura orgánica, servicios educativos, de salud, composición política de los ayuntamientos, migración, entre otros, el Pérez (2014) en un intento por clasificarlos los divide en marginados, rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos.

El municipio mexicano se debe entender como la base que impulse el desarrollo del país, las autoridades federales y estatales y las leyes y normas que emanan, deben estar acorde con la realidad de los municipios, ser marcos jurídicos y administrativos de apoyo, orientación y supervisión no medios de sometimiento.

En los siguientes apartados se define que es el municipio en México, el marco jurídico que lo regula, y algunos elementos de las capacidades de gestión pública que son necesarios para llevar a cabo sus funciones municipales básicas, que les permitan operar y coordinar los diferentes recursos y evaluar los resultados obtenidos.

2.3.1 ¿Qué es el municipio?

El antecedente del municipio en México lo encontramos en la época prehispánica, que, en la cultura mexicana se conocían como calpullis, Hernández (1991) menciona que eran una organización política, económica autosuficiente, con un gobierno formado por un consejo de ancianos, considerada como la más alta autoridad, que tenía como función organizar el trabajo comunitario de las familias que lo integraban.

Posteriormente, en la época colonial, señala el autor antes mencionado que, la colonización en América se realizó a través de la institución municipal, surgió como una institución jurídico-política de dominación, como título legalizador de los conquistadores, por lo tanto, el calpulli fue desapareciendo poco a poco hasta mediados del siglo XVI.

El primer municipio en México, y en el continente americano, se fundó el 22 de abril de 1519, la Villa Rica de la Vera Cruz, lo que se considera como el “primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el continente americano”. Posteriormente, “la división territorial se organizó en provincias conformadas por pueblos, estos debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o concejo municipal” (INAFED, s/f, pp. 2-6).

Debido a la importancia que tomaron los municipios tanto para el desarrollo de la colonia y como para el México actual son innegables. Sin embargo, fue hasta 1983 en el que se realizó una reforma importante al artículo 115 constitucional, cuyos aspectos más importantes fueron los siguientes:

- La facultad atribuida a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros.
- La existencia de regidores de representación proporcional.
- Entrega de participaciones sin condiciones por los gobiernos de los estados.
- Las facultades a los ayuntamientos para zonificar y determinar sus reservas ecológicas.
- La ampliación de las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.
- Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.
- Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.
- Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos.
- Determinación de los servicios públicos (INAFED, s/f).

Las reformas al artículo 115 Constitucional del año 1983 definieron de manera clara el campo de facultades propias del municipio, consolidándolo como la primera entidad política del país. “Esta labor fue completada por la reforma municipal del año 1999, que entraría en vigor en el año 2001, destacando los avances en materia de ejercicio presupuestal, planeación regional, desarrollo urbano, ecología, patrimonio inmobiliario, agua potable, alcantarillado, tratamiento y saneamiento de aguas residuales”; otra de las modificaciones trascendentales fue el aspecto político-administrativo, la reforma constitucional de 1999, trajo consigo la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del artículo 115, de la frase “cada

Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa”, por la de “cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa”, que permite concluir la existencia de un orden jurídico y nivel de gobierno en el orden constitucional (Peralta, 2012, p. 198).

El municipio en México, no sólo representa la base de la división territorial y política, sino que es el nivel de gobierno que tiene una relación más cercana entre gobierno-ciudadano y es el orden de gobierno que tiene un vínculo directo para identificar y dar respuesta a las demandas y necesidades ciudadanas locales.

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2001), presenta un conjunto de definiciones del municipio mexicano, las cuales dependen de la corriente de pensamiento que las define:

En su definición jurídica, desde el punto de vista constitucional, se encuentra integrado por tres elementos, que son: a) población, es el conjunto de individuos que viven dentro del territorio municipal; b) territorio, espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos y constituye la base material del municipio; b) gobierno, se concreta en el ayuntamiento, integrado por el presidente municipal, síndico o los síndicos y los regidores.

En su definición administrativa, se define como un organismo descentralizado que ejecuta programas y acciones públicas tendientes a satisfacer necesidades concretas de los individuos aledaños en su territorio.

En su definición política, el municipio es un orden de gobierno consagrado en el artículo 115 constitucional, el cual es la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de las localidades que lo integran, así como de los Estados y la Federación (pp. 63-64).

Por último, señala el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2001), en su definición moderna del municipio mexicano, haciendo referencia al Glosario de Administración Municipal, señala que “el municipio es la entidad política organizada comunalmente como base de la división territorial y la organización política de los estados de la federación en su régimen interior”, por tanto, el municipio es la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política, según lo establecido en el artículo 115 constitucional. El municipio es “aquella comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política y administrativa,

como realidad múltiple, jurídica, social, territorial y económica, es también una institución básica en la vida nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población” (p. 64).

Asimismo, es gobernado por un ayuntamiento, quien es un órgano colegiado y deliberante, máximo órgano de gobierno, integrado por el presidente municipal, síndico o síndicos y regidores, según sea el caso. Son los encargados de generar las políticas y programas públicos, así como la prestación de servicios públicos a la población municipal.

2.3.2 Gobierno municipal

En la reforma realizada al artículo 115 constitucional en 1999 se estableció que el municipio sería gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la Ley en la materia determine.

El Ayuntamiento hace referencia al carácter de comunidad básica, unión de dos o más individuos o grupo, significa juntar, trabajo colectivo, de deliberación, unión de dos o más individuos o grupo. El Ayuntamiento es una institución integrada por representantes populares encargadas de realizar las funciones gubernamentales y administrativas al interior del territorio municipal. Asimismo, es un órgano colegiado, principal y máxima autoridad del gobierno municipal (Reynoso y Villafuerte, 2003).

Chávez (2010) señala que el Ayuntamiento también se le denomina gobierno municipal, autoridad municipal, administración municipal o cabildo, éste último se usó en la época Colonial y en las primeras décadas de la Independencia, haciendo referencia a al gobierno de las ciudades. Actualmente, se ha perdido su connotación y se utiliza como una expresión para referirse a “sala de cabildos” o “reunión de cabildo” aludiendo al lugar donde sesiona el Ayuntamiento o a las juntas municipales. Está formado por los siguientes funcionarios electos por voto popular directo:

- Presidente municipal: tiene a su cargo la representación política del ayuntamiento y la ejecución de sus resoluciones. Es el responsable de llevar a la práctica las decisiones tomadas y del buen funcionamiento de la administración pública municipal.
- Regidores: son los miembros del ayuntamiento representantes de la comunidad, quienes participan en el gobierno del municipio. Tienen a su cargo las comisiones de la administración pública municipal, como obras y servicios públicos, educación, salud pública, etc. Las comisiones pueden ser en forma individual o colectiva.
- Síndico municipal: es el integrante del ayuntamiento encargado de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar los intereses municipales y de representarlo jurídicamente; el síndico realiza funciones de auxiliar del Ministerio Público en los municipios en donde éste no exista. Cuando hay dos síndicos, se dividen las funciones: uno hace la función de síndico hacendario y el otro de síndico procurador (pp. 27-29).

De acuerdo con el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (2000) las sesiones de cabildo del Ayuntamiento son por lo general de carácter público, por excepción pueden ser privadas, a través de ellos se presentan propuestas, analizan los programas y políticas públicas y formaliza el ejercicio de la función pública municipal. Los tipos de sesiones de cabildo son los siguientes:

1. Ordinaria: se realiza de acuerdo con un calendario y en ella atienden los asuntos comunes del gobierno municipal. Por lo regular, deberá realizarse por lo menos una vez al mes, aunque algunas leyes orgánicas municipales establecen periodicidades diversas que pueden ser semanales, quincenales o cada veintiún días.
2. Extraordinaria: es aquella que se convoca y se realiza con carácter urgente para resolver únicamente asuntos específicos; puede ser convocada por el presidente municipal o por un grupo de miembros que formen dos terceras partes del ayuntamiento.
3. Solemne: se realiza al instalarse el ayuntamiento, al conocer el informe del presidente municipal; cuando se recibe al presidente de la república, al gobernador o a visitantes distinguidos (pp. 31-32).

Asimismo, señala el autor, en cuanto a las facultades de los ayuntamientos se precisan en cada Entidad Federativa en las leyes orgánicas municipales. Sin embargo, entre las funciones básicas que cumplen los Ayuntamientos, se encuentran la de cumplir y hacer cumplir las leyes, decretos y reglamentos federales, estatales y municipales, enviar proyectos de ley o decreto a la legislatura local, para su revisión y aprobación (solo en algunos estados); expedir, de acuerdo a las leyes en la materia de su estado, el Bando de Policía y Buen Gobierno, y los

reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción; formular el proyecto de Ley de Ingresos Municipales, el cual deberá ser remitido a la legislatura local para su aprobación; entre otras.

Cada Ayuntamiento determina la administración pública municipal que se debe aplicar, de acuerdo a las necesidades propias del municipio. Siguiendo a Chávez (2010) señala que la administración municipal puede y debe incorporar formas de organización como la centralizada, la desconcentrada y por colaboración. Esta clasificación depende de acuerdo al tipo de municipio, ya sea metropolitano, urbano, semiurbano, rural. En el siguiente cuadro se mencionan las características de cada una de ellas.

Tabla 2.

Clasificación de la administración pública municipal

Clasificación	Características
Administración pública municipal centralizada	Coordina todas las unidades administrativas que dependen directamente del presidente municipal, creadas por acuerdo del cabildo y cuyos recursos provienen del presupuesto anual de egresos. Estas unidades administrativas se dividen principalmente en: <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría municipal • Tesorería municipal • Departamento de obras y servicios públicos • Oficialía mayor • Comandancia de policía • Contraloría municipal
Administración pública municipal desconcentrada	Se trata de la subdivisión del territorio municipal en un determinado número de jurisdicciones, a las cuales corresponde un órgano de gobierno denominado, por lo general, junta municipal de gobierno, integrada por autoridades representativas del ayuntamiento y del presidente municipal, o bien, por delegaciones o comisarías municipales. La finalidad de estos órganos es cumplir con las decisiones del ayuntamiento y del presidente municipal dentro de su circunscripción territorial, y ejercer su representación.
Administración pública municipal descentralizada	Coordina los tres tipos de organismos que componen este tipo de administración: <ul style="list-style-type: none"> • Organismos descentralizados • Empresas paramunicipales • Fideicomisos

	<p>Las principales características de este organismo son que, pueden ser creadas por acuerdo del ayuntamiento en sesión de cabildo, pero requieren autorización del Congreso del Estado; su creación debe obedecer a un fin específico de carácter público y en beneficio del municipio; gozan de cierta autonomía en su funcionamiento y toma de decisiones; pueden disponer de una estructura administrativa independiente del ayuntamiento; son supervisadas por las unidades administrativas que dependen de manera directa del presidente municipal, así como por el síndico y/o los regidores del ramo.</p>
<p>Administración pública municipal por colaboración</p>	<p>Es la que se encarga de estudiar la colaboración ciudadana en las gestiones administrativas del municipio, se da mediante los consejos de colaboración municipal, los cuales son órganos dotados de personalidad jurídica propia, auxiliares del ayuntamiento, con funciones específicas señaladas en el bando de policía y buen gobierno y en los reglamentos municipales.</p> <p>Los integrantes de estos consejos de colaboración son regularmente representantes de las más importantes agrupaciones civiles del municipio, por ejemplo, asociaciones de comerciantes, profesionistas, trabajadores, clubes sociales, entre otros.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en Chávez (2010).

La actividad pública del municipio, así como su administración es regulada por un conjunto de normas jurídicas vigentes, tiene su origen y fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ella se determinan los principios que deben ser comunes a todos los municipios del país.

En el siguiente apartado se señalan algunas de las funciones del ayuntamiento municipal en México, así como el marco jurídico que lo regula.

2.3.3 Marco jurídico del gobierno municipal

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2001) menciona que la Constitución Federal, “dentro del respeto a la soberanía de los estados, establece el principio de que sus legislaturas locales, incorporarán a sus constituciones y leyes propias; las normas jurídicas que deberán regular la vida y desarrollo de los municipios”, esto depende de las condiciones de cada uno de los municipios, desde sus características “geográficas, etnográficas, demográficas, económicas, sociales y políticas de cada entidad federal y de los municipios que la integran”.

Asimismo, señala lo siguiente:

- Constitución federal: Norma fundamental de la estructura política municipal, y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado.
- Constituciones estatales y leyes locales: Regulan la estructura del gobierno y la administración, el funcionamiento del poder político municipal, las facultades de sus órganos y las finanzas municipales.
- Reglamentos municipales: Facilitan el cumplimiento de las leyes federales y estatales.

En lo que respecta a la Constitución Federal, en su Título Quinto denominado “De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México”, en el Artículo 115, señala que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre”.

Además, especifica que cada uno de los municipios del país “será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad”. También señala que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el gobierno estatal con el Ayuntamiento, y que ésta última, es la encargada de ejecutar las competencias que otorga la Constitución al gobierno municipal.

Asimismo, se establece que “los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”, con la finalidad de que “organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

En su fracción III, indica que los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Estas funciones y servicios del municipio las debe realizar de manera uniforme y continua, que permita la satisfacción de la población en general. Si el municipio presta servicios públicos de calidad, estará reflejando gestión pública municipal que está cumpliendo con sus tareas de manera eficiente y eficaz.

La Constitución mexicana también establece que, para una mejor eficacia en la prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que es correspondan, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, se pueden celebrar convenios de coordinación y asociación entre municipios, incluso, con municipios de otros Estados, sin embargo, deberá existir la aprobación de las legislaturas de los respectivos Estados. Asimismo, cuando el Ayuntamiento los considere necesario, se podrá llevar a cabo un convenio con el Estado “para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio”.

Una de las reformas más recientes al artículo 115 permite la reelección de las autoridades municipales dejando a las constituciones de los estados establecer “la elección consecutiva para presidentes municipales, regidores y síndicos, por un

periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años”. Sin embargo, señala que “la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en cuanto al Municipio libre, el artículo 102, menciona que “constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado; cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine”. Además, se menciona que las atribuciones que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal, se ejercerán “por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna, entre éste y el Gobierno del Estado”.

Asimismo, la constitución señala que los Ayuntamientos se complementarán de la siguiente manera:

Tabla 3.

Número de Regidores que componen a los Ayuntamientos del estado de Puebla, de acuerdo al número de habitantes del Municipio

Población del Municipio (habitantes de acuerdo el último censo general de población)	Número de Regidores por el principio de representación proporcional	Número de Regidores por el principio de mayoría relativa	Número total de Regidores de acuerdo a número de habitantes
Municipio Capital del Estado	7	16	23
90 mil o más	4	8	12
60 mil a 90 mil	3		11
Menores a 60 mil	2	6	8

Fuente: Elaboración propia, en base a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y la Ley Orgánica Municipal.

Además, establece que los Presidentes Municipales, Regidores y Síndico de los Ayuntamientos “podrán ser electos consecutivamente para el mismo cargo por un período adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido

o por cualquiera de los integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan perdido o renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato”.

En el artículo 103, señala que los “Municipios tienen personalidad jurídica, patrimonio propio que los Ayuntamientos manejarán conforme a la Ley, y administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan”, además de las contribuciones y aquellos ingresos que la Legislatura del Estado establezca para los municipios, algunos de ellos son:

I.- Las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que se aprueben sobre propiedad inmobiliaria, fraccionamientos de ésta, división, consolidación, traslación, mejora y las que tengan como base el valor de los inmuebles.

II.- Las participaciones federales.

III.- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Además, este mismo artículo menciona que “los presupuestos de egresos de los Municipios serán aprobados por los respectivos Ayuntamientos, con base en los ingresos de que dispongan, en los que se deberán incluir invariablemente los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 134” de la Constitución poblana.

Las funciones y servicios que están cargo los municipios, son los mismos que establece el artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, agregando que, el Congreso del Estado, tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas de los municipios, podrá encomendar a éstos la prestación de otros servicios públicos distintos a los que establece la Constitución Estatal y Federal, cuando a juicio del Congreso tengan aquéllos capacidad administrativa y financiera.

La Constitución del Estado de Puebla, también establece que “los Municipios del Estado, con el acuerdo entre los Ayuntamientos, para prestar los servicios públicos de manera eficaz, así como para el cumplimiento de sus funciones, podrán celebrar acuerdos de coordinación y asociación”. Sin embargo, tratándose de

municipios de diferentes Estados, se debe tener la aprobación de las Legislaturas de los respectivos Estados.

Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento, sea necesario, “podrá celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio”, Además, aquellos municipios que se encuentran en zonas conurbadas o metropolitanas, con la aprobación de las dos terceras partes de sus Ayuntamientos, podrán “celebrar convenios para emitir reglamentos intermunicipales que normen la prestación de los servicios públicos y el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan; así como para emitir lineamientos con el objeto de homologar los requisitos que se requieran en cada uno de sus municipios para el otorgamiento de autorizaciones, permisos, licencias, concesiones, registros, constancias, dictámenes, empadronamientos y demás trámites que soliciten los particulares”.

El artículo 105, señala que la administración pública municipal será centralizada y descentralizada y los Ayuntamientos tendrán facultades para expedir de acuerdo con las Leyes en materia Municipal que emita el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Los Municipios del Estado, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando el Estado

elabore proyectos de desarrollo regional deberá asegurar la participación de los Municipios;

d) autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana;

f) otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e

i) celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Por último, como se ha mencionado anteriormente, el artículo 115 de la Constitución mexicana señala que los ayuntamientos tienen la responsabilidad de elaborar sus reglamentos que permita normar su funcionamiento interno.

Al respecto, Vega 2014, menciona que la reglamentación municipal permite a los ayuntamientos tener la posibilidad de organizar el gobierno y la vida comunitaria. Cada uno de los Ayuntamientos, como lo señala la fracción II del artículo 115 Constitucional: podrá elaborar, expedir y actualizar “bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”, relacionados, como lo señala la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, en el Artículo 78, con su “organización, funcionamiento, servicios públicos que deban prestar y demás asuntos de su competencia, sujetándose a las bases normativas establecidas por la Constitución Estatal, leyes orgánicas municipales, las leyes de hacienda municipal y otras leyes de aplicación municipal”.

Barona (2000) señala que el Bando de Policía y Buen Gobierno:

Es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad; es el principal

reglamento para el gobierno municipal. Entre otras disposiciones, regula la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas que garanticen la tranquilidad y seguridad del municipio (p. 63).

Por su parte el INAFED (1995) menciona que:

El Bando de Policía y Buen Gobierno debe existir en cada uno de los municipios, sin embargo, éste puede encontrarse dividido en Bando de Policía y Bando de Buen Gobierno, entendiendo el concepto de Policía como la facultad de control y vigilancia dentro del territorio del Municipio a cargo de la autoridad municipal, misma que está facultada para imponer sanciones a los transgresores del orden y el Bando de Buen Gobierno deberá contener lo relativo a la organización y funcionamiento del gobierno municipal (p. 17).

El bando de policía y buen gobierno tiene la finalidad de proporcionar a los ciudadanos del municipio una vida cómoda y tranquila. Estos ordenamientos relacionados con cuestiones administrativas, considerarán faltas o infracciones la alteración de la paz, el orden o poner en riesgo al público en general.

2.3.4 Autonomía municipal en México

La palabra autonomía, proviene de dos vocablos griegos: *autos*, que significa propio y *nomos*, ley; es decir, “autorregulación”, o, dicho en otras palabras, “darse su propia ley”. Desde el punto de vista sociológico, la autorregulación es considerada como el carácter fundamental de las estructuras, consistentes en regularse por sí mismas (Peralta, 2012).

Desde el punto de vista jurídico, la autonomía se basa en la potestad de ciertas entidades jurídicas o políticas para dictarse sus propias normas, creando así su propio estatuto jurídico. Es decir, la facultad, no sólo de establecer normas, sino la posibilidad de crear auténticos órganos colegiados legislativos, con independencia del poder central en la toma de decisiones, pero sin romper su relación como parte del propio Estado (Ramírez y Rodríguez, 2019).

El municipio en México, en el artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala del municipio libre, pero no de autonomía.

(Peralta, 2012). De acuerdo con González (2010) la autonomía municipal “solo se entiende como un proceso de descentralización, pues la centralización contempla ciertos intereses generales sin vinculación con los regionales y, en caso de enfrentamiento, el gobierno central se sostendría con apoyo de la fuerza” (p. 191). Asimismo, Miguel Lira y Ortega (citado por González, 2010) entendió el poder municipal como “una justa libertad y una prudente independencia” que permita al municipio desechar el “pupilaje ruinoso” de los gobiernos estatales.

El municipio libre en México no ha sido definido ni en la legislación ni en la jurisprudencia, solo significa “el hecho de no depender de autoridades intermedias, entre ellos el gobierno estatal, pero el entendimiento de la autonomía municipal como un orden de gobierno distinto al de los estados no ha sido discutido ni entendido en los términos actuales”. Aunque en México la doctrina reconoce tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), el ámbito municipal se consagra como un agregado confusamente inserto dentro de la organización de las entidades federativas; la redacción de la fracción I del artículo 115 que considera al municipio no como un nivel de gobierno autónomo, sino como la “base territorial” de las entidades federativas (González, 2010, p. 40).

El municipio es administrado y no gobernado por un ayuntamiento de elección popular. La calificación de elecciones de los municipios, la legislación municipal, así como la suspensión y desaparición del ayuntamiento, es obra de la Legislatura del Estado. Aunque se ha avanzado en la representación proporcional de los ayuntamientos, su autonomía política no aparece haberse desarrollado (González, 2010).

Como señala Peralta (2012), es innegable la que los municipios “siguen siendo rehenes de algunos gobiernos estatales y federales, los cuales se niegan a abdicar e insisten en mantenerlo como una entidad sometida a ellos” (p. 181). Fue hasta la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la legitimación del municipio en las controversias constitucionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre

de 1994, en el que lo dota del único medio de defensa eficaz en contra de las constantes agresiones a la “autonomía municipal”.

2.3.5 Cooperación Municipal en México

Algunas de las condiciones que caracterizan a los municipios en México es la desigualdad en sus capacidades institucionales y financieras; escasez de recursos propios; así como una rápida urbanización y expansión de áreas urbanas; una constante exigencia en la eficiencia para la prestación de servicios públicos y asegurar la competitividad económica del territorio, algunos de ellos con población indígena, rurales, semirurales, urbanos, semiurbanos, metropolitanos, pero con un esquema de gobierno estructura similares (Santín, 2013).

Para la prestación de los servicios públicos a la población y la solución de problemas comunes, en algunas circunstancias se hace necesaria la cooperación entre municipios vecinos para la unión de esfuerzos en materiales, conocimientos técnicos, financieros, etc. Este asociacionismo intermunicipal es una competencia que otorga a los municipios el artículo 115 de la Constitución mexicana, en la que se establece que previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden.

La intermunicipalidad es un mecanismo que permite la unión voluntaria entre dos o más gobiernos municipales, con la finalidad de hacer frente a problemas comunes, a través de acuerdos formales entre los ayuntamientos. Los propósitos, fines y objetivos específicos acordados les permiten la prestación de obras y servicios determinados (Santín, 2013).

Por su parte, Ochoa de la Paz (2017) menciona que en el país existen dos formas de asociacionismo municipal:

- 1) Asociaciones por la vía del derecho público, los gobiernos municipales tienen un sustento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), específicamente en el artículo 115, fracción III, inciso i) párrafo tercero que dice “los municipios previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrían coordinarse y asociarse para la

más eficaz presentación de sus servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le correspondan”; y

- 2) Asociaciones municipales por el derecho privado, las cuales tienen su base jurídica en el código civil, debido a que los ayuntamientos cuentan con personalidad jurídica propia pueden celebrar convenios y uno de ellos puede ser el de asociarse con otras instituciones o personas físicas para fines específicos. Por ejemplo, asociaciones nacionales de municipios de partidos políticos, entre las que destacan la Federación Nacional de Municipios de México A.C. (FENAMM) perteneciente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), la Asociación de Autoridades Locales de México A. C. (AALMAC) del Partido de la Revolución Democrática (PRD), y la Asociación Nacional de Alcaldes de Acción Nacional (ANAC) del Partido Acción Nacional (PAN). El más reciente esfuerzo de asociacionismo a nivel nacional es el de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) que aglutina a las asociaciones nacionales de partido. Los fines principales de éste tipo de asociaciones de gobiernos municipales son de corte político o de representación política ante otros poderes y órdenes de gobierno, incluso les da la posibilidad de asociarse e interrelacionarse con gobiernos de otros países (pp. 2-8).

Asimismo, el autor señala que, en cuanto al tipo de asociación por la vía del derecho público, se le conoce en el ámbito académico como intermunicipalidades y aunque no hay una definición exacta, en este tipo de asociación, los gobiernos municipales tratan de resolver de manera conjunta una problemática territorial en cuanto a la prestación de uno o de varios servicios públicos que tienen a su cargo y que por ley deben de proveer.

En este mismo sentido, Mejía (2013) señala que es posible conformar una Asociación Nacional de Municipios, que privilegie el interés nacional, para esto, con la finalidad de contribuir a consolidar y fortalecer el asociacionismo municipal, propone algunos puntos básicos a considerar:

- a) La conformación de un programa nacional de desarrollo municipal emanado de los propios municipios, que se distinga por su objetividad y viabilidad de ejecución, particularmente atendiendo la heterogeneidad social y económica que caracteriza a los 2,445 municipios del país.
- b) La promoción e impulso de la cooperación, de la coordinación de esfuerzos y de la suma de voluntades para promover planes y programas a nivel nacional, regional y estatal.

- c) El privilegiar el diálogo, la reflexión y la discusión como elementos fundamentales de la toma de decisiones, con independencia de la militancia político-partidista de los miembros de la misma.
- d) La búsqueda y consolidación de escenarios de diálogo y acuerdo con las instancias vinculadas al desarrollo municipal, particularmente con los tres poderes federales, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, y con los otros dos órdenes de gobierno, el federal y el estatal (pp. 150-151).

Considerar la creación de una Asociación Nacional de Municipios es un gran reto para los municipios, debido la constante confrontación político-electoral y el carácter ideológico de cada uno de ellos. Sin embargo, considerar la opción de asociarse con un municipio vecino, en el que se encuentre voluntad por las dos o más partes que conformen la unión, traerá consigo grandes beneficios para la población, ya que esto les permitirá una mejor prestación de servicios públicos o la solución de problemas comunes.

Gran parte de los municipios en México poseen recursos económicos y financieros escasos, así como capacidades técnicas y profesionales deficientes para la generación de servicios públicos de calidad y con eficiencia, en estas condiciones, el desarrollo de capacidades y la profesionalización de los servidores públicos, aunado a un mecanismo de cooperación intermunicipal incluyente, plural y democrática permitirá cumplir con las funciones y mandatos que les otorga la constitución, las leyes y otras disposiciones legales (Pérez y Pérez, 2009).

2.3.6 Capacitación y profesionalización municipal

La profesionalización de los gobierno locales implica buscar nuevas formas de gobernabilidad democrática a través del desarrollo de habilidades de los servidores públicos, considerando que la capacidad de un gobierno se puede medir a través de la calidad y eficiencia en el suministro de servicios públicos, el fortalecimiento de prácticas democráticas como la participación ciudadana y la transparencia gubernamental, así como los niveles de bienestar social en los indicadores de salud, educación, vivienda y seguridad de la población (Pardo, 2019).

Merino (2006) menciona que la profesionalización se entiende como:

La gestión de los recursos humanos de quienes realizan la función de gobierno y que se sustenta en el mérito, la igualdad de oportunidades, la calidad y la competencia profesionales, la cual se asume cada vez más como una condición necesaria para la consolidación democrática (p. 1).

En México, se publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en 2003 y su respectivo Reglamento en abril de 2004, su implementación ha tenido diversos problemas, incluso, algunos consideran que, a pesar del diseño balanceado y las buenas intenciones de los líderes políticos, la implementación del servicio civil de carrera resultó centralizada, incompleta e ineficiente (Méndez, 2006, citado por Ruíz, 2016).

Aunque limitada, esta Ley implicó el inicio hacia el combate en la captura de puestos de confianza en el gobierno federal, así como la desaparición gradual del sistema de botín, es decir, terminar con el ingreso al servicio público por el principio de lealtad política, por la construcción de “sistemas de ingreso, capacitación y certificación, evaluación del desempeño, desarrollo profesional y separación que, en el marco de un cuidadoso proceso de planeación, evaluación y control del servicio profesional en su conjunto”, se cumplirá con los principios establecidos en la mencionada Ley (Merino, 2013).

Con el sistema meritocrático se impide la contratación, despido, promoción y pago libre a sus administrativos, en cambio, se contrata y retiene a las personas más aptas para llevar a cabo las funciones de la gestión pública. Para esto, el Servicio Profesional de Carrera (SPC) tiene un conjunto de reglas para controlar: 1) acceso, 2) la formación y capacitación, 3) movilidad interna y 4) los derechos y deberes (sistema de sanciones). En el sentido individual el SPC ofrece seguridad en el empleo y una ruta clara de ascenso y promoción, con esto se pretende una autonomía entre la esfera política y la administrativa, logrando beneficios como la continuidad, el apego a la implementación de las políticas públicas y una mayor acumulación de conocimiento (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2016).

En el caso de los municipios, las capacidades que tienen para el cumplimiento de sus obligaciones son escasas y aquellos municipios que han

logrado construir una serie de capacidades suficientes para cumplimiento de sus funciones y que han generado una serie de buenas prácticas, se han topado con la dificultad de que estas buenas prácticas se mantengan con el tiempo, debido a la rotación del personal y captura de puestos públicos, que, debido al partido que haya ganado las elecciones, determina la rotación forzosa de los cuerpos burocráticos, ya que la asignación de los puestos públicos obedece a un sistema de botín (Acedo y Hernández, 2019).

La profesionalización de servidores públicos, específicamente en los municipios dirigida por instituciones como el INAFED, ha explorado la vía del Servicio Civil de Carrera. Además, la certificación de competencias permitirá el fortalecimiento de capacidades y habilidades de los servidores públicos de la administración pública municipal, por ejemplo, lo que han realizado instituciones como el INDETEC y el Instituto Hacendario del Estado de México, en temas de gestión de la hacienda pública municipal (Pontifes, 2009).

Actualmente, uno de los principales recursos para la capacitación de servidores públicos es dirigida por instituciones como el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias (Conocer) del Sistema Nacional de Competencias de la Secretaría de Educación Pública, que en coordinación con el INAFED se propusieron cinco estándares de competencia: ejecución de las atribuciones de la secretaría del ayuntamiento, ejecución de las atribuciones de la contraloría municipal, administración de servicios públicos municipales, inscripción de actos y hechos jurídicos relativos al estado civil de las personas, y transversalización de la perspectiva de género en la administración pública municipal (Pardo, 2019).

La oferta de profesionalización de los servidores públicos a través de cursos gratuitos de cobertura nacional, así como de programas de capacitación sectorial, tanto presenciales como “en línea” y materiales de auto aprendizaje impreso, videograbado y electrónico han permitido la acreditación de servidores públicos tanto en instituciones educativas públicas, como del sector privado (Pontifes, 2009).

El conjunto de responsabilidades que tienen los municipios en México es mucho más amplio que en el pasado, así como desafíos que incluyen el crecimiento de la población, restricciones institucionales y problemas organizacionales cada vez más complejos, son motivo suficiente para construir una política de profesionalización que permita hacer frente estas situaciones (Merino, 2006).

El SPC permite mejorar el desempeño de las administraciones públicas municipales al controlar el acceso y la permanencia en los cargos públicos con base en criterios meritocráticos. Con la reforma política del 2014 de la Constitución mexicana en la que se permite la reelección de presidente municipal, síndico (os) y regidores, se espera que mejore la calidad de la administración municipal con la permanencia en el cargo. Además, se pretende terminar poco a poco con el sistema de botín, en la que el principal criterio para ocupar un puesto en la administración era ser compadre y aliado político del candidato o partido ganador, no por experiencia o conocimientos técnicos.

2.3.7 La responsabilidad del municipio en el desarrollo

La cercanía del gobierno municipal con los ciudadanos, conocer los problemas del día a día que aquejan al municipio lo hace un importante promotor para el desarrollo del municipio, contribuir a la generación de empleos, mejorar la vivienda, salud, educación, etc., para esto, debe ser un proceso orientado a la cooperación entre actores públicos de diferentes niveles institucionales (locales, regionales, nacionales, internacionales) y la cooperación entre el sector privado y público.

Algunos de los problemas del desarrollo en México se deben resolver fortaleciendo las estructuras del federalismo, evitando el centralismo, fortaleciendo la estructura administrativa, su hacienda y autonomía municipal, que los municipios sean quienes promuevan y administren su propio desarrollo (Fuentes, 2007).

Este proceso de cambio municipal implica resaltar las particularidades y las necesidades específicas de los municipios, así como la organización de sus asuntos públicos y de gobierno. El federalismo se caracteriza por la capacidad para

reconocer las diferencias sociales o territoriales, e integrarlas en el marco de un todo mayor (Guillén, 2019).

El municipio presenta algunas ventajas que le permiten promover el desarrollo económico, debido a que:

- Está familiarizado con las necesidades, recursos y características de jurisdicción del municipio.
- Representa los intereses de la comunidad, toma en cuenta sus puntos de vista.
- Es accesible a toda la comunidad.
- Tiene vinculaciones con otros niveles de gobierno que pueden utilizar para obtener apoyo y asistencia.
- Tiene personal con experiencia para apoyar el desarrollo económico (Morales, 2000, p. 135).

Algunos de estos puntos tendrán que escribirse entre comillas, por ejemplo, que el gobierno municipal representa los intereses de la comunidad y que toma en consideración los puntos de vista de los ciudadanos, así como el de que cuenta con personal con experiencia. Como anteriormente se ha manifestado, en cada periodo de elección, el candidato ganador coloca en los altos puestos de la administración pública municipal a aquellas personas que lo ayudaron a ganar la presidencia, convirtiendo los puestos en un botín y no por conocimientos técnicos o experiencia.

Lo importante es destacar que el municipio debe ser la base de los criterios que orienten el desarrollo, resolver las necesidades, reclamos y alternativas de solución planteadas por la comunidad, y desde este nivel de gobierno, impulsar el crecimiento nacional (Mejía, 2013).

Se debe quitar la idea de que el municipio es una instancia menor y subordinada al gobierno del Estado o la Federación, sino todo lo contrario, el municipio es autónomo, regido por las atribuciones y competencias que le asigna la Constitución, las leyes que de ella emanan, la Constitución estatal y las leyes que de ella derivan. Por lo tanto, se debe dejar de considerar al municipio como un tercer nivel de gobierno, y considerarlo como un gobierno instaurado de forma horizontal junto al gobierno estatal y federal (Torres, 2005).

Para lograr beneficios económicos y políticos, particularmente en la esfera local, debe existir un proceso de descentralización que permita la delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a las unidades subnacionales del gobierno. Este proceso de descentralización consiste en transferir atribuciones y poder a entidades jurídicamente distintas, es decir, a los gobiernos locales (Ramírez, 2016).

Para González (2010) la descentralización municipal se da de dos maneras, la primera es la descentralización política, que cubre las características de autarquía o autogobierno y autonomía o capacidad de autorregulación. La descentralización política es clara en las entidades federativas, debido a que reúne las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, en el caso del municipio, esta división no se da de la misma manera, ya que predomina la función ejecutiva del presidente municipal, quien cuenta generalmente como auxiliares a los regidores y síndicos.

Asimismo, continúa el autor, que cuando el municipio dependa del nivel estatal para satisfacer sus funciones legislativas y judiciales, su naturaleza está más cercana a la descentralización administrativa. Este tipo de descentralización se manifiesta con uno de los párrafos de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la que se menciona que, “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”; por lo tanto, se menciona la diferenciación entre las facultades legislativas que corresponden sólo a la Federación y las entidades federativas. Por su parte, la fracción V del mismo artículo, menciona otras de las atribuciones administrativas que le corresponden al municipio, “siempre sometidas a las leyes que sólo los estados y la Federación podrán expedir, la preeminencia de las leyes federales y estatales sobre atribuciones municipales es clara y provoca la anulación de las ordenanzas o reglamentos sobre una materia concurrente, por ejemplo, el alumbrado público o el tratamiento final de los residuos” (p. 36).

La descentralización administrativa se refiere a la transferencia de la responsabilidad, tanto en funciones administrativas como en la implementación de

las políticas nacionales. Esto implica la transferencia de algún grado de autonomía a los funcionarios ubicados en los niveles subnacionales (CONEVAL, 2019).

La descentralización municipal en México inició en la década de los ochentas y que continúa hasta nuestros días. Es un tema importante para los municipios, debido a que las necesidades locales, particulares de cada uno de ellos, no pueden ser conocidas por el gobierno federal o estatal. Por lo tanto, debe prevalecer un esquema de coordinación entre los tres niveles de gobierno

La descentralización se vuelve necesaria debido a que se eleva la autonomía de los gobiernos locales, es decir de los municipios, y se hace posible la participación activa de la ciudadanía en las decisiones del gobierno municipal. El índice de Competitividad Urbana 2014, señala algunas de las ventajas de la descentralización, como son la de una mayor congruencia entre la demanda y la oferta por servicios públicos, la oportunidad de diseñar políticas públicas ad hoc y un aumento en la participación democrática de la población.

Sin embargo, más allá de solo llevar a cabo un proceso de descentralización, Galindo (2009) señala que se debe avanzar en tres reformas legislativas sustanciales, a partir de tres necesidades fundamentales de los municipios mexicanos y sus ayuntamientos, como son: a) más facultades; b) más tiempo; y c) más recursos. Sustentadas en tres ejes:

1. Más facultades, a través de la implementación de principios rectores de las relaciones intergubernamentales (RIG): subsidiariedad, cooperación, coordinación y corresponsabilidad.

2. Más tiempo, a través de la habilitación a los estados y sus órganos constituyentes para establecer las bases para la elección de los ayuntamientos, su integración y la posibilidad de continuidad de los mismos.

3. Más recursos, mediante la implementación de un sistema que otorgue potestades tributarias a los ayuntamientos y al Distrito Federal (hoy Ciudad de México) para la recaudación de impuestos, vinculando el nivel de productividad y de consumo generado en sus comunidades, al ingreso que perciben.

Es de destacarse que el segundo punto es una realidad, debido a la reforma política-electoral 2014 en la que permite la reelección del Ayuntamiento por un periodo más. Lo que sigue siendo un anhelo es que se dote de mayores recursos a los municipios para que pueden impulsar su propio desarrollo. Por último, la implementación de principios rectores de las relaciones intergubernamentales, como son la subsidiariedad, cooperación, coordinación y corresponsabilidad, es importante señalar la definición de cada uno de estos, Galindo (2009) los define de la siguiente manera:

Principio de subsidiariedad: Rige la forma de distribución de facultades, responsabilidades, recursos y obligaciones, entre los entes del poder público, para su ejercicio y aplicación; no necesariamente deriva en descentralización, porque hay materias que, por motivos funcionales de costo/beneficio o de uniformidad institucional, deben asignarse a nivel central, por ejemplo: la defensa nacional y la política monetaria.

Federalismo cooperativo (principio de cooperación): Voluntad implícita en el proceder de cada ente de gobierno (federal, estatal, municipal) para colaborar recíproca y solidariamente en la atención a las responsabilidades que les son comunes, facultando a un Poder Federal para entenderse de las materias que además de ser comunes a todos los estados, requieren de una visión uniforme y exclusiva que sólo puede proveer un mismo ente gubernamental para toda la Unión, por ejemplo: la política monetaria, la defensa nacional, las relaciones exteriores, entre otras.

Principio de coordinación: Es indispensable que los órdenes de gobierno se coloquen en un mismo plano, es decir, como entes jurídicos que, si bien se entienden distintos, se erijan sin subordinación alguna entre ellos, puesto que todos y cada uno de los mismos deben verse invariablemente sometidos a una misma voluntad, que es precisamente la soberanía del pueblo mexicano. La cooperación es la necesidad de identificar todo vínculo institucional entre los órdenes de gobierno encaminados a un mismo fin, como una relación entre iguales, con diferentes tareas

y atribuciones, pero finalmente colocados en un mismo estadio jurídico donde el imperio de la ley es el único que merece absoluta e irrestricta sumisión.

Principio de corresponsabilidad: Implica la necesidad de cada orden de gobierno no sólo de mantenerse en aptitud de cumplir una obligación frente a los gobernados cuando actúa en coordinación con otro ente público, sino la obligación de responder por el adecuado ejercicio de las atribuciones que le corresponden en dicho marco.

Estos principios rectores de las relaciones intergubernamentales permiten que los tres órdenes de gobierno se coordinen en forma cooperativa, corresponsable y subsidiaria contribuyendo a elevar el grado de bienestar y una mejor calidad de vida de los municipios en México.

Los municipios en México requieren de un proceso de descentralización, con la existencia de un pleno federalismo, dotándolos de las atribuciones y competencias que le son esenciales; dar la oportunidad de que los municipios del país tengan la capacidad de desarrollarse por sí mismas, eliminar la intervención paternalista de los otros dos niveles de gobierno, dejando al municipio como actor principal de su propio desarrollo.

CAPÍTULO III
MARCO CONTEXTUAL

3.1 Historia del municipio

Uno de los relatos orales que se cuentan en el municipio sobre el origen del nombre de Huaquechula es que, en aquellos tiempos, cuando las primeras familias que poblaron el territorio, en su búsqueda de darle un nombre al lugar, un ave cantaba en los campos un peculiar sonido “huaq” “huaq” y las personas del lugar empezaron a decir “que chula”, y el resultado al unir las dos palabras surge un nombre para el municipio: Huaquechula. Pueden existir otros relatos sobre el origen del nombre.

Sin embargo, Carrillo nos dice, con respecto al significado del nombre, que:

...sustantivo nahua que se forma de las radicales cuatli, águila; quecholli, abreviación de tlah-quechol-tototl (tlahuitl, ocre rojo; quecholli, plumaje hermoso; tototl, ave, pájaro) “Pájaro de hermoso plumaje rojo”; lan variante tlan, junto: “Junto a las plumas hermosas de águila (1989, p. 61).

Motolinia (1971) (citado por Paredes, 1991) afirma que Quauhquechollan o Cuauhquechola o la Huehuhuaquechula (Huaquechula la vieja) estaba situado en lo que originalmente hoy es la ciudad de Atlixco o muy cercana a ella. En 1443 fueron expulsados de esa región al perder un enfrentamiento contra la alianza entre Calpan y el señorío Huexotzinca. Los sobrevivientes Huaquechultecas huyeron y se establecieron definitivamente en lo que actualmente es la región de Huaquechula.

La Historia Tolteca-Chichimeca relata la llegada de los Nonoalca en la zona montañosa de Huaquechula en 1168 d. c. (HTCH, 1976, pp. 48-49) citado por Paredes (1971). Posteriormente, en el siglo XV, estos grupos fueron sometidos por los Aztecas (Carrillo, 1989).

Durante la época de la conquista, después del ataque que organizó Pedro Alvarado a los de México-Tenochtitlán, Cuitlahuac, nuevo huey-tlatoani de México, envió embajadores a todas partes para que se unieran en defensa del Anáhuac, se revisaron los convenios anteriores, se redujeron los tributos y se les ofrecieron presentes a los tlatoanis o señores y se tomaron nuevos acuerdos de unidad. Algunos señoríos ya habían pactado con los conquistadores. En el caso de Huaquechula, se encontraba en momentos difíciles, por una parte, algunos miembros de la nobleza pedían unirse a Cortés y así separarse de la hegemonía

Mexica y por la otra algunos huaquechultecas estaban a favor de su soberanía y derechos locales y habían visto el trato brutal que les daban a los vencidos de Tepeaca, Acatzingo y Quecholac (Carrillo: 1989, p. 40).

Hernán Cortés en su Segunda Carta Relación” describe a la región de Huaquechula:

Esta ciudad Guacachula, está asentada en un llano, arrimada por la una parte a unos muy altos y ásperos cerros, y por la otra todo el llano la cercan dos ríos, a dos tiros de ballesta el uno del otro, que cada uno tiene muy altas y muy grandes barrancas. Y tanto, que para la ciudad hay por ellos muy pocas entradas, y las que hay son ásperas de bajar y subir, que apenas las pueden bajar y subir cabalgando. Y toda la ciudad está cercada de muy fuerte muro de cal y canto, tan alto como cuatro estados por de afuera de la ciudad, y por dentro está casi igual con el suelo. Y por toda la muralla va su petril tan alto como medio estado, para pelear tiene cuatro entradas tan anchas como uno puede entrar a caballo, y hay en cada entrada tres o cuatro vueltas de la cerca que encabalga en un lienzo en el otro; y hacia aquellas vueltas hay también encima de la muralla su petril para pelear. En toda la cerca tiene mucha cantidad de piedras grandes y pequeñas y de todas maneras con que pelean. Será esta ciudad de hasta cinco o seis mil vecinos, y tendrá de aldeas a ella sujetas otros tantos y más. Tiene muy gran sitio, porque dentro hay muchas huertas y frutas y flores a sus costumbres.

Bernal Díaz del Castillo en la “Verdadera Historia de la Conquista” citado por el autor antes mencionado, relata que fueron los de Huaquechula los que solicitaron la intervención de Cortés para desalojar la guarnición mexicana, que a mediados de septiembre de 1520 llegaron a Huaquechula 3000 soldados mexicanos a contener el avance de los españoles, debido a que los guerreros robaban y hacían daños a las mujeres del lugar. “Al ataque de huaquechula concurren, además de los aliados originales, los de Tepeaca, los de Acatzingo, los de Quecholac y los de Tecamahalco” (Carrillo, 1989: 41).

El INAFED (2010) señala que Huaquechula data del año 1110 de nuestra era, en que grupos indígenas Xicalancas y Teochichimecas se establecieron al norte de donde se encuentra hoy el pueblo. Hacia 1200, grupos nahuas efectuaran la segunda fundación, dos kilómetros al sur y la tercera y la definitiva fue tras haber sido sometida por los españoles a finales de septiembre de 1520. De 1510 a 1521 fue considerada en la ruta de la conquista, otorgándola en encomienda a Jorge de Alvarado, en 1524.

Asimismo, en el siglo XVII pasa a formar parte de la Corona, perteneció al antiguo distrito de Atlixco hasta 1895 en que se erigió en municipio libre por decreto del supremo gobierno, nombrándose cabecera al pueblo de Huaquechula.

El municipio de Huquechula a lo largo de su historia se ha nutrido de una llamativa y fascinante cultura, de las cuales se destacan, la celebración del 3 de mayo, día de la Santa Cruz; la fiesta patronal de 4 de octubre, de la cabecera municipal, a San Francisco de Asís, y la más conocida, nacional e internacionalmente, la fiesta del “Día de muertos” por sus altares monumentales.

3.2 Población, localización, límites y extensión

Huaquechula es uno de los 217 municipios que tiene al Estado de Puebla, de acuerdo con datos de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI tiene 24,787 habitantes, de los cuales 11,679 son hombres y 13,108 son mujeres.

El municipio se localiza en la parte centro oeste del estado de Puebla, De acuerdo con el INEGI (2009) su ubicación geográfica es entre los paralelos 18° 39' y 18° 52' de latitud norte; los meridianos 98° 22' y 98° 41' de longitud oeste; altitud entre 1 200 y 2 100 m. Ocupa el 0.68% de la superficie del estado, con una extensión territorial de 231.48 km².

Colinda al norte con los municipios de Atzitzihuacán y Atlixco; al este con los municipios de Atlixco, San Diego la Mesa Tochimiltzingo y Tepeojuma; al sur con los municipios de Tepeojuma, Tlapanala y Tepexco; al oeste con los municipios de Tepexco, Acteopan, Tepemaxalco y Atzitzihuacán.

Cabe señalar que los municipios con los que tiene una relación más cercana, de tipo comercial, laboral y académica (asistencia a escuelas del nivel medio y superior en su mayoría) es con el municipio de Atlixco, Tepeojuma e Izúcar de Matamoros, aunque éste último no colinda con Huaquechula, sin embargo, la distancia entre ellos es la misma que la de Atlixco.

En la siguiente imagen se muestra los municipios con los que colinda el municipio:

Mapa 1.

Municipio de Huaquechula



Fuente INEGI 2009. Límites del municipio de Huaquechula y nombre de los municipios con los que colinda.

Mapa 2.

Ubicación del municipio de Huaquechula en el estado de Puebla



Fuente: Tomado del sitio web de la Auditoría Superior del Estado de Puebla.

El municipio cuenta con 10 juntas auxiliares, que de acuerdo con Sánchez, Miranda y Reyes (2015), una junta auxiliar es un órgano ciudadano-vecinal que tienen la tarea de gobernar a un pueblo. Asimismo, de acuerdo con los autores, a este organismo se le reconoce como un cuarto orden de gobierno. El encargado del gobierno, tiene la función de juez de paz, facultado para mediar los conflictos menores entre vecinos, así como representa el primer contacto en situaciones cotidianas como una defunción para informar a las autoridades estatales. Las juntas auxiliares del municipio son: Cacaloxúchitl, Santiago Tetla, Tezonteopan de Bonilla, San Diego el Organal, Soledad Morelos, Teacalco de Dorantes, Tronconal, San Juan Huilulco, San Antonio Cuautla y Santa Ana Coatepec.

3.3 Contexto socioeconómico

De acuerdo con CONAPO (2015) el municipio de Huaquechula se encuentra en un grado Alto de marginación. La marginación es un fenómeno multidimensional y estructural originado, en última instancia, por el modelo de producción económica expresado en la desigual distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo. Asimismo, se asocia a la carencia de oportunidades sociales y a la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, pero también a privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar.

Por su parte, el CONEVAL (2015) en su estudio sobre el Rezago Social, ubica al municipio de Huaquechula en una posición media. El Índice de Rezago Social (IRS) permite ordenar las entidades federativas y municipios de mayor a menor grado de rezago social en un momento del tiempo. Es una medida en la que un solo índice agrega variables de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos en la vivienda, de calidad y espacios en la misma, y de activos en el hogar. Es decir, proporciona el resumen de cuatro carencias sociales de la medición de pobreza del CONEVAL: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a los servicios básicos en la vivienda y la calidad y espacios en la vivienda.

En cuanto a la medición de la pobreza, la población total en situación de pobreza es de 17,801 personas, de las cuales 4,241 se encuentran en pobreza extrema y 13,560 en pobreza moderada (CONEVAL, 2015).

Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias; y la pobreza extrema existe cuando una persona tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana (CONEVAL, s/f).

La población ocupada del municipio es un total de 7,735, de los cuales 5,673 son hombres y 2,062 son mujeres. El 63.96% se dedica al sector primario, el sector secundario el 11.12%, el sector comercio el 9.40%, y, por último, el sector servicios el 13.69% (INEGI, 2015).

El municipio de Huaquechula se encuentra en la transición de lo rural a lo urbano (semiurbano). Asimismo, en el estado de Puebla, es la segunda tipología con el mayor número de municipios. Las principales características de esta tipología, son las siguientes:

- Más del 50% de la población habita en localidades de 2,500 a 15,000 habitantes, con una población general que oscila entre los 10,000 y 30,000 habitantes.
- Cambios en la estructura de los asentamientos humanos con tendencia a la urbanización.
- Fuerte presión sobre todo de tipo de infraestructura.
- Cambios en la dieta promedio con tendencia a la sustitución del consumo del maíz por otros productos.
- Densidades medias de población.
- Ingresos per cápita de nivel intermedio.

- Producción compartida para el autoconsumo y el intercambio, principalmente de actividades primarias y manufacturas.
- Fuertes movimientos migratorios locales y hacia las áreas urbanas.
- Especulación con el suelo urbano.
- Incipiente actividad industrial.
- Sus asentamientos humanos se caracterizan por ser poblados pequeños y una comunidad importante.
- En servicios públicos de agua potable y alcantarillado, se caracterizan por existir insuficiencia en este servicio.
- Servicio insuficiente en alumbrado público y vialidad en la mayor parte de los centros de población.
- Servicios insuficientes en parques, jardines, escuelas, museos, centros culturales y sociales, canchas deportivas, centros de salud y mercados.
- Servicio deficiente en rastro y panteón (Pérez, 2014, p. 328).

En los municipios que se encuentran en el proceso de transición de lo rural a lo urbano, la Población Económicamente Ocupada está dividida entre los sectores económica: primario, secundario y terciario. Las diferentes ocupaciones que desempeña la población se agrupan en tres grandes bloques o sectores económicos: las actividades primarias incluyen labores que se caracterizan por el aprovechamiento de los recursos naturales como: suelo, agua, vegetación y fauna. Con la utilización de estos recursos se pueden desarrollar diferentes actividades económicas, entre las que destacan: agricultura, ganadería, explotación forestal y pesca. Las actividades secundarias se refieren a la minería y a la transformación de los recursos obtenidos de la naturaleza; por ejemplo: la industrialización de alimentos y textiles. Las terciarias abarcan lo referente al comercio y la prestación de servicios entre ellos: transporte, turismo, salud, educación y otros (Pérez, 2014).

3.4 Contexto político-administrativo

El municipio de Huaquechula actualmente es gobernado por la Coalición Juntos Haremos Historia, formado por el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), Partido del Trabajo (PT) y Partido Encuentro Social (PES) para un periodo de tres años 2018-2021. El Ayuntamiento está formado por seis Regidores por el principio de Mayoría Relativa de la coalición Juntos Haremos Historia; y dos

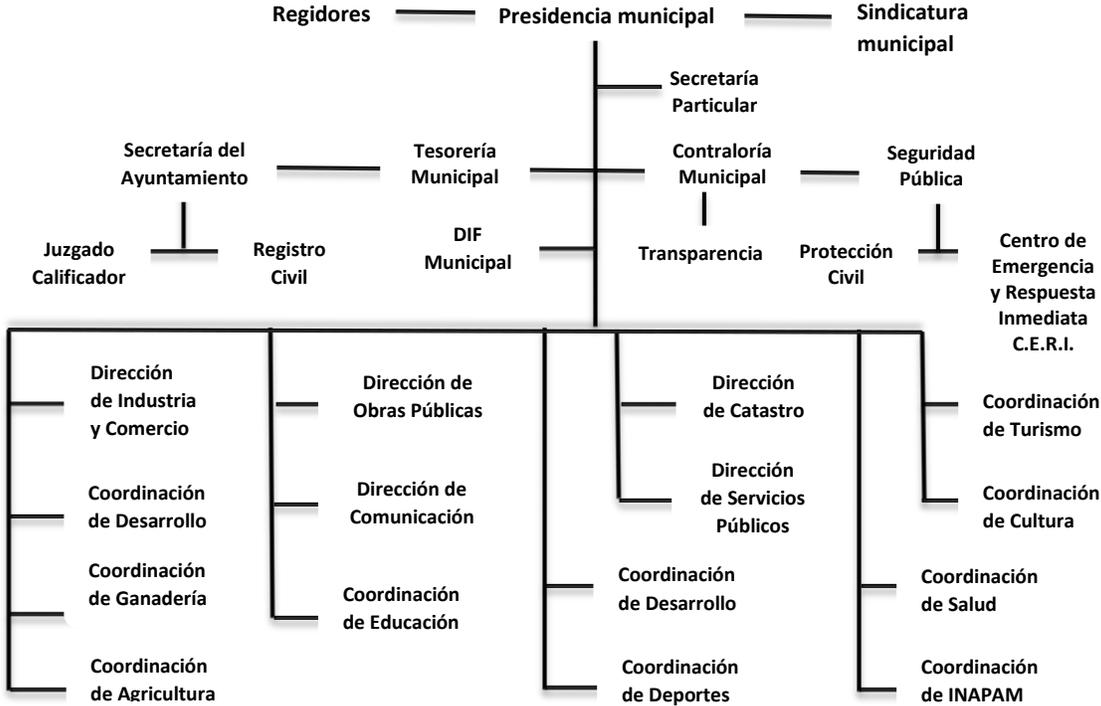
de representación proporcional, uno de la coalición Por México al Frente formado por el Partido Acción Nacional (PAN), Movimiento Ciudadano (MC) y Partido de la Revolución Democrática (PRD); y el otro del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Instituto Electoral del Estado de Puebla, s/f).

Los dos regidores por el principio de representación proporcional no representan oposición para el Ayuntamiento, se esperaba que hubiera críticas, cuestionamientos, propuestas para mejorar la administración pública municipal, sin embargo, esto no sucede así.

La administración pública del municipio de Huaquechula está formado como lo muestra el siguiente esquema:

Esquema 1.

Organigrama del Municipio de Huaquechula



Fuente: Elaboración propia. En base a la información contenida en la página oficial del Ayuntamiento, <http://huaquechula.gob.mx/>.

Para el cumplimiento de los compromisos que propuso en campaña, en los siguientes párrafos se presenta el Plan de Desarrollo Municipal 2018-2021,

publicado en su página de internet institucional, del cual se destaca la siguiente información relevante:

a) Filosofía Institucional

Misión

Somos un Gobierno Municipal emanado del pueblo que trabaja con orden y con responsabilidad para el bienestar de los hombres y de las mujeres por igual.

Visión

Ser una administración que se mantiene unida al pueblo y que cumple con sus compromisos con todas las comunidades sin distinciones.

Valores

- Reconocer y respetar los derechos humanos y la equidad de género en nuestras acciones.
- Responsables en el ejercicio de los recursos del pueblo.
- Sensibles y transparentes con el pueblo.
- Apegados en todo momento a los que disponen nuestras leyes.
- Dialogar siempre con madurez y con el mejor ánimo de para sumar esfuerzos

La filosofía institucional del Ayuntamiento del Huaquechula señala representar los compromisos, valores, aspiraciones y prioridades fundamentales con los cuales se lleva a cabo sus funciones y reflejando el compromiso y responsabilidad con las personas interesadas en esta labor.

La Misión del Ayuntamiento señala representar la justificación de su existencia, responde a las demandas de las personas interesadas, asimismo describe su propósito fundamental, que es la de generar bienestar para las personas del municipio.

Por su parte, la Visión, señala lo que se desea alcanzar en un futuro a largo plazo que inspira y guía a cada uno de los que trabajan en esta Institución.

En cuanto a los valores, muestran la base sobre la que da sustento la labor de la Ayuntamiento, así como el comportamiento de su gestión.

b) Estrategias Transversales

1. Principio pro persona o pro homine: Referente a la obligación que se tiene como autoridad de aplicar las normas en el ámbito de su competencia, favoreciendo en todo momento a la persona.
2. Perspectiva de Género: Implica que los objetivos, metas, programas y acciones que se ha trazado el Ayuntamiento procuren la igualdad entre mujeres y hombres e impulsen el empoderamiento de las niñas y las mujeres de Huaquechula.
3. Autodeterminación de los Pueblos: El reconocimiento, respeto y garantía a la libre determinación y autonomía de los pueblos originarios para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
4. Protección integral de niñas, niños y adolescentes: Significa respetar, asumir y promover lo dispuesto en la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a fin de que las políticas públicas municipales plasmadas en este documento, garanticen que las niñas, niños y adolescentes del Municipio, ejerzan su derecho a decidir y a opinar lo que consideren que es mejor para ellos.
5. Sostenibilidad: Actuar con responsabilidad en el diseño de las políticas públicas municipales en donde se promueva el cuidado, la protección y el uso racional de lo que la naturaleza le ha dado a Huaquechula, a fin de elevar paulatinamente el bienestar de nuestras familias.
6. Transparencia y Acceso a la Información Pública: Enfocado a un efectivo combate a la corrupción, que obliga y compromete al Ayuntamiento a dar a conocer los que hace, cuánto dinero asignará a programas y proyectos, así de su ejercicio.

c) Ejes de Gobierno

Eje 1. Administración Austera y Controlada, al Servicio del Pueblo: Alinear las capacidades institucionales del Ayuntamiento para ofrecer al pueblo un gobierno municipal ordenado y ocupado en la reconciliación social.

Eje 2. Obras y Servicios Públicos Municipales orientados en la Opinión del Pueblo: Propiciar la participación del pueblo en las decisiones que se tomen en materia de inversión en infraestructura y en servicios públicos municipales, de tal manera que se mejoren los resultados.

Eje 3. Bienestar para el Pueblo en Perspectiva de Género: Procurar el bienestar de las familias del pueblo, a partir del desarrollo social y humano de los hombres y de las mujeres.

Esta y otra información se puede consultar en la página electrónica oficial del Ayuntamiento de Huaquechula.

La filosofía institucional, estrategias, y ejes de gobierno son solo palabras escritas, debido que estas no se reflejan en acciones que propicien un cambio en la situación del municipio, la pobreza, bajas oportunidades de estudio, infraestructura insuficiente, servicios públicos precarios son la constante en el municipio.

Los retos son muchos para la administración pública municipal de Huaquechula, el conocimiento de sus capacidades de gestión es un paso importante para empezar a mejorar la situación dentro de la administración, misma que se verá reflejada en el exterior, generando soluciones prácticas, eficaces y eficientes para la atención de las demandas y problemas de la sociedad.

CAPÍTULO IV

**ESTUDIO SOBRE LAS CAPACIDADES DE GESTIÓN PÚBLICA
DEL GOBIERNO DE HUAQUECHULA**

4.1 Capacidades de gestión pública municipal

Herrera y Colín (2014) señalan que la *gestión* es la “capacidad que tienen los actores de una organización para operarla en función de objetivos específicos. La operación de la organización implica obtener, manejar, poner en marcha y coordinar diferentes recursos, así como evaluar los resultados obtenidos conforme lo proyectado” (p. 123). Asimismo, entre mayor sea la capacidad de operación, mayor será la posibilidad de lograr los objetivos. La gestión pública municipal corresponde a la capacidad de los actores gubernamentales para operar los procesos municipales que permitan la consecución de los objetivos sociales (demandas y necesidades ciudadanas).

Estos autores señalan que las capacidades de gestión pública, se clasifican en tres dimensiones: capacidad administrativa, financiera y política, las cuales se sustentan en el modelo burocrático, inspirada en la concepción organizacional weberiana, centrada en la racionalidad instrumental (racionalidad medio-fin), la cual trata sobre la relación entre los fines que persigue el gobierno y los medios que utiliza para lograrlos.

4.2 Indicadores sobre las capacidades de gestión pública

En la siguiente tabla se presentan las características de los indicadores de las capacidades de gestión: administrativa, financiera y política.

Tabla 4.

Características de las tres dimensiones que conforman las capacidades de gestión pública.

Capacidad administrativa	Capacidad financiera	Capacidad política
Señala los recursos humanos y organizacionales que dan soporte a los procesos municipales. <ul style="list-style-type: none">• Sistema de reglas (normas escritas) que	Se refiere a los recursos económicos del gobierno municipal (parte de su hacienda pública) y cómo los utiliza para operar sus procesos (finanzas públicas). <ul style="list-style-type: none">• Autonomía financiera: determina los ingresos que genera el propio municipio a través de impuestos,	Comprende el trabajo de negociación que hace el Ayuntamiento: <ul style="list-style-type: none">• Grado de relación y asociación con otros niveles de gobierno, con

<p>regula el ejercicio gubernamental.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los procesos de gestión se encuentran estandarizados y hay formas específicas para tomar decisiones. • La comunicación al interior del gobierno es formal, se da mediante documentos para asegurar la correcta y unívoca interpretación de los actos. • Las tareas son especializadas, no pueden ampliarse por iniciativa propia, se encuentran detalladas en manuales. • La organización es jerárquica o piramidal. • La selección del personal se halla en función de méritos y capacidades, se hace mediante procedimientos previamente regulados. 	<p>derechos, productos y aprovechamientos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dependencia de recursos: especifica la dependencia que tiene el gobierno local de los recursos principalmente por dos ramos: aportaciones federales (Ramo 33) y participaciones federales (Ramo 28). • Presión fiscal: determina el monto que cada habitante aporta a los ingresos propios del municipio. • Apalancamiento financiero: muestra la capacidad que tiene el gobierno local para respaldar su deuda con base en los ingresos propios y las participaciones federales que recibe. • Capacidad financiera administrativa: mide la capacidad para cubrir los gastos de operación del municipio con ingresos de libre destinación. • Capacidad de inversión: proporción resultante de la inversión realizada por el gobierno municipal con respecto a los ingresos totales. La inversión se puede hacer en la adquisición de bienes muebles-inmuebles, en obras públicas y/o en la compra de opciones financieras. 	<p>organismos privados, con organizaciones no gubernamentales, con partidos políticos y con la misma ciudadanía. Se trata de las relaciones que facilitan la creación de entornos favorables para alcanzar los objetivos sociales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel de cohesión y cooperación que existe al interior del Ayuntamiento.
---	---	---

Fuente: Elaboración propia en base a Herrera y Colín (2014).

Herrera y Colín (2014) hicieron un estudio sobre los municipios en transición o semiurbanos del estado de Michoacán, el cual tuvo como objetivo determinar el grado de consolidación de las capacidades de gestión pública de éstos. Los indicadores que utilizó se presentan en la Tabla 5.

Tabla 5.

Indicadores sobre las capacidades de gestión de los gobiernos de los municipios semiurbanos

Capacidad administrativa	Capacidad financiera	Capacidad política
1. Cantidad de personal total ocupado en la administración pública municipal.	1. Autonomía financiera	1. Relación política entre los miembros del Ayuntamiento.
2. Proporción de personal directivo con respecto a la cantidad de personal total.	2. Dependencia de recursos.	3. Relación del Ayuntamiento con la administración pública municipal en los proyectos de desarrollo.

3. Proporción de personal técnico con respecto a la cantidad de personal total.	3. Presión fiscal	3. Relación del gobierno municipal con el gobierno federal.
4. Proporción de personal administrativo con respecto a la cantidad de personal total	4. Apalancamiento financiero.	4. Relación del gobierno municipal con el gobierno estatal.
5. Manuales de perfiles de puestos.	5. Capacidad financiera administrativa	5. Relación del gobierno municipal con otros gobiernos municipales.
6. Procedimientos de reclutamiento y selección de personal.	6. Capacidad de inversión.	6. Vínculos del gobierno municipal con organizaciones no gubernamentales.
7. Cursos de inducción para el personal contratado.		7. Vínculos del gobierno municipal con las empresas ubicadas en el municipio.
8. Programas de capacitación para el personal ocupado.		8. Relación del gobierno municipal con los partidos políticos que operan en el municipio.
9. Sistema de reconocimientos (incentivos, diplomas) para el personal ocupado.		
10. Sistema de promoción y desarrollo de servidores públicos.		
11. Rotación del personal directivo.		
12. Rotación del personal técnico		
13. Rotación del personal administrativo.		
14. Grado académico de los miembros del Ayuntamiento (propietarios y suplentes).		
15. Grado académico de la planta directiva.		
16. Grado académico de la planta técnica		
17. Grado académico de la planta administrativa.		
18. Experiencia en el sector público de los miembros del Ayuntamiento (propietarios y suplentes).		
19. Experiencia en el sector público del personal directivo.		
20. Experiencia en el sector público del personal técnico.		
21. Experiencia en el sector público del personal administrativo.		
22. Ordenamiento y sistematización de los procesos de operación		

Fuente: Herrera y Colín (2014), basado en INAFED (2010,2004) y Sánchez, Tovar y Sánchez (2003).

Para obtener un resultado, sobre las capacidades de gestión de los ayuntamientos, los autores utilizaron la métrica utilizada en el Esquema 2. El índice de capacidad de gestión del gobierno municipal con definición semi-urbana corresponde al promedio de los tres índices generados (administrativo, financiero y político). Este índice marca la capacidad que tiene el gobierno local para responder a las demandas y exigencias de la sociedad local. Al mismo tiempo, proporciona una base numérica para analizar la influencia que tiene sobre el desempeño municipal. El cálculo del índice se obtiene mediante la siguiente ecuación:

Esquema 2.

Índice de capacidad de gestión



Fuente: Elaboración propia en base a Herrera y Colín (2014).

En la Tabla 6 se muestran los parámetros de cada uno de los índices, se utilizan cinco niveles de clasificación, debido a que se contemplan cinco respuestas/escenarios. Esta escala permite conocer el estado en el que se encuentra el indicador, si es totalmente inaceptable, inaceptable, por debajo de lo aceptable o, incluso, aceptable, sin embargo, es necesario diseñar acciones o medidas que puedan pasarlo al nivel de totalmente aceptable.

Tabla 6.

Métrica de medición de los indicadores

Capacidad de gestión totalmente inaceptable	Capacidad de gestión inaceptable	Capacidad de gestión por debajo de lo aceptable	Capacidad de gestión aceptable	Capacidad de gestión totalmente aceptable
---	----------------------------------	---	--------------------------------	---

1	2	3	4	5
0.20-0.35	0.36-0.51	0.52-0.67	0.68-0.83	0.84-1.00

Fuente: Herrera y Colín (2014).

Por lo tanto, para obtener un resultado para cada dimensión (administrativa, financiera y política, se hizo de la siguiente manera:

Capacidad administrativa totalmente inaceptable	Capacidad administrativa inaceptable	Capacidad administrativa por debajo de lo aceptable	Capacidad administrativa aceptable	Capacidad administrativa totalmente aceptable
1	2	3	4	5
0.20-0.35	0.36-0.51	0.52-0.67	0.68-0.83	0.84-1.00

Capacidad financiera totalmente inaceptable	Capacidad financiera inaceptable	Capacidad financiera por debajo de lo aceptable	Capacidad financiera aceptable	Capacidad financiera totalmente aceptable
1	2	3	4	5
0.20-0.35	0.36-0.51	0.52-0.67	0.68-0.83	0.84-1.00

Capacidad política totalmente inaceptable	Capacidad política Inaceptable	Capacidad política por debajo de lo aceptable	Capacidad política aceptable	Capacidad política totalmente aceptable
1	2	3	4	5
0.20-0.35	0.36-0.51	0.52-0.67	0.68-0.83	0.84-1.00

Fuente: Herrera y Colín (2014).

La metodología anteriormente señalada es la que se utilizará para medir las capacidades de gestión pública del ayuntamiento de Huaquechula. El índice de capacidad de gestión se clasifica con base en una escala dividida en cinco niveles: 0.20 a 0.35 indica una capacidad de gestión totalmente inaceptable, donde el gobierno local no cuenta con ninguna de las capacidades de gestión que permiten desarrollar sus procesos productivos de manera suficiente; de 0.36 a 0.51 señala una capacidad de gestión inaceptable, casi no se cuenta con las capacidades de gestión para realizar el quehacer público municipal de forma suficiente; de 0.52 a 0.67 presenta una capacidad debajo de lo aceptable, sólo se cuenta con algunas capacidades, pero son insuficientes todavía para implementar procesos productivos municipales con calidad; de 0.68 a 0.83 apunta una capacidad de gestión aceptable,

se cuenta con casi todas las capacidades de gestión para desarrollar operaciones en términos suficientes; y de 0.84 a 1.00 refleja una capacidad de gestión totalmente aceptable, se cuenta con todas las capacidades de gestión para implementar procesos productivos municipales de manera suficiente.

Por ejemplo, para construir el índice de capacidad administrativa se suman los resultados obtenidos en las 22 preguntas contenidas en esta dimensión, por ejemplo, si todas las respuestas se ubican en el segundo intervalo, cuyo valor es de 2, la sumatoria sería 44. Luego, se saca la proporción correspondiente con respecto al máximo total que se puede lograr (el máximo total sería 110, pues son 22 preguntas y el valor del intervalo más alto es de 5), es decir, el índice de capacidad administrativa sería de 0.40 (44/110). De la misma manera se hará con los indicadores para medir la capacidad financiera y política (Herrera y Colín, 2014). En el siguiente cuadro se muestra la forma de medición de los indicadores.

Tabla 7.

Ejemplo de medición de los indicadores de gestión pública para el Ayuntamiento de Huaquechula

Preguntas	Respuestas/Escenarios					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
¿Qué permanencia tiene el personal directivo en su puesto?	Menos del 10% con permanencia mayor a un año	Entre el 10% y 19% con permanencia mayor a un año	Entre el 20% y 29% con permanencia mayor a un año	Entre el 30% y 40% con permanencia mayor a un año	Más del 40% con permanencia mayor a un año	Documentos del área de recursos humanos

Fuente: Herrera (2011).

4.3 Análisis de las capacidades de gestión pública del gobierno de Huaquechula

Para el análisis de las capacidades de gestión pública del Ayuntamiento de Huaquechula se aplicó un cuestionario con la finalidad de obtener información y evidencias documentales, así como para identificar áreas de oportunidad que puedan ser desarrolladas para mejorar las capacidades de gestión.

El cuestionario tiene 37 preguntas, fundamentadas en las tres dimensiones: Capacidad administrativa (22), capacidad financiera (7), y capacidad política (8). Las preguntas de cada una de las dimensiones están orientadas a identificar el grado de consolidación de las capacidades de gestión pública del gobierno de Huaquechula.

Después de haber realizado la investigación de campo y documental los resultados que se obtuvieron se presentan en las siguientes tablas. Asimismo, se describen los puntos en los que el gobierno de Huaquechula presenta deficiencias en la dimensión administrativa, financiera y política.

Nivel de consolidación de la capacidad administrativa

Tabla 8.

Capacidad administrativa

Capacidad administrativa totalmente inaceptable	Capacidad administrativa inaceptable	Capacidad administrativa por debajo de lo aceptable	Capacidad administrativa aceptable	Capacidad administrativa totalmente aceptable
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84
0.59				

Fuente: Elaboración propia con base en la investigación documental.

El 0.41 restante corresponden a las deficiencias administrativas que tiene el gobierno de Huaquechula:

1. Tiene un alto número de personal, el cual representa una barrera para la profesionalización, debido a que involucra a un número mayor de servidores, asimismo genera un aumento en el gasto corriente. En el personal directivo es en el que se encuentra el mayor número de personal, seguido por el personal técnico.
2. Se carece de manuales o catálogos de perfiles de puestos y no se realizan procedimientos para el reclutamiento y selección de personal para la contratación de los recursos humanos que ocupan las diferentes áreas de la administración pública municipal.

3. No se realizan cursos de inducción para el personal contratado. Solo se da una breve plática informal sobre las funciones que desempeñará. Después de eso, las funciones del personal contratado se aprenden a prueba y error. Los programas de capacitación son esporádicos.

4. No se cuenta con un sistema de reconocimiento y promoción de los servidores públicos. No existen incentivos que hagan sentir al servidor público valorado y comprometido con el gobierno municipal.

5. La experiencia y grado académico del personal del Ayuntamiento es incongruente con las habilidades profesionales que se requieren para ocupar el puesto laboral. Esta incongruencia genera una gran limitación para definir, diseñar, ejecutar y evaluar programas y políticas municipales.

6. Solo algunos de los procesos de operación que realizan las diferentes áreas de la administración pública municipal están sistematizados y ordenados.

Nivel de consolidación de la capacidad financiera

Tabla 9.

Capacidad financiera

Capacidad financiera totalmente inaceptable	Capacidad financiera inaceptable	Capacidad financiera por debajo de lo aceptable	Capacidad financiera aceptable	Capacidad financiera totalmente aceptable
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84
		0.51		1.00

Fuente: Elaboración propia con base en la investigación documental.

El 0.49 restante corresponden a las deficiencias financieras que tiene el gobierno municipal de Huaquechula.

1. Los ingresos propios que genera el gobierno municipal son muy bajos con respecto al total de ingresos que recibe.

2. La dependencia de los recursos provenientes del orden federal es muy alta, sin estos recursos prácticamente los gobiernos municipales quedarían parados. Esta excesiva dependencia ha generado dinámicas negativas en sus capacidades de

recaudación. Los impuestos locales más importantes provienen de impuestos sobre el patrimonio (predial) e impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles.

3. Gran parte del gasto corriente se queda en salarios.

4. La aportación realizada por cada ciudadano a la financiación de las operaciones del gobierno municipal es muy bajo (presión fiscal).

5. El gobierno municipal no tiene la capacidad para solventar su operación con sus ingresos propios y depende en gran medida de las participaciones federales que recibe. Su funcionamiento es caro.

Nivel de consolidación de la capacidad política

Tabla 10.

Capacidad política

Capacidad política totalmente inaceptable	Capacidad política inaceptable	Capacidad política por debajo de lo aceptable	Capacidad política aceptable	Capacidad política totalmente aceptable
0.20	0.36	0.52	0.68	1.00
		0.48		

Fuente: Elaboración propia con base en la investigación documental.

El 0.52 restante corresponden a las deficiencias políticas que tiene el gobierno municipal de Huaquechula.

1. La relación con el gobierno federal y estatal se da únicamente cuando traen algún apoyo, ya sea en especie o dinero en efectivo, y en la apertura o término de una obra pública. El municipio se encarga de organizar y comunicar a las personas de la comunidad que va a recibir el apoyo.

2. La vinculación del gobierno municipal con las empresas (pequeñas, medianas y grandes), con las organizaciones no gubernamentales, con los partidos políticos del municipio es débil. Así como la relación con gobiernos de otros municipios. En conclusión, se cierra a su simple actuación.

Con los resultados obtenidos se obtuvo el grado de consolidación de las capacidades de gestión pública del gobierno de Huaquechula. El promedio de los índices de capacidad administrativa, financiera y política del gobierno de Huaquechula corresponde, finalmente, a su índice de capacidad de gestión pública.

El resultado es el siguiente:

Tabla 11.

Índice de capacidad de gestión pública del gobierno de Huaquechula

Capacidad de gestión totalmente inaceptable	Capacidad de gestión inaceptable	Capacidad de gestión por debajo de lo aceptable	Capacidad de gestión aceptable	Capacidad de gestión totalmente aceptable
0.20	0.36	0.52 ↑	0.68	0.84
0.53				

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de los tres índices de capacidad administrativa, financiera y política.

El resultado de la investigación dio como resultado que posee capacidades de gestión pública por debajo de lo aceptable. Esto significa que sus capacidades resultan insuficientes para desarrollar las funciones básicas con calidad mínima requerida.

Incluso, solo por un punto abajo, se podría considerar todavía en el nivel de “capacidad de gestión inaceptable”. De los tres índices obtenidos, la de capacidad administrativa obtuvo un puntaje más elevado, que corresponde al 0.59, sin embargo, aún se ubica en el nivel de “capacidad de gestión por debajo de lo aceptable”.

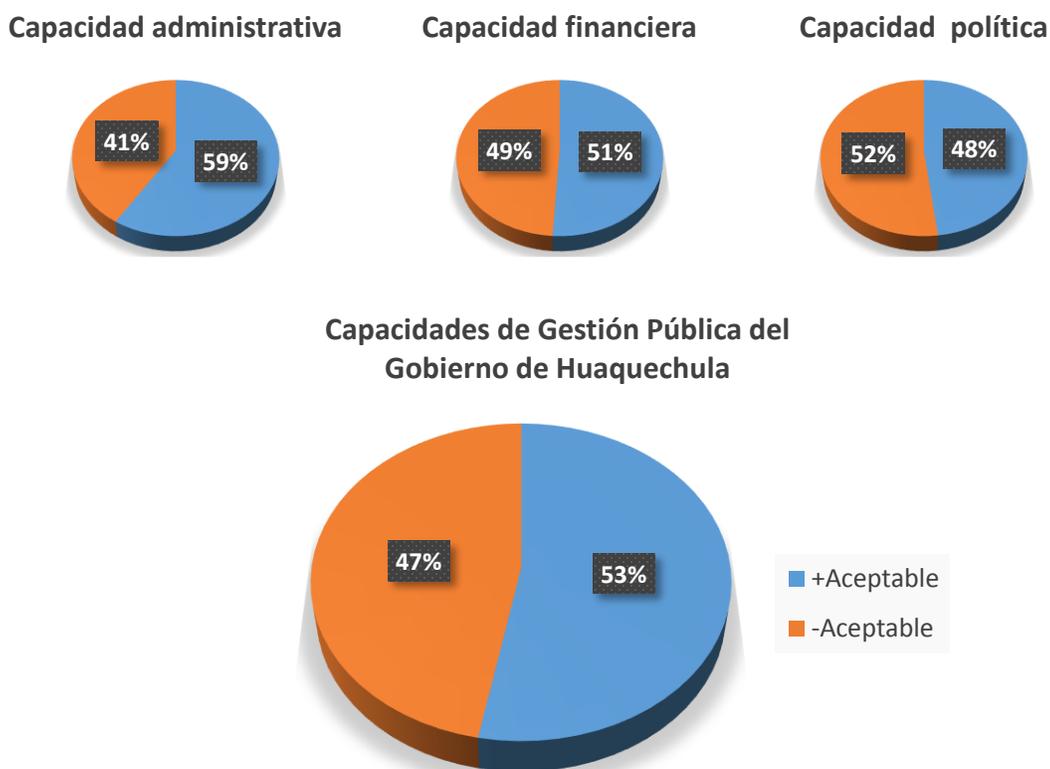
Por su parte, los índices de capacidad de gestión financiera y política se ubican en el nivel de “capacidad de gestión inaceptable”. Estas capacidades de gestión se encuentran aún más débiles en el gobierno de Huaquechula.

El índice de capacidades de gestión pública del gobierno de Huaquechula se ubica en el nivel por debajo de lo aceptable, esto tiene como consecuencia que no pueda satisfacer las necesidades y demandas de la población de Huaquechula.

En las siguientes gráficas se presentan los resultados de los indicadores de gestión pública administrativa, financiera y política que se obtuvieron del gobierno de Huaquechula.

Gráfica 1.

Índice de Capacidades de Gestión Pública del gobierno de Huaquechula.



Fuente: Elaboración propia.

A partir de los resultados obtenidos de la capacidad administrativa, financiera y política del gobierno de Huaquechula, se destacan algunos datos relevantes, uno de ellos es el grado académico del personal del gobierno municipal.

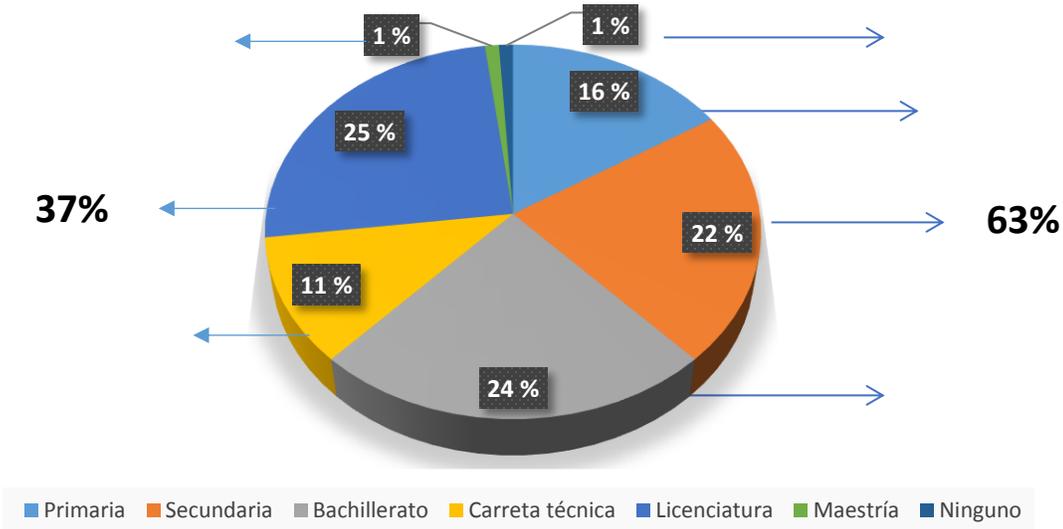
El municipio, de acuerdo con la currícula de funcionarios publicada en la Plataforma Nacional de Transparencia, y cotejada con el apartado de sueldos que percibe el personal, igualmente publicada en esta Plataforma, tiene un total de 132 servidores públicos, de los cuales, el 37% del personal tiene un grado académico de nivel superior y posgrado, en contraste, los que tienen el nivel básico es el 38%, si a este porcentaje se suma al personal que tiene bachillerato 24%, más el 1% del

que no posee ningún grado académico, suma un total de 63% del personal que no posee un título universitario.

En la siguiente gráfica se muestra el grado académico del personal de la administración pública municipal de Huaquechula.

Gráfica 2.

Grado académico del personal del gobierno de Huaquechula



Fuente: Elaboración propia

Para corroborar que efectivamente poseen un título universitario, técnico o posgrado, se revisó en el sitio de internet del Registro Nacional de Profesionistas, de la Secretaría de Educación Pública. En este sitio, se encuentra a disposición pública y mediante un buscador, al ingresar el nombre y apellidos de una persona, muestra el nombre de la institución, año de expedición y número de cédula.

De los servidores públicos que dicen tener licenciatura, solo el 58% del total, se encuentra registrado en este sitio, lo que significa, que no cuentan con constancias oficiales que acrediten sus conocimientos adquiridos de licenciatura. En cuanto a los servidores públicos que poseen una carrera técnica, solo el 40% se encuentra registrado en este sitio. Por su parte, el único funcionario público de la administración pública municipal que posee maestría, si se encuentra en el Registro

Nacional de Profesionistas. Esto se reduce a que, del total del personal que dice tener una carrera técnica, licenciatura o maestría, solo el 53%, puede demostrar que efectivamente tiene un nivel educativo de carrera técnica, licenciatura o maestría.

Otros de los aspectos relacionados con la capacidad administrativa, tiene que ver con la experiencia en el sector público del personal del gobierno de Huaquechula, tomando en cuenta que la falta de estudios universitarios se podría compensar con la experiencia del personal contratado, sin embargo, los resultados indican lo contrario.

La experiencia en el sector público del personal del municipio tan solo es del 28.79%, mientras que para el personal que trabajó en el sector privado, escolar o académico, antes de trabajar en el gobierno municipal es del 71.22%. En la siguiente tabla se hace un desglose por nivel académico.

Tabla 12.

Experiencia laboral del personal del gobierno de Huaquechula con respecto a su grado académico

Grado académico	% del personal total	Experiencia laboral			
		Ámbito público	Ámbito privado	Ámbito escolar	Ámbito académico
Primaria	16%	19.05%	71.43%	9.52%	0.00%
Secundaria	22%	31.03%	62.07%	6.90%	0.00%
Bachillerato	24%	31.25%	65.63%	3.13%	0.00%
Carrera técnica	11%	13.33%	66.67%	20.00%	0.00%
Licenciatura	25%	39.39%	57.58%	0.00%	3.03%
Maestría	1%	0.00%	100%	0.00%	0.00%
Ninguno	1%	0.00%	100%	0.00%	0.00%

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a los resultados obtenidos, los servidores públicos que laboran en el gobierno municipal no son ni los más preparados ni tampoco los que tienen una trayectoria amplia en el sector público. Asimismo, no existe un manual o catálogo de perfil de puestos, ni tampoco existe un sistema de reconocimiento y

promoción para ellos, esto con la finalidad de motivar a la planta laboral para un mejor desempeño en su trabajo.

En cuanto a las capacidades financieras a destacar, es la relacionada con la recaudación del municipio de Huaquechula. Los datos que se obtuvieron señalan que, del ingreso total del gobierno municipal, los ingresos propios representaron para 2019, solo el 5.95%, y para 2020, en su Ley de Ingresos, contempla un ingreso propio del 5.06%.

La impopularidad de los impuestos, aunado a la constante búsqueda por puestos de elección por los miembros del Ayuntamiento, el gobierno municipal no impulsa el cobro de impuestos. Con ingresos propios suficientes el municipio sería capaz de complementar los recursos que le otorga la federación y el Estado, y de esta manera, estaría en una mejor posición para dar respuesta a las demandas y necesidades de la población.

La recaudación del municipio depende mucho de la calidad del gasto. Los recursos destinados a la infraestructura son bien vistos por la ciudadanía, debido a que sus contribuciones se ven reflejadas en algo que facilita su vida diaria. Por su parte, el gasto corriente, aunque se reconoce que es necesario para otorgar los bienes y servicios públicos, en el pago de sueldos y salarios, es la parte más grande de este tipo de gasto, sin embargo, representa un asunto prioritario para el gobierno municipal, es más fácil recortar la inversión que recortar al personal, debido a los costos políticos y monetarios que representa llevar a cabo esta acción, el elevado gasto corriente es un problema estructural del municipio.

Esta situación se relaciona con la contratación de personal sin experiencia y con grados académicos bajos, es decir, la planilla ganadora en las elecciones ha buscado retribuir a quienes contribuyeron en la campaña, otorgándoles un puesto en la administración pública municipal, sin tener en consideración el mérito académico o experiencia.

En cuanto a las relaciones del gobierno municipal de Huaquechula con el gobierno estatal, federal, con gobiernos de otros municipios, con organizaciones no

gubernamentales, con el sector empresarial, o con otros partidos políticos es baja, Por lo tanto, la definición de los problemas públicos, la ejecución y su evaluación, se da de una manera centralizada, sin tomar en cuenta formas de coordinación, es decir, con organismos distintos al del gobierno municipal, desde una perspectiva de la gobernanza.

Asimismo, aunque la presente tesis se trató sobre medir el grado de consolidación de las capacidades de gestión pública del gobierno de Huaquechula, indirectamente, se puso a prueba la transparencia y rendición de cuentas. En el proceso de la investigación documental y de campo, la respuesta de las autoridades municipales fue negativa en cuanto a la entrega de información, argumentando que es información confidencial y que, por órdenes del Ayuntamiento, no podían permitir el acceso a la documentación solicitada.

La Secretaría General del Ayuntamiento, en los primeros acercamientos, su actitud fue participativa. Sin embargo, en la presentación del cuestionario (indicadores de gestión administrativa, financiera y política) se negaron a entregar la información que pudiera contestar cada una de las preguntas. La primera negativa fue que la información solicitada sería consultada en cabildo, quienes tomarían la decisión de entregar o no la información, y que finalmente, la decisión tomada fue la de no proporcionar la información.

Con Contraloría la situación fue similar, el argumento fue el mismo: es información confidencial y que no existía garantía de que la información solicitada sea utilizada para fines académicos.

Ante esta negativa, la información obtenida fue recopilada mediante entrevistas a mandos medios (sin la posibilidad de obtener acceso a la información en físico) y por la información publicada en el portal de transparencia y en su página de internet del gobierno municipal y mediante solicitudes en el Portal de Transparencia.

4.4 Posibles medidas para mejorar las capacidades de gestión pública del gobierno de Huaquechula

Los modelos de gestión han cursado (en planteamientos teóricos) del burocrático a la Nueva Gestión Pública, y de ésta, a la Gobernanza. Sin embargo, cada uno de estos modelos no pretenden remplazar a un modelo de gestión, sino que coexisten entre ellos (Prats, 2005).

En este sentido, Herrera y Colín (2014) enfatiza que la mayor transformación posible en la gestión del municipio semiurbano no está en el cambio radical de modelo, sino en la consolidación y/o reformulación de las capacidades existentes, generando cambios simultáneos que sean capaces de crear gobiernos que funcionen mejor y que lo hagan de manera democrática.

Para mejorar la gestión pública, gobierno de Huaquechula debe hacer cambios que respondan a su realidad, omitir adaptaciones desarticuladas, que podrían llevar a resultados desfavorables y pérdida de recursos.

Medidas en capacidades administrativas

- 1) El número elevado de personal contratado que posee el municipio no ha garantizado un mejor funcionamiento del gobierno municipal. El número de personal debe corresponder a las características del municipio y la contratación del personal debe ser con base en el mérito y enfocado a la atención de las demandas de los ciudadanos.
- 2) Elaborar manuales de perfiles de puestos. Para el reclutamiento y selección de personal se debe tomar en consideración este manual. Asimismo, este manual permitirá que cada servidor público conozca su función dentro del Ayuntamiento.
- 3) Convertir los cursos de inducción en obligatorias. Esto permitirá que el personal contratado se familiarice con la historia, políticas, organización y compañeros de trabajo, así como la misión, visión y valores del gobierno municipal de Huaquechula. Esto evitará que el servidor público lo averigüe por sí mismo, reduciendo costos y tiempo.
- 4) Elaborar sistemas de reconocimientos y promoción del servidor público municipal que permita estimular el trabajo que cada uno de ellos lleva a cabo. “La motivación es el combustible que mantiene a los equipos de trabajo

avanzando, sin esa energía, las personas se desgastan, se anquilosan, se vuelven apáticas” (Villanueva, 2017).

- 5) Exigir un determinado grado académico para el personal contratado, si el puesto así lo requiere. Cabe señalar que la Ley Orgánica Municipal del estado de Puebla no señala como requisito algún grado académico específico para integrar el Ayuntamiento (Presidente Municipal, Regidores y Síndico). Solo para el Secretario del Ayuntamiento, Tesorero y Contralor, haber concluido la educación media superior, para municipios que tienen más de 25,000 habitantes.
- 6) O en su caso, aumentar la capacitación de los servidores públicos e introducir el servicio profesional de carrera, con el fin de asegurar la acumulación de buenas prácticas y experiencias, así como la mejora continua de la administración.
- 7) Ordenar y sistematizar los procesos de operación municipal, basados en reglas claras y sencillas.

Medidas en capacidades financieras

- 8) Los recursos escasos que dispone el gobierno de Huaquechula deben usarse de forma eficiente, eficaz, con calidad y de manera transparente; de acuerdo a las necesidades y demandas ciudadanas. “La gestión pública municipal debe estar orientada a resultados, que obliga a justificar la existencia de las políticas públicas y demostrar que tienen impactos reales en la vida de los ciudadanos” (Engl, Dineiger y García, 2016, p. 19).
- 9) Austeridad en el uso de recursos para la contratación de la planta personal del gobierno del municipio.
- 10) Mejorar la atención del contribuyente y llevar a cabo campañas de información sobre la importancia del pago de impuestos. Esto debe ser acompañado con una administración pública municipal transparente y con rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos.

Medidas en capacidades políticas

- 11) La gobernanza señala que, en la actualidad, el gobierno necesita de los recursos, capacidades, compromisos del sector privado y social. En este sentido, el gobierno municipal de Huaquechula carece de base informativa, tecnológica

y financiera, por lo tanto, necesita mejorar las relaciones con estos sectores, para un mejor beneficio para los ciudadanos.

- 12) Para lograr esto, el Ayuntamiento de Huaquechula, encabezado por el Presidente Municipal, deben mejorar sus capacidades de liderazgo. Como señala Arturo Villanueva “En todas las actividades humanas se requieren personas con talento directivo, es decir, buenos líderes, pues de su influencia depende el avance o el retroceso de las empresas, de los países y de la humanidad en general” (citado por Villanueva, 2017, p.).
- 13) El gobierno municipal de Huaquechula no debe responder a un modelo piramidal, en su lugar, una organización en círculo o red, en el que un conjunto de grupos coordinados y organizados giren alrededor del Ayuntamiento (gobernanza), colocando al ciudadano en el centro (y no el presidente municipal) trabajando de manera conjunta con la planta administrativa para responder a las necesidades sociales (y no a las del presidente municipal) (Herrera y Colín, 2014).

4.5 Conclusiones

El municipio de Huaquechula tiene una población de 24, 787 habitantes, de acuerdo con la Encuesta Intersensal INEGI 2015; el 74.10% vive en pobreza, de los cuales, el 17.65%, vive en pobreza extrema y el 56.44% en pobreza moderada. Asimismo, se encuentra en un Alto grado de marginación. En el estado de Puebla 113 municipios se encuentran en este nivel.

El municipio se encuentra en la transición de lo rural a lo urbano o semiurbano, que, junto con 67 municipios del estado de Puebla, se dedican en su mayoría al sector primario como su principal actividad económica, avanzando al sector secundario y terciario, la población oscila entre los 10,000 y 30,000 habitantes.

El actual gobierno del municipio está formado por la Coalición Juntos Haremos Historia, electo para los años de 2018-2021. Es el primer en la historia de este municipio que este Ayuntamiento podrá reelegirse para un periodo más de gobierno.

Sin embargo, el resultado de esta investigación indica que el actual gobierno de Huaquechula enfrenta grandes desafíos, los cuales tienen que ver con profesionalización, motivación del personal, recaudación, la forma de relacionarse con organismos públicos, sociales y privados, acciones a favor de la transparencia y la rendición de cuentas.

En este tenor, la tesis se cumple porque las capacidades de gestión pública del gobierno del municipio de Huaquechula son limitadas, el índice de 0.53 lo coloca en capacidades de gestión por debajo de lo aceptable.

Esto significa que no tiene la capacidad suficiente para operar de manera eficaz y eficiente y, por lo tanto, lo limita en la contribución al desarrollo social de los habitantes del municipio, así como a la satisfacción de las necesidades y demandas de la población.

Contar con un grado limitado de capacidades de gestión genera costos en el diseño, ejecución, implementación y evaluación de los programas y políticas públicas, puede ser por la idoneidad de ésta, o por la mala aplicación para la ciudadanía. Todo esto al no contar con una burocracia profesional y un sistema administrativo organizado, así como con un personal sin apego a criterios meritocráticos, sino en favoritismos personales o patronazgo político.

Asimismo, no se observan acciones para mejorar las operaciones del gobierno municipal. Además, como se ha mencionado anteriormente, “mientras mayor sea la capacidad de operación de los ayuntamientos, mayor será la posibilidad de lograr los objetivos”, sin embargo, esto no ocurre en el municipio, no obstante, estará gobernando el municipio por un año más, con la posibilidad de reelegirse por un periodo más de tres años.

Es claro que el contacto entre gobierno y ciudadano se da de manera directa, los gobernantes palpan sus problemas, necesidades e inquietudes. Tienen vínculos familiares, laborales, sociales, de amistad, religiosos, etc., por lo tanto, el ciudadano no puede continuar equivocándose en la elección de sus gobernantes, no pueden elegir a un candidato al que no se le tenga la firme certeza de que hará un buen papel en el gobierno.

Esta complicidad entre gobierno-ciudadano solo se podrá terminar cuando la ciudadanía se informe y deje de vender su voto. Asimismo, la participación no termina con acudir a las urnas a emitir la boleta, sino, vigilar el gasto público y desempeño del gobierno municipal y exigir una justificación y, en su caso, sanción para aquellos que no han buscado servir, sino servirse del puesto que tienen.

No cabe duda que debe haber cambios en la administración pública municipal de Huaquechula. Estos cambios deben iniciarse con los primeros actores de mando, miembros del Ayuntamiento, secretarios, directores, subdirectores y coordinadores, con el desarrollo de capacidades en competencias, habilidades y liderazgo, esto se traducirá en una nueva dinámica en los procesos de decisión, nuevas actitudes, nuevos métodos y formas de gestión.

Todo esto debe ir acompañado con un proceso de descentralización del poder, es decir, pasar de un modelo presidencialista, en el que las decisiones son unipersonales a un modelo de descentralización y autonomía para las direcciones.

El presidente municipal no cuenta con los conocimientos suficientes para crear programas o políticas en temas como agricultura, educación, seguridad pública, cultura, economía, etc., por lo tanto, debe colocar a expertos en cada una de las direcciones o subdirecciones y que éstos sean los encargados de formular, diseñar, ejecutar y evaluar las políticas o programas públicos.

De nada sirve que, en un caso hipotético, el director de agricultura, después de hacer un análisis costo-beneficio, consultar con expertos y con los miembros de una comunidad que producen maíz, frijol, cacahuate, jitomate, etc., propone un programa que permitirá elevar la producción en sus terrenos para el cultivo de éste, y que les generará grandes ganancias, si el presidente municipal decide que no es viable porque en esa comunidad no votaron por él en las elecciones en las que resultó ganador, y por lo tanto se le castiga con nula inversión en la comunidad

El municipio debe operar con eficiencia (mínimo costo), con eficacia (alcanzar las metas planeadas), transparente y con rendición de cuentas (abrirse a la inspección pública), así como generar políticas y programas que generen valor público para los ciudadanos y elevar el nivel de bienestar de la población del municipio de Huaquechula.

Es importante no dejar solo al gobierno municipal, la vigilancia en el gasto público debe ser constante, la participación en la elaboración e implementación de programas y disminuir el abstencionismo.

Esto contribuirá a que las capacidades de gestión del gobierno de Huaquechula deje de estar “por debajo de lo aceptable” y generar confianza en los ciudadanos. Mejorar la calidad del gasto también contribuye a que la ciudadanía confíe en su gobierno.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera norte*, 22(43), 187-213.
- Aguilar, L. F. (2010a). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México, D.F.: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aguilar, L. F. (2016). *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza*. México, Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Acedo, B. y Hernández, J. (2019). El municipio en la estrategia de combate a la corrupción. La urgencia de un nuevo debate sobre la reforma municipal en México. En Merino, M. y Hernández, J. (Coordinadores). *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*. México, CIDE.
- Aragón, M. I. (2016). *Autonomía Política: La Función Legislativa del Ayuntamiento en México*. En Serna de la Garza, J.M. *Federalismo y Regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros /1/348/24.pdf>
- Arellano, D. (2011). *Nueva Gestión Pública: ¿El meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México*. En Cejudo, G. Coord. *Nueva Gestión Pública*. México, Distrito Federal: Siglo XXI editores, s.a. de c.v./Escuela de administración pública del DF y Secretaría de educación del D.F.
- Arellano, D. (2004). *Más allá de la Reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*. México, D.F. CIDE/La H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura/Miguel Ángel Porrúa
- Aliendre, F. (2003). *Governance. Simbiosis de la Política y el Management*. Primera edición, La Paz, Bolivia: UMSA
- Banco Mundial y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2006). *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de*

desarrollo. Disponible en:
<http://www.mfdr.org/sourcebook/versions/mfdrsourcebookspanish.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2007). Modelo Abierto de Gestión para Resultados en Sector Público. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/8.-modelo-abierto-gprd-sector-publico>

Barona, M. (2000). Marco Jurídico del municipio y reglamentación. En Instituto de Desarrollo Municipal. México, Grupo Parlamentario del PRD/Cámara de Diputados LVII Legislatura/Congreso de la Unión

Cabrero, E. (2010). Administración Pública. México, Siglo Veintiuno Editores.

Cámara de Diputados LXIV Legislatura. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

Cardozo, C. (2010). Gestión pública: complejidad y simulación. *Administración y Organizaciones*, 13(25), 37–52. Recuperado de: <https://www.proxydgb.buap.mx:2057/login.aspx?direct=true&db=fua&AN=67096336&lang=es&site=ehost-live>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, C. C. (1999). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. *Economía y Sociedad*, 4(09). Recuperado a partir de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/1577>

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. (2000). Gobierno municipal. En Instituto de Desarrollo Municipal. ABC del gobierno municipal. México, Grupo Parlamentario del PRD/Cámara de Diputados LVII Legislatura/Congreso de la Unión

Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2015). Datos abiertos del índice de marginación. Recuperado de: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion.

Cejudo, G. M. (2011). La Nueva Gestión Pública. Una introducción al concepto y a la práctica. En Cejudo, G. M. Nueva Gestión Pública. México, Siglo XXI editores.

- Chávez, P. (2010). *Cómo administrar un municipio*. México, Distrito Federal; Editorial Trillas.
- De la Paz Sosa, J. G. (2017). *Introducción a la administración pública*. México, INAI.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1995). *De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados. Gestión y Análisis de Políticas Públicas*.
- Engl, R., Dineiger, P. y García M. *Fiscalización y calidad del gasto público en América Latina y el Caribe*. Guatemala, F&G Editores.
- Fernández, J. (2016). *Derecho Administrativo. Grandes temas constitucionales*. México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Fuentes, C. (2007). *El municipio como promotor de su propio desarrollo*. En Montemayor, M. C., Bijarro, F. y Estrada, P. C. *Políticas y Gestión Pública para el estudio Municipal: Experiencias Exitosas, el Sector Público*. México, Universidad Autónoma de Tamaulipas.
- García Roberto y Mauricio García (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Galinelli, B. y Migliore, A. (2015). *Administración y gestión pública ¿De qué estamos hablando cuando hablamos de gestión?* En Pagani, M. L., Payo, M. A. y Galinelli, B. (Comp.). (2015). *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones en el ámbito provincial*. Argentina, Subsecretaría para la modernización del Estado.
- González, A. (2017). *Gobierno Abierto. Cuadernos de transparencia (24)*. México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

- González, M. (2010). La dimensión constitucional del gobierno municipal. México, Guerrero: Congreso del Estado de Guerrero LIX Legislatura.
- Guillén, T. (2019). Federalismo, gobiernos locales y democracia. Segunda edición. Cuadernos de la cultura democrática No. 17, México, Instituto Nacional Electoral.
- Herrera, H. A. y Colín, R. (2014). Capacidades de gestión pública. Análisis de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del estado de Michoacán. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, (5) pp. 121-146.
- Herrera, H. A. (2011). Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán. (Premio INAP, edición XXXV), México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Hernández, P. E. (1991). Derecho Municipal. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla. (29 de julio de 2020). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Disponible en: https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=24&Itemid=
- Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla. Ley Orgánica Municipal. Disponible en: https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=25&Itemid=
- Hood, C. (1991). ¿Una gestión pública para todo momento? En Cejudo, G. (2011). Nueva Gestión Pública. México, Siglo XXI Editores.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. (2001). El municipio mexicano. México, D.F. Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1819/municipio_mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2016). Reelección municipal y rendición de cuentas: ¿Cómo lograr el círculo virtuoso? Índice de Competitividad Urbana 2016.

Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/09/2016-Indice_Competitividad_Urbana-Documento.pdf

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2014). ¿Quién manda aquí? La gobernanza de las ciudades y el territorio en México. Disponible en: https://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2014/09/20140909_LibroCompleto_Indice_de_Competitividad_Urbana_2014.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). Encuesta Intercensal 2015. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019). División territorial. Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>.

Pérez, F. (2014). Tipología del municipio mexicano para su desarrollo integral. Instituto Nacional de Administración Pública A. C. Disponible en: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/tipologiamunmex.pdf>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (1995). Marco Jurídico y Reglamentación Municipal. Disponible en: http://www.inafed.gob.mx/en/inafed/inafed_publicaciones_capacitacion2013_guiastecnicas

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (s/f). Historia del Municipio Mexicano. Guía Técnica 1. Disponible en: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01_historia_del_municipio_mexicano.pdf

Kooiman, J. (2005). Gobernar en Gobernanza, en Cerrillo, A. (Coord.). La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Merino, M. (2006). La profesionalización municipal en México. Centro de Investigación y Docencia Económica. Disponible en: https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/80/1/000069734_documento.pdf.

- Mejía, N. (2013). Administración Pública en México. Balance y Perspectivas del Desarrollo Municipal. Tomo VIII. 200 Años de Administración Pública en México. México, D. F., Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- Merino, M. (2013). La captura de los puestos públicos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales UNAM*. Año LVIII, núm. 219, pp. 135-156.
- Morales, F. (2000). Desarrollo económico municipal. En Instituto de Desarrollo Municipal. ABC del gobierno municipal. México, Grupo Parlamentario del PRD/Cámara de Diputados LVII Legislatura/Congreso de la Unión
- Moreno, R. (Coord.). (2014). Perfil contemporáneo de la administración pública y la gobernanza. En Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI. México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Ochoa de la Paz, V. (2017). La asociación intermunicipal como estrategia para la provisión de servicios públicos de calidad y la generación de economías a escala. *Redel. Revista Granmense de Desarrollo Local*. Vol. 1, núm. 2.
- Olivos, J. R. (2013). Gobernación municipal en México: alcances y desafíos. 7(32), pp. 118-147.
- Olmedo, R. (2009). La modernización contraproducente de la administración pública municipal. Instituto Nacional. Disponible en: http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap119.pdf.
- Oszlak, O. (2015). Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos. En Luna, I. y Bojórquez, J. A. (Coordinadores). Gobierno abierto y el valor social de la información pública. México, UNAM, ITAIP.
- Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe- Red GEALC. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- Peralta, D. (2012). La autonomía municipal: su defensa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Revista Jurídica Jalisciense*, año XXII, núm. 47.

- Pardo, Ma. C. (2019). La profesionalización en los municipios de México: una tarea pendiente. En Merino, M. y Hernández, J. (Coordinadores). Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México. México, CIDE.
- Prats, J. (2005). De la burocracia al management, del management a la gobernanza: Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Quintanilla, G. y Gil, J. R. (2013). Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual, Planes de Acción y Resultados Preliminares. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- Ramírez, J. F. (2016). La descentralización municipal en México. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/condocbib/con5_uibd.nsf/91174E09144D4C4F052581C20079B6D1/\\$FILE/ramirgom.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/condocbib/con5_uibd.nsf/91174E09144D4C4F052581C20079B6D1/$FILE/ramirgom.pdf)
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, IX (15), 99-125. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=960/96021303006>
- Ramírez, A. A. y Rodríguez, C. L. (2019). Gobierno abierto municipal. El caso de los acuerdos de hermanamiento entre ciudades de Guanajuato. En Rendón, T. (Coordinadora). 500 años del municipio en México. Perspectivas Multidisciplinarias. México, Universidad de Guanajuato.
- Real Academia Española. (14 de mayo de 2020). Diccionario de la lengua española, 23.^a ed., [versión 23.3 en línea]. <<https://dle.rae.es>>.
- Restrepo, M. A. (2009). Burocracia, Gerencia Pública y Gobernanza. *Revista Diálogos de Saberes*, núm. 30, pp. 167-185.
- Reynoso, S. R. Ma. y Villafuerte, M. A. (2003). Manual básico para la administración pública municipal. 4ta. Edición, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.

- Rodríguez, C. M. (2013). Las relaciones intergubernamentales (RIG) herramienta fundamental para la descentralización y reforzamiento de la gobernanza. *Revista Estrategia Organizacional*, 3, pp. 157-167
- Santín, L. (2013). Las intermunicipalidades y los retos estratégicos para el desarrollo sustentable de los municipios. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- Schröder, P. (2006). Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno. *Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional para América Latina (México)*.
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia (03), Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Sosa, J. de J. (2010). Evolución reciente de la gestión pública municipal en México. *Provincia*, núm. 24, pp. 53-74.
- Sánchez, J. (2015). Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*. XIII (23), pp. 67-84.
- Sánchez, R., Miranda, G., y Reyes, Y. (2015). La participación del Instituto Nacional Electoral en las elecciones de Juntas Auxiliares en México. *Administración y Desarrollo*, 45(1), pp. 39-49. Disponible en: <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/4>
- Sánchez, J. J. (2002). *Gestión Pública y Governance*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.e.
- Tecco, C. (2002). *Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local*. Daniel Cravacuore (Comp.), *Innovación en la Gestión Municipal y Desarrollo Local*. Federación Argentina de Municipios (FAM) y Universidad Nacional de Quilmes, Bernal. Buenos Aires, Argentina.
- Torres, P. (2005). La autonomía municipal y su garantía constitucional directo de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano. México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas.

- Unda, M. (2019). Finanzas municipales en México: por qué unos municipios recaudan más y gastan mejor. Lincoln Institute of land policy.
- Uvalle, R. (2018). Análisis multifacético del gobierno abierto en los procesos de la sociedad contemporánea. *Revista Especializada en Investigación Jurídica*. Año 2, Número 3, pp. 33-67.
- Uvalle, R. (2014). Gobernanza, transparencia, buen gobierno y gestión pública: facetas del poder contemporáneo. En Moreno, R. (Coord.). *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI*. México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017). Presupuesto basado en Resultados. Diplomado virtual (módulo 4).
- Vallarta, J. G. (2002). El municipio en México. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/348/22.pdf>.
- Vázquez, A. (2000). La política de desarrollo económico local, en: Alburquerque, F. y Cortés, P. *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*, Chile, CEPAL/GTZ.
- Vega, A. (2014). Técnicas Legislativa y Normativa para elaborar Bandos y Reglamentos Municipales. Congreso Redipal Virtual VII. Red de Investigadores Parlamentarios en Línea. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VII-01-%2014.pdf>.
- Villanueva, D. (2017). *Liderazgo Público Efectivo*. México, Ilexe Editorial.
- Waissbluth, M., & Larraín, F. (2009). Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. Un mejor Estado para Chile. *Propuestas de Modernización y Reforma*, 541-559.
- Woodrow, T. (1887). The study of administration, en *Political Science Quarterly*, II, pp. 197-222.