



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

## Gobernanza de la ciudad y políticas locales. Política de transparencia y política de seguridad en Puebla (México)

Rafael Guzmán Torres

**ADVERTIMENT.** La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) i a través del Dipòsit Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

**ADVERTENCIA.** La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) y a través del Repositorio Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

**WARNING.** On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) service and by the UB Digital Repository ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

Facultat de Dret

Programa de Doctorado en Derecho y Ciencia Política

Línea de Investigación: Ciencia Política

TESIS DOCTORAL

**GOBERNANZA DE LA CIUDAD  
Y POLÍTICAS LOCALES.  
POLÍTICA DE TRANSPARENCIA  
Y POLÍTICA DE SEGURIDAD  
EN PUEBLA (MÉXICO)**

**Autor: RAFAEL GUZMÁN TORRES**

**Director y tutor: Dr. XAVIER TORRENS LLAMBRICH**

**BARCELONA, 2022**



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

Facultat de Dret

Programa de Doctorado en Derecho y Ciencia Política

Línea de Investigación: Ciencia Política

TESIS DOCTORAL

**GOBERNANZA DE LA CIUDAD  
Y POLÍTICAS LOCALES.  
POLÍTICA DE TRANSPARENCIA  
Y POLÍTICA DE SEGURIDAD  
EN PUEBLA (MÉXICO)**

**Autor: RAFAEL GUZMÁN TORRES**

**Director y tutor: Dr. XAVIER TORRENS LLAMBRICH**

**BARCELONA, 2022**



Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional  
y Filosofía del Derecho

Sección de Ciencia Política

**PROGRAMA DE DOCTORADO:**

**DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA**

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: CIENCIA POLÍTICA**

### **TESIS DOCTORAL**

Esta Tesis se enmarca dentro del proyecto **I+D+i "Administración compartida y bienes comunes: derecho y políticas públicas mediante gobernanza colaborativa"** (Código oficial: PID2020-114735GB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades en la Convocatoria de ayudas del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia. Subprograma Estatal de generación del conocimiento. Modalidad Proyectos de I+D de Generación del conocimiento. Programa: Programa Nacional de ciencias sociales, económicas y jurídicas

Facultad de  
Derecho





**Esta tesis doctoral se realizó con el apoyo de UPAEP**

## ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS.....</b>	<b>12</b>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>14</b>
<b>RESUM.....</b>	<b>14</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>15</b>
<b>CAPITULO 1: INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>17</b>
1.1 PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN .....	22
1.2 JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO.....	29
1.3 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN .....	37
1.4 HIPÓTESIS .....	37
1.5 OBJETIVOS .....	38
1.6. ESTRUCTURA DE LA TESIS DOCTORAL .....	39
1.7 LA METODOLOGÍA Y LAS TÉCNICAS DE INVESTIGACION .....	40
1.7.1 Selección del enfoque de la investigación .....	40
1.7.2 Técnicas de investigación .....	41
1.7.3 Modelos analíticos.....	43
<b>CAPITULO 2: MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>54</b>
2.1 EL ESPACIO LOCAL, EL PRIMER CONTACTO DE PROXIMIDAD ENTRE LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL CIUDADANO .....	54
2.2 LA GOBERNANZA COMO ENFOQUE PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	59
2.2.1 Las particularidades de la gobernanza según la visión de Kooiman .....	69
2.2.1.1 Primer Orden de gobierno para Kooiman: Solventar problemas .....	70
2.2.1.2 El segundo orden de gobierno para Kooiman: Condiciones en las que se brinda solución a los problemas .....	72
2.2.1.3 El tercer orden de gobierno para Kooiman: Meta .....	74
2.2.2 Transitando del modelo burocrático de gobierno, al de gobernanza local.....	76
2.2.3 La pluralidad de actores.....	79
2.2.4 Redes de políticas.....	80
2.2.5 Gobernanza e interacción entre actores .....	83
2.3 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO CAMPO DE ESTUDIO .....	95
2.3.1 Categorías de política, la propuesta analítica de Lowi.....	102
2.3.2 Problema público: definición e importancia en la construcción de políticas públicas .....	105
2.3.3 Elaboración de la agenda pública local.....	111
2.3.4 Impacto de las redes de políticas públicas en la definición de los actores y las arenas .....	115
2.3.5 Comunidades de políticas y redes de políticas públicas en los gobiernos locales .....	120
2.3.6 Interdependencia entre actores.....	124
2.3.7 Del gobierno local a los gobiernos relacionales .....	127
2.3.8 El enfoque procesos y su impacto en las políticas.....	130
2.3.9 La proximidad de los ciudadanos con el gobierno local .....	133
2.4 UN MODELO DE GESTIÓN INNOVADORA, LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA .....	138
2.4.1 La nueva gestión pública como disciplina.....	140
2.4.2 Diferencia entre Gobierno Tradicional y Nueva Gestión Pública .....	147
2.4.3 Las cinco estrategias de la Gestión Pública y la Política local.....	156

<b>CAPITULO: 3 POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN EL AYUNTAMIENTO DE PUEBLA.....</b>	<b>168</b>
3.1 ANTECEDENTES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN PUEBLA, MÉXICO .....	168
3.2 POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN EL AYUNTAMIENTO DE PUEBLA, UNA APROXIMACIÓN DESDE EL ENFOQUE DE LA GOBERNANZA PROPUESTO POR KOOIMAN .....	173
3.2.1 La gobernanza y la política de transparencia, como eje transversal del Ayuntamiento de Puebla. ....	175
3.2.2 Modo gobernanza autogobierno .....	178
3.2.2.1 Directriz transparencia y rendición de cuentas .....	178
3.2.2.2 Directriz Participación Ciudadana .....	183
3.2.2.3 Directriz espacios de colaboración e innovación y tecnología .....	190
3.2.3 Modo de cogobernanza.....	194
3.2.3.1 Directriz transparencia – modo cogobernanza.....	195
3.2.3.2 Directriz Participación Ciudadana – modo Cogobernanza.....	198
3.2.3.3 Directriz espacios de colaboración e innovación y tecnología – modo Cogobernanza .....	201
3.2.4 Modo Gobernanza Jerárquica.....	203
3.2.4.1 Directriz transparencia y rendición de cuentas – modo Gobernanza Jerárquica.....	204
3.2.4.2 Directriz Participación ciudadana – modo Gobernanza Jerárquica .....	210
3.2.4.3 Directriz espacios de colaboración e innovación tecnológica - modo Gobernanza Jerárquica .....	213
3.2.5 Modo Gobernanza Mixta .....	217
3.2.5.1 Directriz transparencia y rendición de cuentas - modo Gobernanza mixta .....	218
3.2.5.2 Directriz Participación Ciudadana – modo Gobernanza Mixta .....	219
3.2.5.3 Directriz espacios de colaboración e innovación y tecnología modo Gobernanza Mixta .....	221
3.2.5.4 Epílogo la Gobernanza en la política de transparencia del ayuntamiento de Puebla .....	222
3.3 POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA EN EL AYUNTAMIENTO DE PUEBLA A TRAVÉS DEL ANÁLISIS DE LA TIPOLOGÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	223
3.3.1 Directriz transparencia y rendición de cuentas - tipología de análisis de las políticas públicas .....	224
3.3.1.1 Transparencia .....	224
3.3.1.2 Rendición de cuentas.....	233
3.3.1.3 Directriz Participación ciudadana - tipología de las políticas públicas ....	240
3.3.1.4 Directriz Espacios de Colaboración e Innovación y tecnología, tipología de las políticas públicas.....	245
3.3.1.4 Epílogo a la Tipología de las Políticas Públicas y la Política de Transparencia del Ayuntamiento de Puebla. ....	248
3.4 ANÁLISIS DE LA DIRECTRIZ TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DESDE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA .....	249
3.4.1 Directriz transparencia y Ayuntamiento transparente – Estrategia central .....	250
3.4.2 Herramienta Visioning .....	251
3.4.3 Directriz transparencia en tiempo real y rendición de cuentas, Estrategia central .....	257
3.4.4 Herramienta Objetivos de resultados .....	258

3.4.5 Directriz Participación Ciudadanía – Estrategia Control .....	272
3.4.6 Espacios de Colaboración e Innovación y Tecnología - Estrategia de la cultura .....	276
3.4.6 Contratación pública – Estrategia de Consecuencias.....	280
3.4.7 Compromiso y Participación Ciudadana - Estrategia de la cultura .....	290
3.4.8 Epílogo la Política de Transparencia.....	293
3.5 CONCLUSIONES A LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA DESDE EL ESTUDIO DE LOS TRES ENFOQUES POSTBUROCRÁTICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA APLICADOS.....	293
<b>CAPÍTULO: 4 POLÍTICA DE SEGURIDAD EN EL GOBIERNO LOCAL DE PUEBLA.....</b>	<b>298</b>
4.1 LA GOBERNANZA Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE PUEBLA.....	300
4.1.1 Directriz Comunidad segura – Modos y ordenes de gobernanza .....	302
4.1.1.1 Jornadas de proximidad .....	304
4.1.1.2 Atención a la violencia intrafamiliar y violencia de género .....	307
4.1.1.3 Gobernanza y Proyecto Colono alerta .....	311
4.1.1.4 Proyecto Consejos sectoriales .....	314
4.1.2 Directriz Capacitación, profesionalización, evaluación del desempeño policial y Estímulos al personal operativo – Modo y ordenes de gobernanza .....	317
4.1.2.1 Capacitación, profesionalización, evaluación del desempeño policial .....	317
4.1.2.2 Estímulos al personal operativo .....	322
4.1.3 Gobernanza para el bienestar de la población.....	328
4.1.3.1 Comités de participación ciudadana en materia de seguridad.....	329
4.1.3.2 Cultura de la legalidad.....	333
4.2 EL IMPACTO DE LA TIPOLOGÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA DEL AYUNTAMIENTO DE PUEBLA .....	338
4.2.1 Directriz comunidad segura.....	340
4.2.1.1 Jornadas de proximidad .....	341
4.2.1.2 Colono Alerta.....	352
4.2.1.3 Consejos Sectoriales.....	355
4.2.1.4 Atención de la Violencia Intrafamiliar y Violencia de Género.....	358
4.2.2 Directriz Capacitación y Profesionalización .....	361
4.2.2.1 Evaluación del Desempeño Policial .....	363
4.2.2.2 Profesionalización de elementos policiales y Estímulos al personal operativo.....	366
4.2.2.3 Derechos humanos, atención a quejas .....	367
4.2.3 Directriz Gobernanza para el bienestar de la población .....	370
4.2.3.1 Cultura de la legalidad.....	372
4.2.3.2 Comités de participación ciudadana en materia de seguridad.....	376
4.2.3.4 Resultados del análisis de la política de seguridad pública desde la tipología de las políticas públicas de Lowi (1992) y Wilson (1980) .....	378
4.3 LA GESTIÓN PÚBLICA Y LAS HERRAMIENTAS PARA TRANSFORMAR EL GOBIERNO Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL AYUNTAMIENTO DE PUEBLA .....	379
4.3.1 Las 5 estrategias de la Nueva Gestión Pública y Seguridad Pública en el ayuntamiento de Puebla.....	380
4.3.2 Directriz Comunidad segura – Jornadas de proximidad- Tomar contacto con el cliente.....	381

4.3.3. Comunidad segura - Colono alerta - llegarles al corazón .....	383
4.3.4 Comunidad segura - Consejos sectoriales - Cambiar los hábitos.....	386
4.3.5 Comunidad segura - Atención a la violencia - Gestión sobre el terreno .....	388
4.3.6 Directriz Capacitación y profesionalización, gestionar por rendimientos .....	390
4.3.7 Capacitación y profesionalización- Evaluación de desempeño policial - gestión por rendimientos.....	392
4.3.8 Capacitación y profesionalización - Profesionalización a elementos policiales-centros de formación.....	394
4.3.9 Capacitación y profesionalización - Estímulos al personal operativo, gestión por rendimientos, primas por rendimiento .....	396
4.4 GOBERNANZA PARA EL BIENESTAR - ATENCIÓN A QUEJAS – GARANTÍAS DE CALIDAD .....	397
4.4.1 Dotar a las comunidades de poder: Gobernanza para el bienestar.....	399
4.4.2 Gobernanza para el bienestar - Comités de participación - Cambio en el equilibrio de poder.....	400
4.4.3 Gobernanza para el bienestar – Cultura de la legalidad - Ganárselos mentalmente.....	401
4.5 CONCLUSIONES A POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA DESDE EL ANÁLISIS DE TRES ENFOQUES POLITOLÓGICOS.....	403
<b>CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES.....</b>	<b>407</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>422</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>460</b>

## Índice de tablas

Tabla 1:	Número de delitos contra la vida e integridad de las personas en el Ayuntamiento de Puebla (2011-2018) .....	34
Tabla 2:	Número de delitos Ayuntamiento de Puebla (2015-2018).....	35
Tabla 3:	Tipología de las políticas públicas.....	47
Tabla 4:	Estrategias para transformar el gobierno .....	48
Tabla 5:	Forma de interacción en el segundo orden de gobierno propuesto por Kooiman .....	73
Tabla 6:	Criterios y mecanismos aconsejables y deficitarios .....	91
Tabla 7:	Ciudadanía y democracia.....	92
Tabla 8:	Diferencia entre los paradigmas de la antigua administración pública, la nueva gestión pública y el nuevo servicio público .....	148
Tabla 9:	Análisis comparativo: la administración tradicional vs la nueva gestión pública .....	150
Tabla 10:	La administración pública: los enfoques de Weber, Hood y Osborne y Gaebler .....	153
Tabla 11:	Principales conceptos que dieron origen a la gestión pública.....	157
Tabla 12:	Marco jurídico-administrativo federal para la transparencia.....	171
Tabla 13:	Directrices de análisis para la política de transparencia del Ayuntamiento de Puebla. ....	175
Tabla 14:	Premios y reconocimientos del Ayuntamiento de Puebla en materia de transparencia.....	237
Tabla 15:	Herramienta visioning.....	254
Tabla 16:	Número de comités vecinales .....	352
Tabla 17:	Capacitación al personal de la policía .....	371
Tabla 18:	Acciones de los comités vecinales del proyecto colono alerta.....	384
Tabla 19:	Cursos de capacitación .....	392

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1:	Calificación de las evaluaciones realizadas por la CAIP .....	32
Figura 2:	Histórico evaluaciones IMCO .....	32
Figura 3:	Percepción de inseguridad .....	33
Figura 4:	Delitos en el Ayuntamiento de Puebla (2011-2018).....	35
Figura 5:	Delitos contra la vida e integridad de las personas en el ayuntamiento de Puebla (2015-2018). .....	36
Figura 6:	Modelo analítico de los modos y niveles de Gobernanza .....	44
Figura 7:	Modos y niveles de gobernanza .....	46
Figura 8:	5 Estrategias para transformar el gobierno .....	52
Figura 9:	Importancia desde lo local.....	56
Figura 10:	Proceso de la Gobernanza local .....	58
Figura 11:	Estadios de la solución de problemas .....	71
Figura 12:	Ordenes de Gobernanza .....	75
Figura 13:	Categorías de política para Lowi (1972).....	102
Figura 14:	Proceso para generar mecanismos comunitarios para el diseño de políticas.....	121
Figura 15:	Funciones de la Coordinación General de Transparencia en Puebla .....	170
Figura 16:	Percepción de los directivos con respecto a la política de transparencia ....	176
Figura 17:	Percepción de los Directivos Públicos: Cogobernanza y construcción de instituciones.....	177
Figura 18:	Directriz transparencia y rendición de cuentas - modo de gobernanza autogobierno.....	181
Figura 19:	Directriz participación ciudadana - modo de gobernanza autogobierno .....	190
Figura 20:	Directriz Espacios de colaboración e innovación y tecnología – modo de gobernanza autogobierno .....	192
Figura 21:	Directriz transparencia y rendición de cuentas – modo cogobernanza.....	197
Figura 22:	Directriz Participación ciudadana – modo cogobernanza .....	200
Figura 23:	Directriz espacios de colaboración e innovación y tecnología – modo cogobernanza.....	203
Figura 24:	Directriz transparencia y rendición de cuentas – modo Gobernanza Jerárquica.....	208
Figura 25:	Directriz participación ciudadana – modo gobernanza Jerárquica .....	212
Figura 26:	Directriz espacios de colaboración e innovación y tecnología – modo Gobernanza Jerárquica.....	215
Figura 27:	Directriz transparencia y rendición de cuentas – modo Gobernanza mixta .	218
Figura 28:	Directriz Participación ciudadana – modo Gobernanza mixta.....	220
Figura 29:	Directriz espacios de colaboración e innovación y tecnología – modo Gobernanza mixta.....	222
Figura 30:	Transparencia, normativa o institucional .....	226
Figura 31:	Rendición de cuentas, regulativa .....	235
Figura 32:	Participación ciudadana, constitucional.....	243
Figura 33:	Espacios de Colaboración e Innovación, regulativas .....	247
Figura 34:	Procedimientos de contratación de la obra pública en el Ayuntamiento de Puebla.....	283
Figura 35:	Directrices de análisis, políticas de seguridad.....	300
Figura 36:	Jornadas de proximidad (2014-2017).....	305
Figura 37:	Gobernanza – Jornadas de proximidad .....	306

Figura 38:	Gobernanza – Atención a la violencia intrafamiliar y violencia de género ...	310
Figura 39:	Gobernanza – proyecto Colono alerta.....	313
Figura 40:	Gobernanza – Proyecto consejo sectoriales .....	316
Figura 41:	Gobernanza – Capacitación, profesionalización y evaluación del desempeño policial.....	322
Figura 42:	Gobernanza – Estímulos al personal operativo.....	328
Figura 43:	Gobernanza – Comités de participación ciudadana.....	332
Figura 44:	Gobernanza – Cultura de la legalidad .....	336
Figura 45:	Delitos por cada 100,000 habitantes en Puebla .....	342
Figura 46:	Jornadas de proximidad política - Redistributiva.....	344
Figura 47:	Principales delitos en el municipio de Puebla .....	345
Figura 48:	Personas privadas de su libertad por presuntos delitos.....	349
Figura 49:	Colono alerta, una política Redistributiva .....	354
Figura 50:	Incremento de comités vecinales (2008 - 2016).....	354
Figura 51:	Consejos sectoriales – Política de grupo de interés.....	357
Figura 52:	Atención de la Violencia Intrafamiliar y Violencia de Género – Institucional	360
Figura 53:	Capacitación y profesionalización- Regulatoria .....	362
Figura 54:	Profesionalización de elementos policiales y Estímulos al personal operativo – Regulatoria.....	367
Figura 55:	Derechos humanos – Constitucional.....	368
Figura 56:	Derechos humanos – Regulatoria .....	372
Figura 57:	Cultura de la legalidad – Regulatoria.....	374
Figura 58:	Comités de participación ciudadana - Redistributiva.....	377
Figura 59:	Robo de vehículos y casa habitación .....	385
Figura 60:	Calidad de los servicios 2018 .....	387
Figura 61:	Violencia contra las mujeres.....	388

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero dar las gracias a la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla UPAEP por el apoyo otorgado para consolidar este proyecto, en especial al decanato de Ciencias Sociales y la Facultad de Ciencias Políticas y Gobierno encabezados por el Dr. Herminio Sánchez de la Barquera y Arroyo, por su apoyo incondicional y confianza brindada.

Agradezco al Dr. Xavier Torrens, quien, con su guía, conocimientos, consejos y amistad, contribuyeron a mi formación profesional. Valoro inmensamente el tiempo y espacio compartidos, las enseñanzas profesionales y de vida que con su grandeza humana aportaron a mi existir. Fue un placer aprender con el pionero de Hispanoamérica en la construcción de herramientas, técnicas y metodologías para el diseño de políticas públicas. Expreso así mi cariño y reconocimiento.

A los directivos públicos del Ayuntamiento de Puebla, gracias por su inmensa generosidad al compartir sus experiencias y saberes, y también agradezco su amistad, profesionalismo y compromiso social.

También deseo agradecer al Dr. Luis Ignacio Arbesú Verduzco, quien es Director de Investigación del Decanato de Ciencias Sociales de UPAEP y al Dr. Josafat Raúl Morales Rubio, quien funge como Director de INCISO - Grupo de investigación en Ciencias Sociales también de UPAEP. Ambos me apoyaron facilitando la estancia de investigación, para el desarrollo de esta tesis. Mi gratitud por su compañerismo y amistad.

Quiero agradecer a mi esposa Lizbeth Chavarría por caminar a mi lado y ayudarme día a día a escalar el sendero de la vida. Gracias por todas sus enseñanzas, paciencia y sabiduría, por abrazar mi proyecto y convertirlo en un emprendimiento de familia, gracias porque en muchas ocasiones tú abriste brecha para llegar al culmen de esta investigación. ¡Te amo!

A mis hijos Liz y Rafita, quienes desde pequeños han sido mi inspiración y motor de vida, no olvidaré que en algunos momentos también dentro de esta etapa me aportaron con sus consejos, porque de alguna forma también se han visto inmersos en la ciencia política y me dieron sus puntos de vista. Valoro su paciencia, comprensión, amor y tolerancia al ceder su tiempo para que yo lograra este proyecto. Ambos fueron una parte esencial y saben que sin ellos esto no sería posible. Los amo infinitamente y quiero que sepan que al igual que este trabajo de investigación, ellos también son parte de mi legado. Gracias, porque me han enseñado en este camino de la vida, la importancia de la unidad familiar, el amor y la comprensión. ¡Gracias pequeños!

A mi Madre, Cupertina Torres, quien ha sido un ejemplo de lucha, sacrificio y perseverancia. Ella con su inmenso amor siempre me ha acompañado y orientado en todos mis emprendimientos, Gracias mamá por nunca dejar de confiar en mí, por tu paciencia, amor y confianza, pero también porque sin ti esto no hubiera sido posible, has hecho de mí, lo que ahora soy y te estaré eternamente agradecido.

A mi padre, Rafael Guzmán† quien siempre me enseñó con su ejemplo a construir un mundo con menos injusticias, te extraño, pero tu esencia siempre vivirá en mí. Te amo y te recuerdo.

A mi hermana María del Socorro, porque siempre que ha estado a mi lado. Ella es la prueba fehaciente de que el amor de la familia perdura a pesar del tiempo y la distancia. ¡Te quiero mucho!

## RESUMEN

La investigación politológica de la tesis doctoral 'Gobernanza de la ciudad y políticas locales. Política de transparencia y política de seguridad en Puebla (México)' aplica diversas metodologías insertadas en distintos enfoques teóricos de políticas públicas, gestión pública y gobernanza colaborativa. Como objeto de estudio contiene dos políticas públicas sobre sendos bienes comunes: la política de transparencia y la política de seguridad pública de la Ciudad de Puebla, México. En este sentido, la investigación ofrece una visión diferente y profunda sobre los métodos, procesos, estrategias, técnicas y herramientas de diseño e instrumentos de implementación. Constituye el primer estudio desde la ciencia política sobre la instrumentación de políticas locales en Puebla. La originalidad de la tesis reside en la implementación al unísono de una tríada de metodologías politológicas propias del análisis y el diseño de las políticas públicas.

## RESUM

La investigació politològica de la tesi doctoral 'Governança de la ciutat i polítiques locals. Política de transparència i política de seguretat a Puebla (Mèxic)' aplica diverses metodologies inserides en diferents enfocaments teòrics de polítiques públiques, gestió pública i governança col·laborativa. Com a objecte d'estudi conté dues polítiques públiques sobre sengles béns comuns: la política de transparència i la política de seguretat pública de la ciutat de Puebla, Mèxic. En aquest sentit, la recerca ofereix una visió diferent i profunda sobre els mètodes, els processos, les estratègies, les tècniques i les eines de disseny i els instruments d'implementació. Constitueix el primer estudi des de la ciència política sobre la instrumentació de polítiques locals a Puebla. L'originalitat de la tesi rau en la implementació a l'uníson d'una tríada de metodologies politològiques pròpies de l'anàlisi i el disseny de les polítiques públiques.

## **ABSTRACT**

The political science research of the doctoral thesis 'City governance and local policies. Transparency policy and security policy in Puebla (Mexico)' applies various methodologies inserted in different theoretical approaches to public policy, public management and collaborative governance. As an object of study, it contains two public policies on two common goods: the transparency policy and the public security policy of the City of Puebla, Mexico. In this sense, the research offers a different and profound vision on the methods, processes, strategies, techniques and design tools and implementation instruments. It is the first political science study on the implementation of local policies in Puebla. The originality of the thesis resides in the implementation in unison of a triad of political science methodologies proper to the analysis and design of public policies.

# CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

«En un mundo donde la gobernanza opera cada vez más sin el gobierno, donde las líneas de autoridad son cada vez más informales que formales, donde la legitimidad está cada vez más marcada por la ambigüedad, los ciudadanos son cada vez más capaces de defenderse sabiendo cuándo, dónde y cómo tomar parte en la acción colectiva». (Rosenau y Czempiel, 1992, p. 291)

## CAPITULO 1: INTRODUCCIÓN

En México aún se presenta el tipo de gobierno tradicional y centralizado, caracterizado por ser débil en su legitimidad, tanto en las instituciones como en las políticas públicas. De ahí que algunos gobiernos locales tengan limitaciones para tomar decisiones al elaborar sus propias políticas públicas y se conviertan sólo en gestores de los programas sociales y de infraestructura que implementa el gobierno federal (Blanco y Goma, 2003). Por lo tanto, este inacabado proceso de descentralización da como resultado gobiernos locales débiles estructuralmente, con mínimas facultades para ejercer gestión administrativa y cuyas limitaciones financieras impiden un avance hacia el desarrollo de los ayuntamientos.

No ocurre así en Europa occidental, donde los municipios se han colocado a la vanguardia de las experiencias de innovación gerencial y democrática en las dos últimas décadas (Stewart y Stoker, 1989; Pratchett y Wilson, 1996). Esta avalancha de novedades y debates en torno al municipalismo se ha concretado en la transición del gobierno tradicional hacia la gobernanza local (Stoker, 1998; Goss, 2001; Bovaird, Löffler y Parrado, 2005). Y esto más que en una moda o modelo traído de Europa, es una necesidad en México. De hecho, Aguilar Villanueva (2006) señala que la noción de “dirección o direccionamiento”, de alguna manera, sirvió para que el Estado reconociera que en sí mismo no podía sostener la dinámica y el crecimiento económico, al mismo tiempo que las instituciones políticas no son los únicos actores que pueden definir metas y prioridades en beneficio de la sociedad.

El direccionamiento también implica la acción concertada entre lo público y lo privado, en lugar de una relación de adversarios. Aquí cobran sentido las palabras de Osborne y Plastrik (2018), pues siempre será mejor llevar el timón que remar; en otras palabras, esta reconfiguración no significa el fin o el declive del Estado, sino

la transformación y adaptación de éste a la sociedad (Pierre y Peters, 2000). Por ello, la incorporación de la sociedad en las decisiones públicas es un intento por apuntalar y legitimar el quehacer gubernamental<sup>1</sup>.

En este proceso han surgido diferentes enfoques que buscan resolver desde el campo teórico la problemática que aqueja a los gobiernos y que les impide dar una respuesta a las demandas de la sociedad. Sin embargo, surgen diferentes interrogantes, por ejemplo, si ya se ha teorizado y se han marcado derroteros de acción gubernamental para mejorar la eficiencia y efectividad para resolver problemas públicos, ¿cuántos de estos modelos teóricos se han implementado en la hechura de políticas públicas? ¿Se ha medido su impacto social? Particularmente en el caso del ayuntamiento de Puebla (Estado de Puebla, México, ¿se han realizado estudios que vinculen las diferentes teorías y enfoques de las políticas públicas a la acción real de los gobernantes y autoridades gubernamentales?

En este marco se pretende encontrar en tres enfoques diferentes de políticas públicas, su operacionalización o no, en la hechura de políticas públicas en el ayuntamiento de Puebla: la tipología de las políticas públicas de Lowi (1964, 1972) y Wilson (1995), las cinco estrategias de nueva gestión pública de Osborne y Plastrik (2018); y la gobernanza de Kooiman (2005).

Haciendo un estudio y recorrido por la literatura se encontraron estudios valiosos como el de Torrens (2023, 2021, 2020), en el que analiza el éxito de la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza en el diseño de políticas públicas, habiendo

---

<sup>1</sup> Gobierno se define como el conjunto de las personas que despliegan el poder político, o que determinan la dirección política de una sociedad. El gobierno es un elemento que conforma el Estado y que ejercen el poder político, se encargan de dirigir, controlar y organizar a la sociedad, estas actividades competentes del gobierno se efectúan por la investidura de poder político que poseen. Asimismo, el gobierno por medio de sus instituciones determina la orientación en busca del bien común. Cabe mencionar, que para alcanzar el bien común, el gobierno actúa a través de las políticas públicas que son instrumentos de acción para dar solución a los problemas públicos que pueden presentarse espontáneamente en la sociedad. En efecto, dependiendo de la adecuada aplicación y resultados de la aplicación de las políticas públicas, el gobierno va a obtener, ya sea, menor o mayor legitimidad. Además, la funcionalidad, eficiencia y eficacia de las instituciones de gobierno, se determinará el nivel de gobernabilidad (Bobbio, 2006; Rose, 1998 y Deutsch, 1998).

introducido las políticas de impacto (Torrens, 2023, 2021, 2020); Zuzuki (2020) quien estudió el caso de Japón para saber si ha funcionado el enfoque de la gestión pública en la hechura de las políticas y Álvarez (2019) quien hace un análisis para identificar si detrás del éxito de Finlandia y Cataluña, está el uso de la metodología de las cinco estrategias de Osborne y Plastrik (2018).

Sin embargo, en México no hay estudios que hayan empleado la tipología de las políticas públicas de Lowi (1964, 1972) y Wilson (1995), ni las cinco estrategias de nueva gestión pública de Osborne y Plastrik (2018); ni la teoría de la gobernanza de Kooiman (2005), para identificar su impacto en la hechura de las políticas públicas. Esta ausencia es preocupante, ya que se parte de que los gobiernos locales son las instancias políticas que se encuentran más cerca de los problemas de los ciudadanos, y por consiguiente los problemas públicos deben ser atendidos por las autoridades y funcionarios locales, quienes deben resolver las necesidades cotidianas, por ejemplo, los problemas de seguridad, recolección de basura, empleo, suministro de agua y educación, entre muchos otros.

En el caso particular de México han existido intentos por mejorar la administración pública y respuesta a los problemas sociales, por ejemplo, las reformas constitucionales de 1993, en las que se reconoció al ayuntamiento como sujeto de desarrollo (CPEUM, 2009). Sin embargo, sólo quedaron expresas en documentos, pero que no se implementaron, y el resultado es que la actualidad muchos municipios carecen de infraestructura, tienen poca capacidad financiera y pocos recursos para garantizar que sus habitantes tengan acceso a niveles mínimos de calidad de vida<sup>2</sup>. De hecho, los responsables municipales se encuentran con ayuntamientos raquíticos, mal organizados y con graves dificultades financieras que

---

<sup>2</sup> En México, la Constitución Federal señala que el estado mexicano es una república representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en lo que concierne a su régimen interior, pero unidos en una federación (artículo 40). A su vez, los estados tienen como base su división territorios y administrativa para su régimen interior al municipio libre (artículo 115). De esos preceptos se desprende que existan tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. El artículo 115 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos define al municipio libre como "la base de la división territorial y de la organización política y administrativa en el régimen anterior de los estados, investida de personalidad jurídica y patrimonio propio.

les obligan a orientar todas las acciones hacia la superación de los déficits de carácter estructural, además de la grave problemática de la corrupción (IMCO, 2018). Esto es grave porque, como sostiene Sánchez de la Barquera (2011, p. 408): “Los ámbitos de gobierno más pequeños -municipios y estados- son quienes mejor pueden saber dónde, cómo y en qué cantidad se requieren ciertos medios” para diseñar e implementar políticas públicas. Sin olvidar algo clave en la estructura administrativa de un Estado y es la relevancia de determinar cuándo se está ante supuestos de concurrencia competencial, como analiza García (2019, pp.45-50).

En el caso de Puebla la población ha recurrido a mecanismos poco institucionales buscando respuesta a sus demandas, inclusive vulnerando los derechos humanos y las libertades democráticas del Estado de Derecho, tal es el caso del aumento de linchamientos en Puebla, ante la falta de respuesta del gobierno y la urgencia de la sociedad por terminar con los delitos (Lado B, 2020). Y esto se debe a que los gobiernos locales están acotados en funciones, lo que se explica porque en México se sigue un modelo tradicional; dónde el gobierno federal asume el rol de hacedor monocéntrico, desvirtuando el significado descentralizador del concepto federal.

Puede decirse que en México no se ha comprendido que los sistemas federales contienen diferentes instituciones políticas, todas ellas dotadas de su correspondiente poder político propio y autónomo, competencias jurídicas y capacidad legal para tomar decisiones; donde existen diversos actores sociales, y no un hacedor monocéntrico. Precisamente, “Esto distingue al Estado federal del Estado centralista, en el que existen nada más una organización y un orden legal uniformes (Sánchez de la Barquera, 2011, p.18). Además, los sistemas tienen que sufrir cambios, y se requiere desarrollar nuevas vertientes y dinámicas en la conducción de la política. Sería conveniente aquí mencionar a Panebianco (1999) quien apunta que toda institución debe tener un rango de flexibilidad, para evitar que un férreo institucionalismo termine por erosionarlas. Y es que actualmente no basta con la designación de partidas presupuestales, es necesaria la confluencia

entre el gobierno y la sociedad, para que se permitan las condiciones de desarrollo por medio de redes de políticas.

En México, particularmente en el Ayuntamiento de Puebla, durante las gestiones de 2014 - 2018 se manejó que se gobernaba con el modelo gobernanza y este era el que imperaba en los discursos políticos, planes de gobierno (2014- 2018); informes de gobierno (2014-2018) e informes globales (Transparencia internacional, 2014, 2017, 2018). El discurso se enmarcaba en la consolidación de una gobernanza participativa en las acciones gubernamentales, incluso el Ayuntamiento de Puebla ganó diferentes condecoraciones y reconocimiento a sus trabajos en pro de la transparencia y rendición de cuentas (2014-2017). Sin embargo, en la literatura no se encuentran estudios que constaten con evidencias científicas que realmente se aplicó la gobernanza en esas gestiones.

Hablando de la tipología de las políticas públicas, que es otro eje analítico que se manejará en esta investigación, el único estudio que alude a ese campo teórico es el de García (2004), él hizo un análisis de la política de reprivatización de la banca mexicana, abarcando los años 1990-1994. En este estudio se destaca la tipología de Lowi (1992), y él propone que la política económica mexicana sea analizada desde esta propuesta teórica, pero solo para saber qué tipo de política se está aplicando.

Por todo esto el estudio aquí presentado es una investigación original y cobra trascendencia porque hace un análisis de dos políticas aplicadas en el ayuntamiento de Puebla: la de transparencia y la de seguridad pública, bajo tres enfoques teóricos – Gobernanza, Tipología de las políticas públicas y Nueva Gestión Pública - en la búsqueda de hallazgos que permitan proyectar un panorama para el fortalecimiento de las acciones gubernamentales y para consolidar políticas públicas más eficientes, eficaces y efectivas.

## **1.1 PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN**

En México, un problema común que aqueja en las administraciones actuales es que los gobiernos locales no han podido desarrollar políticas públicas locales debido a que no tienen capacidad necesaria para allegarse de recursos que permitan desarrollar estas políticas, adoptando sólo las políticas del gobierno federal que no alcanzan a satisfacer las demandas de la sociedad. La falta de profesionalización de los servidores públicos ha hecho también que los municipios no estén desarrollados, que las administraciones municipales sean ineficientes, que no tengan la capacidad de anticiparse a los problemas de la sociedad, y que además no cuenten con los instrumentos básicos de una organización como son los manuales de organización, el plan de desarrollo municipal y la agenda de gobierno, lo cual hace que los ayuntamiento no lleven a cabo una buena administración pública (Ziccardi, 1995).

Además de ello, es importante señalar que la organización interna de los municipios en México está dividida en categorías administrativas como Agencias Municipales, de Policía, Delegaciones y Subdelegaciones. Las categorías políticas tales como ciudad, villa, pueblo, ranchería y congregación se deben a la importancia económica del lugar, el número de personas y los servicios públicos. El municipio con el apoyo del poder estatal y federal, tiene como funciones principales organizar y prestar servicios públicos de acuerdo a sus necesidades y circunstancias. Como puede verse, esta organización implica un distanciamiento mayor entre los diferentes órdenes de gobierno y la ciudadanía.

Esta incapacidad para que los gobiernos locales se desempeñen de manera independiente y se constriñan a las decisiones del gobierno federal ha generado políticas públicas ineficientes. Por lo tanto, urge implementar mecanismos que mejoren la calidad de las acciones y que incorporen al ciudadano más allá de su rol

de receptor de acciones gubernamentales; sino como un agente promotor de mejoras, capaz de tomar decisiones y solucionar sus problemas públicos.

En este marco surge esta investigación, engarzada a tres ejes teóricos para analizar la situación particular que se vive en el municipio de Puebla en torno a la hechura de políticas públicas.

El primer enfoque analizado será el de Gobernanza, esto debido a que ya desde los años 70 existían planteamientos en las escuelas Alemana y Holandesa para considerar encuadrar lo analítico y operativo de las decisiones gubernamentales, así fue como Mayntz (2001) construyeron el concepto de *Steuerung* (Steering) también conocido como dirección de la sociedad. Estos análisis se enriquecieron con los esgrimidos por Hanf (1978), Kooiman(1993) y Kickert (1997) en Holanda, quienes también visualizaron el deterioro del gobierno, de su instrumental directivo (planificación, regulación económica y gasto público) y sus prácticas políticas.

Estas visiones inacabadas, dan la perspectiva de que el gobierno aparece como un actor social dentro del proceso, pero con el objetivo de buscar la legitimidad por medio de mecanismos de interlocución, que impulsen la confianza de los ciudadanos con nuevas políticas alternativas, como la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos, apuntalando la interacción horizontal entre los distintos actores involucrados. Por ello, en esta investigación se aborda el enfoque de la "Gobernanza"; visto como un mecanismo que aporta a la construcción de gobernabilidad o, dicho de otra forma, la gobernabilidad busca alcanzar como resultado la gobernanza (Feldman, 2001). Es por ello que la gobernanza se presenta como un proceso de interdependencia (Ostrom, 2010; Aguilar, 2006; Longo, 2009; Prats, 2007 y Rhodes, 1997), que proporciona un nuevo sentido al direccionamiento del gobierno, hacia procesos mixtos de gobernar. Lo cual estaría muy *ad hoc* en el ayuntamiento de Puebla, ya que como se ha planteado, la centralidad de las decisiones no ha sido muy favorecedor para resolver los asuntos públicos.

Se atribuye la incapacidad de los gobiernos para dar respuesta a las demandas sociales, a su proceso de formulación e implantación de políticas públicas desde el centro y gestionadas solamente a partir del modelo burocrático (Aguilar, 2006; Peters, 1999), lo que hace incapaz al gobierno para resolver por sí mismo los desafíos sociales. Ante la ausencia de políticas públicas que resuelvan los problemas públicos de manera eficiente se hacen necesarias nuevas formas de regulación para gestionar los cambios sociales (Iglesias, 2006).

Ineludiblemente la gobernanza tiene diferentes autores que la promueven; sin embargo, para esta investigación se tomará la propuesta teórica de Kooiman (2003), porque propone las directrices principales del concepto y teoriza sobre la posibilidad de “Gobernar en Gobernanza” acercándose a la autogestión, como capacidad de la comunidad para la solución de los asuntos públicos, de esta manera, Kooiman ve el gobierno como una integración de todas aquellas acciones tomadas por todos los actores involucrados en resolver “problemas de la sociedad o creando oportunidades sociales” (Kooiman, 2005, p.4). Lo cual convierte al modelo en una oportunidad de análisis de políticas públicas, enfocadas en la solución compartida de los asuntos gubernamentales, como los analizados en la investigación.

Lo que parece deseable es que los gobiernos de las ciudades avancen hacia modelos de gobernanza, pues es una forma más legítima y eficaz de gestionar los intereses locales. Ya que se vislumbra que la baja autonomía gubernamental, imposibilita a los gobiernos locales la toma de decisiones públicas que atiendan problemas graves como pobreza, migración, desempleo, falta de vivienda, mala calidad educativa o inequidad en la educación, falta de transparencia, inseguridad urbana, problemas de movilidad y de salud, entre otros, pero esta baja autonomía no puede ser el obstáculo para generar soluciones públicas. Es decir; a medida que los gobiernos locales utilicen adecuadamente cada uno de los instrumentos y procesos legales y vinculen su actuar con la sociedad, se transitará de gobiernos

locales con baja autonomía a un nuevo paradigma de crecimiento y desarrollo a partir de la subsidiaridad que sólo se puede construir con gobernanza local.

Para los fines de esta investigación se analizará desde el enfoque de Gobernanza de Kooiman (2005) la política de transparencia y la política de seguridad pública del Municipio de Puebla, ya que fue uno de los primeros en plantear el desgaste del gobierno y de sus instrumentos de acción. Además, por lo que ya se analizó, este autor intentó encontrar un equilibrio entre la sociedad y gobierno, planteando la hechura de metas colectivas.

También, Kooiman (2005) rompió la rivalidad entre gobierno y sociedad, para que de manera conjunta asuman la tarea y responsabilidad de resolver los asuntos públicos. Por lo tanto, planteó abandonar el individualismo para reconstruir la solidaridad y subsidiaridad, entendiendo la utilidad de la cooperación en las condiciones actuales de la sociedad, en donde ningún actor social es demasiado dominante para imponer o transferir los costos de la solución o tiene los instrumentos necesarios, o el poder para denominar unilateralmente la solución del problema.

Como ya se ha mencionado, la realidad en el contexto mexicano es que hay incapacidad para solucionar problemas coyunturales de la comunidad, y esto obedece en parte a su poca capacidad financiera o nulo interés en la problemática local, y también es producto de que en el Estado federal mexicano, pensamos en la centralización (Sánchez de la Barquera (2011, p.216), y además es demasiado grande y burocrático para lidiar con temas que pueden ser atendidos por los gobiernos locales por su proximidad con la sociedad, por ejemplo en temas de seguridad pública, transparencia, movilidad, desarrollo humano, empleo, salud, vivienda, entre otros. Es por ello que el segundo enfoque que se aborda en esta investigación es la tipología de políticas públicas.

Desde esta visión teórica, debe apuntarse la preocupación por el entorno externo de los gobiernos locales que se concreta en dos fases, en primer lugar, retomando a Blanco y Gomá (2002), en la revalorización de la proximidad; los ayuntamientos perciben que deben dejar de trabajar desde la distancia profesional y el aislamiento de los despachos para apostar por el contacto y la cercanía con los ciudadanos. Y, en segundo lugar, de acuerdo con Forn (1995) la preocupación por el exterior se cristaliza en la progresiva introducción de perspectivas estratégicas, las cuáles vienen a sustituir una forma de operar tradicionalmente reactiva. Finalmente, y este es el aspecto que más directamente permite enlazar las preocupaciones del entorno externo, se materializan en la introducción de actitudes relacionales entre los responsables de abordarlas y la capacidad de las ciudades para generar políticas públicas que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

Las tipologías de políticas más tradicionales generalmente las dividen en categorías temáticas o sectoriales como, por ejemplo: educación, salud o movilidad, este sistema era útil para entender diferentes sectores de política, pero no servía para extraer conclusiones generales acerca del proceso político que subyace a éstas, el problema es que, al no ser más generales, estas tipologías simples hacían difícil aprender de otros tipos de políticas y sus procesos.

El desarrollo de tipologías de políticas comenzó en 1964, cuando Lowi (1964) estableció los tipos de políticas clásicas dividiendo las políticas públicas en tres categorías: distributivas, redistributivas y reguladoras (más tarde añadiría el tipo de política constituyente). Lowi (1972) argumenta que conocer el tipo de política permite predecir el tipo de conflicto que van a suceder a lo largo del proceso de elaboración e implementación (*policy determines politics; las políticas públicas determinan la política*). Por tanto, se trata de una herramienta que va más allá de la descripción para adentrarse en los procesos de las dificultades, proporcionando información útil a los decisores públicos para la resolución de problemas.

Por su parte, Wilson (1995) plantea una tipología en función de la difusión o concentración de sus costes y beneficios, y fortalece desde su aporte a Lowi (1972) respondiendo a las críticas recibidas en torno a la dificultad para asignar ciertas políticas a alguna de sus categorías, ya que en la visión de Lowi (1972) la mayor parte de políticas tenían atributos o componentes redistributivos y regulativos, sin ampliar el espectro. Sin embargo Wilson (1995) señaló que los costos o beneficios eran los que diferenciaban este tipo de políticas y las orientaban hacia alguno de los tipos con más claridad. Wilson (1995) organiza las políticas y los procesos políticos que se derivan de ellas observando en qué medida los costes y los beneficios de una política se concentran en un solo interés particular o se extienden a la mayor parte de los individuos o intereses colectivos.

Algunos de los críticos a la tipología de Lowi (1964, 1972) fueron Sabatier (1991); Hecloy Wildavsky (1974); May (1986) y Crenson (1971) quienes la consideraban demasiado simplista y muy escueta desde el punto de vista metodológico. A estas críticas se suman Cobb y Elder (1986), ellos señalaron la carencia de fortaleza al someterla a prueba porque no posee criterios analíticos, sólo sustantivos.

Aun así, otros analistas han empleado la tipología de Lowi (1964, 1972) y Wilson (1995), entre ellos Meter y Horn (1975); Ripley y Franklin (1982); y Hargrove (1975) por considerarla un parteaguas para vincular los temas políticos con los beneficios y los estímulos que las organizaciones brindan a la comunidad.

De todo esto puede destacarse que la riqueza de la tipología de Lowi (1964, 1972) y Wilson (1995) es que coadyuva al fortalecimiento de la implementación de las políticas públicas, porque desde esta tipología pueden analizarse los elementos cambio, control y cumplimiento, que son la clave de la implementación exitosa de las políticas públicas.

Por lo tanto, en la política el desarrollo de las políticas públicas funge como elemento necesario para el logro de objetivos y las políticas públicas requieren de la política

para su óptimo desarrollo y solución de problemas cruciales. Esto se traduce en que, a pesar de ser entidades con características diferentes y aplicadas en contextos distintos, ambas se complementan perfectamente para el logro de objetivos; es difícil el éxito de algunas de ellas sin la otra.

Cabe resaltar que el uso correcto de los términos política y política pública posibilitan el desarrollo de propuestas de excelencia en materia de políticas públicas; definidas como cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político determinado en forma democrática; donde intervienen el sector público, la sociedad y sector privado.

En esta investigación se tomará la visión que se orienta al estudio de las arenas de política, lo que permitirá identificar distintos comportamientos políticos de actores y las relaciones entre los grupos del gobierno en el Ayuntamiento de Puebla; ya que esta tipología es un instrumento que permite evaluar la efectividad del diseño y los impactos generados en los tipos de arena, los jugadores de la arena, el tipo de juego y el tipo de conflicto que se presentan en la hechura de la políticas públicas.

El tercer eje teórico que aborda esta investigación es la Nueva Gestión Pública; desde este enfoque se plantea una reingeniería orientada a mejorar la experiencia del usuario en el sector público. Algunos elementos clave para los gobiernos del futuro son la transparencia, la rendición de cuentas y la confianza (Pont, 2017; Ramírez, 2012 y Ramiò, 2019). La transparencia está vinculada estrechamente a la lucha anticorrupción, pretende hacer transparentes las decisiones de política económica, el acceso máximo a la información sobre las finanzas públicas, la normalización de las prácticas de control, de hecho, la OCDE (2018) señaló que es obligada la rendición de cuentas, la transparencia, la eficiencia y la eficacia dentro de este proceso de generación de gobernanza. Por lo tanto, se espera que al implementar estos canales de transparencia y rendición de cuentas mejore la gestión pública y con ello el diseño e implementación de las políticas públicas, estimulando la participación social para incidir en la toma de decisiones, con mecanismos que estimulen el aprovechamiento de los recursos y capacidades de los ciudadanos,

para generar soluciones a todo tipo de problemáticas comunes.

La metodología de la nueva gestión pública permite tener un conjunto de estrategias, procedimientos y herramientas que producen innovaciones en el quehacer de la administración pública. Por lo que surge la interrogante: ¿Qué tipo de metodología está detrás de la política de transparencia del Ayuntamiento de Puebla? y ¿qué tipo de herramientas, técnicas o estrategias se suministra en la hechura de políticas en la política de seguridad?

Es importante mencionar que las reformas de la nueva gestión pública (NGP) se han adoptado en todo el mundo sobre todo desde mediados de la década de 1980 para mejorar la eficacia y la eficiencia del gobierno. Pero desde esta perspectiva la premisa básica es la orientación al mercado, por lo que se supone que al aplicar el enfoque de la gestión en el sector público, se mejorarán la eficacia y eficiencia de la prestación de servicios (Christensen y Laegreid, 2010).

Por todo lo anterior es relevante esta investigación, en tanto que será una ventana para observar lo que ocurre en el proceso de instrumentación de las políticas públicas, especialmente la de Transparencia y la de Seguridad Pública del ayuntamiento de Puebla, México. Además, impulsa la búsqueda de marcos de análisis de políticas públicas desde enfoques innovadores, que permitan mejorar la eficiencia y eficacia de las decisiones administrativas. A continuación, se justifica la pertinencia y originalidad del estudio de investigación de la presente tesis doctoral.

## **1.2 JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO**

Si nos remitimos a los clásicos de la ciencia política y hablamos del contrato social expuesto por Rousseau (1986) entenderíamos que las acciones del Estado estarían orientadas a fomentar y preservar la equidad, la libertad y la justicia. Sin embargo, cada día en México hay cifras que nos hablan de que este pacto no está funcionando, algo está haciendo o algo no está haciendo el Estado que el ciudadano

no tiene certeza en que sus derechos fundamentales sean respetados. Y entonces surge el interés por indagar en las causas de esta ausencia de acciones eficientes, efectivas y eficaces para la solución de los problemas públicos.

En este marco surge esta investigación científica, engarzada a tres enfoques teóricos de las políticas públicas – Gobernanza, Tipología de Políticas Públicas y Nueva Gestión Pública –, para analizar la situación particular que se vive en el ayuntamiento de Puebla en la hechura de políticas públicas. Esta es su originalidad metodológica, pues es la primera tesis doctoral que aúna dichos tres métodos de las políticas públicas para elaborar ciencia aplicada a estudios de casos. Básicamente, se analizarán las acciones que se han implementado en el Ayuntamiento de Puebla en torno a las Políticas de Transparencia y de Seguridad Pública. Ahí también reside la originalidad de esta tesis doctoral, dado que es la primera investigación sobre ambas políticas locales de la ciudad de Puebla bajo el prisma de enfoques de análisis y diseño de políticas públicas.

Se eligió la política de transparencia en el ayuntamiento de Puebla, porque la transparencia representa un mecanismo que coadyuva a reducir la corrupción, mejora la relación sociedad – gobierno, fortalece la legitimidad y la credibilidad entre el ciudadano y su gobierno. Y es que debe señalarse que a partir de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 11 de junio de 2002, uno de los ayuntamientos pioneros que inició acciones para encaminarse a su cumplimiento, fue Puebla. Por ello en este proceso ha implementado diversas acciones encaminadas a cumplir con estas disposiciones.

De hecho, a partir de esa ley y del Reglamento de la Ley de transparencia pronunciado el 11 de junio de 2003, en el Estado de Puebla se ha convertido en una obligación que todos los ayuntamientos implementen la transparencia y rendición de cuentas en su acción. Y en este marco el Municipio de Puebla se ha convertido en un referente nacional e internacional, por la calidad en la información publicada, por su constante innovación en los formatos de datos abiertos, por el uso de una

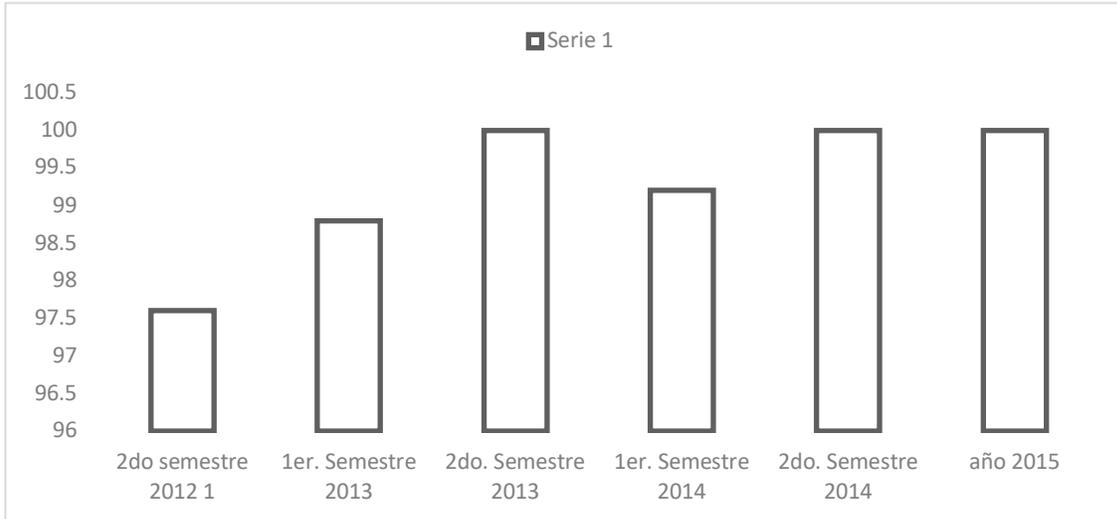
amplia gama de medios tecnológicos para mantener un gobierno cercano a la ciudadanía, por sus procesos para el mejoramiento en las acciones emprendidas y la conservación de archivos históricos, que sin duda colocan a Puebla como un Municipio vanguardista en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Precisamente por ello se consideró el ayuntamiento de Puebla, ya que entre 2011 y 2018 se volvió un referente a nivel nacional porque ha sido bien evaluado por los organismos internacionales IMCO, A-regional, quienes, al evaluar al ayuntamiento de Puebla, encontraban que era un gobierno que cumplía con todas las normas de transparencia solicitadas en la ley.

Lo paradójico es que estos reconocimientos no forzosamente coincidían con los resultados y avances en materia de transparencia, por ello surge el interés por conocer qué tipo de política pública se estaba generando y si el modelo implementado en el Ayuntamiento de Puebla estaba utilizando herramientas o metodologías de gestión pública y si en realidad estuvo en vías para transitar por los niveles de gobernanza en el diseño de sus políticas públicas.

Algunas de las evaluaciones realizadas por órganos garantes como la Comisión para el Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado (CAIP) otorgan calificación de 100, como se muestra en la figura 1.

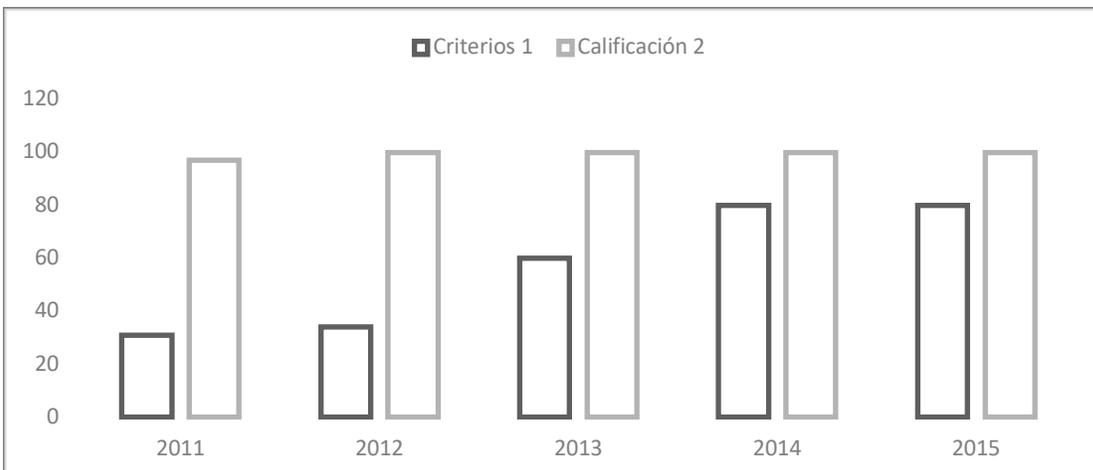
**Figura 1: Calificación de las evaluaciones realizadas por la CAIP**



Fuente: CGT/STAFF/ basado en datos del Instituto Mexicano para la Competitividad

Otro ejemplo son los resultados permanentes de la Administración Pública Municipal 2014-2018 que han reforzado la calidad de la información que se publica en materia presupuestaria y evitando descender en la tabla de posiciones; a continuación, la figura 2 presenta un histórico de las evaluaciones del municipio.

**Figura 2: Histórico evaluaciones IMCO**

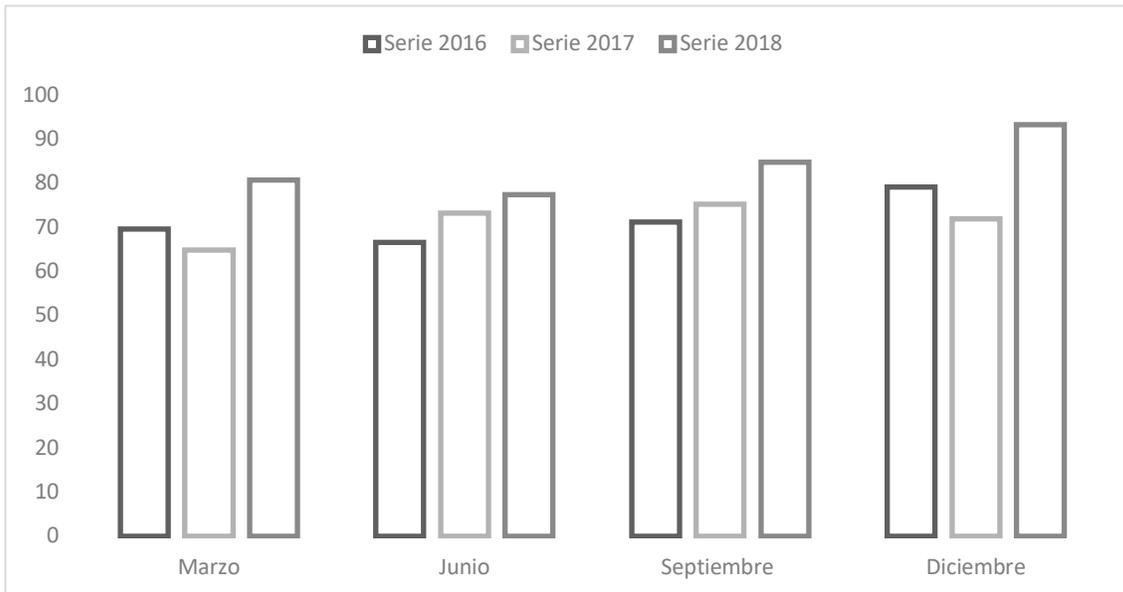


Fuente: CGT/STAFF/ basado en datos del Instituto Mexicano para la Competitividad.

Los resultados que ha obtenido el Municipio de Puebla, han sido pieza clave para que otros municipios del Estado se sumen a crear y mantener una cultura de transparencia, rendición de cuentas, publicación de información y protección de datos personales; por ello han reunido esfuerzos la Coordinación General de Transparencia y la Coordinación con el Programa de Atención y Fortalecimiento a Municipios (PAFMUN) del Gobierno del Estado. Y por ello se hace imperiosa la necesidad de conocer si es que todas estas acciones tienen fundamento en algún enfoque teórico para la hechura de las políticas públicas.

Ahora bien, con respecto al tema de la seguridad pública, la percepción de inseguridad se ha disparado, para El Observatorio Ciudadano de Seguridad y Paz (OCSEPaz) y el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del Estado de Puebla (CCSJP) muestran en su encuesta de percepción de inseguridad que ha pasado de una percepción de 69.8% a 93.4% como se muestra en la figura 3.

**Figura 3: Percepción de inseguridad**



Fuente: CGT/STAFF/ basado en datos del Instituto Mexicano para la Competitividad

De acuerdo con cifras de la fiscalía de Puebla, en el 2015 se registraron 32,929 delitos, para entonces el panorama sugería un estado de urgencia similar al de otras entidades del país donde la violencia iba en aumento, pero en 2016 las estadísticas tuvieron una disminución que no logró mantenerse, ya que nuevamente en 2017 se incrementaron los índices delictivos. En ese sentido, es oportuno preguntar ¿Cuáles son las causas de la violencia en el estado?, ¿por qué las políticas públicas no son tan eficientes? y fundamentalmente, ¿cómo explicar el fenómeno para proponer soluciones politológicas?

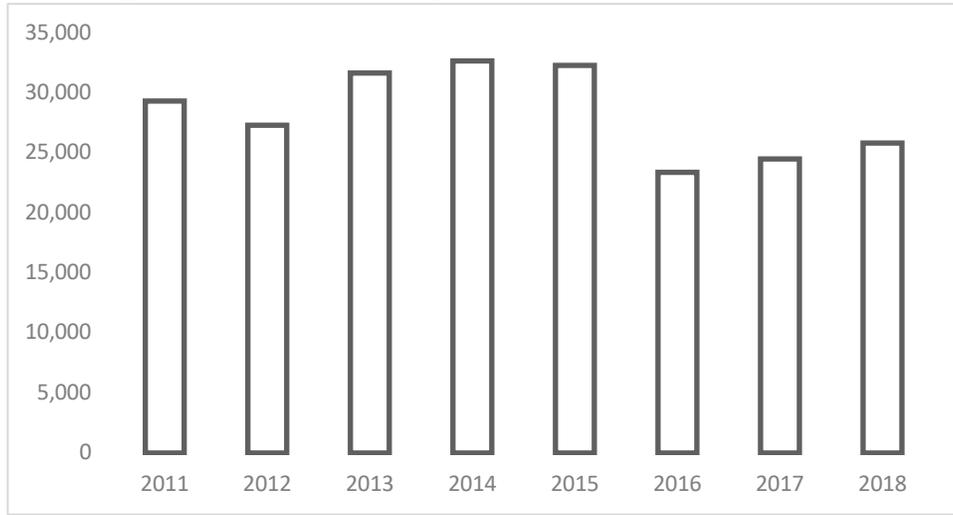
En el caso particular del ayuntamiento de Puebla entre los años 2011-2018 llama la atención que el número de delitos registrados entre 2014 y 2015 históricamente son los más altos, es decir, durante la gestión de Eduardo Rivera los delitos se dispararon, tal como se muestra en la tabla 1 y la figura 4; sin embargo durante la misma gestión de Rivera hay una disminución importante, pero no logra estabilizarse en cifras o mostrar un comportamiento a la baja, porque en 2017 vuelve a repuntar con tendencia ascendente durante los gobiernos de Tony Gali y Luis Banck, como puede apreciarse en la tabla 1 y figura 4.

**Tabla 1: Número de delitos contra la vida e integridad de las personas en el ayuntamiento de Puebla (2011-2018)**

<b>Año</b>	<b>Delitos en Puebla</b>
<b>2011</b>	<b>29,350</b>
<b>2012</b>	<b>27,318</b>
<b>2013</b>	<b>31,662</b>
<b>2014</b>	<b>32,690</b>
<b>2015</b>	<b>32,292</b>
<b>2016</b>	<b>23,414</b>
<b>2017</b>	<b>24,529</b>
<b>2018</b>	<b>25,829</b>

Fuente: Fiscalía de Puebla (2015-2018); INEGI (2011-2018)

**Figura 4: Delitos en el Ayuntamiento de Puebla (2011-2018)**



Fuente: Fiscalía de Puebla (2015-2018), INEGI (2011-2018)

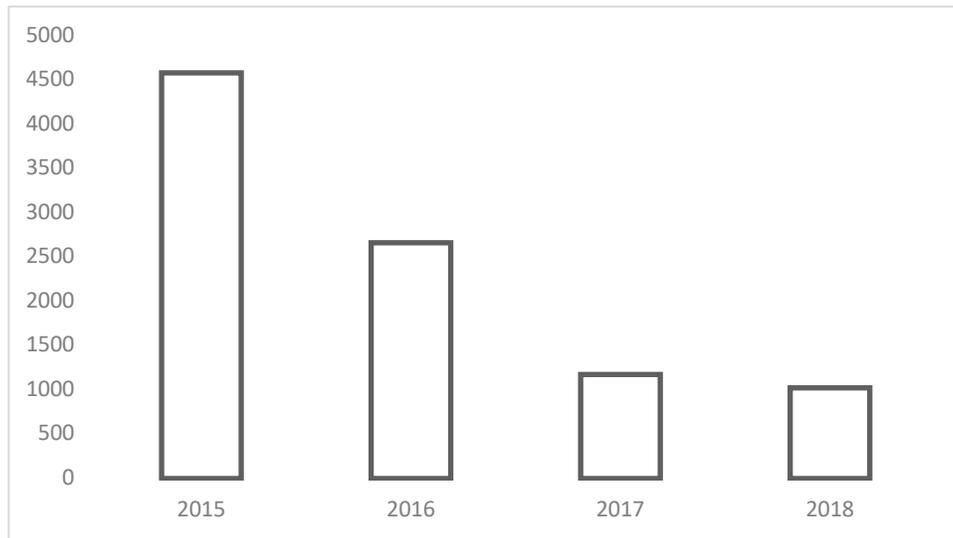
Entre estos datos destacan los delitos contra la vida e integridad personal, tal como se muestra en la tabla 2 y la figura 5. Este tipo de delitos que son de los más graves, se han visto reducidos a tenor de las cifras ofrecidas por la fiscalía, pero debe señalarse que al ser un delito que empezó en aumento entre 2016, no está contemplado en estas cifras oficiales.

**Tabla 2: Número de delitos Ayuntamiento de Puebla (2015-2018)**

<b>Año</b>	<b>Delitos en Puebla</b>
<b>2015</b>	4580
<b>2016</b>	2664
<b>2017</b>	1172
<b>2018</b>	1021

Fuente: Fiscalía de Puebla (2015-2018).

**Figura 5: Delitos contra la vida e integridad de las personas en el ayuntamiento de Puebla (2015-2018).**



Fuente: Fiscalía de Puebla (2015-2018)

Como puede verse, aún con las fluctuaciones que existen entre los años de estudio de esta investigación, en el Ayuntamiento de Puebla no se garantiza la seguridad, preservación y vida de las personas y eso puede ser una consecuencia del centralismo, es decir hay una incapacidad manifiesta de los gobiernos locales para desempeñarse de manera independiente del gobierno federal, lo que da como resultado políticas públicas ineficientes. Por esta razón urge implementar mecanismos que mejoren la calidad de las acciones y que incorporen al ciudadano más allá de su rol de receptor de acciones gubernamentales; sino como un agente promotor de mejoras, capaz de tomar decisiones y solucionar sus problemas públicos.

Y justamente esto invita a indagar en por qué pese a la política de seguridad pública implementada en el Ayuntamiento de Puebla en el periodo 2011 - 2018, no se ha podido lograr una tendencia sostenida a la baja en el índice delictivo. Así mismo se analizará si se empleó alguno de los enfoques de políticas públicas – Gobernanza, Tipología de Políticas Pública y/ o Nueva Gestión Pública- , en la hechura de esta política y su impacto en los resultados de estas gestiones gubernamentales.

### **1.3 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN**

De lo anteriormente expuesto, la tesis doctoral parte de 5 preguntas de investigación que sustentan el presente trabajo científico:

- 1.1 ¿Qué enfoque o enfoques de políticas públicas han sido implementados en la hechura de las políticas de Transparencia y Seguridad Pública del Ayuntamiento de Puebla?
- 1.2 ¿Cuáles son los métodos y/o técnicas de la gestión pública que han sido aplicados en la hechura de las políticas públicas de Transparencia y Seguridad Pública del Ayuntamiento de Puebla?
- 1.3 ¿Los políticos y directivos públicos a cargo de las políticas de Transparencia y Seguridad Pública del Ayuntamiento de Puebla tienen conocimiento de los enfoques de políticas públicas?
- 1.4 ¿Los tomadores de decisiones conocen y aplican las técnicas, herramientas y tipologías para el diseño de políticas públicas, o bien se basan en ocurrencias políticas en lugar de metodologías politológicas y administrativas?
- 1.5 ¿Existe correspondencia entre las acciones implementadas y el éxito o fracaso de las políticas de Transparencia y Seguridad Pública?

### **1.4 HIPÓTESIS**

De acuerdo con las preguntas de investigación planteadas, se formula la siguiente hipótesis de investigación principal:

1. La implementación de herramientas de políticas públicas, gestión pública y/o gobernanza en el desarrollo de programas de gobierno, favorecen la generación de políticas públicas, programas y proyectos de gobierno con un mejor impacto social.

Acordes a la hipótesis principal, se formulan tres hipótesis secundarias:

1. El gobierno del Ayuntamiento de Puebla sigue inspirándose fundamentalmente el modelo burocrático de la administración pública tradicional de corte weberiano.
2. Los tomadores de decisiones desconocen los enfoques, instrumentos, herramientas, técnicas y procesos de nueva gestión pública, gobernanza y tipologías de políticas en su capacitación como directivos públicos.
3. Las políticas de Transparencia y Seguridad Pública no han logrado el éxito deseado en el impacto social porque se han alejado de los enfoques politológicos contemporáneos.

## **1.5 OBJETIVOS**

La presente investigación está guiada por cuatro objetivos, los cuales se asocian al objetivo de la investigación, la naturaleza del estudio y la relevancia científica.

1. Realizar una investigación teórico – empírica para conocer si las políticas de Transparencia y Seguridad Pública del Ayuntamiento de Puebla fueron diseñadas con fundamento en los enfoques, metodologías, técnicas y/o herramientas para la hechura de políticas públicas.
2. Comprobar si los funcionarios, políticos o tomadores de decisiones conocen los enfoques, metodología, estrategias, técnicas y/o herramientas de la tipología de políticas públicas, la gestión pública y/o gobernanza.

3. Determinar los elementos que deben constituirse como parte central en el desarrollo de programas y proyectos gubernamentales de alto impacto social.

## **1.6. ESTRUCTURA DE LA TESIS DOCTORAL**

La tesis se estructura de 5 capítulos.

El primer capítulo recoge la introducción, planteamiento general de investigación, justificación del estudio, preguntas de investigación, hipótesis y objetivos. Se configura como un capítulo introductorio, que tiene por objetivo exponer el estudio.

Aglomera, la metodología y las técnicas de investigación, selección del enfoque de la investigación, técnicas de investigación y los modelos analíticos. Se presentan los tres enfoques politológicos como herramientas para el diseño de políticas públicas.

El segundo capítulo en la explicación del marco teórico se analiza la evolución e importancia de la nueva gestión pública, la gobernanza y la tipología de políticas pública. Se describe el tránsito de los modelos burocráticos de gobierno a modelos de gobernanza y la importancia de las técnicas y herramientas para la hechura de políticas públicas.

El tercer capítulo se plantea el caso de la política de transparencia en el ayuntamiento de Puebla, analizando bajo los tres enfoques politológicos los modos de gobernanza, Autogobierno, cogobernanza, la gobernanza jerárquica y modo de gobernanza mixto. La tipología de políticas, redistributivas, distributivas, regulativas y constitucionales, finalmente analizan las estrategias de la nueva gestión pública. Estrategia central, estrategia de control, estrategia del cliente, estrategia de las consecuencias y estrategia de la cultura, con sus respectivas herramientas y procedimientos.

El cuarto capítulo se profundiza en la política de seguridad pública en el ayuntamiento de Puebla, para entender que herramientas, estrategias y métodos politológicos, de gobernanza, políticas públicas o nueva gestión pública se utilizan en el diseño de programas y proyectos de la política de seguridad.

Finalmente, el capítulo quinto recoge las conclusiones de la tesis doctoral, enfatizándose en la importancia de la utilización de métodos politológicos para la construcción de políticas públicas con impacto social.

## **1.7 LA METODOLOGÍA Y LAS TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN**

El aparato metodológico constituye una pieza clave para el diseño de esta investigación, en tanto que va más allá de la recopilación y análisis de datos, implicó el desarrollo de modelos analíticos que posibilitaron la esquematización, apuntalaron la argumentación y permitieron realizar las proyecciones necesarias ante los hallazgos.

### **1.7.1 Selección del enfoque de la investigación**

Lo primero que se hizo fue definir el enfoque de la investigación y se optó por un enfoque mixto; es decir, se aplicó el enfoque cualitativo y cuantitativo, y aunque pudiera parecer más complejo, lo cierto es que tal cual lo señalan Hernández, et al, (2010), valerse de un enfoque mixto, implica analizar el fenómeno de estudio y ampliar el panorama para apreciar diversos elementos que pudieran ser cruciales para comprender la realidad estudiada.

De acuerdo con Hernández y Mendoza (2018), los métodos mixtos son multimetódicos y representan la “tercera vía”, en las investigaciones, en tanto que permiten realizar:

- Diseños concurrentes: Es decir, se recolectan los datos de manera paralela y el análisis se realiza por separado, para presentar los resultados hasta que se han recolectado los datos cualitativos y cuantitativos
- Diseños secuenciales: Se realizan de forma Derivada o Comparativa, en el primer caso se presenta la recolección y análisis de datos cuantitativos y se

vinculan posteriormente a los resultados cualitativos. Y en el segundo caso implica primero la indagación documental de datos cualitativos para conocer el fenómeno (base de información), para posteriormente recolectar y analizar los datos cuantitativos, generando otra base de datos, para finalmente comparar e integrar la interpretación del reporte de la investigación.

- Diseños de conversión: En este tipo de análisis los datos se comparten, es decir, un dato se comparte con otro y luego se realiza el análisis de ambos conjuntos de datos.
- Diseños de integración: Implica la recolección de ambos datos en varios niveles, pueden combinarse para transformar los datos hacia nuevas variables y/u objetos para futuras pruebas o exploraciones, cabe señalar que también se pueden aplicar múltiples contrastes, y/o experimentos que incluso pueden ser repetitivos en diversas ocasiones, pero ayuda en el proceso de generar informes parciales que coadyuven a la construcción de la investigación.

Por lo tanto, se eligió el enfoque mixto desde el diseño secuencial comparativo, pero también se aplicó el diseño de conversión y el diseño de integración, de tal forma que a partir de los datos obtenidos se han podido concretar diversos cruces de información que enriquecen esta investigación.

### **1.7.2 Técnicas de investigación**

A lo largo del documento se presenta el análisis de obras de referencia y artículos científicos recogidos en la base de datos Web of Science, además de la consulta a otros repositorios de revistas indexadas como Redalyc, Dialnet, Scielo, Banco de México, Flacso, Latindex, entre otros. Paralelamente, se revisaron datos e informes de gobierno del Ayuntamiento de Puebla comprendidos entre los años 2011-2018, páginas de organismos internacionales como CEPAL, ONU, algunas normativas nacionales e internacionales y por supuesto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es pertinente señalar que la formulación de la estrategia metodológica corresponde con el planteamiento de la investigación, en especial con la combinación de enfoques analíticos que se ha formulado para abordar las particularidades del objeto de estudio, siguiendo los objetivos y el sistema de hipótesis. Esta correspondencia se concreta en una aproximación teórico - conceptual a los enfoques analíticos que se propone desarrollar, y una aproximación empírico - operativa al objeto de estudio de la investigación.

Para la segunda aproximación, y manteniendo la coherencia con los objetivos y el sistema de hipótesis planteada, se establecen las técnicas y el instrumental analítico a utilizar para abordar los datos de carácter empírico, para el desarrollo de los estudios de caso. En este marco, atendiendo a esa doble aproximación se plantea la utilización de distintas técnicas de investigación, tanto de carácter cuantitativo como cualitativo, con un sistema de triangulación que integre información obtenida a través de los distintos métodos y canales.

En primer momento se procedió a construir el modelo analítico compuesto, partiendo de múltiples revisiones y del análisis bibliográfico centrado en las tres perspectivas consideradas: la de gobernanza, el análisis de la tipología de políticas públicas y las herramientas para transformar el gobierno.

Posteriormente, a partir de la técnica de entrevista a profundidad se rescataron los testimonios de diferentes funcionarios públicos que estuvieron directa o indirectamente vinculados a la hechura de las políticas de Transparencia y Seguridad Pública del Ayuntamiento de Puebla, en el periodo comprendido 2011-2018. La mayoría de las entrevistas han sido grabadas tras el consentimiento de los entrevistados. Asimismo, ellos han hecho constar en un documento su deseo sobre el tratamiento anónimo o no de la información proporcionada (ver anexos). En todo momento, los entrevistados y las entrevistadas eran conscientes de la naturaleza del estudio y la finalidad de la entrevista.

La validez y confiabilidad de la información recopilada, según Hurtado (2012), reflejan la manera en que el instrumento se ajusta a las necesidades de la

investigación, haciendo referencia a la capacidad de un instrumento para cuantificar de forma significativa y correcta el rasgo para el cual ha sido diseñado el instrumento, y en este caso el instrumento se desarrolló para conocer en primer lugar la forma en la que se toman las decisiones al momento de la hechura de políticas públicas; el conocimiento teórico – conceptual de los actores o tomadores de decisiones al momento de definir las políticas; la forma en la que se gestionan los recursos, la manera o los canales que se ocupan en la toma de decisiones; cuáles son los costos y beneficios de las políticas; y su nivel de satisfacción con respecto a los resultados obtenidos de su trabajo como participante en el diseño de la política respectiva.

Según Prieto y Delgado (2010), la validez no deberá ser una característica específica del test, sino de la generalización y uso específico de las medidas que el instrumento proporciona; por lo que se entiende como validación a las posibles inferencias realizadas a partir de los resultados obtenidos, y en este caso las respuestas obtenidas permiten apreciar elementos claves para poder entender la forma en la que se decidió y se llevaron a cabo las políticas de Seguridad y Transparencia en el Ayuntamiento de Puebla en el periodo comprendido entre 2011-2018.

Ahora bien, como parte del diseño secuencial correspondiente a la parte cualitativa, derivado del análisis bibliográfico se realizaron tres modelos teóricos que favorecieron el análisis, interrelación y proyección de la investigación y corresponden con cada uno de los enfoques aquí analizados: La gobernanza y su impacto en la hechura de políticas; la gestión pública y las estrategias para transformar el gobierno, y la tipología de políticas que permite asumir los costos y beneficios de las decisiones públicas.

### **1.7.3 Modelos analíticos**

En lo relativo a la gobernanza, se desarrolló un modelo específico para el análisis de la información recabada tanto en la política de Transparencia, como en la política de Seguridad Pública (Figura 6).

**Figura 6: Modelo analítico de los modos y niveles de Gobernanza**

<b>Niveles de interdependencia</b>	<b>Diseño de políticas públicas</b>	<b>Modos de Gobernanza</b>	<b>Niveles u órdenes de gobernanza</b>	<b>Deliberación</b>	<b>Regulación</b>
Aplica autogobierno: nivel de autonomía para lograr gobernanza	Aplica autogobierno: capacidad para el diseño de políticas públicas	<b>Autogobierno</b>	<b>Solución de problemas y creación de oportunidades</b>	Aplica solución de problemas y creación de oportunidades: asuntos públicos y grados de deliberación	Aplica solución de problemas y creación de oportunidades: institucionalidad del proceso
Aplica cogobernanza: grado de auto gestión para la gobernanza	Aplica cogobernanza: nivel de participación en el proceso	<b>Cogobernanza</b>	<b>Construcción de soluciones</b>	Aplica construcción de soluciones: coparticipación	Aplica construcción de soluciones: niveles de regulación para culminar el proceso
Aplica Gobernanza jerárquica: canales y puentes de enlace institucional	Aplica Gobernanza Jerárquica: centralidad o verticalidad de la política	<b>Gobernanza Jerárquica</b>	<b>Meta</b>	Aplica Meta: nivel de involucramiento y participación	Aplica Meta: nivel pleno del gobierno
Aplica Gobernanza: Mixta: mecanismos de una gobernanza multinivel con autonomía	Aplica Gobernanza Mixta: hechura de políticas públicas	<b>Gobernanza mixta</b>			

Fuente: elaboración propia en base a Kooiman (2005)

Básicamente, el modelo se explica de la siguiente manera:

1. Modos de Gobernanza

- a) Autogobierno / ejes niveles de interdependencia y diseño de políticas públicas: se analiza la interdependencia y el diseño de políticas públicas y su impacto en el auto gobierno para determinar si existe gobernanza
- b) Cogobernanza / ejes niveles de interdependencia y diseño de políticas públicas: se investiga si a partir de los ejes de análisis propuestos por Kooiman se pueden obtener valores que determinen la Cogobernanza
- c) Gobernanza jerárquica / ejes niveles de interdependencia y diseño de políticas públicas: se busca encontrar elementos que permitan establecer la gobernanza de manera institucional de arriba hacia abajo
- d) Gobernanza Mixta / ejes niveles de interdependencia y diseño de políticas públicas: se indaga los mecanismos adecuados para establecer una gobernanza multinivel donde participen diferentes actores

2. Niveles u órdenes de gobernanza

- a) Soluciones y problemas y creación de oportunidades / Ejes deliberación y Regulación: establece los elementos adecuados para solución de los asuntos públicos por medio de la de la deliberación y regulación
- b) Construcción de soluciones/ Ejes deliberación y Regulación: busca la coparticipación social.
- c) Meta / Ejes deliberación y Regulación: es el elemento superior del análisis al generar y establecer unos parámetros de un meta orden

De este modelo se desprende el modelo 2 (figura 7) que permite establecer una semaforización para analizar y poder establecer la manera en que se vinculan los modos y los niveles de gobernanza en cada eje:

- El parámetro en “verde” representa que los resultados son aceptables;
- El parámetro en “amarillo” refleja resultados por debajo de lo aceptable;
- El parámetro en “rojo” indica que los resultados son inaceptables o inexistentes.

**Figura 7: Modos y niveles de gobernanza**



Fuente: Elaboración propia con datos de Kooiman (2005)

Una vez expuestos los modelos para el análisis de la gobernanza, se procederá a exponer el modelo que permitirá el análisis desde la tipología de las políticas públicas. Cabe señalar que este modelo está fundamentado en la propuesta teórico – metodológica de Lowi (1992) y Wilson (1980), quienes, son los pioneros en la propuesta de un esquema interpretativo para la hechura de las políticas públicas, buscando el impacto del costo-beneficio e identificando el tipo de gestión de acuerdo con el tipo de políticas. Al mismo tiempo, fueron los primeros en señalar la endeble vinculación entre el aparato teórico y el establecimiento de políticas que reportaran un real costo - beneficio social. A partir de esto, se espera encontrar un fundamento

teórico metodológico en las políticas de los estudios de caso, como se muestra en la tabla 3.

**Tabla 3: Tipología de las políticas públicas**

		Beneficios	
		Concentrados	Difusos
Costos	Concentrados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas redistributivas o clientelares</li> </ul>	Políticas distributivas
	Difusos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas regulativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas institucionales, constitucionales o Políticas mayoritarias</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de Lowi (1992) y Wilson (1980).

En este esquema se muestra que para Lowi (1992) existen cuatro categorías fundamentales en las políticas públicas, Distributivas, Regulativas, Redistributivas y Mayoritarias (también conocidas como institucionales o constitucionales) y éstas se encuentran fuertemente asociadas a lo que Wilson (1980) denomina beneficios y costos, los cuales pueden ser concentrados o difusos.

Hablar de beneficios concentrados significa que sólo son así para un grupo de personas, pero si son difusos, entonces los beneficios son para un mayor número de la población e incluso para la totalidad de ella; por su parte, los costos pueden ser asumidos por un grupo específico (concentrados) o bien, por todos (difusos). Partiendo de lo anterior, las tipologías de Lowi (1992) y Wilson (1980) se emparentarán con las directrices del gobierno municipal, los programas, proyectos emprendidos y los temas transversales de las Políticas de Transparencia y Seguridad Pública en el Ayuntamiento de Puebla, a fin de identificar qué tan fuerte es la asociación entre la teoría y el componente práctico.

Ya hemos visto los modelos que se emplearán para el análisis de la Gobernanza y la Tipología de las Políticas Públicas, ahora corresponde adentrarse en el modelo que se implementará para el análisis del enfoque de la Gestión Pública. Y es que no pude dejarse de lado ya que constituye un eje nodal por sus preceptos para hacer más eficiente y eficaz la acción gubernamental, en busca de sustituir los sistemas burocráticos por sistemas de nueva gestión pública. Por ello, sus postulados se orientan a la reinención de los organismos y sistemas públicos para producir mejoras en la eficacia o efectividad, eficiencia, adaptabilidad y capacidad para innovar (Osborne y Plastrik, 2018). Entonces, para este enfoque teórico es fundamental transformar partiendo del cambio en los propósitos, incentivos, responsabilidades, estructuras de poder y cultura de las organizaciones públicas.

Lo interesante de la Nueva Gestión Pública desde la visión de Osborne y Plastrik (2018), es que desarrollan un conjunto de estrategias y de ellas desprenden una serie de procedimientos, herramientas y descripciones que pueden ayudar a conocer mejor el panorama de acción e intervención gubernamental, por lo tanto, en la tabla 4 se presentan los ejes rectores de las herramientas para transformar el gobierno que serán la base del análisis de las políticas de Transparencia y Seguridad Pública.

**Tabla 4: Estrategias para transformar el gobierno**

<b>Estrategias</b>	<b>Mecanismo</b>	<b>Procedimiento</b>	<b>Herramientas</b>
<b>1. Estrategia central (Establecer un propósito claro)</b>		<b>Precisar el rumbo</b> (utilizar la gestión estratégica para generar una dirección clara)	1. Visioning 2. Objetivos de resultados 3. Organismos directores 4. Presupuesto por rendimiento
<b>Mecanismo: objetivo</b>	Objetivos	<b>Hacer limpieza</b> (eliminar funciones que ya no cumplen propósitos esenciales)	5. Exámenes de Programas 6. Venta de activos

<b>Rendir cuentas: de qué</b>		<b>Desacoplar</b> (generar roles definidos que separen el timón de los remos)	7. Marcos flexibles de rendimientos
<b>2. Estrategia de las consecuencias (introducir consecuencias en función del rendimiento)</b>		<b>Gestión empresarial</b> (utiliza los mercados para generar consecuencias)	8. Corporativización 9. Fondos de empresa. 10. Gestión empresarial interna.
<b>Mecanismo: incentivos</b>	Incentivos	<b>Competencia gestionada</b> (generar consecuencias sacando funciones gubernamentales a concurso)	11. Concursos públicos competitivos. 12. Costeo por actividad.
<b>Rendir cuentas: cómo</b>		<b>Gestión por rendimientos</b> (utilizar recompensas para generar consecuencias)	13. Premios al rendimiento 14. Salario psíquico 15. Primas por rendimiento 16. Participación en las ganancias 17. Participación en los ahorros. 18. Contrato y acuerdos por rendimientos
<b>3. Estrategia del cliente: (Sentar al ciudadano o cliente en el asiento del conductor)</b>		<b>Libertad de elección para el ciudadano o cliente</b> (dar la posibilidad de elegir entre varios organismos)	19. Sistemas públicos de elección 20. Intermediarios y sistemas de Información para el cliente
<b>Mecanismo: responsabilidad</b>	Responsabilidad	<b>Elección competitiva</b> (permitir que los clientes controlen los recursos y los asignen a proveedores de servicios competitivos)	21. Sistemas públicos de elección competitiva 22. Programa de reembolso y de vales.

<b>Rendir cuentas: ante quién</b>		<b>Garantía de calidad para el cliente</b> (establecer criterios de servicio al cliente y crear premios y penalizaciones para los organismos)	23. Criterios de servicio al cliente 24. Reparación al cliente 25. Avales de calidad 26. Inspectores de calidad 27. Sistemas de presentación de reclamaciones de los clientes 28. Ombudsman (Defensor del cliente)
<b>4. Estrategia del control (traspasar el control desde la cima y desde el centro)</b>		<b>Capacitación organizativa</b> (dotar a los gestores de poder para gestionar)	29. Reforma de los sistemas administrativos. 30. Gestión sobre el terreno 31. Exenciones
<b>Mecanismo: poder</b>	Poder	<b>Capacitación de los empleados</b> (dotar a los empleados de primera línea de poder para mejorar los resultados)	32. Desestatificación de niveles directivos 33. Desmantelamiento de silos funcionales 34. Sociedades entre dirección y trabajadores. 35. Equipo de trabajo
<b>Rendición de cuentas: ¿a quién?</b>		<b>Capacitación de comunidades</b> (dotar a las comunidades de poder para solucionar sus propios problemas)	36. Acuerdos de capacitación 37. Órganos comunitarios de gobierno.
<b>5. Estrategia de la cultura (desarrollar una cultura emprendedora)</b>		1 Cambiar los hábitos (crear una nueva cultura mediante la introducción de nuevas experiencias)	38. Tomar contacto con los clientes 39. Ponerse en la piel del cliente 40. Rotación laboral 41. Patrocinadores institucionales

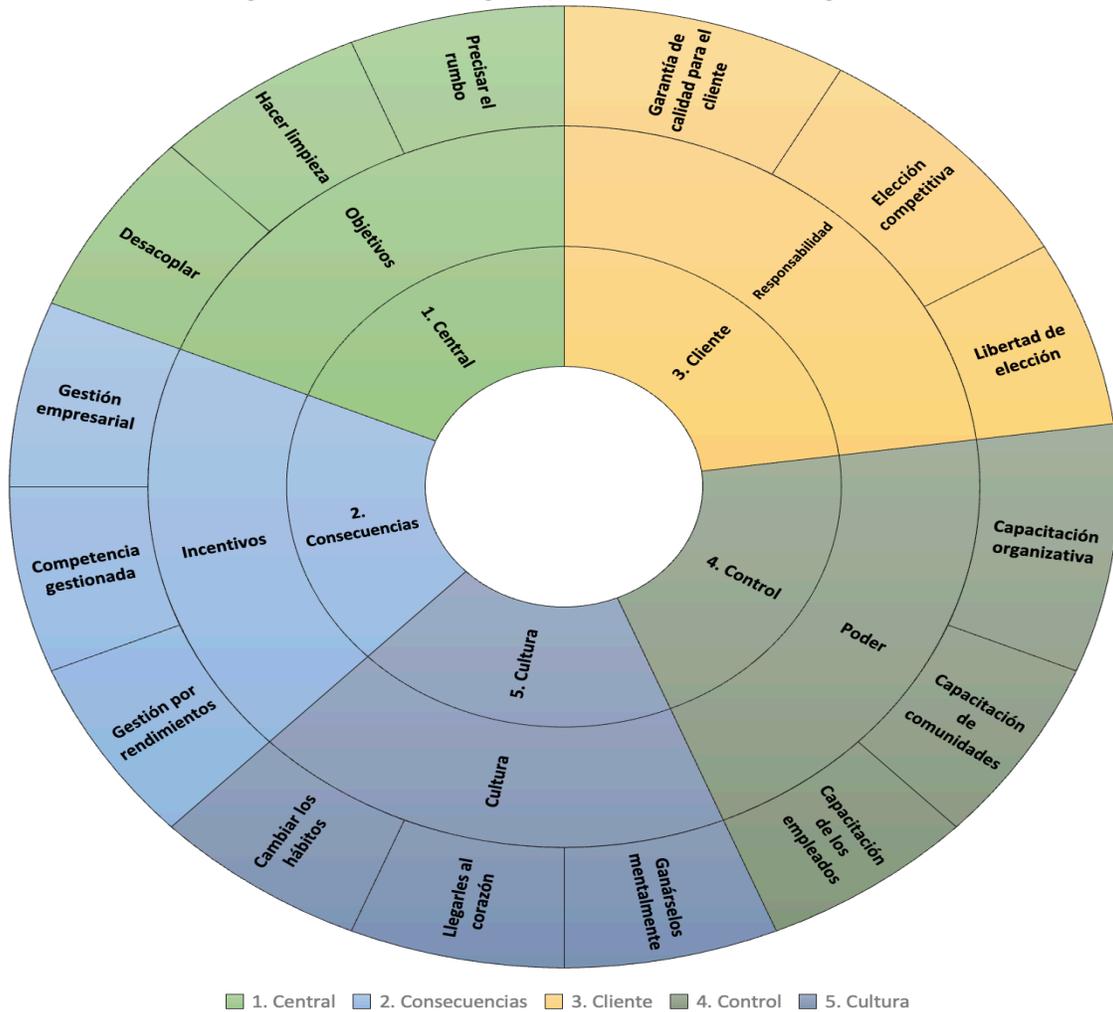
<b>Mecanismo: cultura</b>	Cultura	<b>Llegarles al corazón</b> (desarrollar un nuevo pacto dentro de la organización).	42. Crear nuevos símbolos e historias 43. Celebrar el éxito 44. Valorar el fracaso 45. Reformar el lugar de trabajo 46. Invertir en los empleados
		<b>Ganárselos mentalmente</b> (cambiar los modelos mentales de los empleados)	47. Comparar parámetros de rendimiento 48. Grupos de aprendizaje y las visitas sobre el terreno 49. Generar una conciencia de misión 50. Construir una visión del futuro compartida 51. Articular valores, creencias y principios organizativos 52. Centros de formación propios

Fuente: Elaboración propia con datos de Osborne y Plastrik (2018)

Las 5 estrategias de Osborne y Plastrik (2018) se convierten en un ápice importante en el desarrollo de políticas eficientes, ya que brinda una serie de herramientas que pueden ser vista como una oportunidad en el sector público, porque dota de instrumentos de gestión vigentes e innovadores.

El modelo que se elaboró para esquematizar las estrategias para transformar el gobierno se expone en la figura 8.

**Figura 8: 5 Estrategias para transformar el gobierno**



Fuente: Elaboración propia con datos de Osborne y Plastrik (2018)

Como se puede apreciar, la recopilación documental, la recolección de información a través de las entrevistas a profundidad, los datos estadísticos recuperados de los resultados de las gestiones comprendidas entre 2011- 2018; así como la proyección y análisis a través de los modelos analíticos formulados serán el sustento de esta investigación de corte mixto que ha empleado técnicas de carácter cuantitativo y cualitativo para captar la incidencia de factores que favorecen o no la hechura de políticas públicas en las políticas de transparencia y seguridad pública en el ayuntamiento de Puebla.

# **CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO**

## **CAPITULO 2: MARCO TEÓRICO**

El marco teórico que sustenta esta investigación está fundamentado en tres pilares de la ciencia política que se enfocan a la hechura de las políticas públicas. Los tres enfoques teóricos de las políticas públicas son los siguientes: Tipología de las Políticas Públicas, Gobernanza y la Nueva Gestión Pública, cuyos ejes son cruciales en el cambio de paradigma del quehacer gubernamental, potencializando en cada momento el desarrollo los ayuntamientos, a partir de la proximidad con el ciudadano.

Desde este marco, lo primero que se hará es un planteamiento de la trascendencia del espacio local, para continuar con el desarrollo de los ejes teóricos señalados.

### **2.1 EL ESPACIO LOCAL, EL PRIMER CONTACTO DE PROXIMIDAD ENTRE LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL CIUDADANO**

Los gobiernos locales como unidades administrativas y territoriales fundamentales han crecido de forma significativa, especialmente en lugares donde había precedentes importantes de centralización. Hoy los gobiernos locales se han consolidado como espacios dinámicos en los que la relación entre Estado y sociedad encuentra su expresión más intensa y dinámica, donde los procesos asociados a la participación real de la ciudadanía en los asuntos públicos tienen mayor factibilidad, lo mismo que las prácticas democráticas de rendición de cuentas y juicio ciudadano sobre el desempeño gubernamental a través del voto (Subirats, 2006). Resulta, por tanto, crucial el hecho de identificar la proximidad de las políticas públicas locales con la acción ciudadana.

Los gobiernos locales siguen siendo “laboratorios” donde surgen valiosas experiencias de gestión pública y donde pueden ensayarse propuestas innovadoras de gobierno. Además, se han convertido en el lugar de encuentro de la globalización

y la localización, fenómenos aparentemente opuestos, pero que a través de los gobiernos locales pueden generar importantes sinergias<sup>3</sup>.

Los gobiernos locales en México requieren modernizarse y consolidar sus recursos institucionales, porque hay una evidente diversidad en todos los aspectos de la vida pública y no pueden continuar con procedimientos arcaicos o fuertemente centralizados, que no les permitan tomar decisiones que impacten positivamente en el desarrollo de sus comunidades. Por lo tanto, los procesos de modernización en la administración pública exigen un enfoque hacia los gobiernos locales. Lo local debe representar un espacio de colaboración en el cual se desarrollen todas las políticas públicas de todos los niveles de gobierno.

Lo local es el espacio donde tienen lugar y se desarrollan las acciones mediante las cuales los ciudadanos perciben, construyen, gestionan y actúan con respecto a algún problema público. El desarrollo local implica abarcar diversas dimensiones: económico; social; cultural; ambiental; físico-territorial; político-institucional; y científico–tecnológico. Implica considerar los heterogéneos patrones de interrelación activa de los diversos actores sociales, tal como se muestra en la figura

---

<sup>3</sup>En México el gobierno local está constituido por los 31 estados que conforman la democracia representativa y federal establecida en la Constitución Política, a su vez, estos estados se dividen en 2, 435 municipios que conforman el siguiente nivel de gobierno. Este gobierno local "alude al nivel municipal o provincial de la organización política y social de un país y a la esfera de dominio de una institución, administración, organismo o grupo social. La noción de gobierno local define a las unidades políticas de gobierno de diferente tamaño, estados, municipios, ciudades-delimitadas geográfica y administrativamente, heterogéneas social y culturalmente". En el nivel local de gobierno se establecen relaciones sociales, entre actores distintos que expresan intereses, demandas y necesidades diferentes: autoridades con facultades de mando, instituciones públicas y privadas; comunidades locales con distinto grado de cohesión social, así como organizaciones sociales y políticas (Ramirez, 2000).

**Figura 9: Importancia desde lo local**



Fuente: Elaboración propia

Como puede apreciarse, el desarrollo local conlleva, necesariamente, una profunda transformación de las relaciones sociales y reforzar la capacidad de una zona concreta para buscar de forma autónoma su propia vía de desarrollo. Así se crea un entorno favorable al desarrollo, utilizando las características y riquezas de cada territorio. Por lo tanto, la fuerza de las iniciativas locales depende de la aplicación de un conjunto de elementos: la dimensión económica y social, la intervención pública y la iniciativa privada y las tecnologías más avanzadas, entre otros (Merino, 1996).

Además, no se refiere sólo a procesos técnicos de producción, también incluye la preservación ambiental, ya que su incorporación es estratégica para el desarrollo futuro de la humanidad. En este sentido, los programas y proyectos de desarrollo tienen un doble objetivo: Por un lado, asegurar mejores condiciones materiales y de sustentabilidad para la sociedad y, por el otro, fortalecer la identidad y condiciones subjetivas de las comunidades locales (Sánchez, 2005).

El desarrollo local es un proceso complejo que implica esfuerzos articulados de actores estatales con la sociedad civil, dispuestos a realizar proyectos que surjan de la negociación de intereses, inclusive divergentes y en conflicto. Por tanto, necesita el surgimiento y fortalecimiento de actores vinculados al territorio; con capacidad de iniciativa y propuestas innovadoras, tales como la introducción de nuevas fuentes de energía, nuevas tecnologías, apertura de canales de comercialización, revitalización de la pequeña empresa y el artesanado, explotación integral de los recursos, ampliación de los sistemas de crédito y otras alternativas. Supone una movilización mayor del conjunto de los actores locales, inclusive en áreas de servicios esenciales como salud, agua y luz (Marsiglia, 1996).

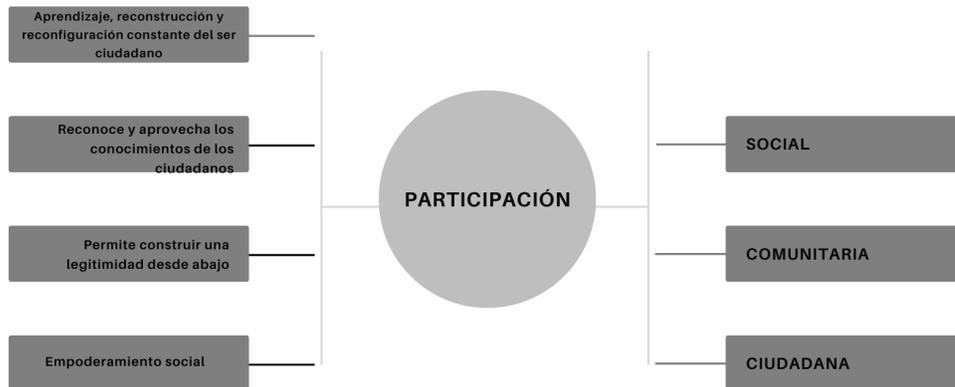
Los gobiernos locales pueden elaborar los mecanismos para autogobernarse; es decir, poder acceder a sus propios recursos para solucionar problemas de orden público. Se pretende que los gobiernos locales tengan su propia agenda de gobierno, ya que los gobiernos subnacionales son el primer contacto que tienen los actores sociales con las organizaciones públicas.

La participación social en los gobiernos locales tiene un papel estratégico que desempeñar, para influir y proponer una agenda de desarrollo local, que responda a los intereses sociales y que su vez rompa con el paternalismo, clientelismo, oportunismo, falta de transparencia y corrupción; problemas que, en su conjunto, reflejan la ausencia de capacidad social y de legitimidad que los gobiernos de corte tradicional han generado e institucionalizado. Por tanto, la acción del gobierno no se puede entender como la implementación de soluciones desde el gobierno, sino la discusión de los temas que la sociedad requiere para cohabitar en un estado de institucionalidad; ya que son éstos quienes legitiman a sus gobiernos<sup>4</sup>, tal como se esquematiza en la figura 10.

---

<sup>4</sup>La legitimidad por rendimientos, como una nueva forma de concebir el ejercicio de gobernar y gestionar los asuntos públicos (CLAD, 1998). Es de tal importancia este tema, que las democracias emergentes se enfrentan al reto de promover gobiernos eficaces y transparentes. Es decir, la política o condiciones de gobernabilidad son importantes, pero para mantenerla se requiere de gobiernos eficaces

**Figura 10: Proceso de la Gobernanza local**



Fuente: Elaboración propia

En la presente investigación se analiza cuáles son los mecanismos que ocupa el gobierno local de Puebla, para elaborar mecanismos para autogobernarse; es decir, poder acceder a sus propios recursos para solucionar problemas de orden público. Por lo anterior se realizará un recorrido analítico de la trascendencia de los enfoques de la Gobernanza, Tipología de las políticas Públicas y Nueva Gestión Pública, todos ellos paradigmas postburocráticos, para comprobar su vigencia en la administración pública contemporánea.

Por lo tanto, inicia el recorrido por el primer enfoque, la Gobernanza ya que sugiere la exploración de un modo de gestión del poder que armonice con los nuevos tiempos, en dónde se experimente una *transformación real* de estructuras sociales y un desplazamiento del centro de gravedad de la acción pública, ya que la gobernanza sugiere una mayor intervención e involucramiento social en las acciones de gobierno. Y, como dice Stocker (1998), en la gobernanza se busca que se favorezca la “regulación” ante la “reglamentación”, dando paso a la necesidad de

consultar a numerosos individuos y grupos involucrados en ciertos asuntos colectivos, para dar pauta a una gestión fluida, transparente, flexible, participativa y creativa.

## **2.2 LA GOBERNANZA COMO ENFOQUE PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

La gobernanza es quizás hoy uno de los conceptos con mayor crecimiento en ámbito académico de la politología, por ello la importancia de postular nuevas formas de análisis en la esfera de las ciudades tomando en cuenta la complejidad de los sistemas económicos, sociales, políticos y culturales que en la actualidad debieran encaminarse hacia la descentralización y dinamización de lo local, porque es donde los asuntos públicos adquieren un papel más preponderante (Brugué y Gomá, 1998), por ello, la presente investigación contribuye al análisis de dos políticas transversales, Transparencia y Seguridad Pública en el Ayuntamiento de Puebla desde el análisis de la gobernanza.

En este punto cabe retomar la distinción conceptual que Kooiman (2005); Aguilar (2006) y Prats (2005) realizan para comprender tres conceptos fundamentales de la teoría sociopolítica de la gobernanza, que finalmente están interrelacionados, pero deben quedar clarificados: “governing”, “governante” y “governability”.

1. Governing: Este concepto parte del hecho de que, como consecuencia de la complejidad, la diversidad y el dinamismo de las sociedades contemporáneas, los esfuerzos de gobernación (governing) son, por definición, procesos de integración entre actores públicos, grupos de interés o individuos implicados. En este caso es fundamental que se den estas interacciones para que exista mayor efectividad en las acciones de gobierno, reflejadas en políticas de bienestar. Por lo tanto “Gobernar”, es visto como un proceso en el que es fundamental coordinar, orientar, influir, equilibrar, la

interacción entre los actores políticos y sociales<sup>5</sup>, y de este modo las decisiones no estarán totalmente centralizadas, dando pauta a interacciones más recíprocas entre el gobierno y los gobernados (Kooiman, 2005) y Prats (2005).

2. **Gobernante:** En las sociedades contemporáneas, las necesidades y las capacidades pueden verse también como interdependencias, y por tanto como políticas públicas, de tal forma que la capacidad de gobernar de un sistema está conectada a sus procesos de Gobernanza, por eso debe quedar claro que sin un ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades no puede existir gobernabilidad. Pero este ajuste depende de las estructuras de Gobernanza y de los actores de gobernanza (governing actors). Las necesidades y las capacidades se construyen socialmente, y el resultado final depende de la estructura institucional y de los actores con una orientación similar (Kooiman, 2005) y Aguilar (2006).
3. **Gobernability:** Kooiman (2005), por su parte, concibe la gobernabilidad (governability), como la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo, sin perder contacto con otros sistemas más amplios de los que forma parte esta cualidad. La gobernabilidad depende del ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades de gobernanza. Este concepto de gobernabilidad no considera las necesidades como algo excesivamente perteneciente a la sociedad y las capacidades como algo perteneciente al gobierno.

Partiendo de esta distinción, puede plantearse que para lograr gobernanza se requiere crear pautas de interacción más o menos estables y predecibles dentro de un sistema sociopolítico; y esto dependerá de la proximidad que logre establecerse entre los deseos u objetivos de los actores intervinientes. En este sentido, para

---

<sup>5</sup> Estos procesos resultan de ampliar las cadenas de interdependencia o, dicho de una manera más dinámica, de ampliar las cadenas de interacción. (Kaufman et al, 1986). Estas cadenas están cada vez más institucionalizadas en muchas dimensiones. La ampliación de las cadenas de interacción provoca y requiere una multiplicación del número de partes que participan en ellas; del mismo modo, el número de interacciones entre estas partes también se multiplica”.

Aguilar (2006) el concepto de gobernación se encuentra fuertemente vinculado a la gobernanza, concebida como la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico, resultado conjunto de las acciones de todos los actores intervinientes. El concepto gobernanza es básicamente una herramienta analítica y descriptiva, que cuenta con una dimensión normativa (Graña, 2005)

En este sentido, partiendo del objetivo de esta investigación que se asocia al marco de participación ciudadana de los gobiernos locales, la gobernanza se constituye como un proceso de dirección social ante la necesidad de que las demandas ciudadanas sean resueltas. Por lo tanto, la modernización de la administración es también un factor determinante que apremia a los ayuntamientos desfavorecidos por el aumento del crimen, la falta de oportunidades laborales y la mala calidad de los servicios en general; ya que se requiere un proceso de adaptación en el ámbito administrativo en el que existan instrumentos de dirección y gestión capaces de responder a los nuevos escenarios sociales y políticos, en los que se aprecia una sociedad más dispuesta a participar activamente con su gobierno para gestionar políticas y en su caso, implementarlas con el gobierno, siempre y cuando éste le brinde las herramientas necesarias para lograr esa vinculación.

El proceso de gobernanza y la innovación en la gestión son tareas posibles de implementar dado que, aún sin saberlo, los ciudadanos las identifican con sus problemáticas y están dispuestos a correlacionarse para buscar el desarrollo en sus comunidades; sin embargo, en lo que concierne a la innovación en los gobiernos locales, estos procedimientos aún no se implementan, ya sea por desconocimiento o por que los gobernantes no consideran que sean necesarios.

Por lo tanto, si se quiere transitar a la Gobernanza y encontrar respuestas adecuadas, los gobiernos deben generar mecanismos de negociación entre los diferentes niveles u órdenes de gobierno, pero también con otras organizaciones públicas y privadas; asociaciones vecinales y con los propios ciudadanos (Brugué y Gomà, 1998).

Lo cierto es que en México los gobiernos locales o ayuntamientos, no cuentan con suficientes instrumentos y mecanismos para la implementación de sus propias políticas, son gobiernos pasivos que sólo dan servicios básicos, porque en gran medida dependen de los recursos federales para poder operar, por lo que están todavía lejos de poder implementar una verdadera gobernanza.

Sin embargo, aunque en México no existen los canales adecuados para consolidar esa transición, es importante señalar que en buena medida depende de los gobiernos locales impulsar esa transformación, a través de generar e impulsar mecanismos descentralizadores, que les permitan, por un lado, integrar las demandas de la sociedad civil y, por otro, que los ayuden a catapultarse y ser autosustentables.

Por lo tanto, el impulso al desarrollo de los gobiernos locales depende en gran medida de su emancipación financiera del gobierno federal, pero también de comprender que su rol de proximidad con la ciudadanía es privilegiado, y que puede realizar un trabajo conjunto con ella. Así mismo, debe cambiarse la visión de mirar al ciudadano como solo un contribuyente. Y en esta misma dinámica, el ciudadano debe dejar de ver al gobierno local como un solucionador, y considerarlo como un aliado colaborativo, con el que puede llegar construir acuerdos y redes participativas de impacto social.

Es importante señalar que las administraciones de los gobiernos locales deben ser más negociadoras y cooperativas con los actores que de alguna forma son autónomos y tienen interés en su territorio, ya que estas interacciones son un primer paso para lograr sustentabilidad financiera y política, pero además de ello son las bases para lograr una verdadera una autonomía local.

Desde la perspectiva de la gobernanza existen elementos que los gobiernos locales pueden catapultar para consolidar mecanismos que les ayuden a generar gobernanza local; por ejemplo, impulsar acciones para acceder a sus propios

recursos y así brindar solución a problemas de orden público con la intervención de la sociedad civil organizada. Finalmente, el objetivo será generar acciones para transitar del gobierno tradicional a gobiernos con gestiones públicas eficientes, a partir de la construcción de políticas públicas locales que reorienten el quehacer gubernamental, con vocación relacional, dinámicos y proactivos que interactúen con la sociedad.

Para Joan Prats (2005), la gobernanza tiene dos dimensiones: a) una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada, y b) una dimensión dinámica o de proceso que se refiere a las acciones de los individuos que pueden afectar a la dimensión estructural, esto permite focalizar la gobernanza desde una perspectiva tanto analítica como normativa (Mayntz, 2001). Finalmente, ambas dimensiones se complementan para mejorar los canales de gestión y las estructuras institucionales existentes, en aras de mejorar la capacidad para solucionar los problemas de acción colectiva (Valles, 2003).

Continuando con el recorrido teórico de la gobernanza, los trabajos de Luis Aguilar (2006); Anne Kjaer (2004) y de Jon Pierre con Guy Peters (2000); analizan las diferentes formas en que es utilizado el concepto gobernanza y los problemas que enfrenta tanto en la teoría como en la práctica política. En el caso de Pierre y Peters (2000) se muestran diversos estudios sobre Gobernanza en materia de relaciones y organizaciones internacionales, políticas urbanas, gobiernos locales, redes, gobierno multinivel y política multieconómica.

Por su parte, Aguilar (2006) analiza las tendencias actuales en la administración pública y la Gobernanza; los diferentes desarrollos teóricos sobre este concepto y las propuestas de la nueva gestión pública como componente de la nueva gobernación/gobernanza ante los desafíos en materia de actuar del gobierno. Además, sus estudios se orientan a la gobernanza desde un enfoque estado-céntrico, relativo a las capacidades institucionales y políticas del Estado para dirigir

a su sociedad, sin dejar de lado por ello el enfoque socio céntrico, donde el foco es la coordinación y el autogobierno que caracteriza a redes y asociaciones.

Kjaer (2004) investiga la gobernanza en áreas como la administración pública y la hechura de las políticas públicas, las relaciones internacionales, las políticas comparadas, tanto en la relación estado-desarrollo económico, como en las teorías de la democratización y de la transición, y también incorpora en su análisis la gobernanza en los organismos internacionales.

Cabe resaltar que la conceptualización de gobernanza en Kooiman (2005) resulta una de las más complejas de abordar; ya que la explica en función de la Teoría de Sistemas, y la concibe como una de las posibles formas o modelos de gobierno según el nivel de fluidez de las interacciones entre las distintas entidades de un sistema social y sociopolítico. El autor asevera que los modos de gobierno han de cambiar y reformarse de acuerdo con las tendencias sociales, generando así crecientes cadenas de interacciones o interdependencias, las cuales son resultado de un aumento de los actores sociales con significativa capacidad de actuar, por tanto, una mayor cantidad de conexiones e interacciones multilaterales. De esta manera, se tiene una compleja realidad social, en la que los intereses y labores no son exclusivos de los gobernantes políticos o privados; sino que en la mayoría de las veces son de ambos, por lo que se necesita un mayor compromiso y coordinación para las respuestas ante problemas y generación de oportunidades sociales, a lo que Kooiman (1993) denomina Gobernanza sociopolítica o Co-gobernanza.

Para Brugué (2002), el término Gobernanza hace referencia a una forma de asignar y distribuir los recursos sociales (gobernar y administrar), marcando la transición del modelo tradicional 'que cada uno haga lo suyo' al más reciente 'entre todos lo haremos todo'. La asignación clara de tareas y responsabilidades remite a una administración burocrática y a un gobierno que se ejerce a través de las nociones de autoridad y poder; mientras que la difuminación de los contornos que las

delimitan permite introducir el debate sobre la nueva gestión pública y sobre el gobierno a través de la influencia, el pacto y la negociación. (Kooiman, 1993; Pierre y Peters, 2000b).

Así pues, la eventual aparición de lo que se llamaría Gobernanza proyectaría un escenario municipal poblado de diversos actores (públicos, privados y voluntarios) que se relacionan entre ellos (en una red) para negociar y comprometerse en determinadas políticas y en su implementación. En este sentido "... el término 'gobernanza local' describe una nueva y emergente forma de tomar decisiones en el nivel local que se desarrolla a través de diferentes relaciones, tanto entre agencias públicas como entre éstas y los Ciudadanos". (Goss, 2001:11)

Para Vallès (2003), esta definición coincide con la propuesta en los trabajos de Stoker (2000), donde se identifica Gobernanza con gobierno a través de redes y, por lo tanto, de las relaciones que caracterizan estas estructuras reticulares. Desde esta perspectiva, el gobierno a través de redes se presenta como una forma de asignar los recursos colectivos que contrasta con las otras dos grandes formas de desarrollar esta tarea: a través del mercado o a través de jerarquías. El gobierno en red, en otros términos, ya no se basa en la concentración de autoridad en los políticos electos (modelo jerárquico) ni en ceder la responsabilidad al sector privado (modelo de mercado), sino que regula y asigna los recursos colectivos a través de relaciones tanto con la sociedad civil como con otros niveles de gobierno (Aguilar, 2006).

Ahora bien, esto lleva a enfocar la importancia de los ayuntamientos en este proceso de construcción de una gobernanza eficiente, y para ello se retomará la visión de Jeremy Bentham que data del siglo XVIII y que señala a los ayuntamientos como organizaciones funcionales y protagonistas que contribuían a la descentralización administrativa del estado, en pro de mejorar la eficiencia de las actuaciones públicas (Brugué; Font y Gomà, 2001: 1 - 2).

Por lo que puede verse, ya se habla de un rol importante y que se complementa con la visión de John Stuart Mill, que en esa misma época se refería a los municipios como escuelas de ciudadanía, “o espacios de proximidad entre los gobernantes y gobernados, como una forma de dispersar el poder político sobre el territorio. Los ayuntamientos, desde esta óptica, no se justificaban por su contribución a la eficiencia administrativa sino por su capacidad para impulsar y mejorar la democracia” y la participación ciudadana en el quehacer político (Brugué; Font y Gomà, 2001, pp.1-2).

Es por ello que surge el interés de estudiar las políticas de los gobiernos locales como elementos de cohesión social, donde el poder esté descentralizado y que permita obtener acuerdos políticos, en el sentido de Aziz (2002), gobiernos compartidos y no gobiernos fragmentados, interdepartamentales y multinivel, no divididos y separados, donde los acuerdos se premien y las políticas públicas fluyan en el entorno del ámbito local, porque es donde se reencuentra el vínculo entre el gobierno y la sociedad.

Brugue (2002) define a gobernanza local como el conjunto de reglas formales e informales, de estructuras y de procesos a través de las cuáles los involucrados (stakeholders) resuelven sus conflictos colectivos y satisfacen sus necesidades sociales<sup>6</sup>. Esta conceptualización incorpora e integra los diferentes elementos mencionados hasta el momento e incorpora la resignificación del concepto de actores políticos (en Ciencia Política), stakeholders (en Economía) o actores sociales (en Sociología), para referirse a los actores que conforman la red a través de la cual se articulan las nuevas formas de gobernar. Se trata de un proceso inclusivo, ya que cada 'stakeholder' incorpora cualidades habilidades y recursos importantes para el conjunto. Y aquí cabría incorporar, para terminar de enriquecer

---

<sup>6</sup> El término “stakeholder” “involucrados” o “interesados”; es decir, aquellos que tienen algo a decir en torno a un determinado asunto. El término también agrega la noción de interesados que están incluidos, es decir, que “forman parte” en las decisiones y actuaciones que afectan a estos asuntos (Brugué, 2002).

esta visión, la postura de Bovaird, Löffler y Parrado (2005), ya que todos estos actores se convierten en factores críticos para la construcción y el mantenimiento de la confianza, el compromiso y la negociación.

Por su parte, Aguilar (2006); Koiman (2005) y Peters (2000) señalan la idea de la reestructuración, en la que la sociedad se regule por un proceso de participación y que el gobierno incorpore a otros agentes privados, sociales, grupos de interés, etc., que cuenten con capacidades y recursos de los que él ya no dispone y que no están sujetos, de un modo jerárquico. En este contexto Cerrillo (2005) y Kooiman (2005) señalan que a través de la cooperación y la coordinación puede generarse capacidad directiva de la sociedad. Esta incorporación pretende que con los recursos de estos actores el Estado resuelva los problemas de convivencia de la sociedad.

Como puede apreciarse, hay una tendencia para que los procesos de participación generen principios, normas y prácticas para decidir colectivamente sobre las metas comunes de convivencia, que lleven a alcanzar coordinadamente los objetivos sociales (Kooiman, 2005). Ese conjunto de procedimientos da origen a un modo de gobierno de la sociedad y, aún más, para generar un arreglo u orden a nivel de las instituciones políticas, a nivel político – administrativo y también en la estructura gubernamental y administrativa. De hecho, Peters (2000) y Aguilar (2006) señalan que estas nuevas dinámicas permiten conocer los problemas y proyectos; así definir tanto los objetivos sociales (formación de la agenda pública o la agenda de gobierno y definición de los problemas públicos) como las actividades para su realización (formulación de leyes, políticas públicas, presupuestos y procesos de servicios).

En esta investigación se hace un análisis de la Gobernanza vinculada a dos políticas locales, la política de Seguridad y la política de Transparencia, con respecto a las acciones del gobierno local y las políticas encaminadas a resolver las problemáticas sociales. Esto a partir de la idea de que los gobiernos locales tienen una vocación monopolista, que son poco favorables a la participación ciudadana ya que hay

políticos que tienen una visión estrecha sobre el funcionamiento de la administración pública, práctica que les permite tener el control centralista del poder que genera acciones corruptas, antidemocráticas y poco incluyente en las tareas gubernamentales, aunado a la poca autonomía que la administración central les otorga, lo que da como resultado gobiernos opacos y poco legítimos ya que su nivel de respuesta a las demandas sociales es ínfimo o nulo.

Por ello la importancia de generar gobiernos con naturaleza más participativa desde el centro hacia lo local, en términos de Brugué (2002): “La participación social representa una estrategia política atractiva, porque propone involucrar actores privados y organizaciones no gubernamentales en las actividades de distribución de los servicios públicos; donde se borran las fronteras de lo público y lo privado; así mismo se consigue legitimidad, que se logra al producir y distribuir los servicios públicos, bajo una lógica de gobierno pequeño y pensamiento colectivo, incorporando al sector privado y pensando en diversificar los servicios de la comunidad. De este modo el ayuntamiento abre así sus puertas a una red de actores (stakeholders) sociales, económicos e institucionales” (Brugué, 2002, p. 13).

Como ya se señaló, los ciudadanos y los gobiernos deben participar en la construcción de la agenda pública local, participar activamente en su implementación y en su evaluación, ya que los gobiernos subnacionales son el primer contacto que tienen los actores sociales con las organizaciones públicas. Sin embargo, en México los gobiernos centrales no les han otorgado capacidades plenas a los municipios, lo que ha impedido en términos reales la solución de problemas públicos que aquejan a las comunidades, colocándolas en niveles de pobreza con una incapacidad para otorgar servicios básicos.

### 2.2.1 Las particularidades de la gobernanza según la visión de Kooiman

Si bien es cierto que hay diferentes autores que han brindado sus ideas en torno a la gobernanza, el planteamiento de Kooiman (2000) es por demás interesante al señalar que los gobiernos se gobiernan mediante “co-acciones”; es decir, con formas de la coproducción, codirección, corregulación, cogestión, asociación entre actores públicos y privados, además señala que el gobierno se genera mediante coacciones entre el gobierno y los actores económicos y sociales. También apunta que el contexto de las condiciones sociales, los arreglos de los actores públicos y privados son los que permiten resolver los problemas de la sociedad.

Además, en el planteamiento de Kooiman se identifican diferentes niveles, modos y órdenes de la gobernanza: “autogobierno (*selfgovernance*), cogobierno (*cogovernance*), gobierno jerárquico (*hierarchical governance*)” (Kooiman, 2000: 138), lo que amplía el abanico de interacciones.

Otro de los elementos que se destaca de la propuesta teórica de Kooiman (2005) son los órdenes de la gobernanza, los plantea como parámetros teóricos ante los nuevos desafíos públicos que los gobiernos enfrentan por los cambios sociales, señalando que la forma de solución de problemas no es una competencia exclusiva del gobierno, para ello diseña un modelo con diferentes niveles de análisis, distinguiendo entre gobernanza de primer y segundo orden<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Con referencia al primero orden de gobernanza es evidente que la profesionalización de la administración es un desafío de las administraciones públicas mexicanas que considera además de las medidas de evaluación, fiscalización, seguimiento y control, a la transparencia, rendición de cuentas y protección de datos personales como herramientas indispensables en el cumplimiento de dicha tarea. Lo anterior previene actos de corrupción, simplifica y facilita una mejor supervisión interna de procesos, permite la evaluación del desempeño de la función y de los servidores públicos, así como de los resultados proyectados dentro de la programación presupuestaria, todo ello permite una configuración de normar y estrategias complejas que terminan impulsando las tareas de abajo hacia arriba (Peters, 1999) Con apoyo de las nuevas tecnologías de la información, el acceso a la información de carácter público, debe ser una responsabilidad del gobierno y una exigencia de la ciudadanía para establecer un canal de comunicación eficiente y eficaz en la atención común de la ciudad.

- a. El primer orden de gobierno persigue solventar problemas directamente a un nivel particular.
- b. El segundo orden de gobierno trata de influir en las condiciones bajo las que el primer orden de solución de problemas o creación de oportunidades, el segundo orden de gobierno se aplica a las condiciones estructurales del primer orden de gobierno.
- c. A estos dos órdenes se añade un tercer orden - meta. Básicamente, se plantea Kooiman (2005) la pregunta ¿quién o qué, en última instancia gobierna a los gobernantes?

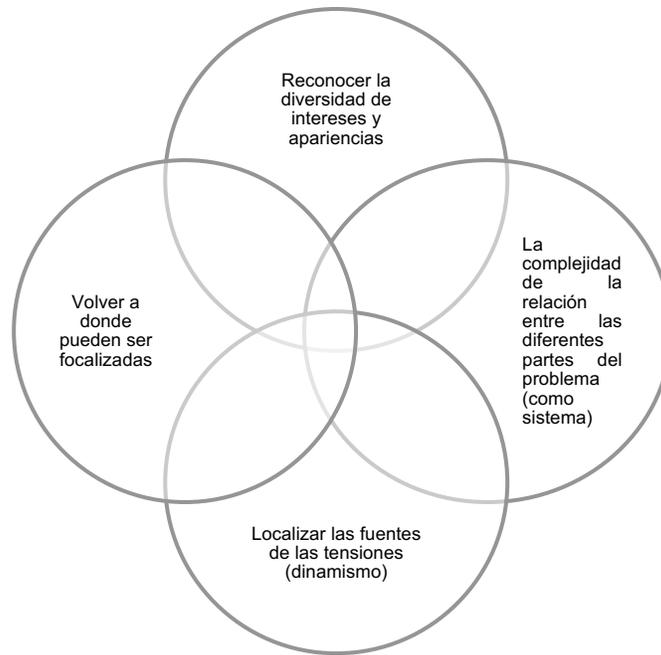
A continuación, se explicará en qué consiste cada uno de ellos.

### **2.2.1.1 Primer Orden de gobierno para Kooiman: Solventar problemas**

Kooiman (2005) difiere de la forma tradicional de ver al gobierno como aquél que solventa los problemas y al sector privado como el creador de las oportunidades, de hecho, considera estas visiones como inapropiadas e ineficaces en las sociedades contemporáneas. Para él la solución de problemas colectivos es un reto público y privado, en donde ambos comparten responsabilidades.

Kooiman (2005), divide la solución de problemas en 4 estadios diferentes, según la situación de los problemas se pueden repetir en más de una ocasión el proceso porque es cíclico (ver figura 11).

**Figura 11: Estadios de la solución de problemas**



Fuente: Elaboración propia con datos de Koiman (2005)

En estos puntos es tangible la preocupación de Kooiman (2005) por encontrar maneras de solucionar los temas públicos, y su propuesta esta cimentada con autores como Elder y Cobb, (1993) que apuntalaban la importancia de las agendas de gobierno planteadas por Kingdom (1984).

En sus planteamientos sobre la gobernanza, Kooiman (2005) propone una métrica precisa para la solución de asuntos públicos que hasta el día de hoy la ciencia política solo lo contemplaba como algo teórico, por ello su importancia, porque de manera esquemática construye el proceso para identificar las herramientas y los actores que participan en la solución de los asuntos públicos, que parte de la identificación de los problemas, hasta la localización de puntos de tensión, para su solución.

De donde se desprende que una oportunidad es una tensión experimentada positivamente y evaluada desde una perspectiva orientada hacia el futuro, mientras

que un problema es una tensión experimentada «negativamente» en una perspectiva orientada al pasado, por ello Kooiman (2005) plantea qué tipos de interacciones están potencialmente implicadas en las oportunidades. En este punto propone la importancia de hacer un inventario de las percepciones y opiniones que las entidades tienen sobre los asuntos, si se hace este inventario, el gobernante puede empezar el ciclo de nuevo, como se realizó en la identificación de problemas.

### **2.2.1.2 El segundo orden de gobierno para Kooiman: Condiciones en las que se brinda solución a los problemas**

El segundo orden de gobierno se refiere a las condiciones en que se da la solución de problemas. Cabe destacar que pone más énfasis en los aspectos estructurales que se generan a partir y con las interacciones de gobierno.

Los elementos del segundo orden de gobernanza propuestos por Kooiman (2005) son:

1. Los actores de gobierno que intentan maximizar la consecución de ciertos objetivos y pueden ser influidos por instituciones que pueden tanto ayudarles como perjudicarles.
2. La información juega un papel crucial aquí; así como en los mecanismos de aplicación de los acuerdos y las sanciones para la deserción.
3. Los acuerdos institucionales constriñen, controlan o posibilitan objetivos maximizando a los actores para interactuar, institución «eficaz»,
4. Los acuerdos institucionales formales como contratos, jerarquías administrativas, procedimientos legislativo y administrativo, mecanismos presupuestarios y las pautas de las oficinas públicas.
5. Institucionalización de la interacción básicamente entre entidades «autogobernadas» o actores, que siguen estas interacciones en los límites de las normas formalizadas, porque, aparte de la sustancia de la interacción, las partes querrán el máximo de resultados posible.

6. Las instituciones son particularmente importantes porque se centran en los derechos y obligaciones.

Como puede verse, el segundo orden de gobierno que propone Kooiman tiene un alto componente de interacción del gobierno, que puede presentarse en diferentes direcciones, y esto es lo que permite una vinculación más fluida en diferentes niveles, tanto gubernamentales como ciudadano y favorece no sólo la toma de decisiones, sino una atención más inmediata a los problemas sociales. Básicamente puede resumirse este segundo orden de gobierno en la tabla 5.

**Tabla 5: Forma de interacción en el Segundo orden de gobierno propuesto por Kooiman**

Forma de interacción	Ámbito
<b>Los actores interactúan en contextos que están colectivamente limitados</b>	Social
<b>Algunas de las restricciones de las interacciones adoptan la forma de instituciones (modelos organizados de normas y roles construidos socialmente)</b>	Jerárquico
<b>Las instituciones dan forma a los intereses de aquellos que interactúan y son, a su vez, influenciados por ellos.</b>	Comunitario

Fuente: Elaboración propia a partir de Kooiman (2005)

En conclusión, el segundo orden de actividades del gobierno eficaces o apropiadas, se centran en el “mantenimiento” o la “renovación” de la institucionalización del gobierno, al controlar o facilitar la solución de problemas o la creación de oportunidades en las sociedades modernas.

### **2.2.1.3 El tercer orden de gobierno para Kooiman: Meta**

Como se ha señalado, la gobernanza entiende que la dirección del gobierno debe ser compartida con actores sociales, hasta este punto Kooiman explica las posibilidades de expansión y de practicidad del concepto, pero se requiere un modelo orientado a la norma a lo que llama “Meta” donde la gobernanza se expresa de manera “sociopolítica” o “interactiva” (Kooiman, 2005).

El tercer orden de gobernanza de Kooiman (2005), está dedicado a los aspectos de gobernanza normativa, identificado como Meta, que se apoya en la teoría y la práctica del gobierno. Meta gobierno es como un gobernante imaginario y el uso de “meta-x” se convierte en un sistema de sistemas. Por lo tanto, meta-gobernanza es el gobierno del gobierno.

Para Kooiman (2005) los elementos y niveles de gobierno, los modos y órdenes de gobernanza están raramente separados y la acción de gobierno en una sola dirección tiene repercusiones que obligan a incorporar a la sociedad, desde la perspectiva de la gobernanza, el circuito central que más interesa es el democrático que se constituye básicamente identificando: ¿Quién (o qué) está por encima del gobernante? y ¿a quién o qué gobierna el gobernante? En una sociedad gobernada democráticamente, el gobernado es gobernado por sus gobernantes, pero estos gobernantes son también gobernados (Kooiman,2005).

Una cuestión central de la meta-gobernanza, debe ser identificar: ¿Cómo están organizados los enlaces entre gobernantes y gobernados? Y ¿Cuál es la cualidad de estos arreglos? Porque meta en sí mismo es un orden de gobierno con una interacción en dos direcciones, por ello la meta-gobernanza es un proceso de resultados de este proceso (Kooiman, 2005) y (Peters,2006).

Para Kooiman (2005) las normas tienen un doble propósito:

- 1) Por un lado, guían la conducta de los actores implicados en las interacciones de gobierno, directamente en sus actividades. De esta manera, forman el marco meta-normativo que dirige y establece límites del actuar del gobierno.

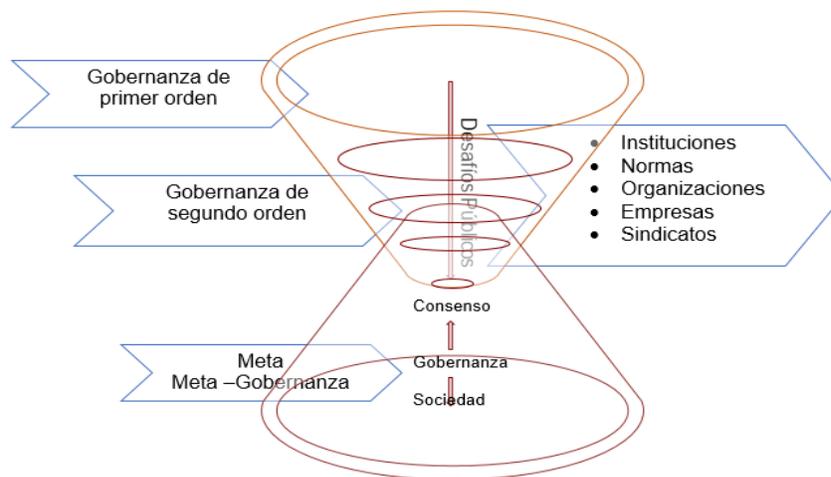
2) Por otro lado, está el mundo del gobierno como práctica, en el que las meta-normas son seguidas o ignoradas, probadas o cambiadas en una tensión constante entre el nivel intencional y el estructural de las interacciones de gobierno.

“En otras palabras concierne tanto a los gobernantes como a los gobernados y pertenece a su saber tener responsabilidad por su papel en el gobierno. Incluso se puede decir que, debido al carácter de extraño enlace de meta, los papeles se cambian completamente: en meta-gobierno es el gobernado en particular quien toma el papel principal como meta-gobernante y los gobernantes los que son gobernados” (Kooiman, 2005).

El meta-gobierno es una parte esencial de la gobernanza, donde los principios normativos del gobierno se forman y se prueban. Donde también el proceso incluye el criterio o normas y cómo este proceso debería ser gobernado.

A continuación, se muestra una explicación de lo que es el proyecto de gobernanza para Kooiman (Ver figura 12).

**Figura 12: Ordenes de Gobernanza**



Fuente: Elaboración propia con información de Kooiman (2005).

### **2.2.2 Transitando del modelo burocrático de gobierno, al de gobernanza local**

Lo expuesto en las líneas precedentes sobre los cambios que se precisan en el ejercicio del poder político - explicitado en la transición del “gobierno” a la “Gobernanza”, se predica tanto del gobierno central del estado como de los gobiernos estatales, sean estos regional o local. De hecho, ejemplos claros de la aplicación de la gobernanza de la ciudad se han documentado en los sistemas políticos locales de Europa Occidental, quienes “han experimentado un cambio en la misma dirección forzados por retos como: la competencia política, la europeización de las políticas públicas, las reformas institucionales en la gestión pública y los desafíos que tienen ante sí las democracias representativas” (Navarro, 2002, p.4). Tal como se pretende que ocurra en México.

Algunos factores que se han identificado como características que propician la transición del gobierno burocrático a la gobernanza las identifica y resume Font (2001) en 6 puntos:

1. La internacionalización de la economía. Gran parte de las organizaciones económicas se han dissociado de las fronteras nacionales y el control político al que estaban sometidos. Ahora compiten en el mercado global. Las empresas eligen dónde implantarse en un cálculo de las ventajas que se les ofrecen. Se constata que en respuesta a la mayor libertad de las empresas para decidir dónde implantarse, los líderes locales llevan a cabo políticas para agradar al mercado.
2. Una mayor implicación del sector privado en las decisiones y políticas locales. Los líderes locales construyen alianzas con las empresas, comportándose ellos mismos como empresarios. Se interesan cada vez más por relacionarse y articular sus estrategias con el mundo empresarial al constatar también que las políticas de desarrollo económico lanzadas unilateralmente no han funcionado en la mayoría de los casos y la incorporación activa de los líderes del sector privado en dichas políticas contribuye a desbrozar el camino para el desarrollo de las ciudades.

3. Las autoridades locales tratan de influir en las decisiones de la ciudadanía a fin de recibir ventajas y apoyo de las políticas. Ello lo hacen a través mecanismos variados, como la búsqueda de información, la participación en redes de políticas y de información adaptando estratégicamente sus políticas locales.
4. Transformaciones en los propios contenidos de las políticas. En parte debido a la internacionalización de la economía y también a cambios de orden social (aumento de los niveles de emigración, degradación del medio ambiente, envejecimiento de la población, etc.), los responsables políticos locales se ven afectados en sus tareas como proveedores de servicios públicos. En tales contextos de cambio, los gobiernos locales se ven forzados a ser más flexibles, adaptables e innovadores. Los retos que les imponen estas circunstancias vienen también a incrementar la complejidad de los procesos de toma de decisiones que se articulan en redes, dado que las soluciones “holísticas” que se necesitan requieren la incorporación de una gran variedad de agencias y organizaciones, tanto en el sentido horizontal (diversas funciones) como en lo referente a diferentes niveles de gobierno.
5. Nuevas formas de participación política. Se observa cada vez un mayor índice de desafección política y de descontento entre los ciudadanos con respecto a los productos del gobierno. Los niveles de participación electoral son (con excepciones muy contingentes) cada vez más bajos y los ciudadanos están también cada vez más dispuestos a participar en formas no convencionales de comportamiento político, resultando más activos en asociaciones y grupos de interés y menos interesados en la acción de los partidos políticos tradicionales. En estas circunstancias los políticos locales empiezan a desarrollar modos alternativos de gobierno (construir vínculos con los grupos de interés e implicar a los ciudadanos en la actividad política más allá de los cauces de la democracia representativa) ante la eventualidad de un decaimiento en la efectividad y legitimidad de sus políticas.
6. El paso a un estado post-burocrático. Los postulados de la “nueva gestión pública” se han generalizado, e inclusive se han visto superados por

enfoques que han profundizado su modernización administrativa. Los rasgos característicos de esta corriente son: la descentralización de funciones en micro-agencias dentro de las organizaciones públicas, con objetivos claramente establecidos; el funcionamiento a través de instituciones de *cuasi*-mercado que compiten por recursos, nuevos sistemas de presupuestación, defensa de los modos de contratación externa, nuevas técnicas de financiación de los servicios, etc. La creación de micro-agencias multiplica el número de redes interorganizativas con sus consiguientes consecuencias para el advenimiento de esquemas decisorios de gobernanza.

Por consiguiente, el tránsito de los gobiernos burocráticos a los de gobernanza local implican un cambio en el nivel decisorio, pero también una transformación del papel de los gobiernos locales. Así mismo a nivel institucional implica la multiplicación y reestructuración de las instituciones públicas en los procesos decisorios, lo cual se encuentra fuertemente asociado a la Nueva Gestión Pública (de ahora en adelante, NGP) y de la dependencia mutua de los distintos niveles de gobierno en la adopción de políticas públicas.

Además de la reestructuración, la gobernanza implica conformación de redes y estas redes se dan en todos los niveles, haciéndose sumamente representativas a nivel local debido a la necesidad de articular los intereses colectivos a través de la interacción de la administración con la sociedad. Se exploran nuevas prácticas de coordinar actividades a través de redes y foros deliberativos. En estas prácticas se englobaría una gran variedad de actores: sindicatos, asociaciones, empresarios, ONG, representantes políticos locales, grupos de la comunidad, entre otros. Estas acciones impactan en la construcción de la Gobernanza y son la base de prácticas democráticas.

Para Brugué y Gomà (1998), la transformación del papel de los gobiernos locales es conocida como el fenómeno del “nuevo localismo”, en donde dadas las

características de un entorno cada vez más diversificado y más globalizado, el papel de los gobiernos locales experimenta un fuerte impulso. Esto debido a que los decisores municipales, a diferencia de los estatales, no pierden la capacidad para diseñar políticas encaminadas a incrementar el bienestar de sus ciudadanos en un mundo globalizado. La desaparición de los esquemas decisorios institucionales tradicionales, refuerzan el liderazgo de los gobiernos locales<sup>8</sup>. En otras palabras, el afianzamiento del liderazgo local debe ser visto no como la imposición de ideas, percepciones o políticas; sino como el ejercicio de un broker político de dinamizar recursos, reclamar información e impulsar la participación que le garantice el cumplimiento de los proyectos.

### **2.2.3 La pluralidad de actores**

Entre la década de los cincuenta y los primeros años de los sesenta del pasado siglo XX, el tema central de debate entre pluralistas y elitistas fue: ¿El poder tiende a ser distribuido equitativamente en la sociedad, con grupos activos que cambian mucho de lugar entre una decisión y la siguiente, o se encuentra concentrado en un grupo relativamente pequeño de actores que dominan la mayoría de los procesos de decisión? Los pluralistas afirmaron que los actores importantes varían con cada proceso de decisión y que la arena política era relativamente abierta, ya que cualquier grupo organizado podría tener acceso. En otros términos, veían el proceso político como un 'mercado', donde los actores son relativamente libres de entrar en la arena en la cual tiene lugar la negociación entre actores diferentes con distintos intereses (Klijn, 2005).

Como resultado de la discusión entre elitistas y pluralistas, surgió un tipo de investigación que se centraba en la relación entre agencias gubernamentales, los

---

<sup>8</sup> Beierle (1999) argumentan que la participación pública puede conseguir cinco fines sociales y por tanto conseguir mejores decisiones: 1. la incorporación de valores públicos a las decisiones; 2. la mejora de la calidad substantiva de las decisiones; 3. la resolución de los conflictos entre los intereses en juego; 4. la construcción de confianza en las instituciones y 5. una mejora de la educación e información en el público.

grupos de presión y la forma en que se hacen las políticas (Jordan, 1990, p.297). Precisamente de estas investigaciones se retoman algunas conceptualizaciones, como subsistemas, comunidades de políticas públicas, redes, subgobiernos, mesocorporatismo y redes de políticas públicas. Estos conceptos indican, en cierta forma, las conexiones entre las agencias gubernamentales y los grupos de presión. También subrayan el hecho de que las políticas son hechas en un conjunto complejo en el que muchos actores interactúan para asegurar que los resultados satisfagan sus intereses.

A continuación, se analiza la importancia de las redes de políticas en la gobernanza.

#### **2.2.4 Redes de políticas**

Recientemente el concepto de redes de políticas públicas está reemplazando rápidamente a los demás, en algunos casos sustituyéndolos y en otros complementándolos con su significado más completo y modernizado. Hablando en sentido amplio, los conceptos de subsistemas o subgobiernos fueron los más populares en Estados Unidos y los conceptos de neocorporatismo y comunidades de políticas públicas (y, recientemente, redes de políticas públicas) fueron más populares en Europa, especialmente en Inglaterra.

Las redes se erigen como instrumentos analíticos que permiten examinar las relaciones de intercambio institucionalizadas entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Desde la perspectiva de la *Gobernanza*, se utiliza el concepto *redes* como un concepto que permite explicar las relaciones estructurales, interdependencias y dinámica de las políticas y procesos para elaborar políticas<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> La gobernanza es el modo de gobernabilidad necesario para responder a las necesidades de gestión administrativa en sociedades complejas, interdependientes, diversas y dinámicas, como las sociedades contemporáneas desarrolladas, caracterizadas por la fragmentación entre diversos actores tanto el conocimiento de cómo la legitimidad y en las que la gestión del gobierno tiene como piedra angular la interacción entre las diferentes Administraciones Públicas y de éstas con las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. Es decir, un gobierno multinivel o incluso un

Se considera que las redes son algo más que un mecanismo intermedio de intereses o de influencia en los intereses públicos por parte de intereses privados y sociales.

Las redes de políticas públicas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político. Representan un intento dentro de la ciencia política para analizar la relación entre el contexto y el proceso en la hechura de políticas.

Desde una perspectiva teórica, el enfoque de red de políticas públicas se basó en los conceptos teóricos más tempranos de la ciencia política, utilizando perspectivas de otras ciencias sociales. En lo que al enfoque de red de políticas públicas respecta, la teoría *interorganizacional* y la literatura de los conceptos de subsistema y comunidades políticas son particularmente importantes. La literatura sobre teoría *interorganizacional* está fuertemente enclavada en la sociología organizacional de los sesenta y setenta, mientras que la literatura en subsistemas y comunidades políticas pertenece principalmente al campo de la ciencia política, y se desarrolló como un resultado de las importantes discusiones entre elitistas y pluralistas en los cincuenta y sesenta del siglo XX.

Las redes suponen una estructura de adopción y aplicación de las decisiones; de esto se deriva el trabajo conjunto de todos los actores, públicos y no públicos; quienes buscan conseguir un interés común a todos ellos. Las redes surgen por la interdependencia entre los recursos dispersos de diferentes actores, lo que implica necesariamente el reconocimiento de interacciones entre ellos (Subirats y Gomà, 1998).

La investigación sobre comunidades de políticas públicas estuvo también influenciada por la teoría *interorganizacional* (Rhodes, 1990). En las redes coexisten

---

gobierno en red. Este nuevo paradigma de gestión de la acción de gobierno otorga por ende a las instituciones públicas un importante papel como coordinadoras y mediadoras de todos los agentes que intervienen en el proceso político.

diversos actores que tienen sus propios objetivos y estrategias. Las políticas públicas son el resultado de esas interacciones, los actores no pueden conseguir los resultados de manera individual ni imponer sus intereses respecto a los otros, sino que requieren a los otros actores. Además, los actores tienen diferentes recursos (normativos, técnicos, cognitivos, financieros, humanos, etc.) que deben concurrir en cada momento para la consecución del interés general, desde la perspectiva de las redes, y, a pesar de que el poder entre los actores sea o no diferente, ninguno de ellos puede definir el espacio estratégico de los otros, aunque sí podrá influirles. Esto no quiere decir que tengan el mismo peso en las decisiones. Algunos de los actores tienen un carácter estratégico, que permiten tomar y, en su caso, aplicar las decisiones.

Además, es necesario analizar los actores de las redes y conocer cuáles son sus recursos; consistencia (nivel de representatividad de cada uno de los intereses en juego); información de que disponen y estrategias. El análisis de todos estos elementos permitirá entender los procesos, las interacciones, que se llevan a cabo en el núcleo de las redes<sup>10</sup>.

Como un enfoque de la gobernanza, el enfoque de red de políticas públicas subraya la naturaleza altamente interactiva de los procesos políticos mientras destaca, al mismo tiempo, el contexto institucional en el que estos procesos tienen lugar. Además, debe puntualizarse que los procesos institucionalizados se caracterizan por vínculos relativamente estables entre organizaciones que se sustentan por un continuo flujo de recursos entre ellas. Por lo tanto, no puede perderse de vista la importancia de las interacciones entre las redes de actores para generar gobernanza, a continuación se analizará más a fondo el tema de las interacciones.

---

<sup>10</sup> Las redes dependen del nivel de organización de los grupos sociales y económicos y, por lo tanto, el éxito del modelo de Governance depende de que el universo de grupos represente todos los intereses involucrados. Una red puede incluir todas las organizaciones sociales existentes, pero si ciertos elementos de la sociedad no están debidamente organizados, entonces es casi seguro que esos grupos no serán efectivos en el proceso político.

### **2.2.5 Gobernanza e interacción entre actores**

Como ya se mencionó, las políticas públicas son el resultado de las interacciones entre los actores de la red. En esta línea, Scharpf (1978) ha concluido que es poco probable, si no imposible, que una política pública de cualquier tipo pueda resultar del simple proceso para elegir un sólo actor. La formación de políticas y su implementación son inevitablemente el resultado de interacciones entre una pluralidad de actores separados, con sus intereses, objetivos y estrategias también separados.

A través de la interacción, los diferentes actores establecen canales de comunicación e intercambio de información, experiencias y otros recursos. La Gobernanza fija las normas que guían la interacción en las redes. Dado que las interacciones se repiten con frecuencia, ocurren procesos de institucionalización (percepciones compartidas, mecanismos de participación, reglas de interacción). Así, en algunos casos, la Gobernanza puede gozar de un mayor grado de formalización.

El reconocer la existencia e importancia de las redes no implica que éstas estén o deban estar formalizadas, aunque cabe esperar su formalización. De hecho, la formalización de la Gobernanza de la red le atribuye mayor seguridad y estabilidad (Cerrillo, 2005)

Esta visión de la participación ciudadana en redes; las políticas públicas y los programas de gobierno incorporan, total o parcialmente, el ciclo de la participación ciudadana: información-consulta-asociación delegación-evaluación-control, que no consiste sólo en la deliberación pública de los ciudadanos sobre las políticas; sino incorpora su acción de propósito público (Villareal,S/A).

La participación no se agota sólo en el título de los ciudadanos a exigir ser informados y consultados sobre las decisiones y resultados del gobierno, sobre el estado que guardan sus comunidades de vida y sobre los asuntos públicos de

trascendencia colectiva o a evaluar los resultados de la acción de gobierno (Sol, 2012). Sino se extiende la posibilidad institucional de asociarse cooperativamente con el gobierno en la solución de determinados problemas de interés general; o de ser autorizados “empoderados” por el gobierno para atenderlos por ellos mismos con el respaldo de formas de financiamiento, asistencia y evaluación gubernamental (Olin, 2015)

La interlocución permanente entre gobierno y sociedad a lo largo del proceso de la política pública y de su implementación administrativa, junto con formas asociadas y compartidas de atención a los problemas; construye, materializa y asegura formas de coordinación y acoplamiento entre el gobierno y grupos significativos de la sociedad (Aguilar, 2002).

Estas nuevas formas en el cumplimiento de funciones públicas y prestación de servicios públicos, tendrán como efecto originar vínculos y equilibrios aceptables entre los que viven asociadamente; desarrollar la autorregulación; compartir visiones y agenda de la comunidad política. Serán consideradas formas de Governance y no de gobierno (Aguilar, 2006).

Los cambios que se orientan a restablecer la capacidad administrativa de la administración pública, mediante la incorporación de formas organizacionales y métodos gerenciales postburocráticos, relacionados con la dirección estratégica y la administración de calidad, también constituyen a la administración pública en factor de Gobernanza (Atrio y Piccone, 2008).

La dirección estratégica se orienta a recuperar la importancia del entorno del gobierno y destacar que el manejo del entorno es condición indispensable para la conducción de la sociedad hacia sus fines preferidos. Los ciudadanos con sus múltiples comportamientos son los agentes principales del entorno político-administrativo.

Las capacidades de los ciudadanos representan oportunidades para la Gobernanza y sus incapacidades, de todo tipo, terminaran por manifestarse en conflictos de diverso alcance, lo que representa riesgos y retos para la Gobernanza social. Esta visión estratégica del gobierno y la administración pública, se distingue por buscar la coordinación y equilibrio entre el ámbito interno de la administración y el entorno de la dinámica social; lo que hace de esa coordinación el factor determinante para realizar los fines preferidos de una sociedad o de sectores sociales mayoritarios o relevantes<sup>11</sup>.

Se impulsan formas variadas de coordinación del gobierno con la sociedad, que toman la forma de negociación con adversarios; acuerdos con aliados; complementación de las capacidades del sector público con las del privado; así como estrategias corporativas para abordar ciertos problemas de interés social.

Así mismo, la gerencia de calidad que recupera la importancia en la satisfacción de los requerimientos y expectativas del ciudadano usuario; que articula la satisfacción del usuario externo con la satisfacción del cliente interno (personal de la administración pública); que hace de este acoplamiento entre ciudadano y personal *front office* y *back office*, la coordinación indispensable para la creación de valor para el usuario, que representa una acción de gobernanza, en tanto reconoce la posibilidad de resolver problemas sociales y conducir a la sociedad a metas relevantes; pasa por formas de coordinación, complementación y corresponsabilidad entre los actores de gobierno y los actores sociales.

---

<sup>11</sup>Es pertinente señalar que el actor público que promueve las redes debe tener claro que trabajar en red implica un cambio en la naturaleza del gobierno. Ello conlleva, en primer lugar, la aceptación del papel de colegas de todos los implicados, lo que significa que todos los miembros de la red participan en examinar problemas, establecer estrategias y formular propuestas de políticas. Segundo, la agencia pública acepta que no tiene el monopolio del conocimiento técnico, otros actores como investigadores, grupos de interés, etc. pueden aportar mucho conocimiento. Tercero, la implantación de los programas se realiza por las mismas organizaciones que ponen en común el conocimiento y formulan estrategias; el proceso es mucho más variado que simplemente subcontratar, pues puede haber voluntariado, subvenciones, v contratos, etc. Cuarto, los recursos están más dispersos a lo largo de la red.

En la organización administrativa, burocrática weberiana, los ciudadanos usuarios de los servicios públicos no determinaban los servicios, ni los atributos del servicio, mucho menos los estándares de su prestación, pues estos eran decididos por los productores del servicio o prestadores gubernamentales, que mantenía distancia de los usuarios (Lazcano, 2019).

Las sociedades modernas avanzan y consolidan el desarrollo de la posburocracia, que se distingue por pluralidad política de la sociedad; la diversidad de las expectativas y demandadas de los segmentos ciudadanos y; finalmente, por la diferente apreciación que tienen los sectores y las localidades sobre la importancia y prioridad de ciertos servicios públicos o sobre los atributos que integran el servicio. Por consiguiente, resulta crucial para la legitimidad de los gobiernos establecer vínculos de comunicación con ellos para conocer las necesidades y expectativas de los servicios; la percepción que tienen de los ya recibidos con el fin de mejorar desde el diseño del servicio hasta los estándares de su prestación.

Esta articulación entre funcionario y ciudadano (proveedor y usuario) se realiza a través de múltiples medidas de comunicación e información de los gobiernos para conocer las expectativas y percepciones del servicio (encuestas, entrevistas, grupos de enfoque, instrumentos para recibir opiniones y quejas que se facilitan por medio de tecnologías de la información); culminan con el establecimiento de los estándares de servicios que los ciudadanos deben esperar y exigir a los prestadores gubernamentales.

Como ejemplo de estas formas de interacción se tomarán las llamadas cartas del ciudadano o cartas de servicios públicos, que hacen del conocimiento de los ciudadanos los requisitos y obligaciones que deben cumplir para tener acceso al servicio y las especificaciones normativas (estándares) que deben esperar de los servidores públicos. De nuevo esta forma de ajuste entre acción de gobierno y expectativa del ciudadano es la única manera de gobernar hoy, de responder a las expectativas de los ciudadanos y mostrar que la acción gubernativa conduce a

niveles mejores de convivencia, que no son predefinidos en únicamente por el poder público.

Lo anterior tiene correspondencia con lo expuesto por Aguilar (2006), quien menciona que así como las corporaciones privadas subsisten en la competencia de mercado en la medida que acoplan diseño, producción y servicio a las demandas diferenciadas de sus clientes y buscan satisfacer o superar sus expectativas; así los gobiernos podrán mantener la confianza social y asegurar su sobrevivencia en medio de la competencia política, a condición de que satisfagan a los ciudadanos y se responda a sus expectativas y requerimientos (Peters, 2000).

La Gobernanza tiene como rasgo distintivo que en las corporaciones como en los gobiernos, los productores de los bienes y los prestadores de servicios se acerquen de nuevo a sus consumidores-clientes; coordinen con ellos su acción y procuren mantener una estrecha comunicación. Desde otro punto de vista, el consumidor interviene en el diseño de los productos; en los procesos productivos del proveedor del bien o servicio; así como en las modalidades y utilidades (Mintzberg, 1973).

Tanto en la esfera pública como en la privada, el *consumer*, consumidor, se vuelve *prosumer*, productor, de su consumo, ocasionando que los ciudadanos se interesen más en el provecho de sus contribuciones fiscales y exijan que los productos gubernamentales satisfagan las funciones y utilidades que ellos esperan como personas organizadas, grupos sociales de acuerdo a su circunstancias o prioridades de vida.

Rhodes (2004) señala que la Gobernanza vista como redes auto-organizadas; es una forma distinta de estructurar los mercados y las jerarquías. Un aspecto clave para el mercado es activar estas redes y buscar nuevas formas de cooperación. Reconocer las restricciones para el gobierno central impuestas por el cambio hacia la autoorganización, incluir nuevas herramientas para el manejo de redes, conjugar acciones y ajustar los desequilibrios.

Al respecto, Anne Mette Kjaer (2004) destaca que esto significa también cierta pérdida de capacidad de direccionamiento y la necesidad de aprender a manejar redes de una manera indirecta, para activar la distribución de servicios y ser eficientes. No obstante, destaca que las redes y jerarquías pueden coexistir o incluso superponerse; por lo que en la práctica hay varias razones para mantener el modelo jerárquico: la primera obedece a que la jerarquía es todavía el modelo formal sobre el que se construye la democracia representativa; asimismo las redes pueden ser coordinadas por la jerarquía (governing with more than government), y finalmente, las alternativas para elegir no son únicamente la autorregulación la jerarquía o el mercado.

En ese mismo sentido, Ostrom (2005) propone la autorregulación respaldada por el sector público; mientras Kickert, Klijn y Koppenjan (2005) argumentan que el manejo de redes es una forma de respaldo público, cuando la dirección central no es posible, esto involucra, como ya se mencionó, negociación y coordinación. Esto es diferente a la Nueva Gestión Pública, pues su versión más limitada hace una distinción *entre* política y administración que caracteriza al modelo jerárquico. Por el contrario, la gobernanza de redes de políticas reconoce que la política tiene lugar en una red y no hay un actor dominante que pueda imponer unilateralmente sus puntos de vista.

El modelo de redes se refleja en la práctica como la coexistencia de diversas estructuras coordinadas y modos o estilos de gestión; sin embargo, un hecho es que los gobiernos deben aceptar que no pueden ampliar por si solos el espacio que dirigen; sino que deben aprender a manejar redes de una manera indirecta para activar la distribución eficiente de los servicios, a través de la inclusión de grupos importantes en las decisiones de política

Al respecto, Kjaer (2004) destaca que hay dos grandes concepciones de gobernanza en administración y políticas públicas. Uno es limitado está relacionado

con la gobernanza para el manejo de redes; su enfoque es sobre el análisis de redes, su grado de compactación, el tipo de actores dentro de ella y como puede ser manejado; en este caso el Gobernanza es sinónimo de manejo de redes similares a las propuestas por Rhodes. El otro es amplio y se refiere al proceso por el cual las reglas para la elaboración e implementación de políticas son formuladas, establecidas instrumentadas y reforzadas; es decir, que no están restringidas al manejo de redes, sino que cubre el amplio rango de arreglos institucionales que pueden caracterizar la hechura de las políticas públicas. Estas reglas o instituciones, pueden tener lugar tanto en una organización jerárquica, como en una orientada a redes o hacia el mercado.

El enfoque principal en la teoría de la gobernanza ha sido sobre la eficacia y la eficiencia del proceso de elaboración e implementación de las políticas. La legitimidad es entonces vista principalmente desde el lado de los productos: desde un desempeño efectivo. Sin embargo, algunos analistas han planteado adicionalmente el asunto de legitimidad orientado hacia las entradas, en una situación donde gran parte del proceso de elaboración e implementación de políticas públicas tiene lugar dentro de redes relativamente cerradas, la cuestión de cómo es garantizada la responsabilidad democrática viene a ser un asunto de primer orden.

La legitimidad y la responsabilidad pueden ser incrementadas incluyendo a todos los participantes en la red política. Sin embargo, la necesidad de asegurar que las políticas respondan al interés de todos en un sentido agregado, más que dominado por el interés particularista, lleva a buscar establecer reglas claras con arreglo específico institucional, que involucre a redes de actores sociales en tres niveles: regional, estatal y nacional, para la construcción de una gobernanza multinivel, ya que el acuerdo o arreglo institucional varía en relación al receptor de política.

Ahora bien, después de estos planteamientos cabe preguntar si en los ayuntamientos de México se pueden desarrollar mecanismos de participación social, de trabajo en red, en donde las identidades o intereses compartidos les

convierten en punto de referencia obligado para aquellas administraciones que pretenden intervenir en la solución de los problemas públicos. Y la respuesta es que sí es posible, el tema es que no se han desarrollado adecuadamente los canales de participación capaces de vincular a los ciudadanos con la planificación general del municipio.

En el caso de México se han desarrollado grandes esfuerzos para la implementación de este tipo acciones de involucramiento y vinculación de la participación activa de la comunidad y de los órganos de gobierno en la toma de decisiones. Esta participación conjunta de ciudadanía (o comunidad) con las instituciones locales de gestión administrativa se posibilita gracias a un interés bidireccional entre ambos actores. La lógica de participación comunitaria y liderazgo local se entrelaza hasta dar forma a un nuevo tipo de gestión municipal (y local). Aunque cabe señalar que muchos de ellos han sido poco experimentados y difícilmente analizados a profundidad, por lo que no han dado los resultados deseados.

Debe señalarse que no existe un mecanismo participativo perfecto, que reúna todas las características ideales, entre las que se pueden mencionar tener participantes representativos, informados, que sean lo más numerosos posibles y que salgan de la experiencia dispuestos a participar por poco dinero y dando lugar a una resolución que tenga un fuerte impacto en la toma de decisiones final. Sin embargo, al comprender que aun cuando hay mecanismos que cuentan con más desventajas que ventajas, todavía es posible intentar instrumentarlos atendiendo algunas premisas propuestas por Font y Blanco (2001), quienes señalan algunos mecanismos aconsejables para lograr resultados más exitosos, pero esto dependerá de la selección de una lista de criterios (véase tabla 6).

**Tabla 6: Criterios y mecanismos aconsejables y deficitarios**

<b>Criterio</b>	<b>Aconsejable</b>	<b>Deficitario</b>
<b>Representatividad</b>	Jurado Encuesta deliberativa	Consejo consultivo Internet (hoy)
<b>Grado de información</b>	Consejo consultivo Jurado	Referéndum encuestas
<b>Capacidad educativa</b>	Presupuesto participativo Planes estratégicos	Consejo consultivo Referéndum
<b>Extensión</b>	Referéndum Presupuesto participativo	Jurado Consejo consultivo
<b>Coste/dificultad organizativa</b>	Consejo consultivo Fórum ambiental	Encuesta deliberativa Presupuesto participativo
<b>Impacto en políticas</b>	Referéndum Presupuesto participativo	Encuestas deliberativas internet

Fuente: Font y Blanco (2001).

Por lo anterior puede entenderse que las sociedades no participan espontáneamente; sino que requieren incentivos, por eso en el caso mexicano muchos de estos mecanismos son deficitarios, sobre todo en los gobiernos locales, porque no cuentan con la estructura sectorial, mostrando así baja intensidad para incidir en las demás instancias. Puede haber mucha participación social, pero su incidencia en las decisiones es deficitaria y en eso tiene que seguirse trabajando en México.

Es por ello importante la gobernanza, porque puede convertirse en el modelo que podría contribuir a que los mecanismos de participación sean más deliberativos y con más incidencia; lo que se puede ver en los procesos democráticos globales es la posibilidad de un ciudadano más activo, proactivo e interesado en participar en los asuntos públicos, que está consciente de su comunidad y del rol que debe asumir, tal como se muestra en la tabla 7.

**Tabla 7: Ciudadanía y democracia**

<b>El ciudadano como miembro de un estado</b>	<b>El ciudadano como poseedor de derechos</b>	<b>El ciudadano como miembro de una comunidad</b>
<b>Una autoridad superior articula la relación entre los individuos y la colectividad</b>	El mercado asigna los recursos y la colectividad no es más que la suma de individuos	Existe una colectividad con relaciones de solidaridad y mecanismos de autorregulación social
<b>Estado grande y centralizado</b>	Estado mínimo y protector	Estado descentralizado
<b>Ciudadanía pasiva</b>	Ciudadano-consumidor	Ciudadano activo
<b>Democracia representativa</b>	Democracia supermercado	Democracia participativa

Fuente: Brugué. Font, Gomà (2001, p.12-13)

A partir de esto puede verse la importancia de la gobernanza para impulsar una administración pública más eficaz, eficiente y legítima. Esto implica que el gobierno y la administración pública son los promotores de la coordinación de los ciudadanos y son los principales responsables de poner en marcha políticas orientadas a la creación y promoción de los derechos constitucionales.

Por otro lado, los espacios de actuación de los gobiernos locales requieren ser entendidos desde la fórmula organizativa del compromiso, basado en la construcción corporativa del estado y la sociedad. Así lograrán establecer, satisfactoriamente, políticas públicas donde la autonomía relativa de los gobiernos subnacionales sea mayor si está fincada en la participación y en la posibilidad de un desarrollo político y administrativo en la toma de decisiones, fundamentado en la idea de participación, autonomía y descentralización del poder público, y donde se permita la contracción cooperativa del estado y la sociedad.

Por lo tanto, es posible emprender procesos descentralizadores que garanticen la generación de diversas interrelaciones, de acuerdo al dinamismo que se otorgue los gobiernos para atender las demandas y necesidades sociales. Y en ese punto es

fundamental señalar que los gobiernos locales pueden asumir la responsabilidad de la institucionalización de una política social y de servicios públicos que estén menos centralizados y más próximos a la ciudadanía.

Para que la política social local, al igual que todas las políticas públicas, sean incluyentes y orientadas al desarrollo humano, requieren de la participación ciudadana como plataforma para los procesos de toma de decisiones. La inestabilidad de las instituciones locales y la crisis de gobernabilidad de los sistemas democráticos, limitan los alcances de sus programas de desarrollo humano a nivel local. No sólo se trata de una distribución de competencias entre federación y estados miembros, se trata de la idea que rige el criterio según el cual, dentro de las entidades federativas, se otorgan tareas a las corporaciones territoriales, por ello la descentralización responde también a la lucha por reconocimiento de espacio, que los ciudadanos reconocen como su territorio (Cabrero, 2003).

La participación ciudadana es importante para el desarrollo de los ayuntamientos; en la actualidad los gobiernos que no generan canales de vinculación ocasionan una deslegitimación e ingobernabilidad. A nivel de la sociedad civil no se puede esperar que los individuos formen grandes asociaciones voluntarias para fomentar temas de interés público, a menos que existan condiciones especiales para ello y esa es responsabilidad del gobierno.

El gobierno debe buscar facilidades para que la sociedad participe y trabaje en conjunto; de este modo se podrán mejorar las condiciones de estas comunidades. En la medida en que el gobierno local se vincule con los diferentes grupos sociales para realizar sus actividades, más fácilmente podrán dar respuestas satisfactorias a los ciudadanos y serán gobiernos más legítimos; ya que los procesos de concertación suponen la existencia de una serie de factores, tales como la participación de los agentes sociales en la elaboración y toma de decisiones de políticas públicas.

Los acuerdos de concertación deben ser institucionalmente procesados. Se requiere generar escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos e intereses contradictorios; de otro modo el consenso se puede convertir en su propio enemigo, al intentar reemplazar la dinámica social por negociaciones cupulares.

La participación de los gobiernos locales en los distintos tipos de políticas públicas tiene una importancia mayor a medida que la acción del estado se orienta a la búsqueda de mejores resultados, con estrategias basadas en una adecuada distribución de capacidades y competencias. La descentralización encuentra un cruce con los esquemas de optimización de la acción pública, basados en la aplicación de modelos administrativos inspirados en la calidad e innovación. Los gobiernos municipales deben asumir mayor protagonismo en la prestación de servicios y un rol de mayor peso en la definición y puesta en marcha de políticas públicas en los espacios bajo su responsabilidad.

En el caso mexicano, los gobiernos locales, en su mayoría, prefieren retomar programas del gobierno federal y estatal para aplicarlos, y no se atreven a presentar alternativas para la atención al problema del desempleo, quizás porque ello significa asumir mayores responsabilidades. Sin embargo, este es un error, ya que los gobiernos subnacionales, particularmente los ayuntamientos y sus respectivos gobiernos, conocen mejor el tejido social sobre el que actúan y por tanto pueden identificar a los actores sociales capaces de convertirse en agentes facilitadores. Partiendo de una óptica de subsidiariedad, las políticas de cualquier índole encuentran en el ayuntamiento, el espacio idóneo para atender las causas de los problemas públicos, disminuyendo los costos y focalizando el impacto potencial de las acciones tomadas.

Como puede apreciarse, la gobernanza se convierte en una alternativa potencialmente aplicable para mejorar los canales de interacción entre la sociedad y el gobierno, en busca de la solución a los problemas públicos, el punto es poder

desarrollar el andamiaje necesario para que pueda aplicarse de manera eficiente y brinde los resultados esperados.

Hasta aquí se ha abundado sobre la gobernanza, como una de las teorías que sustenta esta investigación, ahora como parte del mismo andamiaje teórico, se expondrá en el siguiente apartado el enfoque de las políticas públicas.

### **2.3 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO CAMPO DE ESTUDIO**

En el apartado anterior se analizó la gobernanza como un referente teórico que impulsa la generación de políticas públicas desde el enfoque participativo en dónde la intervención de diferentes actores es la base de políticas públicas más eficientes. Ahora se analizará el enfoque de las políticas públicas a partir de la visión de diferentes autores que han abonado a la consolidación de este enfoque.

Las teorías y referentes conceptuales del análisis de políticas públicas remiten a la revisión de los clásicos y en este punto se retoman los aportes de Lasswell (1951,1970,1971) quien puso énfasis en la profesionalización de los procesos de toma de decisiones en el sector público y complementó este aporte con su planteamiento de que las políticas públicas tenían etapas diferenciadas funcional, secuencial y acumulativamente, lo que facilitaba todos los procesos de las políticas.

Otro autor trascendente en el análisis de las políticas públicas es Simon (1947), quien orienta los estudios hacia una vertiente racional, en dónde señala que la toma de decisiones racionales es crucial en la hechura de las políticas públicas; también se destaca en sus aportes su visión de incorporar en la toma de decisiones valores como la justicia, la libertad y no perder de vista el bienestar general, que si bien es cierto no forman parte del desarrollo administrativo, si deben considerarse cuando se habla del contexto de lo público (Simon, 1997).

Siguiendo con la revisión de los clásicos, se retoma de Easton (1965) su enfoque sistémico como parte crucial para entender los sistemas políticos y su capacidad de respuesta (outputs) a las demandas sociales (inputs). Otro autor que no puede omitirse es Lindblom (1968), quien tiene sus principales aportes en el análisis de cómo se forman las políticas públicas, destacando los objetivos del tomador de decisiones como la clave para saber si son correctas. Por tanto, el trazar los objetivos se convierte en la premisa central del éxito o fracaso de una política pública. Ambos autores enriquecen transversalmente este enfoque, porque justamente los outputs son en función de los objetivos planteados por el tomador de decisiones.

De los estudios de Jones (1970) se rescata la postura de que las políticas públicas tienen un ciclo de vida (*policy cycle*), y que este ciclo se cumple aun cuando las políticas no cumplan con sus objetivos iniciales o no puedan resolver la situación problemática que les dio origen. De hecho, menciona que dar fin a una política pública fracasada para dar paso a otra que resulte exitosa implica y ratifica que existe ese ciclo de vida de las políticas. Además, este autor enfatiza que los problemas públicos de una sociedad son producto de aquello que la misma percibe como necesario y las demandas se acercan a los que tienen la capacidad de tomar decisiones.

Como puede verse hasta este punto, hay una coincidencia entre las posturas de Jones y Lindblom, al concebir el planteamiento de objetivos como una premisa clave en la hechura de políticas públicas, a lo que se debe sumar que deben ser asumidas racionalmente en función del bienestar de una sociedad, pues las políticas públicas son producto de una demanda social para la solución de un problema público.

Desde su óptica analítica otro importante referente en el tema de políticas públicas es Dye (1987), en su visión se condensa el pensamiento de que las políticas públicas son aquello que el gobierno decide o no hacer y en este proceso es el único que tiene capacidad de accionar, lo que al analizarse en la postura de Kooiman (1993) se contrapone, ya que Kooiman plantea la participación de diferentes actores

para poner en marcha las acciones que resuelvan algún problema público. Por lo tanto, en la visión de Dye la hechura de políticas públicas es un proceso que sólo concierne al gobierno, mientras que Kooiman favorece la inclusión ciudadana que genere autogestión.

Otro referente importante para el análisis de políticas públicas es Anderson (1975), quien concibe la hechura de políticas públicas como producto de intereses contrapuestos, en donde se presentan luchas entre grupos, agencias o funcionarios, y estas acciones demuestran que la política pública no se aleja de la política. Entre el legado de este autor está el modelo MS para explicar las políticas públicas desde un enfoque científico, atendiendo los conceptos clave sistema y procesos, en esta visión pueden apreciarse elementos de la teoría sistémica de Easton (1965) y la visión de Dye (1972), en donde sólo algunos toman las decisiones importantes.

Jenkins (1978) es otro teórico que analiza las políticas públicas, él propone un enfoque subsistémico en la formulación de las políticas públicas, y plantea el estudio de redes, comunidades y subsistemas como la base en la creación de políticas públicas eficientes.

Wildavsky (1980) por su parte, centra sus aportes en el estudio de la implementación, se orienta a explicar la relación entre problema y proceso de la implementación; destacando de esto el factor calidad, que actualmente es fundamental en el proceso de las políticas públicas.

Burch y Wood (1983) aportan un marco de análisis basado en sanciones negativas, en él distinguen que las personas actúan de determinada manera, estableciendo modalidades de controles formales e informales, y esto se establece en el contexto de las formas del régimen político.

Peters (1982) incorpora la perspectiva del diseño en los estudios de políticas y abarca tres componentes, términos de causalidad, modelo de intervención y el componente de evaluación; Hogwood y Gunn (1984), especifican el uso del término

políticas públicas en el sentido moderno concibiendo a las políticas como un proceso de pasos secuenciales iniciando con la definición de la agenda y terminando con la evaluación; Ham y Hill (1985) aportan el enfoque argumentativo les interesa las etapas de la agenda, decisiones, implementación y resultados, como puede verse, estas posturas en torno a las políticas públicas fortalecen la visión de analizarlas como algo integral cuyo éxito dependerá justamente de contemplar todos los factores que impacten en su éxito o fracaso.

Hill y Bramley (1986) proponen ir más allá de que la pobreza es parte de una situación personal, ellos plantean que el mercado es el mecanismo fundamental que posibilita lograr el bienestar de la sociedad, y que las políticas públicas deben orientarse a corregir aquellos elementos externos que impactan a la economía.

Jordán y Richardson (1979,1982,1987) desarrollaron un concepto semejante al de comunidad política, refiriéndose a que la hechura de la política ocurría en subsistemas cerrados pertenecientes a una red de grupos clientelares cuya permeabilidad es casi imposible para la sociedad en general o para actores que no se encuentran reconocidos como parte de ellos. Esta situación origina que las acciones no atiendan las problemáticas comunes, sino aquellas que el grupo decisor considera pertinentes.

Para Meny y Thoenig (1992) una política pública es el programa de acción de una autoridad. Este programa y las actividades que implica componen la unidad de base de la que se sirve el analista del trabajo gubernamental.

Subirats (1991), por su parte, menciona que toda política pública implica una serie de decisiones; decidir que existe un problema; decidir qué se debe intentar resolver; decidir la mejor manera de proceder; decidir legislar sobre el tema, etc. Y, aunque en la mayoría de ocasiones el proceso no sea tan “racional”, la política pública comportará una serie de decisiones más o menos relacionadas. Toda política pública es definida subjetivamente por el observador, comprendiendo normalmente

un conjunto de decisiones relacionadas con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones.

Las teorías más recientes siguen fortaleciendo este campo fértil para identificar la importancia de las políticas públicas, entre algunas visiones novedosas está la de Roth (2006), quien menciona que una política pública designa la existencia de un conjunto de objetivos colectivos considerados necesarios o deseables; con medios y acciones que son tratados por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2006).

En sus estudios, Luis F. Aguilar Villanueva (1992, 1993, 2000, 2002, 2005, 2006 y 2012) señala que las políticas públicas son consideradas decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.

A partir de toda la información obtenida se considera que las políticas públicas son cursos de acción que facilitan la toma de decisiones en el gobierno para la solución de un problema considerado como *público*, en el que confluyen una serie de actores como el gobierno, la sociedad y los privados; todas ellas dirigidas al logro de los objetivos y metas planteadas. Y de ahí se desprende que las políticas públicas locales son un conjunto de actividades o programas con objetivos colectivos que se centran en la resolución de problemas municipales; el desarrollo de estas es significativo, ya que las demandas integradas en la agenda responden a una necesidad de la población.

Los problemas son captados directamente por las personas necesitadas; esto influye para que los resultados e impactos obtenidos respondan a los objetivos planteados, es decir, las políticas públicas creadas a nivel municipal responden a una realidad que los gobernantes perciben directamente.

Partiendo de todo este análisis de las políticas públicas, esta investigación tomará como punto de referencia a Lowi (1964, 1972) y Wilson (1995) porque la articulación de estas ideas, logra favorecer el análisis para establecer cómo se toman las decisiones desde el gobierno a partir de las vertientes costos beneficios y desde ahí comprender si los gobiernos locales diseñan e insertan adecuadamente la solución de los asuntos públicos en las agendas locales.

Desde el planteamiento de Lowi (1992), partir de la teoría política puede brindar los primeros referentes para contextualizar el análisis de las políticas públicas. En su concepción existen tres ejes de acción que posibilitan el análisis citado: la teoría de elites, la teoría pluralista y el enfoque de Schattschenider. A continuación, se desglosa cada uno de ellos que influyen en el marco de análisis de la tipología de las políticas públicas propuesto por Lowi (1992).

#### **a) Teoría de élites**

Desde esta concepción existe un grupo nuclear o unidad básica, objeto del análisis, en donde no puede evitarse la controversia, pues existe una pugna inherente con respecto a la distribución del poder. Justamente este planteamiento remite hacia el análisis de la teoría de elites de Mosca (1984) y Pareto (1980), desde esta óptica se propone estudiar de qué manera se estructuran las elites y sus relaciones, para determinar que las élites y sus relaciones de poder son las que establecen la agenda, toman las decisiones y llevan a cabo las políticas públicas que les son benéficas a sus intereses, sin tomar en consideración la opinión pública, es decir si arenas como metáfora para designar la sede del juego político (arena parlamentaria, arena burocrática, arena intrapartidista), para Lowi es el modo en que se gestiona el conflicto, cada política genera su propia arena, sus actores y su dinámica.

#### **b) Teoría pluralista**

Lowi (1992), desde la óptica pluralista, identifica la incapacidad para lograr un planteamiento fuera de la estratificación social y las élites de poder, porque se tiende a confundir los recursos del poder, con el poder mismo. “En el pluralismo también

existen posiciones de mando en todos los órdenes de la sociedad y son altamente legítimas y que el reclutamiento y apadrinamiento de estos líderes institucionales hace posible que disminuyan los conflictos básicos entre ellos, y que también: 1) se produzcan acuerdos estables y duraderos sobre políticas: 2) se ajusten los conflictos por medios jerárquicos más formales ("a través de canales") y no sólo por política de coalición: 3) se desahogue el conflicto por medios más informales (es decir, entre caballeros, sin debates ni votos), que preservan el mantenimiento de la legitimidad y la estabilidad de los líderes" (Lowi, 1992, p.94).

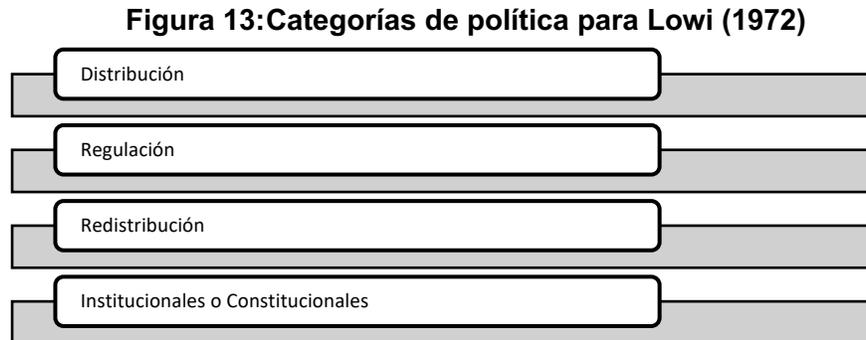
Por lo tanto, en el pluralismo también son grupos, aunque más amplios, los que determinan, legitiman y desarrollan la agenda, son al igual que los anteriores generan una arena de poder específico con su estructura característica, pluralistas, procesos políticos y relaciones o forma de medición de intereses.

### **c) Enfoque de Schattschneider**

Finalmente, Lowi (1992) presenta el enfoque de Schattschneider como el tercero para abordar el tema del poder y la elaboración de las políticas públicas. En su planteamiento descubre que aun cuando este enfoque se constituye en un análisis de los dos anteriores, no logra consolidarse, ya que sigue por la vía de explicar al pluralismo como aquél que se orienta a destacar el conflicto y la negociación entre grupos y coaliciones organizadas en torno a intereses compartidos. Así mismo destaca del elitismo el reduccionismo del conflicto situado en las autoridades formales. Por lo tanto, no ofrece una vía alterna, sólo un planteamiento crítico en torno a los dos planteamientos previos.

Lowi (1992) desentraña de su análisis que la debilidad lógica y empírica de estos enfoques no permite un análisis eficiente en cuanto a las políticas públicas, de hecho, critica los enfoques de corte interpretativo por considerarlos poco generales y lejanos a las teorías políticas. Es así como desglosa un enfoque propio que reemplaza las categorías temáticas y descriptivas por categorías funcionales, cuyo

objetivo es cubrir todas las posibilidades de clasificación de las políticas y las instancias que las llevan a cabo, sin importar los matices. Tal como se muestra en la figura 13, donde se aprecian las categorías fundamentales de política para Lowi (1972).



Fuente: Elaboración propia con datos de Lowi (1972).

A continuación, se describe cada una de las categorías de política de Lowi

### **2.3.1 Categorías de política, la propuesta analítica de Lowi**

La riqueza del aporte teórico de Lowi (1972) consiste en las categorías o tipos de políticas públicas que identifica, situando cada una de ellas como ejes transversales para explicar el comportamiento de los actores y las arenas de política.

#### **a) Distribución.**

La distribución fue la categoría casi exclusiva de política interna desde 1789 hasta 1890. En ese lapso había una gran demanda de políticas regulativas y redistributivas. Por ello desde el planteamiento de Lowi (1992) lo que impera y debe considerarse es que las áreas de política o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo. Es necesario, entonces, identificar estas arenas, formular hipótesis acerca de sus atributos y

comprobar dentro del esquema las relaciones empíricas que pueda anticipar y explicar (Lowi, 1992, p.101).

Debe tenerse cuidado al definir las arenas de política, porque pareciera que a largo plazo todas las políticas gubernamentales pueden ser redistributivas o regulatorias; sin embargo, lo que convierte a una política en distributiva es que tiene facilidad para desagregar los recursos y repartirlos en pequeñas unidades independientes unas de las otras y libres de toda regla general.

Por lo tanto, “las políticas distributivas podrían no ser políticas, pues son decisiones altamente individualizadas y quizá sólo en su conjunto pueden dar forma a una política. Son políticas en las que el favorecido y el desfavorecido, el perdedor y el beneficiario, no necesitan enfrentarse directamente. De hecho, en muchos casos de política distributiva, los desfavorecidos no pueden ni siquiera identificarse como una clase, porque siempre se puede satisfacer los reclamos de los grupos más activos y organizados con una mayor desagregación de los beneficios” (Lowi, 1992, p.102). Ahora corresponde explicar las políticas regulatorias.

#### **b) Regulación.**

Las políticas regulatorias implican un incremento en los costos y un decremento en el plano individual. Esto es porque lo que suma en un lado, resta en otro. En términos generales puede considerarse que las políticas regulatorias implican una decisión que afecta de manera directa a unos y afecta de manera indirecta a otros.

Por lo tanto, las políticas regulatorias no pueden desagregarse en función de cada organización específica o individual, las decisiones deben ser una aplicación de la regla general y, por tanto, caen dentro de la normatividad universal de la ley. “Las decisiones se reparten, prácticamente en la misma forma, entre todos los individuos sujetos a la ley. En virtud de que los impactos más duraderos se perciben en los sectores básicos de la economía, las decisiones regulatorias se acumulan

fundamentalmente en las ramas sectoriales; por consiguiente, las políticas regulatorias sólo pueden desagregarse por sectores” (Lowi, 1992, p.103). Una vez determinadas las políticas regulatorias corresponde explicar las políticas redistributivas.

**c) Redistribución.**

Las políticas redistributivas tienen semejanza con las políticas regulatorias, ya que ambas incorporan las relaciones entre amplias categorías sociales de individuos, de tal forma que las decisiones individuales deben estar interrelacionadas. Las diferencias oscilan en el impacto, justo en dónde empieza la lucha entre las clases sociales. Por lo tanto, el objetivo de las políticas redistributivas no es el uso de la propiedad; sino la propiedad misma. No un trato igual, sino igual propiedad. No el comportamiento, sino la existencia misma. La naturaleza de una política redistributiva no se determina por el resultado de la discusión acerca de si y qué tanto fue redistributiva una política. El factor determinante son las expectativas sobre la redistribución posible y lo amenazante que puede llegar a ser (Lowi, 1992).

**d) Institucionales, constitucionales o mayoritarias.**

Las políticas institucionales o constitucionales tienen una visión normativa, a partir de estas se establecen las reglas de distribución de poderes en el entorno social, además por su naturaleza reglamentaria tiende a generar procedimientos para la toma de decisiones (Lowi, 1992). Su objetivo será formular metas y reglas en la contienda del poder y al ser reformas estructurales, tienen incidencia en las reglas constitucionales o institucionales, de ahí toman su nombre.

Por lo tanto, la tipología propuesta por Lowi le permite generar semejanzas con los primeros planteamientos esbozados, en donde las políticas distributivas tienen relación cercana con la propuesta teórica de Schattschneider, las políticas regulatorias se corresponden con la escuela pluralista y las políticas redistributivas tienen mucha semejanza con la propuesta elitista. Ahora bien, ¿cómo se asocia esta

tipología a la solución de los problemas públicos?, pues bien, en el planteamiento de Lowi (1992) el punto de partida es la adecuada definición del problema, tal como se verá a continuación.

### **2.3.2 Problema público: definición e importancia en la construcción de políticas públicas**

La interacción entre el estado y la sociedad se da en función de los inputs y outputs; es decir, las demandas de la sociedad y la respuesta del estado a esas demandas. No obstante, para que pueda existir una demanda es necesario que exista una situación de inconformidad o un problema. Como problema se concibe a las necesidades humanas que, además de estar identificadas, han generado una demanda que debe ser solucionada. En otras palabras, los actos humanos tienen consecuencias sobre otros, y algunos de ellos se perciben para crear necesidades, a tal grado que requieren la solicitud de alivio (Jones, 1984).

Lenoir (1986) distingue tres fases en la construcción de los problemas, primero se necesita que haya una transformación en la vida cotidiana de los individuos originada por cambios sociales que afectan de manera diferenciada a los grupos sociales. Esta transformación en la vida de los individuos genera tensión y las personas perciben una situación, explícita o implícitamente, como “anormal” o problemática.

Sin embargo, esta tensión inicialmente vivida como un problema privado, individual, tiene que transformarse en un problema social (colectivo), y entonces el problema tiene que encontrar una formulación única, lo que constituye la segunda fase. El paso de un problema “privado” a un problema “social”. Se necesita que personas o grupos tengan la capacidad (y el interés) de llevar la voz del problema, y le den una definición y lo expresen en un lenguaje adaptado, para que se vuelva “público” (...) definir un problema obliga necesariamente a dar elementos sobre las causas y, por lo tanto, a dar soluciones posibles (Gusfield, s/f, p.15).

Finalmente, en la tercera fase, una vez reconocido el problema como social y formulado como tal, se busca su institucionalización; es decir, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública (o política) que se traduce generalmente en leyes o reglamentos. Esta institucionalización se realiza a través de un proceso que tiende a legitimar tanto la formulación dada al problema como a sus portavoces o promotores. (Lenoir, 1986; Bordieu y Rossini, 1990)

Las políticas públicas son políticas elaboradas o participadas por el gobierno para dar solución a problemas públicos. Consisten en el grado de atención que el gobierno da a los problemas públicos. Pero también puede haber políticas públicas que no consideren la política, lo que debilita la gobernabilidad social. Las políticas públicas sin política tienen un problema de diseño. Dicho de otro modo, dentro del gobierno no se puede olvidar la política y fuera del gobierno no se pueden olvidar las políticas públicas.

Tanto las políticas públicas como la política representan herramientas importantes dentro de un sistema político, ya que las primeras resultan un elemento útil para estudiar diversos aspectos de la política tales como la discusión de la agenda pública, elecciones entre candidatos y sus programas, actividades del gobierno, actividades de la oposición, entre otros. Y la segunda contribuye a delimitar las discusiones políticas, diferenciar problemas y soluciones, vincular temas dar soluciones y plantear esfuerzos compartidos. En este sentido, la política pública local participativa debería incluir un amplio abanico de iniciativas, procedimientos e instituciones que fomenten la participación ciudadana y que contenga un proceso inclusivo en el proceso de toma de decisiones colectivas. No obstante, hay que reconocer que hoy más que nunca sigue vigente el círculo vicioso propuesto por MacPherson sobre la imposibilidad de alcanzar un grado elevado de democracia participativa, para lograr una mayor participación social es necesario reducir las desigualdades sociales, aunque para lograr la reducción de las desigualdades sociales se haga igualmente indispensable incrementar la participación social. Si no

se disminuyen las desigualdades políticas, económicas y sociales, la idea de una ciudadanía activa y comprometida puede ser sólo un anhelo inalcanzable.

La teoría de los problemas y oportunidades en las sociedades modernas, consiste no sólo en identificar soluciones a los problemas colectivos, sino también crear oportunidades sociales. La clásica distinción para dirigirse al gobierno con la finalidad de que solvete los problemas; y al sector privado para crear las oportunidades, es un punto de vista inapropiado e ineficaz en las sociedades modernas. La solución de problemas colectivos y la creación de oportunidades colectivas en situaciones complejas, dinámicas y diversas es un quehacer tanto público como privado. En ocasiones, una parte toma la iniciativa, en otras, se requiere que sean abordados por coarreglos y responsabilidades compartidas (Font, 2001a).

La decisión que tiene el gobierno de conducirse a resolver y conciliar las demandas conflictivas que afectan a un gran número de personas por medio de las políticas y la participación ciudadana debe basarse en un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideren prioritarios (Tamayo, 1997). Esto es un proceso que se inicia cuando el gobierno detecta algún problema y decide darle solución debido a su importancia y termina con la evaluación de la política para su mejoramiento, por lo tanto, es un proceso cíclico, ya que al evaluar los resultados de la política sirven para retroalimentar el proceso.

Por lo tanto, en la política el desarrollo de las políticas públicas funge como elemento necesario para el logro de objetivos y las políticas públicas requieren de la política para su óptimo desarrollo y solución de problemas cruciales. Esto se traduce en que, a pesar de ser entidades con características diferentes y aplicadas en contextos distintos, ambas se complementan perfectamente para el logro de objetivos; es difícil el éxito de algunas de ellas sin la otra.

Cabe resaltar que el uso correcto de los términos política y política pública posibilitan el desarrollo de propuestas de excelencia en materia de políticas públicas; definidas como cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político determinado en forma democrática; donde intervienen el sector público, la sociedad y sector privado.

Según Andre-Noel Roth Deubel (2006), una política pública designa la existencia de un conjunto de objetivos colectivos considerados necesarios o deseables; con medios y acciones que son tratados por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth, 2006). Para Ives Meny y Jean-Claude Thoenig (1992), una política pública es el programa de acción de una autoridad pública. Este programa y las actividades que implica componen la unidad de base de la que se sirve el analista del trabajo gubernamental.

Para Subirats (1991), toda política pública implica una serie de decisiones; decidir que existe un problema; decidir qué se debe intentar resolver; decidir la mejor manera de proceder; decidir legislar sobre el tema, etc. Y, aunque en la mayoría de ocasiones el proceso no sea tan “racional”, la política pública comportará una serie de decisiones más o menos relacionadas. Toda política pública es definida subjetivamente por el observador, comprendiendo normalmente un conjunto de decisiones relacionadas con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones.

No obstante, para Aguilar (2006) las políticas públicas son consideradas decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.

A partir de toda la información obtenida se considera que las políticas públicas son cursos de acción que facilitan la toma de decisiones en el gobierno para la solución

de un problema considerado como *público*, en el que confluyen una serie de actores como el gobierno, la sociedad y los privados; todas ellas dirigidas al logro de los objetivos y metas planteadas. Y de ahí se desprende que las políticas públicas locales son un conjunto de actividades o programas con objetivos colectivos que se centran en la resolución de problemas municipales; el desarrollo de estas es significativo, ya que las demandas integradas en la agenda responden a una necesidad de la población.

Los problemas son captados directamente por las personas necesitadas; esto influye para que los resultados e impactos obtenidos respondan a los objetivos planteados, es decir, las políticas públicas creadas a nivel municipal responden a una realidad que los gobernantes perciben directamente.

En la actualidad los gobiernos locales juegan un papel relevante en la creación de políticas públicas; en países de la Unión Europea, Gran Bretaña, España y Francia se han impulsado importantes cambios estructurales para dotar a los gobiernos locales de mayores capacidades de gobierno y autonomía (Cabrero, 1992). Por ello para un gobierno, su tarea fundamental es la de gobernar una comunidad política, ya sea un país o una región. El modo como un gobierno decide gobernar determina de manera significativa el devenir de una sociedad. Los gobiernos intervienen sobre la realidad a través de la acción pública con una cierta intencionalidad, ya sea para modificarla o para intentar mantener el statu quo. El “qué hace” y “cómo lo hace” un gobierno para intervenir sobre una determinada realidad reconoce varios instrumentos o mecanismos, siendo uno de los fundamentales la política pública.

Buchanan y Tullock (1989) precisan que actualmente es necesaria la descentralización gubernamental, “llevar el gobierno más cerca del pueblo”; porque se ve a la descentralización como una oportunidad de promover la competencia entre las dependencias gubernamentales. Entre las ventajas que se consiguen se encuentra la introducción de alternativas similares a las del mercado, en los procesos políticos. Si el individuo dispone de varias unidades políticas que se

encarguen de la misma activada colectiva, podrá servirse de esto en sus decisiones; es decir, cuando mayor sea la diversidad (por la vía de la descentralización), más grande serán las posibilidades de que los ciudadanos se orienten hacia quien atienda mejor a sus necesidades.

No obstante, cabe mencionar que los gobernados en la actualidad ya no poseen un rol pasivo; ya que existe una creciente diferenciación social, que ha traído consigo un incremento en la movilización política de la ciudadanía; creando así nuevos actores sociales y políticos sin que exista una construcción simultánea de instituciones políticas capaces de agregar sus demandas.

En el caso de México, retomando a Orang Young (1972), los inputs y outputs no son eficientes, lo que ha propiciado la crisis institucional, que es el reflejo de las sociedades primitivas, pues según Huntington (1972) la baja institucionalización constituye la patología de las sociedades modernas. En todo caso, según Castrejón (1995), hay un vínculo directo: una mayor institucionalización dará eficiencia a la solución de demandas, lo que se traduce en que el pueblo de legitimidad a las instituciones.

Dentro de las sociedades modernas se puede hablar de “institucionalidad social” como un conjunto de reglas de juego formales e informales, rutinas organizacionales, normas y costumbres que enmarcan el contenido y dinámica de las políticas, programas y proyectos de carácter social, representada por un entramado que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción (Acuña y Repetto 2006). Estos elementos permiten una interlocución permanente entre el gobierno y la sociedad a lo largo del proceso de la elaboración de la agenda pública y de su implementación administrativa, junto con formas asociadas y compartidas de atención a los problemas construye, materializa y asegura formas de coordinación y acoplamiento entre el gobierno y grupos significativos de la sociedad; o bien, entre los grupos mismos. Esta nueva forma de cumplimiento de funciones y prestación de servicios públicos tendrá como efecto principal vínculos y

equilibrios aceptables entre los que viven asociadamente, que les permita desarrollar la autorregulación y compartir visiones y agenda de la comunidad política.

### **2.3.3 Elaboración de la agenda pública local**

El debate en torno a la elaboración de la agenda pública local tiene fuertes cimientos en Estados Unidos, ahí se realizó una investigación que valoraba la relación entre los grupos de presión y las agencias gubernamentales, este debate entre los pluralistas y los elitistas hizo especial énfasis en identificar cuáles temas de política pública deberían figurar en la agenda política y también exploraron el impacto e influencia de los actores intervinientes en la fijación de la misma (Cobb y Elder, 1983).

De acuerdo con Bachrach y Baratz (1962) los resultados arrojados de esta exploración fueron, en primer lugar, que al momento que el proceso político enfrentaba barreras, el resultado era la 'no decisión'. También encontraron que los temas que ganan lugar en la agenda de política tienen que superar muchas barreras (formulación del tema, la generación de apoyo, etc.) y que los temas son objeto de un proceso de transformación en el que son (re)formulados (EJjik, C. van der, y Kok, W. J. P.,1975) (Cobb y Elder, 1983). Así mismo, durante esta transformación, diferentes grupos contraponen sus puntos de vista, unos a favor y otros en contra del tema de la formulación.

Otros elementos que se derivaron de esas investigaciones, fueron la clasificación de los tipos de arenas de políticas en las que tiene lugar la formación de agenda. El primer intento de Lowi (1964) fue clasificarlas en arenas de política distributiva, redistributiva y regulativa, posteriormente agregó la constitucional o institucional.

Las investigaciones europeas y la británica estuvieron influenciadas por la discusión entre el pluralismo y el corporativismo que emergió a mitad de los setenta. (Schmitter y Lehbruch, 1979); (Lehbruch y Schmitter, 1982). En contraste con el pluralismo, el corporativismo coloca el acento en el hecho de que los procesos políticos no son abiertos, sino relativamente cerrados. Sólo los grupos de interés bien organizados y permitidos por el Estado juegan un rol importante en la formación de la agenda y de las políticas (Williamson, 1989).

Además, el corporativismo enfatiza el hecho de que no todos los intereses tienen la oportunidad de organizarse. La arena es a menudo cerrada a los grupos peor organizados. El corporativismo también da un énfasis mayor al rol del Estado (Cawson, 1986). En virtud de la expansión de su labor política, el gobierno depende de los grupos sociales para la información e implementación. Garantizar a los grupos de interés una posición especial en el proceso político es una forma de realzar la capacidad de dirección de los agentes gubernamentales y de crear consenso entre los grupos gubernamentales y los grupos de interés (Streeck y Schmitter, 1985).

La elaboración de las agendas públicas requiere de la cohesión social ya que el viejo modelo tradicionalista de los sistemas políticos ya no da resultados, se requieren modelos de participación ciudadana, o mejor conocidos por Blanco y Gomá (2002) como gobiernos multinivel.

Estos gobiernos multinivel se proyectan en: a) una agenda pública local más compleja, b) nuevos roles de política pública más sustantivos y estratégicos, c) nuevos estilos de gobierno local relacional, con vinculaciones intergubernamentales y ciudadanas dejando atrás la división central/local y público/privada del trabajo político.

En este sentido, debe indicarse que la oferta de políticas públicas de los nuevos gobiernos locales (con todo y las limitaciones que tiene en cuanto territorialidad y

distribución del gasto entre niveles de gobierno) adquiere una naturaleza mucho más compleja. Porque se extiende hacia sectores tradicionalmente al margen de la regulación pública local y profundiza el nivel de intervención sobre sectores ya incluidos en la agenda: nuevas políticas de servicios personales y nuevas políticas urbanas.

La agenda pública debe entenderse como el elemento central de la actividad pública, ya que con ello los gobiernos solucionan los problemas sociales que los ciudadanos demandan, pero también dan cauce a los temas de relevancia institucional. Los problemas sociales, económicos, políticos, y de cualquier otra denominación son prácticamente inherentes a toda sociedad, por muy grandes o pequeños que sean, pero allí están y de una u otra forma se deben resolver.

Aunque no todos los asuntos tienen el mismo grado de importancia y de urgencia, una tarea fundamental del gobierno en sus diferentes niveles, ya sea federal, estatal o local, es identificar todos aquellos problemas que existan en su jurisdicción, para que, posteriormente, estudie e identifique cuáles son aquellos que debe tomar como objeto de acción. Como una forma de vida común, hay que dejar de ser objetos condicionados por el poder y convertirse en sujetos de su propia transformación.

La participación social representa una estrategia política atractiva, en donde los ciudadanos dejan de ser objetos condicionados por el poder y se convierten en sujetos de su propia transformación que proponen actividades, donde se incluyen actores privados y especialistas en las actividades públicas. Es por ello, que la agenda pública no se puede entender como la implementación de soluciones desde el gobierno, sino la discusión de los temas que la sociedad requiere para cohabitar en un estado de institucionalidad; ya que son éstos, los ciudadanos quienes legitiman a sus gobiernos.

Este cambio ideológico plantea mayores retos al estado, como la personificación de los intereses colectivos y la definición de metas para la transformación social. El

cambio ideológico, socialmente discontinuó y rechazó el rol del estado, los políticos no fueron ya parte de la solución, sino de problema. El apoyo para la acción colectiva estaba erosionado; el estado, de alguna forma tenía que mantener su rol dentro de la sociedad para mantener un papel efectivo.

La noción de “dirección o direccionamiento”, fue crucial porque reconoció que el estado en sí mismo no podía sostener la dinámica y el crecimiento económico, al mismo tiempo que las instituciones políticas no son sólo actores que pueden definir metas y prioridades en beneficio de la política. El direccionamiento también implica la acción concertada entre lo público y lo privado, en lugar de una relación de adversarios. Parafraseando a Pierre (2000a) estos cambios en la esfera del gobierno no significan el fin o el declive del Estado, sino la transformación y adaptación del mismo a la sociedad.

Se requiere de individuos activos y corresponsables con su comunidad, con su municipio; se trata de incorporar a los ciudadanos a las decisiones públicas y para ello es imprescindible el trabajo en red, donde cada cual cumple su rol de forma no exclusiva ni excluyente. Los grupos informales, los técnicos, los líderes naturales, las entidades, los equipamientos son nudos de enganche, son mediadores y a través de ellos los ciudadanos, con las estrategias adecuadas, deben incorporarse a las experiencias innovadoras de participación, como pueden ser los planes de desarrollo comunitario. No se trata solamente aquí de abogar por la coordinación de las distintas administraciones que tienen competencia sobre el territorio, aunque no deja de ser de una importancia crucial la articulación de las mismas.

Más bien se trata de apuntar la necesidad de un plan de comunicación relacional interno en las administraciones locales, donde la comunicación y la participación fluyan; exista capacidad de liderazgo; competencias para articular las distintas partes (la pluralidad cultural) de la estructura administrativa en una construcción común y democrática. La participación no es una temática, sector, departamento, que deba contemplar cualquier administración, sino la participación debe ser

transversal a las estructuras administrativas; de tal modo que la participación no es una parte, sino una parte integrada (departamentos). Esto, además, es imprescindible para establecer procesos de comunicación relacional hacia el exterior.

El proceso arranca a partir de una situación problemática, que provoca cierto grado de tensión o controversia. Pero un problema colectivo es siempre una construcción social, no es un dato objetivo. Lo que para algunos es un problema, para otros no lo es, porque no todos interpretan del mismo modo la situación que contemplan; sin embargo, lo que convierte a un problema en merecedor de atención pública y su inclusión en la agenda es la distancia entre lo percibido y lo esperado. Dicha situación de distancia moviliza a quienes quieren acortarla y presionan para que se dé una actuación política: es decir, una decisión que obliguen a toda comunidad, lo que da lugar a la iniciación de un proceso de intervención pública es la capacidad de algunos actores para transformar una de las grandes divisorias en un problema; es decir una situación acotada o localizada, entorno a la cual se movilizan determinados sectores que proponen relacionar ante la misma con decisiones de carácter obligatorio.

#### **2.3.4 Impacto de las redes de políticas públicas en la definición de los actores y las arenas**

Cuando se comparan con los enfoques orientados a la decisión, las perspectivas de procesos de la hechura de políticas intentan enfatizar en la dinámica de lo público, sus procesos y efectos. Haciendo más énfasis en las relaciones entre los grupos de interés y la forma en la que afectan a la política pública<sup>12</sup>. En otras palabras, el

---

<sup>12</sup> Una sociedad con una estructura compleja de relaciones sociales horizontales, diferentes e interrelacionadas como lo son las asociaciones vecinales, de comerciantes, de profesionales, sociedades o clubs deportivos, entidades culturales y benéficas, sociedades cooperativas, partidos políticos y sindicatos con militantes y afiliados activos, entre otros, será una sociedad con un buen nivel de capital social, es decir, de confianza mutua y de compromiso cívico (Putnam, 1993).

interés reciente en el concepto de redes de políticas públicas puede verse como un intento de 'contextualizar' el enfoque de proceso.

No sólo la hechura de políticas tiene lugar en escenarios en los que hay muchos actores y ambigüedad en cuanto a las preferencias, información y estrategias tomadas, sino que también sucede en ciertas redes interorganizacionales de naturaleza más duradera. Así, el enfoque de red de políticas públicas comienza donde acaba el enfoque de proceso. Los problemas, los actores y las percepciones no son elementos fortuitos en el proceso de políticas, sino que están conectados con la red interorganizacional en la que esos procesos ocurren.

La formación e implementación de una política son, inevitablemente, el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias diferentes. Scharpf (1978) argumenta que el análisis político debe orientarse hacia la red *inter organizacional* en la cual se hacen las políticas. El marco analítico de Scharpf estuvo fuertemente influenciado por la literatura sobre relaciones interorganizacionales, al igual que los otros escritores de relaciones intergubernamentales (Friend, Poer, Yewlett, 1974); (Hanf y Scharpf, 1978); (Rhodes, 1981); (Wright, 1983); (Agranoff, 1990), y de implementación (Hjern y Porter, 1981).

El enfoque de redes de políticas públicas, estuvo fuertemente influenciado al principio por la teoría interorganizacional. Al mismo tiempo, en la ciencia política hubo un desarrollo virtualmente independiente, que tuvo impacto en el análisis de políticas. El modelo de proceso en la ciencia política ya había estado influenciado por las teorías de la agenda, que se desarrollaron en la ciencia política en los setenta. En parte como el resultado de esos estudios de agenda, y en parte como el resultado de la discusión original entre pluralistas y elitistas y la evolución de las teorías de agenda Cobb y Elder (1983), tanto en Estados Unidos como en Europa se desarrolló un marco teórico en la hechura de políticas en comunidades relativamente cerradas (Villoria, 2004).

Agranoff (2007) menciona la diversidad de redes, tanto en su estructura, funciones y objetivos. Hay redes informativas, en las que los colegas se juntan para intercambiar información diversa, como puede ser de políticas y programas, así como de tecnología y soluciones posibles a determinados asuntos. También existen redes de desarrollo, en las que el intercambio de información se combina con la educación y el servicio en otras organizaciones para aprender cómo hacerlo en casa. Hay redes expansivas en las que no sólo se intercambia información, sino que se ponen en común los contactos con clientes, se programan acciones, se mejoran oportunidades de acceso a fondos y se abren vías para nuevos programas; incluso se implantan los programas diseñados en el marco de la red. Y hay redes de acción, en las que se realizan ajustes *interorganizativos*, se adoptan formalmente estrategias y cursos de acción colaborativos, y se prestan servicios mientras se comparte información y tecnología. Estos cuatro tipos de redes tienen funciones comunes, como las que a continuación se enumeran:

1. Identifican problemas e intercambian información sobre cómo resolverlos.
2. Identifican tecnologías que son aplicables, comprobando que en otros procesos colaborativos han funcionado. Esto es importante dado que implica una cierta labor de investigación, análisis, estudio por parte de los miembros de la red.
3. Adaptan y desarrollan tecnologías emergentes. Cuando las tecnologías de otros no son implantables desarrollan las propias o adaptan las existentes a las características del problema y entorno. Esta forma de acción suele ser más propia de redes expansivas y de acción.
4. Mejoran la infraestructura de conocimiento su gestión.
5. Transforman información en conocimiento utilizable. Convierten el conocimiento tácito en explícito, mejoran el sistema de información y comunicación para que llegue todo el conocimiento útil.
6. Construyen capacidades en la red. Los miembros de la red se aportan formación mutua y participan colectivamente en programas formativos para poder tener las competencias que les permitan implantar el conocimiento que

les ayudará a tener éxito. La capacidad implica habilidad para anticipar e influenciar el cambio, tomar decisiones informadas e inteligentes sobre políticas y programas, atraer, absorber y gestionar recursos, y evaluar actividades actuales para guiar la acción futura (este elemento exceptúa únicamente a las redes informativas las otras tres lo hacen).

7. Formulan estrategias en colaboración y definen programas recíprocamente. Este factor no implica tomar decisiones conjuntamente sobre políticas, pero sí adaptar las estrategias de cada organización en virtud de lo que los otros miembros de la red necesitan, o incorporan una implementación de programas interactiva, aunque luego se desarrolle individualmente (este producto es propio de las redes expansivas).
8. Programan y definen políticas conjuntamente. Éste es el producto típico de las redes de acción o de Gobernanza, tal y como muchos las entienden, sin embargo, en la práctica, son minoritarias las redes que llegan a este nivel de desarrollo.

Scharpf (1978) señala que una red consta de una gran cantidad de relaciones entre actores, y definió una red como 'el conjunto de vínculos directos e indirectos definidos por relaciones mutuas de dependencia'. Para iniciativas de política específicas, sólo deben activarse algunas de estas relaciones para alcanzar las metas formuladas previamente. La descripción de Scharpf especifica la naturaleza de la relación: la dependencia mutua.

Benson (2003) se refiere a las redes de políticas públicas como un complejo de organizaciones conectadas a las demás a través de dependencias de recursos y distinguidas de las otras por rupturas en las estructuras de dependencia de recursos. Con esta definición añade las relaciones de dependencia de recursos entre las organizaciones, a la definición de redes de Scharpf (1978), lo que la enriquece. A partir de esta definición puede concluirse que el análisis de los procesos políticos desde una perspectiva de redes implica que el analista se centra

en los patrones de relación entre actores, sus interdependencias y la forma en que esos patrones e interdependencias influyen en el proceso político.

Las redes de políticas públicas son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos.

Comparando las descripciones precedentes de redes de acuerdo con Negandhi (1975); Godfroy (1981) y Rhodes (1981), las tres características importantes que pueden observarse en las redes de políticas públicas son:

1. Las redes existen debido a las interdependencias entre actores
2. Las redes constan de una diversidad de actores cada uno de los cuales tiene sus propias metas
3. Las redes son relaciones de naturaleza más o menos duradera entre actores

Las redes se desarrollan y existen gracias a la interdependencia entre los actores. La teoría de la interorganización subraya el hecho de que los actores son dependientes de los demás en tanto que necesitan los recursos de los demás para alcanzar sus metas. Esta idea central yace en el corazón de la mayoría de las teorías de redes.

La teoría de la *interorganización* ha tenido una influencia mayor en el desarrollo de las teorías de redes. La relación de dependencia se elaboró en el enfoque *bottom-up* sobre implementación y en muchos estudios *interorganizacionales*. En estos estudios, el análisis se centró en el conjunto de actores involucrados en la hechura e implementación de políticas, y en las relaciones e intercambio de recursos en los que estaban involucrados. Rhodes, basado en la contribución europea a la teoría *interorganizational* de Crozier, ve las relaciones central-locales como un juego complejo, en el que varios niveles de gobierno son interdependientes e intercambian recursos. (Rhodes, 1981); (Rhodes y Marsh 1992).

Las interdependencias generan interacciones entre los actores, que crean y sustentan los patrones de relaciones. El término 'interdependencias' también implica que hay alguna ganancia para los actores involucrados (Aguilar, 2006). Esto puede ser el resultado de intereses más o menos articulados en un sector de política específico, tal y como ha sido señalado con frecuencia en estudios sobre subsistemas y comunidades de políticas públicas. En tal situación, los recursos financieros y legales están a disposición de varios actores en un campo de política. Los actores en estas redes tienen intereses articulados para asegurar los recursos financieros y legales del sistema político (Agranoff, 2007)

La idea de las redes es que exista un cierto nivel de deliberación y de involucramiento, la red de políticas debe ser inclusiva y se define sobre la base del compromiso con ideas particulares sobre las políticas o con puntos de vista profesionales específicos dentro de un área de políticas, en ese caso la toma de decisiones se hace más fácil al interior de la red, e implica ampliar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que se da dentro del sector público.

### **2.3.5 Comunidades de políticas y redes de políticas públicas en los gobiernos locales**

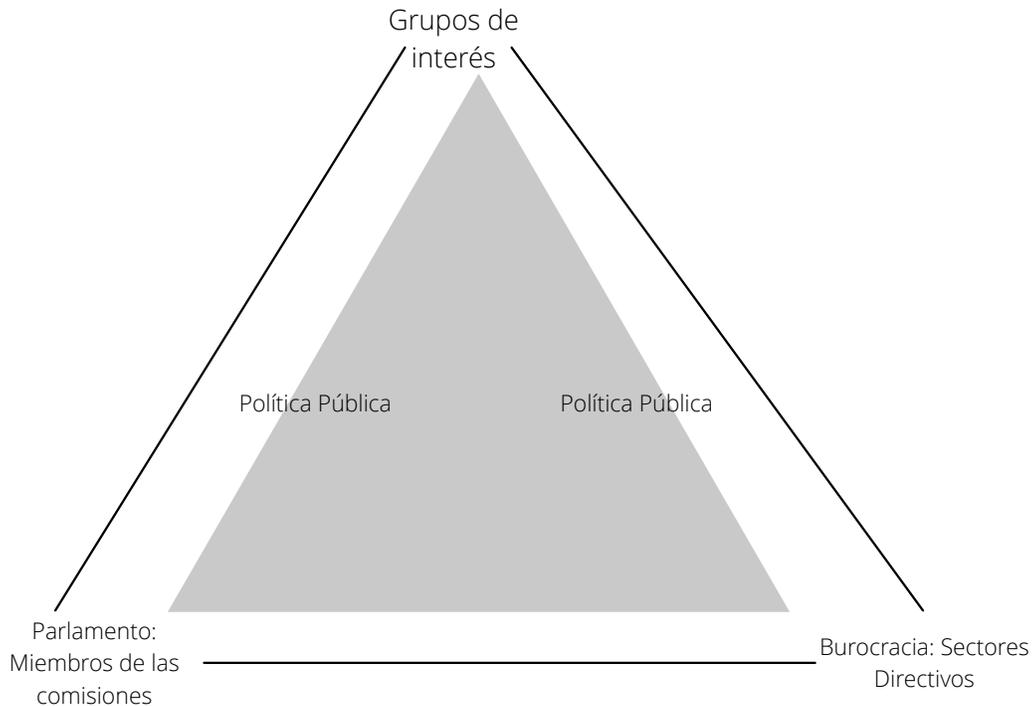
El concepto de comunidades de políticas públicas evolucionó desde la investigación empírica surgida en los setenta y ochenta. Fue llevada a cabo principalmente en el Reino Unido (Hecló y Wildawsky, 1974); las comunidades de políticas públicas son un tipo especial de red de políticas públicas. Las redes de políticas públicas, por tanto, se refieren principalmente a organizaciones complejas conectadas con otras por dependencias de recursos, y distinguidas de las demás con rupturas en la estructura de dependencias de recursos (Benson, 1982, p.148).

En el análisis de las comunidades de políticas públicas, Rhodes sugirió que la atención debería prestarse a los recursos que los actores tienen a su disposición,

los sistemas de valores que se aplican en una comunidad de políticas públicas en particular y a las reglas del juego y estrategias que son utilizadas (Grant, Paterson y Whitson, 1988); (Rhodes, 1988); (Wright, 1983).

En la figura 14 se muestra uno de los procesos más sencillos para generar mecanismos comunitarios para el diseño de políticas, ya que su estructura está simplificada; pero al mismo tiempo tiene un alto grado de dificultad ya que no cuenta con una retroalimentación posterior a la política que se aplique. Esta limitante ocasiona que no se sepa si la respuesta que se le dio al tema fue la idónea, debió modificarse, o en su caso suspender la aplicación.

**Figura 14: Proceso para generar mecanismos comunitarios para el diseño de políticas**



Fuente: Elaboración propia (2020)

En este modelo el problema emana de un grupo de interés, el cual busca la manera de que su problema sea incluido en la agenda de gobierno, y que posteriormente se le dé solución. Los dos impactos más importantes que tiene el grupo de interés son sobre el parlamento y la burocracia, en los cuales influye de manera directa, como lo indican las flechas.

Esta interacción con las distintas instituciones, parlamento y burocracia, impacta en la creación de la política pública, ya que existe una comunicación entre el gobierno y los interesados. Logrando de esta manera que los hacedores de las políticas públicas realicen acciones de manera eficiente. En este caso, de cualquiera de los actores políticos puede salir la política pública (Vazquez,2006).

Así mismo, se observa que entre los actores políticos locales que influyen en las políticas públicas existe una constante interacción, esto con el fin de lograr que sean los interesados quienes propongan e interactúen con el mismo gobierno. Se busca contemplar a todos los actores políticos, para que cuando se implemente la resolución del problema no haya inconformidades por haber dejado fuera algún actor interesado que pudiere, en cualquier momento, alterar la aplicación de la política (Aguilar, 2012).

Las organizaciones gubernamentales no son el actor central en los procesos políticos y las actividades de administración asumen un rol diferente. Esto no implica que todos los actores tengan igual poder. La mayoría de las teorías de redes asumen que el poder de un actor está relacionado con los recursos que posee. En contraste con los enfoques 'tradicionales', en el enfoque de red de políticas públicas, el rol administrativo de los actores gubernamentales no es tan evidente (Klijn, 2005). Klijn (2005) señala que cada actor involucrado puede desarrollar un rol de administrador. Pero el rol de administrador en sí mismo también difiere del definido en los enfoques tradicionales. Las actividades de administración se dirigen a mejorar la interacción y sustento entre los distintos actores involucrados, y a conjugar sus las metas y enfoques. Así, no sólo las organizaciones

gubernamentales ocupan una posición diferente, sino que también están involucradas en distintas actividades.

Las redes de políticas públicas constan de una gran variedad de actores que tienen sus propias metas y estrategias. Una política es el resultado de la interacción entre una gran variedad de actores. No hay un actor individual que tenga suficiente poder para determinar las acciones estratégicas de los demás. No hay ningún actor central y no existen metas dadas *a priori* por un actor central, que puedan ser utilizadas como método de medición de la política efectiva (Scharpf, 1978); (Gage y Mandell, 1990). Esta característica de las redes se encuentra muy presente en los estudios *interorganizacionales*. Esto es el resultado lógico de que esta literatura trata con las relaciones entre organizaciones y no tiene un interés especial en el papel de las organizaciones gubernamentales.

En los estudios de comunidad de políticas públicas y subsistemas, así como en la literatura de implementación, se presta más atención al rol de las organizaciones gubernamentales. Sin embargo, se hace un cambio importante en el análisis. Las organizaciones gubernamentales ya no son analizadas como el actor central; sino como uno de los actores en el proceso político (Scharpf, 1978); (Hjern y Porter, 1981); (Benson, 1982); (Gage y Mandell, 1990). Esto significa que en la literatura de redes de políticas públicas se hace énfasis en la interacción estratégica entre actores. Los actores necesitan a los otros en virtud de las interdependencias que existen, pero, al mismo tiempo, intentan dirigirse hacia sus propias preferencias. Esto conlleva a una interacción compleja y a procesos de negociación (Benson, 1978 y 1982); (Rhodes, 1988); (Gage y Mandell, 1990).

Los procesos políticos en las redes son impredecibles y complejos. No sólo están involucrados muchos actores, sino que las preferencias de los actores cambian a lo largo de la interacción. Como resultado de una situación en la que hay muchos actores con estrategias distintas y gran variedad de objetivos. Los actores no pueden saber con antelación que resultados ocurrirán probablemente y cuáles

objetivos encontrarán en el proceso. Tienen que aprender esto de forma parcial durante el mismo. Esto significa que la interacción estratégica es una característica importante de los procesos en las redes. Muchos autores han tratado de definir estos procesos en tipologías de estrategias (Warren, Burgunder, Newton y Rose 1975); (Benson, 1978); (Godfroy, 1981).

Pues bien, como parte de esta relación entre los actores, debe considerarse la interdependencia que es parte del mismo proceso de vinculación. A continuación, se abunda sobre la interdependencia entre actores.

### **2.3.6 Interdependencia entre actores**

Hablar de redes de política, implica a su vez remitirse a las interdependencias entre actores y las interacciones que resultan de ellas, porque de ahí se desprenden patrones de vinculación. Toda la literatura sobre redes de políticas públicas se centra en el hecho de que se desarrollan pautas de relación más o menos duraderas que influyen en la interacción desarrollada en las redes.

La literatura de redes que se inspira en la teoría de la interorganización intenta describir este patrón de relación en términos de la regularidad de comunicación e interacciones. Cabe mencionar que algunos conceptos del análisis matemático de redes como frecuencia, proximidad y centralidad son utilizados para caracterizar las posiciones de los actores en una red (Aldrich y Whetten, 1981). Se asume, por ejemplo, que los actores que ocupan una posición central en la red, están en una mejor posición para alcanzar sus objetivos. El patrón de relación del actor revela un gran número de contactos directos con otros actores. Tienen mayor información, son más capaces de activar a otros y pueden movilizar mejor los recursos. La literatura inspirada en el enfoque de comunidad de políticas públicas tiene tendencia a enfatizar en el rol de acuerdos organizacionales, más o menos formalizados

(cuerpos asesores, procedimientos de consulta, permiso del Estado para entrar en el proceso de política o para emprender la implementación de una política).

Enfocarse en el patrón de relación entre actores, también conduce a enfocar el tema de la institucionalización. Si los actores interactúan cada uno con los demás durante un periodo largo, crean reglas que regulan su comportamiento y divisiones de recursos que influyen en sus opciones estratégicas (Warren, Burgunder, Newton y Rose, 1975; Rhodes, 1981; Benson, 1982). Esto significa que los patrones de relación están caracterizados por regularidades en el comportamiento causadas por la existencia de reglas y divisiones de recursos. La cuestión es bajo qué condiciones cambian estas reglas y divisiones de recursos.

Los actores de una red son interdependientes porque persiguen objetivos comunes que no pueden conseguir por ellos mismos, sino mediante la relación con los otros actores. La interdependencia nace de la necesidad de los actores de recabar el apoyo y conseguir la participación en la definición e implementación de las políticas por parte de las administraciones públicas y los actores de la sociedad civil (Cerrillo, 2005).

Para Cerrillo (2005) el término interdependencia también implica que todos los actores intervinientes tienen algo que ganar. El grado de dependencia variará entre unos actores y otros en función, por ejemplo, de los diferentes objetivos que tengan en un determinado momento y, asimismo, de los recursos que posean. Ello se traducirá en la diferente configuración de la red y sus funciones. Es interesante poner énfasis en que la interdependencia no es estática, sino un proceso en constante evolución y cambio; en función de las relaciones que en cada momento se vayan produciendo entre los actores de la red.

En situaciones de violencia es imposible generar procesos de participación (Barreira, Tavares Dos Santos, González y González, 2013). En ese sentido, se hace imprescindible minimizar los efectos de la violencia y lograr erradicarla como

requisito para apuntalar procesos de intervención ciudadana. Igualmente, imprescindibles son la creación de canales formales e informales de participación, que permitan el encuentro y la interrelación entre distintos actores y con el Estado.

Un canal de participación es la instancia a través de la cual se establece contacto entre distintos sectores de la población y entre éstos y el gobierno municipal para desarrollar y garantizar actividades participativas. Es el caso de las autoridades auxiliares, comités de contraloría, comités de participación ciudadana, comités de desarrollo y control de los servicios públicos domiciliarios. Finalmente, una red organizacional que sirva de respaldo al individuo en su trabajo participativo y que propicie la definición progresiva de identidades sociales. Si no existe organización ciudadana, la participación se convierte en acciones dispersas de individuos que no tienen impacto y no logran transformar la situación o los problemas detectados.

Entre las condiciones subjetivas de participación pueden mencionarse: el deseo y la motivación de participar, el conocimiento del medio por parte de los participantes y la interiorización y práctica de una cultura democrática. La participación exige que las personas tengan el deseo, la motivación y el interés; si no existe motivación no hay posibilidades de promover la intervención de la ciudadanía. Es importante clarificar que las motivaciones de las personas son múltiples y no están necesariamente ligadas a procesos colectivos, sino que responden a intereses individuales.

Generalmente, las motivaciones están relacionadas con suplir necesidades, acceder a servicios, desarrollar capacidades, involucrarse en los procesos de toma de decisiones, mejorar la autoestima, etc. En ese sentido, los procesos de participación deben entenderse también desde la perspectiva individual, en tanto los sujetos intervienen a partir de un conjunto de motivaciones circunscritas a planos individuales y no colectivos. Se participa en la medida en que se logra cumplir con unas expectativas y requerimientos individuales.

Además, una condición fundamental es el conocimiento que deben tener la ciudadanía y las organizaciones sobre los problemas del entorno, los mecanismos necesarios para resolverlos, los actores que intervienen en el proceso, las herramientas y los pasos para llevar a feliz término sus acciones, etc. Indudablemente, la interiorización y la práctica de una cultura democrática es la condición fundamental para posibilitar la participación.

Y en este plano, la cultura democrática puede definirse como una manera de ver el mundo y la vida; que se inspira y sustenta en principios y valores como la solidaridad, la igualdad, el respeto a la diferencia, la tolerancia y la participación y que se traduce en la forma de vida de los individuos y de la colectividad. La interiorización de estos valores y principios son factores facilitadores y potenciadores de la participación.

### **2.3.7 Del gobierno local a los gobiernos relacionales**

“Hoy, gobernar y administrar en nombre y representación del bien común es gobernar y administrar por políticas públicas” (Aguilar Villanueva, 1992, pp. 24-36), saber qué son y deben ser y, sobre esa base, cómo estudiarlas, diseñarlas y gestionarlas. Desde este enfoque, las políticas públicas son proyectos y actividades que un estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración y que tienen como fin satisfacer las necesidades de una sociedad.

Ahora bien, en el marco de la globalización, se impone un modelo relacional de diseño y gestión de políticas públicas que reconozca, por una parte, la doble tendencia hacia la integración y la descentralización de competencias y recursos y, por la otra, el protagonismo de los sectores privados (con y sin fines de lucro) y ciudadanos. Se afirma que el objeto o finalidad principal de las políticas públicas debe ser la sociedad misma, el impacto social. Luego, en el marco de la globalización, se impone un modelo relacional de diseño (y gestión) que reconozca la primacía, por una parte, de la sociedad sobre el estado y el mercado y, por la

otra, de la persona sobre la sociedad. Las políticas públicas se deben orientar a la satisfacción social, indefectiblemente. Es decir, a alcanzar una calidad de vida deseada como bien común y el consiguiente consenso sectorial y ciudadano (Held, 1995 y Bilbó y Pastor, 1996).

En este marco la administración gerencial gana protagonismo frente a la administración burocrática, pero también obvia otras posibilidades como la de un Estado relacional en su versión más participativa. Así los derechos de los ciudadanos ceden protagonismo frente a los derechos de los consumidores. Estos pueden decidir sobre opciones culturales, elegir un producto u otro, elegir un servicio u otro, exigir más calidad, pero no tienen opción a definir, descubrir sus necesidades; y construir, diseñar la forma de satisfacerlas. Se necesita, para ello, adaptar las estructuras, tanto gubernamentales como societales, a los nuevos desafíos ciudadanos.

El desarrollo de las políticas públicas se da en la década de los setenta, específicamente en los gobiernos europeos, en el marco del Estado de bienestar keynesiano, en el que se polarizan dos grandes modelos: la administración municipal de bienestar y el gobierno local residual. Sin embargo, en este mismo contexto la oferta de Políticas Públicas de los nuevos gobiernos locales adquiere una naturaleza mucho más compleja; ya que se extiende hacia sectores tradicionalmente al margen de la regulación pública local, y se profundiza el nivel de intervención sobre sectores ya incluidos en la agenda; en nuevas políticas de servicios personales y nuevas políticas de regeneración urbana<sup>13</sup>.

Los primeros rasgos de un acercamiento de proceso hacia la política pública se vislumbran en trabajos como por ejemplo el modelo de la política gubernamental de Allison (1971), las teorías de la construcción de agenda de autores como Cobb y

---

<sup>13</sup> Los gobiernos municipales en México se han caracterizado por orientar su mayor actividad a la administración en la prestación de servicios públicos. En el caso de las políticas públicas han sido tradicionalmente los ámbitos federales y estatales quienes han emprendido los procesos de políticas, el ámbito municipal ha desempeñado en el mejor de los casos el papel instrumentalizador o ejecutor de tales políticas.

Elder (1983) y el enfoque de interacción de Lindblom y Cohen (1979). En todas estas teorías, la política pública es el resultado de la interacción entre varios actores que intentan influenciar el proceso político en una dirección favorable a sí mismos. Lindblom, cuyo trabajo muestra un cambio de un enfoque de racionalidad limitada (Braybrooke y Lindblom, 1963) hacia un enfoque de proceso (Lindblom y Cohen, 1979); un resultado puede surgir de la interacción entre los tomadores de decisiones, 'cada uno de los cuales está en busca de soluciones a sus propios problemas más que a un problema manifiesto' (Lindblom y Cohen, 1979, p.34).

En el enfoque de procesos de la política pública, el centro está en la complejidad del proceso de política pública. Esta complejidad se debe a una gran cantidad de factores, por ejemplo, que diferentes actores intentan influir en el proceso, que los actores no han fijado las preferencias, que los procesos de política son el resultado de interacciones complejas de diferentes formas de acción, estrategias y que las percepciones de los problemas y soluciones cambian a lo largo del tiempo, entre otros (Marsh y Olsen, 1976); (Lindblom y Cohen, 1979); (Kingdon, 1984).

La política y las políticas públicas pueden no encontrarse al interior de un sistema político dado, o encontrarse de maneras muy diversas y aunque son entidades diferentes, confluyen de manera conjunta (Valles, 2003). Por un lado, las políticas públicas son un factor común de la política y las decisiones de gobierno y la oposición; y por el otro la política puede ser analizada como la búsqueda para establecer o bloquear políticas públicas sobre determinados temas para influir en ellas (Lahera, 2006); (Medellín, 2006).

Puede haber política (politics) sin propuestas de políticas públicas (policy) y entonces se tiene un sistema político (polity) concentrado en la distribución del poder entre los agentes políticos y sociales. La política sin políticas públicas es más electoral e inclusive demagógica y populista, menos moderna, y eso lo que perjudica directamente a los gobiernos locales (Lahera, 2006) y, sobre todo, a los ciudadanos. Esto es así porque se puede notar que el objetivo de los políticos consiste en llegar

a establecer políticas de su preferencia, o bloquear aquellas que les resultan inconvenientes. En cualquiera alianza de gobierno, confunden su papel quienes se restringen a las tesis y no buscan su concreción en políticas (Medellín, 2006).

Por lo anterior, puede decirse que la transición de los gobiernos locales a los gobiernos relacionales se enmarca en los procesos, procedimientos que van más allá de la simple distribución de políticas; sino que además impacta en la interacción de los agentes políticos y sociales en la toma de decisiones. A continuación, se hablará sobre enfoque de proceso de políticas públicas.

### **2.3.8 El enfoque procesos y su impacto en las políticas**

El enfoque de la política por procesos representa una ruptura con el tradicional enfoque de decisión. En los años setenta, varios enfoques teóricos conceptualizaron los primeros rasgos de un acercamiento de proceso hacia la política pública: por ejemplo, el modelo de la política gubernamental de Allison (1971), las teorías de la construcción de agenda de autores como Cobb y Elder (1983) y el enfoque de interacción de Lindblom y Cohen (1979).

En estas teorías, la política pública es el resultado de la interacción entre varios actores que intentan influenciar el proceso político en una dirección favorable a sí mismos (Braybrooke y Lindblom, 1963). En 1979 el trabajo de Lindblom y Cohen muestra el cambio de un enfoque de racionalidad limitada hacia un enfoque de proceso, escriben que 'un resultado puede surgir de la interacción entre los tomadores de decisiones, cada uno de los cuales está en busca de soluciones a sus propios problemas más que a un problema manifiesto' (Lindblom y Cohen: 1979).

El modelo de la papelera o modelo del cubo de basura (garbage can model) de Cohen, Marsh y Olsen (1976) muestra un interés similar en el proceso de la hechura

de políticas y en las incertidumbres que lo acompañan. Establecen que, en una situación de *cubo de basura*, una decisión es el resultado de la interpretación de muchos canales, relativamente independientes, en la organización (Cohen, 1972). Se concibe que hay problemas que buscan soluciones y soluciones que buscan problemas. La confluencia de ambos sería como se llevan a cabo las políticas públicas, acorde con este enfoque. En esta teoría, se contemplan cuatro 'flujos': problemas, soluciones, participantes y oportunidades de opciones. Estos flujos se ven afectados por la estructura organizacional y social en la que tienen lugar. Sin embargo, cabe mencionar que en esa época la teoría no fue explorada a profundidad. Recientemente March y Olsen (1989) han intentado hacer una discusión un poco más detallada del contexto institucional de los procesos de decisión.

En el enfoque de procesos de la política pública, el centro está en la complejidad del proceso de política pública. Esta complejidad se debe a una gran cantidad de factores, entre ellos que los diferentes actores intentan influir en el proceso, no tienen fijadas las preferencias, además de que los procesos de política son el resultado de interacciones complejas, de diferentes formas de acción, estrategias, e incluso a que las percepciones de los problemas y soluciones cambian a lo largo del tiempo (March y Olsen, 1976); (Lindblom y Cohen, 1979); (Kingdon, 1984).

En todo caso, para efectos de esta investigación, el término participación alude a "una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos" (González, 1996, p.17). En ese sentido, la participación es entendida como la intervención (directa o indirecta) de distintos actores en la definición de las metas de acción de una colectividad y de los medios para alcanzarlas.

La participación es un proceso social que genera interacción o vinculación de diferentes actores (individuales o colectivos) en la definición de su destino colectivo. Esa interacción involucra, por tanto, relaciones de poder que se presentan en todos los espacios donde se despliegan relaciones humanas y que tienen una incidencia mayor o menor según los intereses, las valoraciones y las percepciones de los implicados en la interacción (Páez-Alvarez, 2006).

Es importante indicar que estas expresiones de poder generan tensiones y conflictos que pueden tener un efecto positivo o negativo en los procesos de participación. Un ciudadano participa cuando se ve afectado por una decisión o una medida tomada en el municipio, barrio, localidad, departamento, etc., o cuando desea concretar un deseo, un proyecto. Su participación puede ser de diversa índole, pero él actúa en función de sus intereses y demandas y con el objeto de mejorar su situación. En todo caso su acción está encaminada a dar respuesta a un problema detectado en su comunidad. Los ciudadanos actúan a partir de sus necesidades y del interés que tengan para resolver un problema o para hacer realidad una aspiración. La solución que se le dé a los problemas está mediada por las motivaciones, expectativas e intereses de los individuos.

Como se ha visto, en un proceso participativo se expresan relaciones de poder. Esto significa que los actores involucrados buscan imponer sus intereses y puntos de vista sobre el qué hacer. Generalmente, se despliegan estrategias y pautas de comportamiento que conducen a la aceptación de las alternativas de solución por parte de los otros actores.

Esta imposición de las decisiones está cimentada, generalmente, en ciertas condiciones favorables de unos actores frente a otros, por ejemplo, el mayor conocimiento que se tiene sobre la problemática, la posibilidad de contar con recursos económicos, un nivel educativo mayor, etc. En tanto incorporan relaciones de poder, los procesos participativos generalmente dan lugar a conflictos o tensiones que puedan llevar a abortar los procesos participativos o, si se manejan

y resuelven adecuadamente, a potencializarlos. Es importante tener en cuenta que los conflictos se presentan en cualquier interacción social y que requieren por tanto un buen manejo para que no produzcan impactos negativos. Como lo señala la guía para el Buen Gobierno Municipal (SAGARPA, SEGOB, INCA Rural, 2004).

“A medida que se progresa en esa escala, el proceso participativo se hace más complejo y exigente pues implica para el participante llenar una serie de requisitos y condiciones de muy diversa índole (conocimientos, experiencia, autonomía, conciencia de intereses, capacidad de liderazgo, capacidad de gestión, etc.) y hacer uso de diferentes instrumentos, especialmente capacidad de convocatoria, manejo de grupos, identificación de estrategias, administración de recursos, etc. Este cambio en el proceso participativo implica proximidad, y más comprensible que se geste de mejor manera en el ámbito local. A continuación, se abunda al respecto” (SAGARPA, SEGOB, INCA Rural, 2004, p.8).

### **2.3.9 La proximidad de los ciudadanos con el gobierno local**

Existen diferencias entre las redes en el nivel local con respecto a las que se constituyen a nivel nacional, y estas diferencias impactan también en la hechura de política públicas. En este plano se pretende identificar qué tanto afecta esta proximidad en una mejor respuesta gobierno – ciudadano.

A nivel relacional el gobierno central constituye sus redes con actores públicos en sus distintos niveles de gobierno -incluido el nivel supranacional- y demás agencias públicas. Además, incorpora representantes de grupos económicos y sociales del mundo empresarial, ONG, asociaciones, etc. Y son estos actores los que toman las decisiones de impacto público.

Por su parte, las formas locales de articulación de redes y decisiones se encuentra con relativa frecuencia con los ciudadanos como actores de la red, esto es, se

incluyen en los foros, grupos y otras fórmulas relacionales que aseguran su participación en los procesos decisorios, además las redes locales tienden a incorporar también a los ciudadanos anónimos. La participación ciudadana en el ámbito local tiene su trascendencia en el nivel de proximidad, porque hasta cierto punto esta articulación enfoca mejor las necesidades y con ello su atención más efectiva (Font y Subirats, 2000).

Para Canto (2008) es importante desarrollar un modelo de relación Gobierno local - ciudadanía que construya capital social, capaz de contribuir al compromiso y transparencia de la acción de gobierno, impulsando una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, con políticas efectivas. La ejecución de todas estas acciones supone un nuevo modelo de gobierno local competitivo, con alta capacidad de innovación y servicios eficientes con políticas con impacto social

El gobierno local debe enmarcarse en un ámbito que favorezca la cohesión y el diálogo social, fomentando la participación; de tal manera que todos los ciudadanos tengan la misma capacidad de acceder a servicios públicos de calidad, independientemente de cualquier factor económico, social o territorial que les caracterice. Desde el gobierno local se debe entender la equidad como un valor económico y de cohesión social. La mayor igualdad de oportunidades y capacidades, el tratamiento para iguales conduce a un mayor crecimiento, un mayor progreso individual de cada ciudadano y, por tanto; un mayor progreso colectivo de la región, al mismo tiempo que se garantiza la cohesión social.

Todo ello se debe enmarcar en un ámbito que favorezca la cohesión y el diálogo social fomentando el empleo estable, de tal manera que todos los ciudadanos tengan la misma capacidad de acceder a los servicios públicos de calidad, independientemente de cualquier factor económico, social o territorial que les caracterice, se comprende la equidad como un valor económico y de cohesión social.

Más allá de esta visión, el sistema político-administrativo local es el primer eslabón del Estado democrático en el que los ciudadanos tienen la capacidad de articular necesidades locales y priorizarlas en un contexto de acción política (Brugué y Gomá, 1998). Por ello, la municipalización del estado se entiende como la repolitización del ámbito local a consecuencia de los procesos descentralizadores y del proceso de integración europea, que implica no sólo una competencia entre regiones, sino entre ciudades (Vallès, 2003).

Sin duda, las instituciones locales se enmarcan en el proceso de diversificación del sistema político-administrativo, de tal forma que dejan de ser dependientes del gobierno federal y se transforman en «unicidades» o «sistemas sociales con especificidades locales», produciéndose con ello una recuperación de la ciudad como espacio público y marco colectivo de referencia (Todd, 1992); de tal forma que la municipalización significa mayor capacidad para resolver problemas y mayor autonomía para el nivel local, pues le permite identificar los problemas locales.

Además, el ámbito local debe tener un papel importante como centros de desarrollo, comunitario, participativo, legítimo, económico, social y cultural, que conlleven a nuevas oportunidades, no sólo para el desarrollo económico, sino para que los ciudadanos definan esa intervención económica de un modo más democrático. La creciente división del trabajo entre el centro y la periferia, incrementa la importancia política de los gobiernos locales como actores en el sistema político (Alba, 1997).

Con ello, la función clave de los sistemas político-administrativos locales se constituye en la organización de las condiciones específicas de producción y reproducción, mediante el desarrollo de sus propias estrategias en un marco de creciente competencia interterritorial.

Los sistemas del gobierno local se ven afectados por los procesos de cambio que afectan el bienestar social, al tiempo que los poderes locales tratan de insertarse en un sistema de actores múltiples. En un sentido estricto, los servicios públicos; los

servicios públicos sociales y de ocio, en su mayor parte, deben ser prestados por los gobiernos locales (Sosa, 2012).

Un proceso de descentralización municipal en los estados generaría una competencia territorial entre las regiones y ciudades, lo que obligaría a las administraciones locales a tener en cuenta el factor territorio. El proceso descentralizador implicaría que los gobiernos locales interactúen de manera permanente con múltiples actores: políticos electos, municipios, comunidades, territorios, regiones, gobierno federal, empresas privadas y asociaciones. Por otra parte, el sector privado busca al mismo tiempo estructuras y gobiernos locales innovadores. El debate actual sobre el desarrollo de México, gira en torno de la construcción de alternativas desde los municipios, las regiones y los estados.

Para fortalecer la institución municipal debe hacerse de los gobiernos locales una instancia de intermediación entre las necesidades sociales y las respuestas públicas, lo cual requiere que se cumplan los principios básicos de: la participación ciudadana (espacios institucionales de interlocución con la vida local), la capacidad de gestión para resolver los problemas que rebasan los recursos propios y la capacidad reglamentaria.

El proceso de descentralización de recursos hacia los estados y municipios, iniciado con las reformas constitucionales de 1983 para otorgarle mayores facultades y derechos a la institución municipal, forman parte de ese proceso. Políticas públicas y programas gubernamentales como COPLAMAR, más tarde Programas Nacional de Solidaridad (PRONASOL), después PROGRESA, ahora OPORTUNIDADES, y hoy BIENESTAR son las propuestas que el gobierno federal ha dirigido al combate a la pobreza extrema, intentando al mismo tiempo una mayor participación de las comunidades en las acciones para su desarrollo.

Sin embargo, los municipios enfrentan diversos problemas para incorporarse al desarrollo: desde sus rezagos ancestrales que sitúan al Estado de Puebla como

una de las entidades más pobres del país, hasta la falta de fortalecimiento institucional y la carencia de capacidades administrativas para hacer frente a los nuevos retos de la actualidad. Es preciso entonces diseñar nuevos esquemas que, atiendan las particularidades propias de los municipios, les permita enfrentar con eficiencia las demandas ciudadanas y el manejo de políticas públicas, programas y proyectos de desarrollo sustentable.

Un rasgo específico de los gobiernos locales es el modelo de relaciones que se establecen entre política y administración. Autores como O'Toole (2005); Peters y Savoie (1996); Bañón (1996); Baena (2000); Arenilla (2001) evidencian que las relaciones entre política y administración son tan complejas que es difícil separar la acción e influencias mutuas de ambos sistemas. La interconexión e imbricación entre política y administración se acentúa en el nivel local del sistema político-administrativo.

En las administraciones locales no tienen competencia legislativa y su acción política o acción de gobierno se conoce e identifica con la acción administrativa (el alcalde hoy en la mayoría de los estados se jugará la reelección cada vez más, según la tesis de la localización de la política de Brugué y Gomá (2002), por el funcionamiento de la administración local).

No obstante, cabe mencionar que los gobernados en la actualidad se han vuelto más participativos; esto debido a la creciente diferenciación social, que ha traído consigo un incremento en la movilización política de la ciudadanía. Quien de manera permanente busca incidir en la toma de decisiones en la esfera gubernamental.

Por lo tanto, puede decirse que los actores locales son cruciales en el campo político, económico social y cultural, porque fungen como portadores y fomentadores de las potencialidades locales, por lo tanto, los tipos de políticas públicas plantados por Lowi (1992) y Wilson (1995) pueden hacer la diferencia para el planteamiento de políticas públicas desde lo local más eficaces.

Hasta aquí se ha abundado sobre el enfoque de la tipología de las políticas públicas, ahora corresponde analizar la Nueva Gestión Pública como otro de los modelos postburocráticos que podrían hacer el cambio hacia administraciones públicas novedosas, exitosas y eficientes.

## **2.4 UN MODELO DE GESTIÓN INNOVADORA, LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA**

La pérdida de credibilidad que enfrenta el sector público como gestor del bienestar ciudadano tiene que ver con cambios en la sociedad, en dónde cada vez exige mayor participación y exige al gobierno que sus acciones sean más claras. En este marco surge la Nueva Gestión Pública, con la premisa de que las instituciones gubernamentales actúen aplicando principios de economía, eficiencia y eficacia.

El nacimiento del New Public Management (NPM) constituye una de las tendencias internacionales más notables en la administración pública, a tal grado que se convirtió en "la denominación común del conjunto de doctrinas muy similares que han dominado la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE desde finales de los años setenta" (Hood, 1991).

Este eje común de modernización es impulsado fuertemente en los países de la OCDE, a mediados de los años ochenta, ya que generó consenso entre los dirigentes políticos de varios países acerca de lo que estaba equivocado en la función pública (Peters y Savoie, 1996). De ahí que en buena medida varios países de Europa occidental y América del Norte hayan retomado "la nueva gestión pública" o la NGP como la premisa para lograr las transformaciones requeridas (Barzelay, 1992; Dunleavy y Hood, 1994; Gore, 1993; Naschold, 1995; OCDE, 1995; Pollitt, 1993; Martin, 1994).

Las nuevas demandas, son consecuencia de la magnitud del déficit público experimentado y los gobiernos locales no quedaron fuera de estas demandas,

también a nivel estatal, provincial o local, los gobiernos se vieron inmersos en la dinámica de los cambios que la sociedad requería, por lo tanto, la renovación, modernización o transformación de los gobiernos se convirtió en el paradigma más apremiante en las administraciones públicas (Toonen, 2001, 2003a, 2003b; Pollitt y Bouckaert, 2004; OCDE, 1995, 2005; Arellano, 2004; Schneider y Heredia, 2003; Cheung, 2005; Dussauge, 2009).

A la propuesta teórica de Hood (1991) le sigue un enfoque más pragmático, que deja de ver a la NGP desde una perspectiva filosófica; en esta visión se propugna por una respuesta racional a algunas presiones que los gobiernos tienen que enfrentar como resultado de la globalización. Entre los elementos que se destacan en esta propuesta están los propuestos por Ormond y Löffler (1999):

1. Delegar autoridad, dotar de flexibilidad. Este rubro básicamente se orienta a que el estado deje de ser el centro de toda la acción pública, y que los funcionarios públicos impulsen canales de participación en el que se involucre también a la sociedad.
2. Asegurar desempeño, control y rendición de cuentas. Una de las premisas es que el estado cumpla con las llamadas tres *efes* “economía, eficiencia y eficacia. Y en este plano destaca la transparencia en las acciones del gobierno, garantizando el cumplimiento de sus funciones y clarificando el resultado de su ejercicio.
3. Desarrollar competencia y alternativas. Se refiere a que la Nueva Gestión pública debe tener habilidades gerenciales, decisorias, trabajo en equipo o por objetivos, descentralización de las decisiones para aprender a dar soluciones, capacidad de respuesta, lo que implica respuesta pronta y efectiva.
4. Proporcionar servicio responsable a los ciudadanos. Implica que el funcionario debe promover una actitud de servicio en correspondencia con sus funciones, que atienda responda a las necesidades del ciudadano, al tiempo que cumple con la normativa y funciones propias de su cargo.

5. Mejorar el manejo de los recursos humanos. Implica una reingeniería hacia el recurso humano, en donde su actualización, capacitación y formación es fundamental para mejorar no sólo la atención al ciudadano; sino para impulsar transformaciones en sus funciones que impulsen un cambio de paradigma gubernamental.
6. Explotar la tecnología de la información. Implica utilizar las tecnologías para mejorar los ámbitos de gestión, esto también aplica para el área de rendición de cuentas. De tal forma que se convierta en un pivote de la transformación gubernamental.
7. Mejorar la calidad de la regulación. Se refiere a crear capacidades para mejorar la calidad y la eficiencia en la entrega de servicios públicos
8. Fortalecer las funciones del gobierno central. Quiere decir que el gobierno central deberá ser mucho más funcional y por ello la reingeniería propuesta, puede impulsar transformaciones que favorezcan su quehacer.

Por lo tanto, se considera la NGP como una caja de herramientas de donde los gobiernos pueden seleccionar implementos aislados acordes a sus necesidades particulares. Consecuentemente, hace de la NGP un paradigma más transferible.

#### **2.4.1 La nueva gestión pública como disciplina.**

La NGP es un término que se desarrolló en países anglosajones. Gobiernos Nueva Zelanda, Australia y Gran Bretaña intentaban dar respuestas a la crisis fiscal del Estado y a la quiebra del sistema de bienestar.

El origen de la Nueva Gestión Pública (de ahora en adelante, NGP) o paradigma postburocrático implica un proceso de transformación del gobierno, que implicó en un primer momento, trasladar del ámbito de la gestión privada, ciertas pautas y comportamientos de gestión al ámbito público. Este matiz de modernización estaba en busca de una gestión que implicaba virar hacia la profesionalización del servidor

público, en busca de mejorar los resultados de los servicios públicos hacia los ciudadanos. Y en segundo momento, implicó una reconfiguración de la gestión pública entendida más allá que un traslado de elementos administrativos; sino de compromiso social incluyente.

Entre los grandes teóricos de la administración empresarial debe destacarse a Drucker (1946,1954), cuyas ideas han influido en el discurso de la gestión pública. Su enfoque o propuesta teórica fue la administración por objetivos en 1946 y vaticinó un importante número de tendencias en el sector público, entre ellas la privatización. El énfasis de Drucker (1954) era orientar la organización hacia el cliente y este va a constituir un principio central de la "nueva gestión del sector público". También de este teórico se retomó la idea de que las estructuras deben seguir estrategias descentralizadas y debe existir autocontrol, vistos como aspectos vitales para mejorar la administración, la disciplina y el control (de arriba hacia abajo).

Otra teoría importante para la Nueva Gestión Pública es la propuesta por Kanter (1977), sus ideas se enfocan al empoderamiento dentro de las organizaciones como estrategia para mejorar el desempeño. La autora hace una crítica a las jerarquías burocráticas y ha enfatizado la necesidad de descentralizar a la autoridad; establecer una relación proporcional entre el pago y el desempeño del funcionario público; así como la importancia de crear una cultura empresarial y alentar a las empresas individuales. Como puede verse, es muy trascendental esta postura porque invita a pensar en el personal como una fuente de valor y no como un gasto. Así mismo, se rescata de sus ideas, que las organizaciones deben ser vistas como asociaciones, que, al empoderar y valorar a las personas, impulsan y generan valor a la empresa. Se transfiere esa visión a la administración pública.

Deming (1982) es otro teórico cuyos aportes han enriquecido el campo de estudio de la Nueva Gestión Pública, aunque es un estadístico estadounidense, a él se le atribuye la base del éxito económico japonés, a partir de unas conferencias sobre sus métodos de círculos de calidad consistentes en cuatro fases: planeación,

implementación, verificación y acción. A raíz de implementar esta estrategia denominada “El círculo de Deming”, Japón despuntó económicamente entre 1970 y 1980, por ello en la década de 1980 sus ideas de la GCT (Gestión de la Calidad Total) se pusieron de moda y el enfoque de la "calidad" se incorporó rápidamente a la nueva agenda que influiría en la conformación del sector público (Gaster, Squires 2003).

Los textos fundadores del debate sobre la NGP incorporan a Hood (1991) quien publicó el artículo “A New Public Management for All Seasons”, quien a la postre acuñaría el término NGP. Posteriormente, Pollit (1993) señala que la NGP es un “gobierno por el mercado”, lo que generó a la postre debates en tanto que esta postura limitaba el paradigma y lo hacía ver como algo mecánico al trasladar las directrices del sector público, con todo y sus insuficiencias, al sector privado (Echevarría y Mendoza, 1999).

Para Burky y Perry (1998), Evans (1992) y Shepherd (1999), el paradigma de la NGP surge a raíz de identificar grandes debilidades en el sector público; esto es, identificaron que la función pública tenía problemas en cuanto al respeto a las normas, pero también señalaron la falta de formalidad y compromiso en las acciones de los funcionarios gubernamentales. Y señalaron que al ser gestiones con altos grados de discrecionalidad, afectaban no sólo la percepción ciudadana, sino que era un campo fértil para que la arbitrariedad, el abuso de poder y la corrupción fueran en aumento (Joaquín y Losada, 1999, p.4).

El fin del paradigma de la administración pública y el auge de las políticas públicas como gestión pública se precipitaron en las décadas de 1980 y 1990 (Metcalf y Richards, 1987; Lane, 1993; Flynn, 1990; OCDE, 1990, 1991, 1992; Osborne y Gaebler, 1994 y Hughes, 1994). En este marco la NGP propone dos tipos de innovaciones en el sector público.

1. La primera consistió en una serie de reformas de corte gerencial, para lograr un gobierno eficiente, proveedor de servicios y bienes de calidad hacia la ciudadanía
2. La segunda se orientó a impulsar un conjunto de innovaciones de carácter político (Arellano, Lepore 2006, p.5).

De tal forma, la nueva gestión pública se orientó a la medición del desempeño, el control de los resultados, la fragmentación de unidades, la competencia, la disciplina y el recorte de costos (Hood, 1991, pp.4-5). Una de las principales características de este proceso de control ha sido la decisión de crear una relación entre el ciudadano y los servicios públicos. Mejorar la gestión pública, por lo tanto, es cambiar el paradigma de la forma de diseñar políticas públicas. En este marco, no sólo se ocupan de las tres E (economía, eficiencia y efectividad); sino también de las dos P (participación y política) (Bonney, Armijo, 2005).

El proceso de mejora de la gestión pública recibe diferentes denominaciones (Osborne y Plastrik, 1998, p.23): “reinención”, “nueva gestión pública”, “nueva administración pública”, “rediseño”, “reforma del sector público”, “reingeniería de los procedimientos administrativos”. En este contexto, la metáfora de la “reinención del gobierno” es una de las propuestas teóricas más relevantes en el campo de la Nueva Gestión Pública, sus autores son Osborne y Gaebler (1994). Sistematizan en su libro las experiencias corporativas exitosas de vanguardia y las adapta al modo de operar del gobierno, *La reinención del gobierno*, es la transformación de las organizaciones y sistemas públicos a fin de cambiar a fondo su eficacia, eficiencia, adaptabilidad y capacidad de innovación. La transformación se logra al cambiar el propósito, los incentivos, la responsabilidad, la estructura de poder y la cultura de las organizaciones públicas (Osborne y Plastrik, 1998, pp.13-14).

Con este libro, Osborne y Gaebler (1994) tuvieron un éxito histórico, pues fue el espíritu del “National Performance Review” en 1993, donde el Vicepresidente Al Gore, retoma la propuesta: “Cómo el espíritu empresarial transforma al sector

público”, y lanza una iniciativa para reinventar el gobierno, y este cambio se orientó a un nuevo contrato de servicios y una nueva garantía de gobierno eficaz, eficiente y con capacidad de respuesta.

Osborne y Plastrik (1998) propugnan por la reinvención de la gestión pública, en su visión debería rediseñarse y reformarse el sector público a partir de una reingeniería de los procedimientos administrativos, por lo tanto, en su propuesta reinventar el gobierno también impacta en reinventar la forma de gobernar, es un cambio de paradigma con un elenco de estrategias, procedimientos y herramientas más apropiados para el siglo XXI.

Los diversos componentes de la NGP han sido clasificados en dos grandes ramas, ambas provenientes del sector privado (Hood, 1991). Primero, existen aquellas iniciativas *intra-organizacionales* que derivan del gerencialismo y la teoría del agente/principal, estos promueven:

- Romper con las grandes burocracias al desagregar las funciones en agencias separadas. Esto implica desmembrar las funciones operacionales de los ministerios para constituir agencias ejecutivas separadas. Hay una clara distinción entre la política estratégica del gobierno central y las funciones operacionales de las agencias del gobierno. Las agencias no se relacionan más con el ministro de adscripción a través de la tradicional jerarquía departamental, sino por un acuerdo contractual que incluye objetivos de desempeño especificados.
- Reemplazar las tradicionales “altas jerarquías” con estructuras organizacionales más planas, más responsables y flexibles, reformadas alrededor de sus procesos operacionales sustantivos (por ejemplo, expedición de pasaportes, recolección y publicación de estadísticas, asistencia técnica a pequeños granjeros) más que en las funciones tradicionales de finanzas y personal.

- Establecer una separación entre las fuentes de financiamiento, el consumidor o usuario y la provisión de servicios. Esto implica establecer una clara separación organizacional y financiera entre, por un lado, la definición de las necesidades y pagos por los servicios públicos, y por otro, la provisión efectiva de esos servicios.
- Descentralizar la autoridad gerencial hacia las organizaciones del sector público. Esto implica dar mayor autonomía de gestión a la gerencia superior y al mismo tiempo definir más precisamente sus responsabilidades gerenciales, a través de objetivos de desempeño establecidos en contratos a plazo determinado.
- Entregar el control financiero y presupuestario a las unidades descentralizadas a través de la creación de centros presupuestarios. Esta delegación de responsabilidad financiera proporciona a los directivos una mayor flexibilidad para establecer la mejor relación costo-efectividad, asegurando la provisión de los servicios requeridos para un estándar predeterminado.
- Cambiar desde una orientación centrada en los insumos y en los procesos hacia otra orientada a los resultados, en lo que se refiere a los mecanismos de control y rendición de cuentas. Esto implica dar un mayor énfasis a la distribución de recursos con base en resultados, a los acuerdos de desempeño y a pagos relacionados con el desempeño.
- Esto requiere de directivos para trabajar con metas e indicadores de desempeño y de resultados (Hood, 1991).

Segundo, existen aquellas iniciativas *interorganizacionales* que se originan en la Nueva Economía Institucional, y que enfatizan en los mercados y la competencia como una forma de dar “voz y voto” a los usuarios y promover la eficiencia en la provisión de servicios (Hood, 1991):

- Introducción de mecanismos de mercado y cuasi-mercado para estimular la competencia entre proveedores de servicios, con la creencia de que esto

promoverá ahorro en los costos y responsabilidad en el cliente. Los instrumentos más comunes son la contratación externa, las franquicias, los mercados internos, los vales, y los cargos y cuotas a los usuarios.

- Énfasis en la calidad, en un esfuerzo por hacer que los servicios públicos estén más dirigidos hacia la “demanda” que a la “oferta. Esta nueva orientación hacia el cliente se expresa en iniciativas como las “cartas de ciudadanos”.
- Cambio en las relaciones laborales, al pasar de una carrera tradicional a una preferencia por contratos de tiempo limitado para personal directivo, pagos determinados por cada situación más que salarios uniformes fijos, uso de amplios incentivos monetarios, y fijación de remuneraciones relacionadas con el desempeño.

Es por ello que la Nueva Gestión Pública se presenta como un enfoque sustentado, que es viable, y podría cambiar la forma en la que los gobiernos se organizan, administran y vinculan con la sociedad.

Los primeros referentes mundiales fueron las reformas administrativas de Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda y Canadá (Álvarez, 2019, pp.84-85), extendiéndose a otros países occidentales de ideologías políticas diversas, como Suecia, Alemania y Reino Unido (Álvarez, 2019, p.86). En las instituciones políticas latinoamericanas aún continúan emergiendo las dos grandes aproximaciones metodológicas en la gestión de las políticas públicas: “la administración pública tradicional” y “la nueva gestión pública”. Mientras que la administración pública tradicional (APT) se preocupa cotidianamente por gobernar la administración pública como organización, dejando en un lugar secundario el impacto social en la vida de los ciudadanos, en la nueva gestión pública (NGP), se ocupa en cómo obtener un impacto social exitoso mediante la gestión de las políticas públicas. Para Torrens (2021, p.694) la gestión pública también se concibe como diseño de políticas públicas con impacto social.

Pollitt y Bouckaert (2004) señalan que la NGP implica una reforma a las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público para mejorar su funcionamiento; lo que se traduce en cambios en la distribución de la autoridad, la división del trabajo y el flujo de la comunicación, al realizar cambios de organización, dirección y operación, se puede elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública.

#### **2.4.2 Diferencia entre Gobierno Tradicional y Nueva Gestión Pública**

Reinventar significa cambiar poniendo como bandera la eficacia, como resultados mejores para la ciudadanía, mediante la innovación para cambiar el propósito, los incentivos, la responsabilidad, el poder y la cultura de la gestión pública (Osborne y Plastrik, 1998, p.30). Para ello, el directivo público se convierte en un estratega que procura mejorar continuamente la calidad de la gestión pública. Se trata de un gobierno emprendedor. Aquello que se quiere emprender son nuevos roles y diferentes responsabilidades.

Ello supone crear pautas de razonamiento y de comportamiento distintas en la gestión pública, lo que Osborne y Plastrik (1998, pp.60-61) denominan la “reescritura del código genético” de la administración pública, es decir, su ADN. Para reinventar los directivos públicos deben pasar de su obsesión por el control de los *inputs* (recursos, básicamente), típico de la APT, al control de los *outcomes* (resultados), distintivo de la NGP; en el intermedio se encuentran administraciones en transición, en las cuales es prototípico que focalicen en los *outputs* (productos). Se puede ver en la tabla 8, el cambio de paradigma produce un dinamismo en las administraciones públicas por resolver los asuntos públicos.

**Tabla 8: Diferencia entre los paradigmas de la Antigua Administración Pública, la Nueva Gestión Pública y el Nuevo Servicio Público**

	<b>Vieja Administración Pública</b>	<b>Nueva Gestión Pública</b>	<b>Nuevo Servicio Público</b>
Fundamentos teóricos y Epistemológicos	Teoría Política	Teoría económica	Teoría democrática, conocimiento que incluye enfoques positivos, interpretativos, variados y críticos.
Racionalidad prevalente y modelos de comportamiento humano	Racionalidad esquemática, "hombre administrativo"	Racionalidad técnica y económica, "hombre económico"	Racionalidad estratégica o formal, múltiples pruebas de racionalidad (política, económica y organizacional)
Concepción del interés público	El interés público es definido políticamente y expresado en la ley.	El interés público representa la agregación de los intereses individuales	El interés público es el resultado de un diálogo sobre valores compartidos
Ante quién son responsables los servidores públicos	Electores.	clientes	Ciudadanos
Papel del gobierno	Designa e implementa políticas orientadas a un objetivo simple y políticamente definido.	Actúa como catalizador de las fuerzas libres del mercado	Servir (negociar y negociar intereses entre ciudadanos y grupos comunitarios, creando valores compartidos)
Mecanismos para alcanzar los objetivos de las políticas	Administrando programas a través de las agencias gubernamentales existentes.	Creando mecanismos estructuras de incentivo para alcanzar los objetivos de las políticas a través de	Crear coaliciones de agencias públicas, sin fines de lucro y privadas para satisfacer las necesidades mutuamente acordadas

		agencias privadas y no lucrativas	
Aproximación a la responsabilidad	Es jerárquica: los administradores son responsables ante los líderes políticos,	Está orientada al mercado: la acumulación de intereses propios producirá los resultados deseados para amplios grupos de ciudadanos (o de clientes)	Multifacético: los servidores públicos deben prestar atención a la ley, los valores de la comunidad, las normas políticas, los estándares profesionales y los intereses de los ciudadanos.
Discrecionalidad administrativa	Se permite una discrecionalidad limitada a los responsables administrativos	Amplitud para encontrar las metas empresariales	Discreción necesaria pero restringida y responsable
Estructura organizativa asumida	Organizaciones burocráticas. marcadas por una autoridad de arriba-abajo dentro de los organismos y control o regulación de los clientes.	Organizaciones públicas descentralizadas con un control primario situado dentro de la agencia	Estructuras colaborativas con liderazgo compartido interna y externamente
Base motivacional asumida de los empleados públicos y de los dirigentes	Salario y beneficios, protecciones de la administración.	Espíritu empresarial, voluntad ideológica de reducir el tamaño del gobierno	Servicio público, deseo de contribuir a la sociedad.

Fuente: Denhardt, J. V. y Denhardt, R. B. (2003): The New Public Service: Serving, not Steering. Armonk: M. E. Sharpe

De lo anterior se desprende que esta connotación económica -administrativa de la Nueva Gestión Pública, se enfocó al argumento de que el gobierno podría ser más eficiente si se desprendía de las prácticas burocráticas del gobierno tradicional, su eficiencia básicamente estaba enfocada en la profesionalización del funcionario público en tanto que es un eje crucial en la atención y gestión de las demandas ciudadanas. Básicamente en esta tabla se esquematiza lo que a nivel teórico marca la diferencia entre estos paradigmas.

Sin embargo, otros rasgos se destacan entre paradigma burocrático de la APT y la NGP. En el primero se pone en el centro al gestor público, mientras que la Nueva Gestión Pública (NGP) concibe que el protagonista es el ciudadano y, entonces, el empleado público es sólo un servidor público (véase tabla 9).

**Tabla 9: Análisis comparativo: La Administración Tradicional VS la Nueva Gestión Pública**

ADMINISTRACIÓN TRADICIONAL	NUEVA GESTIÓN PÚBLICA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrar: llevar a cabo las instrucciones de los políticos.</li> <li>• Los políticos son los responsables de la estrategia.</li> <li>• Considera los objetivos a corto plazo como los propios de la organización.</li> <li>• Se puede perder la perspectiva de los objetivos a largo plazo.</li> <li>• Se centra en cómo lo hace, el procedimiento, que está altamente reglamentado.</li> <li>• Los administradores públicos organizan el departamento, el empleo de recursos humano, su formación y promoción.</li> <li>• Rigen los principios de anonimato y autoridad.</li> <li>• Estrecha relación entre los burócratas y los políticos construida sobre una base técnica.</li> <li>• Asimetría en la información.</li> <li>• Escasa transparencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionar: llevar a cabo un conjunto de decisiones dirigidas a la obtención de recursos y a la motivación y coordinación de las personas necesarias para lograr metas (objetivos), tanto individuales, como colectivos.</li> <li>• Preocupación por el largo plazo.</li> <li>• Relaciones de la organización con el entorno exterior.</li> <li>• Son las propias agencias las que desarrollan</li> <li>• Objetivos y prioridades</li> <li>• Involucramiento de los funcionarios en los asuntos estratégicos.</li> <li>• Preocupación por el resultado que hace.</li> <li>• Mayor protagonismo del usuario/cliente (alguien a quien se sirve, que es también actor).</li> <li>• Mayor flexibilidad en la gestión de los recursos</li> <li>• humanos.</li> <li>• Externalización de servicios y tareas.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de la idea de rendición de cuentas ante la ciudadanía.</li> <li>• Mínima flexibilidad en los procedimientos.</li> <li>• En la se tiene un enfoque reactivo: reacciona ante los problemas públicos cuando estos estallan o devienen problemas graves o urgentes</li> <li>• Las políticas se plantean compartimentadas con acciones fragmentadas, surgiendo duplicidad de servicios públicos inconexos</li> <li>• En la APT se plantean muchos obstáculos burocráticos que impiden o ralentizan la introducción de innovaciones.</li> <li>• Obediencia jerárquica, entendida como servilismo burocrático, que anula la innovación en gestión pública</li> <li>• Presentismo, costumbre burocrática de estar presente en el puesto de trabajo para que el jefe vea que se está ahí, aunque baje estrepitosamente la productividad laboral.</li> <li>• Se enfoca en sus propias necesidades y perspectivas</li> <li>• Se enfoca en las funciones y las responsabilidades de sus partes</li> <li>• Se define tanto por la cantidad de recursos que controla como por las tareas que desempeña</li> <li>• Controla los costos</li> <li>• Se aferra a la rutina</li> <li>• Lucha por ganar terreno</li> <li>• Insiste en seguir los procedimientos normales</li> <li>• Anuncia políticas y planes</li> <li>• Separa el trabajo de pensar del trabajo de hacer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporación de criterios de competencia (provisión mediante recursos competitivos</li> <li>• Se reconoce la necesidad de control directo de los ciudadanos sobre los gestores.</li> <li>• Pérdida del anonimato de los servidores públicos.</li> <li>• Mayor libertad de los funcionarios públicos para expresarse.</li> <li>• La relación entre el político y el gerente es más fluida: trabajan conjuntamente con los Políticos en un proceso interactivo llamado gestión.</li> <li>• Enfoque proactivo: opera antes de que nazcan los problemas públicos.</li> <li>• Las políticas públicas sectoriales se trabajan de modo transversal y global, con un enfoque intergubernamental y multinivel</li> <li>• Dispone de una gestión flexible y funcional con innovación y motivación por el cambio, cuando éste se requiere para mejorar los resultados de las políticas públicas.</li> <li>• Busca agilizar la gestión pública con diligencia y ser resolutiva, aplicando la rúbrica “el cliente es lo primero”.</li> <li>• Compagina la creatividad con la productividad alta en la gestión pública.</li> <li>• Se enfoca hacia las necesidades y perspectivas del cliente</li> <li>• Se enfoca en ayudar a que toda la organización funcione como equipo</li> <li>• Se define por los resultados que logra en beneficio de sus clientes</li> <li>• Crea un valor neto de costo</li> <li>• Modifica sus operaciones en respuesta a las demandas cambiantes de sus servicios</li> <li>• Compite por obtener más negocio</li> <li>• Introduce la opción en sus sistemas operativos, cuando al hacerlo</li> <li>• Emprende con sus clientes una comunicación en ambos sentidos, con objeto de evaluar y revisar su estrategia operativa cumple un propósito</li> </ul>
---	--

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Otorga la autoridad a los empleados operativos de emitir juicios sobre el modo de mejorar tanto el servicio al cliente como su valor.</li></ul>
--	---

Fuente: Elaborado con datos de Torrens (2021) y Torres (2012)

Finalmente, estos fundamentos son cruciales para comprender la trascendencia de la Nueva Gestión Pública y estos en buena medida tienen su origen en el libro de Osborne y Gaebler (1994) “La Reinención del gobierno”, en él, se pone especial énfasis en las experiencias corporativas exitosas de vanguardia y adaptan al modo de operar de los gobiernos (Aguilar,2006).

En este contexto, cabe señalar los 10 principios de la reinención del gobierno, argumentados como un “giro en el modelo básico de gobernanza” y como el “paradigma” revolucionario del “gobierno emprendedor”, alternativo al modelo agotado de la burocracia (Osborne y Gaebler, 1994).

- 1) Gobierno catalizador: timonear más que remar;
- 2) Gobierno que es propiedad de su comunidad: empoderar más que servir;
- 3) Gobierno competitivo: inyectar la competencia en la prestación de los servicios;
- 4) Gobierno con sentido de misión: transformar a las organizaciones que actúan sólo conforme a reglas;
- 5) Gobierno orientado a resultados: financiar los productos, no los insumos;
- 6) Gobierno orientado a los usuarios: satisfacer las necesidades del usuario, no las de la burocracia;
- 7) Gobierno emprendedor: ganar más que gastar;
- 8) Gobierno anticipador: prevenir más que curar;
- 9) Gobierno descentralizado: transitar de la jerarquía a la participación y al trabajo en equipo;
- 10) Gobierno orientado por el mercado: detonar el cambio mediante el mercado.

En la tabla 10 se muestra el aporte de Osborne y Gaebler (1994) a las ciencias del gobierno, donde el modelo weberiano se agotó no por cuestiones de ineficacia, más bien porque el modelo dejó de ser funcional a la dinámica social. Básicamente en la década de los ochenta, en América Latina se llevaron a cabo importantes iniciativas de reforma del Estado, que incrementaron los problemas presupuestarios. Estos cambios económicos estuvieron, en muchos casos, acompañados de procesos de democratización política que generaron nuevas presiones para reformar las estructuras gubernamentales. La primera fase de estas iniciativas de reforma, que fueron realizadas bajo estrictas condicionantes del FMI y el Banco Mundial, se enfocaron en tres áreas principales como medios para alcanzar un balance fiscal a nivel macroeconómico. Peters (1999) define igualmente cuatro tipos de orientación de las reformas gerencialistas: a) Al mercado, b) a la participación, c) a la flexibilización del aparato gubernamental, y finalmente, d) a la desregulación.

En este marco puede plantearse una transición que permitirá resaltar los enfoques más representativos de la Administración Pública que dan causa a esta investigación, tal como se muestra en la tabla 10.

**Tabla 10: La Administración Pública: los enfoques de Weber, Hood y Osborne y Gaebler**

<b>La AP para Weber</b>	<b>La NGP para Hood</b>	<b>La reinención del gobierno Osborne y Gaebler</b>
Estructuras organizacionales con jerarquías claras Las funciones de cada oficina están claramente delimitadas Los funcionarios son seleccionados con base en un conjunto transparente de requisitos vinculados a grados de educación /formación Los funcionarios reciben un salario, vinculado a su posición, y adquieren derechos de pensión	Autonomía gerencial en el sector público (hands-on professional management) Estándares explícitos y mediciones de desempeño Mayor énfasis en controles por producto (outputs) Cambio a la desagregación de unidades en el sector público	Gobierno catalítico: guiar más que remar Gobierno propiedad de la comunidad: empoderar más que servir Gobierno competitivo: inyectar competencia a la provisión de servicios Gobierno guiado por una misión: transformar organizaciones guiadas por las reglas

<p>La ocupación principal de los funcionarios son las labores de sus puestos públicos                  Existe una estructura de carrera y la promoción se realiza con base en la antigüedad o el mérito (o una combinación), de acuerdo con decisiones de oficiales en rangos superiores                  La gestión de la oficina se basa en archivos escritos; las decisiones se registran en el archivo oficial                  Los funcionarios no pueden apropiarse del puesto o los recursos que lo acompañan                  Los funcionarios están sujetos a controles unificados y a un sistema disciplinario                  La organización en su conjunto está gobernada por reglas y leyes</p>	<p>Cambio a una mayor competencia en el sector público                  Énfasis en prácticas gerenciales del sector privado                  Énfasis en mayor disciplina y parsimonia en el uso de recursos</p>	<p>Gobierno orientado a resultados: financiando impactos, no insumos                  Gobierno guiado por los clientes: alcanzando las necesidades de los clientes, no de la burocracia                  Gobierno empresarial: ganando más que gastando                  Gobierno con capacidad de anticipación: prevenir más que curar                  Gobierno descentralizado: de la jerarquía a la participación y el trabajo en equipo                  Gobierno orientado al mercado: promoviendo el cambio por medio del mercado</p>
--	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en Dussauge (2009)

Como puede verse la propuesta weberiana tuvo un gran impacto para comprender los procesos de construcción de políticas públicas. Sin embargo, en la actualidad las políticas públicas no se circunscriben únicamente a la esfera política o ministerial, sino que se han ampliado a todas las actuaciones de la administración en sus diferentes órdenes territoriales. Así, las administraciones estatales, autonómicas, provinciales y locales se ven envueltas en procesos de regeneración, de cambio.

En el contexto de la modernización administrativa, de cambio y de utilización de nuevos instrumentos de gestión pública, por parte de las administraciones locales, donde ha de situarse la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. La modernización administrativa se tiene que caracterizar por una voluntad de los responsables municipales en revitalizar las relaciones con sus ciudadanos mejorando los canales de y comunicación.

Estos canales de información y comunicación se presentan de formas muy variadas, desde teléfonos informativos, páginas web, gabinetes de prensa, órganos de encuentro y participación de responsables municipales y ciudadanos etc. Iniciativas que según el uso que de ellas se haga; informar comunicar y establecer cauces de participación ciudadana.

Una experiencia clara es lo establecido en el documento aprobado por la VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado celebrada en Madrid, España, en junio de 2005, en dónde se reconoce que "la innovación en la gestión estatal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y especialmente de los grupos más vulnerables constituye un desafío singular y urgente. Las relaciones entre el Estado y el tercer sector, así como las demás formas de promoción y participación de las organizaciones, son mecanismos de emprendimiento social que pueden contribuir significativamente a la equidad, la integración e inclusión social" (Consenso de Madrid, 2005).

Partiendo de ello, se debe señalar que las innovaciones administrativas pueden darse a partir de la materialización de la voluntad política en una agenda de gestión que vincule actores sociales, diseñando estrategias explícitas de búsqueda de consenso en su formulación e implantación, a través de la participación y cooperación coordinada, mediante acciones de comunicación, motivación y aceptación.

Es decir, la modernización administrativa y la introducción de innovaciones tienen una importante dimensión política, de tal forma que el proceso de modernización es un ejercicio continuo del poder, que recibe continuamente el apoyo político y se legitima en el binomio innovación participación. A ello habría que añadir que, en el ámbito local, la admisión de la innovación administrativa responde a un factor institucional favorable. Durante todo el proceso se tiene que premiar la interconexión entre política y administración, que está sustentada en un trabajo conjunto entre

políticos y directivos (Pichardo, 2004). La gestión pública local requiere, por lo tanto, de una delimitación de la estructura territorial para aprovechar las ventajas de las negociaciones y estrategias de la participación. Además, es necesario promover la gestión de políticas públicas con impacto social. (Gascó, 2002).

El nuevo gobierno local, de acuerdo con la Unión Iberoamericana de Municipalistas “reivindica el trabajo en equipo, visión y estrategias conjuntas, democracia de deliberación, participación ciudadana, fortalecimiento de las capacidades del gobierno local para abordar los problemas de desarrollo, el rescate de la metodología de la planificación popular y de seguimiento y rendición de cuentas” (Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2001 en Vargas 2002). Esta participación ciudadana reclama de la apertura de nuevos espacios que incluya a todos los actores sociales y políticos en los procesos de tomas de decisiones y de formulación e implantación de políticas públicas.

En el apartado subsecuente se analizará la importancia de este enfoque desde las “cinco - c” o también conocida como “Cinco estrategias para cambiar el ADN del gobierno”: Central, Consecuencias, Cliente, Control y Cultura (Osborne y Plastrik, 1998, p. 38-48).

### **2.4.3 Las cinco estrategias de la Gestión Pública y la Política local**

A lo largo del tiempo, la Nueva Gestión Pública ha ido sumando cambios en pro de la modernización de la Administración Pública, por ello su trascendencia como el último de los modelos postburocráticos que se analizan en esta investigación.

En la tabla 11 se muestran los primeros conceptos que registraban los cambios en las organizaciones públicas.

Tabla 11: Principales conceptos que dieron origen a la Gestión Pública

<b>Concepto</b>	<b>Autor</b>	<b>Año</b>
<i>The Practice of Management</i>	<i>Druckert</i>	1954
<i>In Search of Excellence</i>	T. Peters y H. Waterman,	1982
<i>Public Management</i>	Perry y Kraemer (editores)	1983
Paradigma posburocrático	Barzelay	1992
<i>Improving Public Management</i>	Metcalfe y S. Richards	1992
	OCDE	1991 y 1992
<i>Managing the Public Sector</i>	Massey,	1993
Gobierno empresarial, emprendedor	Osborne y Gaebler	1992
Gerencialismo	Pollitt	1993
Gobierno por el mercado	Self	1993
Valor público	Mark Moore	1995
<i>New Public Management nueva gestión pública</i>	Christopher Hood	1995

Fuente: Elaboración propia con información de Parsons (2006)

Como puede apreciarse, la conceptualización de la Gestión Pública es parte de un proceso largo, en el que ha intentado consolidarse como un enfoque válido para poder construir políticas públicas exitosas. Además, brinda herramientas prácticas que se han aplicado en la construcción de políticas exitosas en diferentes niveles

de gobierno de EE.UU., pero en el caso de América Latina, no se han aplicado este tipo de estrategias para mejorar la hechura de las políticas públicas y mejorar el funcionamiento de los órganos gubernamentales, tampoco, no se han encontrado referentes analíticos que indiquen su aplicación particular en México, y al ser una corriente teórica que puede llegar a hacer más prolijos los resultados en los gobiernos, por ello, desde sus ejes de análisis se estudiarán las políticas de Transparencia y de Seguridad Pública del Municipio de Puebla, para determinar si en este caso se han aplicado las herramientas de gestión pública, y que posibilidades tuvo para ser impulsada desde un diagnóstico crítico con sustento metodológico.

Se han elegido a Osborne y Plastrik (2018) como los teóricos que sustentan la nueva gestión pública, porque ellos ofrecen un referente analítico desde cinco estrategias, que son fundamentales para comprender y mejorar la acción pública:

- a) Estrategia Central: Se orienta a identificar los elementos que pueden mejorar los resultados gubernamentales y a trabajar en ellos para consolidar mejores gestiones (Osborne y Plastrik, 2018). La estrategia Central de las organizaciones y sistemas de la AP orientan a la necesidad de revisar lo que se hace y reconstruir la claridad del propósito, rol y dirección del gobierno y la AP.
- b) Estrategia de las Consecuencias: Es parte de un entramado que proporciona incentivos a los funcionarios públicos para mejorar su desempeño o rendimiento (Osborne y Plastrik, 2018), desarticulando prácticas burocráticas anquilosadas que evitan la evolución de las estructuras hacia la modernización y la mejor prestación de los servicios públicos. La estrategia Consecuencias o efectos/resultados significa revisar y reconstruir los incentivos de la AP a fin de fomentar y asegurar la competencia, el desempeño y el talante emprendedor en y entre las organizaciones y sus directivos, que llevarán a producir

mayores y mejores consecuencias públicas.

- c) **Estrategia del Cliente:** Hace que las organizaciones asuman responsabilidades ante sus clientes. La mayoría de los organismos sólo rinden cuentas ante los superiores jerárquicos en las cadenas de mando; sin embargo, en las organizaciones donde se emplea la estrategia de los ciudadanos, estos ejercen un gran poder y por lo tanto, si el organismo público no resuelve acertadamente el problema, entonces no sólo asumirá las consecuencias ante el organismo; sino también ante el ciudadano (Osborne y Plastrik, 2018). La estrategia Consumidor o cliente se concentra en el aspecto de la responsabilidad/rendición de cuentas de los organismos públicos y promueve la orientación directa.
  
- d) **Estrategia del Control:** Implica cambiar el lugar donde reside el poder de la toma de decisiones en los organismos públicos, modifica la jerarquía y traspasan la autoridad a los empleados de primera línea, a los gestores de los organismos afectados y a las organizaciones de la comunidad. Los dirigentes acuden a ellos porque tienen la convicción de que los organismos respondan con presteza, flexibilidad y creatividad a los problemas y a las oportunidades (Osborne y Plastrik, 2018), en suma, se espera que los que están más cercanos al problema cuenten con mayor entusiasmo y elementos para resolverlo. La estrategia Control hace referencia a la distribución de la autoridad o del poder de decisión en la AP y, en sustitución de la jerarquía burocrática, apunta como necesario el fomento del empoderamiento/facultación de las organizaciones, del personal público y de la misma comunidad, exterior al gobierno. Es el tema de la descentralización como carácter distintivo de la NGP.
  
- e) **Estrategia de Cultura:** La cultura de una organización es la realidad

social que comparte con los empleados, implica una forma de vida a cerca de lo que deben hacer, sentir y pensar, incorpora un entramado conductual, conceptual y psicológico que se va asumiendo y perpetuando en muchas ocasiones de manera inconsciente (Osborne y Plastrik, 2018). Plantea que para la aparición y consolidación de la NGP exige una nueva cultura organizacional y de servicio público que implica “romper hábitos, mover corazones y ganar las mentes” de autoridades y funcionarios. En conexión, el nuevo ADN gubernamental está integrado por “propósito, incentivos, responsabilidad, poder y cultura”.

De hecho, Osborne y Plastrik (2018) establecen los principios gerenciales del sector público y proponen 10 principios para la reinención del gobierno, argumentados como un “giro en el modelo básico de gobernanza” y como el “paradigma” revolucionario del “gobierno emprendedor”, alternativo al modelo obsoleto de la burocracia:

- 1) Gobierno catalizador: timonear más que remar;
- 2) Gobierno que es propiedad de su comunidad: empoderar más que servir;
- 3) Gobierno competitivo: inyectar la competencia en la prestación de los servicios;
- 4) Gobierno con sentido de misión: transformar a las organizaciones que actúan sólo conforme a reglas;
- 5) Gobierno orientado a resultados: financiar los productos, no los insumos;
- 6) Gobierno orientado a los usuarios: satisfacer las necesidades del usuario, no las de la burocracia;
- 7) Gobierno emprendedor: ganar más que gastar;
- 8) Gobierno anticipador: prevenir más que curar;
- 9) gobierno descentralizado: transitar de la jerarquía a la participación y al trabajo en equipo y
- 10) Gobierno orientado por el mercado: detonar el cambio mediante el mercado.

Como puede verse, desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública también se promueve la participación como canal de democratización, y es que no podemos dejar de lado que la participación en los asuntos públicos fortalece la democracia y este es un tema recurrente en el pensamiento político occidental desde la «Polis» griega, que se autodefine como una forma de vida basada en la naturaleza política del hombre. Esta forma de vida genera un contexto en el que los hombres ejercerían su libertad para actuar de forma asociada (*koinonía politike*) en un marco público para la resolución de problemas colectivos (Arendt, 1963). Para Arendt los componentes de la realidad pública son de naturaleza intersubjetiva y comunicativa y su realización requiere un espacio público en el que los individuos puedan expresarse y encontrarse libremente, pues, a la postre, la vitalidad del Estado depende de la prestación de servicios públicos surgidos del pacto entre los ciudadanos. Para Habermas (1989) la clave de la democracia radica en la existencia de una esfera pública autónoma donde los individuos pueden discutir temas de interés colectivo. Según Saiz (2015), los comunitaristas sostienen que el sentido de pertenencia a una comunidad y los comportamientos solidarios ayudan a encontrar sentido más allá de la identidad individual y de los logros personales.

Por lo tanto, en la Nueva Gestión Pública también se promueve que una mayor participación ciudadana y una mayor autonomía de los gobiernos locales pueden dar impulso a la consolidación de la gobernabilidad, entendida como una cualidad de la sociedad que establece el conjunto de normas que estructuran las interrelaciones entre los diferentes actores estratégicos sociales y políticos y sus representantes, para regular los procesos de toma de decisiones así como los mecanismos para la resolución de conflicto.

Por todo ello, en la búsqueda de reorientar la "gobernabilidad" de la administración pública tradicional hacia modelos de "gobernanza" de la nueva gestión pública, se plantearía la transición de la «política realmente existente» a otra forma de hacer política, al facilitar instrumentalmente la aplicación de principios como el de

integración (superación de la fragmentación administrativa, asociativa, del conocimiento, etc.); cooperación y consenso (buscando amplias alianzas para una nueva hegemonía de la solidaridad); precaución (atendiendo a los impactos en el largo plazo); balance social (considerando la reflexividad evaluativa en los impactos a medio y largo plazo); flexibilidad (capacidad de adaptación al cambio) y subsidiariedad (capacitando el acceso a los ciudadanos a la corresponsabilidad).

El gobierno local relacional aparecería entonces como una nueva forma de mirar y actuar desde el territorio en el contexto globalizador (Ramos, 2007). El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de inserción competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades endógenas, a través de las estrategias individuales, pero articuladas, de los diferentes actores en juego. Una forma de entender la realidad de lo local es usando como referencia la comunidad; en la que esencialmente existen elementos compartidos entre miembros de un grupo de personas; es decir, todos los miembros tienen una misma idea generalizada en las vivencias de cada uno.

En la medida que los espacios locales se posicionan en el escenario nacional e internacional, recaen sobre la comunidad e instituciones nuevas exigencias. Esto requerirá un ajuste en todos los ámbitos del quehacer de los habitantes y los gobiernos locales. Como reflejo de lo anterior el gobierno central también tendrá que adaptarse a los nuevos desafíos y definir políticas que sean consecuentes con los nuevos tiempos, así, las políticas de fomento productivo deben ser flexibles para poder adaptarse a la especificidad de cada territorio (Elizalde, 2003).

Es pertinente señalar que, aunque las reformas de la NGP se han desarrollado durante un cuarto de siglo, aún hay poco conocimiento sobre el resultado sobre las expectativas de mejora de los servicios públicos. Se han realizado pocos estudios empíricos que realmente evalúen el impacto de las reformas de la NGP en el desempeño gubernamental por ello la pertinencia de la investigación desarrollada por autores contemporáneos como Clifton, Díaz-Fuentes y Revuelta (2014), quienes

analizan el caso de Madrid en la reforma de la salud pública en la Unión Europea. Donde a pesar de que la introducción de la Nueva Gestión Pública en los hospitales de Madrid ha sido pujante, se han hecho pocas investigaciones para probar si el NGP realmente condujo a la eficiencia técnica.

Dahlström, Nistotskaya y Tyrberg (2018) analizan los efectos de la externalización en la prestación de servicios públicos centrandos su investigación en la correlación de la externalización y calidad del servicio. Hammerschmid y Van de Walle (2011) quienes centra su investigación en evaluar los impactos de programas y el papel de los ciudadanos con el gobierno.

Suzuki, Lapuente y Walle (2020) ha estudiado la funcionalidad y pertinencia de los estudios en Nueva Gestión, señalando que las reformas de la administración pública han propagado el uso de habilidades de gestión del sector privado en el sector público y una mayor apertura a los gerentes con experiencia en el sector privado. Esto ha creado un debate entre aquellos que piensan que la experiencia del sector privado mejora las instituciones públicas al aportar valores gerenciales centrales como la orientación a resultados, la eficiencia o la apertura a la innovación, y aquellos que argumentan que la experiencia del sector privado puede dañar los valores centrales del sector público. Una visión intermedia se sitúa en la mirada a incorporar herramientas e instrumentos que, si bien nacieron en la gestión privada, su aporte a la profesionalización es aplicable e implementable en la gestión pública, adaptándose a las características y retos de la administración pública, y atendiendo a la creación de valor público.

Como puede apreciarse, la Nueva Gestión Pública implica una reingeniería en la forma de prestar el servicio público transitando a modelos más eficientes, privilegiando la calidad y los resultados. En este marco surge esta investigación, como primer paso se pretende encontrar la vinculación entre las teorías de la Gobernanza, la Tipología de las políticas públicas y la Nueva Gestión Pública, con el diseño e implementación de políticas públicas. Posteriormente se hará un

planteamiento de la importancia de la praxis de estos modelos teóricos que sin duda han marcado el derrotero de administraciones públicas eficientes y exitosas, para terminar con una propuesta que efficientice mejores prácticas de gobierno en el ayuntamiento de Puebla.

Para Christopher Hood (1983, pp.38-39) una de las claves es centrarse en el conjunto de herramientas administrativas, pues cabe entender el gobierno como una caja de herramientas. En este sentido se analizarán las políticas locales de transparencia y de seguridad pública del Ayuntamiento de Puebla. Lester M. Salamon (2002, p.58) resalta que las políticas públicas han rebasado los límites administrativos y otros actores son partícipes en la gestión de los asuntos públicos. Añade Salamon (2002, p.60) que siempre encontraremos presente un “mosaico denso de herramientas de política pública”. Por ello, esta investigación científica incidirá en el análisis de las herramientas de política pública. Por otra parte, John R. Turnpenny, Andrew J. Jordan, David Benson y Tim Rayner (2015, p.149) establecen que es importante en la comunidad científica ser conscientes de que “cuando se trata de las herramientas de formulación de políticas, la práctica lleva por mucho la delantera a la investigación. Con este libro, buscamos acercar mediante un diálogo a estas dos ramas de la comunidad que analiza las políticas”. En este mismo sentido, con esta tesis doctoral, buscamos aproximar la ciencia básica y la ciencia aplicada, analizando políticas locales tales como la política de seguridad pública y la política de transparencia, como estudios de caso de un gobierno local específico, el del Ayuntamiento de Puebla. Por su parte, Marie-Louise Bemelmans-Videc (2010, p.191) considera que “los instrumentos de políticas son formas concretas y operativas específicas de intervención de las autoridades públicas”.

Todo ello, constatando como indican Pierre Lascoumes y Patrick Le Gales (2007, p.212) que “El tema de los instrumentos de políticas públicas todavía es relativamente poco explorado por analistas académicos”. Esta es una fuente de motivación de la investigación científica de esta tesis doctoral, orientada a explorar precisamente el tema de los instrumentos de políticas públicas. Así lo constatan

Michael Hoewlett, Ishani Mukherjee y Ju Jie Woo (2015, p.255), cuando aseveran con contundencia que “Apenas recientemente el diseño de políticas ha resurgido como un campo de investigación separado”; estamos señalando una constatación efectuada en 2015. Esta tesis doctoral, en sus capítulos 3 y 4, se adentrará justamente en el análisis de este campo de investigación específico de las políticas públicas.

Un campo de investigación científica que, como sostiene Michael Howlett (2005, p.299), “Los instrumentos de política son técnicas de gobernanza” y, por ello, uno de los enfoques de análisis de la tesis se centra en la gobernanza. Y dicha gobernanza, como señalan Helen Ingram y Anne L. Schneider (2006, p.173), “desde el trabajo de Lowi (1964) y Wilson (1995), quienes conectaron el contenido de las políticas con los patrones de la política, se ha conformado un sustancial conjunto de trabajos donde se rastrean las consecuencias de las políticas públicas hasta su origen en la política y la democracia”. Las dos investigaciones científicas que se abordan a continuación en los capítulos 3 y 4 se incardinan dentro del citado conjunto de trabajos que indagan los efectos de las políticas públicas. En relación a ello, Ingram y Schneider (2006, pp.192-193) consideran que “es necesario que el analista de políticas evalúe las estructuras de gobierno y gobernanza de manera mucho más diferente que sólo medir la efectividad y la eficacia. Los analistas necesitan estar particularmente atentos a los efectos secundarios de las acciones más allá del cumplimiento de objetivos”, tal y como está tesis doctoral incorpora y presta atención.

Esta tesis doctoral, en la línea sostenida por Anne L. Schneider y Mara Sidney (2009, p.219), coloca “el diseño de políticas en el centro, se alienta al analista a mirar hacia atrás y estudiar cómo y por qué surgió un determinado diseño, pero también a buscar cómo afectó a la sociedad, es decir, sus efectos de realimentación subsecuente en el proceso político”. Y en dicho análisis, la tesis doctoral cumple un propósito central: “la mayoría de las veces los estudios sobre el proceso de políticas buscan explicar fenómenos empíricos de manera incluyente”, como comprueban

Johanna Kuhlmann y Jeroen Van Der Heijden (2018, p.325). Así se efectúa en esta investigación científica, de manera incluyente, contando con tres enfoques y teorías distintas de políticas públicas para el análisis tanto de la política de seguridad como de la política de transparencia. Y además se conjuga con el hecho, resaltado por Richard C. Feiock (2013, p.395), de que “Los actores locales tienen a su disposición una variedad de mecanismos de colaboración en los que pueden participar para abordar los dilemas de acción colectiva institucional que enfrentan”.

Al igual como evidencian Thomas E. James y Paul D. Jorgensen (2009, p.498), “La crítica principal que los partidarios del diseño de políticas hacen a los modelos de proceso de políticas es su falta de interés en el contenido de las políticas”. Para resarcir esta carencia, la investigación se adentrará en el contenido de las políticas públicas objeto de estudio: políticas locales de transparencia y de seguridad pública. Un cambio substancial, para Samuel Workman, Bryan D. Jones y Ashley E. Jochim (2018) recae en la constatación de que “Las futuras investigaciones deberían explorar cómo repercute la burocratización en la provisión de información a los formuladores de políticas”. En este sentido, la tesis explora cómo redundan los procedimientos administrativos en los contenidos de las políticas.

De ahí que en este documento se plantee a la gobernanza, la tipología de las políticas públicas y la gestión pública como mecanismos alternativos, para resolver los problemas que ni el Estado ni el Mercado están dispuestos a resolver, y no es porque no quieran resolverlos; sino que ante la escasez de los recursos el gobierno se convierte en un regulador (Aguilar,2006).Hasta aquí se han planteado los tres enfoques teóricos que sustentarán la investigación. A continuación, se hará el análisis respectivo de las políticas de Transparencia y Seguridad Pública del Ayuntamiento de Puebla.

# **CAPÍTULO 3: POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN EL AYUNTAMIENTO DE PUEBLA**

## **CAPITULO: 3 POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN EL AYUNTAMIENTO DE PUEBLA**

El Ayuntamiento de Puebla en el periodo comprendido entre 2007-2017 se convirtió en un referente nacional en materia de innovación en las áreas de políticas públicas, gestión y gobernanza. Su posición como la segunda ciudad mexicana con más universidades a nivel nacional, detrás de la Ciudad de México, la coloca en una situación privilegiada, porque goza de múltiples propuestas enfocadas a lograr el desarrollo en todos sus ámbitos, lo que ha redundado en beneficios y clústeres de desarrollo educativos, tecnológicos, culturales y económicos, potenciando que la ciudad se proyecte hacia el futuro como la ciudad deseable.

En ese marco se circunscribe la política de Transparencia, como una propuesta orientada a generar una mejor proyección de las acciones gubernamentales para dotarlas de credibilidad ciudadana. Para dar inicio al análisis de este capítulo se hablará de los antecedentes para el acceso a la información pública en México, que han sido el parteaguas en el derrotero de las acciones que se han ido instaurando en Puebla.

### **3.1 ANTECEDENTES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN PUEBLA, MÉXICO**

En 1985 se reformó el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por primera vez se incorporó el derecho de acceso a la información, visto como una garantía política, para que los partidos políticos pudieran acceder a la información aglutinada por el Estado. Sin embargo, el 15 de abril del mismo año la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación negó ese derecho a un particular, obligando así a reformar el artículo 6° de la Constitución y dejando en claro que sólo se dispondría de esa información cuando no dañara a terceros (SCJN, s/f).

Para 1987, la reforma política se orientó a fortalecer el clima de apertura hacia los partidos políticos y se concedió esta prerrogativa a ellos exclusivamente; sin embargo, con la alternancia política en el gobierno federal ocurrida en 2002, se marca el parteaguas para el desarrollo de las Leyes de Acceso a la Información a nivel nacional y estatal (TEPJF, 2002). De este modo, organizaciones de la sociedad civil del medio ambiente y organizaciones especializadas, junto con académicos y medios de comunicación, trabajaron conjuntamente para la gestación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que posteriormente se replicaría a nivel Estatal.

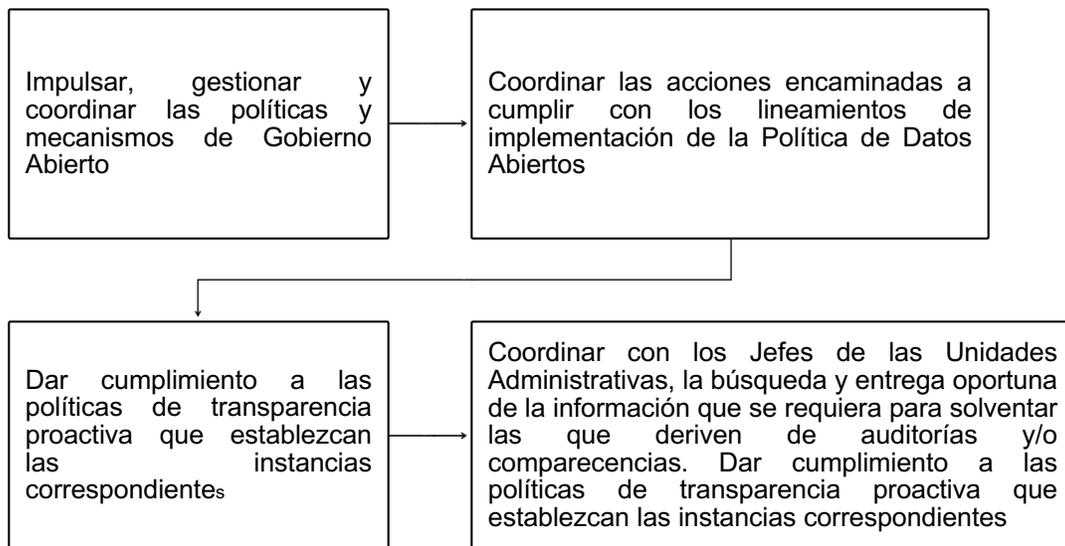
De este modo, todos los Estados modificaron sus legislaciones y normativa para dar cabida a la transparencia y rendición de cuentas en 2002, con acciones poco acabadas, pero con el objetivo de proyectar un proceso democratizador en materia de acceso a la información pública. No obstante, aún con las acciones encaminadas a perfeccionar los procedimientos en esa materia, pocos Estados dieron continuidad al proceso, mientras que Puebla se colocó como uno de los Estados pioneros en el perfeccionamiento, generando leyes y acciones en pro del acceso a la información pública. Por ello se ha tomado como punto de referencia el diseño de su política de transparencia, para realizar un análisis de la operatividad y de las acciones que ha emprendido para mejorar sus procedimientos gubernamentales.

La transparencia y la rendición de cuentas son componentes transversales de cualquier gobierno que busca reconocer los beneficios sociales de promover, facilitar y garantizar el acceso a la información pública; así como la rendición de cuentas. La transparencia y el gobierno abierto son garantes de la reducción de la opacidad y discrecionalidad gubernamental, porque coadyuvan al fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones públicas, al tiempo que contribuyen para hacer más eficiente la administración pública, generando canales de corresponsabilidad con la sociedad, que consolidan la legitimidad gubernamental (Prieto y Ramírez, 2014).

El ayuntamiento de Puebla tiene por objetivo precisar el quehacer de todas las unidades administrativas que conforman la Coordinación General de Transparencia, quien es un órgano garante de la difusión y promoción de buenas prácticas para el acceso a la información. En ese sentido, la institución cuenta con un manual de procedimientos, enfocado a señalar y determinar las funciones; desarrollar y establecer los niveles de autoridad; delimitar responsabilidades y coordinar las acciones para el óptimo desempeño de las actividades propias de la Coordinación General de Transparencia.

Entre las funciones de la Coordinación están las que se desglosan en la figura 15.

**Figura 15: Funciones de la Coordinación General de Transparencia en Puebla**



Fuente: Elaboración propia con datos de LGT (2019).

Aunado a estas funciones, debe precisarse que la política de transparencia se sustenta en los marcos jurídicos de los tres ámbitos de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, tal como se describe en la tabla 12.

**Tabla 12: Marco Jurídico-Administrativo Federal para la Transparencia**

FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL
<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación</p>	<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, Periódico Oficial del Estado</p>	<p>Dictamen presentado en sesión de Cabildo de fecha 31 de marzo de 2005, por la Comisión de Gobernación, Justicia y Seguridad Pública, por el cual se creó la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Gobierno Municipal de Puebla.</p>
<p>Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública. Diario Oficial de la Federación</p>	<p>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla Periódico Oficial del Estado</p>	<p>Acta de Cabildo de la Sesión Ordinaria del 31 de marzo de 2005. Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Puebla Publicado en el Periódico Oficial del Estado, de fecha 10 de septiembre de 2018.</p>
<p>Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Periódico Oficial del Estado</p>	<p>Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Puebla Periódico Oficial del Estado</p>	<p>Reglamento Interior de la Coordinación General de Transparencia. Publicado en el Periódico Oficial del Estado, de fecha 10 de septiembre de 2018.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de DOF (2018), LTAIPEP (2016) y RTAIPP (2018)

De este modo, la Coordinación General de Transparencia verifica a las dependencias de las entidades, los formatos de información pública que derivan de los artículos 70, 71, 77, 78 y 83 de la ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Puebla (LTAIPEP, 2016) de manera mensual y progresiva.

Como puede apreciarse, existe todo un marco normativo que da cauce a la política de transparencia en el Ayuntamiento de Puebla, ahora corresponde, a partir de estas directrices, realizar el análisis de convergencia con los referentes teóricos de las políticas públicas, para comprender de qué forma impactan en el fortalecimiento de los procedimientos que sigue la política de transparencia en el municipio de Puebla.

De este modo, la Coordinación General de Transparencia verifica a las dependencias de las entidades, los formatos de información pública que derivan de los artículos 70, 71, 77, 78 y 83 de la ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Puebla (LTAIPEP, 2016) de manera mensual y progresiva.

Como puede apreciarse, existe todo un marco normativo que da cauce a la política de transparencia en el Ayuntamiento de Puebla, ahora corresponde, a partir de estas directrices, realizar el análisis de convergencia con los referentes teóricos de las políticas públicas, para comprender de qué forma impactan en el fortalecimiento de los procedimientos que sigue la política de transparencia en el municipio de Puebla.

A continuación, se presenta el primer enfoque teórico: La Gobernanza propuesto por Kooiman (2005).

### **3.2 POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN EL AYUNTAMIENTO DE PUEBLA, UNA APROXIMACIÓN DESDE EL ENFOQUE DE LA GOBERNANZA PROPUESTO POR KOOIMAN**

Desde la aparición del concepto de gobernanza en 1987 como un modelo más incluyente (Aguilar, 2006), distintos gobiernos la han llevado al discurso político, incluidas las campañas electorales y el debate parlamentario, pero pocos son los que han logrado entenderla, diseñarla e implementarla. Por ello, la importancia de construir análisis politológicos que permitan verificar y estudiar si la gobernanza es un concepto capaz de construir una realidad diferente para el quehacer gubernamental; alejado del modelo tradicional. Por ello, en este apartado se analizará la política de transparencia del Municipio de Puebla, desde el enfoque de la gobernanza que plantea Kooiman (2005), quien fue uno de los primeros en plantear el desgaste del gobierno y de sus instrumentos de acción; al tiempo que buscó encontrar un equilibrio entre la sociedad y el gobierno.

Se empezará por plantear que la gobernanza no es sólo un concepto o una teorización, es un proceso aspiracional en el que se pretende que sea más efectiva la acción gubernamental. En este sentido algunos organismos internacionales han puesto énfasis en diseñar componentes técnicos para medir la gobernanza. Como ejemplo de ello se tiene el esfuerzo que realiza el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), generando indicadores. El gran detalle es que no dicen cómo aplicar la gobernanza; es decir, no mencionan este puente entre la sociedad y el gobierno que permita alcanzar el espíritu conceptual. Es necesario, por tanto, un análisis profundo y sustentado en realidades diversas; porque el mundo cambiante requiere de gobiernos dinamizados, corresponsables con su sociedad; así como de sociedades capaces de autorregularse y autogestionarse en beneficio de su comunidad o territorialidad.

La crisis del gobierno tradicional reconfiguró el direccionamiento de la sociedad, porque el desempeño directivo del gobierno había dejado de dar respuestas, lo que urgió una reorganización del gobierno desde el plano conceptual y politológico que

diera cabida a esas reacciones sociales. Pero también a nivel gubernamental se esgrimieron acciones de reorganización. En ese marco, se insertaron las acciones de transparencia en el Ayuntamiento de Puebla, como promotoras para el logro de mayores niveles de participación entre el gobierno y la sociedad; al tiempo de fortalecer la legitimidad y reivindicarse ante las percepciones negativas sobre la administración pública, en busca impactar masivamente en beneficio de los ciudadanos.

La política de transparencia en el Ayuntamiento de Puebla surge con la intención de establecer una comunicación efectiva que propicie estabilidad, confianza y legitimidad con los ciudadanos; así como un trabajo coordinado y corresponsable con el gobierno. Esto tan sólo es posible a través de la difusión y garantía de acceso a la información pública, basados en los principios normativos expuestos en el marco teórico de esta investigación científica. A continuación, se procederá a realizar el análisis de las directrices de transparencia desde el modelo de Kooiman: la gobernanza.

En la tabla 13 se exponen las directrices que guiarán el estudio de la política de transparencia que se implementó en el ayuntamiento de Puebla en el periodo 2011-2018, a través de los parámetros de la gobernanza. Así mismo, se esbozan los programas, proyectos y temas transversales con los cuáles se llevó a cabo la política.

En este orden de ideas, la política de transparencia y rendición de cuentas también se analizará desde su impacto en la participación ciudadana, espacios de colaboración e innovación y tecnología, abriendo el panorama para saber el impacto real de esta política que ha trascendido fronteras y ha colocado al ayuntamiento de Puebla en el ranking con reconocimiento por ser un gobierno transparente y cercano a la gente.

**Tabla 13: Directrices de análisis para la política de transparencia del ayuntamiento de Puebla.**

<b>Directriz</b>	<b>Programas y proyectos emprendidos por el gobierno de Puebla</b>	<b>Temas transversales</b>
<b>Transparencia y rendición de cuentas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparencia municipal y municipio transparente</li> <li>• Transparencia en tiempo real</li> <li>• Rendición de cuentas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaraciones Patrimoniales</li> <li>• Presupuestos</li> <li>• Contratación pública:</li> <li>• Derecho a la información</li> </ul>
<b>Participación ciudadana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité ciudadano para las transparencias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromiso y participación ciudadana</li> </ul>
<b>Espacios de colaboración e Innovación y tecnología</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención a las solicitudes de información</li> <li>• Celebraciones por la transparencia y difusión de la transparencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datos Abiertos de Gobierno</li> </ul>

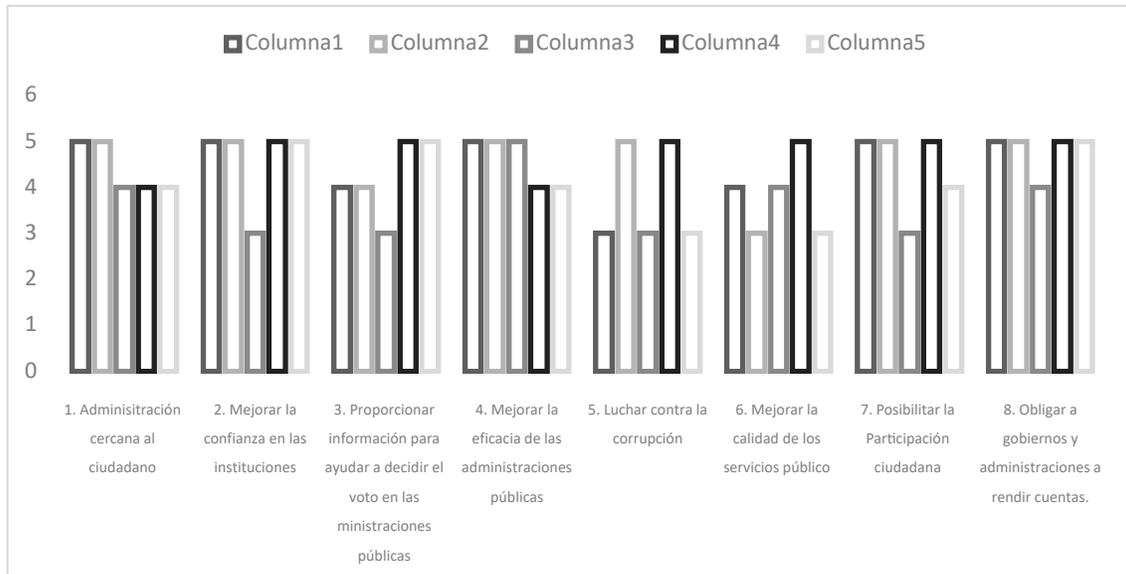
Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de Gobierno de Puebla (2011-2018); la Carta Iberoamericana del Gobierno Abierto (2006) y Naser y Ramírez (2017).

### **3.2.1 La gobernanza y la política de transparencia, como eje transversal del Ayuntamiento de Puebla.**

La gobernanza tiene como premisas centrales la transparencia y la rendición de cuentas, por ello, la política de transparencia del Ayuntamiento de Puebla podría bien encajar en este parámetro. Porque justamente surge con la idea de fomentar y promover la rendición de cuentas. Al aceptar someter sus procesos y estructura administrativa al escrutinio público, con el apoyo de las tecnologías de la información. Por lo tanto, el planteamiento central es que las acciones de la Coordinación General de Transparencia se orientaron hacia la participación ciudadana y la colaboración, para que de forma automática se convirtieran en fortalezas del Ayuntamiento.

Y esta percepción que se manejó en los informes de gobierno del ayuntamiento (Informe de gobierno, 2011-2018), en torno a los logros de la política de transparencia, es compartida con los Directivos Públicos entrevistados para esta investigación (ver figura 16). En su mayoría piensan que la política de transparencia acercó y mejoró la confianza en las instituciones, y también obligó a los gobiernos a rendir cuentas, lo que para Kooiman (2005) representaría la aproximación al modo de cogobernanza, colocando estas acciones en el nivel de gobernanza “Construcción de Soluciones/ Ejes deliberación y Regulación”. Es decir; “construcción de soluciones”, porque pensaron que, subiendo la información en el portal, se impulsaba la transparencia. Y los ejes “deliberación y regulación” implican que al generar la información se logran procesos deliberativos, en los que la población pudiera participar de manera colaborativa. Entonces, lo que los Directivos Públicos piensan es que la creación del canal era suficiente para lograrlo y así impulsar la coparticipación social que menciona Kooiman (2005) (ver figura 17).

**Figura 16: Percepción de los directivos con respecto a la política de transparencia**



Fuente: elaboración propia con datos de las entrevistas realizadas a los Directivos públicos (2021).

**Figura 17: Percepción de los Directivos Públicos: Cogobernanza y construcción de instituciones**



Fuente: elaboración propia con datos de las entrevistas realizadas a los Directivos públicos (2021).

Sin embargo, hay más datos que informan que no toda la población del ayuntamiento tiene acceso o entiende lo que los gobiernos informan de manera institucional. Tal es el caso que, durante el mandato del alcalde Antonio Gali, entre 2014-2015 únicamente se atendieron 130 solicitudes de información (Gobierno del Municipio de Puebla, 2015, p. 65), lo que es sorprendente partiendo de los datos de la encuesta intercensal 2015 del INEGI, que señala que para ese periodo había un total de 1,197,050 personas que podrían haber solicitado información.

Por lo tanto, puede ser que el gobierno ahora tenga canales de información diferentes, pero esto no forzosamente es una cogobernanza o una metagobernanza, porque para que esto se logre, todos los ciudadanos deben ser verdaderamente coparticipes de las acciones de gobierno, no sólo un pequeño estrato.

A continuación, se analizará más a fondo lo que ha ocurrido con la política de transparencia realmente en el ayuntamiento de Puebla. Se inicia con el modo gobernanza autogobierno de Kooiman (2005).

### **3.2.2 Modo gobernanza autogobierno**

En este apartado, se analizará el modo gobernanza autogobierno (Kooiman, 2000), este modo implica que el ciudadano tiene capacidad de autogestión, no quiere decir que el gobierno desaparezca, sino que se convierte en un regulador y la sociedad ya puede solucionar sus asuntos públicos de manera deliberativa. Por lo tanto, se analizará si este modo de gobernanza se vincula transversalmente con alguna de las directrices: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación y tecnología. Se pretende, así mismo, identificar la forma en la que el Ayuntamiento de Puebla, a través de la política de transparencia, ha trabajado en la consolidación de canales que le brinden legitimidad, al favorecer o no, los mecanismos de participación e interacción social.

#### **3.2.2.1 Directriz transparencia y rendición de cuentas**

El gobierno es un actor social que tiene como propósito buscar legitimidad por medio de mecanismos de interlocución, que impulsen la confianza de los ciudadanos con nuevas políticas alternativas, como la transparencia y la rendición de cuentas, que, *grosso modo*, consisten en que los tomadores de decisiones expliquen y justifiquen sus actos; es decir, implica asumir la obligación de informar y evaluar lo que se ha llevado a cabo (Fox y Haight, 2007; Gordon, 2011; Monsiváis, 2006). Y, parcialmente con este concepto los Directivos Públicos que fueron entrevistados justifican las acciones de transparencia que se han dado a conocer por los gobiernos del ayuntamiento de Puebla. Cuando se les preguntó que es la transparencia, la mayoría coincidió en que es “mostrar al ciudadano lo que hace el gobierno” (Directivo Público 1, 2, 4, 2021). Sin embargo, el Directivo Público 3, dijo:

Una herramienta de Gobierno que permite democratizar y permite precisamente legitimar gobiernos, durante la experiencia que un servidor ha tenido me ha dado cuenta de que los gobiernos municipales al ser la primera instancia de Gobierno que tiene una cercanía con la ciudadanía requiere tener confianza y esa confianza tiene que ir a partir de una rendición de cuentas, para ello la

transparencia como mecanismo de comunicación con la ciudadanía genera precisamente una armonía de confianza [...] recordemos que el municipio no solo vive de los recursos locales y los recursos municipales; si no vive de aportaciones federales y de aportaciones precisamente para acciones sociales y de seguridad, entonces estamos hablando de que el municipio de Puebla tiene que transparentar todo aquello que tiene directamente de la Federación como aportaciones del presupuesto federal y dependiendo de las actividades que tenga con el Gobierno del Estado si hay convenios y demás pues igualmente tiene que hacer el reporte de esto. Entonces para mí la transparencia es una herramienta que legitima gobiernos y que genera confianza en los tomadores de decisiones.

Por lo tanto, se requiere más que el hecho de que exista información, lo importante es que existan confianza en el gobierno y esto implica también que haya consecuencias y seguimiento a los casos de incidencias en la gestión de los funcionarios públicos. Partiendo de estos referentes, se puede entender que cuando el ciudadano accede a la información y participa activamente en la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas coadyuvan a la construcción de la gobernanza autogobierno en los gobiernos locales (Kooiman, 2005). Por lo tanto, puede señalarse que la transparencia y la rendición de cuentas se convierten en mecanismos que incentivan la gobernabilidad en busca de alcanzar la gobernanza (Feldma, 2001).

En términos generales, al hacer el análisis transversal de los referentes de la Gobernanza autogobierno (Kooiman, 2005) con la tabla 13, “Directrices de análisis para la política de transparencia del ayuntamiento de Puebla. Enfoque Gobernanza” (la Transparencia Municipal; la Transparencia en tiempo real; la Rendición de Cuentas y el Control de la Gestión Pública) se tiene que los datos reales se enfocan sólo en mostrar información.

Tal es el caso, que en el informe de Gobierno del alcalde Luis Banck (2016), dónde se expone que entre 2014-2015 hubo difusión del esquema de contraloría ciudadana a través de las instituciones pertenecientes a Puebla Capital, en los ayuntamientos de los siete municipios conurbados, pero no se menciona el

resultado de tal acción; es decir cuál fue la respuesta del ciudadano. También se habla de las acciones realizadas en rendición de cuentas, por ejemplo 499 estimaciones de obra para comprobar su ejecución, 308 supervisiones a los trabajos del Departamento de alumbrado público y verificación a 228 expedientes técnicos, la recepción de 64 quejas en contra de los servidores municipales, de las cuales 28 fueron consignadas.

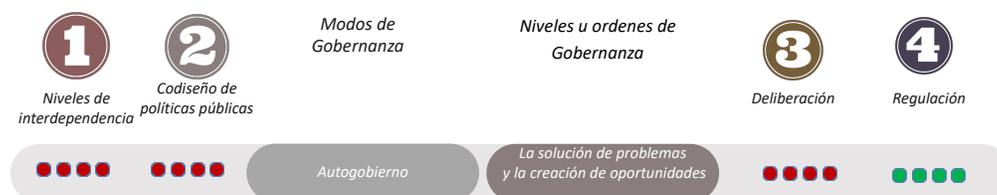
Sin embargo, haciendo un balance entre la población que es impactada por estas acciones en Puebla, no puede decirse que la acción se enmarque dentro de la gobernanza autogobierno, que implica autogestión del ciudadano tal como menciona Kooiman (2005) porque de 1,576,259 habitantes, es increíble que sólo 64 se quejaron de un servicio público, o sólo hubiera 308 revisiones del alumbrado público. Y los funcionarios consideran que los resultados muestran éxito en las acciones de transparencia porque, como dijo el Directivo Público 2:

Es la herramienta que tienen los gobiernos y no sólo los gobiernos sino cualquier persona cualquier institución que pudiera hablar de integridad debería tener como herramienta [...] que te permite mirar lo que hay en el en arriba abajo en el fondo o en cualquier, en cualquier parte de esta institución y no necesariamente puedes agarrarlo pero sí puedes mirarlo muchas veces, la transparencia puede ser como un gran cristal y tú te asomas al Gobierno y no puedes agarrar las cosas, no, por eso los datos abiertos o por eso las nuevas políticas de datos (Directivo Público 2)

De lo anterior se puede desprender que, al dejar la transparencia en el simple proceso de informar, no puede hablarse de gobernanza autogobierno (Kooiman, 2005), porque aun cuando el portal de transparencia gubernamental existe, falta un establecimiento claro de los canales de participación ciudadana en este proceso, también se nota la falta de información ciudadana. No se cumple tampoco las premisas de la Gobernanza autogobierno, porque la gobernanza implica que haya rendimientos para llegar a la legitimidad (ver figura 18). Y básicamente en este caso los canales de comunicación existentes no fluyen, son obsoletos y, aún en el mejor de los casos, no logran presentar información en tiempo real, esto obstaculiza que

el ciudadano esté inmerso en las acciones y, por lo tanto, no haya una retroalimentación efectiva hacia la acción gubernamental.

**Figura 18: Directriz transparencia y rendición de cuentas - modo de gobernanza autogobierno**



Elaboración propia con datos de Kooiman (2005); informes de gobierno del ayuntamiento de Puebla (2011-2018) y Entrevistas Directivos públicos (2021).

Llama la atención que en el informe de gobierno de 2014 de Antonio Gali, se menciona “la renovación de miembros de juntas auxiliares, con la participación de 1 millón 962 ciudadanos de las 17 juntas auxiliares en un ambiente de armonía” y en el informe de gobierno de Luis Bank en 2016, se menciona la difusión y consolidación de la contraloría ciudadana y la participación de los contralores ciudadanos, a través de los programas “Progreso a la Puerta de tu casa, Presupuesto Participativo, Seguridad alimentaria y combate al hambre, abandono y el futuro del Campo Poblano”. En ambos casos se intenta impulsar la imagen de un gobierno transparente, sin embargo, en estas acciones el ciudadano contralor o el ciudadano de las juntas auxiliares no tienen control sobre las acciones, sino que sólo cumplen con la parte normativa que les imponen los órdenes de gobierno, y ante la falta de independencia en sus decisiones, mejor desisten, por lo que tienen cero interdependencias. Por lo que esta política de transparencia se coloca en el segundo orden de gobierno propuesto por Kooiman (2005) (ver tabla 5), ya que los ciudadanos interactúan, pero en contextos limitados, y preestablecidos por el gobierno.

Otro ejemplo de que no hay autogobernanza (2005), tiene que ver con el apartado Rendición de cuentas, Transparencia en tiempo real y Control de la Gestión pública, ya que el ciudadano gestiona información ante el gobierno, pero los procedimientos son engorrosos, al respecto llama la atención la percepción del Directivo público N.º 3, cuando se le pregunta si existe confiabilidad en la información que proporciona el gobierno, ya que menciona que no.

En la mayoría no y mira que yo estuve adentro, es muy difícil tenemos el concepto de que la información es poder. Durante muchos años se ha manejado la información es poder si tú tienes la información puedes manejar cualquier política, puedes manejar cualquier puesto público porque tienes el poder en tus manos, tú sabes que tienes, como lo tienes, como lo aplicas [...] entonces no te pueden sustituir porque tú tienes ese poder” [...] cuando [...] llega a ti una solicitud de información lo primero que se cuestionan los servidores públicos ‘¿para que la quiere?, ¿por qué la quiere?, ¿me va a atacar?, ¿quién es?, investigalo. La ley de transparencia dice se lo das a quien sea, sin investigar y sin preguntar para qué la quiere el ciudadano la está necesitando lo único que te limites la información confidencial o reservada y muchas veces las reservas se hacen por miedo (Directivo público N.º 3).

Estos datos dan como resultado la figura 18, que indica que no existe modo de gobernanza autogobierno en el Ayuntamiento de Puebla y se muestra en rojo porque no cumple con dos premisas básicas:

1. Los niveles de interdependencia que exige la gobernanza autogobierno (Kooiman, 2005) implican que los grupos sociales actúen de manera independiente y no forzosamente de manera interactiva con el gobierno. En el caso de Puebla, hay una interacción y básicamente los grupos sociales dependen de las directrices del gobierno para funcionar, no logran cierto nivel de independencia. Particularmente, en el caso de la Coordinación de Transparencia, se torna disfuncional la transparencia en tiempo real, debido a que siempre presenta información desfasada y esto afecta la toma de

decisiones ciudadana y por lo tanto la participación, dejando al margen al ciudadano de la coparticipación en las políticas públicas. Esta información se puede constatar en el Segundo Informe de Gobierno de Antonio Gali (Gobierno del Municipio de Puebla, 2016, p.607). En dónde se puede observar que entre 2011 - 2012 había 7 mil 303 actualizaciones de la información, y entre 2014 - 2015, 10 mil 665 actualizaciones, esto quiere decir que entre estos dos periodos hubo un incremento del 46% de actualizaciones, evidentemente en 4 años no se alcanzó a reflejar el total de los datos públicos de transparencia. En otras palabras, en 4 años no lograron que toda la información generada por el municipio fuera pública.

2. En cuanto al diseño de políticas públicas, se puede constatar que están supeditadas al modelo jerárquico; no hay interdependencia (Kooiman, 2005), todavía dependen del gobierno, sobre todo en los programas públicos, como el de transparencia que, al no ser un órgano descentralizado o autónomo, encuentra su vinculación o dependencia en la dirección ejecutiva del presidente municipal. De este modo, al no ser un organismo autónomo, tampoco puede brindar mecanismos de autogobierno. Esto se fundamenta en el Diario Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, en el artículo 8, título segundo, que dice que la Coordinación depende de la Administración Pública municipal centralizada, por lo tanto, su carácter jerárquico vertical le impide el co-diseño de programas y políticas públicas (DOGCEP, 2016, p.64).

A continuación, se analizará la Directriz participación ciudadana desde el modo gobernanza autogobierno.

### **3.2.2.2 Directriz Participación Ciudadana**

En el Ayuntamiento de Puebla, la Coordinación General de Transparencia tiene a su cargo las normas, los reglamentos, contratos, licitaciones, mecanismos técnicos, etc., y una de sus obligaciones es transformar la información compleja en un

instrumento de decisión ciudadana. Esto implica que debe promover y generar los mecanismos para que la información se encuentre en un lenguaje asequible, que favorezca la participación y que permita a las comunidades que tienen una lengua diferente al español, que puedan participar en el proceso de toma de decisiones.

Por lo tanto, la Coordinación General de Transparencia además de verificar que cada dependencia cumpla con la ley, debe fomentar y favorecer que la información sea clara oportuna y principalmente promueva la igualdad. Aunado a ello ha creado dos organismos que brindarían un cariz democrático y participativo a la toma de decisiones:

- a) El Comité Ciudadano por la Transparencia. Se considera “un órgano ciudadanizado y de consulta, dotado con autonomía técnica, de gestión y de plena independencia para ejercer sus atribuciones, encargado de auxiliar a las Dependencias y Entidades y ser un enlace entre éstas y la ciudadanía, a través de la Coordinación. Con la finalidad fomentar la cultura de transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información en el Ayuntamiento, salvaguardando los principios de legalidad, certeza jurídica, imparcialidad, veracidad, transparencia y máxima publicidad (Gobierno del municipio de Puebla, 2018).
  
- a) La Contraloría del Ayuntamiento. Tiene como objetivo la planeación, programación, organización y coordinación de las acciones de control, evaluación, vigilancia y fiscalización para el uso correcto del patrimonio. El ejercicio del gasto público por conducto de las Dependencias y Entidades, además verifica su congruencia con el presupuesto de egresos del Ayuntamiento. Al mismo tiempo vigila el desempeño de los servidores públicos y con ello contribuye con la transparencia y rendición de cuentas a los ciudadanos (Contraloría del Municipio de Puebla, 2018).

La creación de estos dos organismos es, en buena medida, lo que ha dado la posibilidad al ayuntamiento de Puebla, de convertirse en uno de los mejor evaluados

a nivel internacional por sus prácticas para impulsar la transparencia. Tal es el caso que, por ejemplo, en 2016 “The International City Management Association (ICMA-Latinoamérica)” entregó por décima ocasión el Reconocimiento del nivel Avanzado al municipio de Puebla, por su participación en el Programa Sistema de Indicadores de Desempeño (SInDES) (Gobierno del municipio de Puebla, 2018). Al respecto el 80% de los Directivos públicos entrevistados consideran que la creación del Comité ha sido acertada en tanto que ha mejorado la participación ciudadana, obliga a los gobiernos a rendir cuentas y mejora la confianza en las instituciones. Y el 60% de ellos piensa que ayuda a mejorar la eficacia de las administraciones públicas y posibilitan la participación ciudadana (ver figura 16).

Entre las principales atribuciones de estos dos organismos están:

- a) Colaborar con la Coordinación, para emitir recomendaciones a los Sujetos Obligados y cumplir con las obligaciones contenidas en la Ley, apegándose al principio de rendición de cuentas con visión ciudadana.
- b) Coadyuvar con la Coordinación, a fin de poner a disposición del público en lenguaje ciudadano la información pública y mantenerla actualizada, con excepción de la información que tenga el carácter de confidencial o reservada.
- c) Coadyuvar con la Coordinación, para promover la cultura de transparencia y acceso a la información pública en el Ayuntamiento.
- d) Celebrar sesiones ordinarias y extraordinarias.
- e) Promover estudios, estrategias, sistema e investigaciones que aporten medios, métodos de control e indicadores para el fortalecimiento de la transparencia y mecanismos de rendición de cuentas en la Administración Pública Municipal.
- f) Proponer a la Coordinación, las modificaciones o reformas a la normatividad en materia de transparencia.

- g) Sugerir a las Dependencias y Entidades, a través de la Coordinación, la implementación de sistemas tendientes a modernizar el manejo de información en materia de transparencia y gobierno abierto; así como la operación de los mismos.
- h) Elaborar estudios y diagnósticos referentes a la conformación de indicadores de transparencia aplicados al Ayuntamiento por diversas entidades ciudadanas (Gobierno del municipio de Puebla, 2018).

Como puede verse, estos organismos con las funciones atribuidas en la normativa pareciera que favorecen los objetivos de la gobernanza autogobierno propuesta por Kooiman (2006), entendida como un proceso en la que el ciudadano tiene capacidad de autogestión, en palabras del Directivo público N.º 1:

Para consolidar la política de transparencia en el Ayuntamiento de Puebla otro programa que teníamos era el comité ciudadano para la transparencia, que teníamos unos comisionados ciudadanos que se elegían a través del del Cabildo bueno de la comisión de participación ciudadana a través de una entrevista, o sea, sí habían varios filtros para poder llegar a hacer parte de ese comité donde nos reuníamos periódicamente para platicar temas para cómo acercar ese tema de transparencia, acercar la parte derecha del Centro de Información más a la ciudadanía que fuera más digerible para la ciudadanía (Directivo público, N.º 1)

Sin embargo, en la realidad las funciones del Comité Ciudadano, lejos de permitir y promover la participación ciudadana, sólo se limitan a figurar en un esquema normativo. El Comité Ciudadano para la transparencia es un órgano integrado por ciudadanos que participan de manera honorífica y sus funciones básicas están establecidas en el Reglamento del Comité Ciudadano por la Transparencia del Ayuntamiento de Puebla (2018), en él se estipula que es un órgano que promueve, difunde y hace asequible la información, pero nunca se aprecia que las sesiones y resoluciones del Comité tengan un carácter vinculante en la mejora de la transparencia y acceso a la información pública.

Como evidencia de este hecho, en las actas de las sesiones públicas del Comité Ciudadano, las propuestas de mejora al acceso a la información, transparencia y protección de datos no han fructificado, se quedan sólo expresadas como ideas en las actas (Comité Ciudadano Para la Transparencia, 2012-2018). Por lo tanto, dentro del segundo orden de la gobernanza que señala Kooiman (véase tabla 5) las acciones del Comité se quedan a nivel Jerárquico, porque las restricciones de las interacciones adoptan la forma de instituciones, es decir se convierten en modelos organizados de normas y roles construidos socialmente (Kooiman, 2005). En resumen, pareciera que la creación de este organismo obedece a un cumplimiento normativo de un requerimiento internacional sobre la alianza por el gobierno abierto, en la cual México es participé, pero la norma no se lleva a la práctica porque no existe apertura real en el sistema.

Con respecto a la contraloría, se caracteriza porque hay denuncias de corrupción que todavía no se han terminado de procesar, y ¿cómo podría pedirse que sea un órgano decisorio, si está integrado a propuesta de la presidenta municipal y ratificado por el cabildo? (Reglamento Interior de la contraloría municipal del ayuntamiento de Puebla, 2014).

En el primer informe de gobierno de Antonio Gali (2014), se mencionan 24 denuncias que presenta la ciudadanía y el personal del ayuntamiento de Puebla contra servidores públicos Municipales, éstas denuncias fueron turnadas al departamento de responsabilidades, y ninguna de ellas tiene evidencia de algún funcionario procesado o separado de sus funciones (Informe de gobierno, 2014). Y lo mismo ocurre durante toda su gestión, lo que deja en evidencia que durante el periodo de 2014 a 2018, en los informes de gobierno se mencionan proyectos que tiene el gobierno, pero nunca los resultados obtenidos acerca del impacto social de las políticas públicas.

En el caso particular de las denuncias, en ninguno de los informes de gobierno (2011-2018) se aborda cuántas de ellas han prosperado, los mecanismos para que

disminuyan o las sanciones administrativas y procesos que se ejercieron contra los funcionarios en corrupción. Por lo anterior, se desprende que los niveles de interdependencia son nulos y esto repercute directamente en el diseño de las políticas públicas, porque teóricamente Kooiman (2005) señala que el éxito de la gobernanza reside en la necesidad social de nuevas iniciativas basadas en la interdependencia. Es decir, se requiere aumentar las redes de interacción buscando alcanzar responsabilidades mutuas entre ciudadanos y gobierno, logrando así una vinculación directa o autogobernanza.

Además de estos dos organismos ya mencionados que podrían ser lo más próximo a la autogobernanza, podría señalarse el Programa Jóvenes Promotores para la Transparencia, que surgió con grandes expectativas ciudadanas, porque pretendía fungir como un mecanismo transversal y puente entre gobierno y sociedad. Sus funciones básicamente eran capacitar a los jóvenes en la cultura de la transparencia en el ámbito jurídico – normativo, para que identificaran los derechos y procesos en materia de transparencia. Sin embargo, sólo quedó en ese ámbito, ya que no tuvieron posibilidad de intervenir en los procesos incluso más simples como el codiseño y la participación deliberativa para enriquecer los temas de transparencia. No hubo autogobernanza (Kooiman, 2000). Por lo tanto, este programa aun cuando contaba con grandes expectativas dejó de ejecutarse y no pasó más allá de un proceso reglamentario del gobierno municipal.

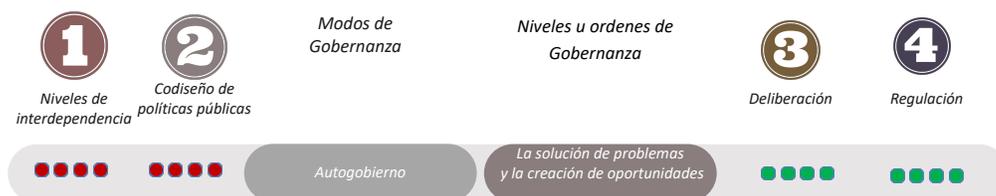
Estos tres son los eslabones más cercanos a los intentos del gobierno del Ayuntamiento de Puebla por construir gobernanza autogobierno. Y como puede verse, en términos de Kooiman (2005), no alcanza para considerarse un gobierno competente, eficiente y capaz de alcanzar la gobernanza autogobierno. Entonces surge la pregunta ¿qué falta consolidar para que pueda considerarse dentro de los cánones de la gobernanza autogobierno? Siguiendo los planteamientos teóricos de Kooiman (2005) falta pluralidad, deliberación y autogestión en la Coordinación General de Transparencia, además sus procesos son cerrados y con resultados efímeros para generar interdependencia y autogobierno. En otras palabras, faltan

procesos de deliberación conjunta, gobernanza compartida, interdependencia, coproducción, coautoría, corresponsabilidad, asociación entre el gobierno y los ciudadanos.

En la figura 19 se puede observar que los niveles de interdependencia son nulos y esto repercute directamente en el diseño de las políticas públicas, porque teóricamente Kooiman (2005) señala que el éxito de la gobernanza reside en la necesidad social de nuevas iniciativas basadas en la interdependencia; es decir, se requiere aumentar las redes de interacción buscando alcanzar responsabilidades mutuas entre ciudadanos y gobierno, logrando así una vinculación directa o autogobernanza. Sin embargo, esto no ocurre y además en el ámbito de la solución de problemas y creación de oportunidades el surgimiento del Comité Ciudadano se apegó a la política de transparencia para fortalecer el discurso de la ciudadanía participe de las acciones del gobierno, para construir un municipio basado en la democracia y sustentado en la transparencia, ¿esto es suficiente para la construcción de gobernanza?

Es evidente que no, porque aun cuando la ciudadanía cuenta con una representación formal en los temas de transparencia del municipio, todavía quedan vacíos, porque en el proceso deliberativo el Comité Ciudadano tiene voz, pero no tiene voto, por lo tanto, ante una situación que afectaría directamente a la ciudadanía, el Comité, nada puede hacer, todo ello se confirma en las entrevistas realizadas a los Directivos Públicos entrevistados (ver figura 16) ya que solo el 14% considera fundamental la participación ciudadana en la construcción de gobernanza, esta información sopesa el planteamiento de que la transparencia como mecanismo de política transversal, no produce los resultados esperados, porque el 8 % de los entrevistados coincide la transparencia no contribuye en los procesos de reducción de la corrupción, por ello, tal como se muestra en la figura 19, para la solución de problemas hay regulación, con el Comité y con la Contraloría pareciera que hay deliberación (Kooiman, 2006), pero, al final de cuentas, en la realidad no se cumple con estas funciones.

**Figura 19: Directriz participación ciudadana - modo de gobernanza autogobierno**



Elaboración propia con datos de Kooiman (2005); informes de gobierno del ayuntamiento de Puebla (2011-2018) y Entrevistas Directivos públicos (2021).

Por todo lo anterior se desprende que la Directriz participación ciudadana en la política de transparencia del ayuntamiento Puebla no está acorde a los mecanismos de autogobernanza y del gobierno abierto, porque las acciones emprendidas no son vinculantes a la realidad social, lo que ha ocasionado que no se produzca la interacción ciudadano – gobierno en el diseño de política pública.

Ahora se analizará la directriz espacios de colaboración e innovación y tecnología desde el modo gobernanza autogobierno propuesto por Kooiman (2000).

### 3.2.2.3 Directriz espacios de colaboración e innovación y tecnología

Es pertinente mencionar que la rendición de cuentas en el Ayuntamiento de Puebla se estableció como respuesta a las reformas de Ley sobre Transparencia, Rendición y Proyección de datos, estipulados en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016), cuyo objetivo primigenio era dar respuestas al ciudadano. En este marco, el ayuntamiento de Puebla dio pauta a la aparición de la tecnología como herramienta para acercar a los ciudadanos a la información pública.

Sin embargo, ya con Eduardo Rivera (2011-2014) se habían dado los primeros pasos para impulsar la política de transparencia en el ayuntamiento de Puebla, así

obra en los registros de los informes de gobierno y el Directivo Público N.º 3 menciona:

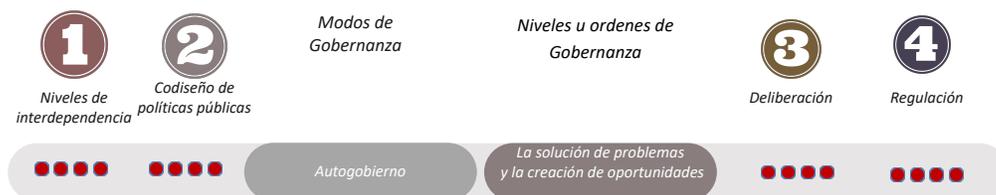
Cuando yo trabaje en esa administración era directora de [...] una área que se llamaba Comunicación Interna de Contenidos Digitales y Difusión, o sea básicamente llevaba todo lo que no era prensa, [...] me parece que fue una administración que sí le dio un gran impulso a la transparencia, un gran primer empujón cuando nadie creía en ella; aun así me parece que fue un buen comienzo nada más o sea [...] no se pudo más porque sólo eran 3 años y porque cuando llega el tema de transparencia nos atraviesa literal nos atraviesa no o sea nosotros traíamos una idea como todos los gobiernos que lamentablemente no se le mete a los servidores públicos el chip ni de las responsabilidades administrativas ni de la transparencia y de la rendición de cuentas hoy parecen conceptos que si están o que si dominan el vocabulario o por lo menos la idea cuando uno entra a la administración pública.

Ya en 2015, durante el gobierno de Antonio Gali, se asumió el compromiso “de colocar la información clara, veraz y oportuna en la vitrina pública y ante el escrutinio de la sociedad” (Informe de gobierno 2015). La meta era que el Ayuntamiento se instalara en los primeros lugares a nivel nacional en materia de transparencia y de esta manera convertirse en un referente nacional e internacional. Sin embargo, en el portal de gobierno abierto del municipio de Puebla solo se puede observar, en lo referente a gobierno abierto, mecanismos regulatorios sobre obligaciones de los funcionarios públicos y cuentas públicas programáticas, sin presentar un lenguaje asequible para toda la población, básicamente se enfoca en sentido al cumplimiento la norma. Además, tal como señala el Directivo Público N.º 1:

Ha sido un poquito más fácil, todavía yo siento que tenemos un poquito de restricciones en cuanto a que si no tienes la tecnología suficiente a qué me refiero, a internet, a una computadora, un acceso para consultar la plataforma nacional de transparencia donde puedes encontrar todo ahí es donde todavía viene el déficit para el siguiente alcance de esta información para los ciudadanos (Directivo Público N.º 1).

Por lo tanto, puede verse que se inició el proceso normativo y en ciernes de digitalización de la información, pero queda en evidencia que el acceso a la misma sigue siendo estratificada, porque como lo dijo el Directivo público No.1, no todas las personas cuentan con dispositivos o los medios para acceder a la información. En términos de Kooiman (2005) lo que podemos ver con esta información es el modo de gobierno con interacción jerárquica, en tanto que hay restricción en las vinculación gobierno - información – ciudadano, por lo tanto el resultado es que existen modelos organizados de normas y roles construidos socialmente, tal como lo asevera Kooiman (2005), pero la mayor parte de la ciudadanía queda fuera del proceso de acceso a la información, por lo que no puede hablarse de una gobernanza autogobierno (ver figura 20).

**Figura 20: Directriz Espacios de colaboración e innovación y tecnología – modo de gobernanza autogobierno**



Elaboración propia con datos de Kooiman (2005); informes de gobierno del ayuntamiento de Puebla (2011-2018) y Entrevistas Directivos públicos (2021).

En todo caso, si hubiera que elegir un programa que arrojó resultados en cuanto a los espacios de colaboración e innovación y tecnología, podría ser el de la difusión pública, ya que ha promovido diferentes acciones para informar al ciudadano, por ejemplo: están las cátedras por la transparencia; la semana de la transparencia y el día municipal de transparencia. A través de esas acciones se ha logrado mejorar en el rubro de difusión, pero en temas nodales como son los datos abiertos, costos de obra, o información en tiempo real, no hay resultados, de hecho, ni siquiera se mencionan en los informes de los gobiernos de Eduardo Rivera (2011-2014); Antonio Galy (2014-2016) y Luis Banck (2016-2018).

La única información pública que existe son sólo algunas referencias cartográficas e históricas y actas de Cabildo, pero debe señalarse que los archivos no están digitalizados. Por lo tanto, prácticamente no se encontraron datos sobre licitaciones o asignaciones, tampoco datos del padrón de empresas involucradas en obra pública y la ausencia de estos datos evita que se pueda realizar un análisis respectivo a los datos abiertos (Gobierno municipal de Puebla, 2011-2018)

Por ello, la directriz innovación y tecnología solo impactaría en el rubro tecnológico y a medias, porque tal como mencionó el Directivo Público N.º falta desarrollar un sistema mucho más democrático y plural, en el que existan diferentes herramientas de innovación pública que acerquen al ciudadano a los informes que rinde el gobierno. Por lo anterior se desprende que en materia de espacios de colaboración los programas y proyectos del rubro no permiten hablar de un autogobierno, por la ausencia de niveles de interdependencia (Kooiman, 2005), lo que impide tener referencia en el diseño de políticas públicas, por un lado, y por otro, en la categoría de niveles y ordenes de gobernanza existe nula información para establecer las bases de mecanismos deliberativos y regulativos. Por lo tanto, se puede decir que hay bajo autogobierno y un bajo nivel de resolución de problemas y creación de oportunidades, en materia de espacios de colaboración e innovación tecnológica.

En resumen, se puede aseverar que en general la política de transparencia no encaja dentro de la gobernanza autogobierno propuesta por Kooiman, ya que todavía el ciudadano no tiene muchas atribuciones y sigue dependiendo de manera jerárquica de las acciones y disposiciones gubernamentales, lo que les limita para resolver problemas. Por lo que no se trata sólo de subir información a los portales públicos; sino de que los canales de distribución de información, los medios de acceso a la información y la participación para solucionar los problemas sean incluyentes y realmente cercanos a la sociedad.

### **3.2.3 Modo de cogobernanza**

La gobernanza responde a una sinergia en la que se han establecido canales de interacción en el diseño y toma decisiones del gobierno y la comunidad con su gobierno, en busca de generar cogobierno. El modo cogobernanza para Kooiman (2005) implica la capacidad que tienen los gobiernos y la sociedad de generar redes de interacción, buscando que exista coparticipación, cocreación y codiseño en los asuntos públicos. Por lo tanto, la cogobernanza implica cierto grado de igualdad en las estructuras en las que las entidades participantes se relacionan; así mismo, apunta a la autonomía de las entidades con acuerdos mutuos, derechos y obligaciones. Lo mismo sucede en el caso de la gobernanza compartida, modelo de gobernanza en el cual se gobierna para el bien común.

Sin embargo, la cogobernanza no puede generarse en entornos donde la información está limitada o no es pública. Por tanto, cuando los canales de información no están debidamente estructurados se convierten en un obstáculo para lograr cogobernanza. Además, la transparencia implica apertura de canales de información y para ello se requiere la construcción de una cultura de legalidad que evite información poco fiable y que no se limite a obtener buenos resultados en los procesos de evaluación.

En este apartado se analizará si la política de transparencia se encuentra dentro de los parámetros de la cogobernanza descritos por Kooiman (2005) y se analizará dentro de las directrices transparencia y rendición de cuentas, participación ciudadana y espacios de colaboración e innovación y tecnología (ver tabla 13).

### **3.2.3.1 Directriz transparencia – modo cogobernanza**

La transparencia se percibe como un eje nodal del proceso de cambio de paradigma en el gobierno, se asocia con la generación de oportunidades de cambio en la forma de resolver los asuntos públicos, por medio de mecanismos de deliberación que posibiliten la generación de soluciones compartidas y generar cogobernanza. En el caso del Ayuntamiento de Puebla el Comité Ciudadano es una figura social relevante en términos de transparencia y rendición de cuentas, pero su margen de acción se encuentra limitado tanto orgánicamente como en capacidad decisoria. A partir de los postulados de Kooiman (2005) se pueden analizar los programas y proyectos en la Coordinación General de Transparencia y ver la necesidad de mecanismos que puedan generar nuevas herramientas que busque la autogestión social de los asuntos públicos.

La Coordinación General de Transparencia, más que un órgano deliberativo y decisorio, se ha dedicado desde su fundación a difundir lo que considera las mejores prácticas por la transparencia en todas las unidades administrativas del gobierno municipal, pero básicamente se ha enfocado más a un tema de promoción para que los funcionarios públicos participen en seminarios que coadyuven a enriquecer sus experiencias y replicar nuevas acciones en el análisis politológico que coadyuven al enriquecimiento teórico, tales son los casos de la Cátedra Universitaria, el Día Municipal de la Transparencia y la Semana por la Transparencia, seminarios que se llevan a cabo cada año, con el afán de fomentar la transparencia, pero este proyecto público contribuye muy poco en generación de cogobernanza, porque el intercambio de experiencias no genera coparticipación y codiseño (Kooiman, 2005), no genera vínculos asociativos entre las personas que crean, consolidan y expanden la confianza y la cooperación en el espacio territorial de las comunidades (Informes de gobierno 2014-2018).

Aunado a esos seminarios se programaron una serie de actividades de sensibilización, que básicamente consistieron en talleres de transparencia para niños, jóvenes y la ciudadanía en general (informes de gobierno 2014-2018). Y en un

primer momento representaron el trabajo del gobierno por incentivar el interés ciudadano para solicitar que las acciones del gobierno fueran transparentes. Al respecto el Directivo Público N.º 3 dijo:

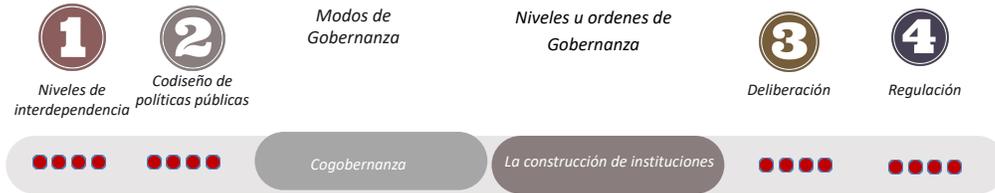
Tony Gali me dijo 'nos esperamos un poquito' porque los alumnos como que ya no estaban queriendo asistir a esas ponencias, pero [...] tuvimos [...] gente durante los 2 años como transparencia mexicana. A Eduardo Bojórquez lo tuvimos continuamente, la doctora de Paul estuvo con nosotros, teníamos organizaciones como la Konrad Adenauer nos apoyó con recursos para poder [...] trabajar traer a los ponentes y el ejercicio era que al final poníamos un coffee break para que los jóvenes pudieran platicar con los ponentes y un caso de éxito fue que uno de los alumnos de la UPAEP se acercó al ponente de IMCO (El Instituto Mexicano para la competitividad) y le dijo usted dijo que podíamos hacer nuestras prácticas profesionales en IMCO y me interesa el tema de transparencia y me gusta y quiero hacerlo y fue a hacer sus prácticas [...] el joven está trabajando en IMCO [...]. Otro tema importante fue una persona mayor de 80 años que es líder en su colonia aquí en Puebla, este el señor fue a todas las cátedras que se presentaron en la web y en la UPAEP y decía 'esto no está ayudando a gestionar proyecto sin papeles y documentos que necesitamos las personas de la cuarta edad, de la tercera edad [...] las personas de la cuarta edad que son mis amigos'. Entonces son proyectos, son acciones y resultados que a mí me dejaron con buen sabor de boca (Directivo Público N.º 3).

Puede comprenderse que estos instrumentos se hayan convertido en elementos que justifican la existencia de una Coordinación de transparencia, pero al final de cuentas lo cierto es que la asistencia a esos talleres y cursos ha sido limitada y su periodicidad es anual. Además, existe otra limitante en el caso de los talleres para niños y jóvenes, ya que tienen que ser solicitados por alguna institución educativa.

Y bajo el escenario de que no todos saben de estos talleres, su trascendencia, se acota por las limitaciones en su espectro difusor y de acceso. Por lo tanto, no posibilitan la interacción horizontal que se propone desde la óptica de la cogobernanza de Kooiman (2005). Tal como se puede mostrar en la figura 21, falta interacción en la consolidación de los temas de interés público, falta ampliar el espectro de ciudadanos beneficiados, falta ir más allá de cursos y contabilizar la

asistencia, ya que lo esperado sería un cambio de cultura participativa ciudadana en las acciones de transparencia y rendición de cuentas. Por lo que no existe interdependencia, ni codiseño en la elaboración de la política de transparencia. Tampoco hay mecanismos de deliberación, ni de regulación, lo único que se tiene son instrumentos y acciones que impulsan a que el ciudadano se informe de lo que es la transparencia, pero no mejoran los canales de coparticipación y codiseño que exige la gobernanza.

**Figura 21: Directriz transparencia y rendición de cuentas – modo cogobernanza**



Fuente: Elaboración propia con datos de Kooiman (2005); informes de gobierno del ayuntamiento de Puebla (2011-2018) y Entrevistas Directivos públicos (2021).

Es importante señalar que en el Ayuntamiento de Puebla existen diferentes temas de gran interés para los actores tanto públicos como privados que no son expuestos, por ejemplo, la información sobre contratos y licitaciones, temas tan relevantes no fluyen directamente hacia los ciudadanos. La prensa local es quien ejerce presión y por diversos motivos es quien difunde datos que no aparecen en el portal de transparencia. Entonces, ¿cómo se puede hablar de cogobernanza, si el gobierno no asume el compromiso de transparentar a la ciudadanía datos tan importantes? Por lo tanto, se puede distinguir entre la divergencia entre los objetivos del gobierno y los de la sociedad y ésta falta de sinergia implica, en términos de Kooiman (2005), un no ganar que afecta y evita la cogobernanza.

Por lo tanto, se puede decir que entre más próximos se encuentren los gobiernos locales a la interdependencia, tendrán mayor capacidad de recaudación fiscal, de autonomía, mejor interacción con la sociedad para el diseño de políticas públicas, y, por lo tanto, estarán más cerca de la cogobernanza. Porque estarán impulsando una verdadera participación ciudadana en las acciones del gobierno.

Para generar cogobernanza, falta más que rendir informes y generar cursos. Es imperante que los ciudadanos se organicen en función de sus capacidades; se desarrolle la capacidad de autogestión y los procesos se generen desde la comunidad.

A continuación, se analizará la Directriz participación ciudadana a la luz del modo cogobernanza

### **3.2.3.2 Directriz Participación Ciudadana – modo Cogobernanza**

Desde el planteamiento de Kooiman (2005) la cogobernanza es una forma clara de gobierno horizontal, sin un actor de gobierno central preponderante (Kooiman, 2005). En la figura 22 se aprecia en rojo la relación cogobernanza y diseño de políticas públicas, esto ocurre porque al ubicar en este esquema a la Coordinación de Transparencia del Municipio de Puebla, se advierte que no es un órgano autónomo, está centralizado desde su configuración y por ley tanto sus funcionarios como el organismo, tienen un actor central preponderante. En este caso el Coordinador General de Transparencia reporta y atiende de manera directa las indicaciones de la Presidenta Municipal (artículo 8, título segundo de la DOGCEP, 2016, p.64). De esta manera se reduce la posibilidad de que los ciudadanos participen en el diseño de políticas públicas.

Al realizar el análisis en materia de interdependencia, lo primero que tiene que plantearse es que ésta permite medir los niveles de autonomía, autorregulación y de capacidad de acción que tienen los órganos, las agencias o instituciones para

ejercer actividades de forma horizontal; es decir, a través de la interdependencia se puede saber qué tanta interacción horizontal existe en el sistema. Por lo tanto, bajo este esquema, la Coordinación General de Transparencia, de acuerdo al artículo 8 del DOGCEP (2016, p.64), está centralizada y por este factor no puede hablarse de cogobernanza, hay una estructura vertical que la regula y acota sus funciones, incluso financieramente no tiene autonomía, su presupuestación depende del ejecutivo municipal, así se especifica en el título tercero, capítulo primero, artículo 13, párrafo 0 y 11 del periódico oficial del estado de Puebla (2016, p.66). Por lo tanto, se puede ver claramente la estructura vertical.

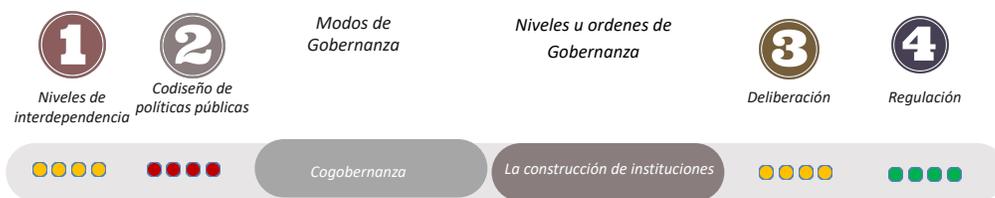
Otro aspecto que permite visualizar la falta de cogobernanza es que no existen nuevas formas organizativas y modelos asociativos fuertemente establecidos desde el gobierno, tampoco existe gobernanza compartida y no ocurre porque no posibilita la participación en actividades públicas, cuenta con escasos canales de interacción sociopolítica y esto impacta en el fomento de la cogobernanza; sin embargo, el semáforo que se muestra en la figura 22 está en amarillo, porque indica que hay posibilidad de generar estos canales y no forzosamente desde el gobierno, también pueden darse desde la sociedad. Tal es el caso de las siguientes organizaciones que desde la sociedad civil impulsan de manera constante y fuertemente su participación para apertura canales participativos con el gobierno: Fundar Centro de Análisis e investigación, es una organización de la sociedad civil (OSC) que promueve los derechos humanos y la corrupción; IMCO (Instituto Mexicano para la competitividad, A.C.) es otra OSC que trabaja temas de anticorrupción, justicia y seguridad, gobierno y finanzas; Lado B, es una sociedad Civil, que tiene un portal de noticias que combate los temas de anticorrupción; Sólo para anticorruptibles, es una asociación de estudiantes multidisciplinaria dedicados a promover el análisis del fenómeno de la anticorrupción, etc.

Al respecto de la importancia de estas OSC, el Entrevistado N.º 5 dijo:

En el 2016 tiene un parteaguas en el municipio [...] había una política de apertura informativa, incluso desde ese entonces se caracterizaba a la ciudad de Puebla por estar en los primeros lugares a nivel nacional, parecía dada por organizaciones de la sociedad civil (Directivo público N.º 5)

De lo anterior se desprende que si bien estos organismos eran quienes validaban las acciones en pro de la transparencia, también era cierto que estas puntuaciones estaban dadas en un grupo de indicadores asociados más que nada a la parte normativa, que estaba muy alejada de una real y verdadera coparticipación ciudadana en la política de transparencia.

**Figura 22: Directriz Participación ciudadana – modo cogobernanza**



Fuente: Elaboración propia con datos de Kooiman (2005); informes de gobierno del ayuntamiento de Puebla (2011-2018) y Entrevistas Directivos públicos (2021).

Por todo lo anterior se puede decir que en términos de Kooiman no estamos ante una cogobernanza (2000), porque esto no representa un mecanismo de correlación entre trabajo colaborativo de las dos partes sociedad y gobierno, los riesgos de que no exista una transparencia proactiva generadora de cogobernanza, puede generar desequilibrios profundos en los grupos con altos grados de desafección social, como los pueblos originarios, la transparencia sin coparticipación solo es un concepto inoperante que no favorece la participación activa de los ciudadanos.

### **3.2.3.3 Directriz espacios de colaboración e innovación y tecnología – modo Cogobernanza**

Al hablar de innovación y tecnología es pertinente remitirse a Pérez (1996) quien señala que han existido 230 revoluciones tecnológicas en 230 años y para los años 2000 lo que tendría que haberse generado son avances en biotecnología, nanotecnología, bioelectrónica, este argumento trasladado al gobierno invita a pensar que en materia de espacios colaborativos, innovación y tecnología, a estas alturas la ciudadanía tendría que estar produciendo su propia información y esta información debería estar transitando de manera fluida entre ciudadanos y autoridades, eliminando todo tipo de desigualdad y reduciendo de esta manera la brecha digital, pero no es así, no se han podido consolidar espacios y procedimientos que posibiliten que la información fluya de manera plena. Entonces a veintiséis años de los planteamientos de Pérez (1996), vemos avances en materia tecnológica, pero que no impactan directamente en la mejora e innovación del gobierno.

En el caso del Ayuntamiento de Puebla se ha tomado como innovación la generación de una plataforma denominada INFOMEX, cuyo principal objetivo es brindar a la ciudadanía respuesta ágil y eficiente para el acceso a la información pública. Con la plataforma también se han implementado tres mecanismos de atención al ciudadano: Chat en línea en tiempo real, la línea telefónica de atención personalizada y el correo electrónico de atención y seguimiento.

Aun así el Entrevistado N.º 5 dijo que el gobierno tendría que replantearse este hecho de ir únicamente a los espacios tecnológicos para poder compartir con la sociedad los informes de gobierno, porque parecen no ser tan inclusivos:

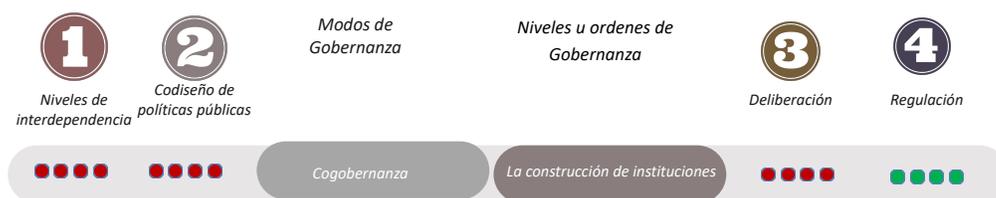
Regresar al origen dar información útil en un lenguaje no gráfico, no bélico, técnico, [...] a un lenguaje ciudadano con todas las vertientes

que eso implica incluso [...] hace un mes se hizo la inversión de una impresora que no había en el Ayuntamiento porque una persona vale [...] reconocemos que mucha de la población en habitantes de Puebla tiene una debilidad visual y esa debilidad visual habla [...] cómo están diseñadas sus políticas públicas desde el propio Sistema Nacional, el sistema o el órgano garante estatal y por lo tanto, el municipio [...] generar una clasificación de las personas con acceso a internet, sin acceso a internet acceso a internet móvil, [...] creo que ese es el gran reto que tiene la transparencia, estos grupos población [...] garantizar un derecho humano pues tiene que establecer las condiciones que no existían en el pasado para nivelarla y hacer que estas personas sean iguales y tengan acceso a la misma oportunidad de información (Entrevistado N.º 5).

Pero proporcionar la información no es el único objetivo de los mecanismos tecnológicos, en realidad se espera que más allá de que el ciudadano esté informado, este tenga la capacidad de decisión e intervención en los asuntos públicos que le afectan de manera directa. Por lo tanto, no hay mecanismo de colaboración, sino sólo mecanismos de rendición de cuentas y estos se limitan a sectores muy particulares, como ya se ha mencionado anteriormente.

Lo más que se ha logrado con este sistema es que se ha mejorado el tiempo de respuesta al ciudadano, también facilita que se generen reportes automáticos y a través de él se pueda señalar qué dependencia, en qué fecha e incluso hora, se gestionó la solicitud (Informes de gobierno Municipio de Puebla 2014-2018), pero insistiendo, esto no es más que parte del proceso de rendición de cuentas y no hay un impacto en la cogobernanza. Por ello en la figura 23 el semáforo se coloca en rojo, porque un sistema informático no garantiza la cogobernanza de Kooiman (2016), además no hay interdependencia, capacidad de acción y toma de decisiones ciudadana.

**Figura 23: Directris espacios de colaboración e innovación y tecnología – modo cogobernanza**



Fuente: Elaboración propia con datos de Kooiman (2005); informes de gobierno del ayuntamiento de Puebla (2011-2018) y Entrevistas Directivos públicos (2021).

También se puede referir en la misma figura 23 que los espacios de colaboración no son suficientes para generar espacios deliberativos e innovación para la colaboración pública, y esto ocurre porque los espacios de regulación existentes son desde arriba hacia abajo, son poco flexibles, y hay un exceso de sobre regulación para incluir la participación social que no forzosamente se ejecutan. Por ello la construcción de soluciones no se cumple según los planteamientos de la cogobernanza de Kooiman (2005), porque no hay capacidad de acción social en los procesos deliberativos para que sean democráticos, participativos o abiertos.

A continuación se abordará el modo Gobernanza Jerárquica.

### 3.2.4 Modo Gobernanza Jerárquica

Para fines de esta investigación se parte del hecho de que aún falta teorización que permita esclarecer las posibilidades y limitaciones del modelo de gobernanza jerárquica y por ello se retoma de Kooiman (2005), quien presenta una aproximación teórica de lo que podría ser. Y a la luz de sus referentes teóricos se hará el análisis transversal desde las directrices: Transparencia y rendición de cuentas; participación ciudadana y espacios de colaboración e innovación y tecnología (véase tabla 13), a fin de identificar si en el Municipio de Puebla la política de transparencia se ajusta a los referentes teóricos de la gobernanza jerárquica.

La gobernanza jerárquica tiene raíces históricas apegadas a un proceso de liderazgo en donde los líderes controlan a los demás. Básicamente es el enfoque de la forma de gobierno tradicional y vertical, en donde logran generarse transiciones, por un lado, pero por otro se generan desequilibrios entre los beneficios y las obligaciones. Así mismo, una de las características que tiene la gobernanza jerárquica es que es redistributiva, lo que la convierte en un mecanismo de solidaridad y coordinación, que posibilita que subsista la jerarquía y que las decisiones se tomen en la cúpula de gobierno, pero a su vez, podría posibilitar una reconfiguración o ajustes para la creación de oportunidades en la solución de problemas (Kooiman, 2005). Por lo tanto, puede comprenderse que en general la forma en la que se han establecido los canales de comunicación y de acción en las entidades gubernamentales en el Ayuntamiento de Puebla, históricamente han sido de corte jerárquico. A continuación, se analizará la Gobernanza Jerárquica desde la directriz transparencia y rendición de cuentas.

#### **3.2.4.1 Directriz transparencia y rendición de cuentas – modo Gobernanza Jerárquica**

En el caso de la gobernanza jerárquica se piensa que la ciudadanía sólo es una receptora de las acciones del gobierno, por ello se asemeja más a un gobierno tradicional con ordenanza vertical. En el caso del Municipio de Puebla, a través de la Coordinación General de Transparencia se han impulsado numerosas acciones que la insertan como una gobernanza jerárquica, esto en términos de Kooiman (2005) representa un acuerdo sobre las reglas y prácticas que habrán de observarse y seguirse a lo largo de dicho proceso y será posible a través de la jerarquía, que se convierte en el medio para que las decisiones se puedan implementar.

Entre las principales acciones que ha emprendido la Coordinación de Transparencia del Ayuntamiento se encuentra la promoción de talleres desde el 2011 (Informes de gobierno 2011-2018), con el objetivo de fomentar en los niños y jóvenes el perfil de

gestores de información, básicamente es para que sepan que existe un organismo que tiene la obligación de proporcionarles la información que requieran sobre el quehacer del gobierno, son talleres abiertos de manera permanente y en el caso particular de los talleres de los niños y la Cátedra Universitaria, las escuelas son las que tienen que solicitar a la Coordinación General de Transparencia que acudan a los centros escolares, pero hasta la fecha todavía no se reciben los frutos de ciudadanos más informados y gestores de información. Por lo tanto, este tipo de acciones se consideran parte de la gobernanza jerárquica (Kooiman, 2005), no hay involucramiento de abajo hacia arriba, porque ni las instituciones educativas, ni los profesores, ni los alumnos pueden participar en la estructuración de los talleres, sólo son meros receptores de las acciones que el gobierno ha decidido implementar.

Es importante mencionar que en los informes de gobierno de 2012 a 2018 se señala al Ayuntamiento de Puebla como el más transparente, en este punto cabe rescatar que desde 2011, el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), ha ido evaluando a Puebla en transparencia presupuestaria. Y pasó de 31 puntos en 2011 a 97 en 2012 y desde 2013 se ha consolidado como el municipio mexicano más transparente. De acuerdo el informe de gobierno de 2015, de 413 municipios evaluados, Puebla logró los mejores resultados en 9 secciones:

- a) Acceso Público
- b) Estructura y datos abiertos
- c) Armonización contable
- d) Poderes y Secretarías
- e) Tabuladores – Plazas
- f) Deuda pública
- g) Recursos Federales
- h) Rubros específicos
- i) Reasignación y excedentes.

Como se puede ver, se hace énfasis en los temas de fiscalización y mejores prácticas de gobiernos locales: en 2012 se le reconoció la elaboración de la versión ciudadana del Presupuesto de Egresos, en 2013 el trabajo en transparencia entorno

a la deuda pública, en 2014 en la elaboración y publicación de la Gaceta Municipal en datos abiertos, y para 2015 se reconoció la mejora en el diseño y contenido del Presupuesto de Egresos Ciudadano. Otro reconocimiento fue referente a su evaluación en el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal (ITDIF-M 2015), otorgado por AREGIONAL S.A. de C.V. Y es importante mencionar que ha ganado otros premios como municipio destacado en transparencia, no sólo ante IMCO y AREGIONAL; también los ha recibido porque cumple con los indicadores que han establecido otros organismos como CIMTRA, INAI, mexicanos contra la corrupción y el ITAIP. Las métricas que establecen estos organismos son tres; transparencia, participación ciudadana y colaboración, que son los pilares del gobierno abierto de la CEPAL (2017).

Aunque es evidente que el municipio integra a sus procedimientos normativos estos ejes, lo cierto es que en materia de transparencia los datos reportados en materia de declaraciones patrimoniales sólo están en función de lo que marca la ley, por ejemplo, si la ley pide reportar los bienes, no obliga a actualizar el valor de los mismos, y este es un ejemplo de que hay muchos recovecos en los que se puede ocultar información de interés para la ciudadanía.

Al respecto, el Directivo Público N.º 3 mencionó:

El acceso a la información fue muy importante para nosotros, todavía no trabajamos con Eduardo Rivera el tema de Gobierno abierto de datos abiertos, eso se manejó hasta Tony Gali, y un logro muy importante para nosotros fue las declaraciones patrimoniales, la rendición de cuentas en ese sentido el decirle al a los ciudadanos 'con este capital entro y con este capital me voy', no era obligatorio en ese entonces [...] hicimos un formato muy sencillo donde se relacionaba solamente el patrimonio de cosas [...] así muy genéricas ya al final el monto del patrimonio, normalmente en una plática tú dices: no es que fulano entró con 100 millones de pesos en su patrimonio ya se enriqueció y ahora tiene 200 millones en 3 años, ¿pues cómo le hizo? [...]. Aquí era lo que nosotros digamos el monto global es el que se les queda a los ciudadanos ese dato se los vamos a dar y fue un logro ver que el presidente municipal, todos sus secretarios, sus directores y hasta jefes de departamento los fuimos

escalando, en los 3 años subieron la versión pública de sus declaraciones patrimoniales y logramos que 2 regidores lo hicieran también, hubo los demás dijeron 'ni me vengas a ver no te voy a dar esa información, ¿qué le importa al ciudadano que tengo?'. Cuando son electos, [...] pero pues nos dijeron sí [...] esos 2 ejercicios fueron importantes para generar confianza en el ciudadano (Directivo Público N.º 3).

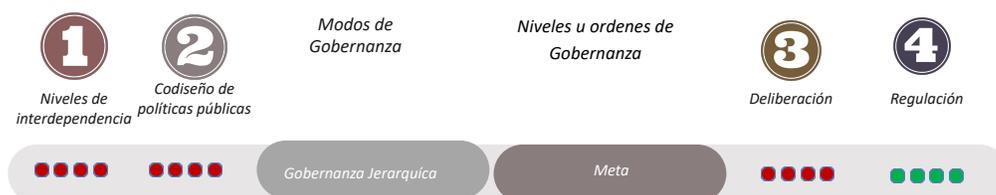
Con lo que puede verse que la información no está del todo clara y finalmente ven la transparencia como el simple hecho de brindarle algo de información al ciudadano y que este se sienta satisfecho por ver datos en el portal del gobierno.

Puede verse también que no hay una transparencia en tiempo real, muchas veces quedan cerradas por lapsos largos las arterias vehiculares más importantes, y son los ciudadanos quienes descubren el cierre y buscan alternativas para movilizarse, esto afecta las unidades productivas (escuelas, comercios, industrias, transporte, etc.) y el ayuntamiento simplemente no atiende este factor tan importante tomando una actitud preventiva. Por lo tanto, siguen persistiendo los elementos de la gobernanza jerárquica que señala Kooiman (2005), porque la ciudadanía termina acatando las decisiones del gobierno, sin que intervenga en las determinaciones que ineludiblemente le afectan.

Otra de las acciones que ha desarrollado la Coordinación General de Transparencia Municipal de Puebla es la campaña de fortalecimiento a las unidades administrativas de acceso a la información, que consisten en brindar talleres de fortalecimiento e instrucción del espectro normativo; así como de los procesos de acceso a la información, para brindar un servicio más óptimo en sus áreas de responsabilidad y para informales la manera en la que se presentaría la información para la publicación en el portal electrónico del gobierno municipal (Gobierno del ayuntamiento de Puebla, 2011-2018). Y nuevamente estas acciones se insertan en la gobernanza jerárquica, limitando las acciones en pro de la transparencia, sólo a cursos formativos que no tienen referentes inclusivos hacia la sociedad.

Otro elemento que la Coordinación de Transparencia del Ayuntamiento poblano considera un factor clave en su proceso hacia la transparencia y la rendición de cuentas es que colaboró con el IFAI para garantizar el acceso a la información pública del Municipio mediante medios electrónicos, de esta manera se habilitó una versión ciudadana del presupuesto de egresos en la sección “Transparencia del portal electrónico del Municipio” y se incluyeron tres medios de atención ciudadana: Chat en línea en tiempo real, la Línea Telefónica de Atención Personalizada y el Correo electrónico de atención y seguimiento, con lo que se atiende de manera inmediata las solicitudes de información ciudadanas (Informes de gobierno 2015-2018). Esto coadyuva al fortalecimiento de la transparencia y se convierte en un referente de inclusión, porque posibilita la escucha activa de las necesidades sociales, pero no implica trasladar esas demandas al ámbito decisorio. De este modo queda constancia de que hay mecanismos de incorporación social, pero quedan limitados a ese espacio de atención. Tal como se muestra en la figura 24.

**Figura 24: Directriz transparencia y rendición de cuentas – modo Gobernanza Jerárquica**



Fuente: Elaboración propia con datos de Kooiman (2005); informes de gobierno del ayuntamiento de Puebla (2011-2018) y Entrevistas Directivos públicos (2021).

Para ilustrar este argumento se tiene que por esos tres canales de atención ciudadana se recibieron, de acuerdo con el primer informe de gobierno de Antonio Gali (2014), 24 denuncias contra servidores públicos Municipales y hasta este momento no hay evidencia de algún funcionario procesado o separado de sus funciones. Entonces ¿en qué plano queda la atención ciudadana?, ¿debe la ciudadanía conformarse con emitir su queja? Evidentemente no, las denuncias,

quejas o solicitudes ciudadanas deben tener un eco y tener un referente que posibilite al ciudadano verificar que fue atendido en su totalidad y que así mismo se observen cambios en la manera de gobernar, tal vez disminuyendo los incidentes o bien, incorporando claramente a la palestra pública las sanciones y procesos a los que son sometidos los funcionarios que no han desempeñado de manera honesta y responsable sus funciones. Por lo tanto, de acuerdo con Kooiman (2006) tal como se puede apreciar en la figura 24, hay leyes que han favorecido la consolidación de mecanismos para que el ciudadano se queje, o manifieste su punto de vista, pero queda sólo en ese plano, porque la información que el gobierno hace llegar, tal como dijo el Directivo Público N.º 3, está, por llamarle de alguna manera, filtrada.

Por todo lo anterior, en la figura 24 se observa que en materia de transparencia no existe una interdependencia, las acciones siguen siendo jerarquizadas y la sociedad sólo se convierte en una receptora de acciones, en este sentido no se puede tampoco hablar de una gobernanza jerárquica, porque para que esta condición pudiera darse, tendría primero que romperse con el modelo tradicional, y el ciudadano, no sólo tendría que hacer solicitudes de información, que es en dónde está limitado su margen de acción en la transparencia; sino que debería de participar también en el diseño de políticas en materia de fomento a la transparencia, por lo tanto, todo sigue siendo desde la centralidad del gobierno, es decir, nada que ver con los preceptos de la gobernanza jerárquica que propone Kooiman (2005).

La existencia de un Comité Ciudadano es lo más cercano que se tiene en el Ayuntamiento de Puebla para hablarse de canales de deliberación y de una gobernanza jerárquica. Sin embargo, ya se vio que su existencia no garantiza ni representa los intereses ciudadanos, ya que su margen de acción está totalmente limitado por la misma normativa, mientras que los procesos de deliberación son nulos. El sistema está jerarquizado en un proceso regulatorio que se observa claramente en los tipos de programas y proyectos que impulsa, porque no constituyen canales o puentes colaborativos entre el gobierno y la sociedad.

Por lo tanto, desde la teorización de Koiman (2000) la normativa es buena, pero tampoco logra consolidar a la gobernanza jerárquica y mucho menos lograr una meta gobernanza que consiste en que la jerarquía fluya de abajo hacia arriba, logrando sociedades más comprometidas, colaborativas y gobiernos más accesibles.

A continuación, se analizará la directriz participación ciudadana desde el modo Gobernanza Jerárquica.

#### **3.2.4.2 Directriz Participación ciudadana – modo Gobernanza Jerárquica**

Dentro de la Gobernanza jerárquica, una de las premisas es que el gobierno emprenda acciones que fomenten la participación ciudadana, es decir, se trata de un proceso formativo hacia la sociedad, en donde el ciudadano aprenda cuáles son los mecanismos para acceder a la información pública y para externar sus inconformidades y también a participar en los asuntos públicos que le impactan de manera directa. En este sentido, la Coordinación General de Transparencia se ha enfocado en generar proyectos de capacitación ciudadana, por llamar de alguna manera a los talleres de transparencia para niños y a los Proyectos Jóvenes Promotores de la transparencia (2011) y Cátedra Universitaria (2012). Con estos proyectos se ha capacitado a los jóvenes en materia jurídica - normativa, en protección de datos personales y acceso a la información pública del gobierno. Sin embargo, las capacitaciones sólo se han orientado a la forma de solicitar información y a conocer las normas, pero no hay nexos para que haya una participación activa en la toma de decisiones gubernamentales, por lo tanto, no puede hablarse de gobernanza jerárquica, porque desde el planteamiento de Kooiman (2000), implicaría que la norma sea aplicada y la sociedad pueda contribuir con sus propuestas a mejorar o brindar soluciones públicas, generando así una cooperación que coadyuve a mejorar los procesos.

En buena medida las acciones emprendidas a favor de la transparencia fueron más a nivel legal y regulatorio, al respecto el Directivo Público N.º 3 dijo:

Durante el 2014 al 2018, incluyendo a Tony Gali de 2014 a 2016 y a Luis Bank de 2016 a 2018, fue la estrategia de invertir más en el tema de transparencia, de invertir más en el tema del personal de rendición de cuentas. Creo que sí fue un avance significativo por la propia necesidad de cumplir con la ley; de hecho, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla tuvo que modificar precisamente en su estructura y todas sus facultades porque estaba quedando corto a las necesidades del Gobierno de la Ley General de Transparencia. Antes llamada Comisión Estatal de Transparencia, ahora tuvo que cambiar no sólo la denominación de su nombre; si no del concepto, tal cual de lo que tenía que regular, porque no sólo era de la transparencia, eran los datos personales y para ello requieres recursos económicos recursos institucionales capacitación y personal adiestrado entonces eso fue la mayor inversión que se hizo en el municipio de Puebla (Directivo Público N.º 3).

De lo anterior se desprende que se cumple con la gobernanza jerárquica propuesta por Kooiman (2005), pero sólo a nivel regulatorio y estas regulaciones fueron obligadas, como parte del cumplimiento a una solicitud de carácter nacional, no tanto porque a nivel ayuntamiento se tuviera la intención de tener una claridad en la rendición de cuentas y más aún, ser incluyentes con la participación ciudadana.

En ese plano, podría considerarse que los Consejos Municipales de Participación Ciudadana surgen, al amparo también de esa reglamentación como instrumentos de promoción a la participación ciudadana. Estos organismos los coordina el Instituto Municipal de Planeación, básicamente tienen naturaleza jurídica de órganos de promoción y gestión social y sus obligaciones normativamente son coadyuvar al cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados; promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social y proponer al Ayuntamiento la creación o modificación de actividades, acciones, planes y programas municipales (Ayuntamiento de Puebla, 2020).

No obstante estas funciones sólo están esgrimidas en los documentos constitutivos, pero no hay una congruencia con lo que ocurre en realidad, ya que son propuestas de estos Consejos, pero no están engarzadas al plan municipal, ni a las política o proyectos del municipio; esto puede constatarse en el plan municipal de desarrollo y en las actas de sesión (Gobierno del ayuntamiento de Puebla 2011-2018), en dónde claramente se advierte que las propuestas que se generan en las sesiones no están vinculadas a las acciones y políticas emprendidas por el gobierno. Ante esto las acciones evidencian que no existe una Gobernanza Jerárquica, pues lo que se hace es invitar a los ciudadanos a sumarse, pero las decisiones públicas se siguen tomando desde arriba y dejan sólo a nivel discursivo la interacción ciudadana para colaborar o coadyuvar a la autogestión de sus propios proyectos (Ver figura 25).

**Figura 25: Directriz participación ciudadana – modo gobernanza Jerárquica**



Fuente: Elaboración propia con datos de Kooiman (2005); informes de gobierno del ayuntamiento de Puebla (2011-2018) y Entrevistas Directivos públicos (2021).

En cuanto a interdependencia, en la figura 25 se observa que no existe, la interdependencia implicaría una relación cercana entre la estructura gubernamental y el ciudadano. Sin embargo, lo que hay en el ayuntamiento de Puebla es que el gobierno es quien determina el flujo de políticas de transparencia que se implementan desde el gobierno, hay poco espacio para una deliberación pública sobre las decisiones, el papel de los órganos ciudadanos esta sesgado y subyugado a la regulación, lo que impide procesos naturales de gobernanza y por lo tanto no puede hablarse de una gobernanza jerárquica.

El Comité Ciudadano para la Transparencia, surge también con el argumento de que será un órgano promotor de la participación ciudadana. Este órgano depende de la Coordinación General de Transparencia y a diferencia de los Consejos Ciudadanos, este Comité pasa por la aprobación del Cabildo, lo que le dota de una naturaleza jurídica más fortalecida. Sin embargo, al igual que ocurre con los Consejos de Participación, sus competencias en la práctica, están muy limitadas, tal como se puede apreciar en las actas de las sesiones del Comité, hay propuestas de los representantes ciudadanos, pero en realidad no se aplican. Esto se puede constatar en las actas de sesión del Comité Ciudadano para la Transparencia, vigentes en su página electrónica (Comité Ciudadano para la Transparencia 2008-2020). Por lo tanto, lo que pareciera un gran avance en materia de participación ciudadana y transparencia, se opaca ante las limitaciones del Comité, quien tiene voz, pero no tiene voto en las Asambleas, por lo tanto, no puede representar debidamente a la sociedad. De lo que se desprende que no hay Gobernanza Jerárquica (Kooiman, 2005), estamos ante organismos que operan desde la directriz de la presidencia municipal y que dejan espacio a unos cuantos ciudadanos para que existan normativamente, pero cuya opinión y representación de los intereses de la sociedad, se encuentran acotados y en cierto sentido, nulificados al momento de asentarse en las actas.

### **3.2.4.3 Directriz espacios de colaboración e innovación tecnológica - modo Gobernanza Jerárquica**

Hablar de innovación implica que haya un proceso de incorporación de valores y dinámicas vinculados con el gobierno abierto que impacten en el impulso a la Participación ciudadana, esto implica que surjan laboratorios de innovación, que son espacios donde personas con distintos conocimientos, habilidades y diferentes grados de especialización académica y/o práctica, se reúnen para desarrollar proyectos. A partir de este proceso colaborativo e innovador se espera que haya surgimiento de redes digitales que impulsen procesos de innovación ciudadana

encargados de configurar espacios dedicados a abordar problemas públicos tradicionales de forma innovadora y con una pluralidad de actores, técnicas y enfoques (Criado, Rojas y Silván, 2017).

En el caso del Ayuntamiento de Puebla, durante el mandato de Antonio Gali (2014-2015), se entregaron equipos de cómputo a las Juntas Auxiliares, esta acción se basó en las estrategias transversales de su plan de desarrollo 2014-2018. Con la consigna de bienestar equitativo, también favoreció la prestación de trámites y servicios públicos en las zonas de mayor marginación. De este modo su gestión se caracterizó porque impulsó las acciones que, según él, fomentarían el fortalecimiento de la gobernabilidad y la gobernanza, al promover un trabajo colaborativo con actores políticos y sociales del Ayuntamiento.

Y, en esa misma línea, también dio un impulso para fortalecer y ampliar los instrumentos existentes en materia de transparencia para implementar nuevas herramientas tecnológicas garantes del acceso a la información. Al respecto el Directivo Público N.º 5 dijo estar de acuerdo en que es imperante innovar en el proceso de transparentar los procedimientos hacia el ciudadano desde el uso de la tecnología y comentó:

Tenemos que ir innovando en el camino. Otro gran reto y proyecto que tiene la coordinación desde antaño son todos los temas de accesibilidad en línea uno es el chat que es un tipo WhatsApp para digamos esta forma con tecnología propia en donde hay una persona del otro lado del ordenador que tiene una pregunta, entra en nuestro portal de la capital o en específico de Gobierno abierto está el icono del chat y va a tener un contacto directo con otra persona, un compañero dentro de la coordinación que estará contestando en tiempo real. Tenemos su gran ventaja o la gran digamos área de oportunidad que tiene es la incorporación de la inteligencia artificial en el proceso, porque hay muchas preguntas que ya son repetidas, entonces podríamos estar programando un tipo de en qué podía hacer más ágil en la respuesta o incluso tener a estar contestando simultáneamente 5 o 6 chats al mismo tiempo, a través de la inteligencia artificial. O lo que estamos contestando el día de hoy, que es uno o 2 ciudadanos o 2 personas al mismo tiempo, por la capacidad humana, el tema del correo electrónico es igual, que es

parte de la accesibilidad y la vía telefónica que también sigue teniendo digamos su demanda en el del Ayuntamiento, todo, vuelvo a insistir que puede estar íntimamente relacionado con el avance de la inteligencia artificial (Directivo público N.º 5).

No obstante, en las acciones y los argumentos que se han presentado, se encuentra una confusión, dado que los avances en tecnología e innovación (es decir, entregar equipos, o tener mayor inteligencia artificial al servicio del ayuntamiento), no implican garantizar derechos y condiciones de igualdad para que la información pública consolide la vía hacia cambios necesarios en la gestión, tampoco garantizan que se resuelvan los problemas públicos. Para ello y para consolidar una verdadera gobernanza se requiere involucrar debidamente a diversos actores sociales que cuenten con recursos intelectuales, profesionales, actitudinales, etc., de los que el gobierno no dispone, y que de esta manera pueda generarse un trabajo colaborativo y enriquecedor a favor de las soluciones a los problemas públicos. Por lo tanto, no se puede hablar de una gobernanza jerárquica, tal como se muestra en la figura 26, porque no hay interdependencia (Kooiman, 2005), la comunicación fluye sólo como información muy puntual y no incorpora al ciudadano en el codiseño de las políticas públicas. Por otro lado, en el ámbito deliberativo, se escucha a los representantes de los ciudadanos que pertenecen a algunos de los organismos creados con fines de transparentar procesos, pero no tienen voto en las decisiones de impacto social, por lo que todo queda a nivel regulativo.

**Figura 26: Directriz espacios de colaboración e innovación y tecnología – modo Gobernanza Jerárquica**



Fuente: Elaboración propia con datos de Kooiman (2005); informes de gobierno del ayuntamiento de Puebla (2011-2018) y Entrevistas Directivos públicos (2021).

En el deber ser, las personas deberían estar bien informadas y tener el entusiasmo para colaborar con sus habilidades, conocimientos, experiencias, información para el diseño de las políticas públicas, y, por su parte, también en el deber ser, la Coordinación General de Transparencia estableció mecanismos institucionales para hacer uso de la tecnología y conectarse con los ciudadanos. Pero lo que ha ocurrido es que no se ha logrado colaboración, una participación abierta, porque a pesar de que existen herramientas de comunicación interactivas como los sitios públicos o redes sociales, todavía no ha logrado consolidarse un proceso colaborativo y estrecho entre el gobierno, los ciudadanos y las organizaciones privadas. Y esto es fundamental en materia de innovación y tecnología, porque esta interacción posibilita mayor productividad, información y legitimidad, porque los ciudadanos y las organizaciones privadas poseen las habilidades para transformar los recursos; cocrear valor público y consolidar una ciudadanía más activa.

Pero al mismo tiempo debe pensarse que la innovación también implica inclusión, como lo comentó el Directivo Público N.º 5, que el ayuntamiento debe tener clarificada una clasificación de las personas que tienen acceso o no al internet o estos medios móviles y digitales; y de las personas que enfrentan alguna dificultad para acceder por esas vías a la información pública, porque el gobierno debe garantizar el derecho humano de acceso a la información y para ello

tiene que establecer las condiciones que no existían en el pasado para nivelarla y hacer que estas personas sean iguales y tengan acceso a la misma oportunidad de información (Directivo Público N.º 5).

Por lo tanto, los gobiernos no pueden seguir confundiendo la innovación con el e-gobierno y la entrega de equipos de cómputo, si bien es cierto que hay que reducir la brecha digital, también falta trabajo para reducir las condiciones de desigualdad porque todo sigue funcionando de manera jerárquica y vertical, porque no se han diseñado las condiciones que permitan a los ciudadanos tomar decisiones a partir de la información pública en espacios colaborativos y deliberativos, los gobiernos

tienen la responsabilidad de construir canales de participación ciudadana vinculantes.

En la figura 26 se observa que no existe una gobernanza jerárquica (Kooiman, 2005), porque hay pocos mecanismos de interacción democrática y de legitimidad. Por lo tanto, evidentemente este es el esquema de gobierno tradicional unidireccional dentro de la estructura gubernamental que no consolida participación activa desde abajo; sino un modelo clásico con jerarquía direccional y regulativa que está lejos de una Gobernanza Jerárquica.

### **3.2.5 Modo Gobernanza Mixta**

En el planteamiento de Kooiman (2005) este modo de gobernanza es el menos trabajado, básicamente lo concibe como “la solución de problemas sociopolíticos (colectivos) y la creación de oportunidades colectivas en situaciones complejas, dinámicas y diversas, son desafíos públicos y también privados, gubernamentales, pero también del mercado” (Kooiman, 2005, p.70). Esta propuesta de gobernanza se orienta a que existan responsabilidades compartidas, coacuerdos y que, en este proceso, por un lado, surjan soluciones y respuestas a los problemas públicos, y por otro, que haya un nicho de oportunidad para crear oportunidades sociopolíticas combinadas entre lo público y lo privado.

Por lo tanto, implica una sociedad más organizada, con intereses comunes y amplios que acompañen los procesos gubernamentales, en dónde las normativas rijan de manera adecuada el proceder de todos los actores que se encuentran inmersos en el proceso decisorio y de atención social. De lo anterior se desprende que la gobernanza mixta es una gobernanza multinivel, en donde para gobernar se necesita más que el gobierno, se necesita de la sociedad y otras entidades privadas, por ello los niveles de interdependencia y diseño de políticas están en rojo ya que no hay sinergia consolidada ni evidencia de una gobernanza mixta.

### 3.2.5.1 Directriz transparencia y rendición de cuentas - modo Gobernanza mixta

En el caso de la Coordinación General de Transparencia del Ayuntamiento de Puebla, ya se han mencionado algunos matices dentro de los otros modos de gobernanza, tal vez como aproximaciones a la misma; sin embargo, no hay rasgos de Gobernanza Mixta en el caso de la directriz de transparencia, como se puede visualizar en la figura 27.

**Figura 27: Directriz transparencia y rendición de cuentas – modo Gobernanza mixta**



Fuente: Elaboración propia con datos de Kooiman (2005); informes de gobierno del ayuntamiento de Puebla (2011-2018) y Entrevistas Directivos públicos (2021).

Como ya se mencionó, la transparencia y la rendición de cuentas municipal, bajo la óptica de la gobernanza mixta propuesta por Kooiman (2005), requiere de integración de nodos de participación, sin línea de mando establecidas o direccionadas, porque lo que se busca es una línea flexible que incorpore intereses sociales y acciones de la sociedad. Y en este punto sería conveniente señalar que de alguna manera la transparencia en tiempo real podría abonar a la consolidación de una gobernanza fortalecida; pero al existir lagunas en la presentación de información, como lo dijo el Directivo público N.º 3:

La ley de transparencia dice se lo das a quien sea, sin investigar y sin preguntar para qué la quiere el ciudadano la está necesitando lo único que te limites la información confidencial o reservada y muchas veces las reservas se hacen por miedo (Directivo público N.º 3).

El modelo se torna inoperante, por ello se considera que falta consolidar canales o vías por los que la sociedad civil no sólo se informe de la declaración patrimonial de los servidores públicos, sino que tenga información clara del ejercicio presupuestal, como por ejemplo las contrataciones públicas y de este modo se conviertan en un ancla anticorrupción.

Es importante señalar que si bien es cierto que Puebla ha sido condecorada y reconocida como un gobierno transparente por los mecanismos implementados para hacer más sofisticada su transparencia y rendición de cuentas (informes del gobierno 2014-2018), sólo son mecanismos normativos que no tienen un impacto social en el real involucramiento de la sociedad civil, pues los canales de difusión siguen siendo acotados y las condiciones de desigualdad social tampoco posibilitan equidad en el acceso a la información pública.

Así mismo, revisando los mecanismos de fortalecimiento a la acción ciudadana, estos están acotados a un sector particular, los talleres y los cursos están diseñados para los funcionarios, para los universitarios y para las escuelas que lo soliciten, pero no toda la población tiene las condiciones para conocer y para acceder a los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Y ante estas características se ve la falta de coincidencia con los postulados de la gobernanza mixta propuesta por Kooiman (2005), quien apunta hacia una acción ciudadana más amplia y organizada.

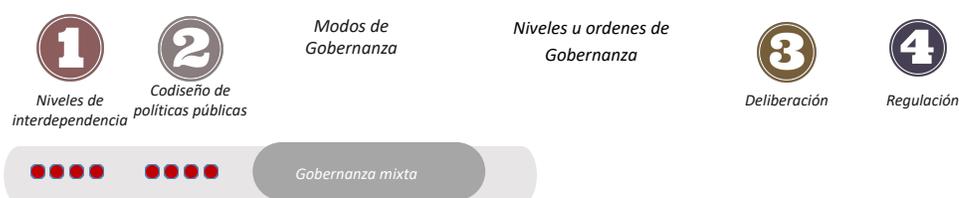
A continuación se analizará la directriz participación ciudadana desde el modo de gobernanza mixta.

### **3.2.5.2 Directriz Participación Ciudadana – modo Gobernanza Mixta**

En lo concerniente a la directriz participación ciudadana, no logra apreciarse gobernanza mixta en las acciones emprendidas por el Ayuntamiento de Puebla, porque aun cuando se han integrado organismos para brindar un matiz incluyente

en materia de difusión de las acciones del gobierno, lo cierto es que en la práctica no hay vestigios ni en las actas, ni en las acciones, de que las propuestas que podrían emanar del cuerpo de representantes ciudadanos (los Consejos de Participación Ciudadana y el Comité Ciudadano por la transparencia) sean tomados en consideración a la hora de tomar decisiones para resolver problemas públicos. Esto se representa en la figura 28.

**Figura 28: Directriz Participación ciudadana – modo Gobernanza mixta**



Fuente: Elaboración propia con datos de Kooiman (2005); informes de gobierno del ayuntamiento de Puebla (2011-2018) y Entrevistas Directivos públicos (2021).

Por lo tanto, tampoco hay algún nivel de gobernanza en la solución de problemas y en ámbito de la creación de oportunidades, queda todo resumido a un compendio normativo sin ejecución. Y en la construcción de oportunidades tampoco aplica la gobernanza mixta al dejar fuera de todo ámbito decisorio a la participación ciudadana.

Por ello la participación ciudadana engarzada un comité ciudadano no contribuye a una gobernanza mixta porque para lograrlo se requieren niveles de interdependencia, además, es pertinente involucrar a la sociedad en el diseño de políticas que le impacten de manera directa.

A continuación se analizará la directriz espacios de colaboración e innovación tecnológica con el modo gobernanza mixta.

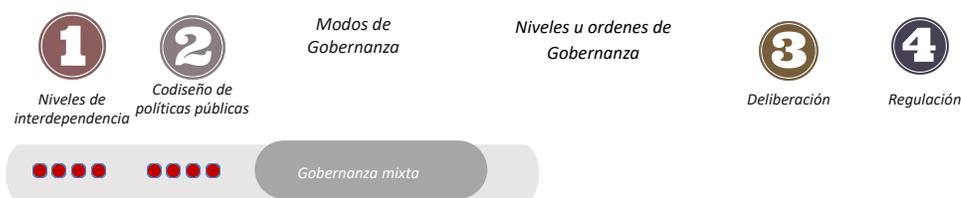
### **3.2.5.3 Directriz espacios de colaboración e innovación y tecnología modo Gobernanza Mixta**

Como ya se mencionó, el modo de gobernanza mixta requiere un trabajo colectivo y colaborativo de todos los involucrados en los asuntos públicos, se busca la proactividad social y que no sólo la sociedad se convierta en receptora de acciones de gobierno. En el caso de la generación de espacios de colaboración e innovación tecnológica lo que falta es el establecimiento de canales que potencien gobernanza mixta, no se trata sólo de difundir, sino que el ciudadano pueda colaborar en temas nodales y no sólo tener a su alcance la información, que, dicho sea de paso, también se encuentra controlada en algunas de sus formas.

En todo caso lo que se observa es que, en la mayor parte de las ocasiones, los dirigentes de primera línea o tomadores de decisiones, han construido la oficina gubernamental de transparencia en función de valores individuales y no de valores organizacionales e institucionales, lo que da como resultado que los objetivos organizacionales de la dependencia no se alcancen y que los ciudadanos no puedan acceder a la información pública, consolidándose de esta manera un orden vertical, poco flexible y tradicional.

En la figura 29 se aprecian en rojo los niveles de interdependencia, no existen, tampoco hay políticas públicas que posibiliten la gobernanza mixta ni tampoco existen niveles de gobernanza en solución de problemas, construcción de gobernanza y menos se puede hablar de nivel meta, simplemente la Gobernanza mixta no tiene ninguna presencia.

**Figura 29: Directriz espacios de colaboración e innovación y tecnología – modo Gobernanza mixta**



Fuente: Elaboración propia con datos de Kooiman (2005); informes de gobierno del ayuntamiento de Puebla (2011-2018) y Entrevistas Directivos públicos (2021).

### 3.2.5.4 Epilogo la Gobernanza en la política de transparencia del ayuntamiento de Puebla

Para concluir, se puede señalar que lo vital, para Kooiman (2000), es garantizar una gobernanza informada, que posibilite la generación, o en todo caso, la adaptación de redes que fortalezcan la acción democrática. Lo que se aprecia que no hay un tipo de gobernanza de Kooiman, únicamente canales normativos, en donde los instrumentos más utilizados para consolidar al gobierno y sus acciones son las leyes de la transparencia y acceso a la información, impulsados como principios de toma de decisiones y promotores de participación social incluyente.

Así mismo, los programas gubernamentales se presentan como la principal acción pública, pero esto no constituye una gobernanza, sino que básicamente los espacios de participación se convierten en espacios de comunicación de las decisiones y acciones del gobierno, quien termina generando condiciones clientelares usando los programas para fortalecer su liderazgo, ante la nulidad de mecanismos de verificación ciudadana de acceso a la información.

Ahora corresponde analizar la política de transparencia del ayuntamiento de Puebla a través del enfoque de la tipología de las Políticas Públicas de Lowi y Wilson.

### **3.3 POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA EN EL AYUNTAMIENTO DE PUEBLA A TRAVÉS DEL ANÁLISIS DE LA TIPOLOGÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

La tipología de las políticas es una propuesta teórica cuyo desarrollo inició 1964, cuando Lowi (1964) estableció los tipos de políticas clásicas dividiendo las políticas públicas en tres categorías: distributivas, redistributivas y reguladoras y más tarde añadiría el tipo de política constituyente. La trascendencia de Lowi (1972) fue que señaló las relaciones que se establecen antes y durante el proceso de generación de la política pública y que esto afecta de alguna manera en el proceso de elaboración e implementación. Por tanto, se trata de una herramienta que va más allá de la descripción para adentrarse en los procesos de las dificultades, proporcionando información útil a los decisores públicos para la resolución de problemas. Posteriormente, Wilson (1995) enriqueció este planteamiento teórico agregando a la tipología dos elementos clave para el análisis de la política pública: la difusión o concentración de sus costes y beneficios.

De esta manera, ambas propuestas se conjugan respondiendo a las críticas recibidas en torno a la dificultad para asignar ciertas políticas a alguna de sus categorías, ya que Wilson (1995) señaló que los costos o beneficios eran los que diferenciaban y matizaban la tipología de Lowi (1972). Wilson (1995) organiza las políticas y los procesos políticos que se derivan de ellas observando en qué medida los costes y los beneficios de una política se concentran en un solo interés particular o se extienden a la mayor parte de los individuos o intereses colectivos.

De todo esto puede destacarse que la riqueza de la tipología de Lowi (1964, 1972) y Wilson (1995) es que coadyuva al fortalecimiento de la implementación de las políticas públicas, porque desde esta tipología pueden analizarse los elementos

cambio, control y cumplimiento, que son la clave de la implementación exitosa de las políticas públicas.

A partir de esta tipología propuesta por Lowi (1992) y la tipología costos y beneficios planteados por Wilson (1980) se analizarán la política pública de transparencia del Ayuntamiento de Puebla, desde las directrices: Transparencia y rendición de cuentas, Participación Ciudadana y Espacios de colaboración e innovación y tecnología (Tabla 13).

A continuación, se presenta el análisis de la Directriz transparencia y rendición de cuentas a través del análisis de la tipología de las políticas públicas

### **3.3.1 Directriz transparencia y rendición de cuentas - tipología de análisis de las políticas públicas**

Desde el planteamiento de Lowi (1992) la teoría política puede brindar los primeros referentes para contextualizar el análisis de las políticas pública, en función de la coerción que parte del hecho de que existen diferentes formas de vinculación en la arena política, que llevan a un proceso de negociación para dar pauta a la solución de los problemas públicos. En este caso se habla de un intercambio de costos beneficios que impacta por un lado en la negociación de los agentes gubernamentales, y por otro, en el impacto que tienen las políticas públicas para resolver los problemas de la comunidad. Mientras Wilson (1980) concentra su análisis a partir del planteamiento ¿quién se beneficia? y ¿quién asume los costos? Focalizando su planteamiento en costos y beneficios y si están distribuidos o concentrados. Partiendo de este vector analítico se esgrimen los componentes de la Política de Transparencia del Ayuntamiento de Puebla.

#### **3.3.1.1 Transparencia**

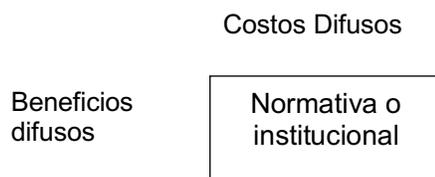
Hablar de transparencia como se concibe en el Ayuntamiento de Puebla, remite a la definición de Ugalde, quien menciona que la transparencia, consiste en la

apertura de la información de las organizaciones (burocráticas y políticas) a la observación pública mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. (Ugalde, 2011, p.132); y desde esta perspectiva teórica, la Política de Transparencia impulsada en el Ayuntamiento de Puebla, se enfoca en precisar el quehacer de todas las unidades administrativas que conforman la Coordinación General de Transparencia, quien funge como un órgano garante de la difusión y promoción de buenas prácticas para el acceso a la información (Puebla Capital, 2019).

Para analizar la política de transparencia desde la tipología de Lowi (1992) y Wilson (1980) nos remitiremos a una de las primeras tablas analizadas, la tabla 3, en donde logran apreciarse los referentes teóricos en la clasificación de Lowi (1992) - distributivas, redistributivas, regulativas y constituyentes / mayoritarias- y las directrices (costos – beneficios) de Wilson (1980).

En la figura 30 se esquematiza que la política de transparencia del ayuntamiento de Puebla corresponde a una política normativa o constitucional. Esto ocurre porque se enmarca en las reformas al artículo 6 constitucional, por lo tanto, todos los municipios se armonizan y homologan sus legislaciones a ella. Las normas son las que marcan la pauta de estas políticas públicas. Por lo tanto, se tiene que el ayuntamiento de Puebla, la política de transparencia y los organismos que de ella emanan (la Coordinación de Transparencia y la Contraloría) son regidos por instrumentos normativos, con funciones claramente especificadas; y por este rasgo en la tipología de Lowi (1992) se clasificará en normativa institucional.

**Figura 30: Transparencia, normativa o institucional**



Fuente: Lowi (1992) y Wilson (1980)

Lowi (1992) señala que una decisión siempre termina repercutiendo a otro grupo que no forzosamente ha sido considerado a la hora de implementar una política, por lo tanto la Política de Transparencia del Ayuntamiento de Puebla se inserta en una política normativa con efectos indirectos, y estos ocurren porque no sólo los partidos se benefician de ella, pues existen otros actores, como la propia sociedad, que también se benefician de una política de transparencia, porque a partir de ella puede recibir mejores beneficios del gobierno, al tiempo que puede ejercer un mejor seguimiento de las acciones que afectan a la sociedad, y para Wilson (1980) se concentra en una política mayoritaria con costos y beneficios difusos. Porque es una política que tiene como finalidad impactar a toda la población. El Directivo público N.º 5 define a la transparencia como la vitrina pública.

Una actividad constante y permanente del Gobierno, de la cosa pública. Es hacer público su quehacer diario, que puede estar reducido al publicar solamente salarios. Para los funcionarios públicos transparencia es la actividad permanente de hacer o de colocar en la vitrina pública la información que es generada y procesada o recibida por el sujeto obligado (Directivo público N.º 5).

En el Ayuntamiento de Puebla, de acuerdo con el tercer informe de gobierno 2017, se esperarían incrementos año con año en materia de solicitud de información pública, pues es la forma en la que la sociedad puede incorporarse al proceso de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, no ocurrió así, las cifras reflejan una baja considerable del periodo 2011-2014 al periodo 2014-2018, en dónde se pasó de 4,017 solicitudes de información, a 2,925. Y aún con esta disminución, el

beneficio es difuso (Wilson, 1980), en tanto que el procedimiento normativo parecería fomentar que la mayor parte de la sociedad se beneficie de un proceso de transparencia y rendición de cuentas.

Sin embargo, existe una baja participación y un marcado desinterés en los asuntos públicos, por lo que este es un tema de baja gestión (Wilson, 1970), debido a que los cambios y las decisiones se toman, como lo indica la normatividad, en un grupo reducido, lo que implica acciones muy concretas e incluso orientadas a responder de manera muy puntual a intereses particulares. En este caso el proceso de acceso a la información pública todavía tiende a ser engorroso, lo que resta ímpetu al proceso, y por consiguiente lo complicado del procedimiento inhibe la participación social y de otros actores, tal como se muestra en los datos reportados en los informes de gobierno 2011-2018. El ejemplo que comparte el Directivo público N.º 1, sobre el manejo de la información permite entender que los procesos de transparencia están supeditados a un cumplimiento y no a una política de informar debidamente al ciudadano.

En una ocasión un ciudadano hizo cerca de 100 preguntas al área de servicios públicos y [...] comentaba el director, 'es toda la tesis, ¡le estoy haciendo la tesis! [...]el proyecto que pide costó mucho dinero'. ¿algo salió de tu bolsa? [...] Esto muestra el deseo de poder detener la información. Les causa miedo soltarla (Directivo público N.º 1)

Partiendo de lo anterior, Majone (1991) analizado por Subirats (2001), señala que el tipo de política marca el tipo de beneficios, lo que coincide también con la postura de Wilson (1973). Por lo tanto, la política de transparencia se presenta como una política mayoritaria, en la que normativamente se estipula que los beneficios y los costos son difusos, porque fueron producto de políticas mayoritarias, en las que los beneficios llegan a todos los partidos políticos, pero también a la ciudadanía en general, aquí no hay nadie que resulte afectado negativamente o perjudicado; por el contrario, a todos les beneficia esta política, siempre y cuando cumpla con los parámetros para poderla aplicar y que no sólo quede en una estipulación normativa.

En este sentido, al hablar del proceso de incorporación de la sociedad lo que se tiene en el Ayuntamiento de Puebla es que hay un proceso de capacitación ciudadana para incorporarse al conocimiento de los procesos de transparencia y rendición de cuentas que se encuentra focalizado. Y estos son los talleres de transparencia para niños, que se llevan a las escuelas desde 2011, el proyecto Jóvenes promotores de la transparencia, el proyecto Cátedra Universitaria, además hay talleres para capacitación de los enlaces administrativos de transparencia (informes de gobierno del Ayuntamiento de Puebla, 2011-2018). Pero nada de esto impacta en un cambio social, la transparencia y rendición de cuentas sigue concentrada en algunos grupos poblacionales, como por ejemplo los estudiantes, según los datos reportados en el informe de gobierno 2017, son ellos con un 42.13%, seguido de los profesionistas con 25.55% y otros con el 7.82%, amas de casa, periodistas, empleados, ocupan una ínfima parte de la población que tiene interés en los asuntos públicos. Por lo tanto, en materia de permeabilidad social, la Política de Transparencia, todavía se encuentra en ciernes. Los mecanismos de participación, dentro del Comité ciudadano se limitan a cumplimiento burocrático. porque los procesos están recubiertos de trámites engorrosos que limitan la participación directa, a lo que el Directivo público N.º 3 explica parte del proceso, que confirma la argumentación señalada

El programa que teníamos era el comité ciudadano para la transparencia que teníamos unos comisionados ciudadanos que se elegían a través del Cabildo. Bueno la comisión de participación ciudadana a través de una entrevista, [...] sí había varios filtros para poder llegar a hacer parte de ese comité (Directivo público N.º 3).

Así mismo, debe señalarse que para Lowi (1992) este tipo de políticas institucionales y Constitucionales dejan en evidencia que, tal como señaló Wilson (1980), los costos son difusos, porque no se puede especificar quien va a asumir el costo de la política, qué grupo poblacional concretamente, pues en este caso es toda la sociedad en general quien asume este costo a través de los impuestos

básicamente, y en ese mismo sentido, los beneficios también deben ser reflejados en todos los ciudadanos. ¿De qué manera? Los costos, se cubren a partir de la carga tributaria y los beneficios se traducen en el derecho al acceso a la información. En donde todos los ciudadanos sean informados y conozcan en qué se están gastando los impuestos. Además, las dependencias de gobierno y los funcionarios se convierten en sujetos obligados; así como los entes privados que hayan recibido beneficios o participen en acciones del Ayuntamiento de Puebla. De acuerdo con la ley de egresos del periodo 2011-2018, se destina al rubro de transparencia 7,500,000 pesos, y no se refleja en los resultados, a pesar del score como el gobierno más transparente que ha adquirido el gobierno de Puebla (informe de gobierno del Ayuntamiento de Puebla, 2017). Por lo tanto, los costos están bien definidos, los asume el pueblo, pero los beneficios no tienen el impacto deseado, todo queda en un plano institucional y regulativo, sin pensar en el ciudadano que no tiene acceso a la información donde el Directivo público N.º 1 señala que la ley de presupuesto de egresos se diseñó con demasiados tecnicismos lo que dificultaba entender al ciudadano los conceptos. Orillando a generar una versión adaptativa, lo que implica costos para el gobierno. Los procesos tienen que ser diferentes y vinculante hacia el ciudadano.

Las leyes a las que se refiere el Presupuesto de Egresos nos salió un documento muy grande muy técnico que el ciudadano no podía entender se le complica al ciudadano leer un documento tan grande entonces le dije ahora me obligas me obligó yo solita hacer una versión ciudadana basada en gráficas de ese presupuesto para que el ciudadano lo entienda (Directivo público N.º 1).

Ahora bien, ya se dijo que no hay beneficios difusos como lo plantea Wilson (1980), entonces quiere decir que la Política de Transparencia en el Ayuntamiento de Puebla, puede estar en alguna otra de las dimensiones de transparencia que plantean Darbshire (2009) y Milbillard y Zumofen (2017); es decir, se puede estar en una transparencia activa, que implica que el gobierno haga pública su información por iniciativa propia sin que medie ninguna solicitud o requerimiento, pero también puede surgir un proceso de transparencia proactiva, que consiste en

aquella información que el gobierno pone a disposición del público de manera voluntaria, además de aquella que constituye el listado de obligaciones estipulado en la ley (SNTAIPPDP, 2016). Conocimiento público útil e información de interés público. O bien, puede tratarse de una transparencia pasiva o reactiva, que consiste en publicación de información que resulta de una solicitud previa. Incluye todas las obligaciones públicas de oficio (Cejudó, 2019).

Por lo tanto, bajo estas dimensiones analíticas de la transparencia, puede situarse a la Política de Transparencia de Puebla, dentro de la transparencia pasiva. Puesto que el gobierno no publica de manera voluntaria toda la información, lo muestran los informes de gobierno 2011-2018, en los que no se encontraron evidencias e indicadores sobre las áreas más afectadas por la corrupción y las acciones emprendidas. De hecho, la Política de Transparencia no ha derivado en una política anticorrupción, no hay programas ni proyectos al respecto, sólo situaciones aisladas, como podría ser la detención de algún funcionario público. Tampoco vienen cifras de percepción ciudadana con respecto a las acciones emprendidas por el gobierno, no hay información en tiempo real, no hay datos abiertos.

Dicha información coincide plenamente con las repuestas del 60% de los entrevistados a la pregunta ¿Hasta qué grado consideras que la transparencia contribuye a luchar contra la corrupción? (Ver figura 16). Señalando que poco contribuye a la lucha contra la corrupción, porque es un mecanismo que únicamente facilita la información a los ciudadanos para tomar mejores decisiones. Pero son otras las instancias encargadas de la lucha contra la corrupción, esto permite inferir que la transparencia como política del Ayuntamiento de Puebla no se concibe desde un enfoque tipológico (Lowi, 1992) o un enfoque clásico (Aguilar, 1992), se percibe desde una óptica jurídica que está limitada por la norma. Esta es una conclusión crucial, pues teniendo en cuenta que el Ayuntamiento de Puebla es evaluado como uno de los principales gobiernos locales de México en materia de transparencia, refleja bien la situación real de los municipios en esta política pública. Se corrobora una mejora normativa con buena regulación en política de transparencia en el

Ayuntamiento de Puebla, aunque no tiene su reflejo correspondiente en como política pública en términos politológicos.

Por ejemplo, en el tema de las declaraciones patrimoniales hay un proceso normativo muy sofisticado. Pero tampoco hay información al respecto de los funcionarios sancionados por incumplimiento, ¿si terminó su procedimiento?, ¿si realmente ameritó alguna sanción administrativa o procedimiento real? Sólo en materia de contratación pública se encuentra un padrón de los proveedores, pero hasta ese momento (2011-2018), no se había concretado un proceso de transparencia en el procedimiento de licitaciones públicas, porque se argumentaba que era un tema de protección de datos del oferente (Informes de gobierno 2011-2018).

Y todo esto también afecta de manera inmediata el proceso de transparencia en tiempo real, porque para que toda esta información llegue al ciudadano tiene que mediar una solicitud o un requerimiento para que la dependencia pueda informar sobre las acciones. Y en el tema de las declaraciones patrimoniales esto también afecta, porque los ciudadanos no pueden consultarla de manera abierta y tampoco los presupuestos. Lo que hace difusos los beneficios, como diría Wilson (1980) y también difusos a los beneficiarios. Sin embargo, hay que cuestionar porque un tipo de política pública que en un sistema político democrático debiera estar ubicada como política regulativa (beneficios difusos, costes concentrados), acaba siendo por sus beneficios y costos difusos una suerte de política constitucional o institucional.

En las entrevistas realizadas a funcionarios públicos de la administración (2011-2018) se indica que:

Reportes anuales de acceso a la información en un histórico del 14 de febrero de 2008 al 14 de febrero de 2011 se tuvieron un acumulado de 2879 solicitudes y del 15 de febrero de 2011 al 14 de febrero de 2014 se duplicó la cifra a 4017 solicitudes de acceso a la información; finalmente del 15 de

febrero de 2014 al 31 de febrero de 2018 se generaron alrededor de 5600 solicitudes de acceso a la información (Directivo público N.º 4).

Esto muestra que la política se evalúa en función de concentrados históricos y no en función de la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones. Esto impacta en la construcción de las políticas regulatoria, porque en lugar de responder a un tema interno del Ayuntamiento, responde a un proceso nacional que dista mucho de las realidades locales.

Otra falla que se encuentra en el proceso de acceso a la información pública es que el ciudadano tiene que pasar por diversas ventanillas para acceder a la información necesaria. En el artículo 51 sobre la plataforma nacional de transparencia y el artículo 53 sobre la promoción del derecho de acceso a la información pública, se detalla el procedimiento de solicitud y acceso a la información pública. Lo que muestra lo engorroso y complicado que es adquirir información (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, 2021). Y si a eso se agrega que el formato para la solicitud de información es extenso y la guía llega a ser incomprensible para ciertas personas y para algunos sectores de la sociedad (Ver anexos 1 y 2), entonces puede decirse que la Política de Transparencia del Ayuntamiento de Puebla ha dado avances importantes como mejora normativa y buena regulación, pero todavía se encuentra con algunas áreas de oportunidad. Es necesario que el ayuntamiento transite a la transparencia activa como un elemento de mayor legitimidad política. Pero también es necesario que los beneficios y los costos sean recíprocos para la ciudadanía, es decir, no basta con cobrar impuestos y pagarlos, lo importante es que haya canales de comunicación óptimos que posibiliten el acceso y derecho a la información pública.

En las entrevistas realizadas a funcionarios públicos de la administración (2011-2017) se encontró que los avances de la política de transparencia están centrados en transitar de una política de transparencia focalizada a una proactiva, pero en la práctica es una política constitucional donde la ley establece los mecanismos y

procesos a cumplir de los funcionarios, difícilmente procesaran información que la ley no les indique como obligatoriedad. En este punto cabe destacar el argumento del Directivo público N.º 2, quien señala la importancia de transitar a un modelo proactivo.

Transferencia proactiva no definimos que parte de la transparencia tenía que irse a los temas digitales. Fíjate que en ese momento reconozco ahora que ya he estudiado y han pasado muchos años que el reto desde el principio era ir al ciudadano. Pero nunca clasificamos nuestros targets como clasificábamos la información [...] transparencia proactiva de datos que le sirvan al ciudadano si no tiene esa visión, pasa lo mismo si no hay la voluntad política. Seguimos comunicando los porques en lugar de la confianza ciudadana. (Directivo público N.º 2)

Por lo tanto, se puede decir que los mismos directivos públicos están conscientes de que falta seguir consolidando mecanismos de inclusión ciudadana en la solución de los problemas públicos.

### **3.3.1.2 Rendición de cuentas**

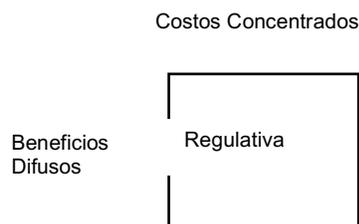
De acuerdo con la CEPAL (2020) “la rendición de cuentas consiste en que existan normas, reglamentos y mecanismos que orienten el comportamiento de las autoridades electas y funcionarios en el ejercicio del poder público y el gasto de los recursos fiscales. Estas normas deben incluir los requisitos sobre que las decisiones sean plenamente motivadas y justificadas con toda la información puesta a disposición del público. Que exista protección para los denunciantes y mecanismos que permitan reaccionar a las revelaciones de fechorías e irregularidades”, por lo tanto, lo que se espera de las autoridades que tienen a cargo la Política de Transparencia del Ayuntamiento de Puebla, es que generen los canales y mecanismos funcionales. Para que la población en general tenga un acceso pleno al quehacer gubernamental. Y desde este panorama se estos componentes normativos constituyen el referente de las políticas regulativas, que en términos de

Lowi (1992) surgen como un equilibrio entre las políticas normativas o institucionales.

En este caso es importante señalar que el Ayuntamiento de Puebla ganó el premio a las Mejores Prácticas de Gobiernos Locales en la categoría de Transparencia, otorgado por diversos organismos de carácter nacional e internacional (informes de gobierno 2011-2018); sin embargo, en la práctica las acciones de transparencia no han cubierto las expectativas y tampoco se han apegado a la norma, lo que ha dado pauta para que, de acuerdo con la propuesta teórica de Lowi (1992), la rendición de cuentas se considere una política regulativa, tal como se aprecia en la figura 17, porque la transparencia proactiva no está funcionando, esto ha orillado a que surjan otras regulaciones, en este caso, que lleven a generar un procedimiento de rendición de cuentas, orientado a sancionar a los funcionarios públicos que no cumplan con sus obligaciones.

Aunado a ello, a través de la Coordinación General de Transparencia, se han propuesto mecanismos de control permanente, pero tampoco han sido funcionales. En la figura 31 se puede ver que, de acuerdo con Wilson (1980), los costos están concentrados por que los sujetos obligados a proporcionar información son los servidores públicos y los beneficios son difusos. Porque la información proporcionada en los canales de transparencia dispuestos para los ciudadanos permite tener acceso a la información que redundo en mejor participación y cocreación de políticas. Por lo anterior, la política de transparencia es una política regulativa.

**Figura 31: Rendición de cuentas, regulativa**



Lowi (1992) y Wilson (1980)

¿A qué se atribuye esta tipificación? Los costos son concentrados porque serán asumidos por aquellas dependencias y funcionarios públicos que no cumplan con las leyes orgánicas sobre transparencia, y serán sancionados con Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, capítulo 2, procedimientos administrativos y sanciones. Por otro lado, también debe señalarse que el proceso de rendición de cuentas favorece y es extensivo a toda la población. Lo que la tipifica como una política con beneficios difusos, porque la sociedad en general se beneficiará al mejorar en los niveles de rendición de cuentas y el acceso a información pública.

Debe señalarse que la rendición de cuentas en Puebla se inserta en los planteamientos realizados en los tratados internacionales, y es cuestionable que las acciones emprendidas en materia de derecho a la información muestren como exitoso un avance mínimo como del que se vanagloria en el informe de gobierno 2014. en el que señala que el sector de las amas de casa, que tradicionalmente no se involucraba en temas de acceso a la información pública, entre 2012 y 2013 generaron de 4% a 5.8% solicitudes de información pública (Informe de Gobierno 2015). En términos reales el avance es casi insignificante cuando se habla de que, para ese entonces, el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), había incrementado de manera gradual los índices con los que calificó a Puebla en materia de transparencia presupuestaria con 97 de 100 puntos. Por lo tanto, los avances sólo se encontraron marcados en las leyes, más no en el ejercicio de dicha

legislación. Así pues, hubo avances en mejora normativa y buena regulación, pero no en el diseño e implementación de la política pública. De este modo, se corrobora la distancia entre los avances en la esfera del Derecho y las carencias en el ámbito de la Ciencia Política (área de Políticas Públicas) en materia de transparencia. Si bien, podría analizarse de otro modo: también hay insuficiencias en Derecho Administrativo, pues se concibe el Derecho Administrativo no únicamente como la elaboración de la norma sino también su ejecución. Se constata con el Directivo público N.º 4

El Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), otorgo los primeros lugares en el cumplimiento de obligaciones de transparencia tres premios que durante los años 2017 y 2018. Se alcanza precisamente por el interés institucional [...] del Gobierno municipal, por querer sumarse a la alianza del Gobierno abierto (Directivo público N.º 4).

En torno a la contratación pública, el Ayuntamiento de Puebla se orientó a generar mejoras a nivel técnico, lo que le ha merecido premios a nivel nacional. Por ejemplo, la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (CAIP), otorgó al municipio de Puebla, por tercer año consecutivo, la calificación del 100% en el cumplimiento de las 24 fracciones del artículo 11 y seis fracciones del artículo 17 a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla. Esto llevó a que, durante el periodo comprendido del 15 de febrero de 2014 al 31 de diciembre de 2015, se incrementara en 46% con respecto al periodo del 15 de febrero de 2011 al 31 de diciembre de 2012 las actualizaciones a la información pública del gobierno municipal.

No obstante, al adentrarnos en los resultados todo indica que los premios y reconocimientos están dados en torno la eficacia de generar normas, pero no a la eficiencia y efectividad de la política pública como se puede observar en la tabla 14. Por ello se trata de una política regulatoria, porque hay muchos cambios a la norma, pero de facto, los avances en nivel de rendición de cuentas siguen siendo bajos y la percepción pública de la corrupción continua a niveles altos.

**Tabla 14: Premios y reconocimientos del ayuntamiento de Puebla en materia de transparencia**

<b><u>Administración 2011 – 2014:</u></b>	<b><u>Administración 2014 – 2018:</u></b>
<p><b>2013:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Primer Lugar: Evaluación Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Puebla (Órgano Garante), 2do semestre: 100%.</li> <li>2. Primer Lugar: Evaluación Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Puebla (Órgano Garante), 1er semestre: 98.8%.</li> <li>3. Primer lugar: Índice de Información Presupuestal Municipal por IMCO: 100%.</li> <li>4. Galardón Francisco Villareal Torres de la ANAC, por mejores prácticas en Transparencia.</li> </ol>	<p><b>2017:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Primer lugar: Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios por: 98.38%.</li> <li>2. Primer lugar: Índice de Información Presupuestal Municipal por IMCO: 100%.</li> </ol> <p><b>2016:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Primer lugar: Índice de Información Presupuestal Municipal por IMCO: 100%.</li> <li>4. Primer lugar: Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios por: 99.76%.</li> </ol> <p><b>2015:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. Primer Lugar: Evaluación Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Puebla (Órgano Garante): 100%.</li> <li>6. Primer lugar: Índice de Información Presupuestal Municipal por IMCO: 100%.</li> <li>7. Primer lugar: Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios por: 99.60%.</li> </ol> <p><b>2014:</b></p>

	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Primer Lugar: Evaluación Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Puebla (Órgano Garante), 2do semestre: 100%.</li> <li>9. Primer Lugar: Evaluación Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Puebla (Órgano Garante), 1er semestre: 99.2%.</li> <li>10. Primer lugar: Índice de Información Presupuestal Municipal por IMCO: 100%.</li> <li>11. Primer lugar: Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios por: 97.35%.</li> </ol>
--	---

Fuente: Elaborado con datos de los informes de gobierno (2011-2018)

En general, se considera que la falta de transparencia por parte de las instituciones genera corrupción. Sin embargo, fomentar la transparencia por sí misma para disminuir la corrupción no es suficiente. Se requieren más elementos. Lindstedt y Naurin (2010) explican que las reformas enfocadas a incrementar la transparencia deben acompañarse de mecanismos que permitan el acceso público a la información y una mayor rendición de cuentas. Con este objeto, no basta con que la información esté completa, ésta también debe ser relevante. Para los diferentes tipos de usuarios y expuesta de manera adecuada según la audiencia a la que pertenecen (público en general, sociedad civil, academia, legisladores, entre otros). Asimismo, es importante mencionar que las condiciones anteriores no serán suficientes si la información no se presenta oportunamente. Finalmente, la información deberá ser el insumo clave para establecer sanciones sociales en caso de ser necesario. Cuando se da la conjunción de estos elementos se podrán ver efectos positivos sobre la corrupción. El Directivo público N.º 2 coloca a la integridad como el pivote del combate a la corrupción.

Hasta que los gobiernos no entiendan que parte de la comunicación tiene que ser la transparencia y la rendición de cuentas como herramientas para combatir la corrupción y hasta que no hablemos de integridad de las instituciones no va a pasar creo que se hacen grandes esfuerzos, pero falta muchas cosas YY creo que lo único que hay que hay que seguir en pie y sin dudar y con esperanza para seguir evangelizando en los temas de acceso a la información. (Directivo público N.º 2)

De mejorar el proceso de rendición de cuentas en el Ayuntamiento de Puebla, se estará avanzando hacia la consolidación de acciones justificadas y responsabilidades asumidas por las entidades de gobierno y los funcionarios públicos. Lo óptimo es que las políticas regulatorias no tuvieran que presentarse como una desagregación en función de cada organización específica o individual y que la transparencia y la rendición de cuentas funcionen de manera proactiva.

En una democracia, para que las instituciones tengan mayores incentivos para rendir cuentas es necesario una sociedad civil fuerte y organizada. La ciudadanía puede fungir como denunciante de actos corruptos cuando se tienen los canales adecuados para hacerlo. Aunque las instituciones formales tienen más poder y autoridad para atacar el problema, es importante no subestimar la capacidad de las instituciones informales y de la sociedad civil en su participación para disminuir la corrupción (Gurgur y Shah, 2005). Por lo anterior, la existencia de una sociedad civil activa y consciente sobre los problemas públicos, ayudará que los individuos se involucren en el quehacer de las políticas públicas.

Esta participación ciudadana resulta importante en el combate a la corrupción por su habilidad de influir sobre el actuar gubernamental (Contraloría Ciudadana, 2014). Por todo ello y a partir de las entrevistas a los funcionarios públicos, se puede inferir, que la transparencia es una herramienta de gobierno que permite democratizar y legitimar gobiernos, pero sin una clasificación adecuada de los procesos o establecimiento de costos, beneficios o tipo de arenas en las que se genera el debate, se corre el riesgo de polarizar el término.

### **3.3.1.3 Directriz Participación ciudadana - tipología de las políticas públicas**

Es pertinente señalar que aun cuando el proceso modernizador que enfrentan todos los Estados se orienta al fortalecimiento de la participación ciudadana, la generación de canales para consolidar un gobierno abierto y mecanismos de transparencia; históricamente los gobiernos latinoamericanos han desarrollado una tendencia hacia la modificación de los preceptos legales y normativos, lo que ha ocasionado una amplia cantidad de normas, pero pocos resultados, dado que no se aplican. La falta de implementación de las políticas públicas conlleva que, en ocasiones, como sucede con la política de transparencia en Puebla, se constata una legislación impecable o en dicha línea pero que ello contraste con una implementación deficiente o escasa. Por ello la importancia de generar mecanismos participativos que redunden en mayor participación y mejora de las políticas públicas, como lo señala el Directivo público N.º 2.

La gobernanza [...] está directamente relacionada con la participación ciudadana no puedes tener una participación ciudadana si la ciudadanía no está informada. Y la herramienta para darle esa información a la ciudadanía es la transparencia. El subir la información, el publicarla, hacerla accesible [...] digerible para los ciudadanos, es la mejor herramienta que tienes para tener una ciudadanía participativa y que pueda cogobernar con las autoridades. Podemos ver ahora muchas tesis de jóvenes dirigidas en temas de servicios públicos, en tema de proyectos para accesibilidad, movilidad, presupuestación, seguridad pública que antes no se tenía. Se pensaba en las tesis de manera muy idealista ahorita ya los estudiantes pueden comparar las leyes y cómo se aplican las leyes, a través de la transparencia. Entonces para mí es una herramienta básica, si no hay transparencia no hay participación ciudadana (Directivo público N.º 2).

Esto puede contrastarse incluso con la manera en la que los funcionarios entrevistados (2021) denominan participación, ellos asocian de manera inmediata el término a la gobernanza; sin hacer distinciones precisas; lo cual no es correcto, ya que no son lo mismo. Su construcción práctica, difiere y las variables que son

importantes para alcanzar en cada uno de estos conceptos son diferentes. Por ejemplo, el directivo público N.º 3 señala:

La gobernanza como una herramienta, mecanismo para el tema de la transparencia, porque se utilizó [...] no fue funcional, bueno recordemos que la gobernanza tiene que ver [...] directamente relacionada con la participación ciudadana. (Directivo público N.º 3).

Si trasladamos esta confusión terminológica a la aplicación de la tipología de políticas públicas, entonces es probable que no se tenga el resultado esperado. Y como ejemplo se tiene que cuando se ha planteado reglamentar en materia de participación ciudadana, el resultado es el mismo, muchas leyes, cambios constantes y poca aplicabilidad. Ahora bien, trasladando esto a la tipología de Lowi (1992), la Política de Transparencia de Puebla en su directriz participación ciudadana encaja en una política normativa, precisamente por la articulación legal que la constituye, aun cuando sólo queda en el plano regulatorio y los ayuntamientos no ejecutan los preceptos legales establecidos, cercenándose su diseño (*policy design*) y su implementación (*policy implementation*).

Es importante señalar que la ONU en 2011 generó la alianza para el gobierno abierto, en ella se estipuló que los gobiernos deben hacer leyes activas y vinculantes, debido a que en muchos casos los ciudadanos desconocen los mecanismos de participación. Esto es muy importante, porque de poco sirve la normatividad si en realidad hay desconocimiento social. La mejora normativa es un gran paso adelante, pero deben luego diseñarse programas, proyectos y planes con un diseño de políticas públicas con impacto social. Y justamente en este marco se circunscribe la generación del Comité Ciudadano para la Transparencia.

Este Comité Ciudadano para la Transparencia funciona “a través de 4 Comisionados ciudadanos, que son elegidos por el cabildo, tiene un presidente que es elegido por voto directo de los demás Comisionados, tienen un secretario ejecutivo que es el titular de la Coordinación General de Transparencia y un Asesor Jurídico que designa la sindicatura Municipal, los Comisionados Ciudadanos tienen

derecho a voz y voto, mientras que el Secretario Ejecutivo y el asesor Jurídico tienen derecho sólo a voz, no a voto. Sus principales atribuciones del Comité Ciudadano son coadyuvar con la Coordinación para poner a disposición del público en lenguaje ciudadano la información y mantenerla actualizada, con excepción de la información que tenga carácter de confidencial o reservada, promover la cultura de transparencia y el acceso a la información pública y emitir opiniones a las dependencias y entidades a través de la Coordinación General de Transparencia, respecto a la clasificación y desclasificación de la información, y podrá emitir una exposición de motivos, por cualquier publicación de la información” (Comité para la Transparencia Puebla, 2017).

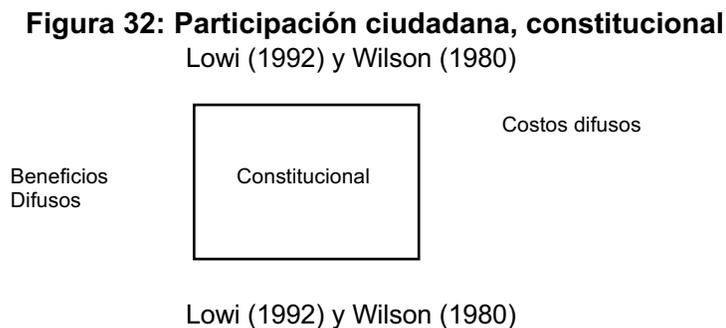
Aunado a ello existen 18 Consejos Ciudadanos cuyas funciones, “son coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados; Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social; Proponer al Ayuntamiento todo tipo de actividades, acciones, planes y programas municipales, o en su caso, modificar los mismos; Elegir al Presidente del Consejo de Participación Ciudadana, de entre la terna propuesta por el Presidente Municipal y Solicitar por escrito, las contestaciones, informes y aclaraciones sobre sus proyectos, propuestas, quejas y peticiones turnadas al H. Ayuntamiento” (IMPLAN, 2017).

Como puede verse, aunque estos órganos normativamente están bien constituidos y poseen estructuras normativas, en la práctica no pueden con sus funciones lograr la implementación de políticas públicas con impacto social; sus acciones no son vinculantes y además sus integrantes asumen los cargos de manera honorífica. Aunado a ello, no existen procesos de monitoreo externo que posibiliten la reestructuración de las políticas de transparencia, todo esto puede constatarse en los informes de gobierno 2011-2018, porque no hay referentes técnicos a la hora de reportar esta información, en dónde quede expuesto que la participación de estos Órganos quede transformada en propuestas de políticas públicas. Por lo tanto, de acuerdo con la tipología de Lowi (1992) y Wilson (1980), la participación ciudadana

se encuentra en el cuadrante 4, al tratarse de una política normativa, toda la política esta reglamentada, con una baja gestión institucional y con efectos indirectos.

Esto se explica a partir de las modificaciones realizadas por el Cabildo el 16 de noviembre de 2011 al Reglamento interior de Coordinación General de Transparencia. En estas modificaciones se propone conservar el Comité Ciudadano para la transparencia, porque iba a ser eliminado y, entre sus funciones se estipuló que simultáneamente debería cumplir con las funciones de órgano asesor y representante de la ciudadanía. En un primer momento parecería que esto favorecería al ciudadano, tanto a que tendría un representante que estuviese dispuesto a velar por sus intereses en el proceso de toma de decisiones; sin embargo, es necesario señalar que el Comité Ciudadano se encuentra muy acotado como órgano decisivo, por lo tanto no importa cuán estructurada haya quedado la propuesta normativa, lo cierto es que la ciudadanía no se beneficia de las acciones y tampoco de la presencia del Comité Ciudadano, porque las acciones y decisiones se asumen en la cúpula del municipio, lo que habla de una baja gestión institucional (Lowi, 1992). Y los efectos indirectos precisamente se observan en la baja participación ciudadana.

En el caso de la tipología de Wilson (1980), la participación ciudadana se encuentra en el cuadrante 1, tal como se muestra en la figura 32.



En esta política los costos y los beneficios son difusos, de acuerdo con Lowi (1992) y Wilson (1980) debido a que aun cuando el ayuntamiento no consigue un impacto social con los preceptos establecidos, estamos ante una política mayoritaria, porque afectan a toda la población las determinaciones que se toman para fomentar o no su mayor actividad en el ejercicio pleno de sus derechos. En el caso del municipio de Puebla se implementaron acciones como fueron los talleres de transparencia para niños, el proyecto Jóvenes promotores para la transparencia y el proyecto de Cátedra Universitaria, a partir de ello se planteó generar mecanismos de capacitación y de fomento a una cultura de participación e involucramiento de los niños y los jóvenes en los asuntos públicos.

Sin embargo, estas acciones requieren de mayor profundidad y por supuesto, también de una mayor respuesta por parte de los beneficiarios, ya que sólo 22 jóvenes se integraron a la red de jóvenes promotores de la transparencia y 401 participaron en el proyecto de la Cátedra Universitaria. Como puede verse, los beneficios quedan concentrados a un sector poblacional, aunque debería ser todo lo contrario, estamos hablando de que los accesos ciudadanos quedan reducidos a las personas que acuden a estos eventos (Informes de gobierno 2011-2018) a los que se pueden sumar los estudiantes, profesionistas y periodistas, que son quienes, de acuerdo con el tercer informe de gobierno de Antonio Galy (2017), son los que más solicitudes de información realizan a las instancias correspondientes, aunado a esto, los resultados de las entrevistas realizadas a funcionarios públicos (2021) muestran una confusión terminológica entre participación ciudadana y gobernanza, y hasta llegan a vincularlos como sinónimos del éxito o fracaso de la política pública, lo cual en definitivamente no es así, si la política no ha logrado ser exitosa depende de otros factores como puede ser incluso la incorrecta definición del problema, como en su momento lo han señalado Lowi (1992) y Wilson (1980).

Otro punto en el que se puede señalar que los costos son difusos es el tema de la constitución de Comités para la Transparencia, quienes tienen limitantes, por ejemplo, la escasa autonomía, porque son organismos creados desde la cúpula

gubernamental y por ende regulados desde ahí. Con respecto a los beneficios, siguiendo con la tipología Wilson (1980), se consideran difusos, porque todos se quieren beneficiar de los mecanismos de transparencia, pero no todos quieren generar mecanismos de transparencia. En este sentido, no hay un esquema que permita ver los intereses, ni quienes asumen los costos, porque el Comité para la transparencia no está descentralizado, no tiene un aparato normativo, jurídico y legal para ser un verdadero órgano vinculante, descentralizado que pueda proponer políticas.

El Comité y sus órganos, de alguna manera no están articulados, porque las directrices normativas son vulneradas por los intereses de las cúpulas de poder. Por lo tanto, estamos ante una política en la que los costos los asumen todos los ciudadanos porque ellos esperan recibir beneficios políticos, pero el órgano responsable de la participación carece de mecanismos vinculantes reales.

En resumen, la política de transparencia requiere la construcción de políticas efectivas entendiendo que la participación y gobernanza no son conceptos limitados a capacitación de funcionarios y ciudadanos, la gobernanza en la tipología de las políticas está estrechamente relacionada con la gobernanza compartida y herramientas como la cocreación (ciudadanos y gobierno) y no se limitan a directrices normativas exclusivas de cumplimiento.

#### **3.3.1.4 Directriz Espacios de Colaboración e Innovación y tecnología, tipología de las políticas públicas**

El Partido Acción Nacional (PAN) asumió el gobierno del ayuntamiento de Puebla en 2011 y a partir de ahí, se dio a la tarea de instaurar procesos de innovación tecnológica en la administración pública municipal. La intención era contribuir, por un lado, al crecimiento organizacional, y por otro, marcar una clara diferencia con los gobiernos del partido que gobernó el municipio poblano durante 70 años, sin alternancia política, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En ese contexto

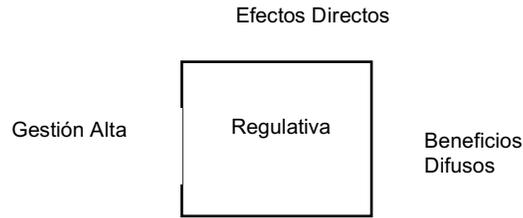
surgió la Coordinación General de Transparencia, con el propósito de ser una agencia pública con objetivos transversales en todo el aparato gubernamental, lo que en términos de Wilson (1980) se denomina política de emprendimiento.

En un primer momento el proyecto se configuró en el marco normativo constitucional nacional y estatal, porque a nivel municipal pocos gobiernos contaban con este órgano diferenciador; sin embargo, en la práctica los marcos normativos seguían siendo rígidos. Lo que derivó en un órgano con potencial de política pública, que buscaba ser un promotor de la transparencia y receptor de innovación tecnológica, aunque los impactos sociales seguían siendo nulos.

Por lo tanto, considerando que la Innovación y tecnología son elementos fundamentales; en el caso del Ayuntamiento de Puebla se han constituido en una política regulativa, de acuerdo con Lowi (1992), porque surgió como un complemento a la inacabada política de transparencia. De hecho, es importante señalar que el gobierno del Ayuntamiento, en su Plan de Desarrollo establece ampliar instrumentos existentes en materia de transparencia e implementar nuevas herramientas tecnológicas que garanticen a los ciudadanos el derecho de acceso a la información. Sin embargo, para el periodo de análisis de esta investigación (2011-2018) todavía no existía un portal de gobierno abierto, donde los ciudadanos pueden interactuar y consultar datos abiertos. Lo que se hizo fue implementar un programa para profesionalizar las Unidades Administrativas de Acceso a la Información (UAAI). Con esto se estipuló que los Ayuntamientos son sujetos obligados en cuanto a la publicación de información en el portal de Transparencia Municipal y también son responsables de brindar un servicio óptimo al ciudadano.

En la figura 33 se muestra que además los costos son concentrados y los beneficios difusos, colocándolo en una política de carácter regulativa de Wilson (1980).

**Figura 33:Espacios de Colaboración e Innovación, regulativas**



Fuente: Lowi (1992) y Wilson (1980)

Debe señalarse que la ausencia de mecanismos innovadores ha impedido al Ayuntamiento de Puebla mejorar el aprovechamiento de los fondos públicos y la prestación de los servicios. Y es importante considerar que estas acciones son necesarias en todas las dependencias gubernamentales. Lo que de acuerdo con la tipología de Wilson (1980) da por resultado costos concentrados porque los asumieron los funcionarios públicos con la creación de regulaciones y estas regulaciones a su vez, generaron beneficios difusos, porque impactan a la población en general y también a las mismas dependencias.

Asimismo, es pertinente señalar que estamos ante la ausencia de una política de emprendimiento (Wilson, 1980), porque los datos abiertos, los servicios públicos, la administración y la gestión documental deben estar tecnificadas manteniéndose siempre a la vanguardia para impulsar de este modo, mejores prácticas gubernamentales. Por lo tanto, es importante señalar que las acciones emprendidas sólo quedaron en el espectro normativo, cuyo único beneficio fue colocar al ayuntamiento de Puebla en el ranking de las mejores estrategias en materia de transparencia, pero sin impacto real en la sociedad y en la gestión pública. Por ello, puede señalarse que aun cuando existe innovación tecnológica, no siempre se constituyen en gobierno abierto o e-gobierno. Porque el gobierno abierto implica transparencia, rendición de cuentas, gestión eficiente de los recursos y participación ciudadana.

### **3.3.1.4 Epílogo a la Tipología de las Políticas Públicas y la Política de Transparencia del Ayuntamiento de Puebla.**

Las tipologías propuestas en términos de Lowi (1992) y Wilson (1980), implican que las políticas públicas se articulen en función de los beneficios y ventajas resultantes de las acciones que el gobierno emprende en respuesta a las demandas y cuestiones sociales. Como pudo constatarse, los actores gubernamentales determinan el tipo de política en función de sus intereses y esto impacta de manera directa al proceso de transparencia que se ha emprendido, dejando si en efecto algunos elementos normativos, instaurando otros o bien no aplicándolos.

En función de esta investigación el análisis nos arroja que la transparencia funciona en dos dimensiones:

- a) De acuerdo con las necesidades del ejecutivo municipal que ve en la transparencia un pivote; es decir se trabaja para lograr indicadores de ONG y
- b) Cuando se tienen que diseñar innovaciones públicas y hay poca iniciativa por parte del gobierno.

Por ello, debe señalarse que de acuerdo con la tipología de Lowi (1992), la política de transparencia del municipio de Puebla no cuenta con políticas de carácter distributivo y redistributivos, porque el tipo de política esperable está en función de la coacción que el gobierno ejerce con la sociedad. Es decir; si la política es de carácter regulatorio o normativa constitucional, depende en gran medida de los beneficios que el gobierno asume en primer momento y de la regulación que puede generar a la postre, recursos económicos o beneficios legales a largo plazo para su escenario político.

### **3.4 ANÁLISIS DE LA DIRECTRIZ TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DESDE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA**

En el marco analítico de esta investigación, la directriz transparencia y rendición de cuentas proyecta cómo se está ejerciendo la dirección pública y cómo la percibe el ciudadano, en este sentido la estrategia central permitirá advertir la profundidad de los cambios y transformaciones que pudieron haberse originado al implementar la Política de Transparencia. Y la política de consecuencias posibilitará avizorar los impactos en la transformación de la competencia gestionada y de la gestión por rendimientos, es decir, estamos hablando de qué podremos ver si hay competencia para la contratación pública y si existe una claridad en la cantidad de recursos que se destinan a cada actividad.

Se iniciará el planteamiento señalando que la transparencia implica dos ámbitos cruciales: el primero es el derecho de acceso a la información que está en poder de las instituciones públicas y que puede ser solicitada por los ciudadanos, y el segundo que consiste en la obligación de los gobiernos para poner a disposición de la ciudadanía, de forma proactiva, aquella información que dé cuenta de sus actividades, del uso de los recursos públicos y sus resultados, con base en los principios de la publicidad activa, tales como la relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez y máxima divulgación (Carta Iberoamericana del Gobierno Abierto, 2016). Partiendo de esta premisa, la estrategia Central es la que más se adecua para el análisis de la directriz transparencia, porque a lo largo del periodo 2011 – 2018, en el Ayuntamiento de Puebla se han emprendido transformaciones que han coadyuvado a establecer un entramado normativo que posibilite por un lado el acceso a la información pública y por otro lado la apertura de canales de involucramiento ciudadano.

Por su parte, la Rendición de Cuentas Públicas, que también tiene como premisa base las normas, procedimientos y mecanismos institucionales como deber legal y ético que obligan a las autoridades gubernamentales a fundamentar sus acciones y asumir la responsabilidad sobre sus decisiones (Carta Iberoamericana del Gobierno

Abierto, 2016), se constituye un eje de análisis pero desde la estrategia de Consecuencias, porque básicamente se orienta a responder oportunamente e informar por el manejo y los rendimientos de fondos, bienes o recursos públicos asignados, y por los resultados obtenidos en el cumplimiento del ejercicio de gobierno.

### **3.4.1 Directriz transparencia y Ayuntamiento transparente – Estrategia central**

En este apartado se analizará la Directriz transparencia a la luz de la Estrategia central, y se ha determinado que sea así porque, de acuerdo con Osborne y Plastrik (2018) es la estrategia central quien orienta al gobierno a mejorar su rol como guía social en pro de mejorar los resultados e impacto social. En el caso de la Política de Transparencia han existido muchos cambios en pro de fortalecerla, incluso el reconocimiento de organismos evaluadores en la materia, podrían ser el parámetro para señalar que en Puebla realmente se están mejorando las acciones de gobierno para lograr la transparencia y los canales adecuados. Pero, para que un gobierno sea eficiente y efectivo es importante que cuente con un proyecto y que sus metas estén bien estructuradas, precisamente porque sus acciones tienen que orientarse a generar impacto social. En el caso del Municipio de Puebla existe una cultura burocrática vertical, y con esa perspectiva, desde 2011 a 2018 se inició un proceso de reestructuración para mejorar en el tema de la transparencia.

En las entrevistas realizadas a los funcionarios públicos (2021) a la pregunta qué significa la transparencia ninguno de los funcionarios se remitió a la misión, visión u objetivo organizacional lo cual confirma los postulados de Osborne y Plastrik (2018) que señalan que la mayoría de los organismos públicos tiene propósitos múltiples alguno de los cuales se contradicen entre sí. Por ejemplo, los directivos públicos N.º 3 y N.º 1 definen transparencia desde su enfoque particular y no desde la propuesta institucional ejemplo.

Transparencia significa una apertura, para la ciudadanía de todo el quehacer del Gobierno. (Directivo público N.º 3).

La transparencia es la congruencia del actuar, a mí mi abuelita me decía lo que no hagas lo que no puedas decir aquello que tú dudes si no lo vas a poder platicar a tu amigo a tu hermano tu mamá tu papá. Mejor no lo hagas, porque quiere decir que no es algo honesto. No es algo que te salga del corazón y que vaya a darte libertad en tu actuar esa es la transparencia. Si me voy a las definiciones de los libros son muy técnicas. Entonces no nos regula la forma de vida. y la transparencia fue construida realmente para regular la forma de vida. Tanto del sector Gobierno como del sector particular. Lo que he entendido es que los libros las leyes me explican cómo hacer el acceso a la información. No la transparencia habla de valores de vida principios (Directivo público N.º 1).

Esto cobra trascendencia en la medida que daría la impresión de que no tienen una formación en la materia, lo cual es preocupante, porque en estos casos repitieron gestión en esa área y si no parten de un referente teórico que sustente la visión, la misión y los objetivos del área a su cargo, podría comprenderse porque no logra terminar de consolidarse la política de transparencia, fallando así a una de las premisas de la Nueva Gestión Pública, que habla de la profesionalización del servidor público (Osborne y Plastrik, 2018).

A continuación, se analizará la herramienta visioning en la política de transparencia del ayuntamiento de Puebla.

### **3.4.2 Herramienta Visioning**

La finalidad de la Coordinación General de Transparencia es Coordinar y que la Administración Pública Municipal cumpla con los mecanismos de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales, rendición de cuentas y participación ciudadana, con el fin de establecer un propósito claro garantizar el derecho a la información y lograr la credibilidad en la sociedad poblana en torno a la aplicación de los recursos públicos. Por lo tanto, la herramienta Visioning propuesta por Osborne y Plastrik (2018) se utiliza en este caso para precisar el

rumbo; es decir, esta herramienta posibilita, a través de la gestión estratégica, definir la visión de futuro y sus propósitos centrales.

La Política de Transparencia, surge en Puebla desde 2008, pero sólo como un requerimiento legal, pues se pretendía que los gobiernos estatales y locales armonizaran con la Ley Nacional (particularmente con el artículo 6 Constitucional), por lo tanto, al ser sólo un requerimiento impuesto, no había una respuesta en la aplicación de esta. No fue sino hasta con el gobierno de Eduardo Rivera en 2011, que se pensó en la importancia de incorporar el primer Comité Ciudadano, con miras a potencializar, promover y difundir la información pública para todos los ciudadanos (Informe de gobierno 2011).

Empero, aún con esa inserción, durante la gestión de Rivera (2011-2014) no existió una Visión en la Política de Transparencia, fue hasta el gobierno de Antonio Gali (2014-2018) cuando se incorpora este elemento tan importante para guiar la acción del gobierno y sobre todo para guiar esta Política. Con ello queda en evidencia la escasa importancia que se dio en su momento a una planeación estructurada y a plantear una visión a futuro en el tema de transparencia.

Cabe señalar que cuando no hay una visión de futuro, como fue lo que ocurrió durante la gestión de Rivera (2011-2014), no se puede hablar de una iniciativa de reinversión, lo que ocurre entonces es que se genera una política con poca lógica (Osborne y Plastrik, 2018), porque la visión estratégica requiere políticos que tomen decisiones de manera racional y visible con visión a largo plazo y no que dure sólo lo que dure su mandato.

Ante este escenario, cuando Antonio Gali tomó posesión en 2014, se asumió como necesario estructurar el visioning de la Política de Transparencia en el Ayuntamiento de Puebla, estructurada de la siguiente manera: “Ser reconocida como una Metrópoli incluyente, basada en la transparencia y rendición de cuentas, como herramientas para obtener confianza y certidumbre de la ciudadana sobre el quehacer de su Gobierno Municipal”. Por lo tanto, pareciera que si consideró la importancia del derecho a la información y de lograr un municipio más transparente.

De acuerdo con Osborne y Plastrik (2018), el visioning debe cumplir con cuatro elementos que no deben omitirse en un buen gobierno:

1. Ayudó a que los sectores, instituciones y partidos políticos en el municipio poblano se pusieran de acuerdo sobre un objetivo común, que era la transparencia, y vieron como lo iban a convertir en un eje transversal de toda la estructura gubernamental. Cabe señalar en este punto que el 13 de junio de 2013, en su campaña por la presidencia municipal, Gali firmó ante notario que tenía un compromiso por la transparencia y buen gobierno; así que por ello su primera acción fue integrar un visioning en este sentido y posteriormente se enfocó en ser evaluado con los más altos estándares en materia de transparencia, por lo que obtuvo por segundo año consecutivo, durante su gestión (2014-2018), el primer lugar en la evaluación realizada por la Comisión para el Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado (CAIP), el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) y por la Evaluadora A Regional S.A. de C.V. Con esto, Gali mostró que había dado cumplimiento a su compromiso de la campaña por la “transparencia y el buen gobierno”. Evidentemente para que esto pudiera consolidarse tuvo que recurrir al apoyo de diversos grupos políticos que se encontraban incluso en la oposición, pero logró congregarse los apoyos para consolidar el objetivo, esto nos remite al segundo punto.
2. Fomentó, de manera incipiente la colaboración de los funcionarios públicos para trabajar sobre un propósito, mejorar la transparencia y el ejercicio de la acción gubernamental.
3. Homologó los criterios en las diferentes áreas de la administración sobre la política de transparencia, sentando las bases de lo que se debe de hacer, lo que hace falta que se haga y el rumbo que la política pública debe de tomar. Esto se puede apreciar en 2018, cuando se crean los enlaces de transparencia, responsables de coordinar con las unidades administrativas el cumplimiento de las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, protección de datos personales, etc. (Reglamento del Comité Ciudadano para la Transparencia, 2018).

4. Por el lado de los ciudadanos surgió un nuevo vocabulario que permitiera acercar al ciudadano a la política de transparencia y a sus derechos. Esto puede constatarse en la página del Comité Ciudadano para la Transparencia, que surgió en 2015, y dicha página tiene un glosario de términos en materia de transparencia.

**Tabla 15: Herramienta Visioning**

Características	Cumplimiento	Incumplimiento o ausencia Áreas de oportunidad
Está basada en resultados		X
Es inclusiva		X
Es gráfica	X	
Es clara	X	
Es comunicable	X	
Es singular		X
Fuente de inspiración	X	
Constituye un reto	X	
Es realista		X
Es creíble		X
Está centrada		X
Es ampliamente compartida		X

Fuente: Elaboración propia con datos de Osborne y Plastrik (2018, p. 49)

Ahora bien, es menester analizar la estructura de la herramienta Visioning en tanto texto, pues su estructura gramatical y sintaxis también debe ser operativas y cumplir con ciertos requisitos señalados por Osborne y Plastrik (2018, p.49), porque de ello

depende que sea eficaz el visioning a futuro. Estos elementos se muestran en la tabla 15.

De estos 12 elementos, la visión sólo cumple con 5:

1. **Es gráfica:** Este apartado implica que genera una imagen de futuro deseado y esa es la realidad, se espera que haya inclusión, que se generen herramientas que verdaderamente generen confianza y certidumbre ciudadana, pero en la práctica no se cumple, tan es así que la capacitación ciudadana para que puedan hacer uso de los canales participativos se encuentra acotada y reducida a sectores específicos, por lo que la mayor parte de la ciudadanía no tiene conocimiento de la forma en la que podría participar. Por lo que también es una característica que cumple a medias.
2. **Es clara:** En este punto pareciera que cumple con ser reconocida como una Metrópoli basada en la transparencia y rendición de cuentas, tal como se especifica en el informe de gobierno 2015
3. **Es comunicable:** es una tarea pendiente el visioning la prueba está en la escasa participación ciudadana para gestionar información pública, los sectores tan reducidos que gestionan información pública y los escasos sectores que son capacitados para conocer los procedimientos de gestión (informes de gobierno 2014-2018).
4. **Constituye un reto** las cifras y los informes de gobierno, así como las actas de las Comisiones de Transparencia y del Comité Ciudadano, demuestran que los premios son por la sobre regulación, más no por la efectividad de la acción. Y esto tiene que ver con la falta de resultados finales, que es lo que también señalan Osborne y Plastrik (2018) y pues el quehacer gubernamental no cuenta todavía con la certidumbre y confianza ciudadana.

Por lo tanto, con esta característica cumple formalmente, a nivel legal, pero no acorde con la nueva gestión pública, centrada en la obtención de resultados para que funcione mejor.

Como puede apreciarse, la visión es poco clara al no enunciar cuales son los sectores vulnerables a los que se quiere llevar información para una mejor toma de decisiones, además en el documento de creación y planeación no se establece una diferenciación del resto de comunidades, es un diagnóstico que queda en el plano discursivo del decálogo del partido gobernante, “porque genera poco impacto en el sector público, el privado y el de las organizaciones sin ánimo de lucro” (Osborne y Plastrik, 2018, p.49).

Por lo tanto, se puede resumir que, de acuerdo con el objetivo del Visioning, que es orientar las acciones gubernamentales a futuro para lograr una mejor gestión pública, no se logra ni de forma, ni de fondo, y las transformaciones normativas y la generación de Órganos como el Comité Ciudadano por la Transparencia y los Consejos de transparencia, no son más que artífices que justifican con su presencia un complejo normativo alineado a los acuerdos internacionales para lograr gobiernos más transparentes, pero que no impactan directamente en mejoras de gestión pública en materia de transparencia, de vinculación y negociación entre los actores políticos y sociales, tampoco en la planeación estratégica, ni en el manejo eficiente de los recursos humanos y financieros, tampoco hay una verdadera incorporación y mejora en las tecnologías de la información y comunicación, en resumen, todavía falta realizar acciones destinadas a otorgar servicios de calidad.

En las entrevistas realizadas a funcionarios públicos (2021) sobre métodos herramientas o procedimientos de Osborne y Plastrik (2018), el 100% los desconoció y sólo mostraron conocimiento de herramientas administrativas y procedimientos jurídicos, propios de los gobiernos tradicionales y burocráticos, por lo que se confirma que no se aplicaron herramientas de la Nueva Gestión Pública al diseño de la política de transparencia del Ayuntamiento de Puebla. Como se constata con las respuestas de los Directivos públicos entrevistados (Directivo público N.º 1 y Directivo público N.º 5).

Nosotros nos apoyamos mucho en IMCO (Instituto Mexicano por la Competitividad) para todo lo que es transparencia presupuestal colaboramos con ellos porque nos poníamos un reto y decíamos ok,

tú metodología me marco esto, y te lo cumplió al 100% cuál es el siguiente [...] no me puedo quedar aquí y construimos conjuntamente el presupuesto de ciudadano la versión ciudadana del presupuesto porque una vez que ellos en su relación en su metodología nos marcaron que para el Presupuesto de Egresos necesitábamos vaciarle toda la información de todos los artículos de las leyes a las que se refiere el Presupuesto de Egresos. (Directivo público N.º 1).

Hay toda una metodología atrás el propio reglamento de transparencia del Ayuntamiento, nuestros manuales e incluso los muchos funcionarios del Ayuntamiento tienen incorporados dentro de sus manuales de procedimientos el tema de transparencia (Directivo público N.º 5).

En este punto cabe destacar que el desconocimiento de herramientas de gestión también constituye un área de oportunidad, en tanto el funcionario público no cumple con la premisa de la Nueva Gestión Pública de profesionalización del servidor público, por un lado, y por otro, deja ver que los procesos que se efectúan tienen una visión más burocrática y los funcionarios actúan más como políticos.

### **3.4.3 Directriz transparencia en tiempo real y rendición de cuentas, Estrategia central**

Dentro de la directriz transparencia y rendición de cuentas se ubica transparencia en tiempo real y la rendición de cuentas, que se encaminan a proporcionar información a los ciudadanos sobre licitaciones, obra pública, declaraciones patrimoniales, ingresos, gastos, sueldos de funcionarios, etc.; esto tiene que ser en tiempo real, por lo tanto se ha considerado que dentro de la estrategia central la transparencia y rendición de cuentas se analizará desde el procedimiento precisar el rumbo, que para Osborne y Plastrik (2018, p.26) es fundamental, porque a partir de ello es mucho más fácil dirigir las acciones, es mejor timonear que remar, partiendo de esta metáfora ¿el Ayuntamiento de Puebla timonea o rema en su política de transparencia?

### **3.4.4 Herramienta Objetivos de resultados**

Para el análisis de este apartado se empleará la herramienta Objetivos de resultados. Lo que implica analizar los objetivos planteados en la Política de Transparencia, su trascendencia y la manera en la que se están dirigiendo las acciones hacia la consecución de los resultados esperados. De acuerdo con Osborne y Plastrik (2018, p.49) los órganos de la administración pública deben definir los objetivos a largo plazo que necesita alcanzar su circunscripción, esto se considera visión de futuro y es fundamental para iniciar la transformación de los organismos burocráticos y de poder. Sin perder de vista que el objetivo central es que al ciudadano le pertenece el derecho legítimo de la información y el gobierno debe poner a su disposición los recursos y mecanismos para lograrlo.

Ahora bien, Osborne y Plastrik (2018) proponen las normas de uso de los objetivos por resultados, a continuación, a la luz de esta propuesta teórica, se podrá analizar qué tan viables y alcanzables han sido los objetivos que se ha propuesto la Política de Transparencia del Municipio de Puebla en materia de transparencia en tiempo real y rendición de cuentas.

#### **a) Los objetivos de resultados como una forma de conseguir cosas que importan al público.**

Desde esta perspectiva, en la transparencia en tiempo real y la rendición de cuentas, lo que importa al ciudadano es saber en qué se está gastando el dinero público, sirve para que el ciudadano pueda tomar decisiones correctas y, en el mejor de los casos, también se convierte en un agente de legitimación de las acciones de los gobernantes, pues existe mayor apertura y comunicación.

En el caso del Ayuntamiento de Puebla, durante la gestión de Eduardo Rivera (2011-2014) los objetivos planteados fueron: Garantizar la oferta de información pública; Facilitar el acceso a la información pública y Promover la demanda de

información pública. Y con esto se buscó impulsar la ejecución de nuevos programas como la publicación por primera vez de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos y la difusión de la versión ciudadana del Presupuesto de egresos anual. Es pertinente señalar que también durante la gestión del presidente Municipal de Puebla Eduard Rivera (2011-2014) se decidió conmemorar el día municipal de la transparencia el 26 de noviembre de 2012. Aunado a esta acción, se impulsó la cátedra universitaria de transparencia en coordinación con la UPAEP, BUAP y la Fundación Konrad Adenauer. Fueron una serie de 29 conferencias que tuvieron un impacto en 401 asistentes, entre estudiantes y público en general (segundo informe de gobierno del municipio de Puebla, 2012). También en este periodo se impulsaron los talleres infantiles, junto con el Instituto Municipal de Arte y cultura, el DIF de Puebla y el Instituto Municipal del Deporte, en los que se difundían temas de derecho de acceso a la información. Estos talleres contaron en total con una población de 3,173 niños del Ayuntamiento.

No obstante estas acciones, los resultados fueron incipientes, primero porque después del diseño de los objetivos estratégicos todo lo demás quedó en charlas, se creyó que con la difusión de todos esos evento la población estaría más que preparada para gestionar su acceso a la información, lo que no ocurrió, de hecho en los informes de gobierno de Eduardo Rivera (2011-2014) no hay vestigios al respecto de un incremento de población que gestionó información, sólo hay estadísticas de visitas a la página del municipio. Pero eso no habla de que realmente se hayan atendido solicitudes de acceso a la información y que la difusión de la información estuviese disponible en tiempo real. en las entrevistas a funcionarios la parte de difusión es la más resaltada por los funcionarios a pesar de que difícilmente se puede establecer cuantas de las personas capacitadas termino solicitando información. Directivo público N.º 4 refiere a la catedra universitaria como la forma de divulgar el derecho a la información, pero no muestra evidencia en el aumento de solicitudes o la cocreación de políticas.

Hay toda una metodología atrás el propio reglamento de transparencia del Ayuntamiento, nuestros manuales e incluso los

muchos funcionarios del Ayuntamiento tienen incorporado dentro de sus manuales de procedimientos el tema de transparencia (Directivo público N.º 4).

Así mismo, de los tres objetivos planteados, sólo se cumpliría el de promoción para incrementar la demanda de la información pública, más no para garantizar el acceso ni tampoco para facilitarlo. Y aun así está frágil la argumentación que el municipio brinda al respecto, dado que la promoción quedó en grupos muy concretos de la población del municipio de Puebla. Los beneficiarios fueron en total, entre niños y jóvenes de 3,574 personas lo que, en números concretos, habla del impacto real de las acciones difusoras y menos que hayan sido en tiempo real. Es positivo ir creando una cultura política de la transparencia. Sin embargo, dado que la mayor parte de la población son niños y estos no pueden tomar decisiones en la actualidad, por lo tanto, esto habla de la falta de puentes que concreten acciones vinculantes con los ciudadanos que toman decisiones y participar activamente en las políticas públicas. ¿Esto podría también tener un impacto positivo en la rendición de cuentas? Evidentemente no, de estas acciones no pueden apreciarse avances al respecto porque los sectores a los que se dirigió fue un núcleo muy pequeño y, además, la mayoría eran menores de edad. Lo cual contraviene en la definición de Osborne y Plastrik (2018, p. 49) señalan que los objetivos son la brújula que indican si está yendo en la dirección en la que se desea ir.

Ahora bien, durante la gestión de Antonio Gali (2014-2018) el objetivo de resultados propuesto se denominó “Buen gobierno innovador y de resultados”, con énfasis en generar una gestión pública transparente con mejores resultados; así como modelos innovadores apoyados en el uso de nuevas tecnologías (Informe de gobierno del Ayuntamiento de Puebla (2014-2018)).

Básicamente Gali dio continuidad a las cátedras universitarias y a los talleres de niños, además incorporó una serie de talleres de capacitación para los funcionarios públicos para que logran capacitarse en materia de transparencia, normatividad en transparencia y acceso a la información pública. Algunos de los temas que se han abordado son: El derecho a la información como derecho humano; la historia

del derecho de acceso a la información en México; Información pública de oficio; Clasificación de la información; Transparencia municipal: ventana al gasto público; Transparencia fiscal; entre 24 diferentes títulos más. Todos orientados a capacitar en materia de transparencia y/o rendición de cuentas. En este periodo ya no sólo eran dos universidades las participantes; sino que ya se incluye a la Anáhuac de Puebla, quien se suma a la UPAEP y a la BUAP para impartir la cátedra universitaria. Cabe señalar que durante 2015 fueron un total de 685 alumnos los que tomaron la cátedra, lo que, para los números de matrícula de todas estas universidades, corresponde aproximadamente al 2% de la matrícula total que conglomeran, por lo tanto, se ve con claridad que el impacto sigue siendo reducido, focalizado y con escasos puentes catalizadores de un verdadero progreso en materia de gestión de información pública por parte de la ciudadanía. Y más aún, esto no tuvo impacto en la transparencia en tiempo real.

Y en rendición de cuentas, la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Puebla, publicada el 21 de diciembre de 2012, señala en el capítulo 2 titulado “De la rendición de cuentas y la fiscalización superior”, las obligaciones que tienen los municipios y entre ellas se especifica que los gobiernos municipales están sujetos a rendir informes sobre su cuenta pública y ser fiscalizados, con la intención de evaluar los resultados de su gestión financiera, de tal forma que se pueda verificar si las cuentas públicas se presentaron en los términos previstos por la ley.

Es pertinente mencionar que en materia de finanzas se debe especificar que las declaraciones patrimoniales permiten que se verifique si los servidores públicos se desempeñen con probidad; por tanto, permiten apreciar si existe un enriquecimiento anormal o desproporcionado. Estas declaraciones se presentan al asumir un cargo público, al concluirlo y anualmente durante el periodo del encargo. Por lo tanto, corresponde encaminar acciones que brinden seguimiento al patrimonio de los servidores públicos, a fin de poder identificar si existe enriquecimiento irregular que sea causa de una investigación más puntual sobre la evolución patrimonial y que pueda conllevar alguna multa, suspensión e incluso hasta una destitución.

En el caso del tercer informe de gobierno 2014-2018, llama la atención la cantidad de fotos con los reconocimientos que el Ayuntamiento de Puebla ha recibido en materia de transparencia, y rendición de cuentas, pero particularmente las imágenes con los puntajes obtenidos por los organismos evaluadores. Lo cierto es que no se precisa con exactitud nada de información financiera sobre las declaraciones patrimoniales o los presupuestos, sólo vienen los indicadores evaluados por esos organismos y ya. ¿Entonces con qué datos, cifras o estadísticas la ciudadanía puede verificar que las declaraciones patrimoniales o incluso el presupuesto no presentan alguna anomalía? Evidencia que no hay herramientas adecuadas para el diseño de las políticas, así lo señala el Directivo público N.º 3. Que considera necesario incluir herramientas de políticas públicas en el tema de transparencia.

En el tema de transparencia o en todos los temas es necesario tener herramientas [...] que se vayan incorporando al Gobierno sí creo que hay tantas [...] en este afán de hacer la administración más eficiente y a lo mejor con menos personas. este me parece que hay que afinar las capacidades [...] sí yo sé que es una política pública o no, voy al diccionario. Porque lo que me estás diciendo contra lo que estás poniendo no cuadra (Directivo público N.º 3).

Así mismo, durante el periodo 2014-2018, de acuerdo con informes de gobierno, se recibieron 4 mil 41 declaraciones de situación patrimonial de servidores públicos municipales y se determinaron 236 multas a servidores públicos omisos. Estos datos en términos de rendición de cuentas no tienen un impacto real, apenas sirve para justificar números. Pero en la realidad no hay una particularización que permita al ciudadano tener una noción clara de lo ocurrido, porque si bien es cierto que no deben puntualizarse los datos del servidor público amonestado, lo cierto es que el ciudadano debe saber qué áreas han sido afectadas con estas conductas y, también debe conocer el tipo de sanción que se aplicó. Porque pudieron ser sólo amonestaciones verbales, por escrito, económicas e incluso hasta despidos.

Además, conocer el tipo de responsabilidades en que incurrieron también es un

referente útil para el ciudadano, pero también para el gobierno, porque esta información permite emprender programas y acciones concretas dirigidas a esas áreas que presentan más problemas de corrupción.

En materia de declaración patrimonial, los informes de gobierno de 2014-2018 señalan que se analizó y verificó el comportamiento patrimonial de 139 servidores públicos ante la Dirección de Catastro Municipal, pero queda hasta ahí la información, no se indica si todos ellos realmente reportaron su patrimonio, cuántos falsearon información y el tipo de sanción que recibieron, esto también es parte de un proceso que orienta la acción pública y parte del enfoque de los objetivos de resultados (Osborne y Plastrik, 2018, p.49).

Por lo tanto, los objetivos de resultados como una forma de conseguir cosas que importan al público siguen quedando reducidos a una política de transparencia y rendición de cuentas focalizada. Evidentemente no cumple con lo que le importa al público. sino que se orientaron a catapultar la imagen y discurso de un grupo político que respondió a solicitudes en materia normativa. Pero que no ejecuta acciones reales en esa materia.

**b) Revisar los objetivos de resultados de otras circunscripciones para diseñar los propios.**

Las gestiones de Rivera (2011-2014) y de Gali (2014-2018) se enfocaron a ganar los premios promovidos por organismos del tercer sector (sociedad civil) y de los organismos gubernamentales, por lo tanto, se enfocaron a construir los indicadores conforme a los parámetros y estándares de esos organismos. El objetivo era estar en los primeros lugares de esos rankings de evaluación en materia de transparencia, por lo que puede llegarse a considerar Puebla el parámetro de otras circunscripciones y, por tanto, sin interés alguno en buscar otros referentes para consolidar sus propios objetivos de resultados.

**c) Fijar objetivos realistas.**

Desde este panorama los objetivos planteados no eran poco realistas, el detalle es que para poderlos llevar a cabo se requería infraestructura orgánica que impactara no sólo en el centro de Puebla, sino también en las Juntas auxiliares. Y es que la mayoría de las acciones se concentró en las zonas céntricas del municipio y en universidades asentadas también ahí, por ello las acciones implementadas no fueron correctas en tanto que no fueron inclusivas. Por ejemplo, el taller de niños se enfocó a la formación de estos niños a futuro, pero ¿qué hay de impactar en las zonas menos favorecidas y con dificultades para el acceso a la información pública?; ¿cómo podrían éstas capacitaciones de los niños impactar en la transparencia en tiempo real?, ¿cómo podría haber un impacto en la transparencia en tiempo real cuando en las juntas auxiliares se enfocaron a capacitar sólo a los funcionarios?, y más aún, ¿cómo puede esto impactar en la transparencia en tiempo real cuando los funcionarios de primera línea, como los denominan Osborne y Plastrik (2018), no se quieren capacitar y envían a su representante? Como puede verse esto no coadyuva a mejorar los procesos de transparencia, esto ocasiona que haya altos directivos de la administración municipal que desconocen los procedimientos administrativos en transparencia, lo que se traduce errores en sus funciones.

En cuanto a rendición de cuentas y fiscalización, en 2016 se llevaron a cabo diferentes actividades entre las que destacan la verificación de 6 mil 341 puntos de luz, mil 337 pruebas en 130 obras a través del Auditor Móvil de Calidad, verificación de 499 estimaciones de obra para comprobar su ejecución, 308 supervisiones a los trabajos del Departamento de Alumbrado Público y verificación de 228 expedientes técnicos (Informe de gobierno del Municipio de Puebla, 2018), pero aún con esta información, no hay forma de que los ciudadanos puedan contrastar esos datos, no existen instrumentos que posibiliten a los ciudadanos verificar si realmente se ejerció el total de recursos señalado de manera eficaz y eficiente. Por lo tanto, los datos siguen siendo parciales y poco acreditables.

Por todo esto, se puede decir que sigue persistiendo la focalización en el proceso de inserción de la transparencia y la rendición de cuentas, ya que en términos de Osborne y Plastrik (2018), la visión de futuro que se espera de cualquier objetivo de resultados se debe concretar a partir de la consecución de lograr una verdadera transparencia en tiempo real y una verdadera rendición de cuentas, lo que implica que el ciudadano sea beneficiado a través de canales de información pública que permitan acceder a la difusión, divulgación y promoción de los resultados de la gestión pública y esto está ocurriendo de manera parcial y sesgada.

**d) Comparar parámetros de rendimiento: Estrategia de las consecuencias.**

Osborne y Plastrik (2018, p.570) consideran importante hacer estas comparativas de objetivos de resultados con otras circunscripciones, porque posibilita apreciar las acciones propias, lo que va bien y también las áreas de oportunidad, es decir, lo que va mal o puede mejorar. Y con respecto a este punto, La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, señala en el artículo 2 fracción V, que los Ayuntamientos, sus Dependencias y Entidades son Sujetos Obligados; por lo que aquellos Municipios que cuenten con más de 70,000 habitantes, están obligados a publicar a través de medios electrónicos la información requerida en los artículos 11 y 17 de la citada Ley.

De acuerdo con lo anterior, empleando la herramienta Comparar parámetros de rendimiento, al hacer la comparativa con otros Ayuntamientos de Puebla en 2015, las evaluaciones hechas por la Comisión para el Acceso a la información Pública y Protección de Datos Personales del Estado (CAIP) arrojó:

1. Ayuntamiento de Puebla, cumple con el artículo 11 y 17 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ya que cuenta con una sección de “Transparencia” y se puede constatar en sitio web oficial [www.pueblacapital.gob.mx](http://www.pueblacapital.gob.mx);
2. La Coordinación General de Transparencia es responsable de realizar y

actualizar las publicaciones en el portal, cumpliendo también de esta manera con los artículos referidos.

3. La información evaluada por el Órgano Garante se concentró en cuatro grandes bloques:
  - 3.1 Estructura Organizacional
  - 3.2 Marco Regulatorio
  - 3.3 Vinculación Ciudadana
  - 3.4 Información Financiera
4. Los resultados como se pueden apreciar en el informe de gobierno 2015, colocan al Municipio de Puebla con una calificación de 100 durante dos años consecutivos 2014-2015.
5. Estos resultados muestran que hay avances significativos en materia de transparencia, lo que pone al municipio poblano como un referente para los otros municipios.

Con estos datos pareciera que efectivamente estamos ante un municipio transparente, pero analizado con detenimiento la información, el cumplimiento sólo es de manera orgánica, porque como dicen Osborne y Plastrik (2018), un objetivo de resultado reduce las áreas de oportunidad o hace más eficientes los resultados y lamentablemente no es más eficiente la política de transparencia del Ayuntamiento de Puebla, porque no se trata exclusivamente de un proceso comparativo con otros Ayuntamientos. En eso se han confundido, han puesto mucho énfasis a la mejora regulatoria, que es relevante, pero no es lo único importante; el punto trascendente es avizorar los resultados al medir los progresos de resultados explícitos que tengan un impacto social, como los denominan Osborne y Plastrik (2018, p.49). Los implícitos ya están y consisten en el cumplimiento regulatorio, pero los resultados explícitos no se encuentran, porque la interacción de esas regulaciones con la sociedad básicamente son mínimos, y lo muestran los resultados, la sociedad no puede estar dando seguimiento en tiempo real, hay una brecha digital, los informes de las finanzas públicas son parciales y el municipio ha dejado de buscar los mecanismos para solventar esas ventanas de oportunidad que pondrían en otro

nivel la política de transparencia.

Por lo tanto, la atención a los procedimientos regulatorios sólo ha servido para colocar los reflectores sobre un municipio que en materia regulatoria cumple con los procedimientos jurídicos, y por ello se hace llamar “el municipio más transparente” de México. Si bien es cierto a nivel de mejora normativa y buena regulación, se requiere reforzar sus interacciones con la sociedad generando un trabajo más coordinado, que dé como resultado una regulación armónica, integral y sistemática en la información que se publica y el acceso a la misma.

**e) Comprobación de que los ciudadanos están de acuerdo con las prioridades y valores básicos expresados en sus objetivos de resultados.**

Osborne y Plastrik (2018) plantean que es importante tener un referente de la percepción ciudadana, porque eso permite también retomar el rumbo de las acciones. En el caso de la política de transparencia, durante el periodo de 2011-2018, no fue suficiente la reglamentación en materia de transparencia y rendición de cuentas, ya que la ausencia de una plataforma con datos abiertos, que mostrara la información completa, sin sesgos, fue una limitante para que la sociedad legitimara al gobierno.

Tampoco se puede hablar de aceptación ciudadana cuando en ese mismo periodo no había licitaciones en vivo y las declaraciones patrimoniales tardaban mucho tiempo en reflejar los cambios, por lo tanto, ante la ausencia de información en tiempo real, de información más precisa sobre los resultados de las inversiones públicas, queda en evidencia que no puede hablarse de un acuerdo de la sociedad con respecto a las acciones.

**f) Que sean fácilmente accesibles los datos de los indicadores mediante un formato sencillo de consultar.**

De acuerdo con Osborne y Plastrik (2018), si la gente no puede encontrar o comprender los datos, no le serán de gran ayuda, por eso los datos deben ser publicados periódicamente, distribuidos por diversos medios de comunicación, de tal forma que este proceso de divulgación acerque más a la sociedad a las acciones del gobierno.

Durante la gestión de Eduardo Rivera (2011-2014) se impulsó la generación de informe de labores en versión ciudadana, con la mejor intención de que la información fuera más accesible a la población, incluso se presenta en forma de revista, con datos de interés para la sociedad, lo que facilitó mucho la consulta de estos documentos.

En el caso de los informes de Gali y Bank (2014-2018), el informe está lleno de estadísticas y gráficos ilustrativos, pero el lenguaje empleado es más técnico que el que propuesto por Rivera. El detalle es que la información presentada es parcial, porque definitivamente no tiene datos completos en materia de transparencia en tiempo real y rendición de cuentas.

#### **g) Renovar los objetivos de resultados periódicamente**

De acuerdo con Osborne y Plastrik (2018, p.53), los objetivos de resultados deben renovarse periódicamente, y esto tiene lugar porque la sociedad está en constante transformación y los mismos acontecimientos políticos, sociales e incluso económicos pueden ser parte de procesos que requieran una transformación en las acciones.

Para el caso de la política de transparencia del Ayuntamiento de Puebla, durante la gestión de Eduardo Rivera los objetivos fueron: Garantizar la oferta de información pública; Facilitar el acceso a la información pública y Promover la demanda de información pública (informes de gobierno 2011-2014). Esto representó el

parteaguas en la transformación de las directrices de gobierno, porque fue la primera vez que se plantearon los objetivos de resultados, por lo tanto, fueron la guía que asumiría durante toda su gestión.

Por su parte, con el gobierno de Galy / Bank (2014-2018), los objetivos se renovaron, se planteó que ya había una base y entonces el objetivo de resultado se transformó a la consolidación del “Buen gobierno innovador y de resultados”, las acciones, por lo tanto, fueron dar continuidad a lo que ya había hecho en su momento Rivera (2011-2014), pero también fue parte de un proceso de renovación hacia la mejora de procesos a partir del planteamiento del apoyo de nuevas tecnologías.

De este modo, en este punto que plantean Osborne y Plastrik (2018, p.53), en el gobierno de Puebla si se renovaron los objetivos de resultados, pero no lo suficiente como para que pudieran irse atendiendo las áreas de oportunidad identificadas año con año, como por ejemplo, que se mejoraran los canales de comunicación, que se impulsaran estrategias para que la ciudadanía tuviera más información con respecto a las finanzas públicas o bien, ante las sanciones emprendidas contra los funcionarios públicos, para dar un seguimiento adecuado.

Lo cual para algunos funcionarios entrevistados del gobierno municipal tiene pocas herramientas porque las facultades no están a la par de las que tiene el gobierno federal que le permita diseñar políticas públicas esta respuesta permite establecer una primera aproximación concluyente en materia de transparencia, existen funcionarios públicos que desconocen las facultades constitucionales y porque la propia norma permite procesos de innovación y transformación gubernamental. (Directivo público N.º 4).

#### **h) Vinculación de los objetivos por resultados al proceso presupuestario**

Osborne y Plastrik (2018) señalan que, al utilizar el presupuesto por rendimientos, en la elaboración de los objetivos de resultados para programas, estrategias o departamentos específicos, debe asegurarse que contribuyan con los resultados

globales, porque de lo contrario, los organismos pueden acabar por esforzarse en consolidar objetivos que no son los que más importan a la comunidad.

En el caso de la política de transparencia del Ayuntamiento de Puebla, el Índice de Información Presupuestal Municipal ha fungido como un instrumento de evaluación que elabora el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), básicamente su objetivo es medir la calidad de la información presupuestal de los municipios, verificar el cumplimiento de las obligaciones de contabilidad gubernamental y destacar las buenas prácticas contables. Los datos arrojados por este organismo muestran que el Ayuntamiento de Puebla en 2011 obtuvo 31 puntos de 100; en 2012 logró 34 puntos de 100; en 2013 llegó a 59 puntos de 100; los años de 2014, 2015 y 2016 logró 80 puntos de 100 y ya para 2017 y 2018 logró 100 puntos de 100, y esto es lo que se presenta en los informes de gobierno. Así pues, acorde con los datos del IMCO, hubo una evolución positiva de los parámetros, logrando el Ayuntamiento de Puebla en 2018 la máxima puntuación. Pero ¿qué tanta certidumbre hay entre lo que se presenta y el apego a los objetivos de resultados, como impacta socialmente esto en lo que le importa a la comunidad?

Básicamente, los indicadores que midió este organismo fueron las buenas prácticas en el presupuesto ciudadano; el lenguaje accesible a los ciudadanos; la calidad en la información que se publica y la Gaceta Municipal en formato digital. El detalle es que los indicadores tendrían que ser más contundentes en cuanto a contenido presentado, por ejemplo: ¿en qué se han enfocado las erogaciones públicas, ¿cómo se refleja en el bienestar ciudadano, con qué rapidez se dan a conocer las acciones y el impacto en el ciudadano? Es decir, lo que se espera es que haya datos más precisos, como, por ejemplo, qué áreas de oportunidad se han identificado en la administración pública y cómo se está trabajando para atenderlas. Pensar que un gobierno es más transparente porque tiene una gaceta digital es reducir las posibilidades de una mejor gestión, de la generación de mejores canales de comunicación, de ir hacia lo que a la comunidad le interesa.

Es pertinente, entonces que las evaluaciones muestren el impacto real sobre la

vinculación de la transparencia en el combate a la corrupción y la generación de mecanismos de control que permitan determinar si la política de transparencia es transversal al proceso presupuestario.

**i) No existan demasiados objetivos de resultados**

De acuerdo con Osborne y Plastrik (2018, p.53), lo conveniente es que haya menos de 15 objetivos de resultados, porque de lo contrario se dispersará más la atención y no se podrán atender con oportunidad los que tienen mayor urgencia.

Se puede decir que en la Política de Transparencia el número de objetivos no excedió propuesto por Osborne y Plastrik (2018), sólo fueron dos objetivos de resultados los planteados en las gestiones de 2011-2018. Centrados en un principio en generar las bases y posteriormente en avanzar hacia procesos más innovadores y tecnológicos.

Sin embargo, aun cuando en número cumplieron con esta propuesta teórica, lo cierto es que los objetivos por resultados no acabaron de concretarse, ya que se confundió la transformación regulatoria con la generación de canales que verdaderamente posibilitaran transparencia en tiempo real y rendición de cuentas.

**j) No pasar por alto áreas para las que no haya datos.**

Osborne y Plastrik (2018, p.53) señalan que algunos objetivos no son medibles, porque no existen datos pertinentes, pero no es conveniente eliminarlos y permitir que los datos determinen los objetivos. En el caso del Ayuntamiento de Puebla ya se ha mencionado que está sobrerregulado, y en los periodos analizados fue complicado encontrar un área que no tuviera información, pero si se localizó, se trata del área de comercio y carece de información del padrón de ambulantes, así como de las cuotas que se les cobran por derecho de piso, y en el tema de transparencia lo que más interesa es saber dónde impacta esa recaudación; es

decir, en qué programas se utiliza y de qué manera. Por lo tanto, si hay una afectación en la transparencia, en la transparencia en tiempo real y en la rendición de cuentas.

#### **3.4.5 Directriz Participación Ciudadanía – Estrategia Control**

En este apartado se analizará la Directriz Participación Ciudadana de manera transversal con la Estrategia del Control, que en la propuesta teórica de Osborne y Plastrik (2018) se usa para dotar a los gestores de la comunidad de poder, para reducir el tiempo en la toma de decisiones.

El procedimiento empleado en esta directriz es el de Capacitación de comunidades, y la herramienta Órganos comunitarios de gobierno, porque siguiendo con Osborne y Plastrik (2018, p. 485), se utilizan para transmitir a las entidades de la sociedad civil la gestión de sus propios problemas; es decir se entrega poder público a la comunidad, sobre la gestión de determinados programas, servicios, bienes o proyectos.

En el caso del Ayuntamiento de Puebla, el órgano garante que ejecuta todo el tema de transparencia, rendición de cuentas, gobierno abierto, etc., es la Coordinación General de Transparencia, quien tiene como funciones primarias vigilar que se cumplan las responsabilidades de los sujetos obligados a transparentar los ingresos y egresos de las áreas a su cargo; y vigilar que también presenten su declaración patrimonial en tiempo y forma. Entre sus funciones también están emitir recomendaciones y son de carácter vinculante, es decir, no es un órgano que sanciona, pero si es un órgano que vincula con la contraloría para que se cumpla con la ley y se inicien procesos administrativos si son necesarios.

En el proceso por incorporar elementos que dotaran de mejores calificaciones en materia de transparencia al Municipio de Puebla, surge el Comité Ciudadano por la

Transparencia, concebido como un organismo incorporado a la Coordinación General de Transparencia. Básicamente sus funciones son coadyuvar a que la información pública se presente en lenguaje ciudadano; proponer políticas públicas para facilitar el acceso a la información pública; recomendar estrategias de acción para la difusión de la transparencia; rendición de cuentas y datos; participar en actos relacionados con la promoción, divulgación y difusión de la cultura de transparencia.

Sin embargo, pese a estas atribuciones, lo cierto es que es un órgano centralizado que no tiene personalidad jurídica propia, está regulado por la Coordinación General de Transparencia y no tiene autonomía financiera. Entonces, dentro de la óptica analítica de Osborne y Platrik (2018, p.517) ¿Realmente el Comité Ciudadano por la Transparencia es un órgano comunitario?

Teóricamente no hay un modelo que permita establecer un modelo de organización para los órganos comunitarios, pero Osborne y Platrik (2018) proponen cuatro elementos de operación que darían indicios de qué tan funcionales son. Se describen a continuación.

a) Los órganos comunitarios de gobierno sólo pueden ser fuertes si controlan una cantidad significativa de recursos.

En esta forma de operación se da por entendido que el órgano comunitario requiere de autonomía financiera, para llevar a cabo sus políticas y no tener que entablar un proceso de negociación o cabildeo para operar. En el caso del Ayuntamiento de Puebla, El Comité Ciudadano depende de la Coordinación General de Transparencia quien recibe un presupuesto anual promedio de \$7,500,000 pesos, de acuerdo con la Ley de Presupuestos de Egresos del Municipio de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2014; y depende de ella el presupuesto que otorga al Comité Ciudadano por la Transparencia, por ejemplo, la Coordinación General de Transparencia decide cuánto se designará para proyectos como la Cátedra

Universitaria; la Semana de la Transparencia y el Día Municipal de la Transparencia, por lo que el Comité Ciudadano por la transparencia no recibe ningún presupuesto.

Entonces, al no tener autonomía presupuestal incluso puede peligrar la subsistencia de sus tres programas eje, porque si la Coordinación General no lo considera pertinente, entonces no gasta en ellos. Esto se convierte en una gran debilidad del Comité Ciudadano, no es sólo que no disponga de una gran cantidad de recursos, como lo plantean Osborne y Plastrik (2018, p.517); sino que no dispone de presupuesto alguno. Por lo tanto, sus acciones dependen de un órgano con mayor peso.

b) Los organismos directores deben dirigir o guiar los recursos hacia su destino, no gestionarlos directamente.

En este marco organizativo propuesto por Osborne y Plastrik (2018, p.55) debe señalarse que, de acuerdo con el Reglamento interior de la Coordinación general de transparencia 2016, la Coordinación General de Transparencia es quién dirige el recurso, pero también lo gestiona, por lo tanto, deja nula autonomía en sus funciones al Comité Ciudadano. Evidentemente esto afecta los procesos decisivos y también las acciones para mejorar en materia de transparencia, rendición de cuentas y por supuesto resta seriedad al involucramiento de la sociedad en un ámbito tan importante como es tener injerencia en las acciones que se emprenden para beneficio ciudadano.

El Comité Ciudadano como no tiene derecho ni acceso al presupuesto tiene limitadas sus atribuciones al plano de difusión, promoción y coparticipación para generar información asequible a todos los ciudadanos; por lo que se queda en un plano meramente conceptual en los temas de anticorrupción, transparencia, rendición de cuentas y protección de datos.

c) No limite a los órganos de gobierno sometiéndoles a un sistema de financiación por categoría

En este nivel organizativo propuesto por Osborne y Plastrik (2018, p.517) se tiene que plantear que en México hay un proceso muy reacio de financiación por categoría, estas medidas se han impulsado con la mejor intención de evitar actos de corrupción, lo que no implica que se haya detenido, pero si somete a los organismos a un sistema complejo para realizar cambios en el proceso de asignación y esto afecta directamente a todos los organismos comunitarios.

Por lo tanto, en vez de verlo en un órgano garante que tiene sus propias atribuciones, lo someten al mismo procedimiento burocrático, reduciendo su capacidad de acción y afectando que pueda realmente actuar en pro de los intereses comunitarios.

d) No prometa demasiadas cosas para un plazo demasiado corto

Evidentemente el tema de las promesas se inserta en una lógica electoralista o incluso populista, sobre todo cuando son muchas y se carece de un presupuesto para poderlas efectuar. Por lo tanto, dentro de esta forma de operación propuesta por Osborne y Plastrik (2018), el Comité Ciudadano por la Transparencia, al ser un órgano que depende directamente de la Coordinación General de Transparencia, está sujeto a la planeación y programación anual que tenga este organismo, entonces, prácticamente el Comité Ciudadano sólo es un órgano vigilante que no tiene capacidad en la toma de decisiones de la planeación, diseño, implementación y evaluación políticas, programas y proyectos de transparencia, por lo tanto no puede hablarse de que prometa cosas, porque no es autónomo, sólo sigue indicaciones de la línea de mando.

Por todo lo anterior, se puede decir que de acuerdo con las formas de operación propuestas por Osborne y Plastrik (2018), el Comité Ciudadano por la

Transparencia tiene ciertas cualidades que si fueran potencializadas y fortalecidas lo convertirían en órgano comunitario con mucho que aportar y que promovería acciones de impacto para transformar el gobierno. Por lo pronto no tiene la suficiente autonomía y poder para fungir como promotor que haga más eficiente la toma de decisiones comunitarias.

### **3.4.6 Espacios de Colaboración e Innovación y Tecnología - Estrategia de la cultura**

En este apartado se analizará la Directriz Espacios de Colaboración e Innovación y Tecnología a la luz de la Estrategia de la Cultura, se hará de esta manera debido a que en la propuesta teórica de Osborne y Plastrik (2018, p.541) la mejor gestión pública requiere revisar y en dado caso, reformular esta estrategia, pues sobre ella se establecen los marcos conductuales, emocionales y psicológicos que los miembros de las organizaciones adoptan y perpetúan, que incluso llegan a hacerse de forma inconsciente.

El procedimiento será llegar al corazón, que consiste en desarrollar un nuevo pacto en la organización y la herramienta será crear nuevos símbolos e historias, discursos que crean lazos de unión en torno a valores, expectativas y sueños comunes. Con fundamento en estos referentes teóricos se analizará el programa celebraciones por la transparencia y difusión de la transparencia.

#### **a) Herramienta crear nuevos símbolos e historias.**

De acuerdo con Torrens (2015, pp.706-708), esta herramienta posibilita crear una nueva narrativa que envuelva de modo innovador el ambiente de trabajo y empuje a los gestores públicos a cambiar su forma de gestionar. Por lo tanto, al analizar la Política de Transparencia en el Ayuntamiento de Puebla se puede comprender que ya se convirtió en algo simbólico, se ha generado todo un discurso por su carácter

transversal y se encuentra presente en el discurso de todos los políticos, el punto es desentrañar hasta qué punto ha permeado todos los niveles operativos o directivos y de qué manera esta base discursiva se orienta realmente a terminar con la corrupción (Osborne y Plastrik, 2018, p.541).

Partiendo del hecho de que los gobiernos en México son mayoritariamente administraciones públicas tradicionales o burocráticas, ¿de qué manera ha logrado impactar el programa de celebraciones por la transparencia y la difusión por la transparencia las mejores prácticas de gestión pública?

En el discurso actual no existe gobierno que niegue la importancia de transparentar sus acciones y en el caso del Ayuntamiento de Puebla el discurso ha trascendido hacia un proceso regulatorio y normativo muy bien articulado, lo que le ha llevado a ganar premios por ser “el gobierno más transparente” (informe de gobierno del municipio de Puebla 2015); sin embargo estos premios están dados en función de los procesos regulatorios, pero no miden la percepción ciudadana, no evalúan los resultados ni miden el impacto social. Es, por lo tanto, totalmente comprensible que Puebla sea el gobierno local con mejor regulación de transparencia mientras y, a su vez, que ocupe el noveno lugar en impunidad según el Índice global de impunidad México, generado por Clerq, J.A. y Rodríguez (2018). Este último índice es realmente trascendente porque lo genera un órgano autónomo de la sociedad civil que es totalmente neutral.

Por lo tanto, se puede decir que los organismos de transparencia se han esforzado en materia regulatoria, pero no han cambiado la cultura organizacional, no hay un impulso que modifique realmente la gestión pública y, por lo tanto, es necesario que el plano regulatorio y normativo trascienda a verdaderas prácticas de transparencia, rendición de cuentas y protección de datos. En resumen, se puede utilizar la transparencia no sólo como discurso narrativo, es importante que organizacionalmente en el gobierno se pueda captar el potencial que tiene para cambiar la cultura organizacional, para cambiar los símbolos y ser parte de la

transformación hacia una gestión pública más eficiente, eficaz y pertinente que conlleve políticas de impacto.

### **b) Herramienta Valorar el fracaso**

Partiendo de la teorización de Osborne y Plastrik (2018, p.551) ahora se analizará el programa de datos abiertos del Ayuntamiento de Puebla, a través de la herramienta valorar el fracaso, debido a que esta herramienta hace que las innovaciones fallidas se vuelvan oportunidades de mejora del rendimiento y promoción de la propia innovación.

El procedimiento de análisis será llegar al corazón, visto teóricamente como el desarrollo de un nuevo pacto en la organización, que implica llegar al corazón de los empleados y a partir de ello generar nuevos vínculos emocionales y establecer nuevos pactos, desde este procedimiento se consolidan compromisos, moldean las actitudes, las creencias y se transforman las formas de pensar y actuar de las personas (Osborne y Plastrik, 2018, p.541).

El programa de datos abiertos del Ayuntamiento de Puebla, en el periodo que comprende 2011 – 2018, nunca se consolidó dentro de las líneas de la Coordinación de Transparencia, ni dentro de los ejes transversales a nivel global de la difusión de la información, básicamente la información se encontraba desagregada y el usuario tenía que navegar entre los diferentes sitios web para acceder a la misma, por lo tanto, la falta de procesamiento de la información en una plataforma digital imposibilitó que la población tuviera información en tiempo real.

Quedó también en evidencia la falta de coordinación entre las diferentes áreas del gobierno, de ser así, se hubiese posibilitado y agilizado el procesamiento y canalización de la información a una plataforma única y de lenguaje asequible a la población en general. Además, esto hubiese impactado en la mejora de procesos y también en la toma de decisiones que posibilitaran hacer más exitoso el proceso de

rendición de cuentas.

A partir de esto también queda en evidencia la resistencia al cambio en la cultura organizacional, la información exclusiva se convierte en un coto de poder (Almanzar, 2017), y por ello es muy complicado brindar los instrumentos a otras áreas para que estas puedan potencializarlos a su favor, y con esta mentalidad se frena cualquier intento de progreso en materia de datos abiertos. Al respecto cabe señalar lo que dijo el Directivo público N.º 3:

Yo estuve adentro, es muy difícil tenemos el concepto de que la información es poder. Durante muchos años se ha manejado la información es poder si tú tienes la información puedes manejar cualquier política, puedes manejar cualquier puesto público porque tienes el poder en tus manos, tú sabes que tienes, como lo tienes, como lo aplicas [...] entonces no te pueden sustituir porque tú tienes ese poder” [...] cuando [...] llega a ti una solicitud de información lo primero que se cuestionan los servidores públicos ‘¿para que la quiere?, ¿por qué la quiere?, ¿me va a atacar?, ¿quién es?, investigalo. La ley de transparencia dice se lo das a quien sea, sin investigar y sin preguntar para qué la quiere el ciudadano la está necesitando lo único que te limites la información confidencial o reservada y muchas veces las reservas se hacen por miedo (Directivo público N.º 3).

Tal como señalan Osborne y Plastrik (2018, p.561), es importante considerar que cambiar la mentalidad del servidor público incorpora todo un cambio cultural dentro de las organizaciones del gobierno, implica no aceptar resultados de calidad inferior, significa aplicar los procedimientos conforme a la norma y también conduce a dejar de responsabilizar a los demás de las fallas. Por lo tanto, lo primero que debe trabajarse en las organizaciones públicas es abolir la resistencia al cambio, por ello, durante el periodo analizado en esta investigación, hizo falta que la gestión pública construyera ventanas de oportunidad que permitieran lograr espacios de colaboración garantes de procesos administrativos óptimos en materia de datos abiertos.

Por lo visto, se puede afirmar que no hubo valoración del fracaso, porque hasta el

momento no se han generado los mecanismos para reparar el proceso de datos abiertos, incluso, no se ha valorado el fracaso porque no se ha visto como tal, no se ha visto como una ventana de oportunidad, porque hasta la fecha hay información que se mantiene lejos del conocimiento público y esto lejos de insertarse en un procedimiento innovador, sigue permaneciendo sólo como fundamento regulatorio.

Por ello se puede decir que la Coordinación General de Transparencia como agente de cambio no logró el éxito del proyecto, y al no reconocer que tal vez la gestión estuvo al mínimo por la falta de infraestructura, recursos humanos, financieros, etc., no logró establecer una evaluación de lo que estaba fallando, esto no permitió una retroalimentación efectiva para lograr los datos abiertos y tampoco para cambiar la cultura organizacional en pro de mejores prácticas de gestión pública en materia de transparencia municipal.

#### **3.4.6 Contratación pública – Estrategia de Consecuencias**

Partiendo de la teorización de Osborne y Plastrik (2018, p.177) ahora se analizará el tema de contratación pública en el Ayuntamiento de Puebla a través de la Estrategia de Consecuencias, que consiste en que los organismos midan resultados, establezcan criterios u objetivos específicos, recompensen el buen rendimiento (por medios financieros, psicológicos o ambos) y penalicen el mal rendimiento. Con la mejor intención de hacer la gestión pública más eficiente y eficaz.

El procedimiento que se empleará es el de competencia gestionada, que obliga a los proveedores de servicios públicos a competir entre sí, por contratos que se otorgan en función de los rendimientos y de los costos, ya que los concursos generan incentivos económicos o psicológicos que estimulan el rendimiento. Y la herramienta será concursos públicos competitivos que obligan a las organizaciones para la provisión de bienes y servicios sufragados por el sector público (Osborne y

Plastrik, 2018). Por ello, a continuación, se verá qué tanto se ha mejorado la gestión pública en el rubro de contratación pública en el Municipio de Puebla durante los años 2011-2018.

### **a) Herramienta Concursos Públicos**

La contratación pública es importante porque coadyuva a mejorar la calidad de los servicios, a partir de ese procedimiento es posible equilibrar los presupuestos y transparentar que el proyecto se encuentre dentro de los cánones del menor costo y la mejor calidad en la respuesta al ciudadano. Otro elemento fundamental es que proporciona reglas para la competencia, genera vinculación entre la sociedad y el gobierno y posibilita que las empresas privadas cumplan con requisitos específicos para brindar el servicio deseado.

Por lo tanto, la contratación pública facilita la transparencia porque permite que los proyectos estén sujetos al escrutinio de la sociedad, quien debe ver con claridad los resultados de las inversiones en la concreción de los proyectos. Además, se encuentra regulado este procedimiento por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal y a la luz de esta normatividad se analizarán los nueve pasos propuestos por Osborne y Plastrik (2018, pp.221-225) para evitar riesgos a la hora de contratar.

- **Decidir el propósito de la contratación**

Consiste en que el organismo público especifique los objetivos que desea cumplir con esta contratación, pero Osborne y Plastrik (2018, p.221) señalan que normalmente el organismo público termina siempre por hacer enmiendas a los contratos, porque en la primera aproximación siempre dejan de fuera información importante. En el caso de las contrataciones realizadas en el periodo 2011-2018, todas se hicieron bajo el esquema normativo la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal, capítulo 1, De

los contratos, sección I, procedimientos de formalización. Pero no hay evidencia en los informes o información pública, que refleje las enmiendas realizadas a las contrataciones durante ese periodo.

- **Especificar los requisitos de la contratación**

De acuerdo al planteamiento teórico de Osborne y Plastrik (2018, p.222), es importante que el organismo contratante especifique los resultados que producirá el contratista y los outputs (los servicios que recibirán de los clientes). Y en este marco, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal, en su artículo 30, especifica los requisitos de contratación:

- La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y, en su caso, el costo y forma de pago de estas;
- La fecha, hora y lugar de la celebración de la junta de aclaraciones y del acto de presentación y apertura de ofertas;
- Los criterios específicos que se utilizarán para la evaluación de las proposiciones y adjudicación de los contratos;
- Modelo de contrato al que deberán sujetarse las partes, dependiendo de la licitación de que se trate;
- Los requisitos que debe cumplir el interesado para el acreditamiento de la personalidad jurídica.

Las bases deben contener:

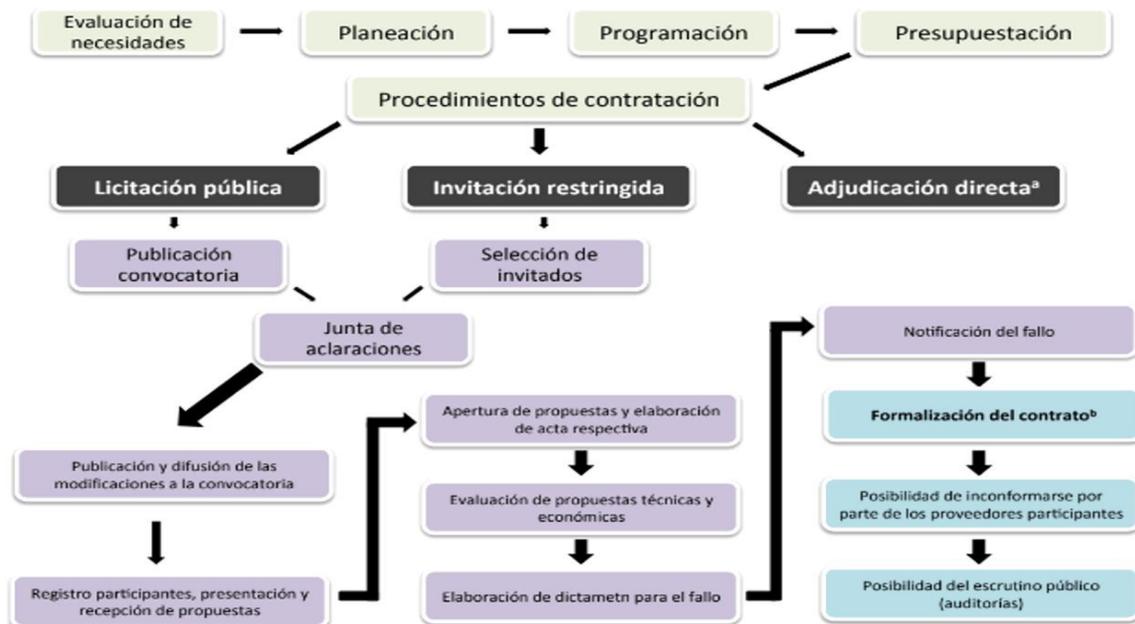
- Las instrucciones para elaborar y entregar las ofertas y las garantías;
- Forma y términos en que se regirá la licitación;
- La forma en la que deberán acreditar su personalidad jurídica quienes deseen participar, con la documentación idónea a presentar; requisitos que los licitantes deben cumplir; documentos y datos que deben presentar;
- La fecha, hora y lugar para la presentación y apertura de las ofertas o posturas, notificación del fallo y firma del contrato; y
- Los criterios y formas para la evaluación de las ofertas y la adjudicación del

contrato.

- **Determinar las condiciones de la contratación**

Osborne y Plastrik (2018, p.222) señalan que los organismos deben dejar muy claro al contratista cuáles son las fechas de inicio y conclusión del contrato, condiciones de pago, procedimientos de resolución de disputas y resto de disposiciones y dejar muy claro qué será considerado incumplimiento y los remedios propuestos en caso de que esto ocurra. Por lo tanto, de acuerdo con el artículo 30 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal, se desprende el siguiente organigrama del proceso de licitación para la contratación de la obra pública (figura 34).

**Figura 34: Procedimientos de contratación de la obra pública en el Ayuntamiento de Puebla**



Fuente: Pimentel, 2018, p. 11

Este procedimiento, por lo tanto, deja esclarecidas las fechas, lugares, criterios,

modelo de contrato, garantías, la forma en la que se debe acreditar la personalidad jurídica, los documentos y requisitos que los licitantes deben cumplir.

Existen básicamente tres procedimientos o modos de adjudicación:

- a) Modalidad Licitación. Esta puede ser presencial, electrónica o mixta. La convocatoria se hace al público en general.
- b) Modalidad de Invitación Restringida. Es un método similar al de la licitación pública, excepto que no se permiten invitaciones al público en general sino sólo a las empresas seleccionadas por el organismo o entidad comprador.
- c) Adjudicación directa. Existen determinadas situaciones en las que la adjudicación directa es el método de compra más favorable, por ejemplo:
  - Cuando existen necesidades urgentes donde una licitación es inviable
  - Confidencialidad necesaria (Seguridad Nacional)
  - Cuando se declara la licitación como desierta
  - Cuando el valor económico de la licitación resulta mayor al costo del bien por adquirir.

Por lo tanto, el Ayuntamiento de Puebla tiene claros los requisitos de la contratación y cumple con su procedimiento.

- **Certificar los oferentes potenciales**

Teóricamente, Osborne y Plastrik (2018, p.223) indican que las administraciones deben modernizar sus sistemas de compras y para ello deben incorporar una solicitud de oferta donde inviten a participar a oferentes potenciales y luego se seleccionan los que creen capacitados para licitar. En este caso en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal, en su artículo 99 señala que existe un concurso por invitación, dejando como un privilegio de la Secretaría del Comité Municipal la designación de ello.

También señala que:

“I. El acto de presentación y apertura de proposiciones se llevará a cabo en dos etapas, para lo cual la apertura de los sobres podrá hacerse sin la presencia de los correspondientes licitantes, pero invariablemente se invitará a un representante de la dependencia o entidad interesada y al delegado de la SEDECAP en la Secretaría o al Comisario del Comité Municipal o al Contralor Municipal, en su caso;

II. Para llevar a cabo la adjudicación correspondiente, se deberá contar con un mínimo de tres propuestas susceptibles de analizarse técnicamente;

III. En las invitaciones se indicarán, como mínimo, la cantidad y descripción de los bienes o servicios requeridos, plazo y lugar de entrega, así como condiciones de pago;

IV. Los plazos para la presentación de las proposiciones se fijarán para cada operación, atendiendo al tipo de bienes o servicios requeridos, así como a la complejidad para elaborar la propuesta;

V. El carácter nacional o internacional del procedimiento se determinará de acuerdo con los términos del artículo 63 de esta Ley;

VI. Concluido el concurso, la adjudicación se formalizará mediante contrato que deberá suscribir la dependencia o entidad a cuyo cargo se haya realizado aquél; y

VII. A las demás disposiciones de esta Ley y los ordenamientos que resulten aplicables” (Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal, 2017, p.59).

Por lo tanto, el Ayuntamiento de Puebla sí cumple con este principio y hace uso de esa prerrogativa, para buscar al que pueda prestar el servicio por considerarlo más ad hoc a lo que necesita atenderse.

- **Solicitar ofertas**

Para Osborne y Plastrik (2018, p.223) los organismos deben llamar a la licitación, haciendo públicos los requisitos y condiciones de la contratación. En este caso en el artículo 78 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal menciona el procedimiento por el cual se solicitan las ofertas. Cabe señalar que el Ayuntamiento de Puebla desde el periodo 2011-2018, implementó medidas que los mismos Osborne y Plastrik señalan como elementos importantes para que puedan llevarse a cabo las licitaciones; es decir, deben participar la contraloría interna; el área de compras, el área administrativa y una vez que se obtiene el resultado se publica. Además de ello, se ha establecido una contraloría ciudadana para reducir las quejas o impactos negativos sobre el concurso. Para ejemplificar este hecho, debe mencionarse que, en 2018, se propuso generar nuevos mecanismos que inhiban la corrupción, como son la transmisión en vivo del proceso de licitaciones, siempre tratando de salvaguardar la protección de los datos de las empresas concursantes,

- **Evaluar las ofertas que hayan ocurrido en el concurso**

De acuerdo con Osborne y Plastrik (2018, p.224) las evaluaciones de las ofertas deben fijarse en más que el costo menor, lo que debe tomarse en cuenta son:

1. Una valoración de la capacidad; es decir, se tiene que ver si el ofertante tiene la capacidad, experiencia, cualificación y aptitud para llevar a cabo el servicio, también si la compañía ha reportado rendimientos a otras compañías y si tiene prácticas políticas de personas sólidas.
2. Una valoración técnica. La oferta satisface los requisitos especificados
3. Una valoración de calidad, el licitador tiene la capacidad de llevar el servicio según los criterios de calidad especificados y si cuenta con certificaciones de calidad relevantes.
4. Si tiene una valoración financiera. La oferta recoge todos los costes relevantes, es realista o es excesivamente barata, incluye algún punto que pueda provocar que se rebasen los costes previstos durante la duración del contrato.

Todos y cada uno de estos elementos se encuentran contemplados en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal quedan estipulados como lineamientos que se toman en consideración para tomar la decisión y elegir al ganador.

- **Negociar antes de conceder el contrato**

Osborne y Plastrik (2018) mencionan que, una vez seleccionadas las ofertas, se puede solicitar a los oferentes que hagan aún más atractivas sus propuestas e incluso todavía después de haber elegido un ganador, siempre se podrá negociar algún beneficio mayor del ofrecido primero.

En los mecanismos establecidos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal, los funcionarios públicos o las áreas encargadas de la licitación de obra no pueden negociar con los oferentes porque las reglas fueron establecidas previamente en la convocatoria pública y esto se encuentra en el título quinto, capítulo 1 denominado “De los contratos”. Y en el artículo 103 dice:

“Los contratos que deban formalizarse como resultado de su adjudicación, deberán apegarse además de lo dispuesto en esta Ley, a la normatividad que al efecto emita la Secretaría y suscribirse dentro del término de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha en que se le haya notificado el fallo de adjudicación al proveedor, salvo que la adjudicarte considere indispensable la celebración de contratos preparatorios para garantizar la operación, en cuyo caso la formalización del contrato definitivo deberá llevarse a cabo un plazo no mayor de treinta días naturales, contados a partir de la misma fecha a que se refiere la primera parte de este artículo. Las Dependencias y entidades al formalizar los contratos deberán ajustarse estrictamente a los términos en que se realizó la adjudicación” (Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y

Municipal, 2017, p.60).

Por lo tanto, se puede ver que estos procesos de negociación posteriores, al menos por normativa, se encuentran prohibidos.

- **Realizar un seguimiento de la contratación**

Osborne y Plastrik (2018, p.225) mencionan que existen diversas formas de supervisar el rendimiento del servicio prestado por el oferente, lo importante, es que no haya un excedente de gastos dedicados a ese seguimiento de las unidades administrativas. En el caso del Ayuntamiento de Puebla la Contraloría Municipal se encarga de brindar seguimiento a los contratos y tienen los procedimientos establecidos en el Reglamento Interior de la Contraloría Municipal del Honorable Ayuntamiento de Puebla.

Básicamente las funciones de este órgano de control consisten en verificar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratista de la administración pública municipal y vigilar el cumplimiento de normas y disposiciones sobre registro, contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, usos y conservación del patrimonio municipal.

Por lo que también, dentro de los cánones normativos se cumple con este elemento de buena gestión.

- **Administre la contratación**

El organismo contratante, de acuerdo con Osborne y Plastrik (2018, p.225) debe pagar a sus contratistas, tomar decisiones acerca de cualquier variación contractual que puedan solicitar los proveedores o que el propio organismo considere necesaria, comunicarse de manera eficaz con el contratista y diseñar futuras licitaciones públicas de contratación.

Una administración eficaz depende en gran medida de la relación de confianza que se vaya estableciendo con el contratista, pues debe fortalecerse una comunicación abierta y honesta para lograr que siempre se solventen las inconformidades de la mejor manera. En el caso del Municipio de Puebla, en Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal se estipula, en la sección 2 artículos 111-113-A (64-65) todo lo referente a la modificación en los contratos, por ello, la ley es muy específica y contempla posibles variaciones, por lo tanto, hay procedimientos también establecidos para cancelar en caso de que no se llegue a mantener un buen acuerdo en la contratación.

También debe mencionarse que existe “El arbitraje”, que es un mecanismo que permite solucionar controversias que surgen entre las partes por la interpretación o implementación de contratos de prestación de servicios de largo plazo que involucren varios ejercicios fiscales, en términos de lo dispuesto en el Código de Comercio de la Federación. El arbitraje puede adoptar la forma de una cláusula expresa en un contrato o de un convenio escrito con posterioridad a su celebración. La conveniencia de incluir dicha cláusula o firmar dicho acuerdo es determinada por el servidor público designado de acuerdo con las políticas, normas y lineamientos en materia de compras públicas.

Finalmente, puede decirse que los concursos públicos están totalmente regulados y que además de instancias locales, hay instancias nacionales, que, con motivo de las reformas de 2009 a las leyes en materia de compras públicas, impulsaron tres mecanismos de solución de controversias relacionadas con las compras públicas: inconformidad, conciliación y arbitraje.

El mecanismo de inconformidad constituye un medio para impugnar las etapas del proceso de compras hasta antes de firmarse el contrato entre la entidad convocante y el licitante elegido y la conciliación y el arbitraje son mecanismos de solución de controversias relacionadas con el otorgamiento de contratos.

Por todo lo anterior puede decirse que en materia de regulación los procedimientos de concursos públicos y contratos están debidamente fundamentados, reglamentados y de acuerdo con estos cánones, se está cumpliendo con los presupuestos teóricos de Osborne y Plastrik (2018) para gestionar mejor los procedimientos de contrataciones de servicios públicos.

### **3.4.7 Compromiso y Participación Ciudadana - Estrategia de la cultura**

Dentro del proyecto del Comité Ciudadano por la transparencia se encuentra el compromiso y la participación ciudadana, visto como un procedimiento incluyente y legitimador de las acciones del gobierno, por ello, a partir de la Estrategia de Cultura, se analizará de qué manera es que ha influido en la mejora de la gestión pública. La estrategia es vital porque define los marcos conductuales, emocionales y psicológicos que se adoptan en las organizaciones (Osborne y Plastrik, 2018), por lo tanto, se tiene que ver qué tanto ha afectado el tejido burocrático la consolidación de más y mejores canales de compromiso y participación ciudadana, y por afectación se entiende al cambio ya sea positivo o negativo que se ha enfrentado.

El análisis partirá del procedimiento de llegarles al corazón (Osborne y Plastrik, 2018, p.541), que consiste en desarrollar un nuevo pacto con la organización en pro de mejorar la gestión pública y la herramienta será celebrar el éxito, que grosso modo consiste en crear eventos para homenajear los logros.

#### **a) Herramienta Celebrar el éxito.**

En éste apartado se analizará el procedimiento llegar al corazón, que consiste en sensibilizar al funcionario público, haciéndolo sentir una parte importante del engranaje administrativo; por lo tanto que se le haga participe de los logros de la organización y se reconozca su esfuerzo, por eso, la herramienta celebrar el éxito

se inserta en este análisis como parte de un nuevo pacto organizacional, “en el que se deben generar eventos de manera regular o espontánea que homenajee los logros alcanzados por las personas individuales, los equipos y el organismo en su conjunto” (Osborne y Plastrik, 2018, p.545).

En el caso del Ayuntamiento de Puebla se ha planteado ya el tema de los premios y reconocimientos obtenidos a nivel municipal, pero evidentemente la información relativa a los premios o incentivos recibidos por los funcionarios públicos no se encuentra en los informes de gobierno, si bien es cierto que existen procedimientos de sanción administrativa, también deben existir procedimientos para dar a conocer una gestión pública eficiente, eficaz y comprometida, porque al homenajear, lo que se desea impulsar es que la gente se adhiera a una nueva cultura en el plano emocional. (Osborne y Plastrik, 2018, p.549).

En el periodo de 2011- 2018 el Ayuntamiento de Puebla ha ocupado los primeros lugares de transparencia a nivel nacional y se ha convertido en un referente en la materia, pero cuando se observan los niveles de percepción ciudadana en materia de corrupción e impunidad de los funcionarios públicos, se evidencia que los logros no han permeado internamente en la cultura organizacional. Por lo tanto, se busca, dentro de este marco cultural ¿qué está fallando en materia de premios, incentivos o reconocimientos al quehacer del funcionario público, que no se refleja en un mejor desempeño? Justo en este marco analítico se encontró que en el Ayuntamiento de Puebla no se celebra el éxito de la organización y mucho menos de los funcionarios innovadores, tampoco con los niveles operativos; los triunfos y reconocimientos se concentran en los funcionarios de primera línea y evidencia una cultura organizacional vertical, en donde la línea de mando está lejos de los implementadores y de ahí deriva en la falta de incentivos individuales que motiven a los funcionarios operativos a seguir innovando y creando acciones contundentes en pro de mejorar la cultura organizacional.

Al rastrear información referente a este punto, se recurrió al reglamento interior de

la Secretaría de Administración del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, concretamente en el apartado del Departamento de Contribuciones y Pensiones no hay indicios de incentivos o estímulos especiales que posibiliten celebrar del éxito por resultados eficientes y eficaces de los diseñadores e implementadores de Políticas Públicas, esto ha contribuido a generar una cultura organizacional rígida y poco innovadora, lo que detona en una rotación constante de los implementadores y diseñadores, porque no se genera una cultura organizacional de pertenencia y arraigo y todavía más, afecta a la gestión pública en su conjunto.

### **b) Premios al rendimiento**

Para Osborne y Plastrik (2018, p.266) los premios al rendimiento tienen ese efecto doble: muestran a los empleados que se les valora y dejan que tipo de comportamiento y logros son los importantes. Como se señaló a lo largo de este capítulo el Municipio de Puebla es un referente nacional en México en tema de transparencia, lo que ha permitido generar una insipiente cultura de apertura de la información a si lo señala el directivo público N.º 4.

Premios en materia de transparencia fiscal, transparencia presupuestaria [...] viene un reconocimiento a lo mejor en un documento. Primer lugar de transparencia a nivel nacional. Pero no es como tal económico o que te prometemos en una plaza o que te vas a quedar más tiempo, [...] las motivaciones tienen que ver con otro ámbito no con el ámbito administrativo. Pero aquí no creo que nuestra chamba, chamba (trabajo) que realizan mis compañeros, en el tema de obligaciones. Tienen que ver con un principio de integridad lo tienes o no lo tienes le podemos decir de frente al ciudadano que les estamos cumpliendo o no. Porque si es no a mí me daría pena decirle al ciudadano [...] estamos hablando de un principio de valores que se tienen que dar a la ciudadanía. (Directivo público N.º 4).

### **3.4.8 Epílogo la Política de Transparencia**

Como se ha analizado a lo largo de este apartado, la Política de Transparencia cuenta con todos los procesos normativos para poder implementar una gestión pública mucho más eficiente, el problema es que no cuenta con los mecanismos adecuados para poder ejecutar cada uno de los fundamentos normativos existentes.

Es por ello importante virar hacia el tema de la cultura organizacional, para trascender de la administración burocrática, jerárquica y centralizada, hacia procesos mucho más eficientes en dónde la gestión además de modernizarse y adecuarse a la realidad actual posibilite una comunicación más cercana con la ciudadanía, para construir canales más eficientes e incluyentes.

La gestión pública eficaz y eficiente requiere mucho más que un compendio de reglas, pues requiere de una acción gubernamental comprometida con la sociedad, para que pueda dar respuesta mucho más eficiente y eficaz a los asuntos públicos. También requiere de mecanismos y esos sólo se construyen en conjunto con los diferentes órganos de gobierno, los ciudadanos y estableciendo procedimientos debidamente regulados. Así pues, la mejora normativa y la buena regulación son imprescindibles, pero con ello no basta, también hay que incorporar el diseño de políticas públicas con impacto social. Aunados, mejora normativa y diseño de políticas, abren la vía a una política de transparencia con resultados mejores.

### **3.5 CONCLUSIONES A LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA DESDE EL ESTUDIO DE LOS TRES ENFOQUES POSTBUROCRÁTICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA APLICADOS**

La política de transparencia es una política transversal, pero sobre todo es una política que genera la pauta para la transformación de los gobiernos, por ello debe ser detonante de una nueva realidad gubernamental bajo un enfoque politólogo y desde tres grandes teorías contemporáneas: la Tipología de las Políticas Públicas

de Wilson (1980) y Lowi (1992), la Gobernanza de Kooiman (2005) y las Herramientas para Transformar el Gobierno de Osborne y Plastrik (2018).

La teoría de la Gobernanza es fundamental en los análisis contemporáneos y para que exista deben construirse vías, mecanismos o formas mediante las cuales las personas puedan participar sobre los asuntos de su comunidad, organizarse para hacer alguna petición al gobierno; satisfacer alguna necesidad o simplemente informarse de las acciones que el gobierno realiza; para posteriormente enriquecer la tarea gubernamental con sus opiniones. Cabe señalar que en el caso del ayuntamiento poblano no se ha instaurado ningún modo de gobernanza propuesto por Kooiman (2005), hay algunos pequeños mecanismos integración social y gubernamental, pero básicamente su figura está esgrimida en la reglamentación, sin que ello implique una verdadera incorporación de la sociedad en el codiseño de la política de transparencia.

Falta ir más allá del aparato normativo, esto implica que el Consejo y el Comité Ciudadano, así como la Contraloría, den voz y voto a los ciudadanos miembros de estos organismos. Ya que por la estructura jerárquica de la que dependen estos órganos, no les da posibilidad de interacción e intervención real en las acciones del gobierno, por lo que los niveles de interdependencia prácticamente son nulos.

Además de ello, para que se pueda instaurar alguno de los modos de gobernanza propuestos por Kooiman, hace falta la generación de otros canales de inclusión social como por ejemplo las juntas ciudadanas de barrio, para que a través de ellas puedan también gestionarse acciones que resuelvan los grandes problemas que aquejan al ayuntamiento (problemas políticos, de corrupción, etc.). En resumen, los gobiernos deben comprender que la parte regulativa o normativa también debe trascender y no sólo quedar estipulada en los registros, sólo así puede impulsarse una verdadera gobernanza.

Con respecto a la gobernanza ya se vio que no aplica ningún modo de los propuestos por Kooiman (2000). Y por lo visto, tampoco logra aplicarse la tipología de políticas públicas en la generación y gestión de la política de Transparencia, ya que el Ayuntamiento de Puebla no ha terminado de instaurar una política de Transparencia eficiente.

Los directivos y gobernantes han confundido la parte regulativa o normativa como la llaman Lowi (1972) y Wilson (1980), con la posibilidad de generar políticas públicas de beneficios mayoritarios a bajo costo. Esto quiere decir que las arenas de poder propugnarán por generar leyes o normativas que les beneficien para de este modo asumir un menor costo, aunque el beneficio real sea para un grupo pequeño de la población.

Pareciera que se piensa que a partir de la norma o regulación se impacta con mayor espectro a nivel social; sin embargo, esto lo único que logra es concentrar más los canales de difusión y toma de decisiones en los actores gubernamentales, dejando al margen al ciudadano para que pueda, desde su margen de acción, tener alguna injerencia en las arenas de poder.

La política de transparencia representa con claridad la dinámica de un gobierno burocrático, en el que las decisiones y las acciones se toman en la cúpula gubernamental, dejando de lado las verdaderas necesidades de la sociedad, beneficiando de este modo a un grupo pequeño y empoderando más a los actores políticos que ya cuentan con espacios de participación y toma de decisiones. Por lo tanto, tampoco se ve la aplicación de la tipología de políticas públicas de Lowi (1972) y Wilson (1980) en la política de transparencia del ayuntamiento de Puebla.

Y en lo que corresponde a la Nueva Gestión Pública, a primera vista podría decirse que se han cumplido algunos procesos de innovación en la gestión, sin embargo, los procedimientos para acceder a la información no han sido simplificados, los organigramas se han modificado incluyendo alguno que otro órgano de participación

o representación ciudadana, pero siguen teniendo la estructura vertical de los gobiernos burocráticos.

Además, se ha evidenciado que pese a los cursos y talleres de los que tanto hacen alarde, los mismos directivos públicos tienen carencias formativas, al no poder brindar una definición clara de lo que es la transparencia, sólo la infieren, igual que lo haría un ciudadano común. Por lo tanto, no se cumple con la premisa de profesionalización que exige la NGP. Es por lo tanto urgente, trabajar en torno a lograr las tres “e”: economía, eficiencia y eficacia.

De hecho, al igual que ya se mencionó con respecto a la gobernanza y la tipología de las políticas públicas, lo que se tiene son una serie de normas que de alguna manera soportan las acciones del gobierno Y tampoco hacen grandes transformaciones para consolidar gestiones más inclusivas.

Puede decirse, que tal como lo señalan Osborne y Plastrik (2018) en relación con la Nueva Gestión Pública; la forma en la que puede legitimarse el Ayuntamiento de Puebla es mediante sus políticas públicas, por ello es fundamental implementar estrategias de gestión pública que posibiliten el desarrollo de programas con objetivos y fines específicos, que coincidan con las exigencias de la sociedad. El gobierno del Ayuntamiento de Puebla debe ser capaz de responder a las demandas ciudadanas, propiciando una gestión innovadora, incluyente y menos burocrática, con la cual se logre el diseño e implementación de políticas públicas con impacto social.

# **CAPÍTULO 4:**

# **POLÍTICA DE SEGURIDAD EN EL**

# **GOBIERNO LOCAL DE PUEBLA**

## **CAPÍTULO: 4 POLÍTICA DE SEGURIDAD EN EL GOBIERNO LOCAL DE PUEBLA**

El concepto de inseguridad remite inmediatamente a pensar en la incidencia delictiva. Sin embargo, cuando se habla de políticas de seguridad pública se debe contemplar que la seguridad también está asociada al déficit de algunos servicios públicos, porque se convierten en áreas de oportunidad que favorecen la criminalidad y los factores de riesgo, entendidos como cualquier rasgo, característica o exposición de un individuo que aumente su probabilidad de sufrir una enfermedad o lesión (OMS, 2020). Y el tema de la inseguridad en la ciudad de Puebla tiene cifras que hablan de un manejo ineficaz de las políticas de atención a esta problemática que día con día se hace más urgente atender. Este es el punto de partida que, en las siguientes páginas, se analizará pormenorizadamente a través de la triada de métodos politológicos del análisis de políticas públicas.

Partiendo del concepto de seguridad que menciona la OMS (2020): ¿Qué percepción tiene un ciudadano que vive o circula todos los días por zonas que carecen de servicios como alumbrado, transporte, pavimentación o vigilancia policiaca? Tal vez pueda explicarse esta desafección con la teoría de las ventanas rotas: si se rompe una y no es reparada, se convierte en la grieta que deteriorará tarde o temprano el entorno social (Zimbardo, 1969).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción (INEGI-ENVIPE 2020 -2021) existen delitos que afectan directamente la percepción de inseguridad de las personas, como son los delitos patrimoniales, debido a que generan un menoscabo a sus propiedades. Y este es un tema grave, porque a nivel nacional durante el período de 2011-2014 la inseguridad fue el principal problema señalado por la ciudadanía de Puebla, ocupando cifras de 64% en 2011. Y aunque en 2012 la percepción de inseguridad ciudadana decreció con respecto a 2011 (57%), no dejó de ser la principal preocupación del ciudadano poblaro. De modo que el periodo de 2013 – 2014 se volvió a incrementar a 63.3% la cifra de

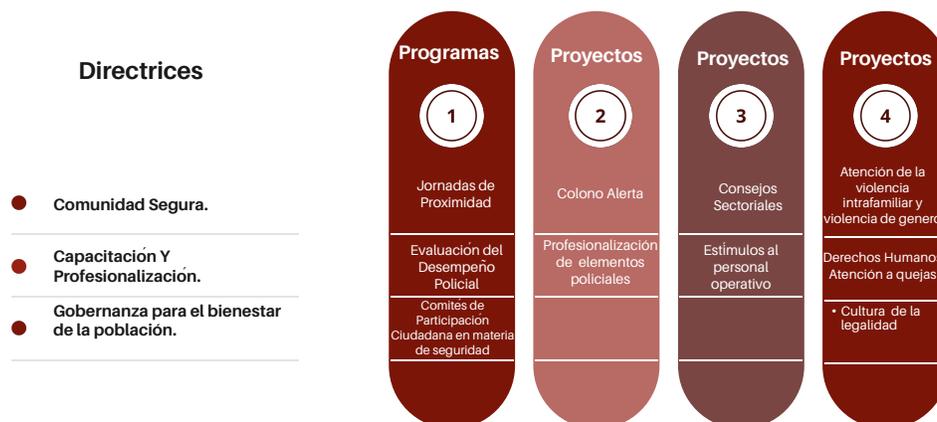
ciudadanos que priorizaron el tema de la inseguridad como el problema que más requería atención. Y si se hace una proyección de los actos delictivos más recurrentes en los 217 municipios de Puebla, los índices más elevados están en los delitos de robo a transeúnte, robo de autopartes, robo a casa habitación, robo de vehículo automotor, robo a negocio, robo a transportista, robo a transporte público colectivo y privado, robo a transporte individual y otros robos. Lo que hace más comprensible esta gran preocupación ciudadana.

En este marco se inserta la investigación, porque se pretende indagar qué pasa con las políticas públicas de seguridad que se implementan, ya que no impactan en el bienestar de la sociedad, o no de la manera que se espera. Y es que una política pública deficiente en estructura o mal instrumentada puede afectar terriblemente a la sociedad, como ejemplo de esto en 2022 el PIB tuvo una afectación de 500 millones de dólares, el equivalente al 4.7% (Alcaldes de México, 2022). De momento se pensaría, ¿qué tiene que ver esto con el tema de esta investigación? Pues bien, esta afectación obedece a políticas públicas mal instrumentadas y la afectación puede tener un eco mayor, una política ineficiente pone en riesgo hasta la vida de las personas, es decir, no queda sólo en un tema de calidad de vida; sino en riesgos de la salud pública por una decisión que no fue debidamente tomada.

En este capítulo se realizará un análisis transversal de la Política de seguridad del ayuntamiento de Puebla, a partir de tres las directrices: Comunidad Segura, Capacitación y profesionalización y Gobernanza para el bienestar de la población (ver figura 35) desde tres enfoques politológicos:

1. El de Kooiman, definido como Gobernanza.
2. El de Lowi y Wilson, mejor conocido como Tipología de las políticas públicas.
3. Y el propuesto por Osborne y Plastrik, que se identifica con la nueva gestión pública.

**Figura 35: Directrices de análisis, políticas de seguridad**



Fuente: Elaboración propia con datos de los planes de Desarrollo Municipal (2011-2018)

Por lo tanto, se hará un análisis teórico-metodológico con los postulados de estos tres enfoques de política pública, es decir, se apreciará si la teoría y la práctica confluyen en algún momento del diseño de las políticas de seguridad ciudadana.

Por lo tanto, inicia este análisis transversal desde el primer enfoque de Gobernanza propuesto por Kooiman (2005).

#### 4.1 LA GOBERNANZA Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE PUEBLA.

Desde la perspectiva de análisis politológico, esta investigación tiene relevancia en el contexto global, porque el enfoque de la gobernanza permite establecer los parámetros de participación ciudadana, corresponsabilidad y principalmente del desarrollo de las comunidades.

Cabe precisar que teóricamente hay determinada literatura en torno a la gobernanza, sobre todo las investigaciones de Blanco (2013) orientadas al trabajo comunitario en los barrios de Barcelona, o bien, los estudios de Ferran, Guinot y Berasategui (2019) sobre la gobernanza colaborativa y bienes comunes, que han

dado paso a la propuesta de nuevos enfoques prácticos sobre los procesos de gestión de los asuntos públicos, y esto nos lleva a comprender que los procesos organizativos tradicionales han dejado de ser funcionales al obtener resultados en el ejercicio gubernamental. Por lo tanto, se tiene que transformar la forma de hacer gobierno y esto implica incorporar a la sociedad.

En las últimas décadas se ha visto una interacción más activa entre el gobierno y la sociedad, sobre todo en el proceso de compartir la responsabilidad para resolver los problemas comunes y con ello buscar mejores condiciones de vida. En este proceso cabe orientar el análisis al Ayuntamiento de Puebla, en dónde la política de seguridad pública se ha convertido en un ápice de acción gubernamental y social, con características de la gobernanza.

Llama la atención en este tema que uno de los Directivos Públicos entrevistados señala que “Es una obligación del Estado garantizar la seguridad pública” (Directivo Público N.º 4), pero el resto de entrevistados señala que la seguridad pública no es un tema que únicamente le corresponda al Estado (Directivo Público N.º 1, Directivo Público N.º 2 y Directivo Público N.º 3), ya que hablan de crear canales de colaboración y coopticipación ciudadana que coadyuven a mejorar el sistema de seguridad pública. Por lo tanto, es una realidad que los Directivos no ven al ciudadano alejado de los procesos y acciones para generar políticas y por tanto parecieran orientarse a la propuesta teórica de la gobernanza propuesta por Kooiman (2005).

Para este análisis se partirá de los modelos teóricos esbozados anteriormente en las figuras 6 y 7, en donde pueden apreciarse los diferentes modos de gobernanza (Gobernanza autogobierno, Cobogobernanza, Gobernanza Jerárquica y Gobernanza Mixta) y los niveles de gobernanza que pueden presentarse en la gestión gubernamental (Soluciones y problemas y creación de oportunidades; Construcción de soluciones y Meta). Para saber si alguno de ellos fue el referente para la generación de la política de seguridad pública en las directrices de análisis expuestas en la figura 35 (Comunidad Segura, Capacitación y profesionalización y Gobernanza para el bienestar de la población).

Además, como parte del análisis se realizará una semaforización para establecer la vinculación que pudiera darse entre ellos y así tener mejores referentes metodológicos para la construcción de procesos que generen políticas de impacto social en temas de seguridad, utilizando los postulados de Kooiman (2005).

#### **4.1.1 Directriz Comunidad segura – Modos y ordenes de gobernanza**

La gobernanza en el análisis de seguridad pública del Municipio de Puebla puede representar una ventana de oportunidad para los estudios politológicos, ya que de acuerdo con la Encuesta Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del Estado de Puebla-CCSJP (2018) el 93.4% de la población percibe inseguridad en ese municipio. Esto en términos globales es muy grave, porque habla de una gestión deficiente y de una ineficiente respuesta gubernamental ante un problema de violencia pública que se agudiza y puede llevar a la ingobernabilidad.

Ante este escenario se ofrece la gobernanza, como un proceso diferente en la configuración del gobierno, porque en términos de Kooiman (2005) el equilibrio entre el gobierno y la sociedad es crucial para mejorar el futuro en la calidad de vida de las sociedades. Por tanto, propone que se debe gobernar mediante colaboraciones, que toman las formas de gobernanza compartida, coproducción, codirección, correulación, cogestión y asociación entre actores públicos y privados. En este contexto la gobernanza es una estructura que se erige como resultado común de los esfuerzos de interacción de todos los actores involucrados (Kooiman, 1993).

Lo que se requiere en materia de Seguridad Pública gubernamental, es que se implemente la gobernanza, como una estructura de apoyo entre sociedad y gobierno a partir de la negociación, mediación, conciliación y deliberación, donde se genere corresponsabilidad en el que los actores pueden asumir diferentes roles,

habilidades, saberes y conocimientos, que garanticen la tranquilidad, la equidad y sobre todo el estado de Derecho.

Ante la crisis del gobierno tradicional es necesario generar acciones que vinculen acciones extra gubernamentales que tengan la capacidad de resolver problemas, para mejorar los resultados y reducir los costos, acompasando así las acciones del gobierno. Se pretende, por lo tanto, indagar si dentro de los modos de gobernanza la directriz comunidad segura se encuentra dentro de alguno de los modos de gobernanza propuestos por Kooiman (2005) (Ver figuras 6 y 7):

- a) Autogobierno / ejes niveles de interdependencia y diseño de políticas públicas: se analiza la interdependencia y el diseño de políticas públicas y su impacto en el auto gobierno para determinar si existe gobernanza
- b) Cogobernanza / ejes niveles de interdependencia y diseño de políticas públicas: se investiga si a partir de los ejes de análisis propuestos por Kooiman se pueden obtener valores que determinen la Cogobernanza
- c) Gobernanza jerárquica / ejes niveles de interdependencia y diseño de políticas públicas: se busca encontrar elementos que permitan establecer la gobernanza de manera institucional de arriba hacia abajo
- d) Gobernanza Mixta / ejes niveles de interdependencia y diseño de políticas públicas: se indaga los mecanismos adecuados para establecer una gobernanza multinivel donde participen diferentes actores.

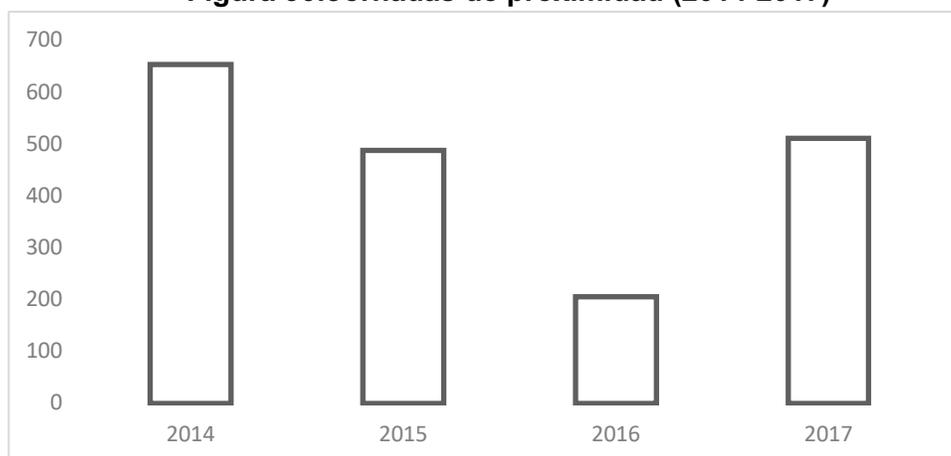
Para poder profundizar en este análisis de la Directriz comunidad segura, se aterrizará el estudio en los programas Jornadas de proximidad, Atención a la violencia de género, colono alerta y comités sectoriales.

#### **4.1.1.1 Jornadas de proximidad**

El programa Jornadas de Proximidad surgió en 2014 como estrategia de gestión policial y su objetivo era combatir la violencia y delincuencia atendiendo sus causas, la estrategia de este programa era vincular al ciudadano como corresponsable de la producción de la seguridad y así involucrarlo en la solución de este problema de forma colaborativa. Se incorporó planteando dentro de un marco de transparencia y colaboración conjunta; capaz de trabajar organizadamente y sustentados por recursos propios y recursos federales. Cabe señalar que en este marco surgió la reestructuración al Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) y a partir del ejercicio 2016 se convirtió en el Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG).

Las Jornadas de proximidad consisten en que el ciudadano y la policía interactúen de manera colaborativa y constante, se sugiere como el “modelo ideal organizativo de la seguridad pública”, pues se genera confianza en el ciudadano al ver un policía en su colonia, lo identifica y sobre todo el policía se acerca a la comunidad para conocer los problemas que le preocupan al ciudadano para actuar de manera inmediata en caso de una contingencia. En el gobierno del Ayuntamiento de Puebla este programa de proximidad hasta 2017 contó con 24 mil 352 beneficiados como se muestra en la figura 36.

**Figura 36: Jornadas de proximidad (2014-2017)**



Fuente: Dirección de Prevención del Delito y Atención a Víctimas de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal (2017).

Como puede verse, el programa Jornadas de proximidad, entre 2015-2016 tiene una disminución notable de beneficiarios, misma que no se recupera ni en 2017 que repuntan las cifras. Esto puede deberse a diferentes factores, por ejemplo, la falta de credibilidad en las instituciones de seguridad, como muestra de ello el Directivo Público N.º 7 señaló que los problemas de inseguridad continúan y mencionó:

Que el policía o que la autoridad en este caso, el primer respondiente que son los policías, ante un delito se pongan del lado del ciudadano y no del lado del delincuente eso es un gran tema [...] la gente piensa muchas veces que porque detuvieron a alguien lo tiene que meter inmediatamente a la cárcel, no, y que la policía lo tiene que llevar a la cárcel y eso se ha complicado mucho ahora con esto del famoso, esta parte, no, de la defensa del derecho de los incluso de los delincuentes, no, entonces el ponerse del lado del ciudadano darle la razón al ciudadano me parece que es primero de confiabilidad muy fuerte (Directivo público N.º 7).

Otro factor que afecta el éxito de estas jornadas es que no se tiene una policía especializada para los distintos asuntos que acontecen en las diversas colonias o territorialidades que componen el ayuntamiento de Puebla. Y los resultados muestran que la delincuencia sigue prevaleciendo, de acuerdo con datos de la encuesta del Consejo Ciudadano del Estado de Puebla, en 2018 las cifras

aumentaron, sobre todo en los rubros: robo en transporte público colectivo (161.10%); narcomenudeo (100%); robo a negocio (74.70%); robo a casa habitación (103.60%); robo de transeúnte (289.80%) y robo de auto partes (819.20) %.

Además, una de las características que se ha observado como una constante en los resultados mostrados de los programas del ayuntamiento, es su parcialidad, ya que sus resultados siempre se enfocan en señalar el porcentaje o número de población atendida, sin abundar en los impactos o resultados reales del programa en la población objetivo (Informes de gobierno 2011-2018). Esto no sólo limita la obtención de datos con respecto a la reducción de la delincuencia o violencia urbana, sino la atención al problema de raíz. Por lo tanto, se puede decir que las jornadas de proximidad carecen de niveles de interdependencia (Kooiman, 2005), ya que el ciudadano sólo recibe las acciones de gobierno. Y aunque pareciera que puede involucrarse al tener la facilidad de acercarse a los funcionarios de seguridad pública para reportar algún delito, finalmente su función sigue siendo limitada (figura 37).

**Figura 37: Gobernanza – Jornadas de proximidad**



Fuente: Elaboración propia con datos de Kooiman (2005); Informes de gobierno del ayuntamiento de Puebla (2011-2018) y Entrevistas Directivos públicos (2021).

De igual manera, en la figura 37 se puede notar que en el único punto que podría aplicarse alguno de los modos de gobernanza propuesto por Kooiman (2005) sería la regulación, que se enmarca dentro de la gobernanza autogobierno, porque hay una normativa que invita al ciudadano a solucionar el problema de inseguridad, pero finalmente, se queda en ese plano, porque tal como dijo el Directivo Público N.º 8:

“De que me sirve que me den una cámara que a lo mejor ni siquiera está conectada, [...] de qué me sirve que me den un silbato que al momento ‘de’, no llega” (Directivo público N.º 8).

Entonces, el ciudadano no es promotor en la construcción de soluciones, tampoco colabora en la generación de las políticas públicas, sigue siendo receptor de las acciones emanadas de la cúpula gubernamental y en la solución de problemas tampoco se observa creación de oportunidades de deliberación, sino que son acciones previamente reglamentadas y reguladas por el gobierno. En el codiseño de políticas tampoco se puede hablar de un ciudadano participativo, porque su acción sigue siendo limitada a reportar con la policía si hubiera alguna situación delictiva que esté presenciando.

Y esto lleva a otro tema que no se encuentra para nada desvinculado de este programa: “la atención a la violencia intrafamiliar y la violencia de género”, pues si fueran eficientes las jornadas de proximidad, no se estaría atendiendo de manera particular en la agenda del Ayuntamiento del municipio.

#### **4.1.1.2 Atención a la violencia intrafamiliar y violencia de género**

Como se ha venido señalando, la delincuencia va en aumento y esta no se encuentra únicamente en las calles, ya que en a nivel nacional los datos que presenta INEGI (2019) indican que el 43.9% de los agresores no tienen parentesco con la víctima; el 22.9% de los agresores son esposo(a) o pareja sentimental; el 17.9% corresponde a otro familiar; el 11.6% son hermanos (as) y los casos en los que la madre es la victimaria ocupan el 10.5%. Y en el caso particular del

Ayuntamiento de Puebla el Consejo Ciudadano de Seguridad del Estado (2018) señaló que 8.7% de los hogares presentan condición de violencia en el entorno familiar.

Otro factor que debe considerarse es que de acuerdo con el Consejo Ciudadano de Seguridad del Estado (2018), en el Ayuntamiento de Puebla, el 32.6% de los hogares presentaron condición de victimización en el periodo de julio a diciembre de 2020. Por lo tanto, al encontrarse violencia también al interior del hogar, las expectativas ciudadanas de mejorar las condiciones de vida en comunidad se empiezan a difuminar; por ello es indispensable orientar los proyectos hacia un eje estratégico de prevención social de la violencia y la delincuencia, a través del fomento de la cultura de la prevención a través de reforzar el tejido social a través de la interacción con la sociedad, para fomentar la participación y democratización de la seguridad pública, en pro de integrar alternativas de solución.

De hecho, el Directivo Público N.º 6 señala que el ciudadano debe ser incorporado para resolver los problemas de inseguridad, pero pone especial énfasis en su rol dentro del fomento de una cultura de prevención:

“Desde mi punto de vista yo creo que es muy relevante [...] el tema de la corresponsabilidad ciudadana, las policías desde mi punto de vista deberían de buscar la mayor de las vinculaciones como ciudadanos para que ese concepto explícito de gobernanza se pueda cumplir y por lo tanto en esa sinergia con ciudadanos que se vayan logrando los otros 2 primeros que comenté: el tema de la prevención porque ellos mismos juegan ese rol y obviamente el que baje el nivel de inseguridad [...] la prevención y el tema de la correlación participación ciudadana” (Directivo Público N.º 6).

Otros datos arrojados por el Consejo Ciudadano de Seguridad del Estado (2018) que demuestran que el índice delictivo sigue en aumento señalan que los delitos de extorsión en el Ayuntamiento de Puebla ascendieron a 13%. Y en cuanto a la violencia sexual los datos también muestran la inconformidad ciudadana con respecto a la forma en la que se ha atendido el tema, ya que el 24.3% mujeres y el

5.6% hombres han sido víctimas de este delito, sumado a esto también el acoso, pues 17.6% de mujeres denunciaron haber sido víctimas de piropos groseros u ofensivos de tipo sexual en las calles, 5.3% de haberlos recibido a través de las redes sociales, correo o vía telefónica. Otro 4.9% manifestó haber recibido contenido digital inapropiado con insinuaciones de tipo sexual u ofensivo.

Como se ha mencionado, la implementación de las Jornadas de Proximidad policial en el Ayuntamiento de Puebla se planteó como una solución e incluso como un mecanismo preventivo del delito, con el objetivo de encaminar las acciones hacia la consolidación de una relación permanente y proactiva entre los cuerpos policiales y la ciudadanía. Y aunque como se dijo estaban respaldadas por el SUBSEMUN, que al reestructurarse se denominó FORTASEG, su desaparición dejó muy claro que no cumplieron su objetivo de mejorar las condiciones de seguridad y la prevención de la violencia. Como puede verse en la figura 38 no existen niveles de interdependencia en el diseño de las políticas públicas. Existe poca participación ciudadana, puesto que no hay un trabajo conjunto o codiseño de la política como lo señala Kooiman (2005), que haya favorecido el proceso de reducción de la violencia. Y aunque el proyecto de la policía de proximidad tenía previsto inhibir con la denuncia ciudadana el delito, los resultados muestran que existe desafección social por las grandes carencias que se han tenido. Sobre todo, porque no se ha logrado reducir la violencia de género y la violencia intrafamiliar.

**Figura 38: Gobernanza – Atención a la violencia intrafamiliar y violencia de género**



Fuente: Elaboración propia con datos de Kooiman (2005); Informes de gobierno del ayuntamiento de Puebla (2011-2018) y Entrevistas Directivos públicos (2021).

Es necesario señalar que un factor que puede ser crucial en la efectividad del programa de proximidad es la carencia en la profesionalización de la policía municipal. Tan sólo en 2021 de acuerdo con la Encuesta del consejo ciudadano del Estado de Puebla, la política pública de seguridad tiene un carácter más de regulación, pero poca efectividad. Por ello se puede observar en la figura 38 que en términos de Kooiman (2005) el carácter regulativo lo cumple. Pero es insuficiente, porque durante julio de 2021 el ayuntamiento de Puebla concentró el 53% del total de carpetas de investigación que se iniciaron por robo a transeúnte, quiere decir que no había policías en las calles que pudieran auxiliar a los ciudadanos.

Por todo ello, es trascendental identificar colectivamente las necesidades, vulnerabilidades y capacidades de las personas, las comunidades y los gobiernos locales y para ello el enfoque de gobernanza puede ser fundamental para la evaluación, planificación y la aplicación de medidas preventivas y correctivas desde una perspectiva correlacional. En términos de Kooiman (2005) se hablaría de que el programa violencia intrafamiliar y violencia de género no se considera como gobernanza autogobierno, por la incapacidad de los actores y organizaciones

sociales para regularse y gestionar por ellos mismos, la solución de este grave problema.

Como puede verse, en la figura 38 el nivel de interdependencia no existe, debido a que no hay datos que justifiquen la reducción de la delincuencia con la aplicación del programa atención a la violencia intrafamiliar y violencia de género. En términos de Kooiman (2005) el programa no produce eficacia y legitimidad, y por lo tanto, este programa se aleja de los modos de gobernanza propuestos por Kooiman, insertándose todas estas acciones en el enfoque tradicional de implementación de políticas, debido a la incapacidad directiva del gobierno para mejorar las condiciones actuales de seguridad, porque hay regulación, pero no hay canales de deliberación y esto se manifiesta en los datos presentados.

Ahora se analizará el proyecto Colono alerta, que es parte de este programa de proximidad.

#### **4.1.1.3 Gobernanza y Proyecto Colono alerta**

Desde la perspectiva de Kooiman: “Hoy es más apropiado hablar de roles cambiantes (*shifting*) del gobierno que de roles decrecientes (*shrinking*) del gobierno... La reducción de las tareas del gobierno y la conciencia más clara de que el gobierno tiene que cooperar con otros actores sociales no hace de ningún modo obsoleta la intervención gubernamental. Significa más bien saber que el mando y control es un mecanismo limitado de gobierno y que las respuestas a los problemas de la sociedad requieren de un conjunto más amplio de enfoques e instrumentos” (Kooiman, 2000, p.139).

En este contexto la política del Ayuntamiento de Puebla Colono alerta podría ajustarse a la premisa establecida por Kooiman (2005) de que las respuestas que la sociedad requiere no están siempre en el gobierno, sino que es necesaria la participación efectiva de la sociedad. Y es que de acuerdo con datos del Informe de gobierno 2016,

entre 2008-2016 hubo un avance significativo en el número de comités vecinales, pasando de 179 en el periodo 2008-2011, a la conformación de 1,333 en el periodo de 2011-2014 y finalmente en el periodo de 2014 a 2016 se consolidaron 1,751 comités. Lo cual significó a nivel numérico un gran avance en la materia, ya que la razón de ser de los comités vecinales fue convertirlos en mecanismos de participación coadyuvantes a mejorar las condiciones de vida de la población.

El Directivo Público N.º 9 también considera que la incorporación de estas acciones inclusivas es algo positivo.

La proximidad social que se genera día a día, por medio de recorridos seguridad en la prevención de la comisión de actos delictivos y faltas administrativas, así como distintos programas que en algún momento fortalecieron la vinculación, ejemplo: La carrera “corre con tu policía”, “vecinos constructores de la paz” (Directivo público N.º 9).

A primera vista pareciera que el surgimiento de estos comités vecinales se inserta en el modo gobernanza-cogobernanza, porque parecería que hay un alto nivel de interdependencia y alto nivel de participación en el diseño de la política, porque este proyecto buscaba construir canales de participación incorporando procesos deliberativos o lo que Kooiman (2006) denomina mecanismos de regulación. Sin embargo, en la figura 39 se muestra cómo el nivel de interdependencia está en proceso, porque ningún actor posee todos los recursos necesarios para resolver sus problemas y requiere de otros actores para solucionarlos.

**Figura 39: Gobernanza – proyecto Colono alerta**



Fuente: Elaboración propia con datos de Kooiman (2005); Informes de gobierno del ayuntamiento de Puebla (2011-2018) y Entrevistas Directivos públicos (2021).

Cabe señalar que a nivel técnico los números avizoran avances, con la construcción de tantos comités, sin embargo, a nivel de resultados en 2019, Puebla es considerado el municipio con mayor percepción de inseguridad de acuerdo con datos del INEGI (2019), alcanzando el 92.7% de percepción de inseguridad ciudadana. Es un dato de percepción subjetiva a tener en muy en cuenta, pero hay otros municipios mexicanos con una realidad delincencial más grave objetivamente. Sin embargo, esto quiere decir que la construcción de comités no garantizó la solución al problema de seguridad pública, lo que indica que no está cumpliendo con sus funciones, o bien, no está involucrado de manera adecuada con el gobierno en la búsqueda de soluciones conjuntas, pues hay que recordar que las intervenciones requieren mutuos acuerdos para alcanzar el impacto deseado en la solución de un problema público.

Como puede verse, este es quizá el programa que más se apega a uno de los modos de gobernanza planteados por Kooiman (2005), pero carece en la práctica de elementos de cogobernanza, además no se genera una cogestión que produzca diseño de política, en este proceso los niveles de deliberación tienen que ser extremadamente deliberativos.

A continuación, se abordará el análisis del Proyecto Consejos sectoriales desde la perspectiva de la gobernanza propuesta por Kooiman (2005).

#### **4.1.1.4 Proyecto Consejos sectoriales**

Los Consejos sectoriales son instancias de participación mediante las cuales los representantes de los Comités de Colonos Alerta promueven la atención de sus necesidades ciudadanas en colonias sectorizadas, consideradas como prioritarias o de alta incidencia delictiva ante la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, con el propósito principal de la coordinación y articulación de trabajo para incidir directamente en la atención y solución de las necesidades enmarcadas. Su objetivo es impulsar la generación, diseño, seguimiento y evaluación de acciones de prevención del delito con la participación ciudadana, a través de la coordinación y articulación con el gobierno y la sociedad para promover una cultura de la prevención del delito. Y hasta aquí, parece un proyecto muy bueno; sin embargo, los resultados no hablan de su eficacia.

En Puebla según la encuesta de percepción de inseguridad INEGI 2018, el 93.8% de los ciudadanos dicen sentirse inseguros en el transporte público y cómo sería diferente si en 2018 el robo en transporte público colectivo fue 161.10%, de acuerdo con datos encuesta del consejo ciudadano del Estado de Puebla (2018). El hecho de que 77% de las personas perciban un ambiente de inseguridad (CCEP, 2018), indica que no hay una respuesta adecuada de las autoridades gubernamentales. Y esto se agrava porque 45.2% considera que empeorará y 31.8% considera que seguirá igual de mal, lo que deja en manifiesto que 77% de la población ve un panorama desalentador y también evidencia que el trabajo colaborativo que se tendrían que estar haciendo entre el gobierno y los Consejos Sectoriales tampoco está funcionando.

Estos datos demuestran que los Consejos Sectoriales no están causando los efectos esperados, además, cabe señalar que existe una política incrementalista en

los recursos públicos asignados para atender el problema de la inseguridad, pero sin resultados favorables. Y aunque en la teoría propuesta por Kooiman (2005) se propone favorecer la incorporación de actores no estatales en los procesos de gobierno para lograr el desarrollo de las políticas, lo cierto es que no se trata sólo de generar figuras que avalen un proceso democratizador e innovador; sino que se requieren resultados visibles de la implementación de esos procesos. Evidentemente cuando no existe esta relación entre la ciudadanía y el gobierno los resultados no favorecen y los problemas se agudizan, como es el caso con la inseguridad en Puebla.

Al respecto el Directivo Público N.º 1 dijo que los temas de inseguridad en parte obedecen a la extensión del crimen organizado, pero también menciona que es porque se requiere mayor participación del ciudadano:

Porque siempre se diseñan estas políticas públicas como más como un tema digamos que reactivó, pero si tú lo haces bien desde la perspectiva de la prevención y me refiero a esa reconstrucción del tejido social de las familias ,obviamente no de que estén en armonía etcétera y das todos sus elementos y me refiero a escuela a parques no, etcétera, lo que acabará pasando es que esa prevención como segunda parte este estará provocando que haya menos inseguridad [...]yo creo que es muy [...] el tema de la corresponsabilidad ciudadana, las policías desde mi punto de vista deberían de buscar la mayor de las vinculaciones con los ciudadanos, para que ese concepto explícito de gobernanza se pueda cumplir y por lo tanto en esa sinergia con ciudadanos que se vayan logrando.

Por lo tanto, para que se genere una verdadera gobernanza en alguno de los modos propuestos por Kooiman (2005) es necesario construir una interdependencia recíproca con obligaciones y derechos, pero esto solo se puede generar desde abajo (comunidad) como centro del proceso para el éxito de la coproducción de beneficios sociales. Por ello las distintas formas de interacción (intervención, interdependencia, interferencia) entre el Estado, la sociedad y el mercado, se expresan en nuevos modos de gobernanza: jerárquica, cogobernanza, autogobernanza (Kooiman 2005).

En la figura 40 queda expuesta como los niveles de interdependencia del programa Consejos Sectoriales es nulo, repercutiendo en el codiseño de políticas, con elevada dispersión social y poca eficiencia gubernamental en la ejecución del programa, con ineficaz deliberación y alto grado de regulación, que resulta poco eficiente cuando hay incapacidad de autogestión.

**Figura 40: Gobernanza – Proyecto consejo sectoriales**



Fuente: Elaboración propia con datos de Kooiman (2005); Informes de gobierno del ayuntamiento de Puebla (2011-2018) y Entrevistas Directivos públicos (2021).

Por lo tanto, puede señalarse que no es suficiente crear figuras de participación y colaboración, si estas realmente no encuentran una simbiosis orientada a resultados, que es lo que realmente busca la gobernanza planteada por Kooiman (2019).

A continuación, se analizará la directriz capacitación, profesionalización y evaluación del desempeño; así como los estímulos al personal operativo y si estos tienen alguna relación con la gobernanza.

#### **4.1.2 Directriz Capacitación, profesionalización, evaluación del desempeño policial y Estímulos al personal operativo – Modo y ordenes de gobernanza**

Desde la perspectiva de Kooiman (2005) puede concebirse el sistema de seguridad pública dentro de la Gobernanza jerárquica, que entre sus características tiene la dificultad de adecuarse a situaciones de cambio rápido y dinámico, pero permite generar objetivos y cumplirlos con más éxito cuando el medio es complejo con intervenciones jerárquicas y a modo de acción político - gubernamental. Por ello a nivel micro, el vínculo o forma de interacción es por medio de la colaboración y tiene efecto entre los individuos dentro de una organización, generando mejor gestión y arreglos en los procesos de la toma de decisiones, porque la interacción es más colaborativa cuando se generan estos vínculos. A nivel medio lo primero es generar un vínculo interorganizacional para posteriormente generar gobernanza jerárquica. Y es aquí donde podemos insertar la profesionalización, evaluación del desempeño policial y estímulos al personal operativo, porque primero a nivel interno se aplican las acciones de mejora para posteriormente brindar una atención oportuna a las necesidades de la sociedad.

##### **4.1.2.1 Capacitación, profesionalización, evaluación del desempeño policial**

Es pertinente señalar que la profesionalización de los servidores públicos en cualquier orden de gobierno y nivel de la gestión pública permite mejorar y eficientizar los servicios que prestan los gobiernos, generando legitimidad en los procesos. Pero también es parte de este proceso de gobernanza jerárquica que menciona Kooiman (2005) al proyectar un programa de capacitación, profesionalización, evaluación del desempeño policial, y el impacto de los estímulos al personal operativo, ya que surgieron con el objetivo de: “capacitar y profesionalizar al personal policial con el propósito de que cumplan mejor la tarea de protección, orientación e implementación de sanciones y consolidar las instituciones del Municipio, para mejorar el servicio de seguridad pública hacia un estado de paz y tranquilidad que merecen las familias poblanas” (Informe de gobierno, 2013, p.15).

Es por ello que en los procesos internos de la policía municipal el grado de participación se muestra jerárquico para garantizar un desempeño policial eficiente, honesto y respetuoso. En este marco pareciera que al ser supervisados y examinados los elementos policiales de manera permanente, habría una garantía de aplicación eficaz de las normas establecidas, y por ello una de las primeras acciones que el Ayuntamiento de Puebla tomó para recuperar la confianza en los cuerpos policiales, se orientó a la transparencia en la operatividad de éstos y se decidió que la Academia de Formación y Desarrollo Policial "General Ignacio Zaragoza" aplicara distintos métodos de evaluación del personal policial, de este modo se evaluaron a 865 oficiales, incluyendo mandos medios y superiores (Informe de gobierno, 2011-2014)

Una evaluación crucial fue la de control de confianza, cuyo objetivo es garantizar a la sociedad que la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, cuente con miembros del servicio honestos, leales, eficientes y dignos de confianza, para que su actuación se ajuste al marco de conducta que dictan los principios constitucionales, mediante la aplicación de modelos de comportamiento y actitudes.

Además de las evaluaciones propias de la S.S.P. y T.M., 1,069 elementos fueron sometidos a controles de confianza, con un costo de 4 millones 230 mil 33 pesos (Informe de gobierno, 2011-2014). Esto permitió regular los sistemas de control de ingreso de personal, tener un seguimiento puntual en la actuación policial y fortalecer procesos específicos de investigación. El resultado de este proceso fue histórico, pues se hizo público que en 2011 por primera vez se destituyó del cargo a los elementos policiacos que no aprobaron las evaluaciones de control y confianza, de acuerdo con cifras oficiales del ayuntamiento fueron 80 elementos policiacos dados de baja (Informe de Gobierno del ayuntamiento de Puebla, 2018-2020).

Otro recurso que el Ayuntamiento de Puebla ha implementado a través de este proceso que pareciera estar enmarcado dentro de la gobernanza jerárquica fue el

cumplimiento a las normas de Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), que señala que todos los elementos que actualmente conformen la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal deben estar debidamente certificados, a través de estos procesos mandatorios de evaluación.

Por tal motivo, se han incrementado los esquemas de profesionalización, con el propósito de contar con policías responsables, honestos y eficientes en el ejercicio de sus labores, lo cual forma parte de una cultura de legalidad, destacando, que en el año 2014, se capacitó a 1,242 elementos de policía en diferentes temas, de acuerdo a su rango jerárquico y funciones, sumando 21 procesos de formación continua, lo que equivale a 3,049 cursos/hombre, los cuales fueron realizados en las Academias de Seguridad Pública del Municipio de Puebla y de Formación y Desarrollo Policial "General Ignacio Zaragoza" (Informe de gobierno, 2017), destacando los siguientes:

- Especialización de agrupamiento de infracciones digitales.
- Especialización de Policía Turística.
- Diplomado para Policía Turística.
- Especialización de Policía Ecológica
- Taller Acciones Policiales Preventivas ante Agresiones Verbales y Físicas.
- Taller Fundamentos Jurídicos y Técnico - Tácticos de la Actuación Policial.
- Supervisión de Primera Línea Supervivencia
- Policial Violencia de Género
- Técnicas de la Función Policial.
- Evaluación de Control de Confianza

Y a estos cursos son sólo una pequeña parte de tres mil 607 procesos de capacitación y 600 "Evaluaciones del Desempeño", las cuales corresponden a conceptos establecidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública para la permanencia de los elementos en la institución. De este modo se sustenta el argumento de que los procesos de profesionalización y capacitación de la policía fomentan en el cuerpo de seguridad pública municipal la vocación de servicio y el

sentido de pertenencia, por ello se plantearon como parte de un conjunto de acciones profesionalizantes permanentes en el que por lo menos en el año 2016 se invirtieron nueve millones 423 mil pesos para 22 procesos de formación entre la Academia de Seguridad Pública del Ayuntamiento de Puebla y la Academia de Formación y Desarrollo Policial Puebla.

Al respecto el Directivo público N.º 9 señaló que “cada año (en teoría) tienen que acudir por lo menos a una profesionalización, de cadena de custodia, preservación del lugar, tiro, etc.”. Sin embargo, cabe señalar que el fracaso de esta iniciativa se aprecia en los resultados en materia de seguridad pública, por ejemplo:

- a) La “Iniciativa Mérida”, que fue a nivel federal y que terminó por fracasar, al ser un acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos, en el que no se terminó con la corrupción, al contrario, se convirtió en una puerta para la ilegalidad y la violencia, por ello resultó un rotundo fracaso (Informe de gobierno del ayuntamiento de Puebla, 2012).
- b) También se les brindó el curso “Violencia de género: sistema penal y asistencia a las víctimas I, II y III”, cuya misión era mejorar el nivel de atención de víctimas y lo único que se logró fue una rotación excesiva en los cuerpos policiacos, porque no se terminaba de consolidar una atención adecuada.
- c) Otros cursos que resultaron completamente un fracaso fueron “La violencia familiar: protocolos policiales de intervención” y “Recursos de protección y asistencia a las víctimas de la violencia doméstica”, pues nunca lograron cambiar los protocolos y finalmente los datos muestran como la violencia familiar sigue siendo un tema de gran importancia en la agenda del Ayuntamiento.

Y lo mismo pasó con otros cursos recibidos, que no dan cuenta de mejoras en el perfil de los policías, porque el incremento de la violencia en el ayuntamiento ha sido un punto crucial, por lo que debe señalar que aun cuando la intención era buena, porque se pretendió brindar habilidades y capacitación que fortalecieran las labores de los cuerpos policiacos, lo cierto es que en muchos de estos cursos el

impacto no se vio reflejado en mejores competencias del cuerpo policiaco ni tampoco en mejores condiciones de seguridad pública.

Es un poco complicado, pero uno de esos que brinda confiabilidad es la, cómo se dice, que la prontitud no es el que la policía llegue rápido cuando presentas alguna alerta, no este eso me parece que es un reto que siempre ha estado presente de disminuir el tiempo de respuesta, eso me parece que genera muchísima confianza. Segundo que el policía o que la autoridad en este caso el primer respondiente que son los policías, ante un delito se pongan del lado del ciudadano y no del lado del delincuente eso es un gran tema [...] la gente piensa muchas veces que porque detuvieron a alguien lo tiene que meter inmediatamente a la cárcel, no, y que la policía lo tiene que llevar a la cárcel y eso se ha complicado mucho ahora con esto del famoso, esta parte, no, de la defensa del derecho de los incluso de los delincuentes, no, entonces el ponerse del lado del ciudadano darle la razón al ciudadano me parece que es primero de confiabilidad muy fuerte (Directivo público N.º 7).

En la figura 41 se muestra como esta que pareciera ser una gobernanza jerárquica en términos de Kooiman (2005), termina por quedarse sólo como una justificación interna o, en otros términos, se logra una regulación excesiva a nivel micro, sin lograr la permeabilidad media, que es la esperada para lograr un proceso deliberativo e interdependiente en el proceso de gestión pública del problema de seguridad. Es decir, hay exceso de regulación, pero poca efectividad, lo que genera poco valor público.

**Figura 41: Gobernanza – Capacitación, profesionalización y evaluación del desempeño policial**



Fuente: Elaboración propia con datos de Kooiman (2005); Informes de gobierno del ayuntamiento de Puebla (2011-2018) y Entrevistas Directivos públicos (2021).

Por lo tanto, para garantizar que exista gobernanza en el funcionamiento del sistema de seguridad pública se requiere hacer una identificación de agentes públicos y sociales que participen dentro del sistema de seguridad pública del Ayuntamiento, en dónde no se queden condensadas las acciones a nivel del órgano policial. Y en esta parte conviene hablar también de otro elemento crucial, que tiene que ver con la generación y promoción de estímulos al personal, con la intención de lograr una mejor interacción hacia la comunidad.

#### 4.1.2.2 Estímulos al personal operativo

Los estímulos al personal operativo forman parte de los elementos de la gobernanza jerárquica planteada por Kooiman (2005), porque constituyen parte de la profesionalización de los servidores públicos. Sin embargo, puede ser que haya una gran cantidad de cursos y recursos orientados a brindar una profesionalización a la labor de los cuerpos policiacos, pero eso puede ser insuficiente si no se tiene un sistema eficientemente desarrollado para reconocer el esfuerzo de esta importante labor. Por lo tanto, es necesario considerar que ésta puede ser la clave en el cambio de actitud y de motivación hacia el logro de niveles de excelencia.

En el Ayuntamiento de Puebla durante el ejercicio fiscal 2015 se entregaron 582 estímulos económicos a la policía por actos destacados en su servicio, lo que ascendió a 5 mil pesos a cada uno, en total fue una inversión de 2 millones 910 mil pesos (Informe de gobierno Municipal de Puebla, 2015).

Así mismo, a través del Programa “Mejora de las condiciones laborales”, contenido en las reglas de operación para el otorgamiento de subsidios a los municipios (SUBSEMUN), se entregaron tarjetas “Si Vale” para apoyo educativo, con un importe de 16 mil 187 pesos (importe bruto por cada tarjeta) a los elementos en activo y de acuerdo a los requisitos que establece el mismo lineamiento, invirtiendo 22 millones 168 mil pesos para este concepto.

No debe pasarse por alto las inversiones realizadas en materia de profesionalización y capacitación de los cuerpos policiacos, ya que también forman parte de la inversión que se realiza para mejorar las condiciones laborales y brindar más competencias y cualificaciones en la labor policial.

Finalmente, lo que puede apreciarse en este proceso de incentivos tiene que ver con un alto grado de complejidad institucional al interior de los cuerpos policiacos, pero también es un indicador de la arquitectura de las relaciones entre las partes del sistema y su entorno, porque como puede verse, dentro de la tipología de Kooiman (2005) el sistema policiaco tiene una gran oportunidad organizativa y de dirección que requiere atender para los resultados en materia de atención y solución al problema de la seguridad en el Ayuntamiento de Puebla.

Y no sólo tiene que ver con cursos, porque pareciera que el enfoque está en darles cursos para mejorar las competencias del personal de seguridad pública. Como lo indica el Directivo público N.º 7.

Bueno sí también digamos participó un poquito también en lo que es la academia de policía y entiendo que hay grados niveles de

profesionalización de formación entonces. El primero pues obviamente son los exámenes famosos de control de confianza no que es básico, que es fundamental y después una serie de certificaciones; [...] se implementó en la administración 2011 2014 una certificación [...] internacional que sí genera estándares de profesionalización más amplia más, más fuertes conocimiento de la cuestión legal este que el policía aunque no tenga acabado una licenciatura o algo por el estilo, sepa cuál es su nivel de actuación, cómo debe actuar, cómo debe respetar.

Pareciera que no es proporcional la cantidad de estímulos y las capacitaciones, porque la política es de carácter incrementalista, es decir, se piensa que es suficiente con dar más cursos y más recursos, pero en realidad el problema central está en que no existen mecanismos de seguimiento o medición para saber ¿cómo utilizó el policía esas herramientas?, o ¿cómo fue escalando en la gestión sobre terreno los aprendizajes? No se tienen los resultados de quien tomó el curso y cómo se incorporó a la reducción de la delincuencia. Un ejemplo de esto es cuando se dice que se dieron cursos y el indicador que se toma para representar la eficiencia del curso es el incremento de multas, pero esto no quiere decir que haya mejor servicio, sino que pueden estarse creando líneas alternas que orientan a la corrupción. Por lo tanto, el equilibrio deseable sería que hubiese un seguimiento adecuado de los planes y programas de acción que se implementan debidamente regulados con intervención ciudadana.

Sin embargo, los estímulos son parte de un conjunto de elementos que deben conocer los cuerpos policiacos, porque es solo una parte del proceso de la carrera policial, para que se cumpla con los principios de desempeño, actuación y desarrollo. En este marco se encuentra inserta la Comisión del Servicio Profesional de Carrera Policial, Honor y Justicia.

**a) Comisión del Servicio Profesional de Carrera Policial, Honor y Justicia**

Existe un Órgano Colegiado permanente, que funge como responsable de los procedimientos relativos al Servicio Profesional, además entre sus funciones está conocer, resolver e imponer sanciones, incluyendo la separación de los miembros del Servicio. Este Órgano se denomina Comisión del Servicio Profesional de Carrera Policial, Honor y Justicia. Entre sus funciones está celebrar Sesiones Ordinarias mensuales, en las que se dan a conocer, exponen y resuelven temas relativos al Servicio Profesional y el régimen disciplinario relativo a los miembros de la policía. Es importante mencionar que se ajusta a los principios Constitucionales y a la normatividad que rige las actividades de la Secretaría.

De acuerdo a datos proporcionados por el mismo Ayuntamiento, esta instancia revisó 149 expedientes iniciados en el año 2016, entre los que:

- 34 fueron remitidos por la Unidad de Asuntos Internos.
- 114 remitidos por la Dirección Administrativa.
- Y uno más remitido por el Juzgado de Distrito.

Por tanto, si había un total de 1069 policías en ese periodo (Santizo, 2015). El dato parece no ser representativo, porque estas carpetas representan aproximadamente el 1% de la población policial con alguna situación fuera de toda legalidad, es más, resulta preocupante que aún con las capacitaciones los cuerpos policiacos incurran en temas delictivos.

**b) Recomendaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos**

Los cuerpos policiacos deben estar conscientes de que la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Puebla también recibe solicitudes relacionadas

con presuntos actos u omisiones cometidos por personal adscrito a esta Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.

De hecho, en 2016 recibió un total de 62 solicitudes de información provenientes de quejas relacionadas con personal de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, cabe destacar que de todas estas sólo se originó una recomendación la cual ha sido satisfecha al 100%, mientras que 57 de las quejas se encuentran en trámite y cuatro han sido archivadas (Santizo, 2015).

Esto es preocupante, debido a que es lento el proceso de atención a estas quejas, pero, sobre todo, no se atiende el problema de raíz, pues la inseguridad lejos de ser resuelta se acentúa ante la falta de acción para corregir las omisiones o actos de responsabilidad en los que incurre la policía.

### **c) Acceso a la Información Pública**

Otro factor vinculado al Sistema de Seguridad Pública Municipal es garantizar el derecho a la información y la rendición de cuentas, como parte del proceso de transparencia que enfrenta el ayuntamiento y que le ha ganado galardones a nivel nacional e internacional.

En 2016 según el informe de gobierno se recibieron 145 solicitudes de acceso a la información, de las cuales 136 fueron atendidas durante el año 2016, siete durante el mes de enero de 2017 y dos canceladas a falta de respuesta por parte del ciudadano, al solicitarse ampliación o corrección de datos conforme a la normatividad aplicable.

Esto es una cifra pequeña si se compara con el núcleo poblacional que puede acceder o solicitar esta información; sin embargo, el desconocimiento es un gran detractor en este proceso.

De todo esto, se desprende la figura 41, en dónde se aprecia que desde la óptica de Kooiman (2005) la política de estímulos al desempeño cuenta con niveles de interdependencia al interior del sistema de seguridad pública, ya que existen formas de liberar, controlar o limitar las interacciones del gobierno. Las formas de colaboración o coordinación entre público y privado se observan difuminadas, porque finalmente no hay participación del ciudadano ni estímulos en el proceso de co-creación con otros actores que dificultan el éxito de los procesos de gestión, y en el caso de la variable deliberación está en rojo también al no contar con mutua influencia de los procesos entre lo público y lo privado.

Además, como han señalado el Directivo público N.º 9, y puede apreciarse en los resultados, todavía falta seguir trabajando en la imagen y capacitación del servidor público, él señala sobre todo que falta:

Capacitación constante en materia jurídica; cursos de sensibilización hacia el usuario víctima de delito; capacitación para el correcto llenado correspondiente del informe policial homologado (IPH) (Directivo público N.º 9)

Por lo que dentro de los modos de gobernanza de Kooiman (2000) se puede decir que no hay tampoco proceso de codiseño en el programa estímulos al personal de seguridad pública, tampoco se aprecia que existan niveles de interdependencia, todo se concentra en el plano regulativo: Cursos, talleres, evaluaciones al desempeño, todo lo concentran los órganos directivos del gobierno, lo que aleja el programa de estímulos al personal operativo de la gobernanza jerárquica, tal como se aprecia en la figura 42.

**Figura 42: Gobernanza – Estimulos al personal operativo**



Fuente: Elaboración propia con datos de Kooiman (2005); Informes de gobierno del ayuntamiento de Puebla (2011-2018) y Entrevistas Directivos públicos (2021).

Por lo tanto, el programa de estímulos al personal operativo se aleja de la propuesta de Gobernanza de Kooiman (2005), los datos arriba mostrados señalan que el proceso de diseño de políticas públicas se genera de manera unidireccional, siguiendo patrones del gobierno tradicional y burocrático, además las acciones están reguladas por una reglamentación interna que limita el proceso de intervención en la políticas de los distintos actores, pero que no es factor indispensable para la producción de resultados. Además, la deliberación es nula, lo que dificulta el proceso acercarse a algunos de los modos de gobernanza propuestos por Kooiman (2005).

#### 4.1.3 Gobernanza para el bienestar de la población

Kooiman (2005) observa a la gobernanza como un fenómeno social que cuenta con la participación de gobernantes tanto públicos como privados, mientras sus roles pueden variar entre niveles sociales. Por ello, la propuesta de la gobernanza tiene como base el desarrollo social y la búsqueda de los impactos de la política tienen

que diseñarse en función de metas que produzcan resultados, cambiando la concepción del gobierno unidireccional, en dónde se establezca una interacción bidireccional que posibilite al ciudadano que pueda plantear problemas y soluciones concretas al gobierno, generando nuevas oportunidades tanto para el sistema de gobierno como para las condiciones de vida societales.

En este sentido la confianza ciudadana en las instituciones de gobierno, en buena medida está dada por la injerencia que llega a tener en las acciones del gobierno, en este marco se verá la trascendencia de los Comités de participación ciudadana, para resolver los temas de inseguridad.

#### **4.1.3.1 Comités de participación ciudadana en materia de seguridad**

El gobierno del Ayuntamiento de Puebla considera que la confianza y el estado de derecho se pueden garantizar con la gobernanza ciudadana y esto queda expreso en los informes de gobierno desde 2011 hasta 2018. El argumento central es generar acciones que produzcan confianza. Sin embargo, en el proceso de investigación derivada de informes de gobierno no hay evidencia de objetivos ni mecanismos de seguimiento para alcanzar la confianza, sólo se menciona a la transparencia como eje de para generar confianza, pero la Secretaría con mayor opacidad en transparencia del gobierno municipal es la de Seguridad Pública. Por tanto, es necesario señalar que la gobernanza implica innovar en las formas de gestión, dirección o guía, lo que implica que no sólo los límites entre el Estado y la sociedad se transforman; sino que los propios límites también se modifican y se convierten en modos permeables, como lo señala Kooiman (2005).

El trabajo en la comunidad es el proceso primario de la gobernanza y las políticas de prevención social y de participación, por ello durante 2011 – 2018 se instauraron diferentes mecanismos de participación ciudadana, entre ellos se instaló una comisión municipal de prevención social del delito, 2 mil comités de prevención ciudadana en las colonias del municipio y juntas auxiliares, así como la organización de actividades de convivencia comunitaria, entre estas acciones comunitarias

surgieron la Red de mujeres en barrios y colonias, Jóvenes en Riesgo que participan en pandillas para convertir a sus organizaciones o grupos identitarios en actores de paz y la prevención de las violencias en planteles escolares (Informes de gobierno 2011-2018).

Finalmente, lo que se pretendía con estas acciones es que no sólo mejoraran los canales de comunicación ciudadanía – gobierno, sino que de manera vinculante hubiera una reducción a los índices de violencia.

El informe de gobierno (2016) señala, con base en los criterios de legalidad, honradez y honestidad, que se realizaron 164 recorridos de supervisión en los diferentes sectores de la ciudad, con la finalidad de que los elementos operativos estuvieran más cercanos a la ciudadanía, realizando sus actividades laborales. Este tipo de información no genera evidencia de análisis, porque no existen indicadores de participación o actividades realizadas con los comités sectoriales.

Para Kooiman (2005), las interacciones están en sí mismas basadas en el reconocimiento de las interdependencias; ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas, solo es posible con mayor información compartida para la toma de decisiones sociales, porque ningún actor tiene una perspectiva suficiente para utilizar eficientemente los instrumentos necesarios; ningún actor tiene un potencial de acción suficiente para dominar de forma unilateral. Estos aspectos conciernen, básicamente, a la relación entre gobernanza y gobierno.

Otra medida establecida por el gobierno municipal en temas de seguridad pública es la honradez hacia la ciudadanía, planteando que se eviten actos de corrupción en la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal (2016), de hecho, se establecieron sanciones que son aplicadas a los elementos en flagrancia en cuestión administrativa y que causa remoción en su situación laboral, a la par que se inicia un procedimiento penal, de acuerdo con la gravedad de la acción.

Para Kooiman (2000) las interacciones políticas o sociopolíticas de los participantes se relacionan; la autonomía de estas entidades es una característica importante; los modos jerárquicos de gobernanza son las interacciones de gobierno más formalizadas. Y por ello el postulado de Kooiman (2005) sostiene que los derechos y las obligaciones se organizan de acuerdo a unas responsabilidades y unas tareas supra ordenadas y subordinadas. Dicho de otra manera, para Kooiman (2005) las sanciones sujetas a las intervenciones tienen un carácter altamente formalizado y están sujetas a garantías políticas y jurídicas.

Otro punto estratégico que se señala como prioritario del gobierno para generar gobernanza es fortalecer la cultura democrática que promueva la participación ciudadana y propiciar esquemas de corresponsabilidad en la construcción de una comunidad segura. En los informes de Gobierno del Ayuntamiento de Puebla (2014 al 2018) solo se mencionan las siguientes estrategias: reducir los índices delictivos, fomentar la cultura de la denuncia y la autoprotección en las colonias, unidades habitacionales y Juntas Auxiliares del Ayuntamiento, promoviendo la Participación de colonos, actividad dirigida por la Dirección de Prevención del Delito y Atención a Víctimas.

Desde el enfoque de la gobernanza el acercamiento directo con el ciudadano es definitivo porque se deben alcanzar los objetivos. Como Koiman (2005) lo señala, hoy en día ningún grupo social o del gobierno tienen todos los elementos para la solución de los asuntos públicos. Por ello, el acercamiento tiene como finalidad detectar datos delictivos en las colonias e implementar las estrategias necesarias para frenar la delincuencia. Sin embargo, el acercamiento al ciudadano debe ser para escucharlo y considerar su voz y voto, de lo contrario se torna difícil poder hablar de cogobernanza, o de alguno de los modos de gobernanza que plantea Kooiman (2005), ya que los procesos de inclusión deben ser más que regulatorios o normativos. En la figura 43 se puede observar que los Comités de participación ciudadana no alcanzan a cumplir con los preceptos de gobernanza en ninguno de los modos propuestos por Koiman (2005).

**Figura 43: Gobernanza – Comités de participación ciudadana**



Fuente: Elaboración propia con datos de Kooiman (2005); Informes de gobierno del ayuntamiento de Puebla (2011-2018) y Entrevistas Directivos públicos (2021).

Y es que todas las acciones arriba descritas podrían considerarse inclusivas y hasta cierto punto dar vestigios de una cogobernanza, sin embargo, los niveles de interdependencia aún son direccionales de arriba hacia abajo y aunque el gobierno tiene estrategias que promueven la interacción, estas se quedan lejos del marco de la deliberación. En la práctica los procesos siguen funcionando con la forma tradicional de gobierno, vertical y jerárquica. En la encuesta del consejo ciudadano (2020) se puede apreciar la poca interdependencia por que los ciudadanos sienten desconfianza, principalmente hacia la policía preventiva municipal (50.6%), seguido de la policía Estatal (40.5%). En relación al desempeño o efectividad de las policías, se señala que el 53.8% de la población manifiesta que la policía preventiva municipal es poco o nada efectiva, seguida de la policía Estatal con un 41.9%.

La encuesta del Consejo Ciudadano de Seguridad de Puebla (2021) señala que la ciudadanía modificó sus hábitos por temor a la delincuencia. Así, por ejemplo, 78.6% dijo que no permitiría que menores salgan de su vivienda, 76.4% señaló que no caminaría de noche en alrededores de su vivienda y 47.9% dijo no visitar parientes o amigos.

Por lo anterior se puede decir que no cabe duda de que las acciones emprendidas para atender el tema de la inseguridad podrían estar llenas de buena voluntad por parte del gobierno. Sin embargo, llama la atención lo que mencionan los Directivos públicos N.º 8, y N.º 9 sobre el contexto social del municipio como condicionante para el diseño de la política de seguridad.

Yo te diseñó la política pública, cómo podemos decirlo comúnmente o coloquialmente, desde el escritorio arrastrando y yo creo que esta política pública va a funcionar para resolver este problema social que tenemos desafortunadamente cuando llegan a las dependencias que son las ejecutoras de esas políticas y ahora cómo vamos a ejecutar este tema sí la gente o las circunstancias en esa localidad o la infraestructura no da para más (Directivo público N.º 8).

Las políticas, programas y proyectos, son diseñadas desde un escritorio, en la gran mayoría con datos duros, pero realmente sin el conocimiento del contexto social de los lugares a implementarse (Directivo público N.º 9).

Entonces, si no se conoce adecuadamente el problema y el entorno en el que se incursionará, parecería que, tal como dice Kooiman (2005) la solución de problemas sociopolíticos se convierte en un desafío público, en el que urge la intervención de agentes también privados. De tal suerte que los desafíos sociopolíticos suscitan responsabilidades compartidas y co-acuerdos, pues sin esta premisa no se alcanza la implementación de un modelo de gobernanza. Por ello, con una interacción coparticipativa en el diseño de la política de seguridad se lograría una interacción dinámica en dónde el seguimiento y participación en los proyectos de prevención de la violencia y de la delincuencia, abran la pauta para generar una verdadera gobernanza.

#### **4.1.3.2 Cultura de la legalidad**

La cultura de la legalidad es una tendencia de carácter político, social y jurídico, que se ha venido reforzando desde 2011 como parte de un marco discursivo a favor de los derechos humanos. Con la cultura de la legalidad, hay un avance en el

reconocimiento de las garantías de los ciudadanos, para consolidar un Estado de Derecho (Gobierno de Puebla, 2020).

En este marco el ayuntamiento, en coordinación con el Tecnológico de Monterrey (campus Puebla), iniciaron trabajos para implementar la cultura de la legalidad a través de la convocatoria a diferentes instituciones académicas como la Universidad Iberoamericana Puebla, la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP) y la Universidad Madero. Así como organizaciones e instituciones de la Sociedad Civil, como Actívate por Puebla y Asociación Nacional para la Defensa del Ciudadano y la Legalidad, A. C. (Informe de gobierno 2015). Esto con la exposición y explicación de los siguientes principios:

- Conocer las normas básicas que nos regulan.
- Respetar las normas.
- Rechazar y condenar los actos ilegales.
- Colaborar con las dependencias del sistema de procuración de justicia.

Además, se celebró la presentación del proyecto “Cultura de la Legalidad en el Municipio de Puebla”, con el objetivo de dar a conocer a los líderes y actores estratégicos las acciones y beneficios gubernamentales y sociales que se logran con la implementación de un modelo multisectorial que la promueva.

La cultura de la legalidad es la creencia compartida de que cada persona tiene la responsabilidad individual de ayudar a construir y mantener una sociedad con un estado de derecho. Por tal razón, en el Ayuntamiento de Puebla se ha propugnado por la cultura de la legalidad a partir de la promoción de la participación ciudadana en ámbitos clave, por ejemplo, combatir la delincuencia a nivel barrio. Al respecto puede decirse que el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública tiene como objetivo involucrar al ciudadano en las acciones que se llevan a cabo para preservar la vida, e integridad de las personas. Al respecto el Directivo Público N.º 7 dijo:

El consejo ciudadano de seguridad pública segundo como lo involucra hoy las autoridades retoma todas las inquietudes de la ciudadanía tanto desde que están en campaña como aquellas que se van sumando.

Además de esta tarea que estaría enmarcada en la cultura de la legalidad, otra importante función de este consejo ciudadano es ser un promotor de mejora a las condiciones de infraestructura de la que disponen los cuerpos policíacos. Y es que dicho por el Directivo Público N.º 7, los policías necesitan condiciones adecuadas para poder proteger a la ciudadanía.

No cuentan con infraestructura adecuada, les faltan computadoras, patrullas, los cuarteles no tienen instalaciones dignas y los directivos suelen atentar contra la dignidad de los policías (Directivo público N.º 7).

Y cuándo se le preguntó ¿cuál consideraba una tarea pendiente para el ayuntamiento en materia de seguridad pública señaló:

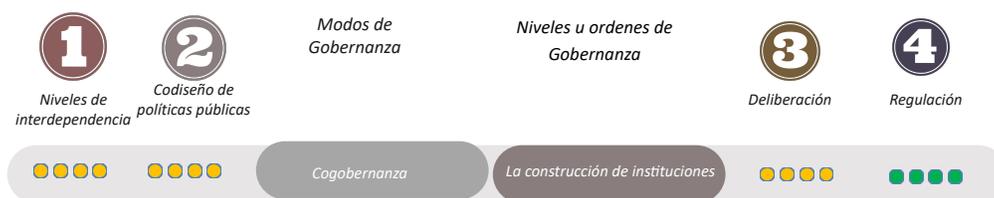
Pues últimamente bueno seguimos viendo que hay presencia de crimen organizado, si no de alto impacto, si lo hay presente en narcomenudeo, no en la periferia, pues hay, sigue habiendo invasión de predios. [...] Puebla es de los municipios también que tiene trata de personas y desaparecidos muy, muy fuerte, porque es también paso de migrantes, entonces [...] se requiere un mayor esfuerzo de coordinación con la federación y el estado, pues para poder cuidar digamos estas personas en tránsito y también a los propios [...] habitantes de la ciudad y bueno lo que hacía falta era la coordinación no sólo por más patrullas y elementos que tengas, no es suficiente, el municipio para atender una capital que tiene 1600000 habitantes donde a diario conviven muchísimos pues no sé muchas personas están circulando por acá entonces sí la asignatura pendiente precisamente es devolverle la tranquilidad y la percepción de seguridad a la gente básicamente (Directivo público N.º 7).

Como puede verse, también hay fallas en la política de seguridad porque los elementos de seguridad pública no se dan abasto para cubrir las necesidades de todo el ayuntamiento. Por ello, recuperar la confianza de la población en los cuerpos de vigilancia y de seguridad, para fortalecer la cultura de la legalidad, mejorar el servicio a la comunidad y brindar un mejor servicio de seguridad pública, es uno de los retos del ayuntamiento de Puebla.

Sin embargo, pese a las áreas de oportunidad que pueda tener este programa, se puede circunscribir al modo cogobernanza propuesto por Kooiman (2005), tal como se muestra en la figura 44. Y es que puede apreciarse interdependencia, entendida como esta comunicación que fluye entre la sociedad y el gobierno, a través del

trabajo colaborativo que realizó el ayuntamiento con las entidades educativas arriba señaladas. También se ve que hay en este mismo plano codiseño de política pública, y esto es un avance en materia de deliberación, en tanto que no es únicamente el gobierno el que define los temas y directrices a seguir, hay entidades no gubernamentales inmersas en ello. Y de regulación se puede decir que cumple con la premisa de regular los procedimientos propios de la cultura de la legalidad.

**Figura 44: Gobernanza – Cultura de la legalidad**



Fuente: Elaboración propia con datos de Kooiman (2005); Informes de gobierno del ayuntamiento de Puebla (2011-2018) y Entrevistas Directivos públicos (2021).

Sin embargo, se muestran en amarillo los niveles de interdependencia, codiseño de políticas y deliberación, porque finalmente falta ampliar el espectro de involucramiento del ciudadano, y lo más importante, que el codiseño de la política de seguridad (Kooiman, 2008) se refleje verdaderamente en mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía, reduciendo drásticamente los índices delictivos.

#### 5.1.4 Recapitulando en la política de Seguridad Pública a través de los modos de gobernanza

La gobernanza en la propuesta de Kooiman (2005) despliega diferentes modos en los que podría presentarse, lo cierto es que en cualquiera de los modos propuestos por el autor hay condiciones para advertir vestigios de gobernanza. Lo primero es identificar interacción entre actores tanto gubernamentales, sociales, empresariales;

es decir, que las decisiones y acciones no se tomen en la cúpula gubernamental sin tomar en consideración a los principales afectados.

Para Kooiman (2005) entre más constantes sean estas interacciones mayor grado de gobernanza. Por lo tanto, en la creación de gobernanza es fundamental el ciclo de la participación ciudadana: información-consulta-asociación, delegación-evaluación-control, que no consiste sólo en la deliberación pública de los ciudadanos sobre las políticas; sino incorpora su acción de propósito público.

Al remitirnos al caso de la política de seguridad pública del ayuntamiento de Puebla, puede señalarse que el proyecto cultura de la legalidad es el único que se inserta en alguno de los modos de gobernanza propuestos por Kooiman (2005), ya que se encuentra en los parámetros de la cogobernanza, y aunque tiene sus matices para estar totalmente aplicada, lo cierto es que es el proyecto que más se acerca al ciudadano visto como agente coparticipe y cocreador.

Además de la interdependencia que logra apreciarse, se puede visualizar que existen canales de deliberación debidamente regulados, lo que hace que la interacción pueda seguir ocurriendo hasta lograr la institucionalidad de estos procedimientos, en pro del bienestar ciudadano. Es cierto que se puede hablar de una cogobernanza en ciernes, porque los espacios de colaboración siguen estando reducidos a un pequeño grupo interviniente, pero el ejercicio es bueno para que pueda empezar a permear a las demás instancias de seguridad pública.

Sin embargo, llama la atención que sólo un proyecto cumple con las características de una cogobernanza en ciernes, ya que en todas las directrices analizadas, los proyectos se encuentran dentro de los cánones de funcionamiento del gobierno tradicional o jerárquico, por lo tanto los ciudadanos sólo cumplen con el papel de receptores de acciones, que pueden estar o no en función de sus intereses, ya que recordemos, los mismos directivos públicos señalan que “son políticas de escritorio” y por lo tanto, requieren de la intervención del ciudadano para logren mayor grado

de acercamiento a las necesidades reales de la ciudadanía y no sólo sean supuestos de quien gobierna.

De este modo, puede apreciarse en términos generales que aun cuando las gestiones del Ayuntamiento de Puebla dicen estar enmarcadas en los cánones de la gobernanza (Kooiman, 2005), todavía hay mucho camino por recorrer en cuanto al proceso de involucramiento ciudadano y, más aún, en el proceso para que se reflejen de manera positiva en mejores condiciones de vida y de seguridad.

#### **4.2 EL IMPACTO DE LA TIPOLOGÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA DEL AYUNTAMIENTO DE PUEBLA**

Es una realidad que México no destina mucho presupuesto a temas de seguridad, esto puede constatarse en 2018, año en que destinó sólo 0.7% del PIB para atender temas de orden público y seguridad. Esto, en un esquema comparativo, representa menos de la mitad del promedio que la OCDE determina para estos fines (OCDE, 2018). Por lo tanto, en términos de política comparada, se convierte en un indicador importante en relación con los recursos destinados para explicar que los índices de criminalidad siguen en aumento.

Otro dato que puede explicar la poca relevancia que en México se brinda a la atención de temas de seguridad se aprecia en 2018, año en que las cifras reflejaron un promedio de 3.6 jueces y magistrados por cada 100,000 habitantes. Lo que corresponde a menos de una cuarta parte del promedio global per cápita. Y como es de esperarse, esto tiene como consecuencia inseguridad. Por ejemplo, el estado menos pacífico de México en 2018 fue Baja California, y al revisar los informes se descubre que sólo contó con 2.7 jueces por cada 100,000 habitantes, un número reducido para brindar una atención eficiente (OCDE, 2018).

Pero en un estudio retrospectivo se vuelve preocupante ver que en lugar de que se incrementen las cifras del gasto destinado a la atención en temas de seguridad, estas decrezcan, porque en 2016 la proporción de jueces y magistrados por cada 100,000 habitantes fue de 2.8 por cada 100,000 habitantes. Por lo tanto, esto permite entender y explicar que este déficit limita la capacidad del sistema judicial. Para procesar casos e implica una acumulación de muchos sin resolver; así como casos en los que hay personas privadas de la libertad sin una sentencia.

Y este fue un ejemplo de uno de los estados más violentos de México, pero en general la situación de inseguridad que se vive en el país denota un gran reto. Un desafío que concierne a la gobernanza, pues hoy en día los más diversos problemas de seguridad pública conllevan uno u otro nivel de gobernanza, como indica Francisco Villacampa (2017, p.321): “Los Estados deben ser conscientes que los retos que implican” los diferentes factores de la seguridad “no se pueden afrontar en solitario”. Más si cabe, en México donde de los 2,457 ayuntamientos existentes, alrededor de 650 carecen de fuerza municipal propia. Es decir, el 4% de la población vive en un ayuntamiento en donde escasean los policías, a esto debe agregarse la falta de profesionalización de estos cuerpos de seguridad, pues prácticamente se ha relegado. Por ello, urgen acciones contundentes para resolver este grave problema. Y el enfoque de este análisis será en el ayuntamiento de Puebla.

Lo primero será entender cómo se están diseñando, implementando, monitoreando y evaluando las políticas de seguridad municipal en la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal del Ayuntamiento de Puebla. Para tener un panorama más claro de los retos que se enfrentan. El análisis del apartado se desarrollará desde los postulados de Lowi (1992) y Wilson (1980), exponiendo no sólo el contenido de la política; sino que se proyectará sobre la clasificación de estos dos autores; es decir diferenciando qué tipo de políticas pudieran estar presentes: autodistributivas, redistributivas, reglamentarias y/ o constitutivas, mayoritarias o constitucionales.

El estudio también incluye la clasificación para la toma de decisiones a partir de los postulados “costos – beneficios”; esto es, se estudiará aquellos factores que permiten al decisor conocer la arena política; pero también se podrá identificar quienes asumirán los costos y los beneficios de la decisión.

Finalmente, partiendo de la identificación de costos y beneficios, podrá señalarse si estos se encuentran en la categoría de difusos o concentrados. para comprender primero el comportamiento político de las élites u órganos decisores; y segundo, para ver el grado de coerción o amenaza coercitiva que se ejerce en la toma de decisiones o en la hechura de la política.

A partir de los ejes ya esbozados, se construirá el análisis de correlación entre la tipología de las políticas públicas y la implantación de los programas y acciones desarrolladas por la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal del Ayuntamiento de Puebla en el periodo 2011-2018.

En la figura 35 se esquematizan las directrices de análisis que se retomarán de la política de Seguridad Ciudadana y Tránsito Municipal de Puebla: Comunidad segura, Capacitación y profesionalización y Gobernanza para el bienestar.

A continuación, se da inicio al análisis desde la directriz comunidad segura.

#### **4.2.1 Directriz comunidad segura**

Desde la tipología de políticas públicas de Lowi (1992) y Wilson (1980) se puede apreciar un mayor énfasis en la etapa de planeación de la política pública, más que en la implementación, y no quiere decir que no importe la implementación; sino que básicamente el principal objetivo será normar, regular y establecer un modelo que dirija la actuación pública, buscando que los costos y los beneficios catapulten a los actores en la arena política.

En este apartado el análisis se realizará desde la directriz “Comunidad Segura”, que, a su vez, tal como se presenta en la figura 35, comprende el programa Jornadas de proximidad, que consiste en acciones encaminadas a lograr una cercanía entre la sociedad y los cuerpos policiacos, con el objetivo de inhibir la actividad delictiva, a través de un proceso de comunicación oportuna entre los ciudadanos y los policías.

De las Jornadas de proximidad se desprenden tres proyectos: Colono alerta; Consejos sectoriales y Atención de la violencia intrafamiliar y violencia de género. Todos estos proyectos se implementaron como respuestas del ayuntamiento de Puebla al problema de la seguridad pública.

Por lo tanto, el análisis de este programa con sus respectivos proyectos vistos desde la tipología Lowi (1992) y Wilson (1980), permitirá advertir cómo funciona el gobierno cuando por un lado tiene que atender las demandas sociales. Pero por otro tiene compromisos políticos que le pueden ayudar a prevalecer en la arena política.

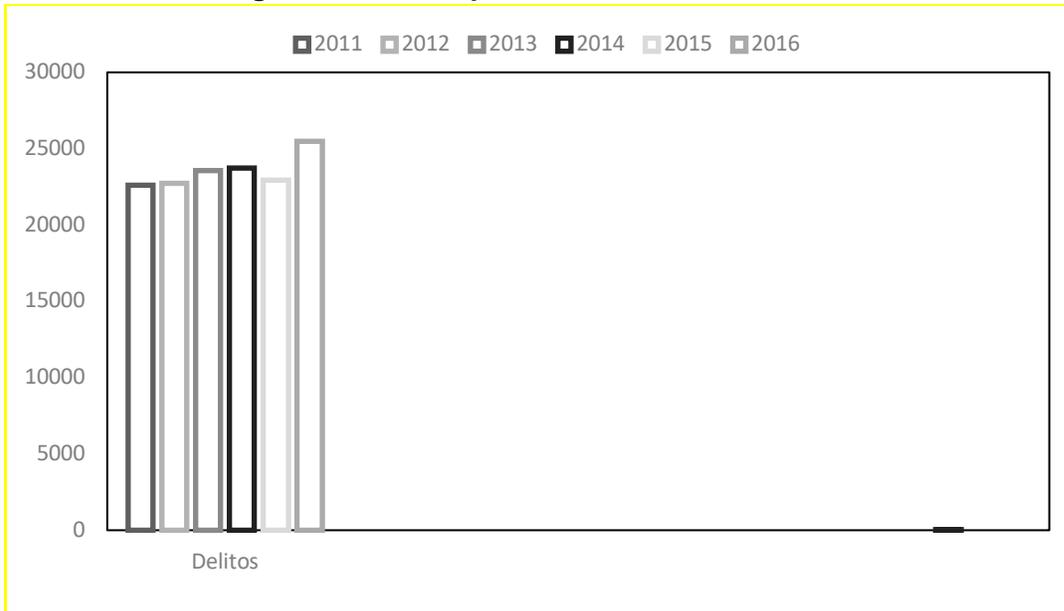
Además, el modelo de Lowi (1992) presenta una clasificación o categorías para el análisis de políticas públicas que pueden emplearse para generar un aprendizaje eficaz sobre los procesos que los municipios implementan para establecer Políticas Públicas. Por ello es más interesante su planteamiento teórico, así que demos paso al análisis del programa Jornadas de proximidad.

#### **4.2.1.1 Jornadas de proximidad**

Para Lowi (1992) las políticas son un proceso clasificado basado en la preservación del interés público que obliga a precisar el tipo de política que se requiere. Para responder a determinados asuntos públicos, por lo que en este marco podría decirse que el Ayuntamiento de Puebla impulsó la política de seguridad pública con miras a resolver los grandes problemas de inseguridad que le aquejan. Una estrategia interesante fue la creación en 2014 de las “Jornadas de proximidad” formuladas para proteger y servir a la comunidad (Informe de gobierno, 2015).

Además de ello, la intención era generar una interacción más próxima entre la sociedad y la policía, de forma tal que al establecer un diálogo cercano se redujera la delincuencia. Sin embargo, las cifras de inseguridad en el municipio dan cuenta de que no funcionó como se tenía previsto, las cifras delictivas lejos de disminuir fueron en aumento constante (ver figura 45). Entonces, surge la pregunta ¿cuál es la causa por la que esta acción del gobierno fracasó? ¿Porque las jornadas de proximidad no se concretaron en las 17 juntas auxiliares?

**Figura 45: Delitos por cada 100,000 habitantes en Puebla**



Fuente: (INEGI-ENVIPE, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016).

Para responder a esta interrogante se retomará la intervención del Directivo público N.º 7, quien refiere la importancia de la policía de proximidad y que la falta de elementos policiacos es la causa del aumento de violencia urbana.

La gente quiere sentirse segura y quiere que el policía esté más cercano. Eso me parece que es una estrategia buena o tener presencia en las juntas auxiliares y eso es algo bastante urgente porque las policías regularmente se concentran en sectores que están muy alejados de algunas poblaciones o nada más tiene una patrulla. Para toda la junta auxiliar es ¡terrible!, la gente se siente

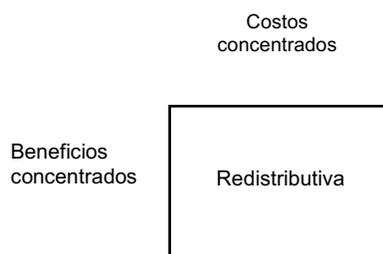
insegura y saben que el tipo de respuesta va a ser muy tardado y por eso hacen justicia por propia mano (Directivo público N.º 7).

Y esta visión se complementa con la del Directivo público N.º 6, quien señala que las fallas de la política de seguridad tienen que ver con la falta de participación de la ciudadanía

Muchas cosas de lo que habla la política de proximidad [...] ¿por qué falla? o ¿por qué no está dando los resultados? [...] pareciera que el espíritu natural de la crítica es no involucrar a los ciudadanos, que el policía esté cerca de las comunidades etc. ¿qué está pasando? ¿porque no está funcionando? ¿Tenemos que emigrar a otros modelos? y es así ¿cuáles serían estos modelos de policía que tendríamos que ir construyendo? o si es que ya están construidos ¿cuáles son? [...] este modelo de proximidad o los vecinos no están interesados [...] cuando tú como elemento de seguridad no estás convencido. (Directivo público N.º 6).

De lo anterior se podría desprender que una de las causas por las que falla la política de seguridad pública es la apatía ciudadana, pero contextualizando la situación en la tipología de Lowi (1992) y Wilson (1980) puede apreciarse que se trata de una política redistributiva con beneficios concentrados y costos concentrados. Cuando se habla de concentrados es porque los beneficios de las jornadas de proximidad se enfocaron únicamente en las juntas auxiliares donde se implementó el programa. Por otro lado, cuando se habla de los costos de las jornadas de proximidad policial, se tiene que son concentrados porque fueron pagados con los impuestos de una parte de los ciudadanos de Puebla, independientemente de ser o no beneficiarios de estas jornadas de proximidad. Por lo tanto, estamos ante una política redistributiva, tal como se muestra en la figura 46.

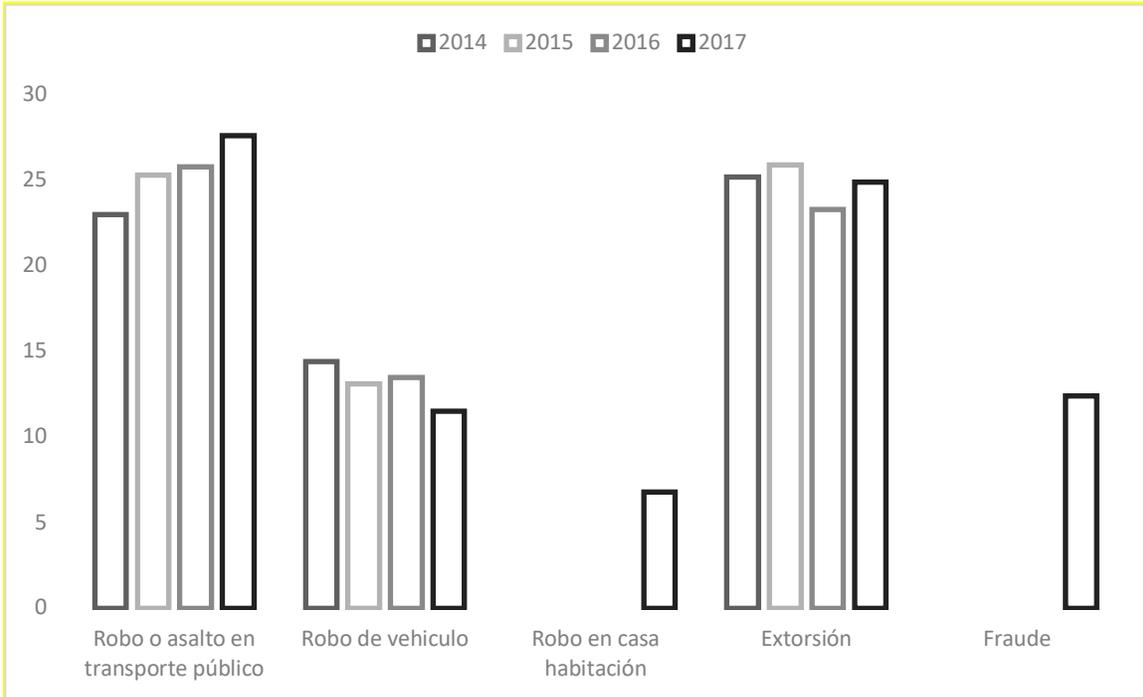
**Figura 46: Jornadas de proximidad política - Redistributiva**



Fuente: Elaboración propia con datos de Lowi (1992) y Wilson (1980)

Debe mencionarse que las políticas públicas son parte de los servicios que los gobiernos ofrecen a los ciudadanos. Entonces, hablando de la prestación de servicios públicos remitiremos al INEGI y la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU, 2018). Como se muestra, el 85.7% de la población considera que los baches en calles y avenidas son el principal problema; 65.4% dijo que la delincuencia era el principal problema del Ayuntamiento de Puebla, en ello incorporaron robos, extorsiones, secuestros, fraudes, entre otros. El 65.4% dijo que el principal problema es el alumbrado público; 46.7% sostuvo que coladeras tapadas por acumulación de desechos es el principal problema para atender; 44.7% afirmó que el servicio de transporte público es deficiente; 37.4% mencionó fallas o fugas en el suministro de agua potable y sumado a lo anterior el 84.5 % de las personas encuestadas manifestaron que perciben poco o nada efectivo al gobierno para resolver problemáticas. Esta falta de efectividad gubernamental en la visión ciudadana también obedece a una visión de costos y beneficios concentrados (Lowi, 1992 y Wilson, 980). Es decir, sólo se beneficia a grupos específicos de ciudadanos. Sin lograr permear a toda la población del ayuntamiento poblano, tal como se muestra en las figuras 46 y 47.

**Figura 47: Principales delitos en el municipio de Puebla**



Fuente: (INEGI-ENVIPE, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016).

En este punto podría entenderse porque la ciudadanía tiene una percepción tan negativa de la efectividad del gobierno para responder a las necesidades sociales. En este contexto se retomará la respuesta que dio el Directivo N.º 6, cuando se le solicitó que mencionara 3 factores que podrían no generar confiabilidad en los procesos llevados a cabo por la policía municipal.

El exceso de burocracia, desde que el usuario es víctima de algún delito, desde acudir a presentar una denuncia a la Fiscalía o por el desgaste en el acompañamiento para el señalamiento correspondiente hacia la puesta a disposición; la corrupción y el desconocimiento del marco jurídico legal” (Directivo público N.º 6).

Aquí cabría entonces señalar que falta capacitación al funcionario para brindar un servicio de calidad, acorde al área de su responsabilidad, pero también queda claro que al interior de las instituciones de seguridad pública hay opacidad.

Ahora bien, si ya se dijo que la seguridad pública también es un tema de servicios, puede decirse que la inseguridad es el gran problema que aqueja al Ayuntamiento de Puebla. Aunque no todos los encuestados la señalaron como el principal problema de forma directa. Pero si se quejan de la falta de servicios eficientes y esta falta de servicios eficientes se encuentra vinculada directa o indirectamente a la delincuencia. Por ejemplo, muchas veces se presenta violencia en las calles por la falta de transporte público, o por falta de alumbrado, o el exceso de baches y estos son problemas señalados en orden de prioridad por el ciudadano.

Además de la percepción ciudadana presentada en líneas anteriores, hay una realidad, y esta se muestra en la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (INEGI-ENSU, 2018), que menciona un incremento en los delitos de extorsión y robo a casa habitación, así como el secuestro, que se incorporó en 2017 como un problema más Puebla, tal como se muestra en la figura 47.

En la misma figura 47 también puede apreciarse que el robo o asalto en transporte público es el que ocupa junto con el de extorsión, el delito más recurrente, seguido de robo de vehículo, esto sin contar otros delitos que son parte de la cotidianidad de la población. Cabría aquí incorporar la incursión del delito de desaparición forzosa, junto con el aumento de la delincuencia organizada, los linchamientos y el tráfico de personas, porque son delitos que siguen una tendencia al alza y avizoran el gran riesgo en el que se encuentra la ciudadanía. Por lo tanto, que urge revisar lo que se está haciendo desde el gobierno en materia de seguridad ciudadana para atender esta problemática que va en aumento.

Para explicar este aumento delictivo a partir de la intervención gubernamental con las “jornadas de proximidad”, se identificó primeramente al tipo de política que se tiene y, como ya se mencionó, es una política redistributiva, en donde los actores políticos transfieren recursos de unos grupos sociales, regionales o locales a otros grupos, implicando ciertas concesiones a un grupo específico, tal como se muestra en la figura 46.

Cabe señalar que, aunque ya se definió que las jornadas de proximidad constituyen una política redistributiva, tienen componentes regulativos, ya que todas las políticas requieren de un proceso de legitimidad institucional. En ese sentido también se puede decir que es una política regulativa porque lo que pretende esta política es que con las jornadas de proximidad se mejore la convivencia social en las colonias implicadas.

Ahora bien, hablando de la importancia de estas políticas de seguridad, llaman la atención los argumentos de los Directivos públicos N.º 6 y N.º 7, cuando se les preguntó cuál es el orden de prioridades que tiene la seguridad pública para las agendas de los gobiernos.

Mira el entorno actual del país y del propio estado y del municipio sigue poniendo a la seguridad como el número uno (Directivo público N.º 7).

El número uno, aunque es el más desconocido por los distintos actores políticos (presidentes de la República, Gobernadores y Presidentes Municipales) y con más “políticas” -ocurrencias- implementadas (Directivo público N.º 9).

Es decir, este último Directivo señala que lejos de ser una política, es “una ocurrencia”, lo que deja ver que la preparación de los funcionarios no está forzosamente enfocada al área de instrumentación de políticas y por ello puede estar fallando el proceso de la política pública.

La falta de profesionalización de las fuerzas de seguridad pública puede ser otra razón por la que el Ayuntamiento de Puebla se encuentra encabezando los cinco municipios con más delitos patrimoniales en el Estado de Puebla con 6,715 carpetas de investigación (CDI); seguido de San Martín Texmelucan con 1,585 (CDI), Tehuacán con 1,259 (CDI); en cuarto lugar, se encuentra San Andrés Cholula con 894 CDI y en quinto lugar Tecamachalco con 836 CDI. Si se hace un análisis más profundo, puede apreciarse que estos municipios concentran el 47% del total de los robos, y como característica central poseen una elevada su densidad poblacional,

además de que cuentan con alguna actividad comercial relevante (INEGI-ENSU, 2018).

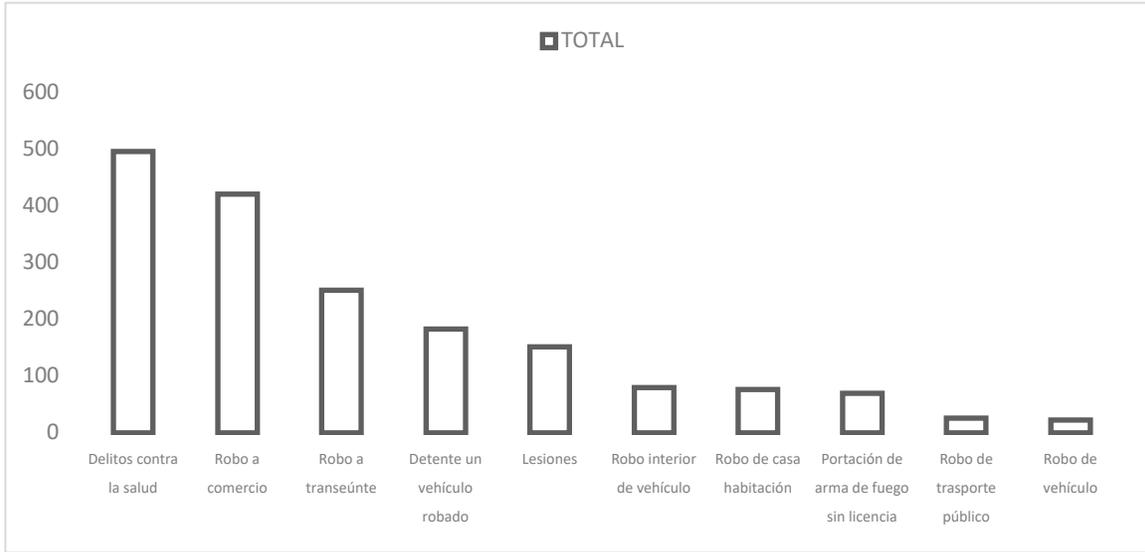
Y cuando se habla de falta de profesionalización no quiere decir que están en total abandono las fuerzas de seguridad pública, ya que de alguna forma los informes del gobierno municipal dan cuenta de la implementación de cursos para los aspirantes a la Academia de Seguridad Pública del ayuntamiento de Puebla, ya que cuentan con instructores certificados para que adquirieran los conocimientos básicos sobre la formación policial durante 3 meses. Este programa está integrado por 25 asignaturas que suman 775 horas de capacitación, las cuales se encuentran divididas en cuatro ejes de formación: Función Policial, Técnico Policial, Técnicas Básicas y de Proximidad Social.

En este punto surge otra interrogante, ¿serán suficientes 3 meses de preparación, cuando estamos hablando de que son personas que pondrán en riesgo su integridad para proteger la de los demás? Y cuando la población víctima de delitos requiere de una protección y atención adecuadas. La respuesta está dada por los directivos públicos 6, 7 y 8 cuando mencionan que:

Les falta capacitación en materia jurídica, les falta sensibilización para atender a las víctimas de delito (Directivo público N.º 6, 7, 8)

Y aunque reciben al menos un curso por año, lo cierto es que siguen resultandos insuficientes, no importa si en los resultados de seguridad se presenta que están atendiendo esta gran necesidad, los resultados hablan por sí mismos. En la figura 48 se muestra el aumento de las remisiones o presentaciones de presuntos delincuentes frente al ministerio público derivado de las estrategias implantadas por el gobierno. Como puede verse en el año 2016 se pusieron a disposición de la autoridad competente a tres mil 428 personas, de las cuales un mil 245 corresponden al Ministerio Público y dos mil 183 ante el Juez Calificador (ver figura 34).

**Figura 48: Personas privadas de su libertad por presuntos delitos**



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción (INEGI-ENVIPE, 2016)

Esta cantidad de personas puestas a disposición, reflejada en la figura 48, sigue siendo poco representativa si se compara con las cifras de delitos presentadas en las figuras 45 y 47. Y este contraste deja en entredicho los resultados que muestra el gobierno para hablar de los logros en materia de seguridad pública enfocados a la capacitación policial, ya que manifestó 22 cursos que atendieron 3,607 policías entre 2014 – 2017 (Tercer informe de gobierno, 2017).

Otro dato que muestra el gobierno del ayuntamiento poblano y que es cuestionable es la aplicación de 718 exámenes de Control de Confianza, aplicados a 268 elementos de permanencia y a 450 aspirantes a ingresar como personal operativo y administrativo, con una inversión de tres millones 40 mil 945 pesos (Tercer informe de gobierno, 2017). El argumento fue que se logró mantener un cuerpo policial alineado al estándar nacional en materia de seguridad pública. Sin embargo, las estadísticas hablan de un mal desempeño policial, pese a todos los cursos y este mal desempeño también se constata cuando se cruza la información con las respuestas de los Directivos públicos entrevistados, quienes mencionan que a los

cursos les falta humanismo y sensibilidad para educar los cuerpos de seguridad, ya que además el trato que reciben no es digno de la responsabilidad que ostentan (Directivo público N.º 7).

No cuentan con infraestructura adecuada, les faltan computadoras, patrullas, los cuarteles no tienen instalaciones dignas y los directivos suelen atentar contra la dignidad de los policías” (Directivo público N.º 7).

Entonces, no sólo se trata de generar un número de cursos por año para cumplir métricas, sino de que los cursos tengan un impacto real en la conducta del servidor público que impacte en el ejercicio de su función. Al respecto debe decirse que, de los 718 exámenes de Control de Confianza, aplicados a 268 elementos de permanencia y a 450 aspirantes a ingresar como personal operativo y administrativo, no hay datos de los que no pasaron los controles de confianza y tampoco existe un repositorio ni información que dé cuenta del seguimiento que recibieron estos servidores públicos, lo que también se convierte en un área de oportunidad para las administraciones gubernamentales (Tercer informe de gobierno, 2017).

Partiendo de que la implementación del modelo de Policía de Proximidad surgió como una estrategia promotora de coparticipación entre los elementos policiacos a cargo de brindar la Seguridad Pública y la sociedad civil, debe señalarse que no consolidó su objetivo, porque no logró inhibir realmente delito y es más preocupante, porque llegó un momento en el que el ayuntamiento de Puebla ocupó estas jornadas para llevar otro tipo de atención a la sociedad y ganar así beneficios políticos, que es prácticamente lo que avizoran en su postulados Lowi (1992) y Wilson (1980), cuando señalan que en la arena de poder, es en donde se gestionan los conflictos. Cabe señalar que cada tipo de política genera una propia arena de poder, con estructura, características, elites, procesos políticos, y sus relaciones o su forma de mediación de intereses entre los involucrados. En este caso las jornadas de proximidad se pueden convertir en programas clientelares o de beneficio exclusivo para estos grupos sociales.

En 2017 se llevaron a cabo 60 Jornadas de proximidad, llevando servicios y programas de prevención, salud, desarrollo social y trámite de licencias, beneficiando a 26 mil 828 personas, esto representó un aumento del 119% en personas favorecidas con respecto a 2015 (Tercer informe de gobierno, 2017).

Por otro lado, las jornadas de proximidad muestran una política con beneficios y costos concentrados (Wilson, 1980), porque desde esta perspectiva fueron grupos específicos los que “pagaron” los costos de proteger al resto de la sociedad, y de este modo los impactos se programaron a largo plazo (ver figura 46). Además, retomando a Lowi (1992) este tipo de acciones fundamentadas en las expectativas político – sociales de los participantes que son beneficiados con los productos gubernamentales o políticos, son parte de las ventajas que genera la acción gubernamental, porque cuando el gobierno municipal incrementa sus rendimientos, aumenta su capacidad de influencia en las regulaciones, pero también impacta en la asignaciones de recursos que toda política implica, por tanto, se convierte en el incentivo u objetivo determinante de la contienda política, lo que permite comprender porque los gobiernos panistas se consolidaron desde 2011 hasta 2017, en el Ayuntamiento de Puebla.

Volviendo entonces a la figura 46, en la que se clarifica que las jornadas de proximidad constituyen una política redistributiva (Lowi 1992 y Wilson, 1980), se explica porque la arena de poder que se construye en torno a este tipo de acciones, no busca mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; si no aumentar los datos, en lugar de mostrar resultados de eficiencia gubernamental. Porque en realidad los intereses son políticos, por lo tanto, los funcionarios públicos están enfocados en generar estrategias específicas que faciliten su preminencia y permanencia en la arena de poder, aun cuando esto vaya en contra del desarrollo humano y del bienestar ciudadano.

Una vez realizado el análisis del programa “Jornadas de Proximidad”, se procede al estudio del proyecto “Colono Alerta” desde la tipología de políticas públicas de Lowi (1992) y Wilson (1980).

#### 4.2.1.2 Colono Alerta

El programa Colono Alerta es un modelo de red de seguridad ciudadana basado en la solidaridad y participación vecinal, que busca crear sinergia entre la policía y la comunidad para fortalecer la conciencia en la cultura de la prevención del delito y promover la corresponsabilidad ciudadana a través de su colaboración.

La misión del programa colono alerta es fomentar la cultura de la legalidad, denuncia y autoprotección, a través de tres acciones:

- Formación de Comités Vecinales.
- Platicas de Prevención.
- Simulacros.

Para el gobierno del ayuntamiento de Puebla este programa ha sido un éxito en tanto que menciona que hay un impulso creciente para desarrollar nuevos comités de vecinos comprometidos para colaborar en los asuntos públicos. De acuerdo con datos de los informes de gobierno en 2016 se llevaron a 3 mil 184 reuniones vecinales para la formación de comités, y el logro para el ayuntamiento es el interés del ciudadano por participar de estos comités. En la tabla 16 y la figura 50 se muestra el incremento de comités que ha ocurrido desde 2008 – 2016.

**Tabla 16: Número de comités vecinales**

<b>Año</b>	<b>Total de Comités</b>
<b>2008-2011</b>	179
<b>2011 -2014</b>	1333
<b>2014 -2016</b>	1751

Fuente: elaborado con datos de informes de gobierno.

Cabe señalar que para el 70% de los entrevistados, estas figuras de participación son fundamentales y necesarias para el funcionamiento de la política de seguridad pública (Directivo público N.º 6, N.º 7 y N.º 8).

Los ciudadanos suites y de todo lo que platicamos hoy y ni siquiera es un tema de dinero, hay 1000 mecanismos de hacernos de cosas o sea si tú logras esa participación ciudadana y esa profesionalización el desarrollo humano del que hablamos hace ratito (Directivo público N.º 6)

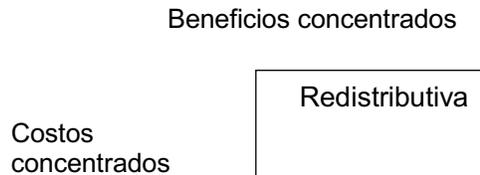
Fíjate que era un programa muy sencillo y el diseño era muy amigable entonces sí me parece que sí se logró el objetivo, el objetivo era que la gente opinara participa y se involucrarán no más allá de entregarles que la famosa alarma o el silbato todo este tipo de cosas, los vecinos realmente lo que se generaba era fortalecer el tejido social y entonces me parece que sí se logró entre el diseño que repito no era tan complicado entre el diseño y la ejecución me parece que sí hubo un acercamiento bastante bueno y yo podría decir que fue un programa yo podría llamarlo exitoso porque se fueron constituyendo comités vecinales no del programa este de prevención y pues la gente feliz participaba sea tomada en cuenta opinaba participaba y me parece que eso también ayuda mucho a lograr la confianza ciudadana y la confianza en sus autoridades, entonces este te digo iba más allá de pegarles que el silbato o poner a alguien de responsable y eso era más fortalecer el tejido y la confianza (Directivo público N.º 7).

Creo en la participación del involucramiento de la ciudad estoy convencida que si hoy nada más autoridad aplica y ejecuta una política pública sí intervenir seguro que no va a tener mucho éxito tenemos que sociabilizar y hacer que la ciudadanía se empodere de esa política pública para que pueda entonces es también cómo vamos a transmitir confianza hacia la ciudadanía hacia los habitantes es decir esta política pública la traigo me interesa y quiero que tú seas participe de ella [...] daría mucha confianza para el éxito de las políticas (Directivo público N.º 8).

En este orden de ideas, puede señalarse que en este programa se involucran acciones que explícitamente pretenden negociar entre grupos de poder, lo que Lowi (1992) denominaría una arena turbulenta de conflicto, que obliga a formar coaliciones o transacciones en la que se otorgan concesiones recíprocas. Por esta razón el programa Colono alerta, no favorece de igual manera a las personas

involucradas, debido a que hay efectos y beneficios en función de una ley general que regula el proceso de implementación de la política que determina el campo de acción, tal como se muestra en la figura 49.

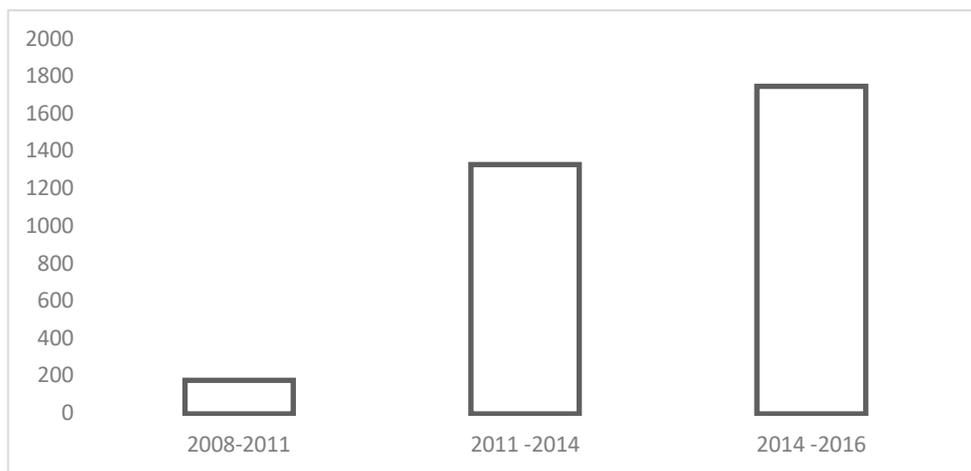
**Figura 49: Colono alerta, una política Redistributiva**



Fuente: Lowi (1992) y Wilson (1980)

De acuerdo con las cifras reflejadas en la tabla 16 y la figura 50, puede decirse que, en este plano, la permeabilidad de esta acción avizora una política redistributiva, con beneficios y costos concentrados (Lowi, 1992 y Wilson, 1980). Se dice que los beneficios están concentrados y los costos también están concentrados; porque el programa colono alerta no llega a toda la población y los costos los terminan pagando las personas con sus impuestos independientemente de si son o no beneficiarias.

**Figura 50: Incremento de comités vecinales (2008 - 2016)**



Fuente: elaborado con datos de informes de gobierno

Así mismo, se puede decir que hay actores que ejercen coerción directa e inmediata, y se ejerce sobre el entorno del comportamiento de los afectados, por lo que puede verse que en la arena política el poder del gobierno dicta criterios que dan acceso a estos beneficios para unos cuantos. Y esta aseveración cobra trascendencia con lo dicho por el Directivo público N.º 1, quien señala:

Esto está pasando por qué, porque los ciudadanos se han vuelto más críticos digamos que siguen sin participar plenamente en ese compromiso del que hablamos, pero siguen siendo críticos en este involucramiento donde están viendo lejitos, están criticando y en su voto lo están reflejando, no, entonces es son los primeros digamos que dan significado de ese costo político (Directivo público N.º 1).

Por lo tanto, el gobierno abre estos canales de interacción ciudadana porque de alguna manera es evidente la presión del ciudadano, y es la mejor manera de que se sienta incorporado en la arena política, a través de permitirle acciones limitadas. Por lo anterior se puede explicar la continuidad del mismo partido político en el gobierno del ayuntamiento durante 7 años.

A continuación, se analizará la figura de los consejos sectoriales como parte de esta política de comunidad segura.

#### **4.2.1.3 Consejos Sectoriales**

Es la instancia participativa mediante la cual los representantes de los Comités de Colono Alerta promueven la Atención de sus necesidades ciudadanas en colonias sectorizadas, consideradas como prioritarias o de alta incidencia delictiva ante la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal. Es pertinente señalar que poseen coordinación y articulación de trabajo para incidir directamente en la Atención y solución de las necesidades enmarcadas.

De acuerdo con la encuesta de percepción de inseguridad INEGI 2018, el 93.8% de los ciudadanos manifestó que la inseguridad era un problema que de alguna forma estaba presente en su cotidianidad y 45.2% de las personas están convencidas de que los problemas de inseguridad continuarán. Como puede apreciarse, los ciudadanos no sienten una respuesta adecuada por parte del gobierno del ayuntamiento, entonces surge la pregunta, ¿qué están haciendo los Consejos Sectoriales para que la delincuencia disminuya y sea percibido por el ciudadano?

Al respecto el Directivo Público N.º 1 dijo que los temas de inseguridad en parte obedecen a la extensión del crimen organizado, pero también menciona que es porque se requiere mayor participación del ciudadano:

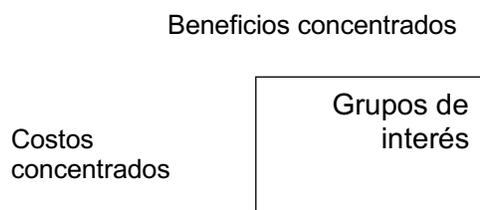
Porque siempre se diseñan estas políticas públicas [...] más como un tema digamos de reactivo, pero si tú lo haces bien desde la perspectiva de la prevención y me refiero a esa reconstrucción del tejido social de las familias, obviamente no de que estén en armonía etcétera y das todos sus elementos y me refiero a escuela a parques, no, etcétera, lo que acabará pasando es que esa prevención como segunda parte este estará provocando que haya menos inseguridad [...] yo creo que es muy [...] el tema de la corresponsabilidad ciudadana, las policías desde mi punto de vista deberían de buscar la mayor de las vinculaciones con los ciudadanos, para que ese concepto explícito de gobernanza se pueda cumplir y por lo tanto en esa sinergia con ciudadanos que se vayan logrando (Directivo Público N.º 1).

Por lo tanto, se atribuye esta percepción ciudadana a la falta de presencia real de estos Consejos Sectoriales, y esto quiere decir que la ciudadanía está quedando al margen o está actuando apática ante la situación. Lo que preocupa, porque pareciera que el foco del gobierno está en generar figuras que avalen un proceso democratizador e innovador; pero sólo a nivel regulatorio y reglamentario, sin que haya un impacto real de las acciones que estos grupos sociales realizan.

Por lo tanto, el proyecto Consejos Sectoriales es un claro ejemplo de lo que Wilson (1980) señala como arenas de política regulativa, en donde los colonos beneficiados en el municipio se convierten en los jugadores de la arena o también en los

ganadores y los colonos excluidos o no focalizados, se convierten en los perdedores. Por lo tanto, los objetivos de la política son inestables y los actores deben ponerlos en práctica sin estar del todo convencidos; por eso la política tiende a ser pasiva como se observa en la figura 51.

**Figura 51: Consejos sectoriales – Política de grupo de interés**



Fuente: Lowi (1992) y Wilson (1980).

Lo cierto es que también aquí se observa que el Ayuntamiento no cumple con su función de impulsar la generación, diseño, seguimiento y evaluación de acciones de prevención del delito con la Participación ciudadana, a través de la coordinación y articulación con el gobierno y la sociedad para promover una cultura de la prevención del delito. Para Lowi (1992) el liderazgo se finca en la capacidad de sumar fuerzas que compartan y defiendan los mismos intereses, que buscan regular la conducta por medio de consejos participativos. Sin embargo, seguimos viendo en este caso la preeminencia de grupos de interés favorecidos, porque los beneficios y los costos están concentrados en grupos específicos, y esto, finalmente también tendrá un impacto político.

Ahora corresponde analizar el programa Atención a la violencia intrafamiliar y violencia de género, como parte de esta política de comunidad segura.

#### **4.2.1.4 Atención de la Violencia Intrafamiliar y Violencia de Género.**

En el año 2012, la Dirección de Prevención de Delito y Atención a Víctimas desarrolló el programa Red de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, conformado por un mil once mujeres que dirigen, articulan, construyen y operan la cultura de paz, la cohesión comunitaria, la seguridad ciudadana y la participación activa que se materializó con la formulación del Plan de Acción de la Red de Mujeres por la Paz, con la finalidad de anticipar y modificar las dinámicas sociales, urbanas y culturales que generen contextos de violencia y procesos de desintegración social para aminorar los riesgos de incidencia delictiva.

Para tal efecto se conformaron cuatro redes de mujeres que trabajan en cada uno de los siguientes polígonos y con la siguiente distribución:

- Polígono 1 (La Resurrección, Cerro de Márquez, Noche Buena, Tlilostoc, Maucamicla): 3 mentoras.
- Polígono 2 (Guadalupe El Conde, Solidaridad Nacional, Real de Guadalupe, Colonia 89 y Seda Monte Santo): 2 mentoras.
- Polígono 3 (Loma Bonita, Constitución mexicana, Cabañas del Lago, Balcones del Sur y Jardines del Sur): 2 mentoras.
- Polígono 4 (Casa Blanca, Azteca, Lomas Flor del Bosque: 1era. y 2da. Secciones): 3 mentoras.

Básicamente, se estructuró también atendiendo tres ejes fundamentalmente:

- Eje 1: Prevención de la violencia social.
- Eje 2: Prevención de la violencia institucional.
- Eje 3: Prevención de la violencia familiar.

De esta manera se estructuró la estrategia de prevención a la violencia contra las mujeres; por lo que en el análisis politológico permite advertir la presencia de una política regulativa en la que los costos y los beneficios de la regulación son

dispersos (Lowi, 1992 y Wilson 1980). Esto permite ver que la mayoría percibe el beneficio para la sociedad y por tanto asumen los costos (ver figura 52).

Al respecto de las acciones que se llevan a cabo para prevenir la violencia contra las mujeres el Directivo público N.º 7 señaló:

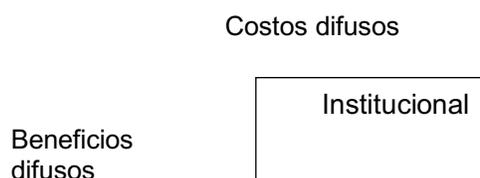
Todo esto de los feminicidios y todo esto que empezó a crecer en el estado a partir del 2013, es cuando ya se empiezan a medir los feminicidios pues empiezan a fortalecer estas alertas, no, las famosas alertas y todo esto que hasta que finalmente en el estado se establece ya a por una indicación federal, pues esta protección a las mujeres, no, y hasta el último programa que está que ya desapareció y que yo creo que debe regresar es de las famosas puertas violeta. Este programa de atención precisamente a víctimas de violencia sobre todo mujeres entonces estas famosas puertas violeta lo que procura exactamente va más allá de la violencia intrafamiliar, porque la violencia no solamente se da al interior del hogar, no, pues en cualquier lugar, en la oficina, en el trabajo, en cualquier espacio, entonces desconozco ese programa (Directivo público N.º 7)

Por lo tanto, se puede apreciar como este tema sigue cobrando trascendencia a nivel nacional; sin embargo, aunque se han emprendido acciones, al rastrear evidencias de evaluación o monitoreo de los programas para determinar los costos reales y beneficios de la implementación del programa, no se encontraron.

Cabe señalar que este programa tiene una estructura política del tipo institucional, porque termina incidiendo en la vida de las personas, ya que el derecho a la mujer es fundamental a nivel regional, estatal, nacional y global. Esto tiene fundamento en la tipología de Lowi (1992), cuando habla de la articulación de redes, lo cual le dota a la política de un espectro en el que los costos son difusos porque al permear a la sociedad, de alguna forma todos asumen los costos de esta política y los beneficios son dispersos porque finalmente también termina impactando en la vida de todas las personas (ver figura 52). Sin embargo, esto también puede generar conflictos, por eso sigue siendo regulada desde el orden de gobierno y esto le dota de un carácter regulativo. Lamentablemente no hay datos suficientes que puedan mostrar

que este tipo de políticas han funcionado y reducido la violencia, lo que impide hacer un análisis objetivo con el modelo de Lowi (1992) y Wilson (1980) imposibilitando un estudio que determine la clasificación, vinculación, costos y gestión de la política pública.

**Figura 52: Figura 52 Atención de la Violencia Intrafamiliar y Violencia de Género – Institucional**



Fuente: Lowi (1992) y Wilson (1980)

En cierta medida, el problema de la violencia sigue latente y por eso dentro de este programa se inserta el tema de la prevención de la violencia intrafamiliar.

#### **a) Orientadores para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar**

El programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar estableció una estrategia de atención y prevención de la violencia en el ámbito familiar, a través de la formación de orientadores que proporcionan servicios de apoyo y asesoría en la materia, así como la impartición de talleres con carácter informativo, de difusión y prevención.

De la misma manera, en el año 2012, el gobierno municipal de Puebla realizó una investigación sobre la situación de la niñez y de la adolescencia en territorios de alta incidencia delictiva y disturbio interno, que buscaba identificar el impacto y la afectación del entorno y proyecto de vida de estos grupos de población, con la finalidad de proponer acciones. En este marco, cabe señalar que no sólo hace falta generar una cultura de prevención ciudadana, sino que también falta que las

acciones realmente se enfoquen a la solución del problema iniciando con la preparación y habilitación de los cuerpos policíacos. Por lo que tal como señala el Directivo público N.º 6, objetivo del tema de seguridad tiene que ser el de profesionalizar.

Profesionalizar no solamente el tema de la capacitación sino de la formación, la capacitación se genera en función de las técnicas de actuación, mientras que la formación gira en función del humanismo y la dignificación del oficio estas dos condiciones sumadas elevan el nivel profesional de la policía (Directivo público N.º 6).

Y como puede apreciarse, del seguimiento a estas acciones no hay resultados, las encuestas no están disponibles, por lo que se infiere que el análisis que presentan en el informe anual sobre estos programas está basado en supuestos de políticas poco efectivas.

Desde la perspectiva de Lowi (1992) estamos frente a un programa de política regulativa, porque lo único que se encontró fue un monitoreo de indicadores como por ejemplo, número de cursos que se impartieron a 37 líderes comunitarios y 34 servidores públicos, pero nunca se presentan resultados que evidencien la reducción de la violencia intrafamiliar o mejor aún cuantas personas estuvieron en situación de violencia y a partir de los cursos fue exitosa la intervención de los elementos de seguridad pública, por tanto, disminuyeron los índices, mostrando que los beneficios son difusos porque pretenden regular una situación de violencia y los costos son concentrados porque buscan sancionar a los infractores que cometen actos de violencia intrafamiliar o contra las mujeres (ver figura 53).

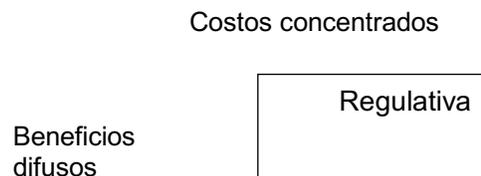
Por todo lo anteriormente descrito, puede señalarse que en buena medida la política de comunidad segura, conserva elementos pertenecientes a la tipología de Lowi (1991) y Wilson (1980), en tanto que, en aras de conservar la preminencia en sus acciones, el gobierno cede de cuando en cuando un poco de participación al ciudadano y de esta manera garantiza su coto de poder.

#### **4.2.2 Directriz Capacitación y Profesionalización**

La profesionalización y la ética policial, posibilitan una mejor convivencia social, sobre todo en los diferentes escenarios del entorno del municipio de Puebla. De hecho, en el año 2014 el gobierno firmo tres convenios de prestación de servicios con el gobierno municipal de San Andrés Cholula, para la capacitación de 130 elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del municipio de Puebla. Mientras que la Academia de Seguridad Pública del Ayuntamiento de Puebla impartió los cursos de Formación Inicial, para Policía Preventivo y de Actualización en Armamento y Tiro Policial, lo que supuso para el gobierno Municipal un ingreso de \$1,160,000.00 por el cobro de los cursos a grupos de policías de la zona metropolitana. Estos datos son determinantes para el análisis realizado en la investigación, porque la conceptualización pura de la política pública a nivel politológico busca mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, a través de la implementación de estos cursos.

Sin embargo; el establecer como base la venta de cursos de capacitación a otras policías sin fortalecer el proceso clásico del ciclo de políticas públicas o la tipología de las políticas adecuadamente, es síntoma de la falta de habilidad teórica y técnica en el proceso. Por ello este tipo de programas para Lowi (1992) muestran que se trata de una política pública regulativa, porque tiene una aplicación individual y tiene una coerción fuerte, lo que hace que el incentivo para organizar y capacitar a los cuerpos policiacos sea mayor que el beneficio presentado en los resultados, como se muestra en la figura 53.

**Figura 53: Capacitación y profesionalización- Regulativa**



Fuente: Lowi (1992) y Wilson (1980)

Dentro de la directriz de capacitación y profesionalización se encuentra la evaluación del desempeño policial a continuación, se analizará.

#### **4.2.2.1 Evaluación del Desempeño Policial**

La secretaría de seguridad considera la valoración y medición de los miembros del servicio en cuanto a su actuación, conocimientos, conductas y actitudes respecto de sus funciones asignadas; evalúa la productividad, los resultados y su trayectoria, así como el grado de eficacia y eficiencia con que realiza su servicio.

En ese contexto en 2011 se realizó la evaluación de control de confianza de 865 oficiales, correspondientes a mandos medios y superiores, con el objetivo de garantizar a la sociedad que la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito del Ayuntamiento estaba transitando hacia un proceso profesionalizador, pero también hacia un proceso de transparencia en su actuar y atención a los problemas públicos. Cabe señalar que también en 2014 1,069 elementos fueron sometidos a controles de confianza, con un costo de: 4 millones 230 mil 33 pesos. Adicionalmente durante el año 2014 se realizaron 8 mil 261 pruebas antidopaje al personal de la secretaria, para garantizar que los elementos no estuvieran haciendo uso de sustancias psicoactivas (Informe de gobierno 2011 y 2014).

De hecho, una de las metas propuestas por el gobierno, fue incrementar la base de profesionales, con conocimientos conceptuales, metodológicos y valores dirigidos a la adquisición y el desarrollo de habilidades, destrezas, aptitudes y actitudes que les dotara de mayores elementos para actuar en apego a las normas, para su incorporación en las filas de la Secretaría de seguridad pública. Y desde la propuesta de Lowi y Wilson es complicado determinar los sistemas de acción, si los resultados y las acciones solo se fundamentan en el número de capacitados e inversión, dejando de lado la correlación entre capacitación y reducción de la inseguridad, como lo muestra la siguiente lista presentada en el Informe de gobierno 2014.

- Diplomado en habilidades gerenciales: 50 elementos, \$623,000.00
- Prevención del delito: 200 elementos, \$1'096,000.00
- Evaluación de habilidades, destrezas y conocimientos generales: 450 elementos, \$285,750.00
- Técnicas de la función policial: 500 elementos, \$2'417,500.00
- Fortalecimiento de la actuación policial: 202 elementos, \$1'161,500.00
- Sistema penal acusatorio: 50 elementos, \$623,000.00
- Marco legal policial: 200 elementos, \$1'096,000.00
- Evaluación del desempeño, \$86,500.00 se ejecutó con recursos propios del ayuntamiento.
- Difusión interna del servicio profesional de carrera: se generó una economía de \$117,918.12
- Herramienta del servicio profesional de carrera: contrato con la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), \$500,000.00

Es así como en 2014 se capacitó a 1,242 elementos de policía en diferentes temas, de acuerdo a su rango jerárquico y funciones, sumando 21 procesos de formación continua, lo que equivale a 3,049 cursos/hombre, los cuales fueron realizados en las Academias de Seguridad Pública del Municipio de Puebla y de formación y Desarrollo Policial "General Ignacio Zaragoza" (Informe de gobierno, 2011-2014). Destacando los siguientes:

- Especialización de agrupamiento de infracciones digitales.
- Especialización de policía turística.
- Diplomado para policía turística.
- Especialización de policía ecológica
- Taller acciones policiales preventivas ante agresiones verbales y físicas.
- Taller fundamentos jurídicos y técnico tácticos de la actuación policial.
- Supervisión de primera línea
- Supervivencia policial.
- Violencia de género
- Técnicas de la función policial.

- Prevención del delito.
- Diplomado en habilidades gerenciales.
- Marco legal policial.
- Fortalecimiento de la actuación policial.
- Diplomado sistema penal acusatorio.
- Curso manejo de drones.
- Curso de actualización en seguridad y Atención ciudadana.
- Taller de sensibilización en el sistema de gestión de equidad de género

De lo anterior podemos remitirnos a la figura 53, porque las capacitaciones justamente son parte de una política regulativa que en un primer momento tiene efectos individuales, al brindar herramientas al cuerpo de seguridad pública, pero finalmente es una política con beneficios difusos, debido a que la población también se beneficia al tener elementos policiacos mejor habilitados. Sin embargo, reflexionando con la postura de Lowi (1992) estas capacitaciones se insertan dentro de las políticas, pero si no logran generar bienestar social o no se encaminan al fortalecimiento de las condiciones de vida ciudadana, entonces no cumplen con su función primordial. Además, la inseguridad también es producto de la mala distribución de servicios. Los entrevistados coinciden que las academias de policías no funcionan. Porque es indispensable que los gobiernos les apuesten a espacios ciudadanos como bibliotecas y centros de cultura, que son fundamentales para el desarrollo integral de las ciudades.

Que tus vecinos vayan a la biblioteca van a la casa de cultura tus otros vecinos te ayudan, [...] o te ayudaron a reformar ese parque. Es muy importante que otros vecinos estén operando la casa de cultura, [...] te ayudan a pintar a plantar árboles. [...] yo lo pongo en ejemplo en una metáfora [...] es el tema de los platos de huevo con jamón donde la gallinita solamente está involucrada, sigue corriendo caminando, picoteando a sus amigas [...] y el cochinito pues colgó los tenis está comprometido. Entonces involucrada la gallineta - comprometido el cochinito. Los vecinos tienen que pasar de estar involucrados a estar comprometidos. Cuando logramos que los vecinos se apropien de las políticas públicas, en este caso la

seguridad de la prevención. Notarás automáticamente que las ciudades se desarrollan (Directivo público N.º 6).

Y es preocupante, porque finalmente el ciudadano no logra ver un beneficio en la capacitación de los cuerpos policiacos, lo que deja ver que sigue faltando participación ciudadana para consolidar mejor las acciones que se llevan a cabo para brindar seguridad pública.

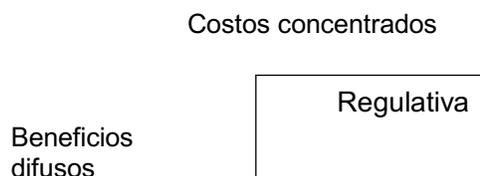
A continuación, se abordará la relevancia de estimular al personal operativo y temas de derechos humanos

#### **4.2.2.2 Profesionalización de elementos policiales y Estímulos al personal operativo**

La Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal creó estímulos para reconocer y promover la actuación meritoria de los miembros del servicio. Durante 2014 entregó 394 estímulos económicos con un monto de 5 mil pesos a 378 elementos, lo que significó una erogación de un millón, 970 mil pesos. Además, se invirtieron 21 millones 751 mil 844 pesos en el otorgamiento de becas y computadoras para la mejora de condiciones laborales del personal de Seguridad Pública (informe de gobierno 2014). Esto desde el análisis de Lowi (1992) implica que en la arena burocrática se asumen los costos y beneficios de las políticas, sin tomar en cuenta los beneficios a largo plazo; es decir son estímulos que únicamente premian una temporalidad, pero no repercute en la mejora de vida de los oficiales a largo plazo.

Por ello, se hace necesario generar una cultura de meritocracia para erradicar procesos subjetivos en la aplicación de la política, que pocas veces está en función de las necesidades laborales, de acuerdo con Lowi (1992) este tipo de políticas se mueven en arenas de poder complejas, dado que su estructura es menos estable y las coaliciones que surgen tienen intereses compartidos y cambiantes lo que impide establecer procesos de transparencia como se observa en la figura 54.

**Figura 54: Profesionalización de elementos policiales y Estímulos al personal operativo – Regulatoria**



Fuente: Lowi (1992) y Wilson (1980)

En tal sentido se analiza que la complejidad de las estructuras burocráticas y los procesos de permanencia de los altos directivos del sistema policial están en función de los intereses de la arena de poder, impidiendo la permanencia y el mantenimiento de los estímulos. Al respecto Lowi (1992) señala el efecto de las políticas sobre la política; en palabras del autor, "*policies determine politics*" (1972, 299). Desde esta perspectiva, las políticas públicas son, en sí mismas, instrumentos para el ejercicio efectivo del poder, con independencia de la direccionalidad o la intencionalidad con la que dicho poder se ejerce y todo esto queda reflejado en una política de corte regulatorio, que no está respondiendo a las demandas del ciudadano.

Una directriz más de análisis de la política de seguridad pública a través de la tipología de Lowi (1992) y Wilson (1980) es la de gobernanza para el bienestar de la población, a continuación, se abundará sobre ello.

#### **4.2.2.3 Derechos humanos, atención a quejas**

La Comisión del Servicio Profesional de Carrera Policial, Honor y Justicia surgió como un organismo garante del buen desempeño policial, entre sus funciones se encuentra resolver e imponer sanciones a los miembros del servicio. Normalmente celebra sesiones ordinarias de manera mensual para conocer, exponer y resolver cuestiones normativas y disciplinarias de los cuerpos policiacos.

En 2016 se registraron 149 expedientes de elementos policiacos, de los cuáles 34 fueron remitidos por la Unidad de Asuntos Internos, 114 remitidos por la Dirección Administrativa y uno más remitido por el Juzgado de Distrito. Dato poco representativo, si se toma en cuenta que estas cifras a penas constituyen el 1% de la población policiaca que estaba obrando fuera de la legalidad y la percepción de la ciudadanía, es que la policía no es confiable y no puede garantizar su seguridad. De acuerdo con datos de la encuesta del consejo ciudadano (2020) se puede apreciar que los ciudadanos sienten desconfianza, principalmente hacia la policía preventiva municipal (50.6%), seguido de la policía Estatal (40.5%). En relación al desempeño o efectividad de las policías, se señala que el 53.8% de la población manifiesta que la policía preventiva municipal es poco o nada efectiva, seguida de la policía Estatal con un 41.9%.

En la figura 55 se muestra que el proyecto de derechos humanos forma parte de una política constitucional, que tiene beneficios difusos y costos difusos, en tanto que tener un organismo garante de los derechos humanos tiene mayor permeabilidad y por lo tanto llega a más personas y los costos también los asumen de manera más extensiva. Por otro lado, es una política constitucional Coercitiva con un nivel de coerción débil, porque no logra inhibir las conductas antiéticas de los cuerpos policiacos.

**Figura 55: Derechos humanos – Constitucional**



Fuente: Lowi (1992) y Wilson (1980)

Por tanto, es preocupante no sólo por un tema de legalidad, sino de derechos humanos que puedan tomarse acciones para mejorar el desempeño policial y que esto impacte en la percepción ciudadana. Cabe señalar que hay otro órgano encargado de recibir solicitudes relacionadas con presuntos actos u omisiones cometidos por personal adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública, es la Comisión Estatal de Derechos Humanos, del Estado de Puebla.

Este organismo en 2016 recibió un total de 62 solicitudes de información provenientes de quejas relacionadas con personal de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, cabe destacar que de todas estas sólo se originó una recomendación la cual ha sido satisfecha al 100%, mientras que 57 de las quejas se encuentran en trámite y cuatro han sido archivadas (Santizo, 2015).

Estos datos permiten advertir que el problema de la inseguridad no ha sido atendido desde la raíz, y que lejos de ser resuelto sigue latente la duda de si es posible corregir las omisiones o actos de responsabilidad en los que incurre la policía sólo con cursos, o qué pasa que los cursos no están resultando exitosos y por eso sigue existiendo tanta desconfianza hacia los cuerpos policiacos.

El Directivo público N.º 9 indica que falta capacitación al servidor público, pero básicamente en determinados puntos.

Capacitación constante en materia jurídica; cursos de sensibilización hacia el usuario víctima de delito; capacitación para el correcto llenado correspondiente del informe policial homologado (IPH) (Directivo público N.º 9).

Por lo tanto dentro de la concepción de Lowi (1992) y Wilson (1980) se puede decir que independientemente de las regulaciones u organismos garantes, lo que enfrenta el sistema policial, es una política constitucional y que bien podría tener un impacto de mayor alcance, pero finalmente nadie da seguimiento a los resultados

de estas actualizaciones a las que son sometidos los cuerpos policiacos para mejorar su acción.

#### **4.2.3 Directriz Gobernanza para el bienestar de la población**

El gobierno municipal de Puebla promovió la creación de mecanismos de transparencia, honestidad, compromiso, eficiencia y confianza hacia el cuerpo policial, en busca de mejorar la percepción ciudadana sobre el desempeño. Para ello promovió acciones que buscaban generaran confianza en las instituciones públicas y principalmente en el tema de seguridad pública, fortaleciendo la cultura de la denuncia y Participación ciudadana con esquemas de corresponsabilidad para la construcción de una comunidad.

En ese marco, en 2012 surgen el Observatorio de seguridad y gobernanza y el Observatorio Ciudadano en Procuración de Justicia Municipal con el objetivo de transparentar las acciones de la Policía del Ayuntamiento, como instrumento para proponer, reforzar y evaluar las políticas públicas preventivas en materia de seguridad, mediante el análisis de sistemas de información confiable y oportuna de la Participación ciudadana y de la coordinación interinstitucional (Informe de gobierno, 2012).

El observatorio ciudadano analiza aspectos nodales en materia de seguridad y trabaja con los indicadores de la ONU para medir la inseguridad, básicamente desarrolla estrategias enfocadas a la recuperación de espacios públicos, pero también a recuperar la confianza en los cuerpos policiales, al tiempo que promueve la responsable e informada de las y los ciudadanos en la prevención del delito.

En este contexto en 2013 se capacitaron a 48 policías y 6 jueces calificadores a través de un curso virtual impartido por la Universidad de Sevilla (España), con duración de 60 horas como se muestra en la tabla 17.

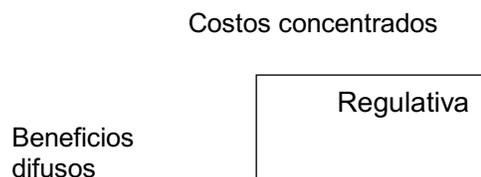
**Tabla 17: Capacitación al personal de la policía**

<b>Cursos</b>	<b>Impacto</b>	<b>Análisis</b>
Realidad empírico-social de la violencia doméstica en Puebla		Solo se realizó un diagnóstico interno
La violencia de género: sistema penal y asistencia a las víctimas I, II y III	Mejorar el nivel de atención de víctimas	Rotación excesiva en los cuerpos policiacos
La protección prevista en el proceso penal español para los casos de violencia doméstica y de género (cursos tomados en España, experiencias exitosas)	No existe evidencia de la aplicación de protocolos	
La violencia familiar: protocolos policiales de intervención		Los protocolos no cambiaron
Técnicas de intervención de los equipos multidisciplinarios	Sin evidencia empírica	
Recursos de protección y asistencia a las víctimas de la violencia doméstica en el		Con datos del INEGI aumento de la violencia

Fuente: Elaboración propia con datos del informe de gobierno del ayuntamiento de Puebla 2012.

Y llama la atención que justo en el mismo año que se impartieron estos cursos, el informe de gobierno, reportó un total de unas mil 279 quejas al cierre de la gestión. Sin embargo no se muestran evidencias o estadísticas de la disminución de la violencia o los índices de criminalidad, de hecho en 2013 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) estableció como uno de los objetivos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) medir la corrupción y Puebla se ubicó en el lugar 27 de las 32 entidades federativas, partiendo de esto, si la relación política está determinada por el tipo de política en juego (Lowi, 1997), el diseño de las políticas está directamente vinculado a un proceso regulativo permanente donde los costos están concentrados en lo que operan la política y los beneficios se establecen en función de las sinergias de relación con el poder.

### Figura 56: Derechos humanos – Regulativa



Fuente: Lowi (1992) y Wilson (1980)

En este marco puede apreciarse la importancia de una reglamentación debidamente articulada que dote a los funcionarios públicos, pero también a los ciudadanos de la certeza de estar en un Estado de derecho, en el que realmente se respeten las garantías y derechos individuales. A **continuación**, se abordará el tema de la cultura de la legalidad, a la luz de la tipología de Lowi y Wilson.

#### 4.2.3.1 Cultura de la legalidad

La transparencia es un tema que ha estado presente en los gobiernos en los últimos años y la Secretaría de Seguridad y Tránsito Municipal ha implementado mecanismos con la facultad de garantizar efectividad y respeto a los derechos humanos; por ello la Unidad de Asuntos Internos organizó que se impartieran capacitaciones de:

1. Técnicas modernas de entrevista en interrogatorio impartida por la COPARMEX;
2. Funciones de los elementos de seguridad pública;
3. Funciones públicas de prevención social de la violencia;
4. Como detectar y prevenir el bullying y ciber-bullying;
5. Integración de expedientes de queja.

Así mismo, como parte de estas acciones, se realizaron 164 recorridos de supervisión en los diferentes sectores de la ciudad, con la finalidad de verificar que los elementos operativos se encuentren realizando sus actividades laborales, porque el nivel de desconfianza que existe dentro de la estructura y por parte de la ciudadanía exige colocar sistemas de control.

Y en ese marco de falta de credibilidad hacia los cuerpos policiales el Directivo Público N.º 2 señala que:

Se implementó en la administración 2011 2014 una certificación en que la Calea<sup>14</sup>, es internacional, que sí genera estándares de profesionalización más amplia, más fuertes. Conocimiento de la cuestión legal, este, que el policía, aunque no tenga acabado una licenciatura o algo por el estilo, sepa cuál es su nivel de actuación, cómo debe actuar, cómo debe respetar esto es el tema del primer respondiente es fundamental, porque ahora con los nuevos juicios orales pues los policías son parte actuante. [...] el profesionalizar a los policías para que obviamente la atención que sea de primer nivel, de apego a la legalidad, de respeto a los derechos humanos.

De acuerdo con datos del informe de gobierno, en 2011 se implementaron operativos de Policía y tránsito, la medida se orientaba a evitar actos de corrupción y/o soborno. Con 75 supervisiones, el gobierno en turno señaló que había inhibido los actos de corrupción. Y al mismo tiempo señaló que aplicó una medida conjunta en la que se aplicaron un mil 239 análisis antidoping y de alcoholemia, la noticia que dio el gobierno es que ningún elemento registró algún tipo de sustancia tóxica.

A su vez se recibieron 432 quejas en contra de los elementos operativos por parte de la ciudadanía. No obstante, también al personal de la Dirección Jurídica se capacitó en el tema de Juicios Orales, con el objetivo de lograr la certificación de 20

---

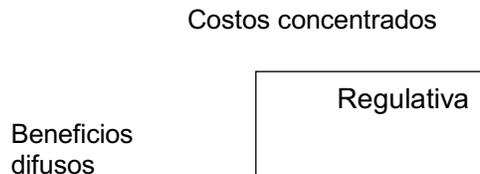
<sup>14</sup> La CALEA, que significa Comisión de Acreditación, para agencias de aplicación de la ley. Es una certificación internacional, avalado por la iniciativa Mérida.

abogados para imponerse debidamente ante el nuevo sistema acusatorio adversaria en pro de una defensa adecuada para la secretaría y sus elementos operativos. Este curso fue impartido por la escuela Libre de Derecho. Y para transparentar el proceso acusatorio por parte de la víctima del delito y con el fin de brindar control y seguridad a todas las personas que serán remitidas a las Autoridades correspondientes, se colocaron 12 video cámaras de circuito cerrado en la Dirección Jurídica, para evitar actos de corrupción; así como también transparentar los procesos ante los Derechos Humanos.

Todas estas acciones coadyuvan al fomento de una cultura de la legalidad y de la integridad, que pretende permear las instituciones policiacas, inhibiendo actos de corrupción fomentando una cultura de la legalidad y la transparencia.

Desde la perspectiva de Lowi y Wilson (1980) la cultura de la legalidad conlleva intentar fomentar la consolidación de las instituciones y esto llena de valores y reduce la corrupción; por eso esta política es de carácter regulativo. En tanto que los costos están concentrados, esto significa que mejorar los principios de acción de la policía, será proporcional en tanto que mejorará la percepción que tiene la ciudadanía y se generará un beneficio difuso porque la ciudadanía en general se beneficiará de esta cultura de la legalidad.

**Figura 57: Cultura de la legalidad – Regulativa**



**Fuente: Lowi (1992) y Wilson (1980)**

Por lo tanto, quiere decir que es evidente que los cuerpos policíacos necesitan capacitación constante; sin embargo, no hay mecanismos adecuados para dar seguimiento a la concreción de esos esfuerzos en pro de recuperar la confianza ciudadana y por ello urge que exista una cultura de la legalidad en torno a este grave problema que es la corrupción en los cuerpos policíacos.

#### **a) Evaluación integral de control de confianza**

La evaluación de confianza es parte de un esquema de profesionalización del servicio policial, que debe estar basado en principios y valores sólidos que den sustento a una cultura institucional, soportado en objetivos precisos, estrategias, políticas y procedimientos, dentro de un marco más general, que comprende leyes, reglamentos, normas, códigos de conducta y perfiles de puesto, que son referencia obligada para el establecimiento y operación de la corporación.

En el año 2013 se evaluó a un total de 374 personas que formaban parte de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal en cumplimiento al Reglamento del Servicio Profesional de Carrera. Esta disposición aplicó para todos los elementos operativos y de nuevo ingreso, logrando así, que en la administración 2011 – 2014 se superara en un 113% de evaluaciones aplicadas al personal de Seguridad Pública.

Como se puede observar, los comparativos de análisis hechos por el gobierno están en función del aumento de los operativos, pero no en resultados sustanciales como inversión y su relación con el impacto social. Desde este escenario el planteamiento de Lowi (1992) y Wilson (1980) señalan que las políticas están determinadas desde el poder o agenda de los gobernantes y estos ocasionan un sesgo en la evaluación o en el análisis de los resultados. O como lo señala Aguilar completando dicho postulado “opera de entrada con supuestos y categorías relativos a la composición y comportamiento de la realidad, que configuran modelos conceptuales, marcos de referencia, implícitos o explícitos. Estos a su vez determinan la manera de describir

los hechos en estudio, definirlos y problematizarlos, clasificarlos y explicarlos, a la vez que estiman sus estados futuros” (Aguilar, 2000, pp.35-36).

Para Lowi (1992) y Wilson (1980) lo trascendente es que logre establecerse con claridad el tipo de política y los beneficios y costos, por lo tanto, esta política regulativa tiene costos concentrados y de momento pareciera que podrán tener un beneficio difuso, pero lo cierto es que los impactos a nivel ciudadano no son positivos, ya que la imagen de los cuerpos policiacos se encuentra muy estigmatizada. Se requiere por lo tanto mecanismos y canales que permitan reconfigurar esa imagen negativa, para que realmente representen seguridad para los ciudadanos.

#### **4.2.3.2 Comités de participación ciudadana en materia de seguridad**

El gobierno del ayuntamiento de Puebla ha esgrimido en sus informes de gobierno (2011-2018) el compromiso por generar acciones que produzcan confianza y en este marco se circunscribe la presencia de los Comités de participación ciudadana, como agentes capaces de influir en el impacto de la política de seguridad pública.

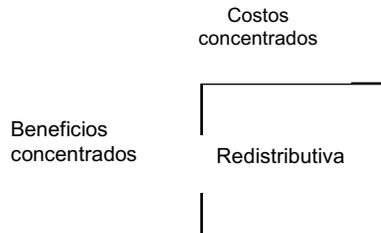
El surgimiento de estos comités tenía el objetivo de reducir los índices delictivos en la comunidad poblana a través de la impartición de estrategias entre los colonos y la Secretaría de Seguridad Pública; fomentar la cultura de la denuncia y la autoprotección en las colonias, Unidades Habitaciones y Juntas Auxiliares del Municipio, promoviendo la Participación de colonos.

En el informe de gobierno de 2014, el ayuntamiento de Puebla reportó 433 reuniones vecinales, en las que logró congregarse nueve mil 781 personas; esto dio como resultado la creación de 150 comités cuya función era prepararse para prevenir el delito. Y esta percepción del éxito en la conformación de estos comités es compartida por el Directivo público N.º 7, quien señaló:

Fue un programa yo podría llamarlo exitoso porque se fueron constituyendo comités vecinales, no, del programa, este, de prevención y pues la gente feliz participaba, era tomada en cuenta opinaba participaba y me parece que eso también ayuda mucho a lograr la confianza ciudadana y la confianza en sus autoridades (Directivo público N.º 7)

Sin embargo, no se han encontrado evidencias en los medios oficiales para conocer los mecanismos que se han emprendido para validar y monitorear el trabajo de estos comités. En 2014 el informe de gobierno señala que gracias a esta colaboración ciudadana se logró el aseguramiento de 11 mil 850 personas puestas a disposición de diversas autoridades: Ocho mil 983 personas al Juez Calificador; dos mil 622 al Ministerio Público; 67 al Ministerio Público Federal; 177 al Ministerio Público Auxiliar y una al Instituto Nacional de Migración. Estos resultados muestran que la presencia de los Comités pudo ser crucial en este proceso, sin embargo, es la única información de la que se dispone. Con estos datos y el contraste estadístico en disminución de los delitos entre 2014- 2015, pareciera eficiente la política. Y en este plano de ideas estamos ante una política redistributiva (Lowi, 1992) Wilson (1980), porque está revestida a través de un programa social, por tanto, se hace una transferencia de recursos que no se otorgan de manera directa y les brinda beneficios a unos grupos, repercutiendo los costos sobre otro grupo de la población.

**Figura 58:Comités de participación ciudadana - Redistributiva**



Fuente: Elaboración propia con datos de Lowi (1992) y Wilson (1980)

Finalmente, la disminución del delito es una política a largo plazo, que de alguna manera impacta a todos los sectores sociales, y por ello es importante considerar que estas acciones, como la creación de Comités requiere de la colaboración y del compromiso social que el 70% de los directivos públicos señaló anteriormente.

#### **4.2.3.4 Resultados del análisis de la política de seguridad pública desde la tipología de las políticas públicas de Lowi (1992) y Wilson (1980)**

El análisis de la política de seguridad pública a la luz de la vertiente teórica de Lowi (1992) y Wilson (1980), la tipología de políticas públicas, permite apreciar que las acciones emprendidas por los órganos de gobierno y el personal a cargo de la seguridad pública tiene muchas áreas de oportunidad.

La principal es que hay poca información que permita contrastar los informes de gobierno con los resultados reales de estas acciones, y lo único que se tiene son las estadísticas de los índices delictivos, que sin dudas arrojan cambios a la baja entre 2016 -2017, y después nuevamente tienen un repunte. En este plano de ideas cabe señalar que la participación ciudadana, dicho también por los entrevistados, fue un pivote de cambio en estos resultados.

Es interesante encontrar que las políticas entabladas por el ayuntamiento de Puebla se enmarcan en diferentes cuadrantes de la tipología de Lowi y Wilson, de hecho, hay casos en donde el tipo de política puede encajar en cualquiera de las categorías. Incluso Lowi menciona que las categorías no son mutuamente excluyentes, por ello fue grato encontrar esta transversalidad.

Si bien es cierto que el problema de la inseguridad no se ha solucionado, implementar esta tipología en el análisis permitió avizorar y reconocer a los actores principales y cuál fue su participación activa en la política pública, pero también el diseño de la política pública.

Por lo tanto, esta tipología no sólo evalúa políticas que ya han sido implementadas, sino también permite diseñar políticas en función de los grupos de presión, de la comunidad o territorialidad y de la problemática que es demandada, partiendo de ello se puede definir el tipo de política que se quiere construir y eso ayudaría a reducir los impactos negativos.

A continuación, se abordará el análisis de la política de seguridad pública desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública, planteado por Osborne y Plastrik.

#### **4.3 LA GESTIÓN PÚBLICA Y LAS HERRAMIENTAS PARA TRANSFORMAR EL GOBIERNO Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL AYUNTAMIENTO DE PUEBLA**

La Nueva Gestión Pública (NGP) es un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos e introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción del Gobierno, para lograr un óptimo desempeño (Cardozo, 2006). Por ello es indispensable hacer el análisis desde el enfoque gerencial y su impacto en la seguridad pública del ayuntamiento de Puebla. Este análisis politológico planteado desde el pensamiento de Osborne y Plastrik (2018) se realizará a través de las herramientas que proponen para transformar el gobierno partiendo de las siguientes interrogantes: ¿Existe gestión profesional activa en el sector público?; ¿Hay estándares y mediciones explícitos del desempeño?; ¿Se presenta mayor énfasis en evaluación de resultados?; ¿Se observa cambio hacia la desagregación de las unidades del sector público?; ¿Se presenta cambio hacia una mayor competencia en el sector público?; ¿Hace hincapié en la practicas administrativas del sector privado?; ¿Posee mayor disciplina y ahorro en el uso de los recursos? y ¿Los gobiernos están centrados en las comunidades? Estos planteamientos marcarán el derrotero de la investigación para saber si existe eficiencia y eficacia en los

programas y proyectos planteados en pro de resolver el problema de la seguridad pública en el ayuntamiento de Puebla.

Así mismo, el análisis politológico posibilitará comprender como estos elementos – la eficiencia y eficacia- coadyuvan en la generación de valor público para incrementar el bienestar y el impacto social de los programas y proyectos, a partir de conocer: ¿Cómo se hace?, ¿Para qué se hace? ¿Qué se logra? y ¿Cuál es el impacto en el bienestar de sociedad? Finalmente, la búsqueda está en lograr el valor público que sólo se alcanza con el cumplimiento de objetivos y de la mejora continua en la acción gubernamental.

A continuación se presentará el análisis de las 5 estrategias de la Nueva Gestión Pública de Osborne y Plastrik (2018).

#### **4.3.1 Las 5 estrategias de la Nueva Gestión Pública y Seguridad Pública en el ayuntamiento de Puebla**

La seguridad pública del Ayuntamiento de Puebla puede representar una ventana de oportunidad para los estudios politológicos, ya que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana del INEGI, en el Estado de Puebla el 80.4% de la población percibe inseguridad (INEGI, 2021). Esto remite a pensar que la gestión que se está realizando de esta política en particular, no está siendo suficientemente asertiva y por ello hay esta ineficiente respuesta gubernamental ante un problema de violencia pública que se agudiza y puede llevar al fracaso gubernamental. En este apartado se realizará un análisis transversal de la Política de seguridad del ayuntamiento de Puebla, a partir de tres directrices: Comunidad Segura, Capacitación y profesionalización y Gobernanza para el bienestar de la población (véase figura 35), y se analizarán a la luz de las herramientas para transformar el gobierno propuestas por Osborne y Plastrik (2018) (Ver tabla 4).

### **4.3.2 Directriz Comunidad segura – Jornadas de proximidad- Tomar contacto con el cliente**

Ante la crisis del gobierno tradicional es necesario generar acciones que vinculen acciones extra-gubernamentales que tengan la capacidad de resolver problemas, para mejorar los resultados y reducir los costos, acompasando así las acciones del gobierno. Y desde la perspectiva de Osborne y Plastrik (2018), es necesario tener una serie de herramientas que coadyuven al logro de acciones gubernamentales eficaces, que tengan como resultado un cambio en las condiciones de vida de la población. La Directriz comunidad segura tiene un programa denominado Jornadas de proximidad, que incorpora el proyecto Colono alerta y el proyecto Consejos sectoriales y Análisis de la violencia intrafamiliar y violencia de género. Con estos referentes se procede a realizar el análisis.

El programa Comunidad Segura Jornadas de Proximidad surgió en 2014 como estrategia de gestión policial. Y su objetivo era combatir la violencia y delincuencia atendiendo sus causas, la estrategia de este programa era vincular al ciudadano como corresponsable de la producción de la seguridad en términos de Osborne y Plastrik (2018, p.532) y así involucrarlo en la solución de este problema de forma colaborativa. Exponiendo a los empleados por medio las jornadas donde interactúa de manera frontal con los ciudadanos.

Se incorporó dentro de un marco de transparencia y colaboración conjunta, capaz de trabajar organizadamente y sustentados por recursos propios y recursos federales a través del Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN). Sin embargo, se reestructuró en el ejercicio 2016, y se convirtió en el Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG). Con estas acciones se crearon garantías y criterios mínimos de servicio al cliente dentro de la política municipal de Puebla, ya que dio pauta a la generación de sistemas de retroalimentación que funcionarían como instrumentos de reclamación y

políticas de reparación, mismos que se activan cuando los organismos no cumplen con dichos criterios.

Cabe señalar que también en este marco se crearon juntas y consejos de ciudadanos (clientes, en los términos de la NGP); así como consejos sectoriales de la policía municipal, asumiendo toda una responsabilidad para el cumplimiento o incumplimiento de los criterios establecidos por Osborne y Plastrik, (2018, p.333).

Este punto también puede ser analizado desde la estrategia de la cultura prevista por Osborne y Plastrik (2018). Porque proporciona señales claras a los empleados de lo que deben hacer, sentir y pensar, ya que las jornadas de proximidad representan cambiar los hábitos dentro del sistema de seguridad municipal, para sumergir a los empleados en experiencias novedosas que transformen lo que hacen, donde lo hacen y con quien, y que les impulsan a desprenderse de viejas conductas y a desarrollar otras (Osborne y Plastrik, 2018, p.527). Esto coincide con lo que el directivo público N.º 9 señala en cuanto las estrategias del programa, debido a que permite una vinculación directa con el ciudadano.

Patrullaje diurno y nocturno a bordo de unidades oficiales balizadas, activar los códigos sonoros, así como luces preventivas, generar un vínculo con comercios establecidos otorgando el número de teléfono oficial del vector correspondiente, trabajo coordinado con las empresas de seguridad privada, principalmente con los porteros de fraccionamientos, para ofrecer un servicio eficiente. (Directivo Público N.º 9).

Las Jornadas de proximidad consisten en que el ciudadano y la policía interactúen de manera colaborativa y constante. Se sugiere como el “modelo ideal organizativo de la seguridad pública”, porque genera confianza en el ciudadano al ver un policía en su colonia. Lo identifica y sobre todo el policía se acerca a la comunidad para conocer los problemas que le preocupan al ciudadano y así actúa de manera inmediata en caso de una contingencia. En el gobierno Municipal de Puebla. El programa de proximidad contó con 24 mil 352 beneficiados (Informe de gobierno, 2017). Esto desde la perspectiva de Osborne y Plastrik se traduce en tener contacto

con los clientes (Osborne y Plastrik, 2018, p.532). Este acercamiento es una llave importante en la atención al ciudadano, porque a través de conversaciones, se brinda un servicio de primera línea y esto a su vez garantiza confianza en el ciudadano. Sin embargo, de acuerdo con datos de la ENVIPE, entre 2011 y 2016, tal como se muestra en la figura 4, las cifras delictivas, aunque han presentado variaciones, muestran índices elevados, destacando 2014 (32,690) y 2015 (32,292) como los años con los niveles de delincuencia más altos.

Por lo que puede decirse que a pesar de que existe más contacto entre el policía y el ciudadano, probablemente la falla se explique porque como lo dijeron los Directivos públicos N.º 8, y N.º 9.

Yo te diseñó la política pública, cómo podemos decirlo comúnmente o coloquialmente, desde el escritorio arrastrando y yo creo que esta política pública va a funcionar para resolver este problema social que tenemos desafortunadamente cuando llegan a las dependencias que son las ejecutoras de esas políticas y ahora cómo vamos a ejecutar este tema sí la gente o las circunstancias en esa localidad o la infraestructura no da para más (Directivo público N.º 8).

Las políticas, programas y proyectos, son diseñadas desde un escritorio, en la gran mayoría con datos duros, pero realmente sin el conocimiento del contexto social de los lugares a implementarse (Directivo público N.º 9).

Entonces, el uso de la herramienta pudiera ser mucho más exitoso si hubiera participación ciudadana en el proceso no sólo de ejecución de la política, sino desde su origen.

A continuación, se analizará desde la directriz comunidad segura, el programa Colono alerta.

#### **4.3.3. Comunidad segura - Colono alerta - Llegarles al corazón**

El programa de colonos alerta crea vínculos emocionales, e incluso puede señalarse que en la tipología de Osborne y Plastrik (2018) genera nuevos pactos y dinámicas

por medio de la colaboración, dando paso a un modelo de red de seguridad ciudadana, basado en la solidaridad y participación vecinal que busca crear sinergia entre la policía y la comunidad para fortalecer la conciencia en la cultura de la prevención del delito y promover la corresponsabilidad ciudadana a través de su colaboración. La creación de nuevos símbolos e historias permite crear lazos de unión entre los empleados y los ciudadanos entorno a valores, expectativas, esperanzas y sueños comunes (Osborne y Plastrik, 2018, p.545).

Su misión es fomentar la cultura de la legalidad, denuncia y autoprotección, la cual se desarrolla a través de las siguientes acciones expuestas en la tabla 18.

**Tabla 18: Acciones de los Comités vecinales del proyecto Colono Alerta**

<b>Formación de comités vecinales</b>	<b>Platicas de prevención</b>	<b>Simulacro</b>
<b>1. Platicas de presentación del programa</b> <b>2. Detención de focos rojos</b> <b>3. Concientización de la comunidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casa</li> <li>• Calle</li> <li>• Transporte</li> </ul>	Uso del silbato

Fuente: Elaboración propia con datos del informe de gobierno (2014).

Este proceso colono alerta es un compromiso de calidad con el cliente en los organismos de cumplimiento (Osborne y Plastrik, 2018, p.338). Lo que busca es ganar apoyos para que participen en la elaboración de las normas o incluso en la vigilancia de su cumplimiento. Como dijo el Directivo público N.º 7:

Fíjate que era un programa muy sencillo y el diseño era muy amigable, entonces sí me parece que sí se logró el objetivo. El objetivo era que la gente opinara participa y se involucrarán no más allá de entregarles que la famosa alarma o el silbato todo este tipo de cosas. Los vecinos realmente lo que se generaba era fortalecer el tejido social y entonces me parece que sí se logró entre el diseño,

que repito no era tan complicado entre el diseño y la ejecución me parece que sí hubo un acercamiento bastante bueno y yo podría decir que fue un programa yo podría llamarlo exitoso porque se fueron constituyendo comités vecinales no del programa este de prevención y pues la gente feliz participaba sea tomada en cuenta opinaba participaba y me parece que eso también ayuda mucho a lograr la confianza ciudadana y la confianza en sus autoridades. Entonces este te digo iba más allá de pegarles que el silbato o poner a alguien de responsable y eso era más fortalecer el tejido y la confianza (Directivo público N.º 7)

Sin embargo, tal como se muestra en la figura 59 el robo de vehículo es un problema que persiste al igual que la inseguridad, por lo que esto deja en evidencia que el programa Colono alerta puede cumplir también con los parámetros de vinculación y lazos entre las autoridades y la ciudadanía.

**Figura 59: Robo de vehículos y casa habitación**



Fuente: (INEGI-ENVIPE, 2014, 2015, 2016 y 2017).

Pero la falta de un proceso adecuado de capacitación de los cuerpos policiales o incluso de información al ciudadano de los canales que tiene para realizar sus denuncias, no es suficiente. Y con incremento en los cursos y recursos destinados a capacitar al personal de la policía serán insuficientes en tanto no haya un monitoreo adecuado de las acciones post capacitación del personal de seguridad pública.

Ahora corresponde analizar la directriz comunidad segura y el programa consejos sectoriales.

#### **4.3.4 Comunidad segura - Consejos sectoriales - Cambiar los hábitos**

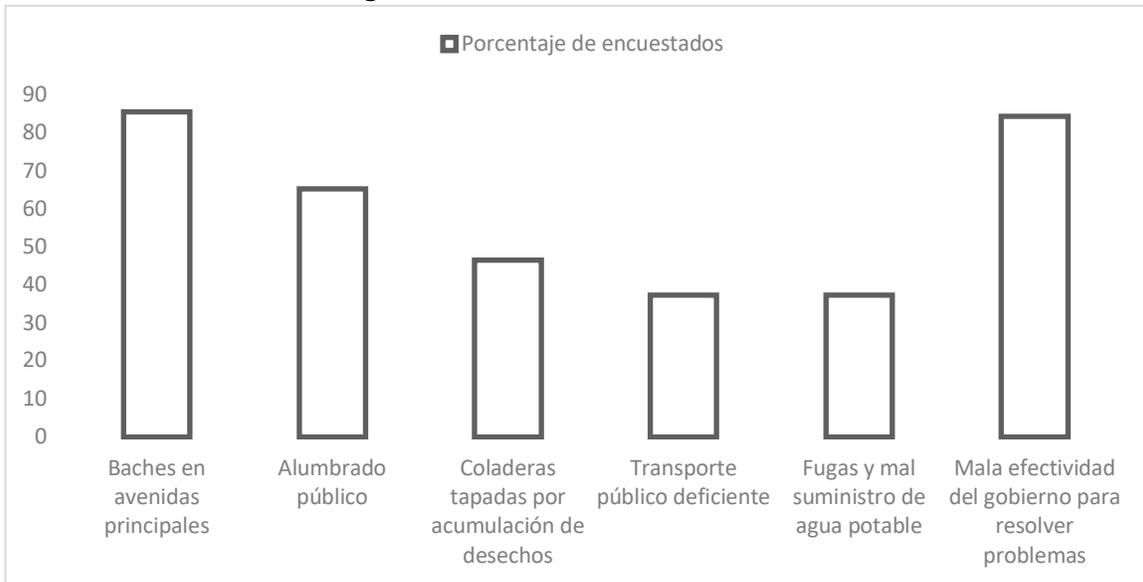
Los Consejos Sectoriales son instancias participativas mediante la cual los representantes de los Comités de Colono Alerta promueven la Atención de sus necesidades ciudadanas en colonias sectorizadas, consideradas como prioritarias o de alta incidencia delictiva ante la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal. Con el propósito principal de la coordinación y articulación de trabajo para incidir directamente en la Atención y solución de las necesidades. Desde el análisis de Osborne y Plastrik “se requiere cambios de hábitos que sumerja a los empleados en experiencias novedosas que transforman lo que hacen, donde lo hacen y con quien, y que les empujan a desprenderse de viejas conductas y a desarrollar otras nuevas” (Osborne y Plastrik, 2018, p.526)

Su objetivo es impulsar la generación, diseño, seguimiento y evaluación de acciones de prevención del delito con la Participación ciudadana, a través de la coordinación y articulación con el gobierno y la sociedad para promover una cultura de la prevención del delito, se exponen a los empleados a las que se supone que han de ayudar con su trabajo (Osborne y Plastrik, 2018, p.532). Cuando los empleados salen de su rutina y establecen contacto con los ciudadanos mejora los procesos de gestión. Ello permite saber de primera mano los grados de satisfacción de las políticas. Este tipo de programas son una iniciativa que mejora la interactividad de

los funcionarios con los ciudadanos, pero a nivel de resultados la producción es baja o nula según la colonia donde se establezcan los concejos sectoriales.

Sin embargo, como ya se ha mencionado, el hablar de inseguridad se asocia ineludiblemente al tema de los servicios. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (INEGI-ENSU, 2018) los ciudadanos se quejan por la carencia de servicios o la mala calidad de estos, tal como se muestra en la Figura 60.

**Figura 60: Calidad de los servicios 2018**



Fuente: Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (INEGI-ENSU, 2018)

De acuerdo con las cifras sobre la calidad de los servicios puede decirse que la baja efectividad del Ayuntamiento de Puebla para resolver problemas públicos es un reto porque afecta la política de seguridad, pues no hay confianza en el desempeño gubernamental, porque las acciones no reflejan una atención eficaz a todos los problemas planteados.

Y en este plano como mencionó el Directivo público N.º 8

Creo en la participación del involucramiento de la ciudad. Estoy convencida que si hoy nada más autoridad aplica y ejecuta una política pública sí intervenir seguro que no va a tener mucho éxito.

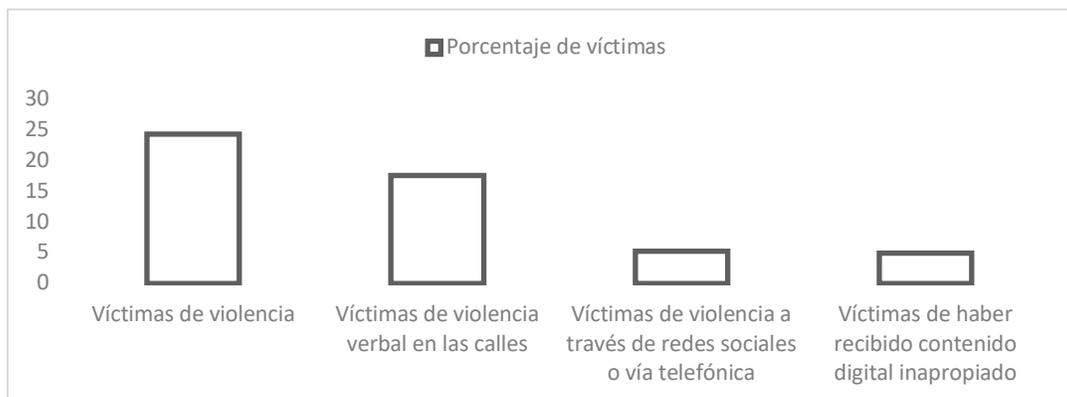
Tenemos que sociabilizar y hacer que la ciudadanía se empodere de esa política pública para que pueda. Entonces es también cómo vamos a transmitir confianza hacia la ciudadanía, hacia los habitantes, es decir, esta política pública la traigo me interesa y quiero que tú seas partícipe de ella [...] daría mucha confianza para el éxito de las políticas (Directivo público N.º 8).

Por ello es fundamental que el ciudadano también logre involucrarse en las acciones que de alguna u otra forma le impactan, pues haría también más eficiente y eficaz el desempeño gubernamental. A continuación se analizará la directriz comunidad segura y el programa atención a la violencia intrafamiliar y violencia de género.

#### 4.3.5 Comunidad segura - Atención a la violencia - Gestión sobre el terreno

En el año 2016, la Unidad Mixta de Atención a la Violencia Familiar (UMAVIF) brindó 206 atenciones, de las cuales 27 fueron asesorías jurídicas, 170 atenciones psicológicas y 9 psicojurídicas, debido a que el tema de la violencia familiar se ha convertido en un tema de interés común en las agendas gubernamentales, y es que tan sólo en el ayuntamiento de Puebla, tal como se muestra en la Figura 61, la violencia contra la mujer es elevada. Por ello la herramienta gestión sobre el terreno traslada el control sobre los recursos y las decisiones del día a día a organismos de primera línea lo que puede facilitar los procesos de atención a víctimas (Osborne y Plastrik, 2018, p.432).

**Figura 61: Violencia contra las mujeres**



Fuente: Consejo Ciudadano de Seguridad de Estado (2021)

Es indispensable orientar los proyectos hacia un eje estratégico de prevención social de la violencia y la delincuencia, a través del fomento de la cultura de la prevención reforzando el tejido social a través de la interacción con la sociedad, para fomentar la participación y democratización de la seguridad pública, en pro de integrar alternativas de solución. Una herramienta que podría incorporarse de la NGP es la denominada gestión sobre el terreno. Cuando los empleados realizan gestión sobre el terreno y se les pide que prueben su propio sistema como clientes para que puedan experimentarlo, puede ser una buena estrategia para resolver los problemas públicos. Esta herramienta constituye una manera efectiva de conseguir que las personas entiendan las necesidades de los ciudadanos como se muestra en este caso los gestores atienden por medio de unidades familiares (clínicas medicas). Porque son unidades que son cercanas a los ciudadanos donde se puede prestar la atención directamente a las víctimas de violencia (Osborne y Plastrik (2018, p.434).

En este punto cabe destacar los que dijeron los Directivos públicos N.º 6, N.º 7 y N.º 8 cuando mencionan que es lo que les falta a los cuerpos policiacos para brindar una atención adecuada al ciudadano. Coincidieron que les falta capacitación en materia jurídica, les falta sensibilización para atender a las víctimas de delito.

Desde el análisis de la propuesta de Osborne y Plastrik, se puede señalar que la herramienta no se ha aplicado de manera eficiente porque de los 2.3 millones de mujeres de 15 años o más que habitan en Puebla, 64.3% (1.5 millones) han enfrentado violencia de cualquier tipo y de cualquier agresor alguna vez en su vida. El 44.3% ha enfrentado agresiones del esposo o pareja actual o la última a lo largo de su relación y 50.5% sufrió violencia por parte de algún agresor distinto a la pareja. De hecho, en 2013 se registró la tasa más alta de homicidios de mujeres, 3.4 por cada 100 mil mujeres (INEGI, 2017).

Por ello, es tiempo de repensar este tipo de proyectos para darles un seguimiento adecuado a las problemáticas y, sobre todo, realmente estar cerca del ciudadano y como dicen Osborne y Plastrik (2018) gestionar sobre el terreno para generar

empatía y ser resolutivo donde será necesario desarrollar competencias en esos ámbitos y no solo delegar.

#### **4.3.6 Directriz Capacitación y profesionalización, gestionar por rendimientos**

La estrategia de las consecuencias proporciona incentivos a los empleados públicos para que mejoren su rendimiento. Por ello el gobierno del Ayuntamiento de Puebla y la Secretaría de seguridad implementaron la capacitación y profesionalización permanente; en el año 2016 se invirtieron más de nueve millones 423 mil pesos, para 22 procesos de formación entre la Academia de Seguridad Pública del Ayuntamiento de Puebla y la Academia de Formación y Desarrollo Policial Puebla-Iniciativa Mérida “General Ignacio Zaragoza”, dentro de los que se destacan:

- 220 cadetes en el Curso Formación Inicial para Policía.
- 286 elementos para el Curso de Formación Inicial Equivalente para Policía Preventivo Municipal.
- Un mil 524 Elementos en el Curso de Primer Respondiente.
- 76 elementos en el Curso y Evaluación de las Técnicas, Habilidades y Destrezas de la Función Policial

#### **FORTASEG:**

- 100 elementos en el Curso Grupo Táctico.
- 77 elementos en el Curso de especialización para Policía Tránsito.
- 85 elementos en Ética Policial.
- 73 Elementos en el Curso – Taller Plan Todo Peligro.

Se llevaron a cabo tres mil 607 procesos de capacitación, también se aplicaron 600 Evaluaciones del Desempeño, las cuales corresponden a conceptos establecidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública para la permanencia de los elementos en la institución.

Este proceso de capacitación debe proporcionar objetivos concretos de rendimientos. El análisis establece que no hay un objetivo transversal del programa

que genere una métrica de seguimiento del proceso de capacitación y que indique que los temas que se imparten realmente impacten en la formación, actitud y habilidades de los elementos policiacos. Los contratos por rendimiento hacen que los gestores y sus organismos se responsabilicen del rendimiento, y que se incorporen recompensas y penalizaciones para aquellos directivos que no producen resultados públicos (Osborne y Plastrik, 2018, p.282). Y es que aún con los cursos (que han implicado una erogación) la delincuencia persiste.

En este punto cabría preguntarse si lo que hace falta para atender el tema de la violencia tiene que ver con la falta de sensibilización policiaca, y como lo menciona el Directivo público N.º 9:

El exceso de burocracia, desde que el usuario es víctima de algún delito, desde acudir a presentar una denuncia a la Fiscalía o por el desgaste en el acompañamiento para el señalamiento correspondiente hacia la puesta a disposición (Directivo público N.º 9)

Entonces, puede decirse que en buena medida la delincuencia puede estar persistiendo primero porque los cursos realmente no han alcanzado su significado, y de acuerdo con Osborne y Plastrik (2018) los mecanismos de profesionalización no están dentro de los parámetros por rendimientos que pudieran detonar una mejor efectividad en los cuerpos de seguridad pública, segundo porque el ciudadano no tiene la cultura de involucrarse por sí mismo en las acciones que son de interés público.

A continuación, se analizará la directriz capacitación y profesionalización a la luz del programa evaluación de desempeño.

### 4.3.7 Capacitación y profesionalización- Evaluación de desempeño policial - gestión por rendimientos

La implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño (actividades, productos y resultados) de la administración pública implica definir de manera precisa y pertinente las materias por evaluar (según políticas, programas y procesos de servicio) y crear estándares e indicadores de desempeño apropiados. Con el empleo de tecnologías de información, entre otras cosas, puede abrir el camino a un nuevo patrón gerencial centrado en la información y en la evaluación. En este marco debe señalarse que la Secretaría de Seguridad Pública gestionó la aplicación de 718 Exámenes de Control de Confianza, mismos que fueron aplicados a 268 elementos de permanencia y a 450 aspirantes a ingresar como personal operativo y administrativo, con una inversión de tres millones 40 mil 945 pesos. En la tabla 19 se desglosan algunos de estos cursos.

**Tabla 19: Cursos de capacitación**

No.	Nombre de la Capacitación	Policías Capacitados
1	Nuevos Policías (13va. y 14va. Generación del Curso Formación Inicial para Policía Preventivo Municipal)	220
2	Formación Inicial Elementos en Activo (Curso de Formación Inicial Equivalente para Policía Preventivo Municipal)	286
3	Curso de Capacitación Primer Respondiente (Curso-Taller Primer Respondiente y Procesamiento del Lugar de los Hechos)	1,524
4	Curso y Evaluación de las Técnicas, Habilidades y Destrezas de la Función Policial FORTASEG	76
5	Diplomado para Mandos (Diplomado para Mandos Medios de Policía Preventivo Municipal)	20
6	Curso Grupo Táctico	100
7	Evaluación de Desempeño	600
8	Curso de Alineación para Instructores de las Técnicas de la Función Policial	15
9	Curso de especialización para Policía Tránsito	77
10	Curso - Taller Actualización de Informe Policial Homologado	60
11	Curso Ascensos de Policía a Policía Tercero	230
12	Curso Ascensos de Policía Tercero a Policía Segundo	51
13	Curso Ascensos de Policía Segundo a Policía Primero	32
14	Curso Ascensos de Policía Primero a Suboficial	12
15	Curso Ascensos de Suboficial a Oficial	5
16	Reconocimiento y Tratamiento de Materiales Peligrosos	30
17	Empleo Táctico de la Motocicleta	37
18	Técnicas de Patrullaje en Bicicleta	13
19	Ética Policial	85
20	Curso de Armas Menos Letales, Política y Destreza (Agresivo Químico OC)	30
21	Curso Técnicas de la Función Policial: Inclusión de Tratamiento de Menores de Edad	31
22	Curso – Taller Plan Todo Peligro (Sistema de Comando de Incidentes y Disturbios Civiles)	73
	<b>Total</b>	<b>3,607</b>

Fuente: Informe de gobierno (2015)

Los cursos son parte de un planteamiento integral, que implica también aplicar evaluaciones al personal para medir su desempeño. Por ello, durante 2015 se aplicaron 800 evaluaciones correspondientes a conceptos establecidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, siendo estos controles de confianza, habilidades y destrezas, así como técnicas de la función policial.

Sin embargo, en voz de los propios Directivos públicos entrevistados, hace falta incorporar a estos cursos otros que impacten en buena medida en la sensibilización del cuerpo policiaco, pero también que les dote de habilidades para poder brindar una intervención más exitosa en la solución de un delito.

Capacitación constante en materia jurídica, cursos de sensibilización hacia el usuario víctima de delito, capacitación para el correcto llenado correspondiente del informe policial homologado (IPH), ampliación de médicos, para realizar el dictamen médico, ya que solo existe un lugar en específico para dictaminar a un detenido, así haya sido la detención en Tecola o Xochimihuacan<sup>15</sup> tienen que acudir hasta las inmediaciones de la Dirección de la Policía Municipal (Directivo público N.º 9).

Bueno en la academia de policía digamos tienen una especie como de cursos en el tema de derechos humanos pero una asignatura que está pendiente es en el uso de armas de fuego me parece que esa parte está muy débil leía yo, que por estadística se entrena un poco; es decir no tiran tanto, no se han capacitado tanto en eso y eso lo pueden comprobar por la propia arma que manejan, no, entonces eso me parece que es una asignatura que está pendiente; es decir regularmente vemos a los policías de otros países que saben disparar, qué saben detener al delincuente, no, saben cómo esposarlo, etcétera. Esa esa me parece que es una parte que es más técnica pues que creo que es la que falta para que nuestros policías [...] den certeza a la población de que están preparados para detener a un delincuente, no, eso me parece que es una parte es una asignatura que está pendiente y todo de todo lo demás si les si les capacitan el tema de primera respuesta es el primer respondiente en temas de derechos humanos, en el tema de los reglamentos de tránsito, todo eso sí si tiene una capacitación permanente en eso sí, pero lo otro que te decía la parte técnica me parece que está faltando (Directivo público N.º 7).

---

<sup>15</sup> Son juntas auxiliares del ayuntamiento de Puebla

Por lo tanto, puede verse que, tal como afirman Osborne y Plastrik (2018, p.284), los contratos por rendimiento en este tipo de evaluaciones son poco precisos porque no logran definir medidas específicas de rendimiento, lo que termina por evidenciar la incapacidad para determinar la finalización del contrato, el nivel de rendimiento. En resumen, el tema de la evaluación al desempeño policiaco va más allá de darles cursos, implica que se establezcan niveles de desempeño claros y que estos realmente sean operativizados en el cumplimiento de sus funciones, que básicamente son brindar seguridad y protección a los ciudadanos. Ahora corresponde analizar la directriz capacitación y profesionalización, en la profesionalización de elementos policiales.

#### **4.3.8 Capacitación y profesionalización - Profesionalización a elementos policiales- centros de formación.**

Para Osborne y Plastrik (2018) la cultura de una organización es una realidad social que proporciona señales claras a los empleados de lo que deben hacer, sentir y pensar de la manera de como los elementos de la policía municipal hacen las cosas, (Osborne y Plastrik, 2018, p.523)

La capacitación forma parte importante de un esquema integral de profesionalización, pues ésta permite dotar de conocimientos a los elementos policiales a fin de mejorar su desempeño frente a la ciudadanía (Informe de gobierno, 2017). Por ello para contar con elementos capaces, se impartieron cursos y talleres a los elementos de seguridad y agentes de tránsito (ver tabla 19), se realizaron exámenes de control de confianza y se otorgaron estímulos a fin de incentivarlos a actuar con ética.

De hecho, se plantearon como objetivo contar con cuerpos policiales profesionales para mejorar la seguridad pública y recuperar la confianza de los habitantes en las autoridades y la estrategia fue ejecutar un programa especializado para la profesionalización de las fuerzas de seguridad pública, en sus instancias de carrera

policial, capacitación, certificación y controles de desempeño (Informe de gobierno, 2017).

Desde la perspectiva burocrática que señalan Osborne y Plastrik, la Secretaría de Seguridad Pública y su programa de capacitación tienen una estructura burocrática con jerarquías de control, en donde se supone que los directivos piensan y los policías obedecen, y esto de alguna manera es lo que hace ineficiente el programa de capacitación para mejorar el desempeño, porque en lugar de orientar la capacitación para mejorar el desempeño se pone como piezas de un engranaje donde se realizan tareas definidas sin que los empleados puedan verter su creatividad e innovación. Porque sus miembros deben defenderse de las incesantes demandas y el escrutinio hostil de los cargos electos y de los grupos de interés en lugar de preocuparse de la capacitación y profesionalización. Al respecto el directivo público N.º 6 señala:

Hay un estudio muy interesante del programa de Naciones Unidas que habla del desarrollo humano municipal [...] el último fue en 2015 y hay una correlación directa entre el nivel profesional del gobierno local con el desarrollo [...] entre más altos es nivel profesional más alto es el desarrollo municipal el [...] primer objetivo del tema de seguridad yo creo que tiene que ser el de profesionalizar a la policía. ¿Qué significa profesionalizar? no solamente el tema de la capacitación, sino de la formación son dos cosas muy diferentes la capacitación es tú detienes a alguien de esta manera, no sacas el arma, tienes tantos segundos, das las órdenes, de esta manera le lees. Pero la parte de formación el humanismo [...] creo que también se tiene que adoctrinar capacitar a las gentes suena muy duro, pero creo que sí debe de ser porque esas dos condiciones sumadas, elevan muchísimo el nivel profesional de la policía. es el primero otra es el tema de sistemas [...] poner sistemas y tecnología (Directivo Público N.º 6).

Esto quiere decir que hay una cultura burocrática en los cuerpos de seguridad pública del ayuntamiento de Puebla, y esto no puede ser lo mejor para una gestión, porque este tipo de administraciones poseen una tendencia a evitar riesgos y responsabilidades, a echar a otros la culpa de todos los problemas, a seguir las

reglas, conformarse con resultados de calidad inferior y a resistirse al cambio y poco les interesa la profesionalización (Osborne y Plastrik, 2018, p.523), De hecho, durante 2017, se ejecutaron 31 procesos de formación ética y profesional de manera continua a los elementos de seguridad pública municipal, lo que representó una inversión de 13 millones 948 mil 660 pesos. Esto llama la atención, porque justamente en 2016 había disminuido el índice delictivo y en 2017 se vuelven a incrementar las cifras de delitos en el ayuntamiento de Puebla, como se muestra en la figura 4. Además de ello, en 2017 en el ayuntamiento de Puebla se registró la sexta tasa más alta del país en robo con violencia, siendo 31.1% mayor que la media nacional Fiscalía de Puebla (2015-2018), INEGI (2011-2018).

La profesionalización no puede estar basada simplemente en cursos y talleres, pues debe articular valores, creencias y principios organizativos Osborne y (Plastrik, 2018, p.583), que educan para forman a los agentes de cambio para que se conviertan en portadores y transformadores de una nueva cultura.

Ahora corresponde analizar la directriz capacitación y profesionalización y el proyecto estímulos al personal operativo

#### **4.3.9 Capacitación y profesionalización - Estímulos al personal operativo, gestión por rendimientos, primas por rendimiento**

Para Osborne y Plastrik cuando se utiliza la gestión por rendimientos, los organismos miden resultados, establecen criterios u objetivos específicos, recompensan el buen rendimiento y penalizan el mal rendimiento (Osborne y Plastrik, 2018, p.245). En el caso del municipio de Puebla a fin de reconocer y promover la actuación de los miembros del servicio, la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal hizo entrega, durante 2014 de 394 estímulos económicos con un monto de 5 mil pesos a 378 elementos, lo que significó una erogación de un millón, 970 mil pesos. Además, se invirtieron 21 millones 751 mil 844 pesos en el otorgamiento de becas y computadoras para la mejora de condiciones laborales, así como el beneficio de los familiares del personal de policía

y tránsito (Informe de gobierno 2014). Los estímulos por el buen desempeño policial constituyen un vínculo de respeto y de confianza, así como un impulso para fortalecer la productividad y desempeño para con la sociedad.

En el contexto mexicano los estímulos son de carácter económico y no se consideran otras alternativas novedosas, como las señaladas por Osborne y Plastrik (2018), como, por ejemplo, las ceremonias de entrega de premios a los empleados, placas, diplomas de reconocimiento, fotos y reportajes en los boletines informativos del organismo, noticias en los medios sobre los logros conseguidos, desayuno, almuerzo o cena con el director ejecutivo, insignias de solapa, objetos grabados como placas identificativas o tazas en las que figure el nombre del empleado, premios la empleado del mes y cupones, vales o entradas para acontecimientos culturales o deportivos. Este tipo de premios al rendimiento están ausentes. Por lo tanto, no se aplica la herramienta de la NGP de premios al rendimiento.

#### **4.4 GOBERNANZA PARA EL BIENESTAR - ATENCIÓN A QUEJAS – GARANTÍAS DE CALIDAD**

Atender las quejas y denuncias ciudadanas es una estrategia del gobierno, para mejorar el servicio del personal de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito municipal, por lo que se han atendido 432 quejas en la Unidad de Asuntos Internos; de esta manera se han abierto los expedientes de queja correspondiente y se valorará la sanción aplicable (Informe de gobierno, 2014). La estrategia del cliente hace que las organizaciones asuman a sus responsabilidades ante sus clientes y la mayoría de los organismos sólo rinden cuentas ante sus superiores jerárquicos en la cadena de mando. Sin embargo, en los sistemas y en las organizaciones que utilizan las estrategias del cliente estos ejercen un gran poder si el organismo no les complace, a tal grado que se enfrentan consecuencias y responsabilidades de manera inmediata. Lo interesante de esta propuesta es que los organismos devienen responsabilidades verticalmente ante sus superiores y horizontalmente

ante sus clientes, por ello la importancia de generar un buzón de quejas y recorridos para escuchar a los ciudadanos (Osborne y Plastrik, 2018, p.317).

Para impulsar el sistema municipal de policía de colonia, barrio y unidad habitacional, se firmó un Convenio de Colaboración de Cobertura del Servicio de Seguridad Pública con 12 juntas auxiliares<sup>16</sup>. El objetivo era que los vecinos conocieran a los policías asignados al lugar donde vivían. Y al mismo tiempo esto posibilitaría la atención a las necesidades de seguridad pública en esas demarcaciones, proporcionando el apoyo necesario por parte de las fuerzas de seguridad pública que correspondían al municipio; así como el suministro del equipamiento necesario para abastecer a los cuerpos policiacos asignados a las juntas auxiliares. Con el objetivo de ejercer la función de seguridad y vigilancia (Informe de gobierno, 2014).

Al respecto de estas acciones el Directivo público N.º 7 señaló:

En el 2016 fue ampliar el número de sectores de la policía me parece que antes eran 5 sectores que cubrían toda la ciudad y de pronto se amplió a más sectores entonces eso es una estrategia de mayor proximidad [...] la gente quiere sentirse segura y quiere que el policía esté más cercano. Eso me parece que es una estrategia buena o tener presencia en las juntas auxiliares. Y eso es algo bastante urgente porque las policías regularmente se concentran en sectores que están muy alejados de algunas poblaciones. O nada más tiene una patrulla para toda la junta auxiliar, es terrible, no, la gente se siente insegura y saben que el tipo de respuesta va a ser muy tardado. Y por eso hacen justicia por propia mano. Otra estrategia muy buena que funcionó para inhibir son las famosas cámaras de videovigilancia que se implementaron en la administración 2011 2014.

Estas acciones, por lo tanto, se asocian con la estrategia del cliente, porque un mejor desempeño policiaco entonces generaría mayor satisfacción en la ciudadanía, y entonces se modificaría el esquema de responsabilidades, como

---

<sup>16</sup> De San Felipe Hueyotlipan, San Gerónimo Caleras, San Sebastián de Aparicio, Ignacio Romero Vargas, San Miguel Canoa, Santa María Guadalupe Tecola, San Andrés Azumiatla, San Pablo Xochimehuacán, Santa María Xonacatepec, San Baltazar Tetela, San Pedro Zacachimalpa y Santo Tomás Chautla.

señalan Osborne y Plastrik (2018), en dónde el policía rinda cuentas a su superior de manera vertical, pero ante la sociedad de manera horizontal.

#### **4.4.1 Dotar a las comunidades de poder: Gobernanza para el bienestar**

La Gobernanza implica un cambio en la relación gobierno-sociedad. La toma de decisiones democráticas se convierte en procesos en los que la convivencia y la coordinación fluyen sin ningún obstáculo, debido a que la interdependencia, la asociación y la corresponsabilidad entre los actores sociales implicados en un conflicto se organizan para resolverlos de manera conjunta. (Informe de gobierno, 2015). Osborne y Plastrik (2018, p.485) señalan que para resolver los conflictos de manera conjunta es necesario que el gobierno traslade parte del control sobre las decisiones y las responsabilidades del gobierno. Esto es, a las entidades de la comunidad (a las asociaciones de vecinos, a los inquilinos de las viviendas de titularidad público a las organizaciones empresariales) mediante la creación de mecanismo de reparto de poder entre estas y el gobierno.

Por ello el gobierno municipal emprendió acciones para dotar a las comunidades (colonias) de poder, conformando 45 mesas directivas en conjuntos habitacionales donde participaron 6 mil 76 personas, lo que redondo en 2 mil 981 reuniones de trabajo realizadas por la dirección de atención vecinal en el programa peso a peso. Este programa se realizó en conjunto con 16 juntas auxiliares y el gobierno municipal destino 5 millones 120 mil pesos para llevarlo a cabo, con la finalidad de realizar obras de impacto en beneficio de los ciudadanos. El directivo publico N.º 7 señal el nuevo estilo de hacer gobierno con la sociedad.

Antes, seguridad pública se entendía como gobernabilidad, como la mano fuerte, la mano firme del estado, de imponer la fuerza para tener tranquilidad a como diera lugar. Hoy se gobierna con la ciudadanía entonces me parece es muy interesante porque se constituyen estos comités vecinales. Hay mayor acercamiento las

autoridades, bueno, encargadas de la seguridad. Tratan de construir una mayor armonía con la ciudadanía y eso me parece que ayuda mucho en el tema de la percepción y ahí va muy de la mano con el tema de la gobernanza. Se gobierna con el ciudadano, se le toma en cuenta, se escucha los vecinos, se escucha las asociaciones de padres, se escucha a los colegios a la sociedad civil en general. Para tomar decisión antes no antes era como muy unilateral (Directivo publico N.º 7).

Desde la perspectiva de Osborne y Plastrik (2018) este tipo de estrategias y acciones redundara en una ampliación en los procesos de participación comunitaria generando un cambio de percepción acerca de los asuntos públicos, por lo tanto, se cumpliría la premisa de Osborne y Plastrik (2018), de que resolver los conflictos de manera conjunta es necesario que el gobierno traslade parte del control sobre las decisiones y las responsabilidades del gobierno.

Sin embargo, como tal no se trasladaron las decisiones ni las responsabilidades, porque el gobierno era quien organizaba y dirigía estas acciones, así que esta herramienta en la práctica no funcionó como tal.

Ahora se analizará la directriz gobernanza para el bienestar con el programa Comités de participación ciudadana en materia de seguridad.

#### **4.4.2 Gobernanza para el bienestar - Comités de participación - Cambio en el equilibrio de poder**

La capacitación de la comunidad socava de manera radical el control exclusivo de los cargos electos y de los altos funcionarios de la administración sobre las decisiones públicas, (Osborne y Plastrik, 2018, p.491). Los Consejos o Comités de Participación Ciudadana, son órganos ciudadanos que buscan generar, diseñar e implementar políticas, por lo tanto, responden a los principios de representatividad e inclusión social. Además, tienen a su cargo la elaboración de estudios, evaluaciones e informes sobre políticas en prevención social de la violencia y la delincuencia, participación y seguridad ciudadana, impacto de políticas públicas en la materia, cultura de paz y la legalidad (Informe de gobierno, 2014). Para el directivo público N.º 7 los consejos ciudadanos representan.

Consejos sectoriales y consejo ciudadano de seguridad. se constituye por el reglamento de participación social [...] ahí el ciudadano se vincula directamente con las autoridades (Directivo Público N.º 7)

Los consejos detectan problemáticas específicas por grupos poblacionales (niñez, juventud, mujeres, adultos mayores y demás grupos vulnerables) y temas focalizados (factores de riesgo que pueden ser detonadores de violencia). Formulan propuestas, para fortalecer la cohesión social y convivencia ciudadana, el problema radica en que las iniciativas ciudadanas no son vinculantes con la autoridad, impidiendo que la comunidad tome las riendas de las decisiones sobre los asuntos público de su entorno. Para Osborne y Plastrik, las juntas de reparación comunitaria tienen efectos positivos, siempre que se haya cedido a la comunidad el control sobre ciertos recursos, programas, procesos o instituciones (Osborne y Plastrik, 2018, p.490).

En este marco se ha reconocido la figura de los Comités o Consejos, sin embargo son órganos representativos sólo por llamarles así, porque finalmente tienen facultades muy acotadas, que definitivamente no llegan a consolidarse en el control sobre recursos, programas, procesos o instituciones, como señalan Osborne y Plastrik (2018).

Ahora se analizará directriz gobernanza para el bienestar y el programa cultura de la legalidad.

#### **4.4.3 Gobernanza para el bienestar – Cultura de la legalidad - Ganárselos mentalmente,**

Para Osborne y Plastrik (2018) ganarse mentalmente a los empleados forjará en ellos un entendimiento común del propósito, las funciones, los objetivos, los valores, las creencias y situaciones de la organización de la secretaría de seguridad. En este contexto los Recorridos de supervisión son acciones que buscan inhibir y prevenir los actos delictivos por parte de los policías. En este contexto realizaron 164

recorridos de supervisión en los diferentes sectores de la ciudad, con el propósito de comprobar que los policías se encuentran realizando sus actividades.

Las sanciones que se aplican a los elementos en flagrancia implican un procedimiento administrativo que incluso puede culminar en la remoción de su labor y el inicio del procedimiento penal poniendo al infractor a disposición del Ministerio Público, de acuerdo con la gravedad de la falta.

Con el objetivo de recuperar la confianza de la ciudadanía se busca combatir y evitar actos de corrupción y soborno; de esta forma se han llevado a cabo 75 supervisiones en los diferentes operativos implementados por parte de las direcciones de tránsito y Seguridad Pública, con lo que ha disminuido el índice de corrupción por parte de sus elementos. Derivado de estas supervisiones se han iniciado los expedientes de queja correspondientes, para que puedan existir sanciones, previniendo que los policías lleguen a incurrir en actos de corrupción. La idea central del gobierno municipal desde la perspectiva de Osborne y Plastrik es forjar en los cuerpos policiacos un entendimiento común del propósito, las funciones, los objetivos, los valores, las creencias, es decir crear nuevos modelos mentales al que necesita encaminarse la organización (Osborne y Plastrik, 2018, p.562) Para ello hay que cambiar los modelos mentales de sus miembros. Ante la pregunta sobre tres factores que podrían no generar confiabilidad en los procesos que llevan a cabo los policías municipales el Directivo público N.º 8 señala.

La corrupción uno de los temas que es más sensible y que lastiman mucho a la sociedad, pero los creo que los tres niveles de gobierno todos hemos escuchado los escándalos a nivel nacional estatal y en nuestras localidades cada que se termina una administración [...] yo creo que es la corrupción, es complicado erradicar, no imposible, tema al que deben de enfocarse mucho las autoridades. (Directivo público N.º 8).

Por ello el gobierno municipal emprendió estrategias de integridad, para garantizar el cabal servicio de los cuerpos policiacos del Ayuntamiento de Puebla con resultados favorables, ya que no se registró a ningún elemento que haya consumido algún tipo de sustancia tóxica, de esta manera se evitaron sanciones y la separación

del cargo. También se han llevado a cabo 38 operativos de pase de revista a elementos operativos, en cinco sectores, para vigilar que su documentación estuviera en regla. En este plano, aplicó lo que Osborne y Plastrik denominan los grupos de aprendizaje y las visitas sobre el terreno, como mecanismos para transformar la mentalidad de los empleados, porque aprenden juntos cosas nuevas lo que permite la construcción de una visión de futuro compartida entre mandos de policía y personal operativo (Osborne y Plastrik, 2018, p.569).

Sin embargo, de acuerdo a las cifras reportadas en materia delictiva, en 2017 hay un incremento con respecto a 2016 (véase figura 4) (Fiscalía de Puebla; 2015-2018; INEGI, 2011-2018). Lo que de alguna manera se contradice con lo esperado al aplicar la herramienta, porque de ser exitosa esa medida, los índices delictivos hubiesen disminuido.

Hasta aquí se ha analizado la Política de Seguridad Pública del Ayuntamiento de Puebla a la luz de las 5 herramientas para transformar el gobierno, una propuesta que permitió vislumbrar que hay resultados incipientes en el uso de herramientas de gestión pública. Por lo que el conocimiento de estas herramientas en el diseño e implementación de las políticas podrían ayudar a dar una mejor respuesta al tema de la seguridad pública en el ayuntamiento.

#### **4.5 CONCLUSIONES A POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA DESDE EL ANÁLISIS DE TRES ENFOQUES POLITOLÓGICOS.**

La Seguridad Pública representa hoy un gran reto para los gobiernos locales, porque la autonomía de los ayuntamientos no garantiza el éxito de las políticas de seguridad, queda claro que para alcanzar los objetivos a nivel de seguridad es necesario generar nuevos Marcos de análisis politológicos que permitan entender los contextos y los retos que las sociedades demandan.

A lo largo de este capítulo se ha visto como el ayuntamiento de Puebla ha intentado, a través de diversas estrategias, reducir la violencia y generar mecanismos de

participación que permitan coadyuvar a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. A partir de la política de seguridad del Municipio, diseñando e implementando programas y proyectos carentes de estructura metodológica. Hay programas en donde se involucra agentes sociales y logra apreciarse la existencia de procesos definidos y articulados, pero los resultados no son los esperados, derivados de la creencia de la efectividad de los modelos incrementalistas, que parten de la premisa de a mayor inversión, mejores resultados, dejando de lado complejidades y aprendizajes comunes desde lo local.

Los retos que tiene el Ayuntamiento de Puebla implican una reingeniería o reconfiguración de sus procesos de gestión. De hecho, desde el análisis de Lowi (1992) y Wilson (1980), los hallazgos permiten establecer como primera evidencia que las políticas no están constituidas bajo enfoques tipológicos y carecen de estructuras metodológicas. En el único rubro que las políticas demuestran ser medianamente funcionales, es en el proceso regulativo o normativo que en algunos casos es burocrático, porque no favorece las estructuras locales.

Con respecto al enfoque de gobernanza propuesto por Koiman (2005), pudo observarse que, pese a que el Ayuntamiento de Puebla durante el periodo de análisis (2011-2018) señaló que estaba enmarcado en la gobernanza, lo cierto es que las acciones no encajan en ninguno de los modos de gobernanza previstos por Kooiman (2005). Lo más próximo es que en la norma si aplica el reconocimiento al rol del ciudadano en algunas acciones, pero en operativamente, el ciudadano sigue limitado en funciones, acciones e injerencia en el proceso de co-participación.

En el análisis presentado se puede observar que no hay una prioridad por atender los temas de seguridad, sino que solo se han brindado paliativos que políticamente generan beneficios, aunque los costos son muy altos. Los mismos funcionarios públicos entrevistados mencionaron que se ha desestimado como una prioridad atender los temas de seguridad pública, y por ello no hay avances ni mejoras en la realidad y percepción del ciudadano.

Por su parte, desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública propuesto por Osborne y Plastrik (2018), se puede apreciar que el Ayuntamiento de Puebla requiere de capacidad de adaptabilidad y dada la complejidad y diversidad de actores, se puede concluir que la gestión pública es indispensable en los procesos de diseño de políticas, pero también permite organizar y centrar los objetivos, cuando se tiene clara la visión o misión organizacional dentro de las áreas neurálgicas, como a nivel estructural. Como se ha visto, el análisis desde el enfoque de Osborne y Plastrik desarticula las políticas y programas la seguridad del Ayuntamiento de Puebla a través de apreciar el uso de herramientas de gestión, pero sin una configuración clara de diseño, por ello es necesario que el gobierno municipal centre los procesos en estrategias para alcanzar el éxito de las políticas.

# **CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES**

## CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES

A partir de 1993, en México iniciaron cambios muy relevantes en materia de reconocimiento al municipio como sujeto de desarrollo. Y esto marcó un parteaguas. El gobierno federal inició una especie de descentralización inconclusa, porque los ayuntamientos siguen dependiendo en gran medida de las decisiones del gobierno federal, quedando de esta manera limitados en funciones y atribuciones.

En este contexto surge la presente investigación, ya que se aprecia que no son suficientes las políticas y los programas sociales para resolver los problemas de la ciudadanía. Pese a los resultados que muestran los informes de gobierno, lo cierto es que en la realidad hay insatisfacción ciudadana. Entonces surge la pregunta ¿por qué no están resultando satisfactorias las acciones que emprenden los gobiernos de los ayuntamientos?, ¿hace falta situar a los gobiernos locales como la pieza clave del éxito, debido a su proximidad con el ciudadano? Y la respuesta es sí.

¿Por qué hacia el gobierno local? Simplemente porque los gobiernos locales son las instancias que se encuentran más cercanas a las problemáticas sociales y más próximos a la ciudadanía. Normalmente es a las autoridades y funcionarios locales a quienes recurren los ciudadanos para solicitar acciones concretas que resuelvan sus necesidades cotidianas, por ejemplo: problemas de seguridad, suministro de agua, educación; por sólo mencionar algunos pocos. Sin embargo, en México, la mayoría de los municipios carecen de infraestructura, recursos e incluso atribuciones suficientes para garantizar que sus habitantes tengan acceso a niveles mínimos de calidad de vida.

Además de las limitaciones que ya se han señalado, se parte de otra premisa para comprender porque los gobiernos locales tienen tantas áreas de oportunidad al momento de implementar sus políticas públicas y las causas por las que no resultan del todo exitosas es por la ausencia de herramientas, técnicas y metodologías que les posibiliten instrumentar políticas públicas debidamente diseñadas. Porque

prácticamente en el diseño se debe ir más allá del escritorio para comprender el entorno y condiciones reales de la intervención.

A largo de la investigación se buscó evidencia empírica que permitiera identificar las herramientas que directivos, gestores e implementadores utilizan, pero sus enfoques recaen en el modelo tradicional de la administración pública, con programas y proyectos verticales, con exceso de procesos burocráticos y pocos canales de retroalimentación. En cuanto a los funcionarios hay un desconocimiento sobre herramientas, metodologías y técnicas de gestión, gobernanza y políticas públicas.

La presente tesis doctoral es de corte transversal, ya que analiza dos estudios de caso de políticas locales del ayuntamiento de Puebla, ciudad del respectivo Estado de Puebla, México. Se utilizan hasta tres enfoques politológicos del área de conocimiento de la Ciencia Política y de la Administración: Tipología de Políticas Públicas, Gobernanza y las herramientas para transformar el gobierno.

El primer caso de estudio corresponde a la política de transparencia del ayuntamiento de Puebla, México. Se eligió este caso, porque el ayuntamiento de Puebla se ha convertido en referente nacional en esta materia, debido a que ha recibido una serie de distinciones que lo catapultan como el ayuntamiento más transparente de México. Distintos funcionarios han podido constatar el cambio de cultura organizacional en términos de mejora regulatoria, que no forzosamente responde a las necesidades sociales. Es decir, han convertido el espíritu del gobierno abierto y transparente en procesos administrativos, para el ciudadano que requiere información pública.

El segundo caso de estudio corresponde a la política de seguridad pública en el gobierno local de Puebla, y se eligió porque los índices de delincuencia no favorecen a la acción gubernamental, y era un contraste de interés ante una política “exitosa”, como la de transparencia.

Esta investigación científica es novedosa porque por primera vez se evalúan políticas públicas desde tres ejes nodales de la Ciencia Política, utilizando modelos, metodologías, herramientas, procesos y mecanismos, dentro de la gobernanza, la gestión y las políticas públicas, para saber cuáles están presentes en el proceso de diseño e implementación de las políticas de transparencia y seguridad del ayuntamiento de Puebla.

La tesis doctoral plantea 5 preguntas cruciales para el desarrollo de la investigación, las cuales servirán para ir orientando las conclusiones.

1.6 ¿Qué enfoque o enfoques de políticas públicas, han sido implementados en la hechura de las políticas de transparencia y seguridad pública del Ayuntamiento de Puebla?

Se encontró que la política de transparencia es una política excesivamente normativa y en este orden de ideas, no cumple con los postulados de la gobernanza que enarbola en sus informes de gobierno durante las gestiones de 2011-2017. Se encontró también que falta proactividad y que es una política que opera con enfoque burocrático de la vieja administración pública. Así mismo, la política de seguridad pública también constituye una política con enfoque burocrático, que en el apartado normativo regula demasiado, pero que no tiene una trascendencia real con impacto social en la reducción de los índices delictivos.

Se encontró que en la realidad gubernamental no se incorpora a la hechura de políticas públicas, ninguna de las grandes teorías contemporáneas analizadas: la Tipología de las Políticas Públicas (Wilson, 1980 y Lowi, 1992) la Gobernanza (Kooiman, 2005) y las Herramientas para Transformar el Gobierno (Osborne y Plastrik, 2018) de la nueva gestión pública. Y por lo tanto puede encontrarse en ambos casos mejoras regulatorias que nada tienen que ver con lo que pasa en la realidad social, ya que en ninguno de los casos los ciudadanos tienen un papel

proactivo y coparticipativo, además son políticas excluyentes, que sólo atienden a determinados sectores poblacionales.

1.7 ¿Cuáles son los métodos y/o técnicas de la gestión pública que han sido aplicados en la hechura de las políticas públicas de Transparencia y Seguridad Pública del Ayuntamiento de Puebla?

La teoría de la Gobernanza es fundamental en los análisis contemporáneos y para que exista deben construirse vías, mecanismos o formas mediante las cuales las personas puedan participar sobre los asuntos de su comunidad, organizarse para hacer alguna petición al gobierno; satisfacer alguna necesidad o simplemente informarse de las acciones que el gobierno realiza; para posteriormente enriquecer la tarea gubernamental con sus opiniones. Cabe señalar que en el caso del ayuntamiento poblano no se ha instaurado ningún modo de gobernanza propuesto por Kooiman (2005), hay algunos pequeños mecanismos integración social y gubernamental, pero básicamente su figura está esgrimida en la reglamentación, sin que ello implique una verdadera incorporación de la sociedad en el codiseño de la política de transparencia.

Desde la vertiente de la tipología de políticas públicas en la generación y gestión de la política de Transparencia, puede verse que los directivos y gobernantes han confundido la parte regulativa o normativa como la reconocen Lowi (1972) y Wilson (1980), con la posibilidad de generar políticas públicas de beneficios mayoritarios a bajo costo. Esto quiere decir que las arenas de poder propugnan por generar leyes o normativas que les beneficien para de este modo asumir un menor costo, aunque el beneficio real sea para un grupo pequeño de la población

Y en lo que corresponde a la Nueva Gestión Pública, a primera vista podría decirse que se han cumplido algunos procesos de innovación en la gestión, sin embargo, los procedimientos para acceder a la información no han sido simplificados, los organigramas se han modificado incluyendo alguno que otro órgano de participación

o representación ciudadana, pero siguen teniendo la estructura vertical de los gobiernos burocráticos.

De hecho, al igual que ya se mencionó con respecto a la gobernanza y la tipología de las políticas públicas, lo que se tiene son una serie de normas que de alguna manera soportan las acciones del gobierno Y tampoco hacen grandes transformaciones para consolidar gestiones más inclusivas.

Puede decirse, que tal como lo señalan Osborne y Plastrik (2018) en relación con la Nueva Gestión Pública; la forma en la que puede legitimarse el Ayuntamiento de Puebla es mediante sus políticas públicas, por ello es fundamental implementar estrategias de gestión pública que posibiliten el desarrollo de programas con objetivos y fines específicos, que coincidan con las exigencias de la sociedad. El gobierno del Ayuntamiento de Puebla debe ser capaz de responder a las demandas ciudadanas, propiciando una gestión innovadora, incluyente y menos burocrática, con la cual se logre el diseño e implementación de políticas públicas con impacto social. Y en materia de transparencia lo logró en el ámbito jurídico, pues ha sido reconocido como el ayuntamiento mexicano más transparente. Pero la buena regulación jurídica no se corresponde con el diseño de una política pública con impacto social.

A partir de las políticas de seguridad y transparencia del ayuntamiento, se han impulsado programas y proyectos carentes de estructura metodológica, y en los casos donde se involucran agentes sociales, existen procesos definidos y articulados desde la cúpula gubernamental que son diseñados desde el escritorio, lejos del tejido social requieren la intervención gubernamental, por eso los resultados no son los esperados. Además de esto, se encontró que hay una creencia errónea de la efectividad de los modelos incrementalistas, que parten de la premisa de a mayor inversión mejores resultados, dejando de lado las complejidades y aprendizajes comunes desde lo local y soslayando que aquello primordial es el diseño de las políticas públicas.

Con respecto a Koiman (2005) y la gobernanza, definitivamente la política de transparencia no coincide con ninguno de los modos propuestos por Kooiman, porque no hay interdependencia, tampoco hay coparticipación, codiseño en el diseño de la política. Y los premios obtenidos son justamente porque cumplen con los lineamientos en materia regulatoria, pero en la realidad se aplican diferente. Dejando al ciudadano al margen de las decisiones y convirtiéndolo en un elemento más que suma en los indicadores de resultados.

En cuanto a la política de Seguridad se puede observar que no hay una prioridad por atender los temas de seguridad, sino que solo se han brindado paliativos que políticamente generan beneficios, aunque los costos son muy altos. Los mismos funcionarios públicos entrevistados mencionaron que se ha desestimado como una prioridad atender los temas de seguridad pública, y por ello no hay avances ni mejoras en la realidad y percepción del ciudadano.

Se confirmó que las leyes en México son robustas y cumplen con las recomendaciones internacionales, pero el resultado de implementación sigue careciendo métodos adecuados que coadyuven a hacer eficientes las políticas públicas gracias a un buen diseño. Los retos que tiene el Ayuntamiento de Puebla implican una reingeniería o reconfiguración de sus procesos de gestión. Y aunque de manera general se evidencia que las políticas no están constituidas atendiendo la tipología de Lowi (1992) y Wilson (1980) y carecen de estructuras metodológicas, se encontró que en el único rubro que las políticas demuestran ser medianamente funcionales, es en el proceso regulativo o normativo que, en algunos casos es en verdad burocrático, porque no favorece las estructuras locales.

Por su parte, desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública propuesto por Osborne y Plastrik (2018) se puede apreciar que el Ayuntamiento de Puebla requiere de capacidad de adaptabilidad y dada la complejidad y diversidad de actores, se puede concluir que la gestión pública todavía es incipiente, porque le falta realmente modernizar por un lado los canales de comunicación ciudadano-gobierno, pero

también hacer más eficientes los procesos. No hay aplicación de métodos o herramientas de gestión. Esto además se constató en las entrevistas a los Directivos públicos, no pudieron identificar alguna herramienta que emplearon en su gestión.

Por ello es indispensable el uso de las herramientas de la gestión pública para el diseño de políticas, porque desplegaría la posibilidad de organizar y centrar los objetivos, basándose fundamentalmente en métodos y evidencias científicas en lugar de ocurrencias políticas. Retomando a Osborne y Plastrik, se debe tener clara la misión y visión organizacional en las áreas neurálgicas y en función de ello buscar los elementos que posibiliten cumplir con ellas, en este caso, no se debe perder de vista que son políticas que impactan a la sociedad y que depende de esas políticas incluso la vida del ciudadano.

1.8 ¿Los políticos y directivos públicos a cargo de las políticas de transparencia y seguridad pública del Ayuntamiento de Puebla tienen conocimiento de los enfoques de políticas públicas?

Las entrevistas realizadas a los Directivos públicos permitieron entrar al fondo de las acciones tanto en la política de transparencia como en la de seguridad, todos ellos de alguna u otra forma coincidieron en que la falta de recursos, profesionalización de sus servidores, son los detonantes del poco impacto que tienen las acciones gubernamentales.

Cuando se les preguntó si conocían los enfoques teóricos de la tipología de las políticas; gobernanza o herramientas de gestión pública, se apreció que ninguno de ellos conoce estos enfoques, por lo tanto, es complicado que puedan aplicarlo. Incluso llamó la atención que confundían gobernanza con participación, lo cual es grave, porque entonces puede entenderse porque de 2011-2018 el ayuntamiento de Puebla dijo tener un gobierno con el enfoque de la gobernanza.

Los resultados que se encontraron al analizar la realidad de las políticas de transparencia y seguridad pública llevan a concluir, entre otras cosas, que, en materia de políticas públicas, no existe una relación directa entre gobernantes y gobernados. En cuanto a transparencia concierne, los gobiernos no han encontrado los mecanismos idóneos para brindar información a los ciudadanos. Los gobiernos locales se han limitado a que el único informe rendido sea el “informe de gobierno”. Esto es un asunto crucial que había que abordar, ya que el brindar información a los ciudadanos, además de ser una obligación de las instancias gubernamentales, sirve para que el ciudadano pueda tomar decisiones, evaluar a sus gobiernos en cuanto a desempeño y conocer ¿qué políticas se han implementado?, ¿cuáles se realizarán? y ¿de qué forma se verán beneficiados?

En lo que respecta a la política de Seguridad Pública se realizaron acciones de proximidad entre los ciudadanos y policías. Sin embargo, no resultaron exitosas y esto no se dice en el informe de gobierno, al contrario, sólo se menciona cuánto se gastó, los beneficiarios, cuántas reuniones y comités vecinales se integraron, pero no se habla del impacto real, ya que la inseguridad en el municipio es persistente.

Esta información vista desde la teoría de la gobernanza indica que una población informada participa directamente en las decisiones de su territorio, lo que trae consigo mejores condiciones de vida y apuesta por el desarrollo sustancial y sostenido del gobierno en turno. Por lo que puede verse, entonces, no hay suficiente información para que el ciudadano decida, colabore y se incorpore activamente.

Desde la Nueva Gestión Pública (NGP) se puede señalar que falta sistematización a la información que se genera con las acciones y los beneficios que recibe el ciudadano. Lo único que se hace es ir aglutinando evidencias de la conformación de Comités y Consejos, del grupo de policías capacitados, de los cursos que se imparten para los servidores públicos, etc., pero no se ha implementado de manera sistemática esta información, de tal forma que permita la evaluación de las políticas. Y este es un reflejo más de que la aplicación de las metodologías y la falta de

profesionalización en las administraciones limita la instauración de herramientas gerenciales, existe un desconocimiento de las herramientas.

Cabe señalar, además, que en ambas políticas analizadas no se han diseñado mecanismos e instrumentos de gestión pública, y puede explicarse, porque existen problemas políticos, de corrupción e impunidad, lo que limita la acción gubernamental.

En el caso de la tipología de políticas puede explicarse que las arenas de poder son catapulta de las decisiones públicas y el identificar con claridad los actores involucrados, los costos y los beneficios de la política, puede ayudar a enfocar mejor los objetivos deseados. Sin embargo, como ya se ha mencionado, en el ámbito regulativo hay mucho escrito, pero en la práctica las políticas, como dijo uno de los Directivos públicos, a veces parecen “ocurrencias generadas desde el escritorio”.

#### 1.9 ¿Los tomadores de decisiones conocen y aplican las técnicas, herramientas y tipologías para el diseño de políticas públicas?

Con el desarrollo de la investigación pudo constatar que las políticas públicas carecen de instrumentación y metodologías. Básicamente puede señalarse que el enfoque que predomina es clientelar, por lo que ha provocado ineficiencia en los servicios públicos, generando ineficiencia. De hecho, la mayor parte de los gobiernos municipales no tienen las condiciones para desempeñarse independientemente, pues sus acciones normalmente son designadas desde el gobierno federal. Esto también puede considerarse una causa de que no existan canales de participación más eficientes entre los ciudadanos y el gobierno, y lo cierto es que el 100% de los Directivos públicos entrevistados reconoció que hace falta participación ciudadana para mejorar las condiciones en las que viven algunos municipios mexicanos.

Cuando se preguntó a los Directivos públicos del Ayuntamiento de Puebla si conocen herramientas de gestión o mecanismos, métodos de gobernanza o la

tipología de políticas públicas para transformar el gobierno, se manifestaron ajenos; incluso llegaron a confundir las metodologías de los enfoques de tipología de políticas, gobernanza y gestión pública con la metodología de IMCO. Esto se explica porque en su entorno, estructura social y cultural, lo normal es que las políticas están estructuradas y tengan poco margen de maniobra. Ellos consideran que utilizar métodos o herramientas es oneroso, además, desdeñan la teoría, creen que el ámbito académico está muy lejos del su ámbito de ejecución, y no contemplan que las propuestas como la de Osborne y Plastrik (2018) han sido el parteaguas en el desarrollo de políticas en países desarrollados, es decir, son herramientas probadas en la ejecución de las políticas públicas.

#### 1.10 ¿Existe correspondencia entre las acciones implementadas y el éxito o fracaso de las políticas de Transparencia y Seguridad Pública?

La investigación doctoral demuestra que las acciones, estrategias y métodos que implementa el ayuntamiento dan como resultado un bajo impacto en los resultados. Por lo que las políticas no constituyen un modelo eficiente de diseño e implementación, lo cual ha traído como consecuencia ineficiencia.

Puede afirmarse que hay una relación directa entre el éxito o fracaso de las políticas con el uso de las metodologías y herramientas propuestas. Por lo tanto, es necesario que los gobiernos locales implementen estos instrumentos, en tanto que posibilitarían, por mucho, la modernización de la administración pública. Es decir, se propone que en los gobiernos locales se implementen estos enfoques teóricos, para cambiar radicalmente las formas planear, diseñar e instrumentar, políticas. Además, también pueden favorecer un diálogo fluido y real con la comunidad, ampliando los canales de participación.

De la investigación de esta tesis doctoral también se desprende que la participación ciudadana o el ciudadano coparticipe, es el agente de cambio para diseñar políticas exitosas. Así también lo señalaron los Directivos Públicos entrevistados. Sin

embargo, junto con la capacidad de participar debe existir la posibilidad de decidir, no sólo de manifestar intereses o plantear demandas, sino de influir en la conformación y manejo del bien común, generando mayor legitimidad en las acciones del gobierno. Como dirían Lowi (1992) y Wilson (1980) los actores públicos y las arenas de política son los que definen el rumbo de la política. Por lo que mejorar los canales de participación sigue siendo una tarea pendiente en el ayuntamiento de Puebla.

Es necesario que el gobierno se desarrolle bajo un marco de participación social y descentralizado, es decir; los gobiernos locales deben estar dotados de autonomía y contar con recursos para atender los asuntos públicos, En esta visión de la administración pública, las políticas públicas y los programas de gobierno también deben favorecer la conformación de un ciudadano informado, proactivo, coparticipe de las acciones. Y en ese marco de ideas, los canales de transparencia deben funcionar adecuadamente para que pueda lograrse una verdadera interacción entre el gobierno y la ciudadanía. Así mismo, esto cambiaría el panorama de que las políticas se diseñan en el escritorio, porque el gobierno local es más próximo a lo que realmente necesita la sociedad.

En términos generales este trabajo expone una serie de herramientas e instrumentos para el diseño de política, a continuación, se exponen las propuestas derivadas de esta investigación.

### **Propuestas y campo fértil para investigaciones subsecuentes**

1. Para la implementación de la gobernanza en temas de transparencia y seguridad se requiere que las políticas se reorienten al logro de emprendimientos colectivos. Es importante el reconocimiento constitucional de la capacidad de los Gobiernos para constituir, mediante convenios públicos u otro tipo de instrumentos idóneos, mancomunidades y asociaciones voluntarias que no solamente tengan

la posibilidad de realizar obras, programas y proyectos de desarrollo e interés común, sino también participar en iniciativas. La metodología de la gobernanza representa un área de oportunidad para transitar de la política discursiva a política de resultados

2. Para la construcción de gobernanza, deben ampliarse y democratizarse los mecanismos de participación ciudadana y control social que vayan más allá de los Comités de Vigilancia y las Organizaciones Territoriales, asumiendo especialmente, su escasa representatividad y su carácter corporativo limitado. Es necesaria la construcción de los Consejos Ciudadanos Distritales y la Asamblea del Municipio, que integrados por todas las organizaciones de la comunidad, deberán tener un rol de planificación y participación integrales en las políticas municipales, bajo el concepto de “Presupuesto Participativo”, como un nivel calificado de control social. Adicionalmente debe plantearse la discusión acerca de los representantes ciudadanos encargados del control social y de la promoción de la participación ciudadana.
3. Los ayuntamientos deberán contar con recursos financieros propios y suficientes para el adecuado funcionamiento institucional y el ejercicio eficiente y eficaz de sus competencias. Para ello, desde la NGP deberán utilizar las herramientas para poder instrumentar políticas con impacto social, teniendo claros los indicadores de medición que valoren de manera eficiente los impactos que se tienen de cada una de las acciones emprendidas.
4. Los tomadores de decisiones deben instrumentar la tipología de políticas públicas en el proceso de planeación, primero para identificar los actores, las arenas de política y los costos - beneficio que orientan la política, de esta manera se pasará de políticas extremadamente

regulativas, a políticas que generen impactos sociales y que redunden a largo plazo en el bienestar social.

5. Resulta indispensable para la legitimidad de los gobiernos establecer vínculos de comunicación con los ciudadanos, para conocer sus necesidades; expectativas de los servicios y la percepción que tienen de los servicios recibidos; esto con el fin de mejorar desde el diseño del servicio hasta los estándares de su prestación.
6. La gestión pública, la gobernanza y la tipología de políticas son enfoques que permiten mejorar el actuar público utilizando mecanismos herramientas y procedimientos diversos que promueve la intervención de todos los actores sociales. En concreto, la utilización de metodologías politológicas puede conseguir mejores impactos sociales, ya que permite:
  - Incorporación de valores públicos a las decisiones
  - Mejora de la calidad sustantiva de las decisiones
  - Resolución de los conflictos entre los intereses en juego o arenas políticas
  - Construcción de confianza en las instituciones
  - Mejora de la educación e información en el público
7. La investigación obtuvo resultados diversos acerca de estos factores:
  - Sobre los ayuntamientos permitió entender que la política de Transparencia y la política de Seguridad son ambas un binomio entre gobierno y sociedad.
  - Sobre los tres enfoques; se obtuvieron resultados que permiten determinar que los funcionarios del Ayuntamiento de Puebla no utilizan metodologías en el diseño de políticas.
  - En cuanto a la metodología; esta investigación hace una aportación importante, ya que introduce modelos de análisis

politológico bajo tres enfoques de la ciencia política para el diseño y la evaluación de políticas públicas con impacto social.

Finalmente, puede decirse que esta investigación transversal invita a retomar los métodos, herramientas y técnicas de la Gobernanza, Nueva Gestión Pública y tipología de Políticas Públicas en la consolidación de gobiernos más eficientes, cercanos a la ciudadanía, asertivos al momento de instrumentar políticas locales y sobre todo generadores de impacto social, que es lo que esperan las ciudadanas y los ciudadanos de su gobierno municipal.

# BIBLIOGRAFÍA

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, C. y Repetto, F. (2006). *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto interamericano para el desarrollo social.
- Agranoff, R. (1990). Frameworks for Comparative Analysis of Intergovernmental Relations, *SPEA Occasional Paper* (26). Indiana University. 384-401.  
<https://www.jstor.org/stable/1601276>
- Agranoff, R. (2007). *Managing Within Networks*. Georgetown University Press.
- Aguilar, L.F. (1992). *Estudio introductorio de la hechura de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L.F. (1993). *Estudio introductorio, la implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L.F. (2002). Los perfiles de la gobernación y la gestión pública al comienzo del siglo XXI, *POST Data* 8. 83-114.  
<https://blogs-fcpolit.unr.edu.ar/wp-content/blogs.dir/29/files/2015/05/U4-Postdata-8-Aguilar-Villanueva.pdf>
- Aguilar, L.F. (2005). *Estudio introductorio, evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. FCE.
- Aguilar, L.F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. FCE.
- Aguilar, L.F. (2012). *Políticas Públicas*. Siglo XXI editores.

Alba, C. (1997). *Gobierno local y Ciencia Política: Una aproximación*. En: Alba, C. y Vanaclocha, F. (Ed.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III/BOE.

Alcaldes de México (13/09/22). *Decisiones de políticas públicas deficientes afectan PIB en México*. <https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/decisiones-de-politicas-publicas-deficientes-afectan-pib-en-mexico-alianza-capacity/>

Aldrich, H.A. y Whetten, H.D.A. (1981). *Organization-sets, action-sets and networks: making the most out of simplicity*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

Allison, G.T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little Brown & Company.

Almanzar, T. (2017). *Información y poder en México*. [Tesis doctoral]. Madrid, Universidad Complutense.

Álvarez, G. (2019). *Política educativa de excelencia y estrategias de la nueva gestión pública*. Universidad de Barcelona.

Arellano, D. (ed). (2004). *Más allá de la reinvencción del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. CIDE -Miguel ángel Porrúa.

Arellano, D. y Lepore, W. (2006). *Publicness y Nueva Gestión Pública: hacia una recuperación de los valores de lo público*. CIDE.

Arend, T. H. (1963). *On Revolution*. Viking Penguin.

- Arenilla, M. (2001). *Curso de Dirección y Gerencia Pública. Administración y Políticas Públicas*. Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Atrio, J. L., y Piccone, M. S. (2008). De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (42), 173-210.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533673006>
- Aziz, N. A. (2002). Gobiernos divididos entre la reforma y la polarización. En: Casar, M.A. y Marván, I.(Ed.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. CIDE, 295-318.
- Bachrach, P. y Baratz, M.S. (1962). Two faces of power. *American Political Science Review*, 56(4), 947-52.
- Baena, M. (2000). *Curso de Ciencia de la Administración*. Tecnos.
- Bañon, R. (1996). *Legitimidad institucional y legitimidad por rendimiento*. Memoria de cátedra inédita.  
[https://issuu.com/hernandezcortez/docs/la\\_nueva\\_administracion\\_publica\\_ba](https://issuu.com/hernandezcortez/docs/la_nueva_administracion_publica_ba)
- Barreira, C; Tavares Dos Santos, J.V.; González, R. y González, F. (eds.). (2013). *Conflictos sociales, luchas sociales y políticas de seguridad ciudadana*. UAEM/CLACSO.
- Barzelay, M. (1992). *Braking Through Bureaucracy*. University of California Press.
- Beierle, T. C. (1999). Using social goals to evaluate public participation in environmental decisions. *Policy Studies Review*, 16 (3-4), 75-103.  
<http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-1338.1999.tb00879>.

- Bemelmans-Videc, M. L. (2010). La nueva gobernanza y las herramientas de la acción pública: una introducción. En: E. Villarreal (Ed.), *Instrumentos de políticas públicas*. Siglo XXI.
- Benson, J.K. (1978). *The interorganizational network as a political economy*. *Administrative science quarterly*, 229-249.
- Benson, J.K. (1982). *A framework for policy analysis*. Iowa State University Press, 137-201.
- Benson, J.K. (2003). *La crisis del gobierno tradicional, reflexiones en torno de la governance participativa y de proximidad*. Instituto de Govern i Polítiques Públiques. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Blanco, I. (2013). Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona. *Revista Española De Ciencia Política*, (20). Pp.125–146.
- Blanco, I. y Gomá, R. (2002). Governance y territorio: la política de proximidad en el nuevo contexto de redes. En: *Gobiernos locales y redes de participación*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Blanco, I. y Gomá, R. (2003). *La crisis del gobierno tradicional, reflexiones en torno de la governance participativa y de proximidad*. Instituto de Govern i Polítiques Públiques. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Bobbio, N. (2006). *Estado, gobierno y sociedad por una teoría general de la política*. FCE.

- Bonnefoy, J. C. y Armijo. M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público* Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES.
- Bordieu, P. y Rossini. C. (1990). *La construcción de la marcha. La campaña administrativa y la producción de las políticas asistencialistas*. Escritos de investigación en Ciencias Sociales.
- Bovaird, T., Löffler, E. y Parrado, S. (eds). (2005). Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea. CLAD, *Reforma y Democracia*. 33, 1-15.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533665002>
- Braybrooke, D. y Lindblom, C.E. (1963). *A strategy of Decision: Policy evaluation as a Social Process*. Free Press.
- Brugué, Q. (2002) Nuevos Ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes. *Revista Española de Ciencia Política*. 7, 9-37.  
<https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37333>
- Brugué, Q., y Gomá, R. (1998). Gobierno local. De la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización. En Brugué, Q. y Gomá, R. (comps.). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Ariel.
- Brugué, Q., Font, J. y Gomà. R. (2001). Consejos Consultivos en Barcelona: un balance. En: Font. J. (ed.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel.
- Brugué, Q., Gomá, R. y Subirats, J. (2002). *Redes, territorio y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputación de Barcelona.

- Bruijn, A. y Hufen, J.A.M. (1992). Instrumenten van overheidsbeleid, beleidwetenschap. En: Cerrillo, A. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- Buchanan, J. M. y Tullock, G. (1989). The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy. En: Mueller, D C. (1989). *Public choice II. A revised edition of Public choice*. Cambridge: University Press.
- Cabrero, E. (1992). Los nuevos gobiernos locales en México, hacia una estrategia para la descentralización. *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*. (51), 63-72.  
<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/51/pr/pr15.pdf>
- Cabrero, E. (2003). *Políticas públicas municipales una agenda en construcción*. Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Canto M., (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*. (30), 9-37.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160002>
- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de las políticas y programas públicos*. Porrúa.
- Castrejón, D. J. (1995). *La política según los mexicanos*. Oceano.
- Cawson, A. (1986). *Corporatism and political theory*. Basil Blackwell.
- Cejudo, G. (2019). *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública*. CDMX: Instituto nacional de transparencia y acceso a la información y protección de datos personales INAI. 388. Recuperado 17/07/2021.  
<https://www.cide.edu/wp-content/uploads/2021/03/Diccionario-de-Datos-Personales-.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*.

<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Una-Nueva-Gestion-Publica-para-America-Latina.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2006). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto Adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*.

<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>

Cerrillo, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. INAP.

Cheung, A. (2005). The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities. *Governance*. 18, 257-282.

Christensen, T. y Laegreid, L. 2010. Introduction. En: Christensen, T. y Laegreid, L. (Ed.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. L.(Ed.), 1-13. Ashgate.

Clifton, J., Díaz-Fuentes, D. y Revuelta, J. (2014). Financing Utilities: How the Role of the EIB Shifted from Regional Development to Making Markets. *Utilities Policy* 29, 63-71.

Cobb, R.W.y Elder, C.D. (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building*. Johns Hopkins University Press.

Cobb, R. W. y Elder, C.D.(1986). *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*. NOEMA.

Cohen, M.D., Marsh, J.G. y Olsen J.P. (1972). *A garbage can model of organizational choice*. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). *Plan de gobierno abierto una hoja de ruta para los gobiernos de la región*.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Panorama Social de América Latina*.  
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>

Consejo Ciudadano Estado de Puebla. (2018). *Encuesta Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del Estado de Puebla-CCSJP*.  
<https://consejociudadanopuebla.org/biblioteca/>

Contraloría Ciudadana. (2014). *Contraloría Ciudadana Puebla Capital*.  
<https://contraloriasocial.puebla.gob.mx/contraloria-ciudadana>.

Contraloría del Municipio de Puebla. (2018). *Contraloría del Municipio de Puebla 2018*.  
<https://pueblacapital.gob.mx/datos-personales/itemlist/category/351-contraloria-municipal>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Cons.]. 18 de noviembre 2022 (México).  
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/117.htm?s=>

Crenson, M. A. (1971). *The Unpolitics of Air Pollution: A Study of Non-decision Making in the Cities*. Johns Hopkins University Press.

Criado, J.J., Rojas, F. y Silvan, A. (2017). Laboratorios de innovación para cambiar la Gestión pública: análisis del caso novagob. lab. *Revista de Gestión Pública*. VI (1), 19-42

[https://www.researchgate.net/publication/323641020\\_Laboratorios\\_de\\_Innovacion\\_para\\_Cambiar\\_la\\_Gestion\\_Publica](https://www.researchgate.net/publication/323641020_Laboratorios_de_Innovacion_para_Cambiar_la_Gestion_Publica)

Dahlström, C., Nistotskaya, M. y Tyrberg, M. (2018). Outsourcing, bureaucratic personnel quality and citizen satisfaction with public services. *Public Administration*, 218 – 233.

<https://doi.org/10.1111/padm.12387>

Darbishire, H. (2009). *Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities*. The World Bank – Governance Working Paper series.

Day, P. y Klein, R. (1987). *Accountabilities: Five Public Services*. Tavistock.

Deming, W. E. (1982). *Quality, Productivity, and Competitive Position*. Cambridge. Massachusetts Institute of Technology.

Deutsch, K. W. (1998) *Política y gobierno*. FCE.

Denhardt, J. V. y Denhardt, R. B. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. M. E. Sharpe.

Diario Oficial de Gobierno Constitucional del Estado de Puebla. (24 de noviembre 2016).

[https://dof.gob.mx/Error\\_BS.php#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/Error_BS.php#gsc.tab=0)

Diario oficial de la federación. (17 de diciembre 2018).

[https://dof.gob.mx/index\\_113.php?year=2018&month=12&day=05#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/index_113.php?year=2018&month=12&day=05#gsc.tab=0)

Drucker, P. (1946). *Concept of the Corporation* (1a ed.). The John Day Company.

Drucker, P. F. (1954). *The Practice of Management*. Harper & Row.

Dunleavy, P. y Hood, C. (1994). 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*.

<http://dx.doi.org/10.24965/gapp.vi3.42>

Dussauge, M. I. (2009). Between Models and Realities: Theoretical Approaches for the Study of Administrative Reforms. *Gestión de política Pública* 18(2), 439-495.

[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792009000200006FOR](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792009000200006FOR)

Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. John Wiley.

Echevarría, K. y Mendoza, X. (1999). La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público. En: Losada, I.M. (ed.). *¿De Burócratas a Gerentes?* Banco Interamericano de Desarrollo.

Ejick, C., Van, D., y Kok, W. J. P. (1975). Nondecisions reconsidered. *Acta Politica*. 10. (3). 277-301.

Elder, C. y Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En: Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa.

- Elizalde, A. (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. CEPAL.
- Evans, P. (1992). The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change. En: Haggard, S. y Kaufman, R.R. (coord.). *The Politic of Economic Adjustment: International Constraint, Distributive Conflicts and the State*. Princeton University Press.
- Feiock, R. (2013). El marco de acción colectiva institucional. En: Arámbula, H.R. (Coord.). *Políticas públicas: perspectivas para el análisis y el diseño*. Siglo XXI.
- Feldman, E. (2001). La evolución de la reflexión politológica sobre democratización. *Instituciones y Desarrollo*. 8 y 9.
- Ferran, A., Guinot, C. y Berastegui A. (2019). *Gobernanza colaborativa en la inclusión social. Una experiencia de investigación y acción participativa*. Catarata.
- Fiscalía de Puebla (2011-2018). *Incidencia delictiva del fuero común*. <https://fiscalia.puebla.gob.mx/index.php/informacion-socialmente-util/incidencia-delictiva-por-municipio>.
- Font, J. (2001a). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel.
- Font, J. (2001b). *El concepto de Governance*. Tribunal de titularidad de la Universidad autónoma de Barcelona.
- Font, J. y Gomà, R. (2001). Mecanismos y modelos de participación ciudadana en los municipios españoles. En: Font, J. (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel.

Font, N. y Subirats, J. (2000). *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*. Icaria.

Forn, M. (1995). *La planificación estratégica territorial*. Diputación Barcelona.

Fox, J. y Haight, L. (2007). The Electoral Use of Federal Funds in the 2004 Oaxacan Elections. En: Fox, J., Haight, L., Hofbauer, H. y Sánchez T. (eds). *Derecho a saber: Balance y perspectivas cívicas*. Fundar/Woodrow Wilson International Center for Scholars. pp. 210-213.  
[www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)

Friend, J.K., Poer, J.M. y Yewlett, C.J.L. (1974). *Public Planning: The Intercorporate Dimension*. Tavistock.

Gage, R.W. y Mandell, M.P. (eds). (1990). *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. Praeger.

García, C. (2004). *La implementación de la política de reprivatización de la banca en México (1991-1994)*. [Tesis de Maestría]. UAM-X.

García Morales, V.Y. (2019). *Prevalencia en la planificación territorial*. Tecnos.

Gascó, M. (2002). Hacia una sistematización de la evaluación de programas y políticas públicas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (23). pp. 55–65. doi: 10.24965/gapp.vi23.297.

Gaster, L. y Squires, A. (2003). *Providing Quality in the Public Sector*. Open University Press.

Gobierno constitucional del estado de Puebla. (2016). *Periódico oficial*.  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96660.pdf>

Gobierno del municipio de Puebla (2011). *Informe de gobierno*.  
<http://pueblacapital.gob.mx/xiv-informes-por-disposiciones-legales>

Gobierno del municipio de Puebla (2012). *Informe de gobierno*.  
<http://pueblacapital.gob.mx/xiv-informes-por-disposiciones-legales>

Gobierno del municipio de Puebla (2013). *Informe de gobierno*.  
<http://pueblacapital.gob.mx/xiv-informes-por-disposiciones-legales>

Gobierno del municipio de Puebla (2014). *Informe de gobierno*.  
<http://pueblacapital.gob.mx/xiv-informes-por-disposiciones-legales>

Gobierno del municipio de Puebla (2015). *Informe de gobierno*.  
<http://pueblacapital.gob.mx/xiv-informes-por-disposiciones-legales>

Gobierno del municipio de Puebla (2016). *Informe de gobierno*.  
<http://pueblacapital.gob.mx/xiv-informes-por-disposiciones-legales>

Gobierno del municipio de Puebla (2017). *Informe de gobierno*.  
<http://pueblacapital.gob.mx/xiv-informes-por-disposiciones-legales>

Gobierno del municipio de Puebla (2018). *Informe de gobierno*.  
<http://pueblacapital.gob.mx/xiv-informes-por-disposiciones-legales>

Gobierno de Puebla (2020). *Estructura de Diagnóstico del Programa Presupuestario*. Secretaría de finanzas.  
[https://pbr.puebla.gob.mx/attachments/article/99/135\\_E164.pdf](https://pbr.puebla.gob.mx/attachments/article/99/135_E164.pdf)

Godfroy, A.J.A. (1981). *Netwerken van organisaties: strategieën, spleen, structuren*. Den Haag.

González, E. (1996). *Manual de participación y organización para la gestión local*. Ediciones Faro Nacional Colombia

Gordon, S. (2011). Transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México. *Revista Mexicana de Sociología*. 73(2). UNAM-Instituto de investigaciones sociales. Pp. 199-229. Ediciones Foro por Colombia, Editorial Gente Nueva.

Gore, A. (1993). *Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos*. Vitoria-Gasteiz. Instituto Vasco de Administración Pública.

Goss, S. (2001). *Making Local Governance Work*. Palgrave.

Grant, W.P., Paterson, W. y Whitson, C. (1988). *Government and the Chemical Industry*. Clarendon Press.

Graña, F. (2005). Todos contra el Estado: usos y abusos de la gobernanza. *Espacio Abierto*, 14 (4). 501-529.

Gusfield, J. (S/A). *The culture of Public Problems: Drinking, Driving and the symbolic order*. Univ. Press.

Habermas. (1989). *El discurso filosófico de la modernidad*. Taurus.

Ham, C. H., y Hill, M. (1985). *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Wheatsheaf Books - Harvester Press.

Hanf, K.I. y Scharpf, F.W. (eds). (1978). *Interorganizational Policy Making: Limitst Coordination and Central Control*. Sage.

Hargrove, E. (1975). *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social*

*Policy*. The Urban Institute.

Hecló, H. y Wildavsky, A. (1974). *The private government of public money*. Macmillan.

Held, D. (1995). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Ediciones Paidós Ibérica.

Hernández, R., Fernández. C y Baptista, L. P. (2010). *Metodología de la Investigación*. Quinta edición. Mc Graw Hill.

Hernández, R. y Mendoza, C.P. (2018). *Metodología de la Investigación: Las Rutas Cuantitativa, Cualitativa y Mixta*. McGRAW-HILL Interamericana.

Hill, M. y Glen B. (1986). *Analysing Social Policy*. Blackwell Publishers.

Hjern, B. y Porter, D.O. (1981). Implementation structures: a new unit for administrative analysis. En: Michael Hill (ed.) *The policy Process: A Reader*. Harvester-Wheatsheaf.

Hood, C. (1983). *The tools of Government*. Macmillan.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*. 69. 3-19.

Howlett, M. (2005). ¿Qué es un instrumento de política? Herramientas, combinaciones y estilos de implementación. En: E. Villarreal (coord.). *Instrumentos de políticas públicas*. Siglo XXI.

Hughes, O. E. (1994). *La nueva gestión pública. Lecturas de gestión pública*, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Huntington, S. (1972). *El orden político y las sociedades en cambio*. Paidós.

Hurtado, J. (2012). *Metodología de la investigación: guía para una comprensión holística de la ciencia* (4a. ed.). Ciea- Sypal y Quirón.

ICMA (2016). *The international City, Managment Association*.  
<https://www.icmaml.org>

Iglesias, A. Á. (2006). *Gobernanza e Innovación en la Gestión Pública: Alcobendas 1979-2003*. Instituto Nacional De Administración Pública. Ayuntamiento de Alcobendas.

IMCO (2011-2018). *Índice de Competitividad estatal*.  
<https://imco.org.mx/indices/el/>

INEGI (2011-2022). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. INEGI*.  
<https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>

INEGI (2011-2018). *Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer*.  
<https://www.inegi.org.mx>

INEGI (2011-2021). *Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre seguridad pública*.  
<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/>

Ingram, H. y Schneider, A.L. (2006). Análisis de políticas para la democracia. En: Villarreal, E. (Coord.). *Instrumentos de políticas públicas*. Siglo XXI.

- James, T.E. y Jorgensen, P. (2009). Conocimiento de las políticas públicas, formulacon de las políticas públicas y cambio: revisión de una cuestión fundamental. En: Arámbula, H.R. (Coord.). *Políticas públicas: perspectivas para el análisis y el diseño*. Siglo XXI.
- Joaquín, E. y Losada, C. (1999). Aportes de las Ciencias de Gestión a la Reforma del Estado. En: Losada, I.M. (edit.). *¿De Burócratas a Gerentes?* Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jones, C. O. (1984). Introduction to the study of public policy. Brookes Cole publishing.
- Jordan, G. y Richardson, J. J. (1982). The British policy style or the logic of negotiation. En: Richardson, J.J. (ed.). *Policy styles in western Europe*. Oxford.
- Jordan, G. y Richardson, J.J. (1987). *British Politics and the policy processes*. Unwin Hyman.
- Jordan, G. (1990). Sub-governments, policy communities and networks: refilling the old bottles?, *Journal of Theoretical Politics*. 3. (2). 319- 338.
- Kanter, R. (1977). *Men and Women of the Corporation*. Basic Books.
- Kikert W. J. M., Klijn, E.-H. y Koppenjan, J. F. M. (eds.) (1997). *Managing complex networks*. Sage.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Little Brown.
- Kjaer, A. M. (2004). *Governance*. Polity Press.

Klijn (2005). Redes de políticas Públicas una visión general. En: Cerrillo i Martínez, A. (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. INAP. SAGE Publications.

Kooiman, J. (ed.) (1993). *Modern Governance*. Sage.

Kooiman, J. (2000). Societal Governance: Levels, Modes and Orders of Socio Political Interaction. En: *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Pp. 138-164

Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En: Cerrillo i Martínez, A. (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. INAP.

Kuhlmann, J. y Van Der Heijden, J. (2018). ¿Que se sabe de la teoría del equilibrio ininterrumpido y qué nos dice eso acerca de la construcción, validación y replicación del conocimiento en las ciencias políticas? En: Arámbula, H. R. *Políticas públicas: perspectivas para el análisis y el diseño*. Siglo XXI.

Lado B (6 de diciembre 2020). *De 2013 a 2019 aumentaron en 460% los intentos de linchamientos en Puebla*.

<https://www.ladobe.com.mx/2020/12/de-2013-a-2019-aumentaron-460-linchamientos-en-puebla/>

Lahera, E. (2006). Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas. En: Franco, R. y Lanzaro, J. (coords.). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Miño y Dávila editores.

Lane, J. (1993). Economic Organization Theory and Public Management. En: Eliassen, K. A. y Kooiman, J. (eds.). *Managing*.

Lapiente, V., Suzuki, K. y Van de Walle, S. (2020). *Goats or wolves? Private sector managers in the public sector* (<https://scholar.google.com/scholar?oi=bibs&cluster=1338316595490786279&btnI=1&hl=en>).

Lascoumes, P. y Le Gales, P. (2007). Comprensión de las políticas públicas a través de sus instrumentos: de la naturaleza de los instrumentos a la sociología de la instrumentación de las políticas públicas. En: Villarreal, E. *Instrumentos de políticas públicas*. Siglo XXI.

Lasswell, H. (1951). The policy orientation. En: Lerner D. y D. Lasswell H. (edit.). *The policy sciences. Recent developments in scope and method*. Stanford University Press.

Lasswell, H. D. (1970). The emerging conception of the policy sciences. En: *Policy Sciences* 1 (1), 3-14.

Lasswell, H. (1971). La concepción emergente de las ciencias de políticas. En: Aguilar, L. (ed.) *El estudio de las políticas públicas*. Porrúa, 105-118.

Lazcano, I. (2019). *Capacidades estatales y burocracia*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Le Clerq, J.A. y Rodríguez, G. (2018). *La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-Mex. 2018*.  
[https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/7-IGIMEX\\_2018\\_ESP-UDLAP.pdf](https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/7-IGIMEX_2018_ESP-UDLAP.pdf)

Lehmbruch, G. y Schmitter, P. C. (1982). *Patterns of corporatist policy-making*. Sage.

Lenoir, R. (1986). *Grupos de presión y grupos consensuales. contribución a un análisis de la formación de la derecha*. Escritos de investigación en Ciencias Sociales.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal (08 de agosto 2017).  
[https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/transparencia\\_file/InformacionFiscal/2018/ley.adqui.arren.edo\\_mpal.pdf](https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/transparencia_file/InformacionFiscal/2018/ley.adqui.arren.edo_mpal.pdf)

Ley de fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Puebla. (21 de diciembre 2012).  
[https://www.itaipue.org.mx/documentos/LEY\\_fiscalizacion\\_superior\\_y\\_rendicion](https://www.itaipue.org.mx/documentos/LEY_fiscalizacion_superior_y_rendicion)

Ley de Presupuesto de Egresos del Municipio de Puebla para el ejercicio (31 de diciembre 2014).  
<https://www.pueblacapital.gob.mx/images/transparencia/obl/08financiera/propuesto.egresos15.pdf>

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla. (29 de diciembre 2017).  
[https://www.itaipue.org.mx/documentos/LEY\\_de\\_responsabilidades\\_de\\_los\\_servidores.pdf](https://www.itaipue.org.mx/documentos/LEY_de_responsabilidades_de_los_servidores.pdf)

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla. (23 de noviembre 2021).  
<https://oip.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado/item/177-ley-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-del-estado-de-puebla>

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. (11 de junio 2002).

[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG\\_orig\\_11jun02.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_orig_11jun02.pdf)

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla. (04 de mayo 2016).

<https://www.pueblacapital.gob.mx/images/transparencia/obl/01marco/estat/ley.transparencia16.pdf>

Lindblom, C.E. (1968). *The Policy-Making Process*. Prentice Hall.

Lindblom, C.E. (1979). Still mudding not yet through. *Public Administration Review*. 39. (6), 517 – 526.

Lindblom, C.E. y Cohen, D.K. (1979). *Usable knowledge: Social science and social problem solving*. University Press, New Haven CT.

Longo, F. (2019). La administración pública en la era del cambio exponencial. Hacia una Gobernanza Exploratoria, en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Special Issue, 52-73.

Lowi, T.J. (1964) American Business, public policy, case studies and political theory, *World Politics*, 16, 677-693.

Lowi, T. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, 32, 298-310.

Lowi, T.J. (1992). Políticas públicas, estudio de caso y teoría política. En: Aguilar, L.F. (1996). *La hechura de las políticas públicas. Antología II*. Miguel Ángel Porrúa.

Mabillard, V. y Zumofen, R. (2017). The complex relationship between transparency and accountability: A synthesis and contribution to existing frameworks. *Public Policy and Administration*, 32(2), 110-129.

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0952076716653651>

Majone, G. (1991). *Evidence, argument and persuasion*. New Haven.

Marsh, J. G. y Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget.

Marsh, J. G. y Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Free Press.

Marsiglia, J. (1996). *Desenvolvimiento y Gestao Local: Temas e atores em um cenario de mundacas*. Brasil.

Martín, R. (2004). El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total. *Revista de Administración pública*. (134), 7-27.

May, P. J. (1986), Politics and Policy Analysis. *Political Science Quarterly*, 101(1), 109-125.

Mayntz, R. (2001) El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y Democracia*, (21). 21. 1-8.

Medellin, P. (2006). La política y las políticas públicas en regímenes de «obediencias Endebles». Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina. En: Franco, R. y Lanzaro, L. (coord). (2006). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Bs.As.: Miño y Dávila editores.

Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.

Merino, M. (1996). *La participación Ciudadana en la Democracia*. Ilpes, CEPAL.

Metcalfe, L. y Richards, S. (1987). *Improving Public Management*. Sage Publications.

Ministerio de Administraciones Públicas (20 de julio de 2005). *VII conferencia Iberoamericana de ministros de administración pública y reforma del Estado*. Celebrada en Madrid. [https://mpt.gob.es/portal/prensa/archivo\\_grafico/galerias/2005/06/2005-06-23.html](https://mpt.gob.es/portal/prensa/archivo_grafico/galerias/2005/06/2005-06-23.html)

Mintzberg, H. (1973). *The Nature of Managerial Work*. Harper and Row.

Monsivais, A. (2006). Rendición de cuentas democrática y justificaciones públicas: una concepción deliberativa de la calidad de la democracia. *Sociológica*. 21(62). pp. 13-41. Universidad Autónoma Metropolitana. <https://www.redalyc.org/pdf/3050/305024679003.pdf>

Mosca, G. (1984). *La clase política*. Fondo de Cultura Económica.

Naschold, F. (1995). *The Modernization of the Public Sector in Europe: A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience*. Helsinki, Ministry of Labour.

Naser, R. (2017). *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Publicación de las Naciones Unidas -CEPAL.

Navarro, G. C. (2002). *Gobernanza en el ámbito local. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043412.pdf>

Negandhi, A.R. (ed). (1975). *Interorganization Theory*. Kansas University Press.

OCDE. (1990). *Retorno del Desarrollo*.  
<https://www.oecd.org/dev/2765298.pdf>

OCDE. (1991). *Principles for evaluation of development assistance*.  
<https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/41029845.pdf>.

OCDE. (1992). *Dec principles for effectiveaid*.  
<https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/35019650.pdf>

OCDE (1995) *Governance In Transition: Public Management Reforms In OECD Countries*.  
<https://www.thecommonwealthlibrary.org/index.php/comsec/catalog/book/1027>

OCDE. (2005). *Modernising Government: The Way Forward*.  
<https://www.oecd.org/about/34711139.pdf>

OCDE (2018). *Perspectivas económicas*.  
<https://www.oecd.org/about/secretary-general/perspectivas-economicas-2018.htm>

OCEPAZ (2012- 2018). *Observatorio Ciudadano de Seguridad y Paz*.  
<https://ocsepaz.org>

- Olin, J. (2015). *Relaciones intergubernamentales, federalismo y cambio institucional en la educación básica en México: capacidad directiva para la conducción de la política pública en las administraciones subnacionales*. Universidad Complutense de Madrid. [Tesis Doctoral]. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/33135/>
- Ormond, D. y Löffler, E. (1999). Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar? *Revista del CLAD*. Reforma y Democracia, Caracas.13, 143-164.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno, La influencia del espíritu empresarial*. Paidós.
- Osborne, D. y Plastrik, P. (1998). *La reducción de la burocracia*. Paidós.
- Osborne D. y Plastrik, P. (2018). *Herramientas para transformar el gobierno*. Paidós.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2010). *Más allá de los mercados y los estados*. Karlgrandin editores. Pp.408-444.
- O'Toole, L.J. Jr. (2005). Las implicaciones para la democracia de una burocracia en red. En: A. Cerrillo i Martínez (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. INAP
- Páez-Álvarez, A. (2006). La participación ciudadana y su relación con el acceso a la información pública Ra Ximhai, 2 (3), *Universidad Autónoma Indígena de México*. 611-640.
- Panebianco, A. (1999). *Modelos de Partidos*. Alianza editorial.

- Pareto, V. (1980). *Forma y equilibrio sociales*. Alianza Editorial.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas, una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso.
- Pérez, C. (1996). *La empresa ante el cambio tecnológico*. Conferencia ante el Congreso Internacional de Estrategias Gerenciales. Venezuela.
- Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*. FCE.
- Peters, G. (2000). Governance and Comparative Politics. En: Pierre, J. (coord.). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford University Press. 36-53
- Peters, G. (2006). Democracia y Administración Pública: la conexión emergente. *Administración y Ciudadanía*. Escuela Gallega de Administración Pública.1. 29-46
- Peters, G. y Savoie, D. J. (1996). *The Future of Governing. Four emerging models*. University Press of Kansas.
- Peters, G. y Savoie, D. J. (2000). *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*. McGill-Queens University Press.
- Pichardo, I. (2004). *Modernización Administrativa; propuesta para una reforma*. El Colegio de México. UNAM.
- Pierre, J., Peters, G. (2000). *Governance politics and the state*. Series editors.
- Pierre, J. y Peters, G. (2000a). *The New Governance: States, Markets, and Networks*. Mcmillan.

Pierre, J. y Peters, G. (2000b) *Governance, the State and Public Policy*. Palgrave.

Pimentel, N. (2018). Procedimientos de contratación de la obra pública en el Ayuntamiento de Puebla. Policy Transfer Literature. *Political Studies*. 44. 343-357.

Plan de Desarrollo Municipal Puebla (2011- 2014).  
<https://www.pueblacapital.gob.mx/xiv-informes-por-disposiciones-legales/162-informes-por-disposiciones-legales/3671-2011-2014-informes-por-disposiciones-legales>

Plan de Desarrollo Municipal Puebla (2014 - 2018).  
<https://pueblacapital.gob.mx/images/transparencia/obl/vi-planes/plan.mun.desa14.18.pdf>

Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the public services*. Blackwell.

Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform*, Oxford University Press.

Pont, J. (2017). *La innovación en la gestión pública*. Catarata.

Pratchett, L. y Wilson, D. (eds.) (1996). *Local Democracy And Local government*. St. Martin's Press.

Prats, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. INAP.

Prats, J. (2007) Políticas de buena administración para la AGE. Un Enfoque de Gobernanza Democrática. *Informe Final al Gobierno de la Comisión de Estudio sobre la Situación Actual y Perspectivas de la Administración General del Estado*.

Prieto, G., y Delgado, A. R. (2010). *Fiabilidad y validez*. *Papeles del Psicólogo*, 31(1),67-74.

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77812441007>

Prieto-Martín, P. y Ramírez-Alujas, Á. (2014). Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (58). Pp. 61-100.

Putnam, R. (1993). The prosperous community. Social capital and public life. *The American Prospect*, 4(13), pp. 35-42.

Ramió, C. (2019). Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (22), 140-144. *Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)*.

Ramos, G. J. M. (2007). *Gobiernos locales en México: hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*. Miguel Ángel Porrúa.

Ramírez – Alujas, A.V. (2012). Gobierno Abierto ¿las nuevas ropas del emperador ? Las paradojas de un paradigma en construcción y su reflejo en Latinoamérica. *Gigapp*. 2(19).

<https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP- EWP/article/view/27>

Ramírez, P. (2000). Gobierno local. En : Baca, L., Bokser, J., Castañeda, F. y Cisneros, I. (comps). *El éxito de la política*. Flacso. FCE y Boell.

Regalado, J. y Ramírez. J.M. (2003) *Intervención ciudadana e innovaciones políticas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Reglamento Interior de la Coordinación General de Transparencia (08 de mayo de 2018).

[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Reg\\_TAIPDPCD\\_CU\\_080518.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Reg_TAIPDPCD_CU_080518.pdf)

Reglamento de la Ley de transparencia. (11 de junio de 2003).

[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LFTAIPG.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFTAIPG.pdf)

Reglamento Interior de la Coordinación General de Transparencia y Municipio Abierto del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla y del Comité Ciudadano para la Transparencia y Municipio Abierto. (16 de diciembre 2019).

<https://gaceta.pueblacapital.gob.mx/publicaciones/minutas/item/207-2019-259>

Reglamento Interior de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Puebla. (30 de Junio 2014).

<https://mejoraregulatoria.pueblacapital.gob.mx/herramientas-del-sistema-municipal-de-mejora-regulatoria/catalogo-municipal-de-regulaciones-tramites-y-servicios/registro-municipal-de-regulaciones/item/5411-reglamento-interior-de-la-contraloria-municipal>

Ribó, R. y Pastor, J. (1996). La estructura territorial del Estado. En: Caminal, M. (1996). *Manual de Ciencia Política*. Tecnos.

Rhodes, R.A.W. (1981) *Control and power in central and local relations*. Farnborough. Gower.

Rhodes, R.A.W. (1985). *Tensions in the territorial politics of Western Europe*. Frank Cass.

- Rhodes, R.A.W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: the Sub-central governments of Britain*. Unwin Hyman.
- Rhodes, R.A.W. (1990). Policy networks: a British perspective. *Journal of Theoretical Politics*. 2. (3). Pp. 293-317.
- Rhodes, R.A.W. y Marsh, D. (1992). New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research*. 21.(1). Pp.181-205.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance—Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. (2004). *Governing as Governance*. *Revista Instituciones y Desarrollo*. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Comte d'Urgell, 16.
- Richardson, J.J. y Jordan, A.G. (1979). *Governing under Pressure: the policy process in a Post-Parliamentary Democracy*. Martin Robertson.
- Ripley, R. y Franklin, G. (1982) *Bureaucracy and Policy Implementation*. The Dorsey Press.
- Roth, D.A.N. (2006). *Políticas públicas, formulación, evaluación e implementación*. Aurora.
- Rousseau, J. J. (1986). *El Contrato Social o principios de derecho político*. Porrúa.
- Sabatier, P. A. (1991). Toward Better Theories of the Policy Process, en *Political Science and Politics*, 24 (2), 147-156.

- SAGARPA, SEGOB, INCA Rural. (2004). *Guía para el Buen Gobierno Municipal. Introducción al Gobierno y Administración Municipal*. 1ª. Ed. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/381102/Tomo\\_5\\_Guia\\_para\\_el\\_Buen\\_Gobierno\\_Municipal.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/381102/Tomo_5_Guia_para_el_Buen_Gobierno_Municipal.pdf)
- Saiz, M. (2015). La comunidad para los comunitaristas: A. MacIntyre y C. Taylor. *Analecta política*, 5(9). Pp. 305-330.
- Salamon, L.M. (2002). La nueva gobernanza y las herramientas de la acción pública: una introducción. En: Villarreal, E. *Instrumentos de políticas públicas*. Siglo XXI.
- Sánchez, B. A. (2005). Estrategias de financiamiento para el desarrollo municipal en México. En: Diaz, F. y Bazdresch, M. *El gobierno local del Futuro nuevo diseño del municipio*. IGLOM.
- Sánchez de la Barquera, H. (2011). *La federalización de la política cultural en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Santizo, Alejandro (2015). Primer informe de labores. [https://pueblacapital.gob.mx/images/transparencia/obl/14informes/anual.ssp\\_tm1.pdf](https://pueblacapital.gob.mx/images/transparencia/obl/14informes/anual.ssp_tm1.pdf)
- Scharpf, F.W. (1978). Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives. En: Hanf, K. & Scharpf, F.W. (Eds.). *Interorganizational Policy Making: Limits of Coordination and Control*. Sage Publications.
- Schmitter, P.C. y Lehbruch, G. (eds.). (1979). *Trends toward corporatist Intermediation*. Sage.

Schneider, B. R. y Heredia, B. (eds). (2003). *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. North South Center Press.

Schneier, A.L.; Sidney, M. (2009). ¿Qué sigue en el diseño de la política pública y la teoría de la construcción social? En: Arámbula, H. R. *Políticas públicas: perspectivas para el análisis y el diseño*. Siglo XXI.

Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal. (2014 -2017). Jornadas de Proximidad. Dirección de Prevención del Delito y Atención a Víctimas de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (S/F) Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857. Compilación cronológica de sus modificaciones.

<https://www.scjn.gob.mx/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/articulos/339>

Simon, H. (1997). On the possibility of accurate public prediction. *Journal of socioeconomics*. 26(2).127-132.

Simon, H. (1947). *Administrative behavior*. University of Chicago Press.

Sistema Nacional de transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2016).

[https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=SNTAIPPDP+\(2016\).+Sistema+Nacional+de+transparencia+y+Acceso+a+la+Informaci%C3%B3n+P%C3%ABlica+y+Protecci%C3%B3n+de+Datos+Personales.&ie=UTF-8&oe=UTF-8](https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=SNTAIPPDP+(2016).+Sistema+Nacional+de+transparencia+y+Acceso+a+la+Informaci%C3%B3n+P%C3%ABlica+y+Protecci%C3%B3n+de+Datos+Personales.&ie=UTF-8&oe=UTF-8)

Sol, R. (2012). *El Desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas*

*públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos.*  
FLACSO.

Sosa, J. D. J., (2012). *Gobiernos locales y desarrollo territorial en México.* Frontera Norte, 24 (47),171-192.

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13623074007>

Stewart, J. y Stoker, G. (eds.) (1989). *The future of local government.* Macmillan.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions governance-internacional. *Social science journal.* 155. (50). 17-28.

Streeck, W.y Schmitter, P. C. (eds). (1985). *Private Interest Government. Beyond Marke and State.* Sage.

Subirats, J. (1991). La administración pública como problema, el análisis de políticas públicas como propuestas. *Documentación administrativa.* (224-225),15-58.

Subirats, J. (2001). El análisis de las políticas públicas. *Gac Sanit.* 15 (3). 259-264.

Subirats, J. (2006). *Carta Estratégica de Lisboa. El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana.* Institut de Govern i Polítiques Públiques Universitat Autònoma de Barcelona.

Suzuki, K. y Avellaneda, C. (2018) New public management and municipal performance: Do NPM reforms boost performance?. *Working paper series y Department of politic Sciences.*  
[https://www.researchgate.net/publication/329881605 New Public Management and Municipal Performance Do NPM Reforms Boost Performance](https://www.researchgate.net/publication/329881605_New_Public_Management_and_Municipal_Performance_Do_NPM_Reforms_Boost_Performance)

- Tamayo, S. M. (1997). El análisis de las políticas públicas, en la nueva administración pública. En: Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.). *La nueva Administración Pública*. Alianza Editorial.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2002). Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México. TEPJF. [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/Evaluacio%CC%81n%20histo%CC%81rica%20de%20las%20instituciones%20.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Evaluacio%CC%81n%20histo%CC%81rica%20de%20las%20instituciones%20.pdf)
- Todd, E. (1992). *La ilusión económica. Sobre el estancamiento de las sociedades desarrolladas*. Taurus.
- Toonen, T. A.J. (2001). The Comparative Dimension of Administrative Reform. En: Peters, G. y Pierre, J. (eds). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Londres, Routledge, 183-201.
- Toonen, T. A.J. (2003a). Administrative Reform: Introduction. En: Peters, G. y Pierre, J. (eds). *Handbook of Public Administration*. Sage. 465-466.
- Toonen, T. A.J. (2003b). Administrative Reform: Analytics. En: Peters, G. y Pierre, J. (eds). *Handbook of Public Administration*. Sage. 467-477.
- Torrens, X. (2015). Gestión Pública Estratégica. En: Caminal, M. y Torrens, X. (2015). *Manual de Ciencia Política*. Tecnos.
- Torrens, X. (2021). Dirección y gestión pública. En Caminal, M. y Torrens, X. (2021) *Manual de Ciencia Política*, pp. 676-714. Tecnos.
- Torrens, X. (2023, en prensa). *Políticas de impacto*. Tecnos.

Transparencia internacional (2014-2017). *El índice de percepción de la corrupción 2021 revela que los niveles de corrupción se han estancado en los últimos diez años, en medio de un entorno de abusos a los derechos humanos y deterioro de la democracia.*

<https://www.transparency.org/es/press/2021-corruption-perceptions-index-press-release>

Turnpenny, J.R., Jordan, A.J. et al. (2015). Las herramientas para la formulación de políticas: una introducción. En: E. Villarreal (2019). *Instrumentos de políticas públicas*. Siglo XXI.

Ugalde, L. (2011). Rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales. En Sosa, J. (compilador). *Transparencia y rendición de cuentas*, 131-168. Siglo XXI - BBAPdf.

Unión Iberoamericana de municipalistas. (2001).

<https://www.uimunicipalistas.org>

Vargas, J. G. (2002): Preponderancia del papel del gobierno local en la negociación de un nuevo contrato social. *Revista Latina de Comunicación Social*, 52.

<https://www.redalyc.org/pdf/819/81952513.pdf>

Vallès, J. M. (2003). *Ciencia Política, una introducción*. Ariel.

Van de Walle, S. y Hammerschmid, G. (2011). The Impact of the New Public Management: Challenges for Coordination and Cohesion in European Public Sectors. *Halduskultuur - Cultura administrativa*, 12 (2), 190-209.

[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1958168](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1958168)

Van Meter, D. S. y Van Horn, C. E. (1975). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En: Aguilar Villanueva, L. F. (Coord.). *La implementación de las políticas*. Tercera edición. Porrúa.

Vázquez, R. (2006). Weber y su concepción de la democracia posible. *Andamios*. 3 (5), 213-236.

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62830510>

Villacampa, F. (2017). *La legislación europea ante el fenómeno terrorista yihadista*. Universidad Abad Oliba CEU.

Villarreal, M.T. (S/A). *Participación ciudadana y políticas públicas*, Décimo Certamen de Ensayo Político.

[https://www.ceenl.mx/educacion/certamen\\_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf](https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf)

Villoria M. M. (2004). *Democracia y territorio en España. Rasgos y retos del gobierno multinivel español*. Circunstancia. (4).

[http://www.ortegaygasset.edu/contenidos.asp?id\\_d=374](http://www.ortegaygasset.edu/contenidos.asp?id_d=374)

Warren, R.L., Burgunder, A.F., Newton, J.W. y Rose, S.M. (1975). The interaction of community decision organizations: some conceptual considerations and empirical findings. En: Negandhi, R. (Negandhi, A.R. (ed). *Interorganization Theory*. University Press, Kansas City.

Wildavsky, A. (1980). The self evaluating organization. En: Nachmias, D. *The Practice of Policy Evaluation*. St. Marin's Press.

Wilson, J.Q. (1973). *Political Organizations*. Sage, Beverly Hills, Cal.

Wilson, J. Q. (1980). *The Politics of Regulation*. Basic Books.

Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy*. Basic Books.

Wilson, J. Q. (1995). *Political organization*. Princeton University Press.

Workman, S., Jones, B.D et al. (2018). *El proceso de la información y las dinámicas de la política pública*. En: Arámbula, H.R. (2021). *Políticas públicas: perspectivas para el análisis y el diseño*. Siglo XXI.

Wright, D.S. (1983). Managing the intergovernmental scene: the changing dramas of federalism, intergovernmental relations and intergovernmental management. En: Eddy, W.B. (ed). *Handbook of organization management*. Marcel Dekker.

Young, O. (1972). *Sistemas de Ciencia Política*. México. FCE.

Ziccardi, A. (1995). *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Instituto de investigaciones sociales. UNAM.

Zimmerman, H. (1999). Experiences with German Fiscal Federalism: how to preserve the decentral content. En: A. Fossati y G. Panella (eds.). *Fiscal Federalism in the European Union*. Routledge, 131-161.

# ANEXOS



## ANEXOS

### Anexo 1: Consentimiento informado

#### CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente entrevista se realiza en el marco de la investigación del Sr. Rafael Guzmán Torres.

A continuación, se expone cuál es el objeto de la investigación y el procedimiento.

El objeto de la investigación:

Hasta el momento no se han encontrado investigaciones cuyo desarrollo incorpore los marcos de análisis de las Políticas Públicas, la Gobernanza y la Nueva Gestión Pública simultáneamente, para comprender si estos ejes teóricos se han implementado o considerado al momento de elaborar las políticas públicas y así impactar en el ámbito ciudadano. Lo más cercano a este tipo de investigaciones son aquellas en donde el objeto de estudio se analiza a la luz de alguna de estas tres teorías, pero están orientadas al conocimiento, sociológico, jurídico y filosófico, pero no desde la Ciencia política.

Por ello la pertinencia de ésta investigación recae en conocer si en la aplicación y desarrollo de las Políticas de Transparencia y Seguridad pública del Ayuntamiento de Puebla, se implementó alguno de los enfoques teóricos revisados: la tipología de Políticas Públicas de Lowi y Wilson; Gobernanza de Kooiman; o las Cinco Estrategias para reinención del gobierno de Osborne y Plastrik

Procedimiento:

1. La investigación en confines académicos

2. La entrevista tendrá una duración de 60-90 minutos
3. Su participación es voluntaria, puede decidir retirarse de la entrevista en cualquier momento.
4. Existe el compromiso de informarle sobre los eventos de la investigación y los resultados.
5. Los resultados de la entrevista serán analizados en la investigación con el compromiso de respetar el anonimato, si así lo decide, del informante.

He leído la información proporcionada anteriormente en relación con la investigación del Sr. Guzmán Torres y declaro que estoy de acuerdo en participar de forma voluntaria y no anónima

Participante

Firma

Nombre investigador

Firma

He leído la información proporcionada anteriormente en relación con la investigación del Sr. Guzmán Torres y declaro que estoy de acuerdo en participar de forma voluntaria y anónima

Participante

Firma

Nombre investigador

Firma



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

## Anexo 2: cuestionario de encuesta

### Rubro: Transparencia.

PREGUNTA	RESPUESTA
1. ¿Para ti, qué es transparencia?	
2. En orden de prioridades gubernamentales, para ti la transparencia ¿qué lugar debería ocupar en los gobiernos?	
3. ¿Considera que existe confiabilidad en la información que proporciona la administración pública?	
4. Durante su gestión, ¿Cuáles fueron los principales ejes de la política de transparencia en el Ayuntamiento de Puebla?	
5. Menciona algún programa o proyecto implementado por la coordinación general de transparencia cuando tú eras titular y ¿cuáles fueron sus principales logros o fortalezas que se alcanzaron con ese proyecto?	
6. De acuerdo a tu percepción, ¿Cómo consideras que perciben los funcionarios públicos el tema de la transparencia?	
7. ¿Qué tipo de procedimientos, metodologías, mecanismos o herramientas crees que se utilizaron en tu gestión para catapultar a Puebla como un referente nacional?	
8. Durante su gestión ¿De qué manera se vinculó a la ciudadanía para consolidar la política de transparencia en el Ayuntamiento de Puebla?	
9. ¿Qué piensas de la gobernanza y porque considera que fue un eslabón en el discurso para consolidar la política de transparencia en el Ayuntamiento?	
10. ¿Consideras indispensable incluir en el tema de diseño de política pública el tema de transparencia?	
11. ¿Qué tan fácil resulta para un ciudadano acceder a la información pública?	

12. ¿Por qué considera usted que está organizada así la información en el portal de transparencia? ¿Consideras que debería de haber algún cambio?	
13. ¿Cuál es la tarea pendiente en materia de transparencia para el Ayuntamiento de Puebla?	

14. Hasta que grado considera que la transparencia contribuye.

	1 Nada	2 Poco	3 Suficiente	4 Bastante	5 Mucho
Acercar la administración a los ciudadanos					
Mejorar la confianza en las instituciones					
Proporcionar información para ayudar a decidir el voto en las elecciones					
Mejorar la eficacia de las administraciones públicas					
Luchar contra la corrupción					
Mejorar la calidad de los servicios público					
Posibilitar la Participación ciudadana					
Obligar a gobiernos y administraciones a rendir cuentas.					



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

**Rubro: Seguridad Pública.**

PREGUNTA	RESPUESTA
1. ¿Qué debemos entender por seguridad pública?	
2. La seguridad pública para los gobiernos municipales ¿En qué lugar debe de ocupar y cuál debería de ser el tema prioritario en esta materia?	
3. ¿Qué valores debe de tener en este caso la seguridad pública?	
4. ¿Cuál debería ser el objetivo de la secretaría de seguridad pública?	
5. En tú qué hacer como funcionario público ¿has participado en el diseño de un programa o proyecto de seguridad pública?	
6. ¿Notas alguna diferencia o distinción entre el diseño y la ejecución de las políticas públicas, programas o proyectos de seguridad pública?	
7. Mencionar 3 cosas que brinden confiabilidad en los procesos que ejecuta la policía municipal.	
8. Menciona 3 factores que podrían no generar confiabilidad en los procesos que llevan a cabo las policías municipales	
9. ¿Tú conoces 3 estrategias o herramientas que podrían implementarse para tener una mejor gestión y obtener mejores resultados?	
10. ¿Conoces cómo funciona el sistema de profesionalización de los elementos policiacos?	
11. ¿Conoces algún tipo de estímulo que reciben los policías por su desempeño de que tipo?	o
12. ¿Dentro de este sistema de profesionalización hay talleres o cursos para mejorar su desempeño? ¿Podrías mencionar algún taller o algo de capacitación que se les dé?	
13. ¿Qué piensas de la gobernanza y su impacto en las acciones de la policía municipal?	

14. ¿Qué es este vicio escrituración se lleva a cabo para curar la sociedad con la policía municipal?	
15. ¿Cuáles son las directrices del programa de proximidad o los elementos que la integran factores?	
16. ¿Cómo funcionan los consejos sectoriales de seguridad y cuál es su labor?	
17. El programa el que de hecho se implementó en el 2011 que era el programa de atención de violencia intrafamiliar, no sé si nos puedas explicar un poco de él:	
18. ¿Conoces cuál fue el objetivo bueno el color o el colono alerta que ha cambiado?	
19. ¿Qué opinas de los comités de participación ciudadana en especial del comité de participación ciudadana de seguridad pública?	
20. De los programas y proyectos mencionados, ¿quién consideras que asume los costos y los beneficios de estos programas?	
21. Durante la gestión este 2011-14 ¿Cuáles fueron ejes de seguridad?	
22. ¿Qué tipo de procedimientos metodologías mecanismos o herramientas se utilizaron o se utilizan para construir la base de las políticas programas y proyectos que ejecuta la secretaría de seguridad?	
23. ¿Qué otro tipo de herramientas deberían de incorporarse para el diseño de políticas públicas que no se están incorporando?	
24. ¿Cuál es la tarea pendiente en materia de seguridad pública para el ayuntamiento de Puebla?	

### Anexo 3: Listado de personas entrevistadas

<b>Codigo de entrevista</b>	<b>Cargo en el gobierno local</b>
Directivo Público N.º 1	Funcionario de gobierno local, transparencia.
Directivo Público N.º 2	Funcionario de gobierno local, transparencia.
Directivo Público N.º 3	Funcionario de gobierno local, transparencia.
Directivo Público N.º 4	Funcionario de gobierno local, transparencia.
Directivo Público N.º 5	Funcionario de gobierno local, transparencia.
Directivo Público N.º 6	Funcionario de gobierno local, seguridad pública.
Directivo Público N.º 7	Funcionario de gobierno local, seguridad pública.
Directivo Público N.º 8	Funcionario de gobierno local, seguridad pública.
Directivo Público N.º 9	Funcionario de gobierno local, seguridad pública.

