



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
FACULTAD DE ECONOMÍA VASCO DE QUIROGA
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

Tesis

CONSTRUYENDO GOBERNANZA
INCIDENCIA DE LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL
EL CONSEJO CIUDADANO DE MORELIA, MICHOACÁN 2002 – 2018

Para obtener el grado de

DOCTORA EN CIENCIAS EN DESARROLLO SUSTENTABLE

P R E S E N T A

ANITZEL RAMOS VELÁZQUEZ

Director de tesis

DR. HUGO AMADOR HERRERA TORRES

Morelia, Michoacán de Ocampo, octubre de 2019



Universidad Michoacana de San Nicolás De Hidalgo
Facultad de Economía "Vasco de Quiroga"
División de Estudios de Posgrado

CONSTRUYENDO GOBERNANZA, INCIDENCIA DE LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. EL CONSEJO CIUDADANO DE MORELIA, MICHOACÁN 2002 – 2018

TESIS realizada por **Anitzel Ramos Velázquez**, bajo la asesoría del Comité Tutorial indicado, aprobada por el Jurado Sinodal y aceptada como requisito parcial para la obtención del grado de:

Doctor en Ciencia en Desarrollo Sustentable

COMITÉ TUTORAL	JURADO	NOMBRE	FIRMA
Tutor 1	Presidente	Dr. Hugo Amador Herrera Torres	_____
Tutor 2	Vocal 1	Dra. Rosalía López Paniagua	_____
Tutor 3	Vocal 2	Dr. Manuel Romo del Vivar Mercadillo	_____
Tutor 4	Vocal 3	Dr. Adolfo Lizárraga Gómez	_____
Tutor 5	Vocal 4	Dr. Pablo Manuel Chauca Malásquez	_____

Morelia, Michoacán de Ocampo octubre 2019

CONSTRUYENDO GOBERNANZA

Incidencia de los órganos de participación ciudadana en la gestión pública municipal. El Consejo Ciudadano de Morelia, Michoacán 2002 – 2018.

Objetivo: Esta investigación tiene como objetivo identificar el grado en que contribuye el Consejo Ciudadano de Morelia a la gobernanza analizada desde la gestión pública municipal, a partir de variables como: la representatividad territorial y sectorial; el marco jurídico; la voluntad política; el funcionamiento e integración del consejo; así como el perfil y la experiencia de los consejeros.

Métodos: La investigación se planificó en dos etapas, en la primera se aplicaron tres instrumentos: una encuesta dirigida a consejeros y exconsejeros, un grupo focal con actores clave y entrevistas con expresidentes municipales, regidores y consejeros fundadores. En la segunda fase se sistematiza la información obtenida de los tres instrumentos y se determinan las correlaciones entre las variables a través del coeficiente de correlación de Pearson.

Resultados: La gobernanza obligar a repensar lo político desde los intereses de los ciudadanos a través del espacio público de diálogo ciudadanos-gobierno como es el CCM, se confirma la hipótesis sobre el CCM que ha logrado transitar en diferente medida y a diferente ritmo a ser un órgano de participación ciudadana con incidencia en la gestión pública municipal, aún hay un largo trecho por recorrer de ahí que la adopción de las recomendaciones aquí vertidas permitirá tener una mayor incidencia en la gestión pública municipal, el desarrollo sustentable y la gobernanza.

Palabras clave: Gobernanza, Participación Ciudadana, gestión pública municipal, órganos de participación ciudadana, construcción de ciudadanía.

BUILDING GOVERNANCE

Incidence of citizen participation council in municipal public management. The Citizen Council of Morelia, Michoacán 2002-2018.

Objective: This research aims to identify the degree in which the Citizen Council of Morelia contributes to the governance analyzed from municipal public management, based on variables such as: territorial and sectoral representativeness; the legal framework; the political will; the functioning and integration of the council; as well as the profile and experience of the counselors.

Methods: The investigation was planned in two stages, in the first one three instruments were applied: a survey aimed at counselors and former advisers, a focus group with key actors and interviews with municipal ex-presidents, regidores and founding councilors. In the second phase, the information obtained from the three instruments is systematized and the correlations between the variables are determined through the Pearson correlation coefficient.

Results: Governance forces to rethink the political from the interests of citizens through the public space of citizen-government dialogue such as the CCM, confirms the hypothesis about the CCM that has managed to move to a different extent and at a different pace to be a Citizen participation body with an impact on municipal public management, there is still a long way to go, hence the adoption of the recommendations will allow a greater impact on municipal public management, sustainable development and governance.

Keywords: Governance, Citizen Participation, municipal public management, citizen participation councils, citizenship building.

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO PRIMERO FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN	12
1.1 Planteamiento del problema	
1.2 Preguntas, hipótesis y objetivos de la investigación	
1.3 Importancia y justificación de la investigación	
1.4 Identificación y operacionalización de las variables	
1.5 Estructura de la tesis	
1.6 Matriz de congruencia metodológica	
CAPÍTULO SEGUNDO GOBERNANZA Y DESARROLLO SUSTENTABLE RESIGNIFICANDO LOS GOBIERNOS Y LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	26
2.1 GOBERNANZA Y DESARROLLO SUSTENTABLE	27
2.1.1 El enfoque de la Gobernanza, una nueva forma de gobernar	
2.1.2 El espacio público, nuestro espacio común	
2.1.3 Desarrollo Sustentable	
2.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA	55
2.2.1 La Participación ciudadana en la toma de decisiones públicas	
2.2.2 La Gestión Pública	
2.3 AGENDA Y POLÍTICAS PÚBLICAS	64
2.3.1 Agenda pública	
2.3.2 Políticas públicas	
CAPÍTULO TERCERO MUNICIPIO Y GOBIERNOS MUNICIPALES UNA VISIÓN DE SU TRANSFORMACIÓN Y ALCANCES	74
3.1. EL NUEVO FEDERALISMO MEXICANO, EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO	75
3.1.1. Los Municipios en contexto	
3.1.2. Evolución del Municipio en México	
3.2 PANORAMA DEL GOBIERNO MUNICIPAL	81

3.2.1. Aspectos críticos de los gobiernos municipales	
3.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	95
3.3.1. Marco Jurídico Municipal	
CAPÍTULO CUARTO	
ORGANOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA	111
CONSTRUCCIÓN DE GOBERNANZA	
EL APOORTE DEL CONSEJO CIUDADANO DE MORELIA	
4.1. LA CIUDADANIA Y SU CONSTRUCCIÓN	112
4.2. DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA	117
4.3. EL CONSEJO CIUDADANO DE MORELIA Y SU APOORTE A LA GOBERNANZA	123
CAPÍTULO QUINTO	
METODOLOGÍA	141
5.1 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	142
5.1.1. LA ENCUESTA	148
Características de la muestra	
Cuestionario	
5.1.2. EL GRUPO FOCAL	154
Cuestionario	
Planificación	
Participantes	
Conducción del grupo focal	
Análisis de resultados	
5.1.3. LAS ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADA	162
Guion de la entrevista	
CAPÍTULO SEXTO	
RESULTADOS	167
6.1. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE VARIABLES	170
6.1.1. Incidencia del Consejo Ciudadano en la Gestión Pública Municipal	
6.1.2. Representatividad Territorial y Sectorial	
6.1.3. Marco Jurídico	
6.1.4. Voluntad Política	
6.1.5. Funcionamiento e integración del Consejo Ciudadano	

- 6.1.6. Perfil y experiencia del consejero
- 6.1.7. Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	254
BIBLIOGRAFÍA	261
RELACIÓN DE CUADROS	271
RELACIÓN DE GRÁFICAS	273
ANEXOS	274

INTRODUCCIÓN

La democracia *per se* no genera credibilidad ni confianza de la ciudadanía hacia sus gobiernos, ha sido incapaz de proveer representación y atención a la diversa problemática de la sociedad, es por ello necesario la incorporación de sus ciudadanos en la gestión pública, de manera que desde la perspectiva de la democracia participativa se transforme la relación gobernante–gobernado hacia una gobernanza donde la ciudadanía verdaderamente incida en la gestión pública.

De acuerdo con datos de Latinobarómetro 2018 “el principal problema de las democracias en América Latina es el deterioro de las élites, la corrupción y la desconfianza ciudadana en las instituciones de la democracia” (Lagos, citada por Cantú, 2018), el informe señala que en Latinoamérica tanto el apoyo como la satisfacción con la democracia se encuentran en su nivel más bajo históricamente. México es el cuarto país con menor apoyo a la democracia, únicamente el 16% de los ciudadanos se encuentra satisfecho con la democracia, el 88% de los mexicanos considera que el país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio; esta proporción es únicamente dos puntos menor que el 90% del año pasado y 11 puntos arriba del promedio latinoamericano de 79%. En México solamente el 9% considera que se gobierna por el bien de todo el pueblo.

Con estos datos se demuestra un alejamiento de la política, de no identificación con los partidos políticos, de disminución en las votaciones por partido y en el ejercicio del derecho al voto son “ciudadanos más bien desencantados y frustrados”. Las actitudes y comportamientos de la población de América Latina en general no son propicios para el combate a la corrupción, hay mucha tolerancia y aceptación de la corrupción como instrumento para lograr objetivos, por lo que es indispensable para ello que el discurso público combata la corrupción.

Mercado & Gallegos, retoma autores tales como Robert Merton, Talcott Parsons, Robert Dahl y puntualiza que la política y la democracia como forma de gobierno

deben cumplir principios y procedimientos, de manera tal que su fin último sea el de atender a la sociedad, de ahí que para que exista una democracia sostenible y legítima, ésta debe cumplir ciertos criterios: La participación efectiva, la igualdad política, el entendimiento ilustrado, el control de la agenda por parte de los ciudadanos e inclusión (Mercado, A. & Gallegos, N. 2008). Derivado de la falta de cumplimiento de los criterios anteriores, surge el interés por revisar la importancia pesos y contrapesos en un gobierno y la relevancia de contar con órganos ciudadanos donde participen y estén representados todos los grupos de interés y a partir de ello se genere una agenda política para la gobernabilidad democrática, lo anterior a partir de la redefinición del esquema de relaciones entre Estado-mercado-sociedad civil y la refuncionalización de los mecanismos de representación, entre otros (Camou, 2015).

Por ello en un Estado contemporáneo¹ existen límites entre el Estado y la sociedad, aunque con interdependencias puesto que es imposible pensar que un actor aislado ya sea gubernamental o privado, tenga el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados (Kooiman, 2005). Asimismo, el elemento político de la sustentabilidad quedará sujeto a la democratización de las decisiones y la construcción de ciudadanía, en el sentido que Leff señala sobre la construcción de una democracia directa sustentada en la participación ciudadana sobre aquellos asuntos de interés de la comunidad (Leff, 2002), de ahí se parte a que las decisiones políticas sustentables construidas con la participación de los ciudadanos a su vez democratice al propio Estado mediante un control ciudadano, que deviene en una adecuada toma de decisiones, legitimidad y gobernabilidad de una sociedad.

En este sentido, los gobiernos municipales han jugado un papel indiscutible en el desarrollo, en la gobernabilidad y la democracia, para ello es deseable buscar construir prácticas democráticas sólidas en el espacio público municipal, como podría llegar a ser el caso del Consejo Ciudadano de Morelia que sea un elemento

¹ Entendiendo que el Estado comprende tres poderes el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

de cogobierno e impulse políticas públicas con una orientación hacia objetivos de interés y beneficio público.

Cabe mencionar que el interés público no siempre es un elemento presente, pues en los espacios de toma de decisión no se encuentran representados todos los sectores de la sociedad. La forma idónea de participar democráticamente en la toma de decisiones será a través del binomio ciudadanía-gobierno trabajando de manera conjunta en la gestión pública municipal entendiendo los nuevos roles de la ciudadanía y del gobierno en torno a la gobernanza.

Si bien el término “gobernanza” ha tenido varios significados distintos, su uso actual no es sinónimo de gobierno, lejos de ello, hablar de gobernanza implica una resignificación de gobierno, es decir, un nuevo proceso de gobierno o un cambio en la condición *de* la norma establecida o el nuevo método con el que se gobierna la sociedad, de ahí que la participación de los ciudadanos sea una alternativa que cada día esté cobrando importancia, en virtud de que es desde la ciudadanía que se hace posible un control sobre el gobierno, participando ya sea como usuarios o como parte del gobierno, creando de este modo una Administración Pública Postmoderna con grupos de expertos, legisladores, analistas de políticas, administradores públicos, ciudadanos interesados, conocedores de procesos, incluso personas con cargos electos que participan juntos para planear sobre cuáles es el siguiente paso a seguir (Rhodes, 2005), todo ello implicará la incorporación de nuevos actores y necesariamente un empoderamiento ciudadano².

² Un ejemplo de funcionamiento desde las organizaciones no gubernamentales en el Reino Unido son los *quangos*² que funcionan como parte de la gobernanza, sin embargo, la rendición de cuentas sigue siendo el gran reto, algunos autores señalan que los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas se han reemplazado por diferentes procesos de control como la participación de los interesados (*stakeholderism*), y dicha participación como instrumento sólo está disponible para los interesados. También existen otras experiencias en estados de Europa occidental, las organizaciones de voluntarios han ejercido una fuerte presión en los procesos de elaboración de políticas públicas, fungiendo como mediadores entre el Estado y la Sociedad, impulsando un interés en construir modelos de cooperación entre el Estado y los intereses de la sociedad civil organizada, ejemplo de ello son los países escandinavos que han generado las condiciones de una mayor cooperación local entre las autoridades y las asociaciones voluntarias de prestación de servicios públicos. En el gobierno de los Estados Unidos utilizaba al sector privado para ayudar a elaborar e implementar las políticas públicas.

Existen diversos enfoques sobre la gestión pública, encontramos por un lado aquel con una denotación gerencial o administrativa que incorpora elementos institucionales y políticos de la acción del gobierno acompañada de cambios en la gobernación (Aguilar, 2006), esta perspectiva va en general orientadas a que los tomadores de decisiones decidan de manera unilateral el no atender las demandas de la sociedad y cumplir metas estratégicas atendiendo a otros intereses que no son los de la ciudadanía (Hood citado por Aguilar, 2006). Otras visiones versan sobre la política pública y el papel del Estado en su acepción más amplia, así como sobre la importancia en el funcionamiento del sector público y las instituciones para conducir y enfrentar los asuntos de interés público (CEPAL, 2014).

Más allá de estas posiciones es necesario acotar que los procesos de gobierno no deben tratarse como gestión de empresas, no se trata de mecanismos de mercado, partiendo de ello me adscribo mayormente a los planteamientos de autores que los entienden como nuevas formas y mecanismos de construir y atender las demandas ciudadanas, autores como Cabrero (2006, 2010) y Arellano (2005) sostienen que la gestión pública es adecuada si sostiene de manera equilibrada eficiencia, efectividad, legitimidad. También instan a que es menester analizar los resultados de la propia gestión pública desde diferentes contextos organizacionales, morales, administrativas, éticas y sobre todo la justicia y la equidad, puesto que no se trata de una receta que se adapta a cualquier contexto. Así mismo, refuerza la posición activa de los ciudadanos y ciudadanas como miembros de sus comunidades, permite la expresión y defensa de sus intereses, el aprovechamiento de sus experiencias y la potenciación de sus capacidades, contribuyendo de esta manera a mejorar la calidad de vida de la población³.

³ Carta Iberoamericana para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

CAPÍTULO PRIMERO

FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Planteamiento del problema

Ante la falta de respuestas adecuadas y sostenibles a diversos problemas (ambientales, económicos y sociales) es necesario un enfoque alternativo para la adecuada atención a dicha problemática donde sea posible una nueva forma de interrelacionarse tanto por parte de los gobiernos como de sus ciudadanos, esta perspectiva es la gobernanza, donde los diversos actores sociales logran una coordinación, cooperación y colaboración entre ellos en un esquema horizontal de toma de decisiones. Es decir, frente a las formas verticales de operar el proceso político -unipersonal, panóptica y centralizada de atender la gestión de los asuntos públicos, a través de la vigilancia, el control y el castigo de los ciudadanos, se avance a una relación más orgánica entre el Gobierno-Ciudadano que se forma para el tratamiento de las demandas ciudadanas.

Así la gobernanza entendida como el “conjunto de valores, instituciones, normas, así como al conjunto de conocimientos y tecnologías que orientan, enmarcan y fundamentan las decisiones que el gobierno y la sociedad elaboran y toman para atender los asuntos públicos que importan y son decisiones para producir el orden social preferido y constitucionalmente establecido”, debe cumplir ciertos criterios como son la búsqueda del interés público, resultados sociales, una buena relación costo-eficiencia, sostenibilidad de las políticas, respeto a la legalidad, trato justo y equitativo, un punto muy importante es la adopción democrática de las decisiones y la participación de ciudadanos e interesados (Aguilar, 2015).

En este contexto el nuevo debate se centra en el papel de los ciudadanos y del propio gobierno, puesto que para lograr avanzar se requiere de una coincidencia de voluntades, con una mayor cooperación e interacción entre todos los actores sociales y democratización de las decisiones y del propio quehacer público. En este orden de ideas la gobernanza implica una nueva forma en que se gobierna la sociedad, con la participación de los ciudadanos en la construcción de una agenda

pública, así como posteriormente su incidencia en las decisiones públicas que genera una mayor credibilidad y confianza de la ciudadanía en sus gobiernos.

Es importante destacar que para la existencia de gobernanza la participación ciudadana es un requisito imprescindible, es por ello que la construcción y/o consolidación de los espacios públicos y mecanismos de participación ciudadana, resultan tan pertinentes para poder valorar si se está logrando tener una verdadera incidencia en la vida pública y un empoderamiento de la sociedad. Esta participación de la ciudadanía en el espacio público para la búsqueda de la gobernanza resulta particularmente viable desde los gobiernos municipales debido a que se tiene una mayor cercanía con sus ciudadanos, con el objeto de democratizar las acciones de gobierno, que son el fundamento político de la sustentabilidad.

En este orden de ideas, la participación ciudadana entendida como “todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público” (Parés, citado por Jiménez-Romera, 2016), conlleva la incidencia de los ciudadanos en la solución de diversas problemáticas de la esfera pública, asimismo modera al poder y toma parte en las decisiones públicas. De aquí la importancia de analizar el espacio público como el espacio de todos que permite entender y dar respuesta a los ciudadanos y que sean capaces de ser corresponsables de sus propios proyectos de desarrollo desde lo local, además de los proyectos en la definición de sus gobiernos y su fiscalización (Chauca & López, 2008).

Estos planteamientos, no utópicos tienen experiencias que han sido exitosas a nivel internacional, los gobiernos municipales han desempeñado un papel preponderante en el desarrollo y en la construcción de políticas públicas, pues es desde el municipio el primer contacto con la sociedad, la consolidación de prácticas democráticas y la construcción de gobernanza. Para ello podemos citar el caso de Alcobendas en España, donde los mecanismos de participación ciudadana son una política sobresaliente del gobierno municipal, pero también es de resaltar que coexiste gracias a una sociedad empoderada y participativa. Cabe mencionar que

en este caso se cuenta con una estructura administrativa, cultura política cívica y estatus socioeconómico, factores que influyen en el éxito de la participación ciudadana como sobresaliente⁴ (Ramírez, 2012).

Los gobiernos locales municipales son el espacio por excelencia para gobernar democráticamente, es decir, con la ciudadanía, y construir la legitimidad y la eficacia tan anheladas, para impulsar el aprendizaje y desarrollo de las capacidades asociadas a la gobernanza, cuya clave está en saber organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia. Y para la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes (Ramos y López-Paniagua, 2017).

Otros ejemplos que han demostrado tener una incidencia en la gestión pública en América Latina, podemos citar el caso de la presupuestación democrática participativa, en Porto Alegre, Brasil. Boaventura de Sousa Santos señala que “la presupuestación participativa es una magnífica manera de promocionar la participación del ciudadano en cuanto a decisiones relacionadas con la justicia distributiva, efectividad de decisión y la responsabilidad del Ejecutivo municipal y los delegados elegidos por sus comunidades” es de destacar que existen más de 30 ciudades que han adoptado este sistema y son foco de interés para organismos internacionales (Santos, 1998). México a raíz de las reformas constitucionales del 1999 los gobiernos municipales han repuntado en sus atribuciones. Si bien siguen siendo escasos hay ejemplos de experiencias en participación ciudadana como son los Consejos ciudadanos, contralorías sociales, entre otros.

⁴ En el estudio del Ayuntamiento de Alcobendas, Provincia de Madrid, la capacidad subjetiva del ciudadano se mide con dos indicadores: niveles de educación y aptitudes necesarias para participar, donde se encontró que el nivel educativo influye en la participación ciudadana, asimismo sobre las aptitudes necesarias para participar el estudio señala que sí tienen la capacidad cívica participativa, así como el estatus socioeconómico.

Los consejos ciudadanos están posicionándose como instrumentos de participación ciudadana muy utilizados en muchos países para formalizar la intervención de actores no gubernamentales en la gestión pública (Villareal, 2014). En México hay una tendencia hacia la institucionalización de este tipo de órganos de participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno -federal, estatal y municipal- que atienden diversas temáticas, quienes lo conforman provienen de diferentes orígenes y se encuentra distintos niveles de incidencia en la toma de decisiones del quehacer gubernamental, sin embargo también es posible encontrar diversos conflictos al interior de los mismos, como puede ser una baja representatividad, o un marco jurídico débil, o que existe una poca participación o perfiles de los integrantes que no necesariamente son los mejores, también corren el riesgo de llegar a pervertir el espacio público (Hevia, 2011; Ziccardi 1995, 1998; Ward, 1998).

El Consejo Ciudadano de Morelia (CCM), se constituye el 28 de junio de 1984, es uno de los organismos de participación ciudadana pioneros en el país, conformado por 168 consejeros y consejeras habitantes del municipio de Morelia⁵, quienes constituyeron un grupo de ciudadanos que aporta opiniones al Ayuntamiento de Morelia. De acuerdo con su Reglamento el CCM, es un órgano de investigación, consulta y colaboración ciudadana, para la atención de asuntos de interés público y apoyar a la administración municipal. Desarrolla actividades de sustento social, para contribuir al cumplimiento de los planes y programas del Municipio de Morelia⁶.

Asimismo, está facultado para realizar las actividades necesarias a fin de cumplir con sus fines y coadyuvar a realizar los acuerdos emitidos por el Ayuntamiento, para el logro de estas facultades está integrado por 12 comisiones: Ciudad Limpia y Saludable; Crecimiento Urbano; Cuidado del Agua; Deporte y Esparcimiento; Desarrollo Rural; Fomento Económico; Medio Ambiente; Movilidad y Tránsito; Planeación y Proyectos; Seguridad Pública y Régimen Jurídico; Turismo y Cultura.

⁵ El reglamento señala que deben ser ciudadanos de una destacada capacidad profesional o experiencia, excelente reputación y con una actitud solidaria hacia la comunidad.

⁶ A lo largo de su vida pública el CCM ha tenido varias modificaciones en cuanto a su reglamentación, alcances, atribuciones, integración, etc. que se revisan en el capítulo cuarto.

Entre las facultades del consejo se encuentra constituirse en foro de análisis de problemas municipales, a fin de que sus conclusiones y recomendaciones puedan servir a la autoridad municipal, y la de ser auxiliar del Ayuntamiento en el ejercicio de sus funciones.

En este contexto, el Consejo Ciudadano puede llegar a tener una incidencia significativa en la gestión pública municipal, coadyuvando en la toma de decisiones de los asuntos de la ciudad y coadyuvando con ello a la construcción de gobernanza, estas acciones serán relevantes siempre y cuando éstas se realicen desde una visión plural, participativa, e incluyente, de ahí la pertinencia de analizar cómo y en qué grado ha logrado influir el Consejo Ciudadano de Morelia en los procesos de gobierno municipal e impactando en la calidad de vida de la sociedad moreliana.

1.2 Preguntas, hipótesis y objetivos de la investigación

Por lo anterior, la siguiente pregunta general de la presente investigación es:

¿Cuáles son los aspectos que han contribuido para que el Consejo Ciudadano de Morelia CCM incida de manera significativa en la gestión pública municipal y construya gobernanza?

Asimismo, las preguntas particulares son:

- ¿Cómo influyó la representatividad territorial y sectorial en la incidencia del Consejo Ciudadano de Morelia?
- ¿En qué medida el marco jurídico ha contribuido a que las recomendaciones y opiniones ciudadanas incidan en la gestión pública municipal?
- ¿En qué medida existe la voluntad política del presidente municipal en funciones para involucrar a la ciudadanía en las políticas de gobierno?
- ¿En qué medida el funcionamiento e integración del Consejo Ciudadano de Morelia impacta en la gestión pública municipal?

- ¿Qué tanto influye el perfil y la experiencia de los consejeros ciudadanos para emitir opiniones y recomendaciones que incidan en la gestión pública municipal y se consolide la gobernanza?

Con base en las preguntas de investigación, se formularon las hipótesis respectivas:

El Consejo Ciudadano de Morelia tiene una incidencia poco significativa en la gestión pública municipal, en virtud de no tener la suficiente y adecuada representatividad territorial ni sectorial; un marco jurídico endeble; no todos los consejeros cuentan con el perfil y/o experiencia idónea, aunado a la baja voluntad política del presidente municipal, por lo que su aportación a la construcción de gobernanza es baja.

Particulares:

- La representatividad territorial y sectorial tiene una relación directa con la incidencia en la gestión pública.
- Un débil marco jurídico no facilita la incidencia del Consejo Ciudadano en las recomendaciones y opiniones hacia el Gobierno Municipal.
- La voluntad política del presidente municipal tiene un alto grado de relación respecto a la incorporación de la visión ciudadana en la gestión pública municipal y lograr una mayor incidencia del CCM.
- El endeble funcionamiento e integración del CCM le ha dificultado tener una mayor incidencia en la gestión pública y la gobernanza.
- No todos los consejeros ciudadanos cuentan con el perfil académico y/o experiencia necesaria en la comisión en que se desempeñan para emitir opiniones y/o recomendaciones que incidan en la gestión pública municipal y se consolide la gobernanza.

Los objetivos de la presente investigación son:

General

Identificar el grado en que contribuye el Consejo Ciudadano de Morelia en la gestión pública municipal para construir la gobernanza.

Específicos:

- Definir en qué medida la representatividad territorial y sectorial influye en el desempeño del Consejo Ciudadano de Morelia.
- Interpretar en qué grado el marco jurídico permite la incidencia de las recomendaciones y opiniones del órgano ciudadano en la gestión pública municipal.
- Explicar en qué grado se hace patente la voluntad política del presidente municipal para la inclusión de recomendaciones del CCM como políticas de gobierno.
- Analizar el funcionamiento e integración del consejo ciudadano y su incidencia en la gestión pública.
- Interpretar el grado en el que el perfil y la experiencia de los consejeros -en el área que se desempeña- para emitir opiniones y recomendaciones logran incidir en la gestión pública y la gobernanza.

No es posible hablar de una democracia sustentable si no se cuenta con la participación de sus integrantes en los diferentes procesos de toma de decisiones en los asuntos públicos, es decir, en los problemas que atañen a todos los actores en una comunidad, de esta manera la gobernanza como un nuevo modo de dirección y gestión de la sociedad trae consigo la urgencia de la participación ciudadana en la gestión pública municipal, haciendo cada día más común la emergencia de órganos de participación ciudadana como es el caso de los consejos ciudadanos.

1.2 Importancia y justificación de la investigación

Por ello la justificación de la investigación se puede fundamentar en cuatro aspectos: relevancia social, valor práctico, valor teórico y valor metodológico.

En primer lugar, la relevancia social, se funda en que este tipo de órganos ciudadanos pueden incidir en la consolidación de la democracia y fomentar nuevas formas de colaboración gobierno-sociedad en la toma de decisiones de la gestión pública -particularmente desde los gobiernos municipales-, de manera que se brinde un acompañamiento público a las decisiones de gobierno, de manera consensada, a partir de redes de actores políticos y sociales para promover verdaderas políticas públicas, abiertas y deliberativas.

En segundo lugar, el valor práctico radica en conocer el proceso de decisión del gobierno y la base para la toma de decisiones se hace a partir de las necesidades ciudadanas, reconocer la importancia del espacio público y la incidencia de los órganos de participación ciudadana en la vida pública municipal como base en la construcción de la gobernanza. Asimismo, estudiar la importancia que tiene el papel de la vinculación entre los órganos de participación ciudadana (CCM) y los gobiernos municipales para responder a las urgentes necesidades actuales donde se incide en la gobernabilidad, el desarrollo y la democracia, también será relevante entender la injerencia gubernamental en estos espacios y que pueden llegar a ser cooptados truncando experiencias previas.

De lo anterior la importancia de fortalecerlos, a través de instrumentos metodológicos que nos permitan evaluar el impacto de las variables. Derivado de los resultados de esta investigación a partir de la correlación de las variables se da cuenta de la incidencia del consejo ciudadano de Morelia en la gestión municipal y para dar a conocer los resultados en torno a los integrantes de la Red Nacional de Consejeros Ciudadanos de manera que los resultados sirvan de apoyo para impulsar estrategias de incidencia.

- Conocer la correlación de variables en torno a la incidencia del Consejo Ciudadano en la gestión pública municipal.
- Retroalimentación al Consejo Ciudadano para su mejoramiento.
- Diseño y evaluación de políticas públicas municipales.

En cuanto al aspecto teórico se justifica porque existen pocos estudios sobre los órganos de participación ciudadana en Michoacán y en particular respecto al CCM, de esto se desprende que contribuya a los estudios latinoamericanos para entender el impacto, la influencia y modalidades de la Gobernanza en los gobiernos municipales.

En cuarto lugar, metodológicamente resulta relevante porque se aplica la investigación tradicional a un estudio correlacional – explicativo, buscando conocer el grado de incidencia del Consejo Ciudadano de Morelia en la gestión municipal a partir de las relaciones de causa y efecto a través de diferentes métodos estadísticos.

Se hace necesario investigar y sistematizar un mayor número de experiencias, para conocer sobre el papel de los distintos actores políticos y qué sucede con la función pública municipal, cómo se alinea la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas -programas y políticas municipales-, existiendo o no los canales institucionales para su participación, es por ello que los órganos ciudadanos pueden incidir en la consolidación de la democracia y fomentar nuevas instituciones para la acción pública local.

1.4 Identificación y operacionalización de las variables de investigación

La investigación es de tipo correlacional – explicativa, se trata de una investigación de diagnóstico, y tiene como propósito analizar la relación que existe entre dos o más variables en un contexto en particular, midiendo el grado de asociación entre ellas para su posterior medición y análisis. La utilidad radica en determinar cómo es el comportamiento de una variable al conocer el comportamiento de otras variables relacionadas, es decir se puede predecir y explicar. Pero más allá de la descripción se centra en explicar por qué ocurre un determinado fenómeno y en qué condiciones se manifiesta, o porqué se relacionan las variables. Tiene un carácter deductivo para lo cual requiere de un enfoque mixto, es decir, combinar el trabajo cuantitativo y cualitativo (Hernández, 2006).

El estudio de caso que se presenta el universo corresponde al Consejo Ciudadano de Morelia conformado por 168 consejeros ciudadanos. La muestra de estudio fue no probabilística y de las Hipótesis correlacionadas con la investigación se identifican las variables independientes y la variable dependiente (véase cuadro 1).

Cuadro 1

Operacionalización de las variables

Variable dependiente	Variables independientes
Incidencia en la gestión pública municipal	Representatividad territorial y sectorial
	Marco jurídico
	Voluntad política
	Funcionamiento e integración
	Perfil del consejero

Fuente: Elaboración propia

De la estructura de la tesis

Los resultados de la investigación se organizaron de la siguiente manera: En el primer capítulo se dedica a los fundamentos de la investigación; donde se revisa el planteamiento del problema, preguntas, hipótesis y objetivos de la investigación, así como la importancia y justificación de la investigación, identificación y operacionalización de las variables señalándolas en la matriz de congruencia metodológica y se señala la estructura de la tesis.

En el segundo capítulo Gobernanza y Desarrollo Sustentable, resignificando los gobiernos y la gestión pública municipal; se analizan las aportaciones teóricas respecto a la gobernanza como un nuevo modo de relación ente gobierno y sociedad desde el espacio público y se revisan los alcances de los instrumentos internacionales dirigidos hacia el fortalecimiento de la sustentabilidad y el impacto en la dimensión política de la misma. Se argumenta sobre la imprescindible participación ciudadana en la gestión pública municipal, informada, responsable, crítica y propositiva, para responder a la creciente demanda de ampliación de las capacidades de gobernabilidad.

En el tercer capítulo Municipio y Gobiernos Municipales, una visión de su transformación y alcances; se devela la posición de los gobiernos municipales, los cuales presentan grandes retos que van mucho más allá de sus atribuciones constitucionales, donde es preciso su reposicionamiento como un orden de gobierno de igual a igual que les permita avanzar hacia la gobernanza y toda vez que se trata del gobierno más cercano a la ciudadanía permite conocer las necesidades de la gente e incorporarlas en la agenda de gobierno, de manera que la participación ciudadana coadyuve en la gestión pública municipal para impulsar verdaderas políticas públicas municipales.

En el cuarto capítulo Órganos de Participación Ciudadana en la Construcción de Gobernanza, el aporte del Consejo Ciudadano de Morelia; en este capítulo se pretende hacer una revisión desde la construcción del ciudadano y su participación en el espacio público, pero sobre todo como actor capaz de influir sobre el sistema político de su comunidad, de manera que coadyuve en la construcción de un nuevo proyecto democrático ampliando la esfera de lo político con la participación ciudadana y de la deliberación a través de los órganos de participación de la ciudadanía lo que nos conduce a la construcción de gobernanza que representa un modelo a seguir por aquellas sociedades que se precien de ser abiertas, plurales y democráticas. En este mismo capítulo se revisan la estructura y las condiciones actuales del CCM por el periodo propuesto para la investigación 2002-2018, así como una serie de información y datos obtenidos como son aquellos referentes a denuncias ciudadanas, información requerida a través de la plataforma de transparencia, composición, recomendaciones, etc.

En el capítulo quinto Metodología, se discuten las metodologías implementadas en la investigación, para ello se aplicaron tres instrumentos que son: las encuestas, el grupo focal y las entrevistas, estos instrumentos con el fin de identificar el grado en que el Consejo Ciudadano de Morelia incide en los procesos de gobierno municipal y contribuye a la gobernanza, esto se hace a través de la interpretación de variables como la falta de representación territorial y sectorial en un espacio democrático, el marco jurídico, la voluntad política del presidente municipal para la inclusión de

recomendaciones del Consejo Ciudadano de Morelia como políticas de gobierno, el funcionamiento e integración del consejo ciudadano y finalmente el perfil y la experiencia de los consejeros. De esta manera, la investigación debería aportar elementos para fortalecer los propios órganos ciudadanos y los gobiernos municipales coadyuvando con el fin último de éstos que es atender la sociedad para que exista una democracia sostenible y legítima.

En el capítulo sexto Resultados, se determinan las correlaciones entre las variables definidas en la tesis, orientada a conocer el grado de incidencia del Consejo Ciudadano en la gestión pública municipal y las recomendaciones para que a partir del análisis de las variables propuestas se realizan a fin de que se logre fortalecer la gobernanza.

Finalmente, en el capítulo de Conclusiones y Recomendaciones, se presentan las conclusiones obtenidas derivadas de la presente investigación, así como una serie de recomendaciones para fortalecer la gobernanza a través de los órganos de participación ciudadana como es el caso del CCM y que puede llegar a ser un punto de apoyo para fortalecer otros órganos de participación ciudadana.

Matriz de congruencia metodología (véase cuadro 2)

	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES
GENERAL	¿Cuáles son los aspectos que han contribuido para que el Consejo Ciudadano de Morelia CCM incida de manera significativa en la gestión pública municipal y construya gobernanza?	Identificar el grado en que contribuye el Consejo Ciudadano de Morelia en la gestión pública municipal para consolidar la gobernanza.	El Consejo Ciudadano de Morelia tiene una incidencia poco significativa en la gestión pública municipal, en virtud de no tener la suficiente y adecuada representatividad territorial ni sectorial; un marco jurídico endeble; no todos los consejeros cuentan con el perfil y/o experiencia idóneo, aunado a la baja voluntad política del presidente municipal, por lo que su aportación a la construcción de gobernanza es baja.	Incidencia en la gestión pública municipal
PARTICULARES	¿Cómo influyó la representatividad territorial y sectorial en la incidencia del Consejo Ciudadano de Morelia?	Definir en que medida la representatividad territorial y sectorial influye en el desempeño del Consejo Ciudadano de Morelia.	La representatividad territorial y sectorial tiene una relación directa con la incidencia en la gestión pública	Representatividad territorial y sectorial
	¿En qué medida el marco jurídico ha contribuido a que las recomendaciones y opiniones ciudadanas incidan en la gestión pública municipal?	Interpretar en qué grado el marco jurídico permite la incidencia de las recomendaciones y opiniones del órgano ciudadano en la gestión pública municipal.	Un débil marco jurídico no facilita la incidencia del Consejo Ciudadano en las recomendaciones y opiniones hacia el Gobierno Municipal.	Marco jurídico
	¿En qué medida existe la voluntad política del presidente municipal en funciones para involucrar a la ciudadanía en las políticas de gobierno?	Explicar en qué grado se hace patente la voluntad política del presidente municipal para la inclusión de recomendaciones del CCM como políticas de gobierno.	La voluntad política del presidente municipal tiene un alto grado de relación respecto a la incorporación de la visión ciudadana en la gestión pública municipal y lograr una mayor incidencia del CCM.	Voluntad política
	¿En qué medida el funcionamiento e integración del Consejo Ciudadano de Morelia impacta en la gestión pública municipal?	Analizar el funcionamiento e integración del consejo ciudadano y su incidencia en la gestión pública municipal.	El endeble funcionamiento e integración del CCM le ha dificultado tener una mayor incidencia en la gestión pública y la gobernanza.	Funcionamiento e integración
	¿Qué tanto influye el perfil y la experiencia de los consejeros ciudadanos para emitir opiniones y recomendaciones que incidan en la gestión pública municipal y se consolide la gobernanza?	Interpretar el grado en el que el perfil y la experiencia de los consejeros -en el área que se desempeña- para emitir opiniones y recomendaciones logran incidir en la gestión pública y la gobernanza.	No todos los consejeros ciudadanos cuentan con el perfil académico y/o experiencia necesaria en la comisión en que se desempeñan para emitir opiniones y/o recomendaciones que incidan en la gestión pública municipal y se consolide la gobernanza.	Perfil de los consejeros

CAPÍTULO SEGUNDO

GOBERNANZA Y DESARROLLO SUSTENTABLE

RESIGNIFICANDO LOS GOBIERNOS Y LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

GOBERNANZA Y DESARROLLO SUSTENTABLE

RESIGNIFICANDO LOS GOBIERNOS Y LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

“Tener gobiernos cuyas acciones directivas sean de impecable naturaleza pública y de probada eficacia es una justa exigencia ciudadana”.
Luis F. Aguilar Villanueva

El presente capítulo analiza las aportaciones teóricas respecto a la gobernanza como un nuevo modo de relación ente gobierno y sociedad y, por otro lado, argumenta sobre la imprescindible participación ciudadana en la gestión pública municipal, informada, responsable, crítica y propositiva, para responder a la creciente demanda de ampliación de las capacidades de gobernabilidad.

2.1 GOBERNANZA Y DESARROLLO SUSTENTABLE

2.1.1. El enfoque de la gobernanza, una nueva forma de gobernar

La Gobernanza de acuerdo a Aguilar, es un concepto posgubernamental de “gobernar” como el resultado de un nuevo tipo de relación entre el gobierno y la sociedad que parte del supuesto básico de que en las actuales condiciones sociales el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, es decir en este nuevo escenario el proceso directivo o de gobierno requiere un gobierno experto y competente, sin incoherencia en la organización y operación, legalmente impecable y administrativamente eficiente -entre otras cualidades-, y por otro lado, se requiere del ciudadano siendo un sujeto político que se asuma como parte de su comunidad, capaz de influir en su entorno y que sea partícipe en la toma de decisiones de una comunidad. Para ello se requieren miembros informados y que tengan en sus manos la posibilidad de acceder a dicho conocimiento de manera que puedan desempeñar efectivamente un papel activo en un Estado democrático, cuya falta implicaría una inexistencia de la propia gobernanza. Por lo anterior, ahora el interés radica más que la propia figura del gobernante, en los procesos de gobernar pues “sectores de la sociedad descubrieron que el gobierno puede ser también factor de desgobierno, de daños y de costes sociales” (Aguilar, 2010) que llega a derivar en ingobernabilidad e ingobernación.

La gobernación resulta de un modo vertical de operar el proceso político, esta operación unipersonal, panóptica y centralizada de atender la gestión de los asuntos públicos, que como señala Foucault sobre el poder que busca actuar a través de la vigilancia, el control y el castigo de los ciudadanos, lo que dista mucho de la idea de la gobernanza, así pues la principal diferencia entre la gobernanza y la gobernación radica en la interacción del Gobierno-Ciudadano que se forma para el tratamiento de las demandas sociales (Herrera, 2016). Por otro lado, la gobernabilidad lleva implícita la capacidad de gobernar la sociedad, el caso contrario corresponde a la ingobernabilidad que implica la imposibilidad de gobernar, ello debido a que las sociedades no reconocen a sus gobernantes, a su autoridad moral. La ingobernabilidad se refiere a las condiciones y comportamientos sólo relacionados al gobierno, es decir si éste tiene condiciones y comportamientos tales que permitan gobernar, puesto que se trata de una sociedad incapaz de auto-regularse y autogobernarse, es en esencia ingobernable, partiendo de ello deben existir leyes que regulen su actuación y pueda ser gobernada. Por otro lado, cuando se trata de un defecto de la respuesta del gobierno, se estaría hablando de una ingobernación, esto es donde la sociedad se expresa con la indisposición a obedecer, a aceptar leyes y hay una ruptura social (Aguilar, 2015).

La cuestión principal entonces está relacionada a que la gobernanza trae aparejada la posibilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, contribuya al desarrollo social y sea un mecanismo de gobierno que coadyuve al orden y control público (Kooiman, 2005), dimensionando estas líneas queda al descubierto que será a través de una atención alternativa a las demandas de la ciudadanía que se puedan dirimir las controversias y que la ciudadanía adquiera un nuevo rol, que pone en el centro del debate el papel de los ciudadanos, pero también implica un nuevo escenario para el propio gobierno (que recoja las demandas de los diferentes sectores, las ordene, reelabore y las incorpore a una agenda pública) respecto a la capacidad de gobernar a sus ciudadanos que va construyendo una nueva forma de ver la democracia en el sistema político contemporáneo orientada mayormente hacia una democracia participativa y no solamente representativa, ya no sólo como

forma de acceso al poder, sino también de ejercicio del poder, que es la visión moderna de la democracia (Rabotnikof, 2013).

Algunos autores más ortodoxos⁷ señalan que la democracia es “un modo de vida particular donde el ideal de fondo es la idea de autogobierno de los individuos y las comunidades humanas y el problema se presenta al intentar caracterizar la combinación adecuada de valores, instituciones, prácticas, etc., que resultan favorecedoras de aquel ideal” refiriéndose a la democracia representativa de acuerdo a lo enunciado por el como aquel a) Régimen en el que los ciudadanos se gobiernan a sí mismos (directamente o por medio de representantes) y poseen todos los recursos, derechos e instituciones necesarios para hacerla; b) Régimen político en el que existe responsabilidad de los gobernantes ante los gobernados, lo que se concreta en que estos últimos, a través de las elecciones y otras instituciones, ejercen control sobre aquellos; c) Sistema definido por el pluralismo, la competencia libre entre élites y la responsabilidad; d) Sistema que quizá no sirva para elegir a los mejores gobernantes, pero sí sirve para expulsar a los peores con costes sociales y humanos mínimos (Águila, 1997).

Para efectos del presente trabajo, me suscribo al modelo de Democracia Participativa que pone límites a una democracia liberal representativa -excluyente y elitista- que ha sido el sistema privilegiado entre el Estado y sociedad, para dar paso como sucede en otros espacios a nivel internacional, hacia un modelo de democracia participativa y deliberativa donde la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión juegan un papel central (véase cuadro 3) y cuyos rasgos serán la deliberación conjunta en la esfera pública, el autodesarrollo individual a través de la participación, el sufragio universal y uso ciudadano de las instituciones mediadoras de participación, la participación ciudadana en una sociedad civil densa y poblada de instituciones mediadoras, la democracia

⁷ Siguiendo a Rafael del Águila, señala que estos cuatro ejemplos podrían corresponder a otras tantas definiciones propuestas por Robert Dahl, Giovanni Sartori, Philippe Schmitter o Karl Popper por lo que deben entenderse como meros ejemplos del pluralismo de conceptos de democracia.

considerada como una forma de vida, no sólo como un conjunto de instituciones (Santos y Avritzer, 2002).

Cuadro 3
Rasgos de la democracia participativa y deliberativa

Rasgo	Delimitación
Deliberación conjunta en la esfera pública	Considerada como el conjunto de espacios sociales y políticos en los que los ciudadanos se encuentran, deliberan y debaten en busca de acuerdos que sean capaces de regular su vida en común.
Autodesarrollo individual a través de la participación	Dado que la participación genera hábitos de diálogo, desarrolla habilidades argumentativas, etc., que enriquecen a los individuos.
Sufragio universal y uso ciudadano de las instituciones mediadoras de participación	Elecciones, partidos, sindicatos, grupos, corporaciones, etc., sirven así de canales de comunicación entre las instituciones representativas y la opinión pública ciudadana.
Participación ciudadana en una sociedad civil densa y poblada de instituciones mediadoras	Asociacionismo voluntario -no necesariamente político-, participación extensiva en otras zonas sociales tales como el lugar de trabajo o de estudio, etc.
Democracia considerada como una forma de vida, no sólo como un conjunto de instituciones	Formación de ciudadanos democráticos, informados, capaces de juicio político y cuyos hábitos y valores se vinculan a los procedimientos de diálogo y consecución del consenso y ordenación del disenso.

Fuente: Elaboración propia con base en Santos y Avritzer, 2002.

La gobernanza surge en respuesta a diversos problemas sociales que requieren de un enfoque alternativo de abordaje, esto significa nuevos roles de la sociedad civil, de los ciudadanos, de los grupos interesados, tal como está sucediendo en

diferentes partes del mundo⁸ donde cada vez más ampliamente existe un interés especial en los asuntos de gobernanza y en la emergencia de iniciativas comunitarias locales en muchas formas y áreas de gobierno (Kooiman, 2005) hoy en día es una tendencia que produce cambios en los modelos de gobierno y que debe tener su base en el desarrollo social, pero además de ello, logra poner límites y control público como mecanismo de gobierno. Para efectos de esta investigación se revisará desde una perspectiva de la gobernanza centrada en las formas horizontales de gobierno (*Cogoverning*), donde los actores se coordinan, cooperan y colaboran, sin que exista un actor de gobierno central o dominante, es posible señalar que hasta el momento no es una realidad esta perspectiva de la gobernanza, sin embargo, si bien el gobierno municipal ejerce el poder de manera vertical el CCM ha demostrado tener incidencia en las políticas de gobierno municipal.

En este contexto el nuevo debate se centra en el papel de los ciudadanos y al mismo tiempo sobre la capacidad del Estado –y no sólo del gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial)- para gobernar a sus ciudadanos y los mecanismos para controlar la sociedad se encuentran ya en nuestra realidad con repercusiones en la concepción de la democracia en el sistema político contemporáneo cuyo rasgo dominante es que las redes han llegado a dominar la política pública, este dominio se debe en parte a que el Estado no tiene legitimidad (Peters y Pierre, 2005).

El Estado partiendo de Max Weber representa el monopolio de la fuerza legítima en un territorio determinado, esta concentración refiere al reconocimiento que hacen los gobernados al título con el que detentan y ejercen el poder los gobernantes. También Bobbio advierte que este monopolio de la fuerza es requisito fundamental para la existencia de un Estado. Las características generales del Estado moderno son: a) Una cierta entidad territorial; b) la existencia de poder central suficientemente fuerte como para garantizar el orden interno y la seguridad exterior; c) la creación y

⁸ Ejemplos emblemáticos como es el caso del Presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil; o el caso de los consejos ciudadanos en Alcobendas, España.

desarrollo de una infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática, y d) la consolidación de una unidad económica. El modelo contractualista construido desde la concepción del binomio Estado de naturaleza en contra posición al Estado civil, es posible gracias a los pactos, contratos o convenciones, es decir que conlleva un consenso, que es el principio de legitimidad de la sociedad política (Salazar, s/f). Así pues, el Estado Moderno para Bobbio es “Un ordenamiento jurídico que tiene como finalidad general ejercer el poder soberano sobre un determinado territorio y al que están subordinados de manera necesaria los individuos que son parte de este”⁹ (Salazar, s/f).

Asimismo, el Estado contemporáneo como organización (con un orden jurídico y político) cuya función es transformar mediante unos procedimientos racionales, una pluralidad de acciones humanas y de recursos de distinto género en unos resultados unitarios (Garita, 2011). Asimismo, es condición de la existencia humana, hecho manifestado desde el criterio aristotélico que establece que el hombre por naturaleza es un ser sociable y político *zoon politikon*¹⁰ incapaz de vivir aislado, de modo que la misma existencia del hombre queda supeditada a partir de la familia en círculos de sociabilidad creciente hasta culminar en *la polis*. Para Hobbes el hombre necesita vivir en sociedad, pero es antisocial, dotado de razón, pero dominado por las pasiones que le podrían llevar a la destrucción y a vivir en constante situación de inseguridad, lo que puede ser neutralizado por la institución del Estado, fuera de este no es posible la idea de civilización (Garita, 2011).

En tanto a los fines, si bien estos han variado de acuerdo con cada coyuntura histórica, el Estado liberal plantea como fines la garantía de las libertades personales, de propiedad privada y de igualdad ante la ley. Sobre las funciones encontramos las de a) decisión política (como la decisión consiente entre dos o más alternativas posibles para alcanzar un objetivo y que son llevadas fundamentalmente por el Gobierno y el parlamento; b) Funciones de

⁹ Definición tomada por Salazar del ensayo *Estado, Gobierno y Sociedad*, que ofrece Bobbio.

¹⁰ Concepto creado por Aristóteles y cuyo significado hace la referencia entre los animales y el ser humano que posee la capacidad de relacionarse social y políticamente.

operacionalización de las decisiones políticas y de gestión administrativa y judicial del Estado y c) funciones de control sobre las decisiones y acciones de otros órganos. El Estado está vinculado íntimamente con la naturaleza social del hombre por su organización y fines ayuda al individuo humano a la plena expansión de su personalidad y crea el ambiente propicio para la cooperación social en el orden, la paz y la justicia. En resumen, el Estado contemporáneo nace y subsiste por una coincidencia de voluntades de la parte de la población política y económicamente más importante, aun cuando no necesariamente la más numerosa.

El espacio público, nuestro espacio común

Se ha hablado del Estado y del nuevo rol de los actores sociales, sin embargo, un aspecto importante de señalar es que desde la perspectiva de la ética pública¹¹, además del gobierno la ciudadanía tiene una alta responsabilidad en la construcción de la vida en común en el espacio público, en diferentes medidas todos somos responsables de la construcción de ese espacio público, pues se trata de participar en la gestión de recursos que si bien *no son de nadie en particular, son de todos*, porque hablar de lo público nos lleva a hablar sobre lo que es común a todos, que atañe al colectivo, que es manifiesto y ostensible y que es accesible para todos. Y en contraposición a ello, el acto de adueñarse de los recursos, ser opacos, limitar el espacio público y de su capacidad de decisión, es traicionar el espacio público. Así pues, no sólo las políticas se corrompen, se pone en entredicho la eficacia de la administración pública e incluso la capacidad de respuesta del Estado (Merino, 2012).

Por lo anterior, un componente esencial del espacio público es la ciudadanía politizada que se apoya tanto en la perspectiva de Habermas (1999), en el sentido de un sujeto capaz de participar debido a su capacidad racional de argumentar y expresar oraciones articulados lógicamente, como en Freire (2007), quien concibe la posibilidad de un sujeto alfabetizado políticamente, es decir, consciente de su

¹¹ Una ética pública que sea una preocupación genuina, responsable y honesta por los asuntos públicos y no sólo del gobierno en sus propósitos de gobernabilidad.

situación presente, capaz de imaginar una condición distinta, con una visión de futuro y dispuesto a hacerla realidad (López-Paniagua, 2013).

La incorporación de nuevos actores en la construcción de una agenda pública, así como posteriormente su incidencia en las políticas públicas genera mayor credibilidad y confianza de la ciudadanía en sus gobiernos, se les otorga un poder mayor, siendo esta la llamada Nueva Gerencia Pública que es una herramienta que reinventa la acción gubernamental y un nuevo instrumento de gobernanza. Según Cabrero, la credibilidad y confianza, junto con la sobrevivencia de gobierno y focalización de las acciones del mismo gobierno son elementos que dan origen a la nueva gerencia pública, y señala que es a partir de tres momentos de crisis que se cuestiona la administración pública contemporánea: la crisis de eficiencia en agencias gubernamentales, la crisis de eficacia en las acciones gubernamentales y la crisis de legitimidad (Cabrero, 1999).

Para Cabrero la crisis de legitimidad, se debe a la falta de credibilidad y confianza en los gobiernos, que de acuerdo al sentir ciudadano los encuentran lejanos a la gente y que se percibe al gobierno como meras Agencias que han desarrollado sus propios intereses y se han divorciado de la ciudadanía, es por ello que la Nueva Gerencia Pública representa una alternativa que propone un mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía y método de consulta que genera los arreglos institucionales necesarios para gobernar (Cabrero, 1999) y como respuesta habitual ha sido el permitir que grupos de interés avalen las acciones gubernamentales. Y es justo aquí donde la gerencia pública promueve la reconceptualización de la acción gubernamental en el espacio público municipal.

Resulta importante observar que la racionalidad de la gobernanza pone en la mesa del debate el hecho de que los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan los grandes temas sociales y que estos también afectan a organizaciones de la sociedad civil y las empresas, situación que supone un cambio en la relación entre los poderes del Estado y sociedad, de manera que evidencia su interdependencia, por ello la clave para la gobernanza está en saber organizar un espacio público

deliberativo que estimule la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, donde se logra propiciar una mayor interlocución entre gobierno y su ciudadanos, es por esa misma razón que es un factor clave para una nueva relación gobierno-sociedad será justamente la participación organizada en dicho espacio público deliberativo basado en normas, estructuras, procesos que estimulen la comunicación y la creación de responsabilidades comunes y es de esta manera que los consejos ciudadanos están logrando consolidarse en diversos países donde se logra formalizar la intervención de actores no gubernamentales en asuntos públicos, ya sea en gobiernos nacionales, estatales o municipales (Villareal, 2014).

De acuerdo a Aguilar (2015), en un primer momento la ineficacia de los gobiernos se consideraba responsabilidad del gobernante, quien pudiera o no haber sido legítimamente designado para ocupar determinada encomienda dentro de la administración pública, donde la ciudadanía pudiera considerarle o no legítimo, en ese momento los cuestionamientos versan sobre la legitimidad o no, generando una desaprobación por parte de la sociedad, en virtud de que el desempeño gubernamental desde un punto de vista técnico confirman la falta de una administración pública (servidores públicos) profesional y capaz, así como de decisiones sin fundamento, desinformadas y carentes de análisis. Los problemas actuales de los gobiernos, particularmente aquellos relativos a los procesos de gobierno, radica en el incumplimiento de sus atribuciones legales y su adecuada actuación, ello en virtud de que algunas acciones emprendidas por los propios gobiernos pueden llegar a ser un factor desestabilizante. No toda acción *del* gobierno es acción *de* gobierno (Aguilar, 2015).

En este orden de ideas, la eficacia directiva del gobernante depende de factores técnicos como son: la información, análisis, cálculo, organización tecnología y gerencia, y de los factores políticos versaran sobre la definición de la agenda social y el que se lleven a cabo dependerá de las prácticas que el gobierno genere con los diversos sectores. Por otro lado, un factor que debilita la capacidad del gobierno es

la intervención en la economía y el desplazamiento de las decisiones del propio gobierno que se ha visto mermada por la de los líderes mundiales en materia económica¹², otro factor es el surgimiento y/o empoderamiento de la sociedad civil, que han logrado incidir en el espacio público.

El Estado de derecho ha sujetado la acción de los gobernantes a efecto de que actúen legalmente dentro del marco de la ley y de la misma manera a la transparencia y a la rendición de cuentas, al contrapeso de otros poderes y abierta a la participación de la ciudadanía. Sin embargo, más allá de la legalidad de su actuación es necesario que su actuación sea eficaz, es decir, su ejercicio deberá estar centrado en la eficacia directiva y que sus decisiones verdaderamente sirvan para resolver la problemática, “no está en cuestión la validez institucional del cargo, y la legalidad de la actuación del gobernante sino su validez directiva, que implica una competencia analítica, técnica, gerencial y política...dado que con frecuencia sus decisiones y acciones carecen de base informativa, analítica, teórica, tecnológica, financiera, gerencial o no cuentan con los consensos políticos básicos, por lo que no arrojan resultados de beneficio para determinados sectores ciudadanos...” (Aguilar, 2015).

Si bien se sigue pugnando por mantener el Estado de derecho en México la situación resulta complicada pues estamos en un país donde nos encontramos ante un déficit democrático y el descrédito de la política que crece más cada día, de una evaluación ciudadana de la democracia y sus instituciones, México reporta las cifras poco alentadoras, de acuerdo con datos del Latinobarómetro 2018 sobre la democracia en México se señala que hay retroceso, “el principal problema de las democracias en América Latina es el deterioro de las élites, la corrupción y la desconfianza ciudadana en las instituciones de la democracia”. El informe señala

¹² Fue el propio fenómeno de la globalización que ha orillado a los gobiernos a poner límites en su intervención en el proceso de crecimiento económico al mismo tiempo que se ha dado una transformación tanto en lo social, como económico y cultural, ya desde los años 60’s las capacidades de respuesta de los gobiernos se han visto rebasadas. Con la crisis fiscal y política de los Estados sociales, la sociedad se percata de que “El gobierno puede ser también factor de desgobierno, de daños y costes sociales y no sólo de beneficios y desarrollo” Aguilar 2015.

que en Latinoamérica tanto el apoyo como la satisfacción con la democracia se encuentran en su nivel más bajo históricamente. México es el cuarto país con menor apoyo a la democracia, únicamente 16% de los ciudadanos mexicanos se encuentra satisfecho con la democracia, el 88% de los mexicanos considera que el país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio. En cuanto a la corrupción, el 74% de los mexicanos consideraron que aumentó mucho o algo respecto a 2017, el 61% de los mexicanos encuestados consideró que el presidente y sus funcionarios (todos o casi todos) están involucrados en actos de corrupción. Se demuestra un alejamiento de la política, de no identificación.

Así, podemos señalar que la crisis de la democracia en América Latina se pone al descubierto, el Estado y sus instituciones se encuentran en crisis, la sociedad actual cuestiona sobre la desarticulación, fragmentación, pulverización y contradicción normativa, porque para que una acción de gobierno sea socialmente eficaz radica en lo que se ha hecho y por el modo en que lo ha hecho, en un marco de un Estado constitucional y una sana convivencia social, pues no es posible calificar de eficaz si se transgrede valores fundamentales de la convivencia (libertades, derechos, tolerancia, respeto, veracidad, equidad) o valores centrales de la relación republicana y democrática entre el gobierno y los ciudadanos. De aquí la importancia de analizar a partir de los órganos de participación ciudadana su funcionamiento, estructura, incidencia, entre otros factores que logren incidir en la agenda política. En la formulación de las políticas públicas coexiste un equilibrio entre la razón y política, en las democracias liberales y sociales la formulación de las políticas significa discutir, ofrecer razones, aceptar críticas, argumentar y llegar a acuerdos, aunque sean parciales y temporales.

Lo anterior contrasta con un factor interesante donde se puede decir que desde los gobiernos municipales es un mejor espacio para gobernar y gestionar, probablemente porque esté menos deslegitimado, las encuestas señalan que existe una mayor confianza en los gobiernos municipales como actores con mayores capacidades asociadas a la gobernanza. Por lo anterior, hablar de una adecuada conducción de la sociedad requiere de dos elementos, por un lado, los

institucionales y por otro los técnicos, pues son estos elementos los que le dan sustento, capacidad y eficacia a los gobiernos. Cabe mencionar que algunos de estos factores se visualizan como los factores externos e internos que se analizan en la metodología y que explican la incidencia del CCM en la gestión pública municipal (Aguilar, 2015).

Elementos institucionales:

- Las instituciones de los poderes públicos: Estas son las que regulan el proceso de elección de los titulares de los poderes del Estado y del gobierno (Sistema Electoral y de partidos) y las reglas que norman sus relaciones intergubernamentales y del propio gobierno con su ciudadanía. En este mismo apartado se inscribe la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.
- Sistema de justicia y seguridad¹³: Resulta indispensable que la vida en sociedad se desarrolle en un clima de certidumbre jurídica y seguridad pública estable, así pues, la impartición de justicia correrá a cargo de fiscales y jueces, así como la labor preventiva y coactiva a cargo de la policía. El estado de derecho es condición necesaria para que se incremente o en su ausencia se debilite la capacidad de conducción del gobierno.
- El mercado: Es un estímulo a la productividad, innovación y prosperidad sostenida sin la intervención directa del Estado.
- La sociedad civil: Las formas organizativas son fundamentales para la concreción de los lazos morales y afectivos, que integran en una comunidad incentivando un espíritu de pertenencia, es decir el capital social en el sentido de que las relaciones sociales que forman las personas entre sí pueden proveer recursos valiosos para el logro de ciertos fines¹⁴ (Bourdieu (2000),

¹³ Aguilar (2010) lo maneja como Seguridad y/o orden público de manera indistinta

¹⁴ Bourdieu (2000) señala cuatro elementos esenciales que articulan el capital social: la pertenencia a un grupo, la existencia de relaciones de intercambio material y simbólico que se dan en su interior, su grado de institucionalización y los recursos que posee dicho grupo. También señala que para considerarse capital social esta red debe ser capaz de movilizar recursos. En Putman (1993) encontramos la “confianza” como un componente esencial del capital social, así como las normas y las redes, tienden a ser autorreforzantes y acumulativas, altos niveles de cooperación, confianza, reciprocidad, compromiso cívico, y bienestar colectivo.

Putnam (1993), Coleman (1989)) y es un recurso que puede ser creado, mantenido o destruido.

- El sistema de las instituciones públicas internacionales: En este rubro se integran los acuerdos y tratados internacionales, cabe mencionar que existe una fuerte influencia de los organismos internacionales en las acciones de los estados parte.

Elementos técnicos:

- El sistema de ciencia-tecnología: La ciencia y la tecnología (basada en la información, análisis e investigación de la realidad natural y social) son referentes para determinar la idoneidad causal de actividades, instrumentos, proyectos, programas, entre otros, para resolver problemas de las sociedades. Situación contraria sería si los gobiernos promueven acciones costosas, ineficaces e inviables y politiza sus decisiones basados en su ideología y no con base en un sistema de ciencia y tecnología.
- La hacienda pública: Es el centro de la inteligencia económica del Estado, cuyas funciones son fundamentales para asegurar la estabilidad macroeconómica.
- Las políticas públicas: Este es un componente tanto técnico como institucional para la resolución de problemas de interés público, en virtud de que para la elaboración de las políticas se recoge las demandas de los sectores civiles y políticos de la sociedad, las ordena y reelabora en objetivos y acciones tomando en consideración las finanzas públicas.

Ante la incapacidad de los gobiernos de construir acuerdos de manera conjunta con la ciudadanía que sustenten el diseño de sus políticas ocasiona que la agenda institucional no tenga las verdaderas prioridades de la sociedad, de la misma manera en el espacio público es donde se genera la interlocución con todos los sectores ciudadanos. Sin embargo, estos espacios de interlocución se pueden llegar a pervertir cuando los poderes públicos hacen caso omiso a las demandas ciudadanas

- La administración pública: La eficacia y eficiencia de la administración pública está determinada por la forma de organización y los procesos de trabajo de

la administración y a que las políticas públicas se hacen de forma interorganizacional.

Ya se revisaron los elementos institucionales y los técnicos que una adecuada conducción de la sociedad requiere, y por otro lado en contraposición a los elementos que dan sustento a los gobiernos existen situaciones que obstaculizan el ejercicio de la gobernanza, como es el caso de la pobreza y la desigualdad, derivando en la “captura del Estado” esto es cuando los gobiernos se encuentran controlados por intereses privados, o también cuando en las decisiones públicas es notoria una injusta desigualdad entre los ciudadanos, por ejemplo cuando hay grupos que tienen un fácil acceso a la deliberación pública a diferencia de algunos sectores quienes están excluidos de las decisiones públicas o también cuando en las agendas públicas de los gobiernos se incluyen temas que son de interés de sus aliados pero que excluyen a otros que son de gran interés social.

En este mismo sentido, es importante destacar que para la existencia de una gobernanza genuina a) es requisito la participación social, b) la transparencia y rendición de cuentas, c) la validez gerencial, esto es el proceso mediante el cual el gobierno y los actores privados y sociales deciden de manera conjunta el contenido de la dirección social y d) la dimensión ética de la política y del gobierno. Por ello Aguilar (2015) sostiene que el proceso de gobernanza debe ser estructurado y como tal se refiere al “conjunto de valores, instituciones, normas, así como al conjunto de conocimientos y tecnologías que orientan, enmarcan y fundamentan las decisiones que el gobierno y la sociedad elaboran y toman para atender los asuntos públicos que importan y son decisiones para producir el orden social preferido y constitucionalmente establecido” es conveniente evaluar la gobernanza en sociedades contemporánea propone los siguientes criterios a) Búsqueda del interés público b) logro de objetivos específicos, delineados como resultados sociales a esperar c) costo-eficiencia (asignación de recursos escasos con rendimientos altos) d) sostenibilidad de las políticas e) respeto a la legalidad, trato justo y equitativo f) adopción democrática de las decisiones y la participación de ciudadanos e

interesados g) respeto a la diversidad, la inclusión social y la igualdad para grupos desfavorecidos (Aguilar, 2015).

Otro punto importante de señalar es aquel relativo a la naturaleza pública de la gobernanza y el interés de evaluar si en verdad el interés público es verídico o ha sido cooptado, es decir que no haya sido controlado por intereses privados (captura del Estado), es decir, cuando algunos grupos tienen un fácil acceso a los espacios de deliberación donde sus intereses podrán ser analizados y atendidos mediante alguna recomendación a una autoridad, y que pudieran llegar incluso a convertirse en parte de la agenda pública y posteriormente política, cuando se trata de intereses solamente de un pequeño grupo. Por otro lado, existen ciudadanos que han sido excluidos de estos espacios y/o mecanismos de participación ciudadana, situación que lleva a la exclusión de diversos actores en la esfera pública y por ende en la toma de decisiones, situación que puede señalarse ilegítima. Para que se hable de gobernanza es necesario una ciudadanía de calidad que participa en igualdad de circunstancias en el espacio público¹⁵, no solamente cuestionando las decisiones de los gobernantes en el espacio del interés colectivo¹⁶, si no más allá de la propuesta habermasiana como forma de participación, argumentación y debate, principalmente a la defensiva, sino ser más en el sentido que Avritzer señala a la ofensiva como “capaz de incidir efectivamente en el poder político, a través de un mecanismo indirecto: la influencia” (Dagnino, et al, 2006).

En ese sentido reconociendo la importancia de la naturaleza pública de la gobernanza como condición *sine qua non* para construir la agenda política y concretar las decisiones públicas se hace necesaria la incorporación de la ciudadanía a manera de contrapeso y un verdadero actor en las decisiones que impactan en el ámbito público, en el sentido que señala Prats: “La política se redescubre y revaloriza al percibirse los límites de la tecnocracia: de pronto

¹⁵ Por ejemplo, la pobreza es una condición excluyente de la calidad de ciudadano (Dussel, 2006).

¹⁶ Para Habermas el espacio público es un desarrollo histórico burgués y consiste en espacios donde se debaten asuntos del interés colectivo, cuestionando el monopolio de las decisiones por parte de los gobernantes, de esta manera el rescate al espacio público presupone un espacio para la crítica de los asuntos políticos (Carmenati, 2016).

percibimos que la ciencia, la técnica y sus expertos no poseen conocimiento ni suficiente, ni indiscutible frente a las grandes cuestiones públicas; las decisiones públicas ya no se legitiman sólo en la técnica; en el proceso decisorio es necesario alumbrar los intereses y las valoraciones en conflicto, saber instrumentar el consenso y, en su defecto, decidir evitando el desgarró social que puede acabar haciendo inviable la decisión” (Prats, 2005), estos nuevos roles de la ciudadanía en torno a los que gira la elección racional del institucionalismo logran superar las dificultades de acción colectiva, desincentivando los comportamientos oportunistas e incentivando los que toman en cuenta los intereses generales en el cálculo de las preferencias personales u organizacionales. Un concepto a partir de los organismos multilaterales con el que se coincide es el del PNUD que señala que la gobernanza es la forma en que una sociedad se organiza a sí misma para hacer e implementar decisiones: lograr comprensión mutua, lograr acuerdos y acciones, a través de diversos mecanismos por medio de los cuales la ciudadanía articula sus intereses y ejercen sus derechos y obligaciones (PNUD, 2000).

Una visión latinoamericanista

En el contexto latinoamericano, y en palabras de Boaventura de Souza Santos la gobernanza implicará una estructura decisional y de implementación en cuya construcción institucional pueden resultar de gran utilidad los principios del republicanismo cívico. Para el republicanismo, la libertad significa garantía institucional universalizada de no dominación arbitraria por parte de otro, de cierta manera podemos señalar que el contrato social de la modernidad se puede considerar como la metáfora fundadora de la racionalidad social y política de la modernidad occidental -este contrato depende entre otros aspectos de un régimen general de valores¹⁷, mismo que promueve el bien común y la voluntad general como principios aglutinadores de sociabilidad y fruto de importantes luchas sociales. La democracia estuvo desde el principio ligada a la socialización de la economía donde (entre otros criterios) está la ciudadanía territorialmente fundada, es decir

¹⁷ Boaventura de Sousa Santos señala como valores de la modernidad a la libertad, igualdad, autonomía, subjetividad, justicia y solidaridad.

donde sólo los ciudadanos son partes del contrato social donde el Estado Nación, el Derecho y la Educación Cívica son los garantes del discurrir pacífico y democrático de esa polarización en el seno del ámbito social que ha venido en llamarse sociedad civil (Santos, 2004).

“En América Latina se ha alcanzado una democracia electoral y sus libertades básicas. Se trata ahora de avanzar en la democracia de ciudadanía. La primera nos dio las libertades y el derecho a decidir por nosotros mismos... La segunda, hoy plena de carencias, es la que avanza para que el conjunto de derechos se torne efectivos. Es la que nos permite pasar de electores a ciudadano”
PNUD

A manera de conclusión podemos entender por un lado que la Gobernanza es una forma alternativa de atender la diversa problemática social, conlleva cambios en los modelos de gobierno al darle un nuevo papel a la ciudadanía, que va más allá de vigilar la estabilidad política y la eficacia de administrar el Estado (gobernabilidad), sino que implica un empoderamiento de la sociedad, y conlleva una participación ciudadana en torno a las reglas, instituciones, agenda política, políticas públicas, etc. como requisito *sine qua non* para gobernar y para gobernarse. Y que desde la perspectiva de la democracia participativa las decisiones de la comunidad tengan una verdadera incidencia, de ahí que revisar el involucramiento ciudadano incide o no en los procesos de políticas públicas.

La gobernanza genera sinergias interdependientes del binomio gobierno-ciudadanía, definiendo de manera conjunta y bajo un consenso las prioridades de la agenda pública.

2.1.3. DESARROLLO SUSTENTABLE

Nos encontramos ante un enorme desafío frente a la gestión adecuada del medioambiente, la gestión racional de los recursos naturales es condicionante del crecimiento económico, sin embargo, se encuentra en una etapa de explotación y contaminación indiscriminada (suelo, agua, vegetación, etc.) que no sólo afecta el crecimiento económico, sino la propia calidad de vida de sus pobladores, de aquí la

importancia decisiva de formular políticas construidas en un contexto democrático, con la participación de la ciudadanía y el gobierno.

De Estocolmo a los Objetivos de Desarrollo Sustentable

El tema del Desarrollo Sustentable ha sido un tema recurrente en la agenda internacional desde hace más de cuatro décadas, desde entonces surge el interés en analizar los problemas del subdesarrollo y la pobreza, el club de Roma concluye que el capital natural escaseaba, a partir de ahí es que se comienza a incorporar el tema ambiental principalmente en los países industrializados, llevando a cabo una reunión del grupo de expertos sobre el desarrollo y el medio en Founex, Suiza (1971), abordando el problema del medio ambiente humano y la pobreza, y desde ese momento se señaló que “los problemas ambientales requerían una transformación productiva, y que si bien el crecimiento económico era necesario, no garantizaba un bienestar duradero para la población”¹⁸ a partir de entonces y debido al comercio internacional se advirtió el surgimiento de normas ambientales.

Para 1972 la Conferencia de Estocolmo genera un conjunto de principios concientizadores que se plasman en la “Declaración de Estocolmo Sobre el Medio Ambiente Humano”, así como el Plan de Acción para el Ambiente Humano, estableciendo en general del derecho fundamental al disfrute de las condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad que le permita llevar una vida digna, así como lo referente a la preservación de los recursos naturales en beneficio de generaciones futuras y retoma el asunto relativo al problema de la contaminación.

Muchos esfuerzos de diferentes reuniones internacionales se realizaron durante este periodo, entre ellas, en 1973 la Convención para el Comercio de Especies de Flora y Fauna Amenazadas (CITES) donde se sientan las bases de acuerdos para protección de diversidad biológica, también inician las labores del Programa de las Naciones Unidas sobre Ambiente (PNUMA) que ha impulsado acciones globales como el Programa de Mares Regionales, los relativos al ozono, el tráfico de

desechos peligrosos, entre otros. En 1982 se signa la Carta Mundial de la Naturaleza en la cual se esbozan los principios del desarrollo sostenible y posteriormente en 1986, se emite la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

En 1987 se publica el Informe Brundtland, la cual acentúa el paradigma del desarrollo sostenible el informe, titulado “Nuestro futuro común” se introduce el concepto de desarrollo sostenible enuncia que “Está en manos de la humanidad asegurar que el desarrollo sea sostenible, es decir, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”, señala que los modelos de crecimiento económico imperantes llevan inevitablemente al agotamiento de los recursos del planeta, la degradación ambiental y el aumento de la pobreza.

Años después con la participación de más de 178 países se reúnen en Brasil para la “Cumbre de la Tierra”(1992), con la participación de jefes de estado fue la más importante de las conferencias de protección del ambiente, señalan algunos medios que fue un evento donde chocaron los intereses de los países depredadores¹⁹, ante esta actitud el Presidente cubano Fidel Castro le dieron un aval notable a la Cumbre, al igual que otros jefes de Estado que supieron dar pasos en defensa de la soberanía nacional, de ahí que se deriva las primeras estrategias para el impulso hacia un desarrollo sustentable en la denominada Agenda 21, que es un plan de acciones a nivel mundial, nacional y local en todas aquellas áreas en las cuales ocurren impactos humanos sobre el medio ambiente. Un punto particularmente interesante fue la incorporación de la ciudadanía en el debate no sólo por la legitimación que obtenían, sino también por la mayor interiorización y aprehensión de sus objetivos que se lograría en la sociedad.

La Declaración de Río establece que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones ambientales, si bien se reconoce el derecho a la explotación de los recursos naturales se incorpora el tema del respeto a las políticas ambientales

¹⁹ El presidente de la delegación norteamericana, George Bush, se negó a firmar los protocolos de Río. [https://www.ecured.cu/Cumbre_de_la_Tierra_en_R%C3%ADo_de_Janeiro_\(1992\)](https://www.ecured.cu/Cumbre_de_la_Tierra_en_R%C3%ADo_de_Janeiro_(1992))

y de desarrollo, se puntualiza el tema de la equidad inter e intrageneraciones, la incorporación de la variable ambiental en el proceso de desarrollo, la erradicación de la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, la evaluación del impacto ambiental, la participación y el acceso a la información ambiental, entre otras. Asimismo, se adoptan resoluciones a efecto de establecer comités sobre, sequía y desertificación, conferencia global sobre desarrollo sostenible de pequeños Estados insulares, etc. Derivado de ello se convoca nuevamente para las Conferencia Río +5 (1997) y posteriormente la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo (2002). La comunidad internacional continúa preocupada por el Desarrollo de una manera sustentable, así se lleva a cabo una reunión para pugnar por una economía ecológica para lograr el desarrollo sustentable “Cumbre de Río+20”²⁰, para contribuir con los objetivos de desarrollo del milenio. En una revisión de los informes y declaraciones de las conferencias sobre Desarrollo Sostenible (Río 1992, Río+10, Río+20) no logran reflejar “las interconexiones de los diferentes objetivos” y deliberadamente tiene lagunas jurídicas en cuanto al papel de las corporaciones, los impactos de la globalización, las instituciones de gobierno internacionales, etc.

Posteriormente en el año 2000 surgen los Objetivos de Desarrollo del Milenio, mismos que resultan una plataforma para impulsar una nueva agenda a partir del 2015, con el nombre de “Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”²¹, con el fin de reforzar los logros y también de lograr aquellas metas que no fueron conseguidas, se adopta esta nueva agenda para el desarrollo sostenible donde los líderes mundiales se comprometen con un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos y el buen gobierno en un horizonte para el año 2030.

Las conferencias de Estocolmo a Río, y posteriormente los objetivos de desarrollo sostenible han tenido impactos institucionales, legales y políticos a nivel global,

²⁰ Año 2012

²¹ Suscrito por 193 Estados Miembros de la ONU.

aunque en el plano de la realidad no se logra aun vislumbrar mucho impacto. Sin embargo, existen algunas acciones en México por ejemplo se cuenta con Consejos de Desarrollo Sostenible, la Ley de Protección del Ambiente y Equilibrio Ecológico, Ley forestal, así como diversos programas ambientales. También cabe mencionar que se ha incorporado en las constituciones de diversos países el tema de la protección del ambiente, logrando constatar que si bien se ha avanzado queda un largo trecho por recorrer. Y es de esta manera que diversos actores hacen un llamado para acelerar la acción en todos los niveles y todas las partes involucradas para avanzar en el cumplimiento de los objetivos, para lo cual proponen el desarrollo proactivo de instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles y asegurando procesos de toma de decisiones más receptivos, inclusivos, participativos y representativos. De acuerdo a la organización IDEA se tienen desafíos donde algunas de las causas son la reducción del espacio público (espacio cívico), retroceso democrático, las tendencias autoritarias de los gobiernos, principalmente (Casas-Zamora, 2019), es por ello que la construcción del espacio público y la democratización del mismo, será fundamental en el desarrollo sustentable y la gobernanza.

Pero más allá de los esfuerzos y los logros de las diferentes conferencias, el trasfondo del problema persiste, el paradigma desarrollista actual que ha estado esencialmente vinculado al plano económico es el responsable de la profunda crisis global donde nos encontramos, este modelo que apuesta por la acumulación de capital sin importar los costos de ningún otro tipo se ha visto confrontado con nuevos modelos alternativos al desarrollo impulsados principalmente en América Latina que han puesto en la mesa del debate una nueva gestión -que incorpora sociedad civil, gobierno, empresas- que permite desde los actores locales generar proyectos que aporten soluciones mediante su participación en la formulación y gestión de políticas que contribuyan a la generación de condiciones de gobernanza buscando construir un nuevo modelo de desarrollo que además de buscar el desarrollo económico, sea ambiental, social, cultural, política y éticamente sustentable.

Es por ello que la apuesta va hacia la gestión desde los actores, a través de la participación de una ciudadanía responsable, crítica, ética y solidaria que promueva modelos alternativos de desarrollo sustentable, que vele por la parte ambiental, social y económicamente responsable, poniendo al centro del debate al ser humano, en lugar del mercado, como señalan pensadores latinoamericanos (Max Neef, 1986). Así pues, es necesario un desarrollo sustentable donde los actores participen y aporten propuestas que incidan en las políticas, en la calidad de vida de las personas, apostando más por la creación de sociedades sostenibles y respetuosas ambientalmente, lejos de sociedades altamente consumistas donde el ciudadano se desdibuja para ser un consumidor propiciando una fuerte, acelerada e indiscriminada degradación del ambiente y la calidad de vida (García, 1995; Constanza, 1999; Foladori, 2005), para que de esta manera se pueda construir un modelo alternativo de desarrollo que además de buscar el beneficio del desarrollo económico, sea ambientalmente, socialmente, culturalmente, políticamente y éticamente sustentable. De esta manera que la participación de ciudadanía en las decisiones públicas nos llevará a la Gobernanza y al Desarrollo Sustentable.

Decíamos que el Desarrollo Sustentable implica mucho más que elevar el nivel de vida de las comunidades, es la dignificación de los colectivos, de su autovaloración, de generar compromisos asociativos, de rescatar valores como la solidaridad, la honestidad y la participación, es decir la gobernanza es consustancial a la propia democracia participativa, es decir no existe una sin la otra. De ahí que la institucionalización de la participación (consulta, deliberación, decisión, ejecución, evaluación) de la ciudadanía en las políticas públicas, así como los órganos de participación ciudadana evalúa la institucionalidad de sus procesos y la eficacia de sus resultados. Dejando a la vista la urgente necesidad de contar con espacios ciudadanizados de participación que verdaderamente reflejen los intereses de la sociedad incidiendo democráticamente en sus comunidades.

La participación activa en la toma de decisiones se hace efectiva a través de diversos mecanismos como es el caso de los consejos ciudadanos, sin embargo, no en todos los casos sus recomendaciones u opiniones tienen efectos vinculantes,

es decir no tienen obligatoriedad de cumplimiento por parte de los gobernantes, de ahí también la importancia en contar con un marco jurídico fuerte que permita que las decisiones de la ciudadanía en la gestión municipal sean una realidad. Y en un proceso de política pública en todas sus fases (definición del problema, formulación y diseño, implementación y evaluación) se hace necesario identificar si la participación ciudadana es un proceso concebido desde el gobernante o desde el ciudadano y evitar que se perviertan los resultados.

Sustentabilidad política, el *continuum* de tomar buenas decisiones

Como se ha mencionado anteriormente la sustentabilidad implica tres dimensiones, la económica, la social y la ambiental y de manera transversal detrás de todas ellas se encuentra la política, en virtud de que será a través de la política la forma en que se atiendan los problemas de una sociedad, así el elemento político de la sustentabilidad quedará sujeto a la democratización de las decisiones y la construcción de ciudadanía, en el sentido que Leff señala sobre la construcción de una democracia directa sustentada en la participación ciudadana sobre aquellos asuntos de interés de la comunidad (Leff, 2002). Dicho de otra manera, no es posible hablar de la sustentabilidad si no se tienen decisiones políticas sustentables construidas con la participación de los ciudadanos en una sociedad democrática, y que sea esta sociedad que a su vez democratice al propio Estado mediante un control ciudadano, que deviene en una adecuada toma de decisiones, legitimidad y gobernabilidad de una sociedad.

Asimismo, la construcción de una ciudadanía responsable llevará implícito que sean seres partícipes de su propio desarrollo, en el sentido que Tréllez señala sobre la “construcción de una sociedad de verdaderos seres pensantes y solidarios en nuestro Planeta. Nos remite a un conjunto de seres humanos que se consideran y actúan como personas que pueden y deben tomar parte activa en el proceso de su propio desarrollo, como individuos creativos, como miembros de una comunidad, de un grupo étnico, de una nación, en suma, como seres humanos responsables vinculados con espacios geográficos y ámbitos históricos y culturales, y como individuos o colectivos que se encuentran viviendo en realidades ecosistémicas y

sociales diferentes, pero que aspiran al disfrute de una vida mejor en paz y solidaridad” (Tréllez, 2012).

Desde la perspectiva de la sustentabilidad como condición para la sobrevivencia de los seres humanos será un modelo emergente tiene implícito la satisfacción de las necesidades y al mismo tiempo se preservan los sistemas de soporte vital de la vida en la tierra, que busca comprender el carácter fundamental de las interacciones entre la naturaleza y la sociedad y fomentar esas interacciones a lo largo de trayectorias más sostenibles.

Existen muchas definiciones de la política (véase cuadro 4) y se puede llegar a señalar que la política es una actividad que regula el ejercicio del poder en el espacio público, cuyos objetivos son el orden, el equilibrio social y como fin último el bien común, conlleva la garantía de integración social y la manera en que se busca la solución de las diferencias basadas en instituciones creadas por los miembros de la comunidad. Para Vallés, es la actividad colectiva que los miembros de una comunidad realizan, cuya finalidad es solucionar -en la medida de lo mejor posible- los conflictos sociales con base en la institucionalidad existente. Su resultado es la adopción de decisiones que se traducen en medidas de acción específicas, el cumplimiento de las decisiones es obligatorio para la comunidad -por la fuerza, si es preciso- (Vallés, 2015). De esta definición podemos rescatar diversos aspectos, que se trata de aquella actividad colectiva por los miembros de una comunidad, para la solución de conflictos con base en la institucionalidad existente, las medidas de acción específicas, la obligatoriedad de cumplimiento de las decisiones.

Es importante señalar que la política en tanto ciencia del hombre y de su comportamiento, atiende y dirige conflictos sociales, lo que requiere de pasión y mesura, de manera que la política sirve para mediar, entender, dirimir controversias del orden público que devienen en conflictos sociales²². No es posible concebir un ciudadano sin sociedad, ni una sociedad sin política, es por ello que se enuncia que

²² Weber, El político y el científico. <http://www.hacer.org/pdf/WEBER.pdf>

la sustentabilidad de la política como transversal en el Desarrollo Sustentable y la Gobernanza.

Cuadro 4
Conceptos de política

Exponentes	Concepto
Maquiavelo, Lasswell, Dahl	La política como control sobre personas y recursos. Sería político todo fenómeno vinculado a formas de poder o dominio sobre los demás imponiéndoles conductas que no serían espontáneamente adoptadas.
Weber	La política como actividad desarrollada a través de un sistema de instituciones públicas. Sería política toda actividad inserta en instituciones estables, autorizadas para ejercer una coacción sobre la comunidad.
Aristóteles, Tomás de Aquino, Locke, Parsons, Easton	La política como actividad dirigida por valores de orden y equilibrio social. Sería política toda actividad encaminada al fomento del bien común o del interés general, mediante la redistribución de valores.
Spencer, Gumpowicz	La política como actividad vinculada a la defensa de la comunidad contra una amenaza exterior. La preparación de la guerra y la organización militar -con sus exigencias de jerarquía, disciplina, recursos fiscales y coacción- estarían en el origen de la actividad política.
Dussel	Ve el noble oficio de la política (como actividad) como una tarea patriótica, comunitaria y apasionante. Si bien la política facilita la mejor solución en los conflictos, es necesario mencionar que el Derecho reviste un gran aliado en cualquier sociedad, porque facilita la existencia de un Estado de Derecho que no puede concebirse sin una sociedad que se precie democrática.
Anchustegui	La política es la acción que consiste en organizar lo político a través de una forma peculiar de poder al que llamamos “poder político”. Lo político puede referirse a la distribución del poder en una sociedad, a las instituciones reguladoras de las pautas de comportamiento, a los procesos, pero al distorsionar su función esencial, lo político se corrompe.

Elaboración propia con base a Vallés (2015), Dussel (2006) y Anchustegui (2013)

Así pues, de los razonamientos anteriores, es posible señalar que la sustentabilidad política deberá ser discutida y conocida por amplios sectores de la sociedad, es decir legitimándola, así como reconectada a la agenda política, ello en virtud de que no puede haber perspectivas de sustentabilidad sin la dimensión social como base del desarrollo, es decir la participación ciudadana que facilite la identificación del origen de los problemas, la búsqueda de soluciones y da legitimidad a las decisiones que se toman, de la misma manera en que se deberán incorporar a los grupos sociales más desfavorecidos social y económicamente, para lograr un desarrollo sostenible que pugna por alternativas para el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas, desde un proceso de construcción social desde los actores (Leff, 1988; Capra, 1998; Martínez Alier, 1996).

Hasta aquí es posible afirmar a la gobernanza como acción sustentable en la política, si como se ha revisado anteriormente a diversos autores en torno a la gobernanza, así como el PNUD define la gobernanza como “El ejercicio de autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de la nación. Es un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan intereses, ejercen derechos y obligaciones y median sus diferencias” (PNUD, 2000).

En este sentido el proceso del ejercicio de la política por parte de los ciudadanos y sus gobiernos, permite por un lado a la ciudadanía acompañar y vigilar el actuar de los gobernantes y ser partícipe de sus decisiones, y por otro lado requiere de un espacio público donde participe una ciudadanía politizada y exista una democracia deliberativa y comunitaria (López-Paniagua, 2015). La gobernanza obliga a repensar lo político desde los intereses de los ciudadanos a través de espacios de diálogo entre ciudadanos y gobierno, transversalizando lo local, lo nacional y lo global.

El desarrollo sustentable es un proceso multidimensional y multidisciplinario donde se hace necesario no solamente tener en consideración la relación gobierno –

sociedad, este desarrollo sustentable debe construirse desde los niveles locales tomando en cuenta a la ciudadanía empoderada (véase cuadro 5). Así el desarrollo sustentable, deberá construirse desde un enfoque compartido con una visión democrática y participativa, que incluya las cosmovisiones de las diferentes sociedades humanas, responsable éticamente en tanto los cuidados y la reparación de los daños ocasionados a los recursos naturales. Para ello se requiere de una reconfiguración del modelo económico vigente y de un estado de derecho para que se transite hacia la gobernanza.

Así pues, la gobernanza es el pilar fundamental para el desarrollo de los países (Foresti, Wild, Rodríguez & Norton, 2014) desde esta visión el desarrollo sustentable se entiende como un modelo alternativo de desarrollo, donde se incorporan múltiples dimensiones: Social, ambiental, económica, política/institucional, ética y cultural.

Como se ha venido señalando la gobernanza como marco en el que se desenvuelven diversos actores tanto gubernamentales como no gubernamentales será mejor en tanto tenga incidencia en la gestión pública en un territorio determinado como es el caso de los municipios mediante formas alternativas de participación con los gobiernos a efecto de contar con la visión desde los habitantes en la tarea co-responsable de su propio desarrollo.

Cuadro 5
Multidimensionalidad y multidisciplinariedad del desarrollo

Autor	Dimensión	Idea central
CAPOREAL Y COSTABEBER (2002)	Ecológica	Promueve la protección de los recursos naturales para la seguridad alimentaria y energética. Sugiere una visión a largo plazo que evite la explotación irracional y su destrucción.
	Social	Señala la interrelación entre la sociedad y la naturaleza, de manera que el desarrollo sustentable incluya una sociedad democrática y participativa y una distribución equitativa de los beneficios sociales obtenidos.
	Cultural	Incluye distintas cosmovisiones de las diferentes sociedades humanas como base para construir un mundo en el que tengan cabida los diversos mundos existentes.
	Ética	Plantea un sentido de permanencia y de reparación de los daños ocasionados por la relación sociedad–naturaleza. Se redefine el acceso a los recursos naturales y la responsabilidad social de su uso.
	Política	Señala que el desarrollo sustentable solamente podrá ser construido con mecanismos de participación ciudadana y se logren incorporar sus anhelos.
	Económica	Invita a que se genere una reconfiguración estructural del modelo económico neoliberal imperante. Modelo que ha buscado valorar los recursos naturales de manera monetaria cuando su conservación es en realidad de recursos invaluable.
SEPÚLVEDA (2002)	Social	Toma en consideración no únicamente la distribución espacial, de género, edad, religión, la ética y la cultura como determinantes en el acceso a esferas de poder. También la incorporación de los actores locales en los procesos de participación y desarrollo.
	Política/ Institucional	Analiza los procesos democratizadores y de participación ciudadana, así como las relaciones entre instituciones públicas y privadas, de manera que se busca el capital social.
	Económica	Asociada a las capacidades productivas del territorio vinculadas al cuidado de los recursos naturales. Así como lo referente a las relaciones con otros mercados en el aspecto global. Incluye parámetros de calidad y productos amigables con el ambiente.
	Ambiental	Señala que el desarrollo de las generaciones futuras estará determinada por el capital natural que prevalezca, de manera que considere medidas de cuidado de la biodiversidad, los recursos renovables naturales como el suelo, el agua y recursos forestales. El papel de las sociedades en lo referente a estrategias participativas para un manejo óptimo de los recursos.

Fuente: Elaboración propia con base en Caporal & Costabeber, 2002; Sepúlveda, 2002.

2.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

“Se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades o pueblos indígenas”
Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana

2.2.1 La participación ciudadana en la toma de decisiones públicas

La participación ciudadana, en principio, ha sido entendida como “la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público” (Cunill, 1991), “todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público” (Parés, citado por Jiménez-Romera, 2016). Es básicamente la incidencia de los ciudadanos, mediante distintas formas de movilización en la solución de asuntos de la esfera pública y por el bien común, inciden en las políticas públicas y sus derechos ciudadanos, que algunos autores llaman “la ciudadanización de la sociedad política” mismos que al no encontrar respuestas generan situaciones de ingobernabilidad. Como se ha mencionado la participación incluye varios procesos a efecto de moderar o ser un contrapeso al poder, así la participación implica “tomar parte” y también “compartir”. La participación es un acto social y como tal significa intervenir en los centros de gobiernos de una colectividad, participar en las decisiones de la vida colectiva y de la administración de sus recursos, tomando parte en las decisiones públicas (Merino, 1995,1996).

La participación ciudadana como relación interdependiente entre gobierno–sociedad es considerada como positiva, como una participación en el espacio público para atender asuntos que son necesarios y que no han sido detectados por el Estado, analizar el espacio público permite entender y dar respuesta a los ciudadanos y tiene efectos positivos en el ámbito local tanto en lo económico, lo social y lo ambiental, por otro lado desde el punto de vista político, la participación ciudadana apunta al régimen político, la democracia radica en la posibilidad de una nación de gobernarse a sí misma con procesos desde la ciudadanía y de carácter

verdaderamente participativos. En cuanto a la administración es una forma que permite mejorar su funcionamiento, para algunos autores la consideran que surge en respuesta a la crisis de la democracia representativa, puesto que se ha alterado el funcionamiento de la democracia representativa y cambios en la sociedad, en la organización de intereses, de exigencias ciudadanas, de transformaciones en los sistemas de representación de los partidos políticos, etc. (Baño, 1998).

En consecuencia, derivado de la crisis del Estado contemporáneo en el que la sociedad se manifiesta preocupada sobre la eficiencia de la actuación de sus gobiernos la construcción de una agenda política desde una comunidad de política pública, exige la participación directa de los ciudadanos en el diseño y la implementación de políticas públicas tiende a ser vista y presentada como el modelo que deben seguir las sociedades abiertas, plurales y democráticas, como a la que aspiramos a construir en nuestro país (Canto, 2010). Sol-Arriaza²³ señala que a partir de la praxis social logra identificar 11 características que precisan la potencialidad de la sociedad civil que fortalecen la democracia (Sol-Arriaza, 2012), estas características nos sirven para explicar la incidencia del CCM en la gestión pública municipal:

- Tesis uno: Una sociedad civil con capacidad de fortalecer el ejercicio de la ciudadanía y por consiguiente la democracia, que tiene la facultad de devenir en organizaciones sociales, autónomas, auto constituidas, autorreguladas y la participación democrática.
- Tesis dos: Una sociedad civil robusta, de acuerdo con las exigencias de la sociedad actual, acorde a las demandas de participación ciudadana y por consiguiente de fortalecimiento de la democracia, debe tener capacidad para desarrollar y conservar su autonomía y formas de solidaridad ante el mercado y ante el Estado.

²³ Sol Arriaza. Avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los Estados centroamericanos

- Tesis tres: En un régimen realmente democrático, la sociedad civil debe reconocerse y ejercer como el ámbito legítimo para la construcción del interés público con base en relaciones comunicacionales dialógicas y la construcción de acuerdos que debe prevalecer ante los propios conflictos sociales, culturales, poblaciones, ambientales, económicos y políticos de la sociedad moderna.
- Tesis cuatro: El aporte a la democracia, desde la sociedad civil, se sustenta en el reconocimiento de la pluralidad de actores que le son propios.
- Tesis cinco: Una sociedad civil organizada, consiente de su identidad y sustento de un régimen democrático consecuente, debe tener capacidad de negociación y reclamar legitimidad frente a otros actores, particularmente los políticos, pero también entre los grupos de poder de la misma sociedad civil.
- Tesis seis: Las organizaciones de la sociedad civil, para contribuir efectivamente en el fortalecimiento de la democracia, deben afirmarse en un modelo cultural maduro, sustentado en prácticas de diálogo, de resolución de conflictos, de divulgación, enseñanza y capacidad de incidencia, y convertirse en bases de una sociedad independiente frente al poder.
- Tesis siete: El basamento de la organización de la sociedad civil lo constituye, la propia dinámica de reproducción social y la necesidad de generar formas de incidencia hacia el Estado y el mercado, allí radica su fortaleza orgánica independiente.
- Tesis ocho: El proceso social de construcción de demandas y organización de la sociedad civil constituye una fuerza social democratizadora, en tanto se cimienta en un proceso de respecto a la diversidad, de diálogo y de deliberación.
- Tesis nueve: En circunstancias en las que esta fuerza organizativa e independencia es vulnerada por el Estado, el fortalecimiento orgánico y la asociatividad propia de la sociedad civil, tiene a evolucionar hacia formas políticas contestatarias ante las relaciones de poder existentes y pueden dar paso a procesos políticos de cambio en dichas relaciones. En esta mutación

radica lo que en América Latina se ha identificado como movimientos sociales.

- Tesis diez: En estas condiciones, en alianza con fuerzas políticas liberadoras y democráticas, se pueden generar procesos de cambio social y políticos que pueden dar paso a regímenes más democráticos y a una reconstrucción de la propia sociedad civil.
- Tesis once: Sin embargo, los procesos no son lineales, también las fuerzas políticas o de poder, sean partidistas o estatista, ante los movimientos surgidos de la sociedad civil organizada, buscan cooptarlos o supeditarlos a la organización partidaria o corporativizar los vínculos sociales, transformándolas en relaciones estatizadas por el partido de Estado.

En este orden de ideas la participación ciudadana, la participación social en los gobiernos municipales se conoce a través comités consultivos, referéndum o sondeos, así los consejos de participación en cuanto órganos que tratan de reproducir la lógica administrativa en la sociedad, pues son en la mayoría de los Ayuntamientos los mismos que las consejerías existentes, lo que propicia fácilmente a que a caer en el burocratismo (Alberich, 1999). Por lo anterior, con la intención de que la ciudadanía verdaderamente sea partícipe de las decisiones en la gestión pública es necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos, sin embargo, esa participación puede ser condicionada y neutralizada de una manera aparentemente democrática y la participación ciudadana puede constituirse en una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades (Guillen et al, 2009).

Gracias a la participación ciudadana las personas se involucran de manera directa en acciones públicas y se convierte en el contrapeso de las decisiones del gobierno e invariablemente servirá para mejorar y legitimar las políticas públicas, sin embargo esta participación puede llegar a institucionalizarse y que existan riesgos como un “pacto de simulación” de manera que la ciudadanía pierda su autonomía y se institucionalice (Ziccardi, 1998; Peters, 2004), por ello mismo, no es coincidencia que exista en enorme descrédito en la política y la democracia. A pesar de ello, la

participación de la ciudadanía en una forma alternativa de gobernar tiene sus ventajas competitivas al incorporar a la población en la discusión, decisión, sostenimiento, realización y control de los propios proyectos de desarrollo desde lo local, además de los proyectos en la definición de sus gobiernos y su fiscalización (Chauca & López, 2008).

Por lo anterior, hablar de gobernanza lleva implícita como condición *sine qua non* la participación ciudadana, de manera que no es posible pensar la una sin la otra, de hecho, se ha llegado a considerar la participación ciudadana como un indicador de la democracia en la sociedad, recordemos que democracia es “el gobierno del pueblo” de lo que se espera que los sujetos de dicha sociedad sean ciudadanos capaces de transformar su entorno e incidir en su medio. Sin embargo, existen diferentes niveles de participación, Alberich propone que sea:

- 1.- Información – formación
- 2.- Consulta y debate
- 3.- Gestión compartida

Esta participación es particularmente interesante desde los gobiernos municipales debido a la cercanía con sus ciudadanos, existen algunas propuestas que abonan para la mejor participación ciudadana “lo más importante es la participación es el proceso, el cómo y para que participar, no es tan importante el reglamento como el que exista una voluntad política de funcionar en democracia” (Alberich, 1999), entendida como aquella actitud abierta hacia el interés por lograr consolidar procesos democráticos en la toma de decisiones de manera que estas decisiones sean legitimadas por la ciudadanía mediante:

- a) Descentralización política del poder, la creación de consejos y otros órganos o mecanismos de participación ciudadana.
- b) Gestión compartida o colegiada, que funcionará a partir del trabajo común y toma de decisiones conjunta y ejecución compartida por los miembros de una comunidad.

- c) Formación, investigación, asesoramiento, apoyo a las asociaciones, para generar un porcentaje de presupuesto municipal para fomento a la participación (personal técnico, recursos materiales, análisis participativo de la realidad social de la ciudad, programación por objetivos)
- d) Participación estable de representantes ciudadanos en las comisiones informativas municipales
- e) Consejo Municipal de asociaciones intersectoriales, para tratar los temas generales de la ciudad.
- f) Consulta popular.
- g) Iniciativa ciudadana.
- h) Asamblea General Informativa o audiencia pública para el debate periódico de los temas de la ciudad.
- i) Creación de medios de comunicación municipal, controlado por instituciones autónomas.
- j) Elaboración democrática del proceso de participación, la participación desde el principio en la organización y desarrollo de las propuestas citadas.

Ahora bien, en tanto al objeto de la participación ciudadana se puede entender que se trata de la democratización de las acciones de gobierno, por lo que resulta también central que la participación ciudadana se democratice, es decir que sea incluyente, informada, crítica y propositiva. Marshall señala que la participación ciudadana se hace evidente en tres dimensiones: ciudadanía civil, política y social, cada una de ellas, aunque atiende a diversas necesidades buscan el desarrollo de la ciudad y que por lo tanto se basa en la condición de ciudadanía. La OCDE ha instado a la participación ciudadana busca que los gobiernos se democratizen mediante estrategias tales como a) políticas públicas de calidad, b) legitimidad de las instituciones y c) ciudadanía activa (Marshall citado por Guillen et al, 2009).

Desde hace muchos años se han realizado diversas clasificaciones y niveles de participación ciudadana: Arnstein (1969), Hambleton y Hogget (1994), Brager y Specht (1973), Shand-Arnberg (1996) y la IAP2 Asociación Internacional para la Participación Pública (2007), ésta última ha promovido 7 valores que sustentan sus

iniciativas (véase cuadro 6), también ha sido resultado de conferencias internacionales, como la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública²⁴ que en su artículo 6° identifica la Participación Ciudadana en el ámbito público “como un derecho y como responsabilidad cívica. Un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que estos establezcan y garanticen los cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública. Una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, bien en forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos”.

Cuadro 6
Valores medulares para la práctica de la participación pública

El público debe tener voz en las decisiones que afectan su vida
El proceso de participación pública...
Incluye la promesa de que las contribuciones del público van a tener influencia en las decisiones.
Comunica los intereses del público y cumple con la necesidad del proceso de ser participativo.
Busca y facilita la participación de aquellos potencialmente afectados.
Involucra a los participantes en la definición de cómo van a participar
Brinda a los participantes toda la información que necesitan para participar de una forma significativa
Comunica a los participantes la forma en que sus opiniones han afectado la decisión.

Fuente: AIPP <http://iap2.org>

2.2.2. La gestión pública

“La participación ciudadana en la gestión pública refuerza la posición activa de los ciudadanos y ciudadanas como miembros de sus comunidades, permite la expresión y defensa de sus intereses, el aprovechamiento de sus experiencias y la potenciación de sus capacidades, contribuyendo de

²⁴ Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio del 2009. Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno. Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1 de diciembre del 2009.

esta manera a mejorar la calidad de vida de la población. Asimismo, fomenta una nueva cultura, en la que la ciudadanía va adquiriendo una mayor disposición a informarse acerca de los asuntos públicos, a cooperar y a respetar la diversidad social y cultural, a interactuar dentro de ella y a favorecer la comprensión intercultural"

Carta Iberoamericana para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública

Es posible entender la gestión pública como el logro de los objetivos de desarrollo y bienestar de una población a través de diversos procesos e instrumentos de la Administración Pública para atender las necesidades de la sociedad. Partiendo de ello, la participación ciudadana en la gestión pública fortalece el ejercicio ciudadano de expresión y defensa de sus intereses y fomenta una cultura de corresponsabilidad del ejercicio público, de mantenerse informados, de cooperar y ser tolerante con otras formas de pensamiento.

La adopción de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública considera en su preámbulo que una gestión pública será buena si cumple con ciertos parámetros de integridad, eficiencia, eficacia, efectividad, igualdad y equidad, todo ello generando un impacto positivo en el desarrollo y la calidad de vida de la sociedad, y para lograr esto es imprescindible que sea democrática, es decir habla sobre la democratización de la gestión pública.

Entendemos entonces que la democratización de la gestión pública es inherente a la democracia y, esta expresión sobre lo público es el derecho de participación ciudadana en la gestión pública "el derecho a la participación ciudadano en la gestión pública es apreciado como un derecho de todo habitante iberoamericano con respecto a la gestión pública del país en que reside en el ejercicio de los derechos que le conciernen ... Así el título de ciudadano, ciudadana en la presente Carta Iberoamericana no está referido a personas con derechos exclusivos de ciudadanía o de nacionalidad sino a todo habitante con respecto a la gestión pública del país donde reside, en el ejercicio de los derechos que le conciernen"²⁵.

²⁵ Preámbulo de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública

El papel del Estado en la construcción de intereses colectivos tiene el reto de crear las condiciones para que todos los habitantes tengan las mismas oportunidades de ejercer dicho derecho, como es el caso de los habitantes rurales, de colonias, etc. es decir todos aquellos sectores vulnerables que por su condición han sido los excluidos de los procesos de desarrollo. En este sentido “se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas” ²⁶.

Desde el punto de vista de los gobiernos la participación de la ciudadanía en la gestión pública les facilita los acuerdos en torno a asuntos de la comunidad, de la misma manera que da legitimidad a sus decisiones a la par que la ciudadanía se va construyendo a través de la disposición de informarse y cooperar en los asuntos públicos, porque esta participación de las decisiones públicas es tanto un derecho como una responsabilidad, derecho porque es exigible a los poderes públicos que son quienes deben garantizar la inclusión de la ciudadanía mediante mecanismos o herramientas como es el caso del Consejo Ciudadano de Morelia, y por otro lado es también una obligación cívica la participación de la ciudadanía, por eso se trata de una acción de gobierno corresponsable y de construir gobernanza.

Asimismo, la participación de la ciudadanía en el proceso de la agenda pública y de las propias políticas públicas son un elemento transversal, es decir en todo el proceso de elaboración de política pública desde la formación de la agenda pasando por la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control debe estar la sociedad involucrada, y por otro lado desde la administración pública se deben incorporar las decisiones que proceden de los mecanismo o herramientas de consulta respetando la elección democrática de la ciudadanía.

²⁶ Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana

Reflexionar sobre el papel de los Consejos ciudadanos y los gobiernos municipales a partir de un mayor involucramiento de la ciudadanía para que los gobiernos municipales respondan a las necesidades actuales y cada vez más cambiantes incide en la gobernabilidad, el desarrollo y la democracia. Lo anterior trae aparejado una reconceptualización de los problemas y la forma de abordarlos, de manera que la deliberación se torna en algo cotidiano, incorporando la visión de integrantes del cabildo, ciudadanos, asociaciones, organizaciones académicas, etc. Logrando con ello el redimensionamiento de las funciones tradicionales de los gobiernos municipales de la simple prestación de servicios públicos a la construcción de gobernanza.

2.3 AGENDA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Como se señaló anteriormente los gobiernos deben garantizar la participación de sus ciudadanos en la gestión pública en tres órdenes de gobierno -nacional, estatal o local- y las administraciones públicas incorporarán en la agenda pública -como primer eslabón de las políticas públicas- las propuestas emanadas de los procesos participativos de consulta. La exigencia ciudadana busca que las acciones de gobierno sean de naturaleza pública, legítima y verdaderamente eficaces, que velen por el interés público y cuyos objetivos se alcancen con eficacia y con eficiencia, es decir que sean política pública. Estas acciones de gobierno tienen una doble dimensión, política y técnica, son acciones de política, en tanto se orientan a realizar objetivos de interés y beneficio social general (en el marco de las prescripciones constitucionales y legales), y son acciones que se sustentan en un razonamiento técnico-causal con el fin de alcanzar los objetivos deseados y conseguir que las intenciones de los gobernantes se vuelvan hechos sociales (Aguilar, 2010). Un punto neurálgico es que las acciones de gobierno cuentan con aceptación social, de esta manera el componente político y el técnico de la política pública se articulan de manera correcta.

Ahora bien, la articulación de acciones de gobierno y la definición de ellas por la ciudadanía se realiza en un espacio público en el sentido de Habermas revela el

espacio público como núcleo político de la modernidad, como condición mínima para la racionalidad reflexiva donde “las personas privadas se reúnen en calidad de público” si bien lo que resulta de interés es propiamente la deliberación, es decir lo rescatable es el proceso deliberativo -puesto que es constitutiva de sujetos- aún y cuando este proceso no lleve a decisiones. Carmenati señala como la existencia de un espacio público facilita “que la capacidad de las personas para construir sociedades más democráticas, con mayor acceso a la participación-deliberación, exige entender y transformar sustantivamente el problema de la intersubjetividad, de la compleja objetividad de las relaciones humanas, y la lógica instrumental que predomina en ellas” El espacio público descubre contradicciones en el espíritu de la democracia en tanto esté subordinado a la ideología liberal, en este mismo sentido cuando lejos de expresarse como el dominio de la solidaridad y las relaciones humanas, se expresa como espacio de exclusión, el individualismo, la naturalización de la violencia y la reproducción de las desigualdades sociales. De lo anterior, es posible señalar al espacio público como el eje simbólico del inicio de la acción política hacia el empoderamiento del mundo de la vida (Carmenati, 2016).

2.3.1. La agenda pública

La formación de la agenda es el primer paso en la etapa del proceso de políticas públicas y es aquel proceso mediante el cual se ponen en la arena pública la diversa problemática social de manera que sea atendida por el gobierno mediante instrumentos concretos, es decir las políticas públicas.

Alzate y Romo proponen una clasificación con base en las características conceptuales y prácticas de los enfoques de los autores a partir de conceptos, referentes teóricos, rutas descriptivas y variables operativas, y lo clasifican en a) Proceso de políticas públicas b) Cambio institucional c) Fijación de la agenda y movilización de la opinión pública d) Constructivista e) Cambio cultural. (véase cuadro 7).

Cuadro 7
Clasificación de la agenda con base a las características conceptuales y prácticas

Enfoque	Autores	Características	Crítica
Proceso de políticas públicas	Cobb, Ross y Ross, 1976; Elder y Cobb, 1993; Nelson, Bardach, Aguilar, 1993; De la Fuente y Martuscelli, 2006; Cabrero, 2005 y 2007; Segura, 2009; Merino y Cejudo, 2010; Arellano Gault, 2010; Valencia, 2012	Identifican la agenda como un paso en el proceso de hechura de políticas públicas. Inicia al identificar problemas y fijarlos en la agenda. A partir de ese momento inicial, se marcan luego pasos concretos y consecutivos establecidos teóricamente como indispensables para completar el proceso. Estos pasos se asumen conceptualmente como inevitables con independencia incluso del sistema político concreto en que se analizan.	La mayoría de los acercamientos a los asuntos de política pública asumen que el mundo social puede ser modelado como un sistema simple, sin embargo, para este autor, muchas de las fallas en el manejo de los problemas públicos derivan de no contar con una visión completa, o más bien, compleja de la realidad social (Segura)
Cambio institucional	Gantman, 2009; Mariscal, 2010; Casar y Maldonado, 2010; Merino, 2010	Enfatiza los elementos institucionales y sus procesos de cambio y destacan el cambio institucional implicado en la formulación de la agenda. La agenda pública se construye y consolida no sólo a partir del entramado del proceso político, sino también de los intereses en juego de los actores, de las creencias y demás marcos de restricción para la acción, tanto formales como informales.	Mariscal (2010) agrega tres elementos 1) El carácter incierto de las decisiones humanas 2) Los comportamientos sistemáticos basados en la cooperación y la confianza 3) Las creencias y su evolución.
Fijación de la agenda y movilización de la opinión pública	McCombs y Shaw 1972, Rodríguez Díaz, 2004; Rofman, 2007; Rubio, 2009; Andréu, 2012. Bua, 2012	El término Agenda setting refiere al poder de los medios de comunicación de masas de dirigir la atención de la opinión pública hacia ciertos temas particulares. Según este enfoque, los ciudadanos considerados como público recurren a las pistas de relevancia que les ofrecen los medios de comunicación de masas para organizar su propia agenda y decidir cuáles son los temas importantes en la consideración pública.	Afirma que la agenda de los medios de comunicación se trasladaba directamente a la ciudadanía hasta consolidarse como agenda pública, otorgándole así un excesivo poder a los medios. Las élites están desproporcionadamente empoderadas y, por lo tanto, lideran los procesos de políticas públicas. (Bua) Se señala al ciudadano como agente pasivo y mero receptor de opinión.

Enfoque	Autores	Características	Crítica
Constructivista	Cejudo, 2010; Lorenc, 2005; Merino, 2010; Bardach, 1993 Zimmermann, 2014; Subirats y Parés, 2014 Sabatier y Jenkins-Smith, 1999.	Esta perspectiva considera importantes tanto lo relativo al marco institucional (del tradicional proceso político) como las consideraciones valorativas de los ciudadanos. Los problemas que hacen parte de la agenda pública se producen a partir de los significados compartidos por la sociedad amplia que los nombra. El Policy making participativo (Zimmermann, 2014; Subirats y Parés, 2014) o de coaliciones promotoras (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999) destacan la generación permanente por parte del ciudadano común de mensajes a través de las redes sociales y medios de difusión demandando acciones concretas de sus gobiernos, generando para el ciudadano un nuevo rol y posicionamiento de poder potencial, al menos para la conformación de la agenda real.	
Cambio cultural	Tamayo y Carrillo, 2005; Andréu, 2012. Fraser y Honneth, 2006. Inglehart, 1971.	Los postmaterialistas incorporan el cambio cultural, que permite a los autores de este enfoque distinguir entre una vieja y una nueva agenda. Advierten sobre el desplazamiento que se da en las sociedades industriales avanzadas en las prioridades de valoración que van desde temas de "seguridad física y económica, hacia los valores postmaterialistas, que ponen mayor énfasis en la libertad, la manifestación de la personalidad y la calidad de vida"	

Fuente: Elaboración propia con base en Alzate y Romo 2017

Si bien para el presente trabajo se identifica con el enfoque de políticas públicas y la propia elaboración de la agenda como el primer paso en el proceso de hechura de las políticas, se encuentra coincidencia tanto en el enfoque constructivista al tener las consideraciones valorativas de los ciudadanos y de los significados compartidos de la diversa problemática que conforma la agenda pública, así como el enfoque del cambio cultural revalorando temas como la calidad de vida de la ciudadanía.

2.3.2. Las políticas públicas

Las políticas públicas como conjunto de acciones estructuradas, estables y sistemáticas, orientadas a la realización de objetivos del bien común, asimismo, surge o debiera surgir de acuerdo a un contexto donde existen diversas situaciones que deben ser abordadas de acuerdo a las circunstancias políticas o a las demandas de la sociedad en un momento determinado, integra dimensiones políticas, legales, financieras y administrativas del gobernar, y deberán tener algunas características como son:

Orientación hacia objetivos de interés o beneficio público (constitucional o legalmente prescritos) y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política por personal de la administración pública o en asociación con actores sociales o mediante delegación de atribuciones a los actores sociales.

Señalando los siguientes pasos del proceso de política pública como eslabones de la cadena decisoria:

1. La formación de la agenda.
2. La definición del problema público.
3. La hechura o formulación de la política, es decir, la construcción de opciones para resolver el problema.

4. La decisión o la selección entre opciones.
5. La comunicación de la política.
6. La implementación de la política.
7. La evaluación de la política.

Respecto a las políticas públicas la mayoría de los autores señalan que se trata de una acción del Estado dirigida a cumplir ciertos objetivos “políticas públicas” y aspectos tales como: a] los procesos de definición de los objetivos públicos del Estado; b] el desarrollo de organizaciones y programas dirigidos a alcanzar dichos objetivos, y c] el impacto de estos programas (Méndez, 2010). En tanto a la concreción de una política pública el Estado interviene para solucionar un problema pero también los casos en los que no interviene, aquí nos centraremos en aquellos casos en los que el Estado reconoce un problema, elabora un diagnóstico, establece un objetivo e incluso una estrategia, pero decide no ir más allá; y en aquellas Situaciones en las que el Estado, ante un problema determinado, ejecuta una estrategia o programa de acciones dirigidas a su solución a través de ciertos incentivos y formas.

En el enfoque de las políticas públicas, el mismo Aguilar señala que la cuestión de la democracia consiste en acreditar la superioridad directiva o gubernativa a la cual quiere contribuir, más que su superioridad institucional y el análisis de las políticas públicas se enmarca en los valores políticos del Estado de derecho y del régimen democrático, se les concibe como un conjunto interdisciplinario de ciencias a las que les importa que el gobierno democrático incorpore métodos, teoremas y tecnologías en sus decisiones para estar en condiciones de resolver los problemas sociales y generar bienestar a sus ciudadanos.

De acuerdo con Aguilar (2010), política pública tiene varias acepciones:

- a) Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se

considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema;

b) Un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía;

c) Un conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades legítimas y cuya decisión las convierte formalmente en públicas y legítimas;

d) Un conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles);

e) Un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.

Moreno Salazar sostiene que “las prácticas sociales y gubernamentales en México no han sido de corte liberal, sino predominantemente de tipo autoritario y corporativo²⁷. Es muy difícil entonces que amplios repertorios analíticos del enfoque de políticas públicas se apliquen, pues no están dadas las condiciones previas que prevalecen en países donde aquellos se originaron” (Moreno citado por Canto, 2010). La realidad se muestra contraria a lo que se encuentra plasmado en la Ley de Planeación²⁸, que en su capítulo tercero sobre la participación social en la planeación señala que tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas a que se refiere dicha Ley, si bien se trata de la Ley general cabe mencionar que tanto a nivel federal, estatal y municipal en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones deben estar alineados a la consecución de los objetivos de la planeación nacional y que en la práctica no se aplica.

Por ello mismo, Cabrero desde una postura crítica señala que en el caso mexicano no es posible hablar de política públicas, sino de políticas gubernamentales, pues

²⁷ De la misma manera señala que cualquier cosa puede suponerse, menos que responden sistemáticamente al interés del público ciudadano, dada su naturaleza autocrática o despótica, ya sea burocrática autoritaria o, como en muchos casos, abiertamente totalitaria.

²⁸ Ley de Planeación artículos 2° fracciones II, V. artículo 20 y artículo 33

México es un país con una aplastante presencia histórica del Estado (y por ende del gobierno), vertical en sus formas de relación, proclive a la formación de redes de intermediación entre grupos y actores, con una muy débil tradición participativa y centralista en su concepción de la acción colectiva (Cabrero, 2000), pues el carácter público de las políticas tiene una connotación que va mucho más allá del contenido jurídico, pues afirma que “Estamos por tanto bajo el supuesto de una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana. Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano” (Cabrero, 2000).

La calidad de la democracia y de sus políticas públicas reside fundamentalmente en una idea de diálogo racional, más que de arreglo transaccional de la política, pues es el régimen en que se respetan las posiciones diversas, se institucionaliza la discusión y se decide con referencia a argumentos que pueden ser validados por los demás y llegar a acuerdos razonables, según Majone “La discusión puede producir resultados que van más allá de la capacidad de los métodos autoritarios o tecnocráticos de la elaboración de las políticas” (citado por Aguilar, 2010).

Ahora bien, un punto nodal en el proceso decisorio de las políticas radica en cómo deben relacionarse las consideraciones técnicas y las políticas, en este sentido los tomadores de decisiones pueden decidir racional y responsablemente frente a los problemas públicos sin tener que comprometerse con los supuestos y requisitos de la racionalidad, en otros casos las decisiones de los gobiernos suelen seguir la regla pragmática de atender sin necesariamente resolver el problema. También entre los elementos de contexto están los procesos de modernización económica, vitales para la sobrevivencia de agencias de gobierno y que se hace evidente entre otras la importancia de la incorporación de nuevos actores, es decir agentes no gubernamentales en las decisiones públicas de manera que se genere mayor credibilidad y confianza del ciudadano en las decisiones de gobierno.

El elemento credibilidad y confianza, junto con sobrevivencia de gobierno y focalización de las acciones de gobierno son elementos que dan origen a la nueva

gerencia pública a partir de tres crisis que cuestionan la administración pública, principalmente y para el presente estudio la crisis de legitimidad, en virtud de la falta de credibilidad y confianza en los gobiernos municipales que de acuerdo con el sentir ciudadano los encuentran lejanos. Es importante señalar que ante la crisis de legitimidad es recurrente que se cedan espacios y avalen acciones a grupos de interés y hagan suyas las acciones como propias (Cabrero, 2010). La legitimidad en el actuar gubernamental será un marco de referencia, mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía, método de consulta, de opinión, de participación, negociación y acuerdos, que generan como resultado los arreglos institucionales que facilitan la gobernabilidad, existe la necesidad de establecer sistemas de atención de las demandas ciudadanas, de promoción y participación de entes sociales para observar el impacto de las acciones de gobierno en términos de legitimidad.

En este sentido para determinar el desempeño de los gobiernos municipales resulta conveniente identificar las interacciones gobierno-ciudadano, que son “aquellos puntos de la estructura gubernamental municipal en el que se incorpora, articula o induce, la participación de ciudadanos a título individual o de organizaciones no gubernamentales, civiles, religiosas o de otro tipo” (Cabrero, 2000).

Podríamos asegurar que si bien lo “público” como el campo en donde se interactúa los actores gubernamentales y no gubernamentales es parte de las responsabilidades del Estado, también lo es de la sociedad, para hablar de políticas públicas, porque para ello deben involucrarse sus ciudadanos y reunir requisitos como son la incorporación de las opiniones de la ciudadanía y la participación de la misma, desde la formación de la agenda, definición del problema, diseño de la política que atienda dicho problema, selección de opciones, comunicación de la política, implementación y finalmente la evaluación de dicha política.

Concluyendo, como se señaló anteriormente, la participación ciudadana es intrínseca de la democracia, elemento de transformación social y fundamental para el éxito de cualquier política pública. En este sentido la sociedad adquiere una

función definitoria en muchos aspectos pues independientemente del Estado, ésta se autorregula y se organiza en forma autónoma generando lo que constituye un capital social en el sentido de que proporciona mayores beneficios a la comunidad y en la construcción de gobernanza.

Por todo lo anterior, gobernar requiere de comprender interdependencias entre la sociedad y el gobierno, donde los gobiernos municipales pueden llegar a ser los facilitadores para atender la problemática más cercana a la ciudadanía.

De las definiciones revisadas en el presente capítulo se logran identificar algunos elementos que pueden servir de inicio para medición de la gobernanza para el presente trabajo (Herrera & Colin, 2016).

INDICADORES DE GOBERNANZA
Participación ciudadana incluyente, abierta
Espacio público
Gobierno con voluntad política
Marco jurídico claro donde prime el interés público sobre el particular
Transparencia y rendición de cuentas
Ciudadanía crítica, participativa y propositiva que tenga Incidencia en la gestión pública
Satisfacción ciudadana (que se refleje en la calidad de vida de la ciudadanía)
Monitoreo y evaluación desde la ciudadanía

CAPÍTULO TERCERO

MUNICIPIO Y GOBIERNOS MUNICIPALES

UNA VISIÓN DE SU TRANSFORMACIÓN Y ALCANCES

MUNICIPIO Y GOBIERNOS MUNICIPALES

UNA VISIÓN DE SU TRANSFORMACIÓN Y ALCANCES

“Nunca antes en la historia del Estado moderno el contexto fue tan favorable para que los gobiernos locales se perfilen como auténticos laboratorios de nuevas formas de convivencia social y de expresión colectiva”.

Enrique Cabrero.

Este capítulo tiene como propósito revisar la posición de los gobiernos municipales, como el espacio idóneo para gobernar democráticamente de la mano con la ciudadanía y construir capacidades asociadas a la gobernanza. Aunque por otro lado, los municipios presentan grandes retos que van mucho más allá de las atribuciones que le obliga el artículo 115 constitucional, donde es preciso su reposicionamiento como un orden de gobierno de igual a igual que les permita avanzar hacia la gobernanza y toda vez que se trata del gobierno más cercano a la ciudadanía permite conocer las necesidades de la gente e incorporarlas en la agenda de gobierno, de manera que la participación ciudadana coadyuve en la gestión pública municipal y en la construcción de gobernanza.

3.1. EL NUEVO FEDERALISMO MEXICANO, EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

3.1.1. Los municipios en contexto

A lo largo de la historia ya sea desde Grecia en *la Polis* o hasta el primer Municipio fundado en México, los municipios han tenido una larga trayectoria si bien han sufrido algunas modificaciones en esencia siguen siendo esos espacios de colectividad y de cercanía con la gente que les da un valor único desde el punto de vista de la participación ciudadana.

En Grecia con *la polis*, encontramos una comunidad autónoma conformada por una ciudad principal que tenía su propio gobierno, fiestas y tradiciones, estas “ciudades Estado” tenían sus propias instituciones como es el ágora, donde los varones adultos participaban en una asamblea. Otro ejemplo lo encontramos en Roma,

donde las ciudades que eran dominadas debían pagar tributo siendo estos las *Municipia*, justo donde ya encontramos los inicios de la administración pública, el dominio de Roma se da a través de toda la península ibérica y con esta influencia llega a España, donde la base del municipio era el Concilium “cabildo abierto” donde se reunían los vecinos los domingos para resolver asuntos de interés general y que fuera después sustituida por el “Cabildo cerrado” que ya era dirigida por alcaldes de elección popular y regidores (Doguer, 2013).

Como hemos señalado anteriormente, de manera histórica los municipios han sido espacios decisivos en la construcción de la gobernanza, por lo que existe una tendencia en aumento hacia las políticas públicas municipales, así para el diseño de políticas deberá responder a nuevas demandas, de nuevos actores y mediante nuevas formas de acción social, es posible citar a modo de ejemplo las políticas públicas orientadas a construir cierto modelo de municipio de bienestar como es el caso de las Agendas locales 21, donde cada vez es más patente la necesidad de nuevas formas de participación e implicación ciudadana para ampliar la legitimidad de decisiones para la comunidad y acercar a la gente a las decisiones públicas.

Un gobierno municipal fortalecido genera una democracia local, para que exista esta democracia es requisito contar con a) una ciudadanía educada y consciente políticamente; b) Ausente de desigualdad económica y social que impida la participación política de los pobres y de las minorías; c) Que prevalezca la ley y el orden; d) con canales de información confiables para los ciudadanos y e) presencia de canales de control tanto formales (legislaturas) como informales, por ejemplo la sociedad civil (Barhan, P. & Mookherjee, D, 2014), estas son condiciones importantes para comprender el propio Consejo Ciudadano de Morelia que es el objeto de la presente investigación.

Al inicio de la vida independiente de México se buscó definir la organización política que garantizara la soberanía del Estado Mexicano, tanto liberales como conservadores pugnarón por instituir su proyecto de Nación, al término de la guerra de Reforma y con el triunfo de los liberales se instaura el proyecto Federalista cuya

meta fue consolidar un Estado nacional, para el siglo XXI se hace visible la concentración del predominio del gobierno federal sobre los otros órdenes de gobierno.

Durante un largo periodo las prácticas centralistas se fueron consolidando hasta que con la crisis fiscal y administrativa de 1982 y con el fin de disminuir la carga fiscal desde la federación se pretendió fortalecer las capacidades económicas, administrativas y políticas de estados y municipios. En este contexto es que se reforma el artículo 115 constitucional reconociendo que el federalismo -en su momento- impulsó el crecimiento económico y desarrollo social de la Nación, y que en un futuro se requería reposicionar al Municipio regresándole su capacidad y recursos, se aspiró al arraigo de los ciudadanos en sus territorios para evitar el despoblamiento del campo, la redistribución de la riqueza y para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los Ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres, y de manera consecuente a las aspiraciones de los habitantes de las localidades y municipios, atendiendo a ello se pregunta a la ciudadanía y mediante consulta popular se considera al municipio piedra angular de nuestra vida republicana y federal²⁹.

En la exposición de motivos para la reforma al artículo 115 constitucional presentada ante la Cámara de Senadores, se da cuenta de la trascendencia del Municipio libre en la vida política de la Nación y de cómo “los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República: que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacional, y que sólo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional cuando haya logrado la descentralización política hacia la comunidad”³⁰.

²⁹ Exposición de motivos de la reforma al artículo 115 constitucional, publicada en el diario oficial de la federación con fecha 03 de febrero de 1983.

³⁰ Ibidem

A pesar de las reformas emprendidas hace ya más de veinte años, la realidad latente en el ámbito municipal en México es que los municipios siguen subordinados a los otros órdenes de gobierno (estatal y federal), este predominio se hace patente en la centralización administrativa, política y económica, situación alejada de la concurrencia que debiera existir, es decir, los gobiernos federales, estatales y municipales deben funcionar más como una coordinación y no una subordinación de los otros órdenes, dejando de manifiesto que las políticas descentralizadoras del poder y la toma de decisiones de la ciudadanía se han caracterizado más por su “tibieza” que por su fuerza e impacto (Cabrero, 1998) y no son una realidad, no es coincidencia que México sigue siendo uno de los sistemas federales con mayor grado de centralización.

Ahora el debate se centra en repensar en un nuevo federalismo donde se puedan articular los grandes temas nacionales, siempre respetando la independencia y autonomía de los municipios, construyendo un gobierno compartido para evitar la concentración de poderes. En ese sentido la consolidación de los órganos de participación ciudadana en los gobiernos municipales fortalece la construcción de la gobernanza, el Consejo Ciudadano de Morelia, a través de la elaboración de la agenda pública puede llegar a ser un verdadero instrumento para la gobernanza.

3.1.2. Evolución del municipio en México

El municipio ha subsistido al México colonial como base de la organización de gobierno, aunque con innumerables claroscuros como se analizará más adelante, los municipios fueron los responsables directos de gobernar tendiendo a su cargo tareas de la administración pública, administración de justicia e incluso funciones legislativas, representaban un elemento clave en la expansión del Estado español³¹ puesto que concentraban el poder y por la jerarquización de la autoridad, de manera

³¹ Baste mencionar que el municipio en España era símbolo de autonomía, de libertad, autogobierno, con la llegada de Hernán Cortez a América logran imponerlo como forma de dominación y también para garantizar su acción conquistadora.

que representaban la posibilidad de aumentar el territorio sin el sacrificio de la unidad estatal.

A finales del siglo XVIII se llevan a cabo los primeros cambios donde se establece una nueva concepción del Estado, cuyas reformas pretendieron acotar la autoridad otorgada a los municipios, estos permanecían siendo del rey, y para su control se nombraron corregidores y alcaldes mayores, derivado de ello surge el interés en volver públicos los cargos municipales a través de la elección popular de alcaldes, regidores y síndicos. En lo que respecta a la parte financiera los municipios adquieren nuevas obligaciones, entre las que se destaca la contribución a la riqueza de la corona, logrando con ello incidir en los dos asuntos más importantes: la autonomía política y la libertad económica. La constitución de Cádiz quita la representación soberana de los municipios y queda prácticamente reducido a ser un espacio administrativo (Merino, 1994).

Del periodo independentista a la fecha el municipio ha sufrido modificaciones, que conserva como común denominador el principio de que la mejor forma de gobernar es a través de autoridades locales propias del pueblo y cercana a la gente, asimismo desde lo municipal se refuerza la conciencia social y política de los ciudadanos. Hasta después de la revolución las posiciones entre liberales y conservadores sobre la visión de gobierno municipal coincidían en cuanto a su ubicación dentro del poder ejecutivo y base de una organización territorial subordinada a la designación de autoridades intermedias. Los municipios durante la vida independiente siguieron siendo los encargados de prácticamente todas las áreas de la administración pública y autoridades auxiliares del poder judicial y responsables de la buena marcha de la economía de los pueblos (Merino, 1994).

El municipio en la actualidad es una “entidad político–jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas de acuerdo con sus propios fines. El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la federación. Está administrado por un

Ayuntamiento de elección popular directa, que se forma por un presidente municipal, síndicos y regidores. El municipio es un ente autónomo que de acuerdo con el orden constitucional mexicano reúne características: personalidad jurídica propia, patrimonio propio, no tiene vínculos de subordinación jerárquica con el gobierno del estado; administra libremente su hacienda; tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales; y el Ayuntamiento es electo popularmente” (Olmedo, 2000).

El municipio es la manifestación del ciudadano y de sus actividades cotidianas, es desde el ámbito municipal donde se conocen las necesidades y problemas de diversas índoles que demandan una particular organización, en esta circunscripción es que se desarrollan sus actividades atiende necesidades locales primordiales, el municipio es el espacio que logra materializar el desarrollo y el bienestar, donde la ciudadanía interactúa de manera directa con el gobierno, a pesar de todo esto es la institución más débil de los tres órdenes de gobierno³².

Hoy por hoy, no es posible hablar de democracia si no se enmarca en la realidad local y el ejercicio democrático en una escala local, lo que facilita el uso de instrumentos participativos, de ahí que los gobiernos municipales resulten escenarios privilegiados de participación social y sobre todo merece un énfasis aquellos que permiten la incidencia en la toma de decisiones, esto es que aquellas demandas sociales permitan una interacción ciudadano-gobierno (administración) y que sean atendidas sus inquietudes. Robert Putnam (1993) explica el porqué del éxito del proceso de descentralización en 1970 en algunas regiones de Italia, su argumento central radica en que se trata de tradiciones cívicas regionales donde coexiste la cooperación social y normas fundadas en la reciprocidad y confianza. La participación ciudadana en la arena pública es un elemento definitivo en el desempeño de los gobiernos democráticos, principalmente tratándose de gobiernos municipales donde el contacto gobierno-sociedad es más cercano y desde donde es mayormente factible consolidar gobernanza.

³² En el 2001 se crea la Conferencia Nacional de los Municipios de México, siendo este un proyecto articulador para los municipios y es incluso previo a la Conferencia Nacional de Gobernadores.

3.2. PANORAMA DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Como se ha venido señalando, el Municipio es la base de la democracia, es el espacio perfecto para el desarrollo de la política, entendiendo por política “la actividad colectiva que desarrollan los miembros de una comunidad para atender sus focos conflictivos, los atienden diseñando e implementando acciones (respuestas) con base al marco institucional vigente” (Herrera, 2016) puesto que el Municipio es el primer contacto con la ciudadanía. El ámbito municipal resulta de lo más pertinente pues facilita conocer de primera mano la forma en que la sociedad plantea sus demandas, las define y resuelve problemas concretos a través de las políticas públicas.

Si se tiene un buen gobierno municipal³³, la ciudadanía puede confiar en su sistema puesto que cuenta con un andamiaje institucional adecuado para atender las demandas de la sociedad (*polity*) que deben desarrollarse dentro de un marco institucional, de manera que la respuesta a las demandas y problemas sociales (*policy*) (Vallés, 2002) sean atendidas y se contribuya a contar con las condiciones pertinentes para el bienestar y desarrollo de los ciudadanos de los municipios, no obstante los gobiernos municipales se enfrentan con escenarios muy complejos al atender problemáticas diversas, algunas de estas son: visión de corto plazo, criterios clientelares, no hay participación ciudadana en la toma de decisiones, marginación, pobreza, manejo opaco de los recursos públicos, limitada capacidad técnica, diseño institucional propicio para la ruptura.

A pesar de la problemática anterior, existen escenarios favorables para la construcción de una agenda pública en el ámbito municipal, en virtud de que la cercanía con la sociedad facilita la toma de decisiones a través de espacios decisorios donde convergen distintos actores: funcionarios, ciudadanos, empresarios, etc. Ello considerando que la agenda pública no debe ser definida de

³³ De acuerdo con la Real Academia de la Lengua, Gobernar viene el latín gubernāre, y este del griego κυβερνᾶν kybernân; propiamente 'pilotar una nave', entonces gobernar tiene que ver con la distribución ordenada de actividades, que permiten conducir y mantener el rumbo de una nación.

manera unilateral por los gobernantes, sino de las demandas de diversos sectores quienes definen las prioridades y las soluciones posibles. Incluso si la normatividad presentara algún impedimento, en el ámbito municipal resultaría más factible la adecuación de esta y la implementación no dependerá de la voluntad política del gobernante en turno, sino más bien en un proceso racional y desde los actores ya sea individuales o como grupos sociales.

Si los políticos locales tienen en sus manos toda la legalidad para ejercer el poder, ¿por qué querrían cederlo? Navarro señala que esta apertura se debe a) A menos que esa redistribución del poder les generara dividendos en las próximas elecciones y continuar ejerciendo el poder, así los gobernantes solo cederán espacios a instrumentos participativos que crean poder controlar y de los que, en tanto, pueda esperarse colaboración activa o pasiva en la tarea de mantener el apoyo electoral de los ciudadanos”; b) que por contribuir a la visibilidad mediática y a mejorar su imagen pública faciliten la participación ciudadana en los espacios públicos; c) La existencia de una fuerte demanda ciudadana (Navarro, citado por Font, 2012).

El ámbito municipal -al igual que otros órdenes de gobierno- puede llegar a pervertirse, Ward señala que la determinación de las agendas políticas en el ámbito local son menos discrecionales, ya sea tanto para la priorización de actividades y el cómo implementarlas, puesto que actualmente se fomenta más la consulta y la participación pública para establecer las prioridades, sin embargo, “las obras públicas serán determinadas por influencias partidarias y más por criterios técnicos como necesidad, costos, periodos en la “cola”, la agenda está menos sujeta al control de la máquina de partido, siendo más tecnócrata la decisión y está basada en la clase media” (Ward, 1998)³⁴.

³⁴ Ward (1998) señala una tipología del partidismo en la manera de gobernar por un lado la racionalidad técnica donde los funcionarios gubernamentales tomen decisiones de acuerdo a criterios técnicos y no de partido. Por otro lado, aquellos que ponderan las relaciones partido-gobierno, donde el funcionario favorecerá a los seguidores políticos y castigará a los opositores y la relación partido-gobierno donde los dirigentes del partido influyen para que el gobierno electo designe funcionarios *ad hoc* siendo probable que el partido tenga una influencia importante dentro del gobierno.

El ámbito municipal tiene sus contradicciones, y también se encuentran limitaciones como es el caso del marco normativo, con la reforma del 1983 y 1999 se les faculta un ámbito propio de atribuciones, aunque la visión del gobierno municipal está más alineado a la prestación de servicios (visión tradicional) en lugar de verse como instancias responsables de la promoción del desarrollo, definición e implementación de políticas públicas, etc. Merino también señala que existen limitaciones en la armonización normativa y programática en el ámbito municipal, situación que resulta contradictoria puesto que para llevar a cabo el cumplimiento de las atribuciones de los gobiernos municipales requiere de esfuerzos de adaptación de la gestión pública municipal muy superiores, casi imposibles de llevar a cabo los mandatos establecidos en la ley y que resumen a continuación (Merino, 2005);

- En primer lugar, de las 126 normas emitidas por el Poder Legislativo Federal señalan al gobierno municipal como uno de los agentes obligados al cumplimiento de la norma, son leyes de temas diversos (lo que pone al descubierto la complejidad de la competencia de la gestión municipal), según Merino este dato bastara para probar que los gobiernos municipales están jurídicamente obligados a desempeñarse como agentes complementarios en el cumplimiento de esa legislación federal, situación que rebasa las atribuciones asignadas en el artículo 115 constitucional.
- En segundo lugar, existen 844 artículos en los que se menciona expresamente a los gobiernos municipales (véase cuadro 8), lo que según el principio de legalidad los gobiernos municipales tendrían que disponer de los medios para posibilitar el cumplimiento de cada uno de los artículos tuviera eficacia en la práctica.
- En tercer lugar, a los gobiernos municipales se les otorgan 208 atribuciones -146 directas y 62 indirectas-, y 177 obligaciones -109 directas y 68 indirectas- (véase cuadro 9). De manera que incluso dejando fuera disposiciones que no afectan la dinámica interna del gobierno municipal, quedan todavía 385 disposiciones que obligan a modificar la gestión pública de esos gobiernos.

- Como cuarto lugar, el municipio puede celebrar convenios con los estados y la federación para formar parte de la red de implementación de diversas políticas públicas. Y convenir acciones puntuales está contemplada en 148 artículos, lo que supone -al municipio- condiciones de suscribirlos para agregar tareas y responsabilidades a su propio ámbito de gestión pública para efectos de ampliar los ámbitos de la gestión local.
- En quinto lugar, porque ese universo de normas jurídicas debe traducirse a su vez, para poder llevarse a la práctica, en una serie mucho más amplia de procedimientos decisorios o rutinarios a cargo de los gobiernos municipales que perfilan un panorama administrativo de muy difícil cumplimiento.³⁵

Cuadro 8
Legalidad de los gobiernos municipales para disponer de los medios para posibilitar el cumplimiento de cada uno de los artículos tuviera eficacia en la práctica.

Expresión normativa	Artículos
Atribuciones directas	146
Atribuciones indirectas	62
Atribuciones directas	109
Atribuciones indirectas	68
Prohibiciones	12
Convenios	148
Otros	299
Total	844

Cuadro 9
Atribuciones y obligaciones

Expresión normativa	Leyes
Atribuciones directas	49
Atribuciones indirectas	43
Atribuciones directas	44
Atribuciones indirectas	37
Prohibiciones	12
Convenios	56
Otros	87
Total	328

3.2.1. Aspectos Críticos de los Gobiernos Municipales

Son muchos los retos que presentan los Gobiernos Municipales, ya sea por el propio entramado institucional (estructura y funciones), por la deficiencia de perfiles al interior de la administración pública municipal (por un lado adolecen de la formación

³⁵ Merino (2005) señala que, si cada ordenamiento para realizarse en la práctica se desarrollara en cinco procedimientos puntuales, el gobierno municipal tendría que asegurar 1 mil 040 solamente para cumplir con las atribuciones que esas leyes le conceden; 885 para atender las obligaciones impuestas por el legislativo federal; y 740 para cumplir con los convenios suscritos por ley.

profesional adecuada para desarrollarse en determinada área y la falta de experiencia en la administración pública y asuntos públicos locales), la falta de voluntad política de los tomadores de decisiones, y que a pesar de los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local no existe una verdadera representatividad de los grupos de ciudadanos, por lo mismo tampoco se atienden las demandas de la población, generando por otro lado obstáculos como la falta de continuidad en los planes y programas, esta situación se hace extensiva a los órganos descentralizados o no de participación ciudadana a nivel municipal es probable que suceda lo mismo en otros órdenes de gobierno, pero el caso que nos ocupa es a nivel local.

En tanto a la estructura y funciones de los Gobiernos Municipales, Arellano, Cabrero, Montiel, Márquez analizan a partir de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009³⁶ (en adelante Encuesta 2009) algunos aspectos críticos de los gobiernos municipales³⁷. Los Ayuntamientos como órganos colegiados y la estructura organizacional (administración pública) que se encarga de materializar los acuerdos clasificándolos en cinco rubros: 1) Duración del mandato y reelección, 2) Mecanismos de elección del cabildo, 3) Integración y representación del cabildo, 4) Funciones y desempeño del cabildo, 5) El papel de las autoridades auxiliares. Asimismo, se revisa lo relativo a la estructura y funciones de la Administración Pública Municipal, que se revisan más adelante.

Duración del mandato y reelección

Si bien existe la necesidad de mecanismos institucionales que permitan la continuidad de las políticas y programas, la evidencia muestra la desconfianza hacia las autoridades electorales, señala que existen tres mecanismos que favorecerían la continuidad en el ámbito municipal: la posibilidad de reelección inmediata de

³⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI

³⁷ Se toman los datos de la investigación de Arellano, Cabrero, Montiel, Márquez con información de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal del INEGI 2009, se pretendió realizar un análisis comparativo que abarcara más periodos de gobierno, sin embargo tras una revisión de información no fue posible toda vez que el INEGI no hubo continuidad en las encuestas y levantamiento de datos, por dicha y a pesar de la baja comparabilidad se decidió plasmar los datos del 2009.

autoridades municipales, en este caso la encuesta del 2000³⁸, a pregunta expresa sobre su apreciación respecto al periodo de gobierno el 46% opinó que se debería ampliar, pero evitar la reelección inmediata, 33% consideró se deben de mantener las condiciones en que se encontraban en ese momento de la encuesta (3 años de gobierno y la imposibilidad de reelección inmediata) y el 10% mantener el mismo periodo de gobierno permitiendo la reelección inmediata, y otro 10% consideró que se debía ampliar el periodo de gobierno y adicionalmente permitir la reelección inmediata (Acedo y Guillén, citado por Arellano, Cabrero, et al 2014).

Los alcaldes en la encuesta no desestimaban la posibilidad de la reelección inmediata, actualmente con la reforma electoral de 2014 ya es una realidad la reelección tanto de alcaldes, como de diputados locales, esta reelección por un periodo consecutivo más ha dejado de manifiesto en el caso de Morelia que la ciudadanía no optó por la continuidad de un gobierno independiente, es decir, que una ciudadanía empoderada reconoce o sanciona a través del sufragio el desempeño de las autoridades gubernamentales (Acedo y Guillén, citado por Arellano, 2014), así el ciudadano puede o no dar el voto considerando los resultados de su gestión pública, aún y cuando diversos autores han señalado el control autoritario en el ámbito municipal, ejercicio caciquil del poder, marcadas asimetrías entre los ciudadanos y las élites en el ejercicio del poder, exclusión de derechos políticos y manejo clientelar y corporativo de los electores, por ello mismo la necesidad de contar con contrapesos al poder como se revisará más adelante (Merino, 1994; Vázquez, 2010; Arellano, 2014; Canto, 2012).

Mecanismos de elección del cabildo

En cuanto a las modalidades de elección de cabildo se encuentran las candidaturas independientes, la creación de partidos políticos municipales, las modalidades por usos y costumbres, que es el caso de municipios en el Estado de Michoacán, en el caso de Morelia existen tenencias con composición indígena (Teremendo de los Reyes) con incipientes intenciones de elección por usos y costumbres. Continuando

³⁸ Opinión de alcaldes en el 2000, sin embargo, es la información más reciente en ese sentido.

con el análisis de Arellano *et al* señala la necesidad de generar una mayor pluralidad, representación territorial y contrapesos en el interior del cabildo.

Una propuesta fue la elección de regidores por distrito uninominal para fomentar la representación de los diversos fraccionamientos, colonias, pueblos y rancherías, y de esta manera lidiar con la sobrerrepresentación política y concentración de recursos y servicios públicos en las cabeceras municipales. Otra propuesta fue la elección por separado del Presidente Municipal y del Síndico, de manera que la elección de pesos y contrapesos al interior del Ayuntamiento sea decisión de la ciudadanía. Una propuesta alterna es la elección del Síndico de una fuerza política distinta a la del presidente con el nombramiento por parte del cabildo³⁹.

En cuanto a los partidos políticos municipales y a las candidaturas independientes y ciudadanas, parecen pertinentes primero porque la agenda de los partidos políticos nacionales está alejada de la realidad municipal, lejos de ellos se centra en inquietudes, problemas y necesidades del país. Situación similar sucede con partidos políticos estatales que se centran en la necesidad a nivel estatal y es por ello que partidos políticos municipales privilegiarían la incorporación de nuevos actores, ideas y propuestas. Sin embargo, los costos de su implementación se consideran serían altos –ya sea para su registro, funcionamiento, control y rendición de cuentas- pues considera que generaría mayores costos. En cuanto a las candidaturas independientes o ciudadanas se han planteado como mecanismos para diversificar los canales de acceso a los cargos de elección popular, puesto que el acceso a la participación política estaba condicionado por la vía de los partidos políticos generando un monopolio en la participación, Arellano señala que ante la presencia de grupos criminales que puedan financiar las campañas e incluso imponer candidatos genera muchas reservas. Recordemos que la Ley Electoral Federal⁴⁰ señalaba que “Solamente los partidos podrán registrar candidatos” dejando impedidos a los ciudadanos del Derecho Humano a la participación, tal es

³⁹ Este mecanismo fue utilizado en Jalisco (Acedo, 2000, citado por Arellano, 2014) y en Querétaro (Pérez, 2008, citado por Arellano, 2014)

⁴⁰ Ley Electoral Federal de 1946, artículo 60

el caso de Jorge Castañeda, quien en el 2005 solicita su registro como candidato a la Presidencia, ante la negativa del Instituto Federal Electoral IFE recurre al amparo, la resolución aunque negativa permitió reposicionar el tema en la agenda pública, derivado de ello se publican decretos en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en agosto del 2012 y diciembre del 2013 donde se reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en cargos de elección popular independientemente de los partidos políticos y en mayo del 2014 se publica en el DOF la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales LGIPE con la normatividad relativa a las candidaturas independientes⁴¹.

Integración y representatividad del cabildo

De los resultados electorales de los municipios, si bien se muestra una pluralización partidista, no se ha logrado avanzar más allá del reparto de espacios entre los partidos políticos dominantes (véase cuadro 10) Si bien en el caso del PRI su representatividad ha ido en decremento y el PAN y PRD en aumento, estos avances no han significado, ni garantizado la pluralización, ni la equidad, lejos de ello ha consolidado el modelo tripartido.

Cuadro 10

Afiliación del Presidente Municipal

Año	PRI %	PAN %	PRD %	Otros (%)	Usos y costumbres (%)
1995	84	6	5	5	-
2002	47	15	8	12	17
2009	46	20	11	6	17

Fuente: Arellano con datos de la Encuesta 1995, 2002 y 2009

Otros datos relevantes son que, a menor grado de marginación en los municipios, existe una mayor probabilidad de que gobierne el PAN, el PRI tiene una presencia homogénea en los municipios sin importar el grado de marginación, el PRD tiene una mayor presencia conforme el municipio tiene mayores niveles de marginación. La discusión sobre la pluralidad municipal es la representación proporcional, en aquellos municipios con más de 300 mil habitantes que se han implementado en

⁴¹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales LGIPE artículos 357-439.

dos modelos: El sistema de representación proporcional mixto o con cláusula de gobernabilidad, en el que se asigna por lo menos la mitad de las sindicaturas y regidurías a los candidatos de la planilla del presidente municipal; el resto se divide con base en la votación obtenida entre el resto de las fuerzas políticas. Por otro lado, el sistema de representación proporcional pura en el que el total de las regidurías es dividido de acuerdo con la votación obtenida. En relación con el número de síndicos el 92% de municipios cuenta con un síndico procurador, el 8% tiene dos síndicos y el .71% cuenta con tres síndicos.

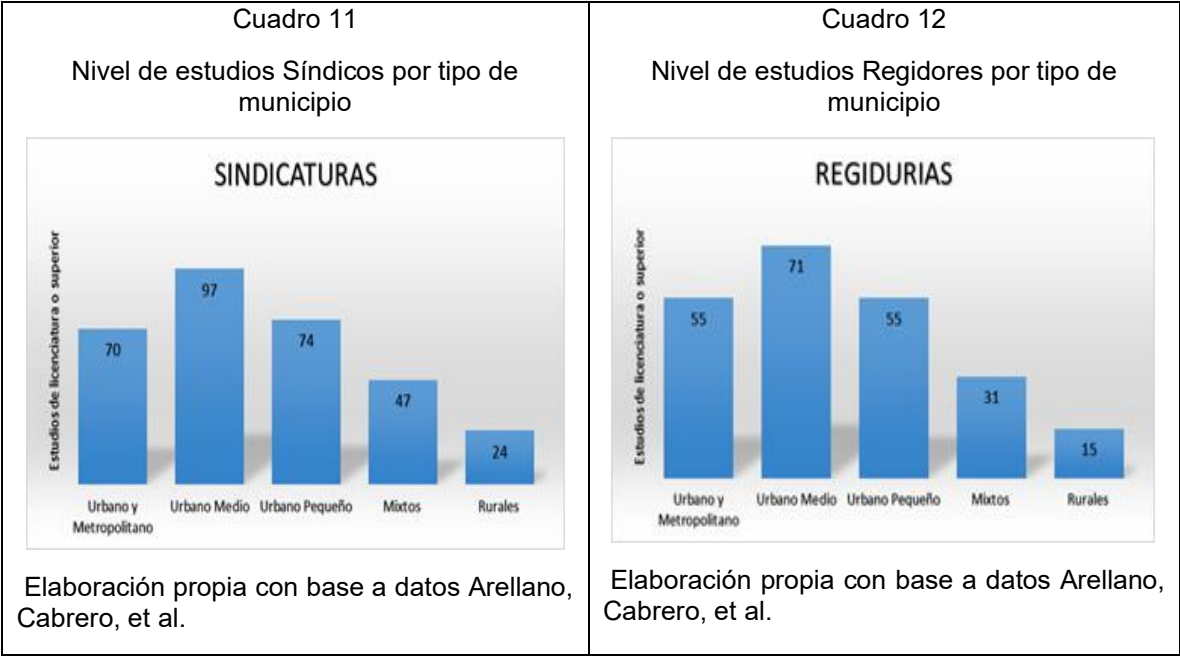
Sobre el perfil de los síndicos y regidores hay dos variables destacables: el género y la edad. A pesar de ser el ámbito más cercano a la ciudadanía, es uno de los espacios de la vida pública en el que poco han accedido las mujeres –no es el caso exclusivo de México, en América Latina también se hace patente el bajo porcentaje de mujeres que gobiernan municipalidades- sin embargo en el caso de sindicaturas y regidurías el porcentaje es un poco mayor, con seguridad la legislación en materia de género ha abonado a este aumento, para 2016 la participación de mujeres en cargos de Presidente Municipal es del 11.5%, mientras que 39.5% de Síndicos y 40.5 % de Regidores son mujeres⁴². En el caso de la edad, la representación de jóvenes es reducida puesto que se considera un hombre o una mujer de los 18 a los 35 años, y en tanto al promedio de edades es mayor para los síndicos que para los regidores.

Sobre la escolaridad y el último empleo de los síndicos y regidores: En el caso de los Síndicos en todos los municipios se encontró que los síndicos tienen mayor nivel de instrucción formal en relación con los regidores, principalmente en los municipios urbanos y metropolitanos, el 70% tienen por lo menos estudios de licenciatura (61% licenciatura, 8% maestría y 1% doctorado); en los municipios urbanos medios 97% tiene estudios de licenciatura o superior; en los urbanos pequeños desciende a 74% del total. En los municipios mixtos 47% de los síndicos tienen nivel escolar

⁴² Resultados del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 INEGI, cierre de 2016 se censaron 22 mil 824 integrantes de los Ayuntamientos que corresponden a Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de cada Municipio.

de licenciatura o superior, el 20% sólo estudios de primaria, 15% secundaria y 13% de preparatoria. En el caso de los municipios rurales 24% estudios de licenciatura, 36% primaria, 27% secundaria y 10% preparatoria (véase cuadros 11 y 12).

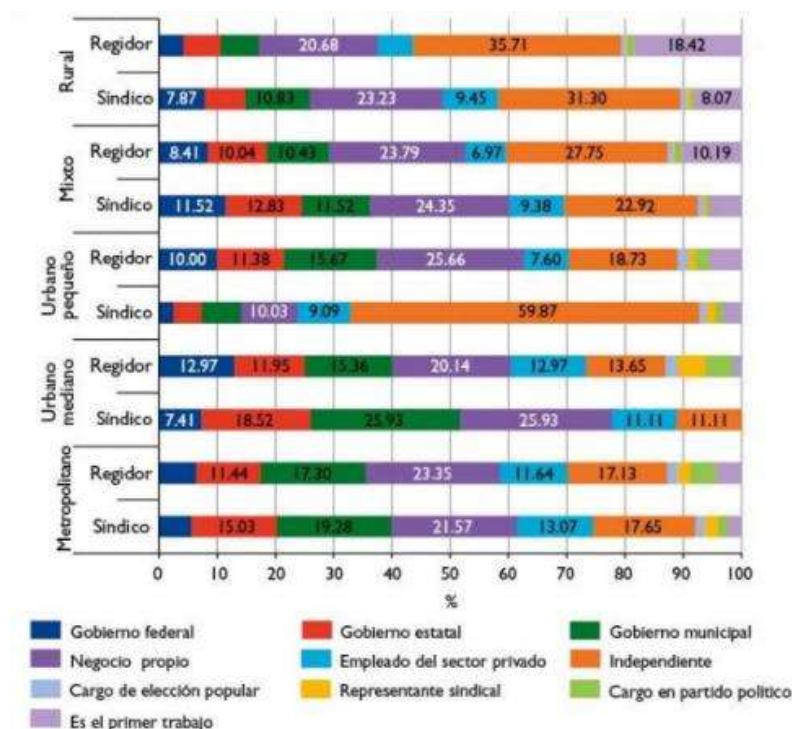
En relación con los regidores en municipios metropolitanos 55% tiene estudios de licenciatura o superiores, en urbanos medianos 71%, en urbanos pequeños desciende a 55%, en municipios mixtos desciende a 31% y en los rurales a 15%.



Respecto al último empleo de síndicos y regidores, las categorías fueron: empleos en el gobierno federal, gobierno estatal, gobierno municipal, negocio propio, empleado del sector privado, independiente, cargo de elección popular, representante sindical, cargo en partido político, es primer trabajo o no sabe. En el caso de regidores en los municipios rurales 36% empleo independiente, 21% negocio propio y 18% primer empleo. En municipios mixtos 28% empleo independiente, 24% negocio propio. Municipio Urbanos pequeños 26% negocio propio. Urbanos medianos 20% negocio propio. Municipios metropolitanos 23% negocio propio. En el caso de los síndicos tanto en los municipios rurales, urbanos y pequeños la actividad principal es el trabajo independiente, en el caso de

municipios urbanos medianos y metropolitanos las actividades preponderantes eran negocios propios y gobierno municipal (véase cuadro 13).

Cuadro 13.
Último empleo de Síndicos y Regidores por tipo de municipio



Fuente: Arellano, Cabrero, et al con datos de la Encuesta 2009

Funciones y desempeño del cabildo

Dentro de las funciones del cabildo se hace patente el cambio en la naturaleza del municipio como órgano de gobierno y el cambio en las responsabilidades que tienen los integrantes, en la mayoría de los municipios las comisiones se limitan a la gestión ante las instancias estatales y federales para la obtención de recursos o servicios, en lugar de constituirse como grupos de trabajo donde se discuten y proponen alternativas de solución para los problemas y necesidades, con la participación de la propia ciudadanía y expertos en la materia. En este orden de ideas es importante resaltar el papel de la ciudadanía en el funcionamiento del trabajo de comisiones, quienes han comenzado a tener un papel preponderante en la discusión de problemas particulares de alguna comunidad para la solución de demandas y

necesidades, y la participación ciudadana en la implementación de las políticas públicas municipales que fortalecen la democracia mexicana.

Los temas que dedican mayores recursos son desarrollo social (14%) y gobierno (13%); comisiones presididas por el presidente municipal en materia de gobierno (17%), desarrollo social (9%) y servicios públicos (8%), en contraposición con las que minoritariamente son presididas por el alcalde transparencia, oficialía mayor, protección civil, seguridad pública y participación ciudadana (3% cada una). Las comisiones presididas por el síndico las relativas a justicia municipal (20%), participación ciudadana (12%), servicios públicos (9%), protección civil (9%) y en menor grado las de planeación o evaluación y transparencia. De las comisiones presididas por regidores en materia de desarrollo social (12%), desarrollo urbano y ecología (10%) y tesorería y finanzas (9%) y con una menor participación en comunicación social, oficialía mayor o administración, participación ciudadana, protección civil (menos del 2%).

Otro indicador para conocer el funcionamiento de los Ayuntamientos versa sobre el porcentaje de iniciativas presentadas, aprobadas y discutidas. Resultando que los temas con mayor índice de iniciativas aprobadas son los de contraloría interna, oficialía mayor o administración (95% cada una) protección civil (94%) y transparencia (93%), Arellano señala que puede deberse a que se trata de iniciativas que son pocas y la eficiencia y efectividad en su discusión y aprobación proviene de menores cargas de trabajo y que son temas que no generan polémica, ni división en el cabildo. Analizando la cantidad de iniciativas resulta que no son temas prioritarios en el cabildo. Por otro lado, los temas con menor porcentaje de iniciativas aprobadas son aquellos relativos al desarrollo urbano y la ecología (84%) y tesorería y finanzas (84%) pues se considera pueden presentar posturas divergentes al interior del cabildo.

El papel de las autoridades auxiliares

Si bien las autoridades municipales tienen funciones precisas en el entramado administrativo y las autoridades auxiliares en los municipios también son

trascendentales puesto que su importancia radica en la descentralización de la atención municipal en la cabecera. Así las autoridades auxiliares con pocos y nulos recursos son los representantes de la autoridad municipal -delegados, comisarios, presidente municipal auxiliar, comités, consejos de participación-, esto resulta interesante pues se trata del primer acercamiento de la ciudadanía con su gobierno. En el caso de Morelia, no son “autoridades auxiliares”, sino de “auxiliares de la autoridad”, y serán aquellos los encargados del orden y jefes de tenencia que tendrán las atribuciones delegadas por el Ayuntamiento para el mantenimiento del orden, la tranquilidad, la paz, la seguridad de los habitantes.

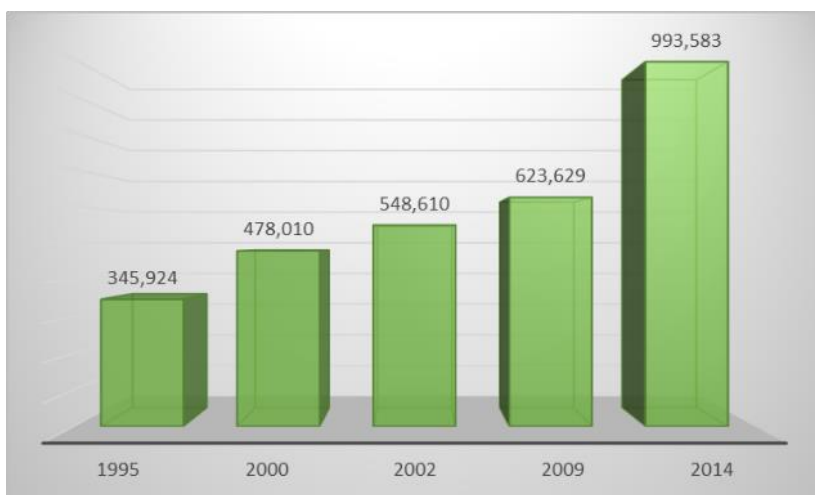
Estructura y funciones de la Administración Pública Municipal

Otro aspecto importante es revisar lo relativo a la estructura y funciones de la Administración Pública Municipal, continuando con Arellano (2014), señala que dentro de los aspectos claves para dimensionar la manera en que los gobiernos entienden y transforman las demandas para promover acciones públicas. Así pues, encontramos que la Administración Pública Municipal ha permanecido con el mismo perfil durante varias décadas, lejos de los modelos innovadores que involucra necesariamente la participación directa de la ciudadanía en los asuntos.

En el plano estructural, se revisa a) Diseño de las estructuras organizacionales b) Preparación profesional de los funcionarios públicos c) Marco reglamentario de la función pública municipal. Los principales hallazgos en cuanto a las estructuras organizacionales son la tendencia creciente en la cantidad de servidores públicos municipales, llegando a registrarse al cierre del 2014 un total de 993,583 servidores públicos (véase cuadro 14), asimismo el número de empleados municipales por cada mil habitantes ha ido franco aumento. En cuanto a la preparación profesional de los funcionarios, el grado de educación de los de presidentes municipales corresponde a licenciatura (38%), primaria (24%) y secundaria (15%), al categorizar de acuerdo al mayor nivel educativo corresponde a los municipios urbanos medianos, seguidos de urbanos pequeños y de los metropolitanos, mientras que aquellos con un menor nivel educativo corresponde a los rurales y mixtos. Los municipios con mayor número de alcaldes con maestría y doctorado corresponden

a los municipios metropolitanos. Respecto a la experiencia previa de los presidentes entre el 30 y el 52% provienen de la iniciativa privada y cabe destacar el bajo nivel de experiencia dentro de los gobiernos locales.

Cuadro 14.
Servidores Públicos Municipales de 1995 al 2014



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Arellano y del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015

Hasta este punto Arellano presenta conclusiones de que tanto el funcionariado como los servidores públicos, se encuentran medianamente preparados, habiendo una correlación entre el tamaño del municipio y su nivel educativo, siendo los más precarios aquellos que son rurales o mixtos. En tanto a los titulares de áreas los años de estudios son en promedio de diez (en algunos casos hay con posgrado). Asimismo, conforme se van volviendo más complejas las tareas a nivel local, los gobiernos municipales aumentan el número de unidades administrativas, lo que no necesariamente las vuelve más eficiente (siguen presentando problemas estructurales como es la baja preparación y poca experiencia). Finalmente, la rotación de puestos del funcionariado, ello responde a las contrataciones por confianza, que es signo de inestabilidad en los proyectos municipales a largo plazo (Arellano, Cabrero, et al, 2014).

En cuanto a la eficiencia de la gestión municipal se seleccionaron algunos indicadores para medir la gestión, uno de ellos fue la existencia de planes municipales de desarrollo y planes de desarrollo urbano, misma que al tratarse de una obligación de ley no se encuentran serios problemas, salvo aquellos casos de municipios rurales y mixtos tienen un menor cumplimiento en ambos instrumentos. Otros indicadores de desempeño analizados fueron programas operativos anuales, índices de satisfacción ciudadana, mecanismos de seguimiento, etc. de lo que se llega a las conclusiones respecto al nivel de gestión –medido con base en la existencia de instrumentos de planeación municipal y urbana- es imposible señalar que los gobiernos municipales están atendiendo en un porcentaje del 90%. En segundo lugar, que existe una baja propensión de los gobiernos municipales a la utilización de tecnología para el desempeño de su gestión, agudizándose dependiendo del tamaño del municipio. Finalmente, respecto a la funcionalidad de los instrumentos de planeación, evaluación y seguimiento de acciones gubernamentales en tanto al seguimiento de indicadores, tableros de control, evaluación de la gestión, sistema de captación de quejas, etc. los casos son bajos. Derivado de lo anterior, podemos señalar que los gobiernos municipales a pesar de su gran trascendencia en la vida social, política y económica del país son espacios frágiles en su estructura y en su gestión e impacto. En resumen, los gobiernos municipales deben transitar de su obligación de ley sobre la provisión de servicios para ser un instrumento que detone el desarrollo sustentable.

3.3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

“La consolidación de las prácticas democráticas que la sociedad contemporánea exige y la construcción de una gobernanza estable, radica fundamentalmente en los espacios locales”
Cabrerero, Enrique.

Hace más de 100 años que el *corpus* de la administración pública se ha dirigido hacia la mejor manera que el gobierno sea un servidor más eficiente de la sociedad, gestándose un campo de estudio que pretendía hacer más profesional la administración de las organizaciones gubernamentales guiados como señala Pendleton Herring por el *interés público* para introducir unidad, orden y objetividad en la administración, siendo la norma que guía al administrador al aplicar la ley

(Herring, 1999). Ya desde Woodrow Wilson y Max Weber se pregunta sobre el papel y las funciones propias de la administración en una democracia radican en ¿cómo conciliar la administración pública experta y apolítica con el control popular sobre todos los aspectos del gobierno? ¿Quiénes deben ser los administradores? ¿Cuáles son, dentro del contexto de la democracia, los medios, objetivos y límites apropiados del gobierno administrativo? estas preguntas aún sin resolver en su totalidad siguen siendo el timón que debe dirigir toda administración pública.

La administración pública⁴³ es un medio con el cual la sociedad decidió como administrarse mediante decisiones colectivas, mismas que difieren de las funciones de las empresas privadas, de manera que el ejercicio de la administración pública debe entenderse no sólo como administradores de programas sino también como elementos de los procesos de gobierno hasta las organizaciones que diseñan, sin embargo esta supervisión o participación de la sociedad lejos de ser incluyente ha favorecido a aquellas élites económicas y dejado de lado otros actores sociales, esto en contraposición a la aspiración democrática de aquellos gobiernos representativos de los intereses de las mayorías. De acuerdo a Vallés es posible definir la Administración Pública como “Una organización integrada por personal profesionalizado, dotada con medios materiales y económicos de titularidad pública para llevar a la práctica las decisiones del ejecutivo” (Valles, 2016)⁴⁴ así el ejecutivo, puede a través de su administración incidir sobre las políticas adoptadas.

⁴³ Primeramente y de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, "administrar" proviene del vocablo latino "administrare", de ad, a, y ministrare, servir. De modo que etimológicamente su significado es el de "servir a" "acción", "actividad", tendiente al logro de un fin. No obstante, el significado etimológico no es el significado jurídico, máxime si a la idea de administración se la relaciona con la actividad del Estado.

⁴⁴ Vallés señala sobre el ejecutivo monista, también llamado presidencialista, como el propio de muchos sistemas presidenciales en América Latina que consta de un solo órgano, a diferencia de algunos ejecutivos duales (como es el caso de aquellos característicos de los países Europeos de tradición parlamentaria) y que está integrado por dos instituciones por un lado el gobierno y por otro lado el jefe de Estado, el gobierno tiene la función de impulsar y coordinar las grandes decisiones políticas, y la dirección de los servicios de las administraciones que le auxilian para cumplimiento de sus funciones y, por otro lado la jefatura de Estado, ejerce una función es principalmente ceremonial y símbolo de la comunidad política (Vallés, 2016).

A partir de Max Weber la forma de administración burocrática se basa en la racionalidad instrumental, es decir empalma los fines que persigue con los medios que utiliza, recluta al personal en función de sus méritos y capacidades, con procedimientos establecidos previamente y de manera transparente, las tareas son claramente establecidas, la propiedad de los medios materiales y económicos es pública, su marco de actuación se enmarca en normas escritas y publicadas, que evitan situaciones discrecionales o corruptas, es una organización jerárquica donde cada miembro recibe instrucciones de un superior claramente determinado y responde ante él de su ejercicio.

También señala que actualmente las administraciones públicas orientan su actividad a preparar, aplicar y controlar el resultado de las políticas públicas para el control y atención de los conflictos en una comunidad, lo hacen a través de la aplicación de reglamentos y normatividad, prestación de bienes y servicios, captación y gestión de recursos, asesoramiento e información. Sin embargo, las administraciones contemporáneas se quedan cortas con sus resultados, existen críticas hacia la ineficiencia de la burocracia, al engrosamiento de las administraciones y por ello mismo, a su ineficiencia e insuficiencia, y transitar hacia una administración postburocrática adecuada a nuevos tiempos con personal polivalente, que tenga movilidad y renovación de su personal, las unidades administrativas en red, competencia interna entre servicios y unidades.

Asumiendo la democracia como la forma de gobierno que rige en el país y que atiende al interés de las mayorías, una de sus limitaciones radica en la acotada participación de la ciudadanía en las decisiones públicas, los representantes de elección popular en la práctica no representan a sus representados, en el sentido que lo propone Habermas de las teorías deliberativas para quien el elemento central del proceso democrático es el procedimiento de la política deliberativa, el cual se funda en el espíritu cooperativo del que son portadores los ciudadanos y que supone la existencia de una ciudadanía capaz de construir una opinión pública libre, propositiva e inteligente, culta, responsable, informada y dispuesta a participar en la deliberación y la adopción de decisiones (Habermas citado por Ziccardi, 2004) en el

informe del Latinobarómetro 2018 se señala que el crecimiento económico y la democracia no van en el mismo rumbo, esto se pone de manifiesto con indicadores a la baja que revelen un deterioro sistemático y creciente.

Ziccardi (2004) identifica tres tipos de instrumentos o mecanismos de participación ciudadana frecuentes en México que tienen incidencia en las administraciones públicas:

- i) Mecanismos de consulta (encuestas, preguntas de opinión a través de medios masivos de comunicación y consultas a través de páginas de Internet).
- ii) Mecanismos de diseño de políticas sociales (consejos o comités de expertos, de actores interesados y de instancias públicas y privadas).
- iii) Mecanismos de diseño, implementación y monitoreo de políticas sociales (planeación estratégica o participativa y presupuesto participativo).

Por su parte, Font identifica como recursos de consulta y participación ciudadana: los mecanismos de consulta a las comunidades, mecanismos deliberativos, mecanismos de democracia directa y otros mecanismos que por su singularidad no encajan en ninguno de los anteriores (Font, 2000).

En primer lugar, señala los mecanismos de consulta a las comunidades, cuya finalidad radica en establecer mecanismos formales de interlocución y diálogo con diversos representantes de grupos, tal es el caso de los consejos o comisiones con algún tipo de representación municipal y están delimitadas por un territorio o por un interés determinado, existen casos de consejos territoriales que han florecido en países como Italia, Francia, Alemania, Suecia, Noruega y Gran Bretaña.

Por otro lado, los mecanismos deliberativos promueven la reflexión y dialogo entre ciudadanos, lo que presupone un ciudadano informado para decidir y para pensar, estos mecanismos facilitan la circulación de información, entorno y tiempo necesario para que los ciudadanos definan sus necesidades e incluso se haga llegar de conocimientos con los que no cuenta normalmente. Es posible identificar dos métodos:

- a) Basado únicamente en la búsqueda de la información y la deliberación ciudadana, en este caso es posible destacar los círculos de estudios, foros temáticos, visiones de la comunidad y conferencias de consenso, estos han sido mecanismos muy utilizados en Suecia, Gran Bretaña y Estados Unidos (iglesias, sindicatos o asociaciones).
- b) Combina la réplica a otro de los argumentos limitadores de la participación, con participantes representativos de la sociedad, los foros temáticos, se han desarrollado principalmente en los Estados Unidos, el objetivo es contribuir a debatir los temas en profundidad, conocer sobre las percepciones ciudadanas, la capacidad de escucha, aprender y deliberar.

En tercer lugar, los mecanismos de democracia directa en este caso va más relacionado con un grupo de instrumentos participativos cuya fortaleza es la voluntad de hacer llegar a la participación a un mayor número de ciudadanos, es decir más allá de la pertenencia de los sujetos a determinado sector, la apuesta de estos mecanismos es la posibilidad de llegar a todos los ciudadanos de manera que la comunidad participe directamente en la toma de decisiones, para contribuir a “democratizar” el proceso de elección de representantes. Estos mecanismos se dividen en tres grupos, referéndums, asambleas y algunos usos de la teledemocracia. En el caso de México la participación ciudadana organizada tiene un marco jurídico de acción más definido, ya sea en las leyes sobre planeación, de participación ciudadana, ley de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo. Un punto importante en este contexto son las autoridades auxiliares del Municipio, puesto que tienen el papel de descentralizar la atención municipal, aunque con muy pocos o a veces nulos recursos y atribuciones son, sin embargo, el primer acercamiento del poder público a la ciudadanía estos pueden ser del tipo: Consejos de colaboración, consejos de participación ciudadana, comités de acción ciudadana, e incluso hay jueces auxiliares o jueces de paz.

Y como cuarto punto, señala otros mecanismos que no encajan en ninguno de los tres anteriores, Font los señala como experiencias, en el caso de Gran Bretaña esta

la participación ciudadana en la evaluación de servicios públicos, con el afán de escuchar a los usuarios y mejorar la calidad. Aquí participan tanto ciudadanos, como trabajadores y gestores del servicio. Otro es el caso de la mediación donde el papel de la administración local es menos protagónico, como es el caso de Nueva Zelanda donde la planificación anual es el elemento central de la participación ciudadana.

Aunque existen otros mecanismos uno de los más reconocidos y emblemáticos es el caso de los presupuestos participativos en Porto Alegre, Brasil. Boaventura de Souza Santos lo menciona como la una cogestión del poder en el ámbito del presupuesto participativo, señala que se trata de un “contrato político de cogobierno basado en la premisa de que la autonomía, tanto del alcalde electo como del movimiento popular, se convierta en una autonomía relativa mutua” (Santos, 1998). Hay aspectos estratégicos a revisar para la construcción de mejores niveles de legitimidad de los gobiernos y sus políticas (mediante el control de la corrupción, acceso a la información, código de ética, control de la moralidad de funcionarios, aplicación de penalidades administrativas, nivel de participación social, entre otros).

No es coincidencia que actualmente sea inminente hablar de la incorporación de un alto grado de participación social en las decisiones públicas, en programas y políticas municipales como deseables en la función pública municipal⁴⁵, en cualquier de sus cuatro funciones de los gobiernos, es decir la función consultiva, función cooperativa, función decisoria y función de evaluación, donde es factible la integración de consejos de ciudadanos o agentes sociales que contribuyan en el proceso de deliberación e incluso de decisión de las acciones del gobierno municipal, el cual es el caso de los Consejos Ciudadanos, particularmente para el caso del presente trabajo el Consejo Ciudadano de Morelia que se analizará más adelante, éste Consejo de acuerdo a su normatividad se ha constituido como un órgano de consulta y deliberación dependiente del Gobierno Municipal y que de

⁴⁵ Los gobiernos municipales han desempeñado un papel fundamental en la vida política de la nación, como formadores de ciudadanía pues es desde los gobiernos municipales que se consolidan las prácticas democráticas y de construcción de gobernanza, de esta manera la participación de la ciudadanía se convierte en el contrapeso de las decisiones del gobierno y como consecuencia mejora las políticas públicas (Peters y Pierre 2005).

acuerdo al modelo de análisis sobre mecanismos de participación social que propone Cabrero, podría situarse como un mecanismo de Consenso-Alta complejidad técnica, deriva en una estrategia de tendencia a la coestión técnicamente regulada. Este tipo de órganos ciudadanos pueden incidir en la consolidación de la democracia y fomentar nuevas instituciones para la acción pública que den un acompañamiento público de los programas, de manera conjunta con redes de actores políticos y sociales para la gobernanza.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, podemos señalar que los consejos ciudadanos están posicionándose como instrumentos o mecanismos de participación muy utilizados en gran cantidad de países para formalizar la intervención de actores no gubernamentales en asuntos públicos, ya sea en gobiernos nacionales, estatales o municipales (Villareal, 2014). Situación similar ocurre en México donde se tienen consejos de diferentes temáticas, quienes lo conforman provienen de diferentes orígenes, con diferentes niveles de incidencia en la toma de decisiones del quehacer gubernamental, lo que define el grado de democratización de la sociedad y fortalecer la gobernanza.

Como se revisará más adelante, este tipo de órganos ciudadanos pueden incidir en la consolidación de la democracia y fomentar nuevas instituciones para la acción pública local que den un acompañamiento público de los programas, de manera conjunta con redes de actores políticos y sociales para promover verdaderas políticas que sean públicas, abiertas y deliberativas.

3.3.1. Marco Jurídico Municipal

“Si los hombres fueran ángeles, ningún gobierno sería necesario”
James Madison

De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán y Bando de Gobierno de Morelia⁴⁶, el Ayuntamiento está integrado por el presidente municipal, el síndico y un cuerpo de regidores⁴⁷ elegidos mediante votación⁴⁸. En la figura del

⁴⁶ Publicado el lunes 28 de diciembre de 2015

⁴⁷ Artículo 14 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán

⁴⁸ Artículo 13

presidente municipal radica la representación del Ayuntamiento y es el responsable directo del gobierno y de la administración pública municipal⁴⁹, y es, por tanto, el encargado de velar por la correcta planeación, programación, ejecución y control de los programas, obras y servicios públicos a cargo de la municipalidad. También existe un cuerpo de Regidores quienes son los representantes de la comunidad, cuya función principal será participar en la atención y solución de los asuntos municipales, así como vigilar que el ejercicio de la administración municipal⁵⁰. En cuanto al Síndico es el responsable de vigilar la debida administración del erario y del patrimonio municipal⁵¹.

El Ayuntamiento es un órgano colegiado deliberante y autónomo electo popularmente de manera directa, constituye el órgano responsable de gobernar y administrar cada Municipio y representa la autoridad superior en los mismos⁵². Dentro de sus funciones de gestión, planeación, programación y ejecución de programas de interés comunitario o intermunicipal se establecen relaciones de colaboración y coordinación, sin embargo, no se encuentra supeditado a ningún otro poder del Estado, es decir no hay autoridad intermedia⁵³.

Atendiendo a su formalidad el Ayuntamiento deberá tomar posesión de su cargo mediante un acto solemne y público⁵⁴, durante la instalación el Presidente Municipal electo rinde protesta ante los miembros del Ayuntamiento y enseguida les tomará protesta a los demás miembros del Ayuntamiento⁵⁵. Los Ayuntamientos y los Consejos Municipales tienen atribuciones en materia de Política Interior, de Administración Pública, de Hacienda pública, de Desarrollo Social y Fomento Económico, de Cultura, ⁵⁶ de acuerdo con lo siguiente:

⁴⁹ Artículo 14 párrafo I

⁵⁰ Artículo 14 párrafo II

⁵¹ Artículo 14 párrafo III

⁵² Artículo 11

⁵³ Artículo 12

⁵⁴ Artículo 18

⁵⁵ Artículo 20

⁵⁶ Artículo 32

a) En materia de Política Interior:

La prestación de servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; y de seguridad pública (en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); policía preventiva municipal y tránsito.

La conducción de la política ambiental municipal y la protección del equilibrio ecológico; Formular, aprobar y aplicar los planes de desarrollo urbano municipal; Vigilar el uso adecuado del suelo municipal; Rendir a la población, por conducto del Presidente Municipal o Concejero Municipal respectivo, un informe anual. Así como la expedición y reforma del Bando de Gobierno Municipal y los reglamentos municipales necesarios para el mejor funcionamiento del Ayuntamiento, entre otras.

b) En materia de Administración Pública:

La elaboración del Plan Municipal de Desarrollo de su período constitucional de gobierno; la organización de las funciones de su administración pública; Operación de procedimientos para la actualización, ejecución, seguimiento, control y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo y sus respectivos programas; Administración del territorio municipal; Creación y administración de reservas territoriales; Otorgamiento de licencias y permisos conforme a las disposiciones aplicables; Presentación de iniciativas de leyes y/o decretos al Congreso del Estado; Entre otras.

c) En materia de Hacienda Pública:

La administración libre y responsablemente la hacienda municipal; aprobación de ley de Ingresos; Aprobación del presupuesto de egresos, entre otros.

d) En materia de Desarrollo Social y Fomento Económico:

El fomento a la participación de la comunidad en los programas de obras y servicios públicos municipales; El fomentar el desarrollo de la cultura, el deporte, las actividades recreativas de sano esparcimiento, el fortalecimiento de los valores históricos y cívicos de la población, así como el respeto y aprecio a los símbolos patrios; la conducción y control del desarrollo urbano de las localidades; de garantizar la participación social y comunitaria en la toma de decisiones colectivas, estableciendo medios institucionales de consulta sobre ejecución, control, y supervisión de obras o prestación de los servicios públicos.

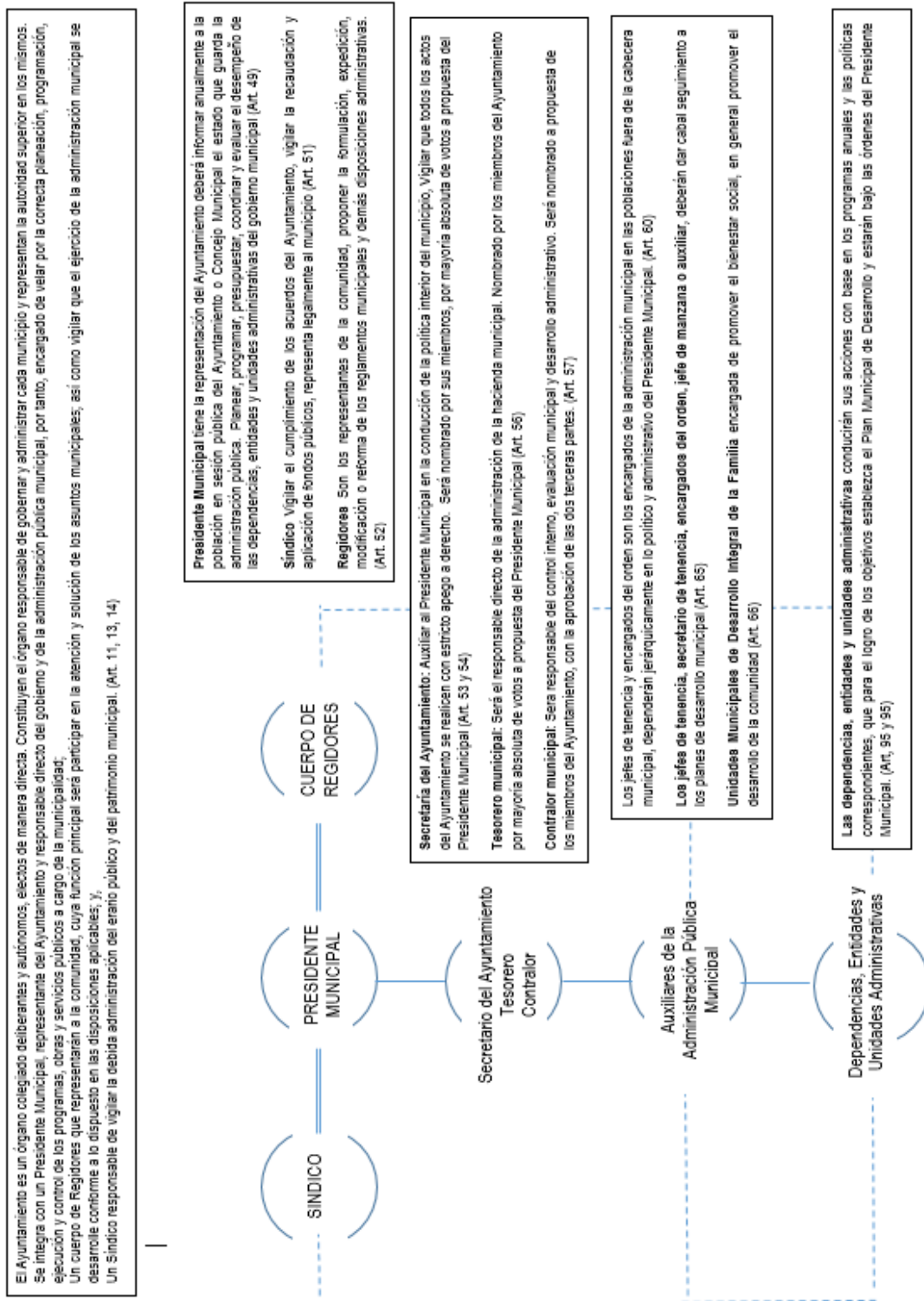
e) En materia de Cultura:

La elaboración del diagnóstico y el programa municipal de cultura; Promoción del establecimiento de centros, casas de cultura u organismos similares para el fomento del desarrollo cultural, alentando la participación social en las diversas actividades culturales; El fomento a la investigación y difusión de las manifestaciones culturales en el Municipio; entre otras.

Administración pública municipal

En cuanto a lo relativo a la Administración Pública Municipal, se encuentra enmarcado en los artículos 49 al 102 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, particularmente en el título tercero sobre la Administración pública municipal, en ella se encuentran plasmadas las atribuciones del presidente municipal, síndico, cuerpo de regidores, secretario del ayuntamiento, contralor, tesorero, auxiliares de la administración pública municipal, unidades integrales del desarrollo integral de la familia, dependencias, entidades y unidades administrativas (véase cuadro 15).

Cuadro 15
Esquema Administración Pública Municipal



Fuente: Elaboración propia, con base en La Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

El Presidente Municipal tendrá a su cargo la representación del Ayuntamiento y la ejecución de las resoluciones del mismo⁵⁷, así como: Planear, programar, presupuestar, coordinar, controlar y evaluar el desempeño de las dependencias, entidades y unidades administrativas del Gobierno Municipal; Ordenar la promulgación y publicación de los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones administrativas del Ayuntamiento que deban regir en el municipio y disponer, en su caso, la aplicación de las sanciones que corresponda; Informar anualmente a la población, en sesión pública y solemne del Ayuntamiento o Concejo Municipal, durante la primera quincena del mes de agosto, el estado general que guarde la administración pública municipal; La conducción del Plan Municipal de Desarrollo y de sus programas operativos; El fomento a la organización y participación ciudadana en los programas de desarrollo Municipal y en las actividades de beneficio social que realice el Ayuntamiento; ente otras.

El Síndico tiene como facultades; vigilar el cumplimiento de los acuerdos del ayuntamiento; la coordinación de la Comisión de Hacienda Pública Municipal; Promoción de reglamentos municipales⁵⁸; entre otras.

Los Regidores en su carácter de representantes de la comunidad⁵⁹ Acudir y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos; la de vigilar que el Ayuntamiento cumpla con las disposiciones que le establecen las disposiciones aplicables y con los planes y programas municipales; Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma, de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas; entre otras. Es conveniente acotar que dentro de los miembros del Ayuntamiento el papel de los regidores es el más afín al trabajo de los consejeros ciudadanos dada su extracción ciudadana, por lo que el trabajo que se realiza con los propios regidores incide en la gestión municipal debido a que pueden ser los portavoces del trabajo desde el CCM.

⁵⁷ Artículo 49

⁵⁸ Artículo 50

⁵⁹ Artículo 52

El Secretario del Ayuntamiento⁶⁰ será nombrado por sus miembros, por mayoría absoluta de votos a propuesta del Presidente Municipal y dependerá directamente del mismo cuyas atribuciones son: Auxiliar al Presidente Municipal en la conducción de la política interior del municipio; La ejecución de programas que le correspondan en el contexto del Plan Municipal de Desarrollo y de las disposiciones municipales aplicables; la vigilancia de los actos del Ayuntamiento se realicen con estricto apego a derecho; El fomento de la participación ciudadana en los programas de beneficio social y en las instancias u organismos municipales que corresponda; entre otras. En cuanto a la tesorería municipal⁶¹, será nombrado por mayoría absoluta de votos a propuesta del presidente, dependiendo directamente del mismo y será la responsable de: Recaudar los impuestos; Elaborar el proyecto de Ley de Ingresos y presupuesto de egresos, entre otros. La Contraloría Municipal⁶² será responsable del control interno, evaluación municipal y desarrollo administrativo.

Los Auxiliares de la Administración Pública Municipal⁶³ los jefes de tenencia fuera de la cabecera municipal están a cargo de la administración municipal, dependiendo jerárquicamente en lo político y administrativo del Presidente Municipal. Cuyas funciones en el ámbito territorial de su competencia son: Coadyuvar en la ejecución de los programas, proyectos y acciones que realice el Ayuntamiento; Supervisión de la prestación de los servicios públicos y proponer las medidas necesarias al Presidente Municipal, para mejorar y ampliarlos; Cumplimiento de los acuerdos, órdenes y citatorios del Ayuntamiento, del Presidente Municipal, del Síndico o de los Jueces Municipales. Otros son los encargados del orden y las Unidades Municipales de Desarrollo Integral de la Familia⁶⁴.

En cuanto a la participación ciudadana⁶⁵ la ley orgánica municipal del Estado de Michoacán de Ocampo señala que, con el propósito de fortalecer el régimen de

⁶⁰ Artículo 53

⁶¹ Artículo 55 y 56

⁶² Artículo 57

⁶³ Artículo 60

⁶⁴ Artículo 66

⁶⁵ Artículo 117, 118, 119

democracia participativa, y fomentar la vinculación permanente entre gobernantes y gobernados, así como propiciar la colaboración directa y efectiva de la ciudadanía través del trabajo y la solidaridad en el desarrollo vecinal y cívico y para el beneficio colectivo del municipio, los Ayuntamientos fomentarán la participación ciudadana. Para tal efecto se convoca a la constitución de los organismos de participación ciudadana, estos organismos tendrán como objetivo contribuir a la elaboración, vigilancia y cumplimiento de los planes y programas del Municipio, así como la colaboración y participación de sus habitantes y proponer al Ayuntamiento alternativas de solución para los problemas locales.

En este punto es importante señalar que en el caso del CCM la convocatoria se emite por parte del Ayuntamiento de Morelia, asimismo y de acuerdo a la normatividad vigente⁶⁶ será el Ayuntamiento quien definan quienes serán los nuevos integrantes del CCM, en esta trayectoria la designación de consejeros corre a cuenta primeramente del Cabildo, después del Ayuntamiento y finalmente en el último instrumento jurídico a cargo del Consejo Directivo del CCM, y las designaciones pasan de ser un acto solemne⁶⁷ emanado de la máxima autoridad del Gobierno Municipal a ser un acto administrativo del propio CCM.

Para la participación ciudadana, la ley señala que serán los Ayuntamientos quienes podrán reglamentar la participación a través 3 mecanismos el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. El referéndum es aquel proceso por medio del cual los electores del municipio manifiestan su aceptación o rechazo de las medidas de

⁶⁶ Es importante mencionar que el presente trabajo de investigación se encuadra en el periodo del 2002 al 2018, en dicho periodo tuvieron vigencia tres diferentes documentos normativos. El reglamento del año 2002 señala que la designación de consejeros se hará por el cabildo, en el reglamento del 2013 se indica que será responsabilidad del Ayuntamiento y en el último documento denominado Acuerdo de Creación de fecha mayo del 2018 se indica que la designación de consejeros será por parte del Consejo Directivo formado por (Presidente Municipal, Síndico, Tesorero, 4 regidores, el Secretario de Efectividad e Innovación Gubernamental, 12 Consejeros Ciudadanos, el Director General del Consejo Ciudadano, el Contralor Municipal).

⁶⁷ De acuerdo a la Enciclopedia jurídica en el Derecho civil el *Acto Solemne* será aquel acto jurídico que no es válido sino cuando la manifestación de voluntad va acompañada del cumplimiento de ciertas formalidades exigidas por la ley. Así mismo en el contexto de la Gestión Pública el Acto Solemne de acuerdo a Alfaro Jiménez (UNAM) es aquel en que la forma establecida por el legislador para su celebración tiene un valor esencial hasta el punto de que sin ella carece de toda eficacia.

carácter general que aprueben las autoridades municipales, o bien promueven la aprobación de iniciativas populares rechazadas por el Cabildo de acuerdo al reglamento respectivo y cuyos resultados tienen carácter obligatorio para el Ayuntamiento.

Asimismo, señala que el plebiscito es el procedimiento mediante el cual los electores de un municipio aprueban o rechazan actos de Gobierno, del Ayuntamiento incluyendo los nombramientos de encargados o responsables de un área de la administración pública municipal, salvo los casos del secretario, del tesorero y el contralor municipal, en este caso puede ser convocado a iniciativa del Cabildo o bien por la población local de acuerdo al reglamento respectivo y los resultados serán obligatorios. La iniciativa popular es el derecho que tienen los ciudadanos de proponer ante la Autoridad Municipal la aprobación de Reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general, así como la ejecución de programas específicos para el beneficio de la población municipal a excepción de aquellos que sean en materia tributaria o fiscal, de egresos y la regulación interna de los órganos del municipio. En este sentido queda señalado en la teoría que serán los propios Ayuntamientos quienes reglamentan, convocan, deciden etc. quienes serán aquellos hombres y mujeres que integren los cuerpos ciudadanos, pero en la práctica la situación es más complicada, las propuestas y selección queda a cargo de los propios órganos y/o comités y pasan a ser validados por el Ayuntamiento, sin contar con información previa sobre quiénes son los ciudadanos que se postulan para dicho encargo. Entonces cabría preguntarse si ¿con el marco jurídico vigente se tiene la autonomía ciudadana respecto a los gobiernos?

Los Ayuntamientos promoverán permanentemente la participación ciudadana⁶⁸ de la sociedad organizada en los comités de planeación del desarrollo municipal, de obra pública, adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios de bienes muebles e inmuebles, en los consejos municipales para el desarrollo agropecuario, en las comisiones municipales de ecología y en los demás

⁶⁸ Artículo 120 y 121

organismos municipales que de conformidad con las disposiciones que regulan su integración y funcionamiento. En este mismo sentido señala a las asociaciones de habitantes como organismos de participación y colaboración ciudadana en la gestión de demandas y propuestas de interés general cuyo objeto será contribuir al desarrollo municipal, así mismo se procurará que participen en la elaboración, seguimiento y evaluación de planes y programas de desarrollo del municipio.

El proceso de descentralización ha fomentado que los gobiernos municipales faciliten las condiciones para la democracia participativa, estos son espacios idóneos para el desarrollo de la política, atender los conflictos y elaborar políticas públicas y de esta manera consolidar prácticas democráticas para transitar hacia la gobernanza.

Analizando desde la perspectiva de la ética pública, la ciudadanía tiene una alta responsabilidad en la construcción de la vida en común, en diferentes medidas todos somos responsables de la construcción de ese espacio público, pues se trata de la gestión de recursos que no son de nadie en particular, sino que son de todos. Entendiendo por público: lo que es común a todos, que atañe al colectivo; que es manifiesto y ostensible, y que es accesible para todos. Y es este mismo sentido de lo público que nos remite al derecho de acceso a la información pública, a la transparencia y a la rendición de cuentas. Adueñarse de los recursos, ser opacos, limitar el espacio público y de su capacidad de decisión, es traicionar el espacio público, las políticas no sólo se corrompen se pone en entredicho la eficacia de la administración pública e incluso la capacidad de respuesta del Estado (Merino, 2012).

CAPÍTULO CUARTO

LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DE GOBERNANZA

EL APOORTE DEL CONSEJO CIUDADANO DE MORELIA

LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DE GOBERNANZA EL APOORTE DEL CONSEJO CIUDADANO DE MORELIA

“Sin democracia no hay ciudadanos, pero sin ciudadanos tampoco hay democracia”
Eamonn Callan

En este capítulo se hace una revisión desde la construcción del ciudadano y su participación en el espacio público, pero sobre todo como actor capaz de influir sobre el sistema político de su comunidad de manera que coadyuve en la construcción de un nuevo proyecto democrático ampliando la esfera de lo político a través de la participación ciudadana y de la deliberación a través de los órganos de participación ciudadana lo que nos conduce a la construcción de gobernanza que representa un modelo a seguir por aquellas sociedades que se precien de ser abiertas, plurales y democráticas.

4.1. LA CIUDADANIA Y SU CONSTRUCCIÓN

“Antes que empleados, empresarios, consumidores o filántropos, los individuos deben ser ciudadanos autónomos, que crean las interpretaciones sobre los problemas públicos y los transmiten a las élites políticas”
Ochman

El ser humano, depositario de principios, personalidad, dignidad, igualdad y solidaridad es el eje sobre el que se construyen las sociedades democráticas, y es la solidaridad aquella argamasa que nos permite reconocernos en el otro y preocuparnos por su bienestar, así, en el mundo moderno hablar de ciudadanía implica reconocer una multiplicidad de historias donde no todas las construcciones parten de un mismo punto, ni tampoco tienen un mismo fin, por ello se puede decir que existen diferentes patrones de formación de ciudadanía, de hecho podemos señalar que la ciudadanía es una práctica en construcción.

El siglo XVIII bajo el marco de las Revoluciones norteamericana y francesa y con referencia ideológica en Locke, Montesquieu, Rousseau, Kant, etc. se va consolidando el Estado liberal, cuya relación política principal no se establece entre

el soberano omnipotente y el súbdito sumiso, aquí surge el ciudadano cuya posición no depende ni de sus orígenes familiares, ni de los privilegios concedidos por el soberano, esta nueva figura del ciudadano está investido con derechos fundamentales que deben ser respetados y garantizados por el propio Estado (Derechos Humanos). Así el individuo pasa a ser ciudadano propietario de derechos y de obligaciones convirtiéndose en un actor político. En este contexto y a efecto de la defensa del ciudadano se realizan leyes, mismas que si bien siguen siendo del monopolio del Estado, ya reflejan la voluntad general, por ello “En el Estado liberal la Ley es la expresión de la voluntad general a cuya formación concurren los propios ciudadanos-propietarios” a partir de este momento la racionalidad antepone la deliberación ciudadana y permite que el aparato legal se pueda ordenar de forma sistemática es decir a través de un sistema jurídico (Vallés, 2015).

Todas las personas en una comunidad hacen política, ya sea mediante acciones directas o mediante omisión en su actuación, en cualquier de los casos -tanto en la acción o en la omisión- se está influyendo en el proceso político, se puede considerar que las acciones políticas son pocas debido a que no siempre se trata de una actividad prioritaria en la vida de los miembros de una comunidad. La ciudadanía es un proceso de construcción social, ser ciudadano algo que se va aprendiendo a lo largo de la vida, primeramente, al nacer se tiene un nivel de ciudadanía al ser integrantes de una nación, posteriormente al adquirir la mayoría de edad y más allá del estatus jurídico el ciudadano tiene derechos y obligaciones, se trata de la construcción del sujeto político que se asuma como parte de su comunidad y sea capaz de influir en su entorno.

De esta manera es posible identificar que algunos miembros de una comunidad participan en un mayor o menor grado debido a diferentes circunstancias, a veces por cuestiones más relacionadas con la falta de tiempo o falta de interés, Vallés señala que algunas actitudes van asociadas a determinadas estructuras del sujeto y su posición en una sociedad, señala rasgos como la edad (en el activismo político inician de jóvenes y se va incrementando con la edad para posteriormente decrecer el nivel de la intensidad de participación), el género entre menor nivel de desarrollo

se tiene en una sociedad la participación de las mujeres sigue siendo más baja, limitándose a su participación en el círculo familiar y el espacio privado, otro indicador interesante es el relativo al nivel de instrucción convirtiéndose ahora en un indicador muy importante en la predicción del grado de actividad política de los ciudadanos, pues que una mayor educación suministra mayor información, proporciona más capacidad para interpretarla y mayor aptitud para expresar y defender demandas.

Anchustegui señala que la ciudadanía se compone de tres engranes; siendo el primero la pertenencia plena a una comunidad política como miembro de esta, en segundo lugar, implica pertenencia a una comunidad con identidad propia (enfatisa los vínculos de solidaridad que entrañan una fuerte cohesión social) y finalmente en tercer lugar la participación que se considera el elemento central en la concepción original de la ciudadanía. Así mismo, señala que ser ciudadano lleva de manera implícita propiedades previas a la voluntad de los miembros de la comunidad política “la ciudadanía no se puede ejercer sin dignidad y el mero reconocimiento formal de la igualdad jurídica, sin unas condiciones materiales mínimas que la garanticen, resulta a todas luces insuficiente para que todos los seres humanos puedan ejercitar los derechos civiles y políticos a plenitud” (Anchustegui, 2013).

Esta construcción de ciudadanía postmoderna puede o debe entenderse como señala Ochman (2004), en la capacidad de influir sobre el sistema político y el marco legal y para ello se hace necesaria la participación en la toma de decisiones por parte de los miembros de una comunidad de manera que se brinden las facilidades de ser parte de la democracia de un Estado. Asimismo, por otro lado, debe entenderse que la construcción de la ciudadanía ha sido un proceso largo y complejo por el que ha atravesado la historia de la humanidad entera por lo que se debe valorar y defender mediante el empoderamiento de los ciudadanos y el conocimiento de sus derechos y por ende el ejercicio de estos.

Esto significa que se hace necesaria la construcción de una ciudadanía donde los miembros de esa sociedad estén informados y que tengan en sus manos la

posibilidad de acceder a dicho conocimiento de manera que puedan desempeñar efectivamente un papel activo en un Estado democrático, porque aquellos ciudadanos que se encuentran debidamente informados estarán en la posibilidad de participar de manera consiente, acceder a servicios, ejercer sus derechos y exigir cuentas a los gobernantes. La construcción de ciudadanía apunta hacia un proceso integral, puesto que no todas las acciones en ese sentido abonan a una ciudadanía democrática en el sentido que implica el ejercicio democrático del poder, donde influye la familia como principal célula de aprendizaje de valores y principios, la escuela como el principal espacio de formación ciudadana, la comunidad pues es desde ahí que se aprende a ser ciudadano y donde se ejerce, el Estado (visto aquí como gobierno) puesto que la formación de ciudadanía conduce a la actividad gubernamental (Canto, 2012) y procesos de toma de decisiones, los medios de comunicación que podrían jugar un papel importante en una visión de ciudadanía fuerte, que para Fraser será aquella donde los tipos de deliberación van acoplados con la decisión en los temas a discusión, y en cambio los espacios débiles serán aquellos donde el debate no genera decisiones vinculantes (Dagnino, 2006).

Derivado de lo anterior, entendemos que la participación es una dimensión de la ciudadanía que abona a la construcción de una identidad ciudadana, es asimismo un derecho político relacionado con el poder que no se refleja únicamente en su concepción del ejercicio del voto sino también en la capacidad de disentir, demandar derechos, participar en luchas sociales. También significa pertenencia en una comunidad que le permite el acceso a la toma de decisiones a partir de un grupo de iguales como condición necesaria de una democracia moderna de manera que cada persona confirma su membresía a una comunidad por sus acciones y elecciones cotidianas.

Tamayo refiere que la ciudadanía tiene que ver con el acceso a los recursos y su distribución, tendría que ver igualmente con el ejercicio del poder y su distribución en la comunidad, donde la arena local se convierte en el marco para el mejor ejercicio legítimo de la ciudadanía y comunidad es sobre todo colectividad donde se comparten los recursos y poder, se comparten valores se define un tipo de virtud

cívica, estilos de vida, interacción social y confrontación de ideas de modernidad y tradición (Tamayo, 2010).

El descontento en la democracia surge entre otras cosas debido a que la percepción de la ciudadanía acerca de los representantes públicos como irresponsable, alejado de las necesidades ciudadanas, y con ello genera un descenso de la implicación ciudadana. Aguilar señala que la democracia en México no ha estado a la altura de las expectativas de sus ciudadanos, no genera igualdad social ni económica, hay pocas personas que crean en la participación política, el gobierno no responde a las demandas de los ciudadanos, incluso hay regiones donde se hayan bajo el control de cárteles de narcotraficantes. Estos fracasos aumentan el descontento de los ciudadanos con su régimen democrático (Aguilar, 2014). Por otro lado, la democracia se fortalece cuando tiene instituciones fuertes y confiables, con la vigencia de un estado de derecho, con el pleno respeto a los derechos humanos, pero nunca será posible si no tenemos una ciudadanía que sea corresponsable en la consolidación de la gobernanza.

Asimismo, como responsabilidad de los Estados deben adoptar las políticas adecuadas orientadas a la formación, sensibilización e información de los ciudadanos, y por otro lado también existe la corresponsabilidad con la sociedad civil⁶⁹, en general los gobiernos de las ciudades deben crear las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan efectivizarla (existen formas institucionalizadas en los tres órdenes de gobierno cuya eficacia es limitada), aunado a que, los individuos, en su mayoría no tienen interés en participar en los asuntos públicos, -baste con mencionar la baja participación en las elecciones en México⁷⁰-, por lo que para abatir la baja participación es menester construir ciudadanía, y generar credibilidad en las instituciones gubernamentales (funcionariado, burocracia, arquitectura institucional, etc.).

⁶⁹ Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

⁷⁰ Entre 1994 y 2009 se realizaron tres elecciones presidenciales, en las cuales la inasistencia a las urnas pasó de 23% a 41%. En los comicios para renovar la Cámara de Diputados —aunque con altibajos en este mismo periodo— el abstencionismo pasó de 24 a 55%.

4.2. DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

El desarrollo democrático participativo en América Latina permite en palabras de E. Dagnino “construir un nuevo proyecto democrático basado en principios de extensión y generalización del ejercicio de los derechos, apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación política de los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de las diferencias” de esta manera la democracia participativa amplía la esfera de lo político a través de la participación ciudadana y de la deliberación en los espacios públicos, alejado de las características elitistas y excluyentes de las democracias electorales. (Dagnino et al, 2006) que pone límites a una democracia liberal representativa -excluyente y elitista- que ha sido el sistema privilegiado entre el Estado y sociedad, para dar paso a un modelo de democracia participativa y deliberativa donde la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión juega un papel central (Santos y Avritzer, 2002). En el mismo sentido en que la intervención de la sociedad en las decisiones de todas las esferas de la vida pública garantiza la igualdad de condiciones entre ciudadanos al influir de manera directa sobre el contenido de las decisiones políticas (véase cuadro 16).

Como se ha venido señalando, la participación de la ciudadanía en asuntos públicos nos conduce a la construcción de gobernanza que representa un modelo a seguir por aquellas sociedades que se precien de ser abiertas, plurales y democráticas. De acuerdo con Ziccardi la participación ciudadana es aquella reservada a la relación que existe entre los individuos y el Estado, y que pone en juego el carácter público de la actividad estatal, ésta (la participación ciudadana) no reemplaza a la política y va más allá de ésta al suponer que los habitantes serán ciudadanos en tanto tengan acceso a bienes y servicios básicos (Ziccardi, 1998).

Cuadro 16
Rasgos de la política democrática

Democracia instrumental o procedimental Atiende a las reglas del proceso político	Rousseau Jefferson	La titularidad última del poder atribuida a todos los miembros de la comunidad, aunque el ejercicio de este poder sea confiando a una parte minoritaria de la misma.
	Bentham J. Mill	La protección de los derechos de cualquier minoría frente a la mayoría, para evitar que una voluntad mayoritaria acabe -política o físicamente – con los que no forman parte y para permitir que la minoría de hoy pueda convertirse en la mayoría de mañana.
	Schumpeter Dahl	La selección de los gobernantes mediante decisión popular, en un proceso de competencia abierta entre pluralidad de contendientes: en otras palabras, una selección basada en elecciones periódicas y competitivas.
Democracia sustantiva o material Toma como referencia los procesos políticos	Marx Macpherson	La intervención popular en las decisiones socioeconómicas -y no solo políticas-, con el objetivo de promover el pleno desarrollo de las capacidades individuales y garantizar la progresiva igualdad de condiciones entre ciudadanos.
	Barber	La capacidad de todos los ciudadanos para influir directamente sobre el contenido de las decisiones políticas, de tal manera que exista correspondencia entre las acciones del gobierno y las aspiraciones de quienes resultan afectados por las mismas.
Democracia Participativa Deliberación conjunta en la esfera pública	Santos y Avritzer	La participación ciudadana en los procesos de toma de decisión juega un papel central, la democracia es considerada como una forma de vida, no solo como el conjunto de instituciones, se forman ciudadanos democráticos, informados, capaces de juicio político y se vinculan a procesos de diálogo y consecución del consenso y ordenación del disenso.
	Dagnino	Amplia la esfera de lo político a través de la participación ciudadana y de la deliberación en los espacios públicos, alejado de las características elitistas y excluyentes de las democracias electorales. Sienta las bases para la construcción de un proyecto democrático basado en principios de derechos, apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación política de los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de las diferencias

Fuente: Elaboración propia con base en Vallés (2015), Santos & Avritzer (2002) y Dagnino (2006).

Si la política es la manera en que se atienden los conflictos en una sociedad, la democracia será hacerlo a través de los ciudadanos en todos los momentos del proceso en que se gestiona. Sin embargo, no es una tarea fácil cuando desde los propios actores, es decir, desde la propia ciudadanía no existe el interés en participar o bien por parte del Estado para generar las condiciones para ello, situación que inhibe la intervención de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos.

Por ello para hacer frente a esta vieja institucionalidad con mecanismos anquilosados que monopoliza las políticas es necesaria una lógica de acción colectiva que posibilite un nuevo protagonismo a los actores socio-comunitarios, que promuevan el desarrollo desde todas las miradas en torno a los problemas sociales que se enfrentan y que exista una capacidad de cuestionar a la autoridad y la voluntad de involucrarse en la discusión pública⁷¹, partiendo del hecho que en una democracia representativa los ciudadanos eligen representantes que gobiernan en su nombre, de ahí la corresponsabilidad del ciudadano con sus representantes que ocupan cargos públicos, sin embargo, no radica únicamente en la voluntad de participar en la política, sino que "incluye la disposición a escuchar seriamente una gama de puntos de vista que, dada la diversidad de las sociedades liberales, va a incluir ideas que inevitablemente sonaran extrañas y aun odiosas a quien las oiga. La virtud del discurso político también incluye la voluntad de presentar las propias ideas de manera inteligible y sincera, como base de una política de persuasión y no de manipulación o de coerción" (Kymlicka y Norman, s/f).

En este sentido la conformación de Consejos Ciudadanos facilita y promueve la participación ciudadana en la arena pública empoderando al ciudadano, esto resulta por demás relevante puesto que hablar de un sistema democrático debe tener un libre acceso a la actividad política de los miembros de una comunidad, así como un control, permanente sobre la actuación de las autoridades. Algunas de las vías para la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos encontramos los presupuestos participativos, consejos gestores de políticas públicas, consejos

⁷¹ Virtudes requeridas para el ejercicio responsable de la ciudadanía Galston

ciudadanos, regidurías, mesas de concertación, mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*), monitoreo, etc.

Los “Consejos Ciudadanos” pueden ser de carácter directivo o de carácter consultivo y cuyas decisiones incluyen la participación de ciudadanos en los asuntos de la “ciudad”, así los ciudadanos liberales dan razones a sus reclamos políticos sobre aquello que requiere detectar aquellas necesidades que son objeto de un acto privado de aquellas que pueden ser actos de defensa pública (Phillips, citado por Kymlicka y Norman, s/f). Cabe mencionar que, en el caso de Morelia, se tienen 9 órganos de participación ciudadana (véase cuadro 17), el consejo del Instituto de la Mujer Moreliana es un consejo directivo y en lo que respecta al resto de los consejos se trata en todos los casos de consejos de carácter consultivo, es decir sus recomendaciones no son vinculantes con la autoridad municipal, lo que les quita peso dentro del Ayuntamiento Moreliano.

Cuadro 17
Órganos de participación ciudadana municipales

Consejos del Gobierno Municipal de Morelia ⁷²
Instituto de la Mujer Moreliana
Protección civil
Para la condecoración al mérito juvenil
Consejo municipal de seguridad pública
Consejo General para la entrega de la condecoración Amalia Solórzano Bravo
Consejo Municipal de Ecología
Consejo Consultivo de sitios culturales
Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable
Consejo Ciudadano de Morelia

Fuente: Elaboración propia con base en la solicitud de Acceso a la Información Pública 00528318.

Coincidimos que la participación de la ciudadanía en los asuntos del municipio no es solamente deseable, sino un imperativo para hablar de sociedades sustentables,

⁷² Respuesta derivada de la solicitud 00528318 se señala la existencia de 9 consejos.

porque es imprescindible la inclusión de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación de todas las acciones y obras de la administración, en las diversas instancias de participación ciudadana reconocidas legalmente o bien que se constituyan como instancias de la sociedad con capacidad de interlocución, como son: Comités ciudadanos de control y vigilancia, Comisión de Planeación para el desarrollo Municipal, los consejos consultivos y Consejos de Participación Ciudadana. Por otro lado, como mecanismos de consulta establecidos en la Ley están la Audiencia Pública, la Consulta ciudadana, los Foros de consulta popular y el referéndum (Reynoso & Villafuerte, 2003).

La gestión pública será buena si cumple satisfactoriamente con una serie de parámetros “integridad, eficiencia, eficacia, efectividad, igualdad y equidad, referenciados a un impacto positivo sobre el desarrollo social y la calidad de vida de las personas”⁷³, asimismo señala que deberá ser esencialmente democrática para garantizar resultados. Señala entonces que en la búsqueda de la democracia plena se soporta en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, en otras palabras refiere al derecho de participación ciudadana en la gestión pública, para ello la esfera pública como el espacio donde la sociedad expresa sus inquietudes es un espacio en construcción de manera que la democratización de la gestión pública en un espacio público debe ser abierta e incluyente donde todas las voces tengan cabida.

El derecho a la participación ciudadana es bidireccional porque por un lado se trata de un derecho activo exigible al Estado y por otro es una responsabilidad cívica, de manera que para democratizar la gestión pública y la propia administración pública para el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión pública se hace necesario establecer los mecanismos que faciliten dicha participación -como es el caso de los órganos de participación ciudadana que incidan en el desarrollo- sin embargo, no es sólo el que existan los mecanismos u órganos de participación ciudadana, también deben existir las condiciones que permitan y faciliten la

⁷³ Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

participación de todos los ciudadanos que decidan hacerlo, una participación que no sea excluyente, ni sectaria para el ejercicio pleno de sus derechos. El empoderamiento ciudadano está relacionado con la participación como miembros de sus comunidades, una disposición a informarse y a cooperar en la vida pública dando legitimidad y efectividad a los gobiernos.

El impulso de mecanismos de democracia directa, como son los órganos de participación ciudadana en la gestión pública ha demandado una mayor inclusión de los ciudadanos en la vida pública de su comunidad, Brasil con los presupuestos participativos ha sido un caso emblemático, sin embargo, en el resto de América Latina existen también otros procesos como son los consejos gestores, audiencias públicas, mesas de expertos, etc.

En México también es posible encontrar dichos mecanismos en los tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, en este caso nos centraremos en el ámbito municipal para analizar en el presente apartado el caso del consejo ciudadano de Morelia, exponiendo un panorama general sobre sus funciones y el desempeño que se ha tenido pensando en la construcción de la gobernanza.

La intervención de la ciudadanía en la vida pública se puede llevar a cabo a través de diversos instrumentos, mecanismos u órganos que implican o tal parecen ser espacios en conflicto, por un lado, existen posiciones a favor considerando que fortalece las instituciones locales, la democratización de las decisiones, la credibilidad y legitimidad en la gestión pública, genera capital social. Por otro lado, llega a formar élites participativas que cooptan o sesgan la participación libre generando intereses en conflicto.

Estos órganos de participación ciudadana o instancias públicas de deliberación pueden ser definidas como “instituciones colegiadas donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas sectoriales” (Hevia, 2011). Asimismo, tienen un impacto positivo en el fortalecimiento de la democracia y la gobernanza (véase

cuadro 18) cuya acción principal es la deliberación misma que se lleva a cabo en el espacio público.

Cuadro 18

Impactos de la democracia y la consolidación de la gobernanza

La discusión y deliberación de actores gubernamentales y no gubernamentales mejora la calidad y efectividad de las políticas por hacer más sustentables en el tiempo las políticas que se toman de manera conjunta.	Kliksberg, 2000
La legitimidad en la toma de decisiones.	Bebbington, Delamaza y Villar, 2005; Fung, 2003
El carácter colegiado de estas instancias, y las interacciones propias de cualquier proceso deliberativo, favorecen la legitimidad de las decisiones, fortaleciendo así también a las instituciones públicas y gubernamentales involucradas en las políticas públicas.	Monsiváis, 2006.
Son escuelas de ciudadanía para aprender a transformar los derechos colectivos y sociales en herramientas concretas de bienestar y articular y armonizar los intereses colectivos.	Albuquerque, 2006; Coehlo y Nobre, 2004; Tanaka, 2001.

Fuente: Elaboración propia con base en Hevia 2011.

4.3. EL CONSEJO CIUDADANO DE MORELIA Y SU APOORTE A LA GOBERNANZA

El objetivo de analizar el Consejo Ciudadano de Morelia como un organismo de participación ciudadana formal permite conocer el grado de incidencia de este órgano en la gestión pública municipal y su contribución a la gobernanza. El Consejo Ciudadano de Morelia es un órgano de participación institucionalizado en el marco de la administración pública municipal y desde su fundación hace ya casi 35 años ha sufrido varios cambios en su estructura, funciones, competencias, normatividad, entre otros aspectos, de ahí la pertinencia de conocer sobre este órgano de participación ciudadana en la gestión pública puesto que es una condición para la construcción de gobernanza.

El Consejo Ciudadano de Morelia se creó en 1984 durante el mandato de Roberto Robles Garnica, convocando a hombres y mujeres representativos de la sociedad moreliana, para que mediante su experiencia coadyuvaran con el gobierno municipal en los asuntos y problemática que atañe a la ciudad, con el objetivo de aportar ideas, experiencias y conocimiento para atender asuntos en el ámbito municipal.

Dentro de las facultades más relevantes del Consejo se encuentra el constituirse como órgano auxiliar al ayuntamiento en el ejercicio de sus funciones (particularmente con relación a los servicios públicos) así como constituirse en foro de análisis de problemas municipales, a fin de que sus conclusiones y recomendaciones puedan servir a la autoridad municipal y al propio consejo ciudadano para el ejercicio eficiente de sus atribuciones. En este mismo sentido se encuentra la promoción de la participación de los vecinos en el estudio y solución de los problemas urbanos y rurales, así como las actividades culturales de la comunidad; Obtener opiniones profesionales sobre aspectos relevantes de los servicios públicos, con el propósito de hacer propuestas, sugerencias y en su caso recomendaciones a la autoridad municipal, cumpliendo así con los fines y objetivos de su creación, entre otros⁷⁴.

Génesis del Consejo Ciudadano 1984 – 2001

Con el fin de contextualizar los trabajos del Consejo de la Ciudad a partir de su creación en 1984 y para enfatizar la evolución que ha tenido este órgano de participación ciudadana hasta el día de hoy, se entrevistó al último consejero fundador Don Rogelio Guzmán Rodríguez, quien en la entrevista comparte su visión de la evolución del consejo ciudadano particularmente del periodo correspondiente a sus primeras administraciones que fue imposible rescatar información tanto en el Archivo Histórico del Ayuntamiento de Morelia, así como tampoco la hubo en las oficinas del propio Consejo Ciudadano de Morelia. Don Rogelio Guzmán Rodríguez,

⁷⁴ Artículo 24 Reglamento del Consejo Ciudadano de Morelia

considera que a lo largo de estos años el consejo ciudadano se ha convertido en referencia fundamental en la toma de decisiones del gobierno municipal.

Por acuerdo de la sesión de cabildo de fecha 28 de junio de 1984, se formula una invitación a personas de alta calidad moral e intelectual de Morelia para integrar el Consejo de la Ciudad, cuya misión fue establecer los canales de comunicación efectivos entre la ciudadanía y las autoridades, como una expresión de democracia al reconocer la ciudadanización de los momentos, planes, programas proyectos, reglamentos y metas, es el camino para la trascendencia social. También se señala como visión el ser un órgano interrelacionado, apartidista y multidisciplinario que genere amplia, activa y efectiva comunicación entre la ciudadanía y las autoridades municipales, estatales y federales, para que, a través de análisis, estudios, sugerencias, consultas y puntos de vista, coadyuven a la acertada toma de decisiones para la solución de la problemática que afecta a la población del municipio de Morelia (Guzmán, 2007).

A partir de un acercamiento directo con los entonces secretarios técnicos, se cuenta con información de propia voz, así pues, en el primero trienio⁷⁵ a cargo del licenciado Leónides Luviano Frutis, señala como acciones relevantes:

- Comisión de Parques y Jardines: Lo más relevante fue su participación en la creación del bosque Lázaro Cárdenas, y el embellecimiento de Morelia al plantar árboles en las principales avenidas, y los márgenes del río chiquito que ahora se conoce con el nombre de Av. Solidaridad, y la campaña para acabar con el problema de los lotes baldíos, convirtiéndolos en jardines por parte de los vecinos y el Gobierno Municipal.
- Comisión de Cultura: Los recorridos denominados “Moreliano conoce tu ciudad” y el programa radiofónico “*Ágora cultural*”, así como el programa

⁷⁵ Secretario técnico del Consejo de la Ciudad durante el periodo 1984 - 1986

“Cultura en mi barrio” que consistía en acercar los poetas a las colonias de Morelia, además aspectos educativos a través del teatro guiñol.

- Comisión de Aseo Público: Cómo no recordar las extraordinarias campañas denominada “Al bote la basura”, el cual se hizo posible colocando botes en la vía pública donados por las empresas particulares, y la campaña denominada “El batallón de la limpieza”, que consistía en seleccionar una colonia y limpiarla con la colaboración de vecinos y las escuelas del lugar.
- Comisión de Educación: La creación de las bibliotecas populares en las colonias de Morelia, con donación de libros por parte de los morelianos.
- Comisión de Seguridad Pública: Recuerdo el programa exitoso que tú encabezaste denominado “Rondines Vecinales de seguridad”, así como el equipamiento de radios de banda civil a los vecinos para que denunciaran las anomalías que observaran en su colonia, esto se logró gracias a la donación de radios de banda civil por parte de las empresas privadas.
- Comisión de Nomenclatura: La campaña de colocación de placas con el nombre de las calles para facilitar la localización de domicilios en el centro y colonias de Morelia.
- Comisión de Vivienda: El programa exitoso que manejaron los integrantes de la misma denominado “Auto-construcción de vivienda”, que consistía en la elaboración de un proyecto arquitectónico gratuito que se les entregaba a los interesados para que construyeran su casa en forma ordenada.
- Comisión de Urbanismo: Rescató las casonas viejas del centro histórico convirtiéndolas en estacionamientos públicos y participó en la idea del adoquinamiento de las calles de Morelia del centro histórico.

- Comisión Jurídica: Elaboró el reglamento del Consejo y la revisión y adecuación de los reglamentos municipales.

El licenciado Leónides Luviano considera que “Uno de los aspectos más relevantes de estas acciones, fue que los consejeros salían a las calles a realizar las actividades, no se trataba de pedirle al Ayuntamiento que hiciera los trabajos, sino que ellos pedían los apoyos a las empresas privadas, lograban personalmente la donación de libros realizando “el kilómetro del libro” haciendo turnos en la Plaza de Armas para recibir personalmente los libros que donaban los morelianos para equipar bibliotecas escolares y personalmente participar en plantar árboles en las colonias seleccionadas”.

A lo largo de su trayectoria el Consejo Ciudadano ha funcionado de diversas formas, en un primer momento se caracterizó por ser el “ejecutor de sus propias propuestas” en el sentido de que cuando los consejeros realizaban alguna observación o aprobado un proyecto el trabajo de cabildeo, recaudación de fondos y todo lo inherente a este proyecto corría a cargo de los propios consejeros principalmente, aunque en algunas ocasiones si hubo apoyo de la ciudadanía y desde el propio gobierno.

Cada periodo tuvo su propia característica que les fue dando su propio secretario técnico, ya fuera porque así lo hubieran implementado ellos mismos o porque así se les haya instruido, en sus inicios los consejeros no eran solo asistentes a reuniones con los funcionarios ya fueran municipales, estatales o federales. Los funcionarios informaban lo que se estaba haciendo y los consejeros opinaban sobre lo que se estaba haciendo, pero no había opciones de tener una mayor incidencia. En otros momentos los consejeros fueron más activos, cuando los consejeros hacían propuestas había oportunidad de dar seguimiento, actuar, y dar resultados ahí radica la diferencia en cada administración, el trabajo de los consejeros es hacer y no únicamente opinar eso hace una diferencia en los resultados, si bien uno no se entera de todo lo que sucede en las comisiones cada una trabaja en sus temas.

Por ejemplo:

- La comisión de seguridad que se formó al inicio del consejo las tenencias y algunas colonias estaban fuera de control y se creaban focos rojos. Es decir fuera del primer cuadro de la ciudad no había servicio de telefonía, y no había forma de comunicación, así que la comisión cuando las tenencias nos hablaban de sus problemas, acordamos que se podía trabajar por medio de radios, y se dieron al a la tarea de ir a las industrias y a ver empresarios para decirles que se tenía un proyecto en ese sentido y se les pedían donaciones, no en dinero, sino en equipo con determinada especificación.
- Se estableció el equipo y así los encargados del orden, pudieran llamar a la cruz roja o los servicios que se requirieran para atender a alguna mujer que fuera a dar a luz, o algún piquete de alacrán, algún accidente, es decir para poder atender situaciones en las que la vida de las personas estaba en riesgo. También se hacían rondines en las colonias y ellos ya podrían llamar a la policía para atender asuntos de alcoholismo, robo, etc. de manera que se iba reduciendo la inseguridad.
- Había muchos lotes baldíos que se convertían en basurero y zonas de riesgo, los consejeros íbamos a invitarlos a mantener limpio, en un segundo momento se hacía la visita con personal del ayuntamiento y en tercer momento lo hacía el ayuntamiento poniendo multas.
- En algunos casos con el previo permiso del dueño, estos lotes baldíos se hacían jardines, ponían pasto y se hacía un espacio limpio, seguro para que los vecinos pudieran ir a jugar con sus hijos, se buscaba que Morelia tuviera una imagen y salud adecuada, para las revisiones se hacían visitas por parte de los consejeros y se elaboraba un informe.
- La comisión de educación hizo el kilómetro del libro y se promovió la donación de libros para formar bibliotecas en las escuelas donde no había, incluso ver con los directores ver donde se ponían los libros de las bibliotecas.

- La comisión de mercados trabajaba haciendo revisiones directamente en los mercados haciendo reportes internos sobre lo que se encontraba situaciones de insalubridad, roedores, instalaciones de gas riesgosas, techos, goteras, pisos y nuestra función era buscar soluciones.
- También se trabajó mucho en las escuelas, en los mercados, en varios ámbitos se trabajó, antes no se le decía al Ayuntamiento “haz esto” no, el consejero lo proponía, y lo hacía.
- Al Ayuntamiento, apoyó para que algunos consejeros fueran de viaje a Curitiba Brasil para ver lo relacionado al transporte público moderno de superficie y cómo se reformó la ciudad para tener esa movilidad.
- El programa Ciudades hermanas, fueron muy interesantes y positivas, por ejemplo, con Valladolid España, para rescatar joyas arquitectónicas e históricas de pueblos pequeños, ciudades, etc. con el fin de generar empleos se hicieron los “programas de escuela taller” en el cual si en determinada comunidad como podría ser Cuitzeo se contrataba por parte del ministerio de cultura se contrataban especialistas en arquitectura, pintura, jardinería, construcción, etc. y con los pobladores del lugar se les invitaba a especializar y aprender un oficio de restauración, incluso de se les daba un reconocimiento oficial, así la gente después del programa podría quedarse ejerciendo el oficio y eso los arraiga en el lugar. Ese programa se propuso a Morelia, se daría asesoría e incluso recursos económicos, eso se acordó en cabildo en Morelia, pero nunca se llevó a cabo.
- Se creó el Bosque Lázaro Cárdenas con una superficie de 34 hectáreas, y durante el periodo de Samuel Maldonado -periodo muy productivo e interesante- se inaugura con esculturas de 10 artistas, también se pidió que

el Bosque no estuviera a cargo Ayuntamiento sino de un patronato con el fin de desarrollarlo y cuidarlo.

En otra de las administraciones se formaron comisiones para el “rescate del centro histórico de Morelia” y esa de verdad es un digno trabajo de Morelia, fue un programa integral no era solo sacar a los ambulantes del centro, se hicieron mercados, adecuaciones en otros espacios arquitectónicos, se movieron los juzgados, se movió la central camionera creando otros espacios *ad hoc* etc. fue un programa de gran magnitud y con mucha inversión, ello permitió reconocer y darle un estatus a Morelia.

Don Rogelio Guzmán, señala que la diferencia es que en otros tiempos es que nosotros proponíamos, conseguíamos las cosas, invitábamos a los vecinos que tuvieran el problema, a los encargados del orden, maestros de las escuelas y se platicaba y buscaban soluciones. Era un consejo muy activo y participativo en la solución del problema, no estábamos esperando a la que se tuvieran recursos en las dependencias. Las comisiones en verdad buscaban la manera de resolver la problemática de Morelia, lo que me queda claro es que ese primer consejo fue eminentemente activo y propositivo y se convirtió en actor de primera mano de los programas y sus resultados, es posible señalar que se trata de un consejo plural y gracias a ello se ha fortalecido la visión de la Morelia que queremos.

Durante el periodo de Rogelio Díaz Ortiz⁷⁶, señala que los temas que han sido más polémicos respecto a las opiniones vertidas por el consejo son aquellas relacionadas con la ecología, algunos consejeros son más críticos que otros, pero entre todos se tiene un organismo vivo, activo, congruente y lleno de vitalidad. El entonces secretario técnico del consejo participó durante varias administraciones donde señala como principales logros los siguientes:

⁷⁶ Secretario técnico del Consejo Ciudadano por el periodo de 2002 – 2012, que incluye a tres administraciones municipales.

- Se recibió la Presea Generalísimo Morelos, distinción que se entrega a hombres y mujeres, así como instituciones, que con sus acciones honren a la ciudad, el estado y el país.
- Se participó en la integración de la directiva del Comité Estatal de la Bandera de la Paz, asimismo se recibió la Bandera de la Paz.
- Se participó en el Programa de Ciudades Hermanas, sus reuniones tanto nacionales como internacionales y el hermanamiento con diversas ciudades.
- Se coadyuvo en la ciudadanización de las ceremonias cívicas del Municipio dando oportunidad a la participación de los concejales como oradores oficiales y se participó en el recorrido e instalación del Bando solemne en el Aniversario de Morelia y las fiestas patrias.
- Se participó en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.
- Se creó un programa especial de vinculación con la UMSNH y las Universidades Privadas.
- Se recibió el Premio como "Líder del año" de parte de la Asociación de Liderazgo Internacional.
- Se integró diferentes consejos, comisiones y representaciones municipales y estatales.
- Se realizaron diversos cursos, talleres y conferencias de actualización, así como conciertos, recitales y presentaciones artísticas plásticas.
- Se brindó asesoría para la creación de Consejos Ciudadanos en diferentes municipios de Michoacán y el País.

- Se creó el Observatorio Ciudadano para la Prevención del Delito y Cultura de la Legalidad.
- Se realizaron varias visitas a la residencia oficial de Los Pinos.
- Se realizaron cursos, conferencias, talleres de actualización y capacitación para los concejales.
- Se participó como ponentes en diferentes foros universitarios locales, estatales y nacionales.
- Se logró la donación de una réplica de la campana de Dolores (Instalada en la Casa Natal de Morelos).
- Se creó la Gaceta ENLACE.

“El consejo debe estar integrado por personas propositivas que le dediquen tiempo, que les guste el trabajo de campo, no se puede solo tener muchos doctorados si no se aplica al terreno de los hechos”.

“No es cuestión de leyes, es cuestión de voluntad política para poder trascender”.

Don Rogelio Guzmán

Denominación

Desde su creación hasta la fecha el Consejo Ciudadano ha sufrido varios cambios en su estructura normativa, de la revisión bibliográfica se encuentra de manera fehaciente la creación de varios reglamentos en julio del 2002, en enero de 2013 y en mayo del 2018. En cada uno de estos instrumentos jurídicos que le dan legalidad a la actuación del Consejo Ciudadano ha cambiado de denominación, desde su creación y en la publicación del Bando de Gobierno Municipal la denominación fue “Consejo de la Ciudad de Morelia” y en enero de 2013 pasa a ser “Consejo Ciudadano de Morelia”.

El cambio de nombre de Consejo de la ciudad a Consejo ciudadano, obedece a una nueva forma de ver la acción política del ciudadano, implica un reconocimiento al espíritu del consejo que debe estar centrado en las personas que habitan el municipio de Morelia, es decir deberá incorporar sus áreas rurales y no únicamente lo que es considerado ciudad, en entrevista el expresidente municipal de Morelia señala que “Ya tenía una idea de cómo se trabajaba en el Consejo de la Ciudad y como candidato hable con el área rural y considere que debía evolucionar de consejo de la ciudad a consejo ciudadano, se debían incorporar sus 14 tenencias y 165 comunidades, incorporarlos para que tuvieran voz en ese instrumento tan importante”. Lo anterior rompe con la idea preestablecida de la ciudad como modelo predominantemente industrial está siendo superada, actualmente las ciudades no se circunscriben a estructuras urbanas intramuros, ahora es posible ver que aquello que en otro momento fue rural ya se encuentra inmerso en las relaciones económicas, políticas y culturales de los nodos urbanos. El enfoque de conurbación es sustituido por un modelo de urbanización difusa donde se articula lo urbano con lo rural. La interacción o “interfase rural-urbana en este nuevo tipo de ruralidad se caracteriza porque los procesos económicos y sociales en el campo son cada vez más complejos y su principal manifestación territorial es la formación de espacios híbridos donde lo rural y lo urbano se ensamblan y son difíciles de identificar, analizar y contextualizar con los paradigmas tradicionales” (Delgado, citado por Galindo, 2006).

Es necesario reconocer que las ciudades dependen de las áreas rurales circundantes en lo que respecta a su territorio para crear nuevos asentamientos urbanos, para la alimentación y el abastecimiento de agua, y muchos otros servicios ambientales, para la eliminación de residuos, así como por el valor recreativo, entre otros, de manera que las nuevas condiciones de lo rural ponen a la vista la intersección entre el mundo rural y urbano, lo que hace necesaria una gestión sustentable de las necesidades de recursos de las zona rural – urbana.

Como se señaló en los párrafos anteriores de acuerdo con el reglamento de enero del 2013 el Consejo Ciudadano de Morelia, se señala que es un órgano de consulta

y colaboración ciudadana, para atención de asuntos de interés público y apoyar a la administración municipal, es decir de Morelia y de sus 14 tenencias que representan la parte rural de Morelia y en decreto de creación del 2018 ya no se señala el componente de territorialidad.

El propio reglamento acota la participación libre en temas de la vida pública municipal ya que señala en su artículo 15 que “de común acuerdo con el Ayuntamiento de Morelia establecerá la Agenda Común, sobre los temas y asuntos en los cuales el Consejo podrá opinar y apoyar a la Administración Municipal... La agenda común constituirá el eje rector de la participación ciudadana para auxiliar a la autoridad municipal en su función”. No solamente se restringen los temas de interés de la ciudadanía que son susceptibles a ser tratados y atendidos tanto por el consejo como por el Ayuntamiento.

Con el establecimiento de una Agenda común que aparece en el reglamento del 2013 se inicia un trabajo puntal sobre los objetivos, estrategias, compromisos y acciones prioritarias a desarrollar por el gobierno municipal a propuesta del Consejo Ciudadano, ya en el decreto del 2018 se señala que las propuestas serán vinculatorias con la autoridad municipal, sin embargo no basta con la construcción de la agenda, también es necesario que esta sea legitimada por los propios participantes y que en la medida de lo posible sea representativa tanto territorialmente como sectorialmente.

En este mismo sentido la comunicación y colaboración de los miembros del consejo ciudadano con los secretarios de la administración pública y el cuerpo edilicio, ha sido deficiente, particularmente con el cuerpo edilicio, es decir los regidores se podría decir que ha sido nulo, si se logra avanzar en este sentido los consejos pueden llegar a ser un espacio donde se toman decisiones de la vida pública y ser una vía de participación abierta y formal, sin embargo no son espacios eficientes, democráticos y representativos. Es presidido por el Presidente Municipal de Morelia y en su ausencia el secretario técnico lo representa, sin embargo, las asistencias

del presidente se circunscriben a la reunión anual que funge como informe y en cuyo caso invitan a los miembros del Ayuntamiento.

No hay una capacitación a los miembros del consejo respecto a sus funciones cuando se trata del secretario técnico o el coordinador, más bien obran de acuerdo a los que consideran ellos se debe hacer, por ejemplo, los consejeros no comprenden por ejemplo lo que es un acta circunstanciada y las actas adolecen de información sensible para la toma de decisiones.

El Consejo ciudadano a lo largo de su funcionamiento ha sufrido diversas modificaciones, tanto en el número de consejeros, como en las áreas temáticas (véase cuadro 19).

Cuadro 19

Evolución de las Comisiones del Consejo de la Ciudad en documentos oficiales

2005	2013	2018
Ciudades Hermanas.	Ciudad Limpia y Saludable	Ciudad Limpia y Saludable
Parques y Jardines.	Cuidado del Agua	Cuidado del Agua
Centro Histórico.	Crecimiento Urbano	Desarrollo Urbano
Vivienda.	Deporte y Esparcimiento	Deporte y Esparcimiento
Educación.	Desarrollo Rural	Desarrollo Rural
Ecología.	Fomento Económico	Fomento Económico
Desarrollo Urbano.	Medio Ambiente	Medio Ambiente
Fomento Económico.	Planeación y Proyectos	Planeación y Proyectos
Mercados.	Movilidad y Tránsito	Movilidad y Tránsito
Nomenclatura y Numeración.	Seguridad Pública y Régimen Jurídico	Seguridad Pública y Régimen Jurídico
Plantación y Hacienda.	Turismo y Cultura	Turismo
Promoción Cultural.		Cultura
Seguridad Pública.		
Protección y Registro de la Fauna.		
Régimen Jurídico.		
Turismo.		
Salud Pública.		
	154 consejeros	168 consejeros

Fuente: Elaboración propia con datos de la normatividad vigente a diciembre de 2018.

Designación de consejeros

Derivado de pláticas con consejeros fundadores señalan que las invitaciones a formar parte del consejo ciudadano eran de manera personal hacia los ciudadanos que pudieren aportar con base a su experiencia en la atención a asuntos relacionados con la ciudad, en posteriores documentos jurídicos encontramos que en el 2002 la designación se hacía por parte del cabildo, en el 2013 se señala que se hará por parte del Ayuntamiento y en el 2018 se dice que la designación se hará por Consejo Directivo. Es decir, el nombramiento mediante un acto formal y solemne -como es la designación y la toma de protesta- pasa a ser un acto administrativo con sus implicaciones jurídicas.

En cuanto a la convocatoria en la diferente normatividad (2002, 2013 y 2018) se señala que se solicitan candidatos a las universidades, instituciones educativas, asociaciones de profesionistas, asociaciones civiles, etc. Generando con esto una exclusión de facto para quienes sin tener los estudios profesionales o de pertenencia a asociaciones se quedaban fuera de la posibilidad de participar. Sin embargo, también es necesario señalar que aun y cuando se cuente con altos perfiles dentro de los consejeros no todos tienen la experiencia en la comisión en la que se desempeñan, lo que ocasiona que las recomendaciones que se hacen a la autoridad municipal muchas veces adolecen del conocimiento profesional o práctico mínimo para emitirlas.

En cuanto a la Renovación de miembros se emite convocatoria pública abierta para que de manera escalonada se renueven los integrantes en dos grupos A y B, de manera que aquellos que pertenecen a uno de los grupos continúan en funciones cuando entra el grupo nuevo, para evitar que se pierda el orden de los trabajos.

Funcionamiento del Consejo Ciudadano de Morelia

Como se señaló previamente la última modificación de la normatividad de fecha 17 de mayo del 2018 se publica en el periódico oficial el acuerdo por el que se crea el Consejo Ciudadano de Morelia, en cuya exposición de motivos se hace referencia a que se trata de un órgano de participación ciudadana con 34 años de

funcionamiento ininterrumpido y que ha permitido posicionarse como de los más representativos de la República Mexicana.

Actualmente el Consejo Ciudadano de Morelia funciona en 12 comisiones⁷⁷

1. Ciudad Limpia y Saludable
2. Cuidado del Agua
3. Desarrollo Urbano
4. Deporte y Esparcimiento
5. Desarrollo Rural
6. Fomento Económico
7. Medio Ambiente
8. Planeación y Proyectos
9. Movilidad y Tránsito
10. Seguridad Pública y Régimen Jurídico
11. Turismo
12. Cultura

Continúa siendo el órgano de colaboración, participación y consulta, adicionando lo referente al seguimiento ciudadano de la política pública municipal⁷⁸, teniendo como objeto analizar, opinar, proponer y dar seguimiento social a las acciones, políticas, programas, decisiones y obras públicas municipales, lo anterior se hará mediante la realización de acuerdos, propuestas, recomendaciones, asesorías, convenios, contratos y agenda común con las diversas dependencias, entidades y órganos de la administración pública municipal.

Pasa de ser (de acuerdo al reglamento anterior) un órgano de consulta a constituirse como órgano de investigación y consulta para el seguimiento de la elaboración y ejecución de los planes, programas y políticas por parte de la Administración Pública Municipal, cuya función rectora principal, auxiliar y asesorar a las dependencias,

⁷⁷ En el año 2017 se da un cambio y la Comisión de Turismo y Cultura se divide en dos.

⁷⁸ Exposición de motivos

órganos y entidades de la Administración Pública Municipal en el ejercicio de sus funciones y en las acciones encaminadas a la atención, análisis y solución de las problemáticas del Municipio de Morelia, velando siempre por el cumplimiento de los acuerdos a que se arriben con los funcionarios de las diversas dependencias planteando las reformas necesarias en materia de mejora regulatoria⁷⁹.

Siguiendo la exposición de motivos del acuerdo de creación se señala que las comisiones “tratan de vigilar la función del servidor público municipal⁸⁰”, atribución que no se encontraba señalada en ningún reglamento anterior. Pone énfasis en la necesidad de fortalecer la organización, formación, capacitación y participación cívica, velando por los intereses sociales sin discriminación alguna, -también en el artículo 5° señala ser un organismo que represente a los habitantes del municipio-, sin embargo, a lo largo del documento continúa adoleciendo de la representatividad del territorio moreliano.

Sobre las atribuciones y facultades del Consejo Ciudadano de Morelia⁸¹ son excesivas y considero que se extralimita en sus facultades, por ejemplo, en cuanto a “Auxiliar y asesorar a las dependencias, órganos y entidades de la Administración Pública Municipal en el ejercicio de sus funciones y en las acciones encaminadas a la atención, análisis y solución de las problemáticas del Municipio de Morelia”, resulta poco profesional emitir recomendaciones cuando los que la emiten tienen desconocimiento sobre el tema o la problemática a tratar, así como adolecen de una representatividad. Asimismo, duplica las funciones que lleva a cabo el IMPLAN en cuanto a la planeación de acciones, también de acuerdo a lo señalado en la denuncia interpuesta ante la contraloría municipal por un ciudadano respecto a los hechos violatorios del Derecho Humano a la participación ciudadana libre y espontánea (véase anexo 5).

⁷⁹ Exposición de motivos del Acuerdo por el que se crea el Consejo Ciudadano de Morelia de fecha 17 de mayo del 2018.

⁸⁰ Ibidem

⁸¹ Artículo 5° Acuerdo de creación

Algunos de las controversias en cuanto a la normatividad vigente del Consejo Ciudadano están a) el Director General quien también fungirá como secretario técnico del consejo directivo y cubrirá un periodo de cinco años⁸², pudiendo extenderse por dos periodos más y solo podrá ser removido por faltas graves en el desempeño de su cargo o en el cumplimiento de sus obligaciones. Este punto en particular ha generado muchas molestias al interior del consejo, puesto que se está perpetuando en el cargo el servidor público, además que pone candados a quienes deseen participar acotando a que sea profesionista con postgrado.

A manera de resumen, se puede señalar que:

- Aunque existe una convocatoria pública para la renovación de los consejeros, existen muchos candidatos que llegan a invitación expresa del presidente municipal o del funcionario en turno encargado del consejo con la idea de aprobar o impulsar temas que son de interés del propio alcalde, situación que puede interpretarse como una falta de interés de las autoridades municipales o por otro lado una conveniencia de que sea integrado por personas afines a la administración en turno.
- El consejero debe dedicarle tiempo para analizar los asuntos, acudir a reuniones, tener espíritu de servicio hacia el municipio, es decir la participación en el Consejo Ciudadano lleva a una responsabilidad que no todos están dispuestos a cumplir.
- La normatividad actual da dirección y la voz del consejo en manos del director general quien es un funcionario del gobierno municipal, en lugar de que sea alguno de los propios consejeros ciudadanos, de hecho, los consejeros no participan en la operación del consejo, por lo anterior la presidencia o representatividad del Consejo Ciudadano debería recaer en un consejero o una dirección colegiada de consejeros, no en un funcionario de la administración pública.

⁸² Artículo 13 acuerdo de creación

- Necesidad de capacitación del consejero ciudadano, no sólo en conocer la historia, estructura o actividades de la institución a la que se insertará o del marco normativo de sus decisiones, sino de los principios que fundan una participación más democrática, incluyente y plural.
- Es conveniente que se lograra incidir en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, toda vez que se trata del instrumento rector del desarrollo en el Municipio, así mismo expresa las voluntades y acuerdos de su ciudadanía.
- De la misma manera tal y como se realiza en otros consejos la función de evaluación de la gestión municipal resultaría muy conveniente para poder impulsar desde el consejo.
- Es posible incidir en el diseño de las políticas públicas a través del intercambio crítico y propositivo de opiniones. Desde el diagnóstico de las necesidades sentidas por parte de los propios actores locales, pasando por la propuesta, implementación y la evaluación de la misma.
- Si bien se encuentra en la normativa vigente las consultas a la ciudadanía sobre temas de interés público no se han realizado y dado que el consejo no cuenta con representatividad ni sectorial, ni territorial no tendrían legitimidad.

CAPÍTULO QUINTO

METODOLOGÍA

El presente capítulo revisa las metodologías implementadas en la investigación sobre gobernanza y los órganos de participación ciudadana, persiguen varios objetivos; en primer lugar, está el que tenemos como objetivo general que es identificar el grado en que el Consejo Ciudadano de Morelia incide en la gestión pública municipal y contribuye a la gobernanza. Por otro lado, aquellos que corresponden a los objetivos particulares, siendo el segundo gran objetivo el interpretar en qué grado la falta representatividad territorial y sectorial en un espacio democrático impactan en las políticas del gobierno municipal, por último, conocer sobre el marco jurídico permite la incidencia de las recomendaciones y opiniones del órgano ciudadano en los procesos de gobierno municipal. En cuarto lugar, en qué grado se hace patente la voluntad política del presidente municipal vigente para la inclusión de recomendaciones del Consejo Ciudadano de Morelia como políticas de gobierno, en quinto lugar lo referente al funcionamiento e integración del consejo ciudadano y finalmente en sexto lugar conocer el perfil y la experiencia de los consejeros para emitir opiniones y recomendaciones, y finalmente en quinto lugar analizar en qué medida. De esta manera, la investigación debería aportar elementos para fortalecer los propios órganos ciudadanos y los gobiernos municipales coadyuvando con el fin último de éstos que es atender la sociedad para que exista una democracia sostenible y fortalecer la gobernanza.

5.1. EL DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

En relación a los objetivos planteados para esta investigación la fase metodológica se planificó en dos fases, la primera relacionada al diseño, piloteo y la aplicación de tres instrumentos, una encuesta para conocer las percepciones de los consejeros y ex – consejeros de manera que se contara con información y percepciones de primera mano, la realización de un grupo focal correspondiente al trabajo con actores clave quienes conocieron tanto de manera personal y como desde sus comisiones en las que participaron de información cualitativa más precisa sobre las

variables, sobre todo porque al ser actores clave tienen un doble propósito, conocen las inquietudes de los integrantes de sus comisiones -las bases- y por otro lado tienen también la información y percepciones de los coordinadores –enlace con los tomadores de decisiones-, etc. que nos permita conocer lo que ocurre en el seno de la coordinación, se trató pues de obtener la información más detallada y, finalmente se realizaron una serie de entrevistas, para conocer la perspectiva desde los propios tomadores de decisiones es decir contar con la percepción de presidentes municipales y regidores. Y la segunda fase que corresponde propiamente a la sistematización de la información obtenida de los tres instrumentos y la elaboración de resultados que se verán en el presente capítulo.

En este capítulo se presenta el análisis de los resultados de las variables Incidencia en la gestión pública municipal como variable dependiente y las variables independientes: representatividad territorial y sectorial; marco jurídico, voluntad política, funcionamiento e integración del consejo ciudadano y, perfil del consejero, durante el periodo propuesto para la investigación mismo que comprende del 2002 al 2018, -cabe mencionar que si bien el CCM se crea en 1984, el periodo para la presente investigación fue seleccionado en virtud de que es a partir del 2002⁸³ que se cuenta con una reglamentación debidamente publicada en el Bando de Gobierno, este ordenamiento jurídico es el que nos permite hacer una revisión de la evolución histórica de los instrumentos jurídicos que han guiado la vida orgánica del CCM, el último de estos ordenamientos se publicó en el 2018- con la intención de conocer cómo se alinea la participación ciudadana en las decisiones públicas y se logre incidir en la consolidación de la Gobernanza.

La aplicación de estos tres instrumentos permite articular tanto la perspectiva cuantitativa como la cualitativa con las diferentes técnicas empleadas. Como se señaló anteriormente el instrumento denominado “Encuesta sobre la participación ciudadana y gestión pública municipal” en adelante *encuesta*, incluye tanto a

⁸³ Bando de Gobierno Municipal de Morelia, capítulo segundo del Consejo de la Ciudad de fecha julio del 2002.

consejeros como a ex–consejeros, representando la totalidad de las comisiones que integran al Consejo Ciudadano de Morelia, a saber: Ciudad limpia y saludable, Cuidado del agua, Cultura, Deporte y Esparcimiento, Desarrollo Rural, Desarrollo Urbano, Fomento Económico, Medio ambiente, Movilidad y tránsito, Planeación y Proyectos, Seguridad Pública y Régimen Jurídico y Turismo.

La encuesta fue enviada mediante correo electrónico a todos los consejeros ciudadanos actuales y aquellos que participaron como consejeros de quienes se contó con correo electrónico de administraciones anteriores, en la invitación para participar se señaló que se trataba de un trabajo de investigación de tesis doctoral para contar con información científica sobre el impacto y la evaluación de los órganos de participación ciudadana, señalando debidamente los datos de contacto del responsable de la dirección de tesis para cualquier referencia. Cabe señalar que fueron recibidas varias llamadas para confirmar si efectivamente se trataba de un trabajo de investigación, también hubo correos electrónicos y llamadas telefónicas señalando que se tenía que pedir “permiso” al coordinador para efectuar dichas encuestas, y también otros correos de varios exconsejeros quienes hacían patente la desilusión que tenían del consejo ciudadano, por ejemplo:

“Hasta hace poco participé en el consejo ciudadano con la esperanza de aportar un granito de arena para la mejora de esta ciudad que todos amamos. Lamentablemente no resultó ser lo que esperaba, los ciudadanos honestos, interesados y comprometidos nos topamos con un muro puesto por la misma autoridad municipal que se supone usaría al consejo para estar en contacto con la sociedad civil que en este caso nosotros representamos. Nunca se nos consultó y teníamos que rastrear los proyectos que debían ser sometidos a nuestra opinión e investigar por los medios a nuestro alcance como se llevarían a cabo. Los consejeros que aún ocupan el puesto siguen tratando de lograr una mejor coordinación sin lograrlo... Los consejeros de Crecimiento Urbano tienen la renuncia que presenté y los motivos por los cuales la hice, pero hoy puedo decir que el Presidente Municipal creó el Consejo para lucir bien, no para actuar bien También participé en el "Consejo Estatal Consultivo" que funcionó en apoyo a la autoridad estatal, del cual la única queja es que los gobernadores no lo hayan renovado.

Estoy a tus órdenes para cualquier aclaración”.
Dra. G. A. R.

Los resultados de los consejeros que respondieron se encuentran plasmados en el capítulo quinto, sin embargo, es necesario señalar que, a través de la dirección general del CCM, se les conminó a no responder la encuesta en virtud de argüir “no sabemos para qué quieren la información o que uso se le va a dar” “el trabajo al interior del consejo ciudadano es privado”, dando cuenta de que la falta de respuesta, también es una respuesta. Con ello quedó reflejado el alto grado de control del funcionario encargado de la coordinación del consejo y la falta de libre decisión de participar de los propios consejeros, tal parece que se trata de un órgano constituido en gran parte por ciudadanos obedientes, dóciles y disciplinados al servicio de la autoridad municipal o en el mejor de los casos se trata de ciudadanos poco críticos y participativos.

Así mismo, con el propósito obtener información sobre el funcionamiento e impacto del Consejo Ciudadano desde los actores clave y para conocer la incidencia del Consejo Ciudadano en la gestión pública municipal, se trabajó un grupo focal consistente en una entrevista de grupo con actores clave provenientes de un contexto similar, ya que se trataba de consejeros ciudadanos que estuvieron en funciones de coordinadores, secretarios técnico y en espacios clave, los datos e información que se extrae de la discusión grupal está basado en lo que los participantes señalan durante sus discusiones y cuyo propósito central radica en la identificación de problemas.

El tercer instrumento consistió en una serie de entrevistas semiestructuradas a quienes en su momento fungieron como tomadores de decisiones dentro del Ayuntamiento de Morelia por el periodo comprendido durante 2002 al 2018 y cuyos participantes fueron los presidentes municipales y regidores. Es conveniente señalar que en lo que respecta al periodo comprendido entre el 2015 al 2018 correspondiente al gobierno de extracción independiente encabezado por el Ing. Alfonso Martínez Alcázar no fue posible lograr la entrevista, a pesar de que se buscó contar con los datos que retrataran dicho periodo administrativo a través de quienes en su momento fueron funcionarios como es el caso del secretario del Consejo

Ciudadano, el responsable del área de innovación y el propio expresidente municipal, sin embargo ninguna entrevista fue posible.

Los entrevistados:

Nombre	Cargo
Lic. Fausto Vallejo Figueroa	Presidente Municipal de Morelia 2001 – 2004 y 2008 -2011
Lic. Salvador López Orduña	Presidente Municipal de Morelia 2004- 2007
C.P. Rocio Pineda Gochi	Presidente Municipal de Morelia 2011
Ing. Manuel Nocetti Tiznado	Presidente Municipal de Morelia 2012 *
Prof. Wilfrido Lázaro Medina	Presidente del consejo ciudadano Presidente Municipal de Morelia 2012 - 2015
Lic. Salvador Abud Miravent	Presidente Municipal de Morelia 2015
Ing. Alfonso Martínez Alcázar	Presidente Municipal de Morelia 2015 - 2018
Prof. Raúl Morón Orozco	Presidente Municipal de Morelia 2018 - 2021
C.P. Fernando Santiago Rodríguez Herrejón	Regidor H. Ayuntamiento de Morelia 2015 - 2018
Lic. Eliacim Cañada Rangel	Regidor H. Ayuntamiento de Morelia 2018 - 2021
M.V.Z. Claudia Lázaro Medina	Regidora H. Ayuntamiento de Morelia 2015 – 2018
C.P. Benjamín Farfán Reyes	Regidor H. Ayuntamiento de Morelia 2015 – 2018
Lic. Jorge Luis Tinoco Ortiz	Regidor H. Ayuntamiento de Morelia 2015 – 2018
Don Rogelio Guzmán Rodríguez	Consejero Fundador CCM

Los tres instrumentos fueron diseñados para que fueran complementarios uno de otros, todos se alinean de manera que la información recabada en su conjunto refleja la realidad para la mejor construcción del objeto de investigación en un

momento determinado y concreto en el tiempo con el fin de reflejar un fenómeno en un momento dado.

5.1.1. LA ENCUESTA

La encuesta es una técnica muy extendida en las investigaciones sociales, cuya tradición se conoce ya desde mucho tiempo atrás con fines científicos⁸⁴, por ejemplo, Marx recaba información sobre los trabajadores en relación con sus condiciones de vida y trabajo para conocer la situación sociolaboral de la clase obrera. También Max Weber participa en estudios sobre las condiciones en el mundo rural particularmente mejorando el diseño del cuestionario y el tratamiento de las actitudes. Sin embargo, no es hasta mediados del siglo XX en que las encuestas se desarrollan como procedimiento sistemático de investigación. Sin embargo, el impulso más relevante se da cuando se trabaja para la investigación de mercados y sondeos electorales que se desarrollan en los años 30 y 40 en Estados Unidos.

La encuesta ya no es solamente un instrumento de colecta de datos, también se le considera un procedimiento o método de investigación social que tiene como objetivo la construcción de un objeto científico de investigación, para ello las técnicas de la encuesta son: el diseño de la muestra, la construcción del cuestionario, la medición y la construcción índices y escalas, la entrevista, la codificación, la organización y seguimiento del trabajo de campo, la preparación de los datos para el análisis, las técnicas de análisis, el software de registro y análisis, la presentación de resultados (López-Roldán, 2015).

La aplicación de la encuesta fue por correo o web, para ello no requirió de una selección de consejeros, se basó en los correos electrónicos tanto de consejeros en activo como de ex – consejeros, cuya base de datos fue la lista de contactos que se utiliza normalmente en el propio consejo ciudadano para sus convocatorias (véase cuadro 20).

⁸⁴ En el siglo XVIII en Inglaterra, Francia y Alemania ante la preocupación de los efectos de la revolución industrial sobre la población se realizan los censos para conocer las condiciones de vida y promover reformas sociales, este movimiento se extiende posteriormente a Estados Unidos y España.

Cuadro 20

Resumen de la forma de encuesta según el modo de administración del cuestionario

Tipo	Ventajas	Inconvenientes
Correo o web	La más económica Permite el acceso a lugares de difícil entrada y/o lejanos evita la influencia por la acción del entrevistador Garantía de anonimato que favorece evitar las respuestas deseables socialmente Permite obtener informaciones que el entrevistado debe consultar o la información solicitada es abundante	Alto grado de no respuesta Lentitud de respuesta Sesgo por el tipo de persona predispuesta a contestar Influencia de terceras personas en el sentido de la respuesta Control escaso Las preguntas y el cuestionario deben ser muy sencillas Se puede romper fácilmente la lógica de ordenación de las preguntas en el cuestionario

Fuente: Elaboración propia con base a López-Roldán

De acuerdo con su temporalidad se realizó una encuesta sincrónica, es decir en un momento concreto en el tiempo con el fin de reflejar un fenómeno en un momento dado, según la naturaleza de las preguntas se recogió información relativa a hechos, opiniones y actitudes.

Características de la muestra

El diseño de la muestra se caracteriza por ser no probabilístico, para la selección de la muestra se consideró a los 168 consejeros miembros del Consejo Ciudadano de Morelia, y exconsejeros, enviando las encuestas al total de consejeros vigentes más 136 correspondientes a exconsejeros.

El cuestionario

Es el instrumento de recogida de la información, a través de a) *preguntas cerradas* para contar con la información que garantice la misma situación psicológica estandarizada para la comparabilidad de respuestas, siendo principalmente del tipo pregunta de escala, es decir aquellas en las que se establece una gradación en la respuesta de aceptación o rechazo, de intensidad creciente o decreciente. Un caso específico son las escalas de actitudes y, en un menor grado las dicotómicas que es donde se permite la afirmación o negación y b) *preguntas abiertas*, es decir donde la pregunta posibilita la respuesta que refleja el criterio del encuestado y cubren una finalidad exploratoria y se refieren a cuestiones muy precisas o difíciles de resumir en unas pocas categorías, de la misma manera que al ser abiertas no

se ejerce ninguna influencia en la respuesta, abre el abanico de posibilidades de respuestas posibles, incluso muy subjetivas.

Así mismo de acuerdo a la naturaleza del contenido de la pregunta se clasifican como de hecho, es decir son las referidas a acontecimientos, comportamientos y características de la vida social concretos y objetivos, externos y fáciles de precisar; De acción: se refieren a acciones o actividades de los encuestados; De información; De opinión: buscan conocer el criterio, juicio o pensamiento sobre cuestiones determinadas debatidas o no tan debatidas, quedando definidas de la siguiente manera (véase cuadros del 21 al 26).

ASPECTOS CONSIDERADOS EN LA ENCUESTA DE ACUERDO A CADA VARIABLE

Cuadro 21
Incidencia del CCM en la Gestión Pública Municipal

INCIDENCIA DEL CONSEJO CIUDADANO DE MORELIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL		
	Considerando el último periodo (3 años) en la comisión que colabora las recomendaciones y opiniones fueron...	I-1
	¿Cómo evaluaría el impacto de las propuestas impulsadas por su comisión en el Gobierno Municipal?	I-2
	Considerando los últimos 3 años en la comisión que participa cuántas reuniones se llevaron a cabo con ... • Gobierno federal • Gobierno estatal • Administración pública municipal • Tripartita municipal/estatal/federal • Sociedad civil • instituciones de educación superior • Regidores • Instituto municipal de planeación • Otros	I-3
	Las acciones en las que se hace patente el impacto del Consejo Ciudadano en el Gobierno Municipal son:	I-4
	¿Qué tanto ha incidido el Consejo Ciudadano en los procesos de gobierno municipal?	I-5
	¿De acuerdo con su experiencia se siente usted satisfecho con el papel del consejo ciudadano frente a la diversa problemática municipal?	I-6
	¿Cuáles considera usted que han sido los mayores logros del Consejo Ciudadano?	I-7

Cuadro 22
Representación Territorial y Sectorial

REPRESENTACIÓN TERRITORIAL Y SECTORIAL		
	Se les solicitó a los participantes al inicio de la encuesta como parte de la información general señalaran cuál era el código postal de su domicilio.	T-1
	¿En la comisión que colabora están representados territorialmente los habitantes de Morelia urbana y rural (tenencias)?	T-2
	Considerando la forma en que ingresó al consejo ciudadano, señale a qué sector representa.	T-3

Cuadro 23
Marco Jurídico

MARCO JURÍDICO		
	¿Qué tanto conoce el marco jurídico del Gobierno Municipal?	MJ-1
	¿Cuál es su opinión respecto al nuevo reglamento?	MJ-2
	¿Participó en la construcción de la normatividad entrada en vigor en junio del 2018?	MJ-3
	Si usted es exconsejero ¿Cuáles son las deficiencias que encuentra en la normatividad?	MJ-4
	Si usted es exconsejero ¿Cuáles son las ventajas que encuentra en la normatividad?	MJ-5
	Si usted es actualmente consejero ¿Cuáles considera que sean las deficiencias de la nueva normatividad?	MJ-6
	Si usted es actualmente consejero ¿Cuáles son las ventajas de la nueva normatividad?	MJ-7
	¿Considera pertinente realizar adecuaciones en el marco jurídico para que logren un mayor impacto?	MJ-8
	En caso de considerar necesario una adecuación al marco jurídico ¿Cuál sería la propuesta?	MJ-9
	¿Conoce el Funcionamiento de la Comisión de Participación Ciudadana?	MJ-10

Cuadro 24
Voluntad Política

VOLUNTAD POLÍTICA		
	¿En la construcción de la agenda común considera que sus propuestas fueron integradas en el documento final?	VP-1
	¿Cómo evaluaría el grado de cohesión entre los consejeros y los funcionarios del gobierno municipal?	VP-2
	¿Cómo evaluaría el grado de disposición por parte de los tomadores de decisiones para implementar los acuerdos emanados del consejo ciudadano?	VP-3
	¿Considera que entre los consejeros existe algún conflicto de intereses en la diversa problemática tratada en el consejo ciudadano?	VP-4
	¿De qué depende que las propuestas hechas por el CC sean llevadas a cabo?	VP-5

Cuadro 25
Funcionamiento e Integración del CCM

FUNCIONAMIENTO E INTEGRACIÓN		
	¿Cómo ingresó al Consejo Ciudadano? • Convocatoria de medios de comunicación • Invitación directa de un amigo o familiar • Participación de alguna cámara u organización social • Academia • Otros	FI-1
	¿Ha recibido capacitación para conocer las funciones que desarrollará como consejero ciudadano?	FI-2

Cuadro 26
Perfil del consejero

PERFIL DEL CONSEJERO		
	Se solicitó señalar a que comisión pertenecían. Asimismo, señalaran si habían participado anteriormente en otras comisiones	PC-1
	Edad	PC-1
	Tipo de población	PC-2
	Máximo grado de estudios	PC-3
	¿Colabora en otros órganos de participación ciudadana?	PC-4

Como se señaló anteriormente la aplicación del cuestionario se llevó vía correo electrónico reuniendo el número necesario para la validez de la muestra, posteriormente en cuanto a la codificación de datos se les asignaron códigos numéricos a todas las respuestas y se determinaron las correlaciones entre las variables definidas en la tesis (véase anexos 1 y 2), orientada a conocer el grado de incidencia del Consejo Ciudadano en la gestión pública municipal, a través del Coeficiente de correlación de Pearson.

5.2.1 EL GRUPO FOCAL

Con el fin de complementar la información recabada en las encuestas se realizó un grupo focal o *focus group*, recordemos que surge propuesto por Merton ante la oposición de algunos sujetos de ser “tratados a través de medidas estadísticas” (Merton, Fiske y Kendal, 1990), dando así paso a una suerte de entrevistas focalizadas como mecanismos para complementar las respuestas derivadas de cuestionarios con el objetivo de captar motivos, reflexiones y valoraciones⁸⁵. Ya posteriormente se aplican a grupos a efecto de comprobar comportamientos colectivos y el contexto social de la persuasión de masas, dando pie a que este tipo de instrumentos aumentaran exponencialmente para atender la investigación de mercados y la búsqueda de datos comparables.

Los grupos focales son entrevistas de grupo, es una técnica de investigación cualitativa donde un moderador guía una entrevista colectiva, generalmente entre 6 a 10 participantes, que provienen de un contexto similar –a diferencia de una muestra probabilística como es el caso de la encuesta, los participantes de un grupo focal son parte de una muestra intencional-. El moderador es un profesional generalmente miembro del equipo de investigación y con conocimientos calificado en la guía de grupos y su dinámica. El conjunto de datos e información que se extrae de la discusión grupal está basado en lo que los participantes dicen durante sus discusiones, son una forma de escuchar lo que dice la gente y aprender a partir del análisis de lo que se discute (Mella, 2000).

Para la actual investigación esta técnica se orienta hacia la identificación de problemas, planeamiento, implementación y monitoreo del CCM desde su perspectiva como actores clave, de la misma manera trata de aprender qué materias son más atingentes al grupo, sirve para generar hipótesis de investigación acerca de nuevas problemáticas. Asimismo, permitió la planeación como continuación de

⁸⁵ Los grupos focales, en principio fueron utilizados durante la segunda guerra mundial para la valoración de películas emitidas para aumentar la moral y las convicciones de las tropas, como complemento de las respuestas obtenidas mediante cuestionarios sobre audiencias radiofónicas.

la exploración realizada con los participantes para detectar algunos problemas potenciales para estar en condiciones al final del trabajo de investigación de elaborar una propuesta que permita acercarnos a la comprensión de la participación de la ciudadanía en la gestión pública municipal. Finalmente entender qué ha sucedido con el Consejo Ciudadano de Morelia y conocer cómo se obtuvieron los resultados.

En el grupo focal la discusión grupal se utiliza como un medio para generar entendimiento profundo de las experiencias y creencias de los participantes, de acuerdo a Mella permite “comprender el trasfondo que existe detrás de las actitudes de la gente, se llega a esta dimensiones a través de impulsar en los participantes el deseo de investigar las modalidades y formas mediante las cuales ellos son, al mismo tiempo, semejantes y diferentes unos a otros” (Mella, 2000), de manera que las respuesta de cada participante va generando un ambiente discursivo de relajación y las respuestas de otros participantes harán de espejo⁸⁶ de confrontación para cada uno generando un ambiente de confianza para poder expresar sus opiniones (Domínguez Sánchez-Pinilla & Dávila Legerén, 2008).

En comparación a las entrevistas individualizadas presentan ventajas en tanto que ofrecen múltiples definiciones respecto a una misma situación con la ventaja de que en un grupo focal si “se genera un reconocimiento mutuo de los otros en términos de co-construcción discursiva” (Gordo, 2008). Una figura elemental dentro del grupo focal será el moderador que debe contar con características que facilite el buen desempeño del grupo y sacar el mayor provecho de la sesión, para lo que los expertos señalan deberá contar con (Krueger, 1994; Greenbaum, 1988 y Llopis, 2004):

1. Familiaridad con los procesos grupales
2. Capacidad de escuchar

⁸⁶ En el campo de la neurofisiología, el sistema de espejo permite hacer propias las acciones, sensaciones y emociones de los demás, generando empatía, como se demuestra en experimentos de Giacomo Rizzolatti.

3. Sentido del orden
4. Sentido del ritmo
5. Sentido del humor
6. Energía vital
7. Tener una adecuada base de conocimientos sobre el tema
8. Capacidad de aprendizaje
9. Capacidad de «darse cuenta»
10. Capacidad de comunicación
11. Semejanza con los participantes
12. Capacidad de concentración mental y
13. Visión estratégica.

Este método de investigación resulta pertinente en la construcción del conocimiento colectivo centrado en la pluralidad de respuestas, debido a la variedad en actitudes y experiencias de los diversos integrantes del grupo, cuya técnica resulta particularmente útil para la exploración de conocimientos y experiencias en un ambiente relajado e interactivo, ello debido a que la diversidad de opiniones genera testimonios de gran riqueza (Hamui-Sutton & Varela-Ruiz, 2013).

Planificación del grupo focal

De acuerdo con la metodología se llevó a cabo el grupo focal abordando los mismos temas que en la encuesta, de manera que este instrumento pudiera servir para fortalecer los resultados tanto de la encuesta como de las entrevistas (Hamui-Sutton & Varela-Ruiz, 2013). De acuerdo con los objetivos planteados se determinó el encuadre que serviría de guía para la discusión abriendo las participaciones por parte de los invitados al grupo con preguntas generadoras o provocaciones por parte del moderador del grupo quien induce, orienta y canaliza la discusión del grupo (Domínguez Sánchez-Pinilla & Dávila Legerén, 2008).

Además del moderador, y para el correcto funcionamiento del desarrollo del trabajo con actores clave en el grupo focal fue necesario revisar todo lo relacionado con la preparación el espacio físico, es decir se trabajó en un salón que estuviera libre de

interrupciones, cómodo, bien iluminado, con suficiente ventilación y sin estímulos externos, donde se pudiera instalar una cámara para realizar la grabación del grupo focal sin que los actores se sintieran vigilados para que las respuestas fueran lo más libres posible. La grabación en el grupo focal nos brinda información tanto verbal como no verbal que resulta crucial cuando se hace el análisis de la información, también como respaldo al grupo focal se realizó una relatoría que sirviera de respaldo para recoger los aportes clave de los participantes, se buscó que la relatora contara con formación previa para que seleccionaría las aportaciones mayormente significativas y cuyo informe se pusiera de relieve las situaciones que generaran inquietud sobre algún punto en particular.

Se trabajó también los contenidos de la guía de discusión que nos diera dirección al momento de abordar los temas de debate, las preguntas establecidas versaron sobre:

Conformación, Representación y Funcionamiento, En este rubro se charló sobre cómo fue la convocatoria, analizar si existe una representación tanto territorial como sectorial. En tanto que la participación ciudadana significa pertenencia en una comunidad que le permite el acceso a la toma de decisiones a partir de un grupo de iguales como condición necesaria de una democracia moderna de manera que cada persona confirma su membresía a una comunidad por sus acciones y elecciones cotidianas. También charlar sobre lo público como un espacio de todos y el democratizar el espacio público.

En cuanto al perfil idóneo del consejero ciudadano, se les solicitó que se conversara sobre el perfil que se requiere, qué edad, cuáles serían las actividades que deben desarrollar. En virtud de que un gobierno municipal fortalecido genera una democracia local, para que exista esta democracia es requisito contar con una ciudadanía educada y consciente políticamente.

Sobre la Incidencia del consejo ciudadano en la gestión pública municipal se les solicita que participen y que además especifiquen si queda claro que se tiene o no

un impacto en la administración pública, si los presupuestos están aparejados con los pronunciamientos políticos que emite la autoridad municipal, así como las propuestas si conllevan a un presupuesto etiquetado para este fin. Ello en virtud de que la eficacia directiva del gobernante depende de factores técnicos como son: la información, análisis, cálculo, organización, tecnología y gerencia, y de los factores políticos versaran sobre la definición de la agenda social y el que se lleven a cabo dependerá de las prácticas que el gobierno genere con los diversos sectores.

En la formulación de las políticas públicas coexiste un equilibrio entre la razón y política, en las democracias liberales y sociales la formulación de las políticas significa discutir, ofrecer razones, aceptar críticas, argumentar y llegar a acuerdos, aunque sean parciales y temporales.

Continuando con las preguntas generadoras en el grupo focal, se les requirió comentar sobre el marco jurídico y la voluntad política. Los problemas actuales de los gobiernos, particularmente aquellos relativos a los procesos de gobierno, radican en el incumplimiento de sus atribuciones legales (Aguilar). La agenda pública no debe ser definida de manera unilateral por los gobernantes, sino de las demandas de diversos sectores quienes definen las prioridades y las soluciones posibles. Incluso si la normatividad presentara algún impedimento, en el ámbito municipal resultaría más factible la adecuación de esta y la implementación no dependerá de la voluntad política del gobernante en turno, sino más bien en un proceso racional y desde los actores ya sea individuales o como grupos sociales.

De los participantes

El grupo focal, apuesta a la profundidad y calidad de la discusión de los participantes de donde sea posible obtener una discusión mucho más fina y productiva para la generación de significados y no pretende una mera representación estadística de una población. Primeramente, se define quienes serán las personas que participen como miembros del grupo focal, esta técnica está basada en la elección de participantes de manera intencionada -a diferencia de la encuesta cuyo pronóstico consistía en recolectar datos de poblaciones donde se permitiera generalizar los

resultados obtenidos- por lo que se revisaron y acordaron los criterios para la selección muestral del grupo.

Los criterios para la elección del grupo estuvieron basados en 1.- Ser consejeros o exconsejeros; 2.- Tener un papel clave dentro del consejo (a efecto de contar con una visión amplia en cuanto a la interacción con las autoridades municipales, estatales o federales, funcionariado, así como con el resto de los consejeros); 3. Tener un papel clave fuera del consejo (es decir que además tuvieran liderando otros espacios y/o que hubieran hecho alguna contribución relevante). Con estos parámetros se invitó a participar a seis personajes clave. Es importante señalar que para que la discusión sea fluida los integrantes del grupo tengan relaciones simétricas y se eviten relaciones de dominación entre los participantes, por lo que la generación de un ambiente confortable y relajado es deseable para que el trabajo se lleve a cabo lo más libre de inhibiciones posible.

De esta manera los integrantes del grupo focal se integraron por personajes de alta incidencia y representatividad en sus sectores, quedando integrado de la siguiente manera: (ficha curricular véase anexo 3).

- ISKRA IVONNE TAPIA TREJO
- JUAN ANASTACIO ESCOBEDO DIAZ
- RAYMUNDO PUEBLA CALDERÓN
- MARIO RODRÍGUEZ LOEZA
- JAIME ALBERTO VARGAS CHÁVEZ
- CARLOS FRANCISCO ORTIZ PANIAGUA

Conducción del grupo focal

El moderador dirige y canaliza el diálogo basado en la guía para la entrevista previamente elaborada, atendiendo recomendaciones tales como: Comprender a los sujetos en su contexto social, aludiendo temas que les resulten significativos a los participantes, y al mismo tiempo recuperando lo señalado por cada participante

(es importante considerar lo expresado tanto en el lenguaje verbal como en el no verbal), invitarlos que se expresen en la narrativa desde su propia vivencia individual para conocer el contexto social en el que se vive.

Durante el proceso es posible que vayan surgiendo novedades que deben ser tomadas en consideración y de ser posible se siga explorando, invitando al resto de los participantes a que opinen en ese sentido. En caso de que existan aspectos que fueran diferenciados de acuerdo con cada participante es conveniente identificarlos e irlos delimitando o aclarando en el transcurso del ejercicio participativo, es muy pertinente ser cuidadosos y sensibles con temas que puedan afectar a los participantes y con ello se deben de cuidar las relaciones interpersonales durante la conversación.

Todo lo anterior facilitará el logro de una experiencia positiva para los participantes al descubrir perspectivas nuevas acerca de su propia situación de vida (Hamui-Sutton & Varela-Ruiz, 2013).

Análisis de los resultados obtenidos del grupo focal

Como se señaló con anterioridad, la grabación (de audio y de video) del desarrollo del grupo focal y de la relatoría del mismo, permitió que una vez terminado el proceso con los participantes y ya contando con la información antes mencionada se estuvo en condiciones de analizar la información. Se elaboró un primer árbol categorial basado en la guía de entrevista, que se fue ampliando al codificar el texto. De manera que fuera identificables patrones que sean posteriormente explicativos de situaciones, hechos y fenómenos.

Esta dinámica trata de una teoría derivada de datos recopilados de manera sistemática y de su posterior análisis. Inicia con la descripción, sigue con la ordenación conceptual de los datos y termina con la teorización como acto creativo, donde el investigador reflexiona de manera sistemática la multiplicidad de perspectivas durante la investigación, evitando estereotipos, construyendo unidades, categorías y patrones para intentar comprender en profundidad el

contexto, y describir las experiencias de las personas estudiadas sin perder de vista su subjetividad, lenguaje y expresiones particulares (Hamui-Sutton & Varela-Ruiz, 2013).

5.1.3 LA ENTREVISTA SEMI ESTRUCTURADA

Los criterios para seleccionar a los participantes en la entrevista fue primeramente de tipo estructural⁸⁷, es decir haber sido presidente municipal del Ayuntamiento Moreliano durante el periodo de la investigación 2002–2018, también se les consideró a los regidores, particularmente aquellos quienes se opusieron al cambio de marco jurídico del consejo ciudadano, así como regidores de este último periodo de gobierno (2018-2021), en el sentido de comprender la realidad social, llamo la atención hacia este punto en tanto que los regidores nos permiten comprender la realidad social desde sus propios significados y experiencias, entendiendo que su participación “reproduce discursos sociales y de que la peculiaridad de estos discursos individuales dependen precisamente de su ubicación en la estructura social” por lo que la información vertida por este sector no se puede considerar como un testimonio individual aislado, sino como representativo de las variables incidencia del consejo ciudadano, representación territorial y sectorial, marco jurídico, voluntad política, funcionamiento e integración y perfil del consejero (Gordo, 2008).

Al establecer la selección de los entrevistados en función de la representatividad estructural, no es posible determinar a priori el total de los entrevistados, en el caso de los regidores fueron seleccionados en función de aquellos que no aprobaron las modificaciones al acuerdo de creación, con la intención de que se obtuvieran diferencias significativas a diferencial del discurso oficial de aquellos que estuvieron a favor de la modificación. Para el caso de los presidentes municipales a quienes se les pudo entrevistar en su gran mayoría -a excepción del caso del presidente independiente saliente-, encontramos discursos altamente coincidentes. También es importante destacar un elemento interesante a considerar es que tanto

⁸⁷ Ángel Gordo se basa en este criterio a partir de la denominada representatividad teórica de Glaser y Strauss (1976) y señala que la modalidad permite encontrar categorías de personas o sucesos que se desea expresar en una mayor profundidad, es decir más allá que preocuparse del número correcto o de su selección se preocupa de recoger la información relevante. No se busca la representatividad de los informantes, sino solo el acceso a determinados mundos que se consideran significativos para cubrir los objetivos de la investigación o para ver los límites en los que se enmarca el fenómeno, o para acceder a informantes especialmente cualificados.

presidentes municipales como regidores emanaron de diversos partidos políticos, lo que nos permite contar con diversas ideologías para nuestra muestra y contrastar con los resultados.

En cuanto al acceso a los entrevistados se acudió a las oficinas de los institutos políticos a los que pertenecían y ya fuera por la vía de sus secretarios particulares o bien de manera directa, se les solicitó la entrevista, para lo que accedieron de manera pronta, cabe mencionar que se contaba con una carta de presentación por parte del posgrado donde se les informaba el tipo de investigación que se pretendía realizar, agradeciendo las facilidades para la obtención de la entrevista. Con la excepción de los funcionarios y del propio presidente municipal del gobierno encabezado por Alfonso Martínez que ninguno dio respuesta a la solicitud de entrevista, incluido el propio secretario técnico del consejo.

También se le invitó a participar a un par de regidores de la actual administración al cual solamente uno de ellos nos brindó la entrevista, siendo esta particularmente interesante puesto que el regidor había fungido como funcionario estatal en el Centro Estatal de Desarrollo Municipal y el principal impulsor del programa federal Agenda para el Desarrollo Municipal del INAFED⁸⁸. Considerando el contexto anterior y a pesar de que no fue posible entrevistar al total de los actores que se tenían propuestos inicialmente y considerando que la propia muestra puede ser modificable en la medida que se avanza en el proceso de investigación (Gordo, 2008), es posible afirmar que la información recabada contó con la máxima diversidad de discursos en virtud de que los entrevistados son representantes de diversos institutos políticos.

El Guion de la Entrevista

⁸⁸ Agenda para el Desarrollo Municipal es un programa de la Secretaría de Gobernación vía el INAFED con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales de los municipios a partir de un diagnóstico de la gestión, así como la evaluación del desempeño de sus funciones constitucionales, con el fin de contribuir al desarrollo y mejora de la calidad de vida de la población.

Previo a la realización de las entrevistas se realizó un guion donde se plasman las principales preguntas que se han de solicitar a los entrevistados, dicho instrumento al igual que se realizó con la encuesta y el grupo focal incorporó elementos para indagar sobre las variables que se pretenden analizar, alineando de esta manera los tres instrumentos que se diseñaron para la metodología. Si bien se procuró guiar la entrevista para responder a cada uno de los ítems se pudo explorar otra información adicional al que se tenía previsto, lo que enriquece el trabajo. Se les solicitó vertieran sus comentarios sobre las variables planteadas al inicio de la investigación (véase cuadro 27).

Cuadro 27
Guion de la entrevista

Variables	Ítems
Variable dependiente	
Incidencia en la gestión pública municipal	Se les requirió su opinión respecto a las contribuciones que ha realizado el consejo ciudadano en tanto la formulación de recomendaciones y propuestas que inciden en el abatimiento de la problemática del Municipio y en su caso que señalaran cuáles eran las principales contribuciones del Consejo Ciudadano, solicitando respondieran si esas recomendaciones habían generado algún tipo de programa, programa, proyecto o acción que haya tenido impacto y que pudiera ser constatado. Los entrevistados se les invitó a que comentaran sobre las contribuciones realizadas por el consejo ciudadano, se le solicitó que informaran si se les había asignado algún presupuesto para su implementación.
Variables independientes	
Representatividad Territorial y sectorial	Que tanta representatividad existe al interior del Consejo Ciudadano de los habitantes del municipio de Morelia, particularmente se les solicitó que señalaran la preponderancia de la representación de los habitantes de las áreas rurales.

Marco jurídico	Si bien no hubo pregunta expresa sobre el marco jurídico todos los entrevistados señalaron que fue un error haber realizado las modificaciones al mismo.
Voluntad política	También se indagó sobre la posibilidad de conflicto de intereses por parte de quienes participan o participaron durante su gestión como consejeros. Se les pidió que comentaran sobre la voluntad política para llevar a cabo las recomendaciones y propuestas del consejo ciudadano.
Funcionamiento e integración	Sobre la consolidación de la gobernanza se les solicitó que respondieran si consideraban que el consejo ciudadano había coadyuvado en ese sentido, y que si se le consideraba que éste fuera representativo y que si con ello se legitimaban las acciones de la autoridad municipal.
Perfil del consejero	Cuál sería el perfil idóneo para ser consejero ciudadano, que atribuciones debería tener quien representara a la ciudadanía en el consejo. Se les solicitó informar si cuando se aprobó por parte del cabildo moreliano la postulación de nuevos consejeros se había contado con la información suficiente para decir cuáles eran los perfiles idóneos, si habían tenido la oportunidad de conocer la exposición de motivos, el perfil profesional o la experiencia en determinado tema, si es que participaban también en otros espacios ciudadanos, etc.
Otras aportaciones	Finalmente, se les solicitó hicieran recomendaciones generales sobre: Cuáles eran los obstáculos que se encuentran entre las funciones del Consejo Ciudadano y el gobierno municipal Cuáles recomendaciones haría para mejorar el funcionamiento del Consejo Ciudadano y la gestión pública municipal.

Si bien se tenía plasmado un guion atendiendo a las variables a partir de los objetivos del presente trabajo de investigación y sobre el cual se estaría trabajando, durante las entrevistas se logró tener una mayor información relativa a temas interesantes para el trabajo de investigación durante la post-entrevista. Para el presente trabajo no se pretende hacer una transcripción de las entrevistas, sino de

ideas centrales para el análisis de la información, sin embargo, se tienen grabadas las mismas.

Partiendo de los objetivos planteados para el presente trabajo de investigación se seleccionaron las técnicas más adecuadas para dicho proceso de producción de datos, esto es la encuesta, el grupo focal y una serie de entrevistas semiestructuradas. Las muestras definidas fueron consideradas a partir del perfil de los sujetos participantes procurando integrar el total de las visiones para conocer a profundidad las variables seleccionadas para el trabajo.

CAPÍTULO SEXTO

RESULTADOS

En el presente capítulo se pretende determinar las correlaciones entre las variables definidas en la tesis⁸⁹, orientada a conocer el grado de incidencia del Consejo Ciudadano en la gestión pública municipal. En la hipótesis se plantea que el Consejo Ciudadano de Morelia no ha logrado transitar hacia la gobernanza al no incidir de manera significativa en los procesos de gobierno municipal (variable dependiente), en virtud de tener una baja representatividad territorial, un marco jurídico débil, la falta de voluntad política del presidente municipal en turno, Así mismo no todos los consejeros cuentan con el perfil idóneo en la comisión en que se desenvuelven, el funcionamiento e integración no han sido los apropiados para que el consejo sea un verdadero órgano democrático, ni tampoco se han seleccionado a los mejores actores, así como el perfil del consejero (variables independientes), (véase cuadro 28). De esta manera se demuestra que la incidencia del CCM en los procesos de gobierno es baja.

Cuadro 28
Identificación de variables

Variable dependiente	Variables independientes
Y 1 Incidencia en la gestión pública municipal	X1 Representatividad territorial y sectorial
	X2 Marco jurídico
	X3 Voluntad política
	X4 Funcionamiento e integración
	X5 Perfil del consejero

Fuente: Elaboración propia

⁸⁹ Las variables definidas para el presente trabajo se construyeron producto de la propia investigación.

Se trabajó para la obtención del Coeficiente de correlación de Pearson, cuya valoración oscila entre -1.00 y +1.00 (véase cuadro 29) observando que las variables tienen una correlación positiva entre ellas de un 0.71374136.

Se observa que la variable x1 Representatividad territorial presenta una correlación positiva alta de 0.8158097 con respecto a la variable dependiente (y1), la variable x2 relativa al marco jurídico presenta una correlación positiva considerable con un 0.7066989, respecto a la variable x3 voluntad política su correlación también es positiva alta con 0.8208405, en relación a la variable x4 Funcionamiento e integración del consejo ciudadano la correlación es positiva alta con 0.7994715 y en lo que respecta a la variable x5 Perfil del consejero tiene una correlación positiva considerable con 0.7478008. Para el análisis de datos de las variables aportados por la encuesta y conocer las respuestas más probables relativas al grado de correlación el análisis se respalda con la información vertida en los otros dos instrumentos correspondientes al grupo focal y a las entrevistas (véase cuadro 30).

Cuadro 29
Dirección y valores del Coeficiente de Correlación de Pearson

0.91	a	-1.00	=	Correlación negativa perfecta
-0.76	a	-0.90	=	Correlación negativa muy fuerte
-0.51	a	-0.75	=	Correlación negativa considerable
-0.11	a	-0.50	=	Correlación negativa media
-0.01	a	-0.10	=	Correlación negativa débil
		0.00	=	No existe correlación alguna entre las variables
0.01	a	0.10	=	Correlación positiva débil
0.11	a	0.50	=	Correlación positiva media
0.51	a	0.75	=	Correlación positiva considerable
0.76	a	0.90	=	Correlación positiva muy fuerte
0.91	a	1.00	=	Correlación positiva perfecta

Nota: El signo indica la dirección de la correlación y el rango numérico la magnitud de la correlación

Fuente: Navarro y Pedraza (2007) citado por Herrera.

Cuadro 30
Matriz del coeficiente de Correlación de Pearson

	<i>Incidencia</i>	<i>Territorialidad</i>	<i>Marco jurídico</i>	<i>Voluntad política</i>	<i>Funcionamiento e integración</i>	<i>Perfil del consejero</i>
<i>Incidencia</i>	1.000000					
<i>Territorialidad</i>	0.8158097	1.0000000				
<i>Marco jurídico</i>	0.7066989	0.7801458	1.0000000			
<i>Voluntad política</i>	0.8208405	0.9265262	0.6949232	1.0000000		
<i>Funcionamiento e integración</i>	0.7994715	0.8186920	0.6383901	0.8576461	1.0000000	
<i>Perfil del consejero</i>	0.7478008	0.7791909	0.6342837	0.7828503	0.8067497	1.0000000

Fuente: Elaboración propia con base en las variables de la Encuesta sobre la Participación Ciudadana y la Gestión Pública Municipal

El capítulo se ha dividido en seis secciones. La primera realiza un análisis de la incidencia del consejo ciudadano en la gestión pública municipal, la segunda sobre la representatividad territorial y sectorial, la tercera relacionada al marco jurídico, cuarta sobre la Voluntad Política, en lo correspondiente a la quinta será aquello relativo al funcionamiento e integración y finalmente la sexta sobre el perfil del consejero. Finalmente se reflexiona en torno a la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas en torno a la información requerida para el desarrollo de la presente investigación académica.

6.1. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS VARIABLES

6.1.1. Incidencia del Consejo Ciudadano en la gestión municipal

Las aproximaciones teóricas sobre la participación ciudadana en la gestión pública municipal apuntan hacia el fortalecimiento de un modelo de democracia participativa-deliberativa, en el sentido que sus ciudadanos deliberan en la esfera pública -como es el caso del consejo ciudadano de Morelia- en busca de acuerdos que regulen la vida en común, desarrollando habilidades para la construcción de consensos y de mediación que se hace extensivo a otras áreas de impacto de la vida pública y formando ciudadanía (Águila, 1997), (López-Paniagua, 2015).

La construcción social de las políticas públicas a través de la gestión pública municipal da certidumbre a los ciudadanos en sus gobiernos y también legitima las acciones de los propios gobiernos si existe una incidencia sobre aquello considerado público, de manera directa en acciones públicas y que sea un contrapeso de las decisiones de los gobiernos (Cunill, 1991) (Parés, citado por Jiménez-Romera, 2016) (Ziccardi, 1998) (Peters, 2004).

El binomio Gobierno–Sociedad es una relación interdependiente positiva y necesaria cuando los asuntos motivos de las demandas sociales no son detectados por el Estado, sino desde las necesidades sentidas de sus ciudadanos, de manera que analizar el espacio público, la ciudadanía y la incidencia en la gestión pública resulta muy positivo para los resultados que se viertan principalmente en el ámbito local sean incorporados a la agenda pública y atendidos. De esta manera los gobiernos municipales se ven favorecidos al poder mejorar su funcionamiento y su incidencia en el desarrollo sustentable y la gobernanza.

En un contexto democrático los procesos desde la ciudadanía y verdaderamente participativos generan cambios en la atención a las demandas, se fortalece la ciudadanía y su ejercicio deviniendo en organizaciones autónomas y solidarias (Baño, 1998), (Sol Arriaza, 2012).

A efecto de que la ciudadanía pueda ser partícipe en las deliberaciones y posteriormente en las decisiones de gubernamentales es necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos. Sin embargo, se corre el riesgo de que esta participación sea condicionada y neutralizada, es decir que pueda caer en el burocratismo, o construir artificialmente consensos (Alberich, 1999) (Guillén et al, 2009) por ello es altamente deseable que la gestión pública municipal se democratice a través de un empoderamiento ciudadano, y que la participación ciudadana se sea incluyente, informada, crítica y propositiva (Guillén et al, 2009).

La participación ciudadana en la gestión pública refuerza la posición activa de los ciudadanos y ciudadanas como miembros de sus comunidades, que velen por el

interés público y cuyos objetivos se alcancen con eficacia y con eficiencia, es decir que sean política pública y ello se hace realidad en el espacio público en el sentido que lo señala Habermas como núcleo político de la modernidad y que facilita la capacidad de las personas para construir sociedades más democráticas, con mayor acceso a la participación-deliberación (Aguilar, 2010; Carmenati, 2016).

Para la variable dependiente Incidencia en la Gestión Pública Municipal, al igual que para las otras variables se realizó la encuesta sobre Participación Ciudadana en la gestión pública municipal, y los resultados se enriquecieron tanto por la información obtenida por el grupo focal, así como por las entrevistas semiestructuradas a actores clave (como fue señalado en el capítulo anterior de metodología). Al momento de aplicar la encuesta se les requirió a los encuestados responder sobre aspectos relativos a la incidencia del consejo (véase cuadro 31).

Cuadro 31

Elementos considerados en la Encuesta para la variable Incidencia en la Gestión Pública Municipal

INCIDENCIA DEL CONSEJO CIUDADANO DE MORELIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL		
	Considerando el último periodo (3 años) en la comisión que colabora las recomendaciones y opiniones fueron...	I-1
	¿Cómo evaluaría el impacto de las propuestas impulsadas por su comisión en el Gobierno Municipal?	I-2
	Considerando los últimos 3 años en la comisión que participa cuántas reuniones se llevaron a cabo con ... • Gobierno federal • Gobierno estatal • Administración pública municipal • Tripartita municipal/estatal/federal • Sociedad civil • instituciones de educación superior • Regidores • Instituto municipal de planeación • Otros	I-3
	Las acciones en las que se hace patente el impacto del Consejo Ciudadano en el Gobierno Municipal son:	I-4
	¿Qué tanto ha incidido el Consejo Ciudadano en los procesos de gobierno municipal?	I-5
	¿De acuerdo con su experiencia se siente usted satisfecho con el papel del consejo ciudadano frente a la diversa problemática municipal?	I-6

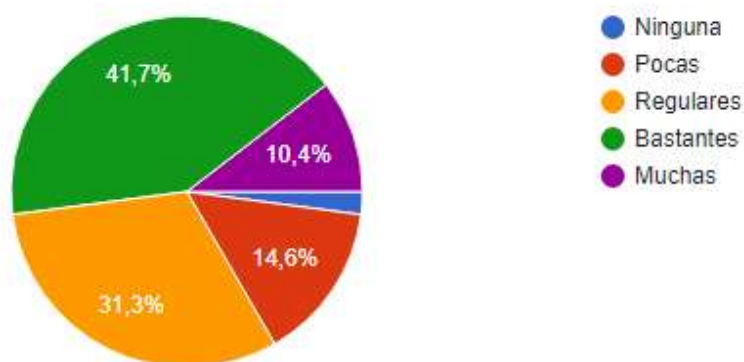
	¿Cuáles considera usted que han sido los mayores logros del Consejo Ciudadano?	I-7

De este modo se documentaron las percepciones por parte de consejeros y exconsejeros sobre la incidencia del Consejo Ciudadano de Morelia en la gestión pública municipal, con los siguientes resultados:

El 10.4% de los encuestados consideran que en su comisión se realizaron muchas recomendaciones, el 41.7% de los encuestados consideran haber elaborado bastantes recomendaciones hacia la autoridad municipal, 31.3 % consideran que fueron regulares, 14.6% consideran que fueron pocas y el 2% señala que no se realizaron (véase gráfica 1). En la percepción de los encuestados queda de manifiesto que el trabajo que se realiza al interior de comisiones es elevado, participan organizadamente en el análisis de la diversa problemática que atañe al municipio en cada una de sus comisiones, de la misma manera se plantean vías de acción y elaboran propuestas para atender diversas situaciones del municipio.

Gráfica 1

Recomendaciones y opiniones de la comisión en la que colaboró en los últimos tres años

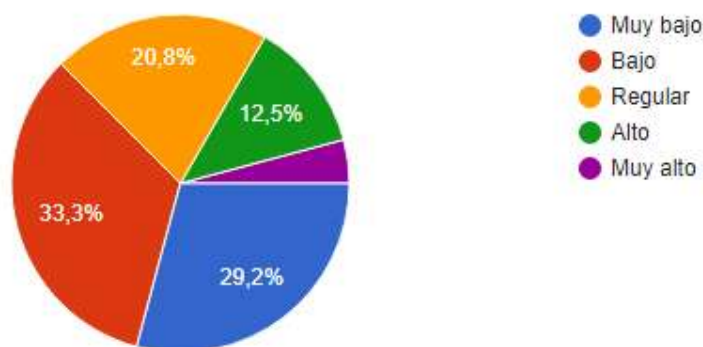


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Participación Ciudadana y Gestión Pública Municipal.

De las recomendaciones y opiniones emitidas por los consejeros hacia la autoridad municipal señalan el 29.2% señala que tuvo muy bajo impacto, 33.3% que fue bajo el impacto, 20.8% regular y el 16.7% aprecian que el impacto que se tuvo oscila

entre alto y muy alto (véase gráfica 2). A pesar de señalar que se ha trabajado de manera fuerte y que se han logrado emitir diversas recomendaciones y opiniones para las autoridades municipales, los encuestados señalan que se ha tenido poco impacto, es probable que genere frustraciones derivadas del esfuerzo que se realiza al no tener evidencia de que se consideren sus aportaciones.

Gráfica 2
Evaluación del impacto de las propuestas impulsadas en su comisión



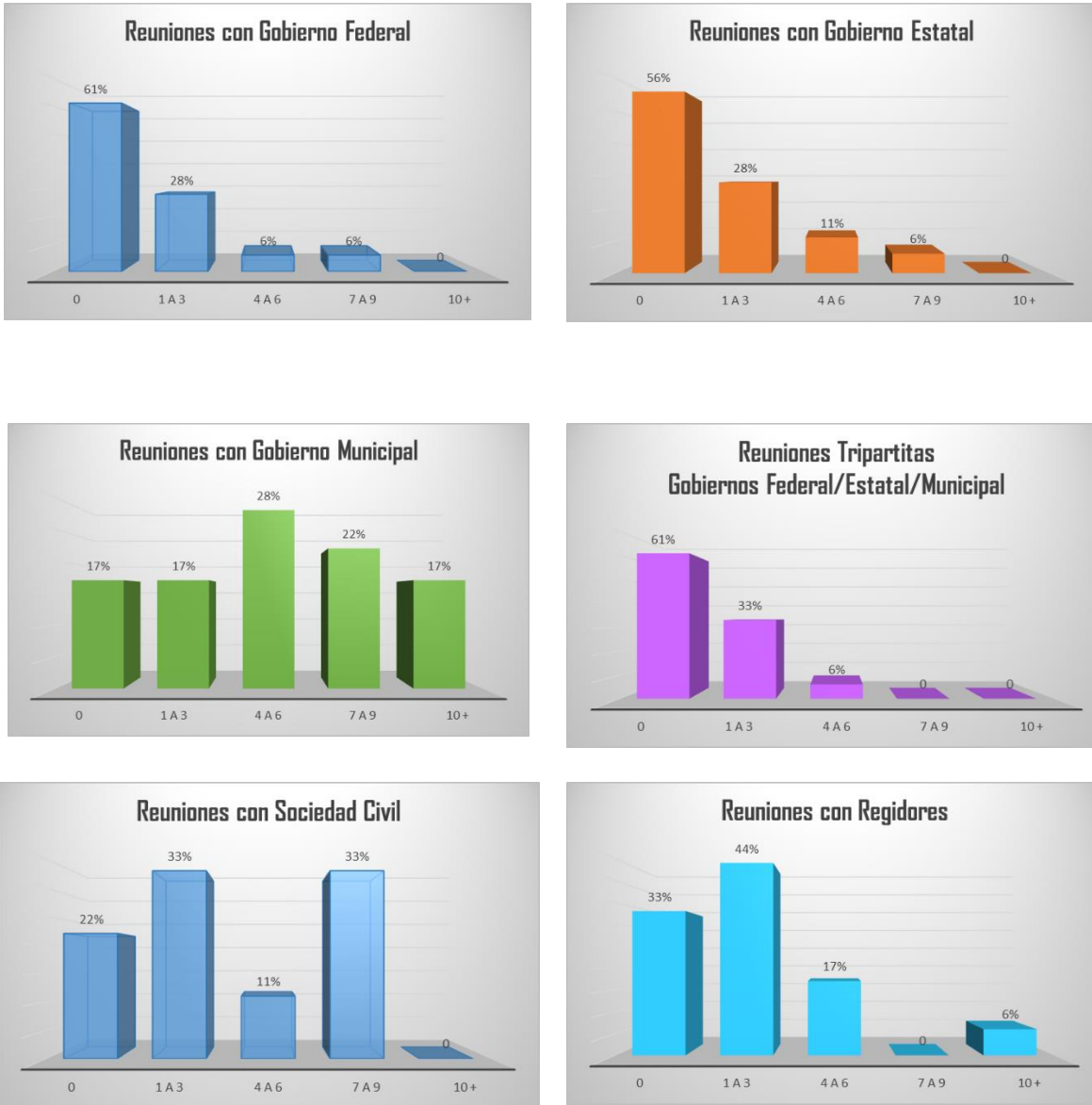
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Participación Ciudadana y Gestión Pública Municipal.

Asimismo, se les solicitó que informaran sobre las reuniones que como integrantes de sus respectivas comisiones hubieran tenido con Gobierno Federal, Gobierno Estatal, mandos superiores del Gobierno Municipal, Organizaciones de la sociedad civil, Regidores, Instituciones de Educación superior, Instituto Municipal de Planeación IMPLAN y otros actores.

De las encuestas se aprecia que en su mayoría fueron reuniones con mandos del gobierno municipal, siendo un promedio de 4 a 6 reuniones, llegando a señalar en algunos casos que fueron más de 10 reuniones durante los últimos tres años que fungieron como consejeros, en menor grado señalan las reuniones con gobierno estatal, le sigue gobierno federal y en último grado las reuniones tripartitas con los tres órdenes de gobierno.

Continuando con las reuniones con regidores los encuestados señalan un promedio de 1 a 3 reuniones, posteriormente con igual número de reuniones siguen aquellas relacionadas con la sociedad civil e instituciones de educación superior. Y posteriormente con el IMPLAN y otros organismos (véase gráfica 3).

Gráfica 3
Reuniones llevadas a cabo con diversos actores e instituciones



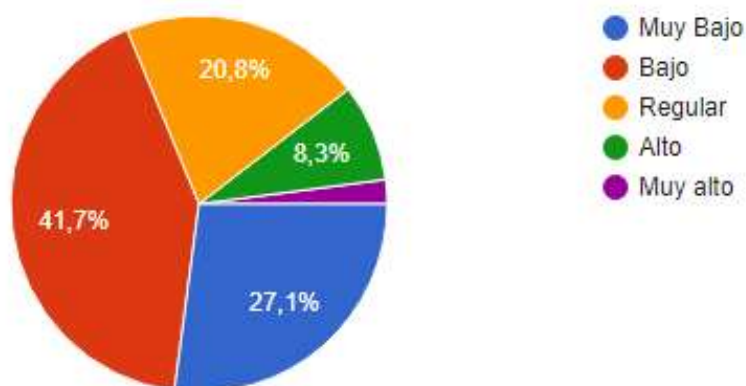


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Participación Ciudadana y Gestión Pública Municipal.

Los consejeros aprecian que las acciones en las que se hace patente la incidencia e impacto del consejo ciudadano en la gestión municipal 29% consideran que no ha tenido ningún impacto, 41% consideran que son los pronunciamientos, 0 que son los presupuestos etiquetados, 9% que son palpables en la modificación a la normatividad, y 21% señala que son las políticas públicas municipales.

A la pregunta sobre ¿Qué tanto ha incidido el Consejo Ciudadano en los procesos de Gobierno Municipal? Los encuestados respondieron 68.8% fue entre muy bajo y bajo, el 20.8% regular y el 10.4% respondieron que entre alto y muy alto, (véase gráfica 4).

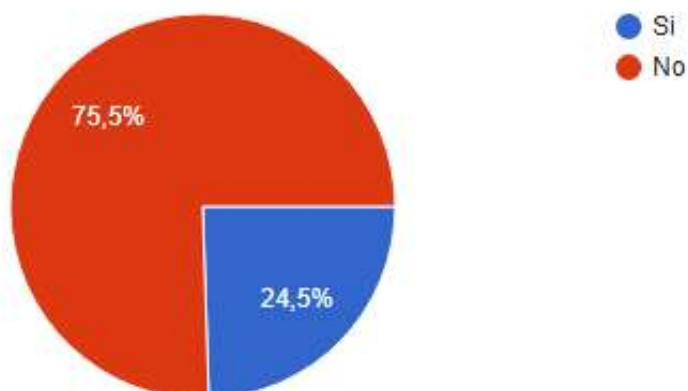
Gráfica 4
Incidencia del Consejo Ciudadano en los procesos de Gobierno Municipal



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Participación Ciudadana y Gestión Pública Municipal.

Asimismo, se les solicitó que respondieran que de acuerdo con su experiencia profesional y/o laboral, ¿Se siente satisfecho con el papel del Consejo Ciudadano frente a la diversa problemática municipal? El 75.5% respondió de manera negativa y sólo el 24.5% señaló estar satisfecho con el papel del Consejo Ciudadano (véase gráfica 5).

Gráfica 5
Satisfacción con el papel del Consejo Ciudadano



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Participación Ciudadana y Gestión Pública Municipal.

Finalmente, se les preguntó sobre ¿Cuáles considera usted que han sido los tres mayores logros del Consejo Ciudadano? Las respuestas emitidas se podrían delimitar en programas y acciones, líneas estratégicas, trabajo con el Ayuntamiento, con otras instancias y trabajo interno, es decir al interior de las comisiones, quedando de la siguiente manera:

En cuanto a las percepciones de los encuestados sobre programas o acciones donde refieren en varias ocasiones al Festival del Chapulín y promoción agroalimentaria, propuestas sobre manejo adecuado del agua, la propuesta de la ciclovía acueducto, el orden a carreras atléticas, concientización en temas ambientales, conservación del manto acuífero, campaña de esterilización de perros y gatos, propuesta de ciudad salud, ordenamiento de paraderos en el centro histórico, salidas a sitios con problemas añejos e implementación de proyectos productivos.

También detectaron temas estratégicos como son el reconocimiento de lo rural como parte del municipio de Morelia y la incorporación del tema de las tenencias, como parte de una estrategia de inclusión con los jefes de tenencia, también señalaron el diálogo con instancias encargadas del agua, la creación del GEMMM, la campaña de posicionamiento del consejo y las publicaciones regulares.

Como parte del trabajo del consejo ciudadano con el Ayuntamiento señalan haber logrado el Mantener el espacio de participación durante todos estos años, y la relación con el ayuntamiento y la presidencia, que se han frenado abusos de la autoridad, comprometiendo al presidente para que los funcionarios atiendan las solicitudes del consejo y dar seguimiento a las actividades del municipio y la construcción de la Agenda común, así como la participación abiertamente con posturas y opiniones en política pública sobre problemas particulares para incidir en las decisiones del gobierno municipal. Desde la perspectiva del trabajo al interior de las comisiones detectan haber logrado identificación con el resto de los Consejeros con la intención de atender la problemática del Municipio, la consolidación de la comisión, mantenerse activo, regularizar y mejorar su funcionamiento, y la

generación de redes de ciudadanos, colonos, académicos, funcionarios que comparten problemáticas de su lugar de residencia y se atienden con soluciones institucionales que han funcionado en otras situaciones similares. Respecto al trabajo con otras instancias se ha incidido en el Morelia Next, la firma de compromisos con los candidatos, las reuniones nacionales, la convocatoria a funcionarios, empresarios y líderes estatales a escuchar y ver las propuestas de sus comisiones. Hacer pronunciamientos sobre la deuda pública municipal.

Logros cuanto al funcionamiento señalan el seguimiento de las acciones que lleva a cabo la administración municipal de manera informada y cohesionada, a partir de la voluntad e interés en mejorar la calidad de vida de nuestra ciudad, contactar y viajar para conocer programas de éxito en otras ciudades.

Asimismo, señalan algunos elementos negativos como que se está en la palestra para el lucimiento personal, que existan consejeros que solamente están de nombre y que representan intereses económicos afines a la administración municipal, por lo que hay conflicto de intereses y no deberían estar en el Consejo, ni tampoco que estén sobre representados, se debería dar apertura a otros grupos de población que propiciarían un debate más productivo y propuestas más trascendentes para el municipio. Hasta ahora no veo ninguno. Que sirve de "imagen" de consulta ciudadana apoyando el proyecto municipal de desarrollo, algunos no precisan logro alguno.

GRUPO FOCAL

GUIA PARA LA DISCUSIÓN INCIDENCIA DEL CONSEJO CIUDADANO DE MORELIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Introducción

La eficacia directiva del gobernante depende de factores técnicos como son: la información, análisis, cálculo, organización tecnología y gerencia, y de los factores políticos versaran sobre la definición de la agenda social y el que se lleven a cabo dependerá de las prácticas que el gobierno genere con los diversos sectores.

En la formulación de las políticas públicas coexiste un equilibrio entre la razón y política, en las democracias liberales y sociales la formulación de las políticas significa discutir, ofrecer razones, aceptar críticas, argumentar y llegar a acuerdos, aunque sean parciales y temporales.

¿En sus comisiones se ha incidido en la solución de la problemática municipal? ¿Qué hacer para que se tenga mayor incidencia?

- a) Factores políticos – Agenda Pública
- b) Eficacia directiva

Considerando que el Consejo Ciudadano tiene como objetivo la elaboración de recomendaciones y opiniones, ¿qué tan factible ha sido lograr el involucramiento de los consejeros en la elaboración de las mismas?

- a) ¿Es porque son temas que no están dentro de su campo de experiencia?
- b) ¿Es porque no hay interés?

¿Se ha encontrado una respuesta por parte del funcionariado a las inquietudes que ha expresado el Consejo Ciudadano?

- c) Respuestas negativas o positivas y en qué medida es posible afirmar lo anterior

¿En qué podríamos afirmar que se hace patente el impacto del Consejo Ciudadano en el Gobierno?

- d) Pronunciamientos
- e) Presupuestos etiquetados
- f) Modificación de la normatividad
- g) Políticas públicas municipales.
- h) Otros

En el análisis del grupo focal se señaló la poca incidencia del Consejo Ciudadano, los participantes indican que, aunque conformado por “personas brillantes y dispuestas a contribuir desinteresadamente y sin recibir nada a cambio, lo que causa frustración, enojo”. Señalan que se tienen vicios de origen debido a la falta de una clara exposición de motivos y objetivos, algunos piensan que “Se trata de un club social en donde se puede conseguir chamba, poder, relaciones, etc. En lugar de ir a dar nuestro tiempo y *expertise*” estando fuera del consejo no se puede incidir, pero desde adentro genera posibilidad de incidencia a partir de los talentos y las capacidades mostradas de cada uno.

A manera de ejemplo de la incidencia que se tiene señala un miembro de la comisión de crecimiento urbano fue el logro del juicio de lesividad⁹⁰ que interpusieron contra el Ayuntamiento “Paramos la lotificación de la Loma en la Comisión de Crecimiento Urbano. Nos pusimos los guantes, reafirmamos nuestra posición en contraloría y se logró un juicio penal y de responsabilidad a los funcionarios” (véase anexo 4) en el mismo tema de la loma de Santa María también se consideró que “Demostramos que hubo muchos errores en temas de desarrollo urbano, tratados internacionales y normatividad existente para establecer formas de fraccionar la tierra. Dos opciones: corrupción o ignorancia. La autoridad ha defendido esta ignorancia y esto se presta a malas interpretaciones. Se ha perdido el valor ambiental de la zona que estamos defendiendo” refieren que han realizado esta defensa, pero que no ha habido una escucha, ni participación ciudadana, ni gobernanza.

De esta acción se observa cómo es que el Consejo Ciudadano puede llegar a ser elemento clave en ejercicio de la función pública, pero también dependerá de quienes son los consejeros que integran cada comisión, el perfil de los consejeros es un tema importante en la gobernanza, así como el propio gobierno municipal, como ejemplo los integrantes del grupo focal también mencionan que no hay una respuesta hacia el consejo ciudadano, como consejeros consideran que se debe alzar la voz con o sin el consejo ciudadano, la participación del consejero debe ser libre pero organizado. Porque desde su perspectiva el consejo “tiene impacto político y mediático para justificarse, pero en los hechos no hay oportunidad de incidir realmente en políticas públicas, lo que provocó frustración en los coordinadores de comisiones”.

ENTREVISTAS

El análisis de las entrevistas permitió conocer sobre las contribuciones del consejo ciudadano que hayan tenido impacto en las acciones programas o proyectos del

⁹⁰ El Ayuntamiento Moreliano autorizó una subdivisión a un predio de 78 hectáreas en la loma de Santa María ubicado en una zona de preservación ecológica, para lo cual el propio Ayuntamiento tenía la obligación de oficio de presentar un juicio de lesividad.

gobierno municipal con las siguientes preguntas que guiaron la entrevista semiestructurada:

¿Considera que el Consejo Ciudadano ha contribuido con recomendaciones y propuestas que inciden en la problemática del Municipio de Morelia?
¿Cuáles son las principales contribuciones del Consejo Ciudadano (programa, proyecto, acción) que haya tenido impacto en el Gobierno Municipal
A las contribuciones (propuestas) realizadas por el Consejo Ciudadano ¿Se les asignó un presupuesto por parte del Gobierno Municipal?
¿El Consejo Ciudadano aporta al Gobierno Municipal acciones definidas entorno a la consolidación de la gobernanza?

Los entrevistados logran detectar que el consejo ciudadano ha contribuido en la sensibilización y en señalar como transversal el tema del medio ambiente, uno de los temas en los que la mayoría de los entrevistados logran identificar y coinciden que es de suma importancia es en materia ambiental⁹¹, de ahí han podido desarrollar acciones en ese particular, por ejemplo se reforestó, se reservaron áreas y nació la idea del bosque Francisco Zarco -el bosque que está en ciudad industrial-, también se desarrolló el bosque “Héroes anónimos de la independencia” -en las laterales del río, Bosque “Ruta de la independencia” -al lado del bicentenario-.

Otro tema relacionado con la materia ambiental es del de la Mintzita, sin embargo, en este asunto en particular no se hizo ninguna acción por parte del gobierno municipal, y por parte del consejo ciudadano sólo se realizó una visita, sin que de ello se derive recomendación, opinión o comentario alguno.

Los presidentes municipales entrevistados señalan que el consejo ciudadano fue fundamental en el tema del ambulante y el rescate del centro histórico, pues su apoyo fue importante para poder avanzar en la atención de dicho problema en el centro de la ciudad y también en lo referente a las áreas verdes y al desarrollo urbano, indica que las aportaciones e ideas permearon en la conformación del Plan

⁹¹ Un alto número de entrevistados señalan que el consejero Carlos Padilla Massieu ha impulsado de manera decidida el tema del medio ambiente como un eje transversal en la administración pública municipal

Municipal de Desarrollo, lo que es sumamente relevante pues queda de manifiesto la apertura del gobierno y la corresponsabilidad de los propios consejeros al participar y hacer escuchar sus propuestas.

También debido a las recomendaciones del consejo se creó la “Clínica de labio leporino” que se encuentra al lado del hospital civil, de la misma manera los entrevistados logran identificar algunas acciones que derivadas de las propuestas del consejo ciudadano que han logrado incidir como es el caso de las ciclovías, lo mismo que acciones sobre prevención social de la delincuencia, deporte, manejo de residuos sólidos y en material cultural el coro monumental.

Se les preguntó ¿Considera que el Consejo Ciudadano ha contribuido con recomendaciones y propuestas que inciden en la problemática del Municipio de Morelia? En la gran mayoría señalan que, si ha contribuido, y puntualmente hay quien señala que en la administración pública saliente (2015-2018) no fue de esa manera, situación que coincide en otros rubros y desde otros actores al señalar que la administración que encabezó Alfonso Martínez no propició un ambiente participativo y libre.

Asimismo, los entrevistados señalan que el consejo debe involucrarse más en el plan municipal de desarrollo y en general en los planes estratégicos del municipio. Y que los participantes en el consejo deben ser personas que conozcan el proyecto de ciudad tanto en el gobierno saliente como en el gobierno entrante y que expliquen que hay y que se ha hecho. “No queremos consejeros que hablen de todo, sino que sean especialistas en un área y se dividan en comisiones” también cabe señalar que se llevaron a cabo reuniones con los titulares de las dependencias.

También señala que desde el Consejo Ciudadano coadyuvó con los foros para el Plan Municipal de Desarrollo, aunque esto no lo señalan todos los presidentes municipales, si señalan que se les invitó a participar, los entrevistados consideran que “Todas las propuestas que se han generado son valiosas, no se debe descalificar ningún esfuerzo, y aceptar propuestas que sean verdaderamente

emanadas de la ciudadanía no sólo las que sean de grupos minoritarios con intereses creados”

“Nosotros queremos la participación de la ciudadanía, la territorialización de Morelia. Se debe reapropiarse del espacio público, reconstituir el tejido social, empoderar a la sociedad, vivir en comunidad, apropiarse de las calles y de los espacios públicos, ser solidario con sus vecinos, conocerse.... Eso es participación ciudadana, eso es el empoderamiento de la gente... Eso es gobernanza.”

Raúl Morón Orozco⁹²

Los participantes en las entrevistas hacen énfasis en que se debe fortalecer al consejo ciudadano, indican que una forma es darle autonomía para que sus recomendaciones sean libres “En la administración saliente no, porque no hay libertad, es un consejo a modo. No tiene autonomía, no es participativo porque le marcan línea”. De hecho los entrevistados en su mayoría tienen conocimiento de que se realizaron modificaciones de la normatividad, particularmente el decreto de creación del 2018, para lo que señalan de manera unánime que el nuevo esquema normativo del consejo es erróneo, “no debe ser solo descentralizado cuando debe tener independencia y autonomía y no seguir ordenes de un director que forma parte de un gobierno”, asimismo continuando con las modificaciones del 2018 señalan directamente que con ello se pretendió por parte del Presidente Municipal cooptar al consejo ciudadano para “cubrirse de todas las acciones que él quería hacer buenas, malas o muy malas”.

Además de la percepción de que el consejo ciudadano se intentó cooptar “se le ha intentado utilizar como una herramienta política, como un instrumento con fines políticos y electorales” consideran que no se ha permitido participar y aportar verdaderamente para ayudar a la ciudad.

Sin embargo, a pesar de las deficiencias los entrevistados siguen viendo con buenos ojos al consejo ciudadano, consideran que hay tendencias a nivel internacional que permitirán que avance hacia la gobernanza con nuevos esquemas

⁹² Presidente Municipal de Morelia (2018-2021)

como del Gobierno abierto, la transparencia y la planeación verdaderamente ciudadana, académica y a largo plazo. Uno de los entrevistados comenta que desde su posición como regidor se intentó que el consejo ciudadano fungiera como observatorio de la obra pública para planeación, ejecución, financiamiento y finiquito de la obra “pero se burocratizó en un intento de reglamentar la forma en que las comisiones participarían y hasta ahí se quedó. Hubo reuniones, pero inoperantes, los consejeros tuvieron muy buena actitud, pero no tenían el control de la vida orgánica del consejo. Y la vida orgánica y la agenda la debe llevar y marcar el consejero, no el secretario”, en ese sentido varios de los entrevistados coinciden en que el funcionario que funge como secretario técnico en ocasiones se ha extralimitado en sus atribuciones, particularmente señalando la última administración “El secretariado es un facilitador, es un gerente, no es autoridad sobre los consejeros y eso se ha hecho al revés”.

Varios de los entrevistados coinciden que se deben fortalecer las rutas de comunicación y trabajo con el cabildo en conjunto.

“Hoy los Consejos Ciudadanos están en crisis de aislamiento, nos juntamos en el club de Tobi donde planteamos ideas que pueden ser muy buenas, pero no hemos hecho estructuras para que las ideas pasen a ser un trabajo en el que incida en la vida diaria del Municipio, es el momento para hacer las propuestas de políticas públicas que quisieran ver, no como ideas sino como programas”
Eliacim Cañada Rangel ⁹³.

En resumen, en cuanto a la variable de incidencia en la gestión pública municipal, los resultados muestran que los encuestados consideran que se ha hecho mucho trabajo al interior de las comisiones y que éste no se ha visto reflejado en políticas públicas municipales, el impacto lo han valorado entre muy bajo y bajo, también se refiere a que las reuniones con tomadores de decisión han sido principalmente con el gobierno municipal, no así con el gobierno federal, ni tampoco el gobierno estatal, ni tampoco se han llevado a cabo reuniones de manera tripartita con los tres órdenes de gobierno. Respecto a reuniones con sociedad civil, academia, y otros actores tampoco han tenido impacto considerable lo que en general genera frustración y enojo por parte de los consejeros, así como un distanciamiento del

⁹³ Regidor del H. Ayuntamiento de Morelia

ejercicio del poder en una democracia participativa y no sólo representativa (Rabotnikof, 2013), la ciudadanía desea ser partícipe en la toma de decisiones para estar verdaderamente construyendo gobernanza (Alberich, 1999).

La agenda pública no debe ser definida de manera unilateral por los gobernantes, de manera que un papel preponderante lo tienen nuevos actores como los consejeros ciudadanos quienes como ciudadanos politizados en una democracia deliberativa y comunitaria (López-Paniagua, 2015) a partir de una coordinación horizontal deberían definir prioridades y soluciones posibles a los problemas que ameritan atención pública para que a partir de un análisis se plasmen las inquietudes ciudadanas para su posterior incidencia en las decisiones públicas, como debe ser en una democracia participativa (Águila, 1997), lo que genera credibilidad y confianza en el gobierno.

Si bien la gestión pública genera certidumbre y confianza de la ciudadanía hacia los gobiernos y representa un contrapeso en las decisiones (Cunill, 1991; Parés, citado por Jiménez-Romera, 2016; Ziccardi, 1998; Peters, 2004) la mayoría de los encuestados señalan no haber participado en la construcción de la agenda común, que es el instrumento guía de las acciones del consejo ciudadano y el gobierno municipal para la formulación de políticas públicas municipales (Cabrero, 1999; Hirst, 2006), lo que es un llamado a considerar la democracia como una forma de vida (Santos y Avritzer, 200) e incorporarla en todo el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades y la ciudadanía.

Por otro lado, los entrevistados han señalado que se ha participado y aportado en la construcción del Plan Municipal de Desarrollo, en ambos casos se hace patente la importancia de la representatividad territorial y sectorial en el consejo ciudadano puesto que se trata en ambos casos de instrumentos importantes para la legitimidad y la incidencia en los procesos de gobierno, así como la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés de la comunidad y la construcción social desde los actores (Leff, 1988 y 2002; Capra, 1998; Martínez Alier, 1996).

También señalan algunos problemas al interior del consejo ciudadano algunos señalan que ha sido cooptado para legitimar las acciones de grupos minoritarios y otros también logran visualizar la figura del funcionario en turno con funciones de director general y/o secretario técnico que se extralimita en sus atribuciones. Los señalamientos dentro del grupo focal es que si bien se ha tenido incidencia ha sido poca y que ha trascendido más por los procesos participativos desde la ciudadanía y la presión hecha por los propios consejeros que a la voluntad política de los gobernantes en turno, lo que logra visualizar una incipiente organización autónoma y solidaria (Baño, 1998; Cabrero, 1999; Sol Arriaza, 2012; Merino, 2012; Aguilar, 2015).

En lo que respecta los entrevistados consideran que en su acción política el consejo ciudadano ha sido partícipe de la misma y que de sus recomendaciones se ha tenido un impacto en el ejercicio de la función pública municipal, sin embargo, aún es necesario trabajar de la mano con el cabildo para lograr un verdadero impacto en los procesos de gobierno para construir sociedades más democráticas con un mayor acceso a la participación, deliberación (Aguilar, 2010; Carmenati, 2016).

6.1.2. Representatividad territorial y sectorial e incidencia en la gestión pública municipal

Existen varias deficiencias en los Gobiernos Municipales: el entramado institucional, la deficiencia de perfiles adecuados, la falta de voluntad política de los tomadores de decisiones, y pensando en construir gobernanza a aquello que respecta a la representatividad en los mecanismos de participación ciudadana.

Partiendo de su evolución histórica desde la revolución con la coincidencia de que son la base de una organización territorial y durante la vida independiente siguieron siendo los encargados de prácticamente todas las áreas de la administración pública y autoridades auxiliares del poder judicial y responsables de la buena marcha de la economía de los pueblos, por ello es posible señalar que la mejor forma de gobernar el municipio es a través de sus autoridades locales, las que son propias del territorio y cercana a la gente, fortaleciendo el tejido social y la política con los ciudadanos (Merino, 1994).

Los mecanismos formales de interlocución y diálogo con la ciudadanía están delimitados por un territorio, de manera que los mecanismos de consulta y participación ciudadana como es el caso del consejo ciudadano de Morelia deben incluir esa visión que incorpore tanto la representación territorial como sectorial, como un mecanismo de democracia directa (Font, 2004).

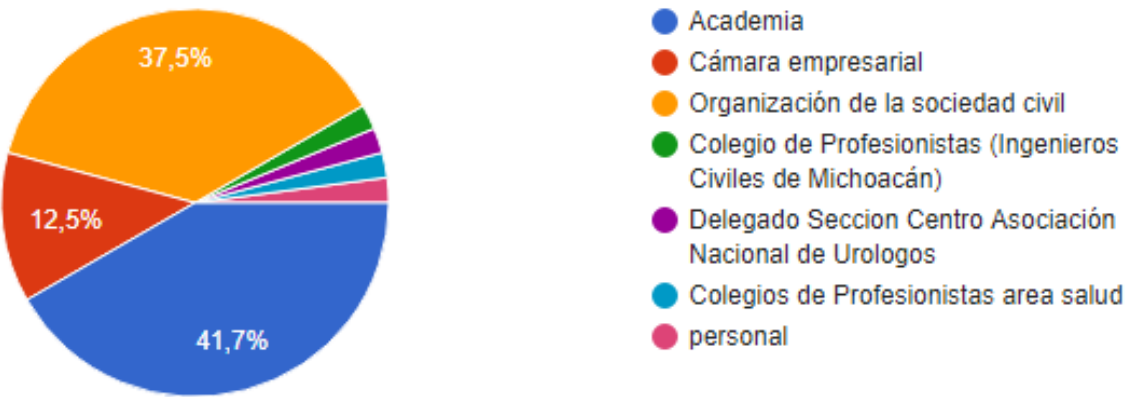
La variable x1 Representatividad territorial y sectorial presenta una correlación positiva alta de 0.8158097 con respecto a la variable dependiente (y1), en los resultados de la encuesta “Participación ciudadana y gestión pública municipal” los ítems relacionados con la representatividad territorial y sectorial (véase cuadro 32) queda de manifiesto en el total de los encuestados –que corresponde al 100% de las comisiones- (véase gráficas 6 y 7) que los integrantes del Consejo ciudadano son en su totalidad habitantes de la zona urbana, todos ellos refirieron domicilios con código postal de áreas urbanas del Municipio de Morelia.

Cuadro 32
Elementos considerados en la Encuesta para la variable representación territorial y sectorial

REPRESENTATIVIDAD TERRITORIAL Y SECTORIAL		
	Se les solicitó a los participantes al inicio de la encuesta como parte de la información general señalaran cuál era el código postal de su domicilio.	T-1
	¿En la comisión que colabora están representados territorialmente los habitantes de Morelia urbana y rural (tenencias)?	T-2
	Considerando la forma en que ingresó al consejo ciudadano, señale a qué sector representa.	T-3

El elemento de representatividad tanto territorial como sectorial ha sido un tema criticado de manera recurrente en los tomadores de decisiones, pues señalan que no refleja la realidad de Morelia, que se trata de un grupo elitista y que falta la “gente de a pie” en este órgano de participación ciudadana, es posible detectar que existe un número importante de consejeros que provienen de la academia, del sector empresarial, colegios de profesionistas, principalmente, y por otro lado es evidente la ausencia de las tenencias (áreas rurales) organizaciones comunitarias, de asistencia social, de las colonias y barrios. En este caso la baja representatividad genera la concentración de decisiones por un grupo minoritario, o de elites participativas.

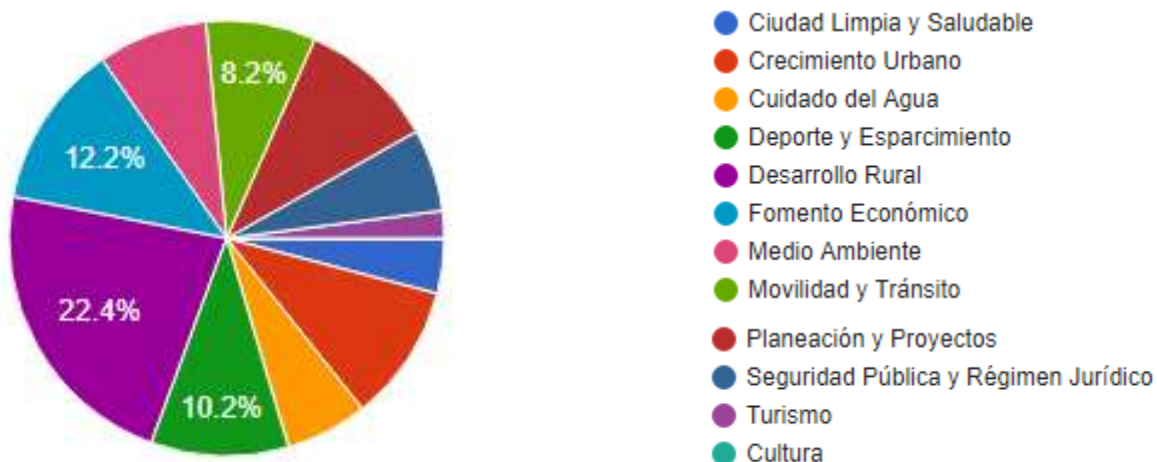
Gráfica 6
Sector al que representa



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Participación Ciudadana y Gestión Pública Municipal.

Gráfica 7

Comisiones en las que se participa o participó



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Participación Ciudadana y Gestión Pública Municipal.

Asimismo, sobre la pregunta “En la comisión que colabora ¿están representados territorialmente los habitantes de Morelia urbana y rural –tenencias-?” El 77.6% de los encuestados respondieron en forma negativa, de lo que se desprende que si bien el Consejo Ciudadano debiera integrar al Municipio de Morelia en su totalidad para poder hablar de un órgano verdaderamente democrático (véase gráfica 8). A lo largo de la aplicación de los instrumentos tanto la representatividad territorial como la representatividad sectorial son elementos que surgen en diversas ocasiones y en todos los casos se hace evidente la falta de estos como mecanismos participativos, pareciera que algunos actores han estado excluidos sin que de ello nadie diera cuenta por ejemplo el caso de los agricultores de las zonas rurales del municipio, ahora bien lo importante será analizar si aún con la ausencia de estos nadie se percata de su ausencia es que estamos hablando de que efectivamente existe una *élite participativa* que por acción o por omisión los excluye.

“México tiene que ser el México posible, el Michoacán posible y Morelia posible, pero incluyendo a todos los sectores, a todas las voces de sus ciudadanos. Morelia no es el centro de la ciudad, son sus tenencias, sus colonias irregulares, todo”
Fernando Rodríguez Herrejón⁹⁴

⁹⁴ Ex-Regidor del H. Ayuntamiento de Morelia

Este escenario nos lleva a plantearnos el dilema entre un proceso de toma de decisiones y una designación unilateral de acciones por la administración pública, en cualquier caso, la participación ciudadana es relevante pues “construye ciudadanía”.

En el espacio público, en un consejo ciudadano, se esperaría que fuese un espacio democrático, es decir que fuera representativo que garantizara que las demandas de los diversos sectores y diversos territorios estuvieran tomadas en cuenta en los procesos de gobierno y para la elaboración de respuestas a la solución de problemas de la vida común en el municipio. Este sesgo en la constitución del consejo ciudadano puede deberse en parte a la convocatoria que no es verdaderamente pública, abierta y democrática, pero también puede deberse a la falta de interés de algunos sectores en cuanto a temas de asuntos de la comunidad, ya sea por falta de interés, de tiempo, de conocimiento en los temas, desconocimiento de la convocatoria para participar, etc.

Gráfica 8

Mapa Municipio de Morelia y el territorio representado en el CCM



Los encuestados indican que se deben generar esquemas en los que se facilite la participación de los habitantes de las áreas rurales en el consejo ciudadano y buscar construir formas organizativas para hacer del Consejo auténticamente ciudadano y deje de ser un organismo público descentralizado. Asimismo, consideraron pertinente construir la representación ciudadana desde los territorios urbanos y rurales del municipio. Regresar el poder al ciudadano y mejorar lo relativo a la territorialidad.

GUIA PARA LA DISCUSIÓN REPRESENTATIVIDAD SECTORIAL Y TERRITORIAL	
Introducción	La participación ciudadana significa pertenencia en una comunidad que permite el acceso a la toma de decisiones a partir de un grupo de iguales como condición necesaria de una democracia moderna, de manera que cada persona confirma su membresía a una comunidad por sus acciones y elecciones cotidianas. Lo público es un espacio de todos / democratizar el espacio público.
¿Consideran que existe una adecuada representación territorial y sectorial en las diferentes comisiones del CCM?	
¿Cómo es la convocatoria del CCM en el sentido de la inclusión de todos los morelianos?	

También dentro de los resultados de las encuestas señalan que el consejo debe tener una “vida orgánica más propia y total independencia del gobierno municipal en este caso” y además que “cuenta como consejeros honorarios a los jefes de tenencia, (medio rural)” pues es la única vía que vislumbran para avanzar en la solución de problemas añejos. Falta mayor consulta ciudadana y a organismos sociales verdaderamente representativos.

GRUPO FOCAL

En respuesta a las preguntas generadoras ¿Consideran que existe una adecuada representación territorial y sectorial en las diferentes comisiones?, ¿Cómo es la convocatoria del consejo en el sentido de la inclusión de todos los morelianos? Los

participantes refieren que no hay una adecuada representatividad en cuanto a la integración de los consejeros, en primer lugar porque las convocatorias aunque en el discurso son públicas en la realidad no están llegando a todo el municipio de Morelia incluidas las áreas rurales y la zonas de mayor vulnerabilidad económica, parece que los convocados son únicamente personas de alto perfil y que viven en el centro de la ciudad, de lo que se desprende que no hay una democratización del espacio público considerando al Consejo ciudadano como tal espacio donde es la casa de la ciudadanía, en segundo lugar los nuevos lugares para los consejeros son aquellos que poseen cierta afinidad al director general, en realidad no hay una convocatoria plural, ni incluyente.

Derivado de lo anterior, los participantes coinciden en que la sociedad en realidad no está interviniendo en las decisiones o al menos no se ven reflejados los intereses de todos los sectores, y para hablar sobre sociedades sustentables en las decisiones deberían estar debidamente representados territorial y sectorialmente como parte de un derecho de participación ciudadana en la gestión pública. El espacio público debe ser abierto e incluyente donde todas las voces tengan cabida.

A pesar de lo anterior, no basta con tener órganos de participación ciudadana o como es el caso del consejo ciudadano si no hay condiciones que permitan y faciliten la participación de todos los ciudadanos que decidan hacerlo, una participación que no sea excluyente, ni sectaria para el ejercicio pleno de sus derechos. “Al Consejo ciudadano le ha faltado autonomía y democracia. Coincido con la falta de representación de los consejeros, deben ser no sólo de la ciudad sino del Municipio”.

ENTREVISTAS

El análisis de las entrevistas permitió conocer las opiniones de los participantes respecto a la importancia que se le da a los habitantes de las zonas rurales y de las colonias -excluyendo las céntricas- asimismo sobre la representatividad de los sectores en el consejo ciudadano con las siguientes preguntas que guiaron la entrevista semiestructurada.

¿Cuál es la preponderancia de la representación de los habitantes de las áreas rurales en el Consejo Ciudadano?
¿El Consejo Ciudadano es representativo y legitima las acciones de la autoridad municipal?

En su mayoría los entrevistados respondieron que se trataba de asuntos relevantes y que la inclusión y participación de los pobladores de las áreas rurales es poca o nula, aún y cuando las zonas rurales aportan grandes cosas al área urbana, pues consideran que es un tema “Importantísimo, fundamental, es un sector que ha sido abandonado (el rural). Es necesario aprender de ellos, por ejemplo: Teremendo de los Reyes es comunidad indígena y san Nicolás Obispo, en ellos hay problemas de salud, de caminos. Lo rural no es sólo lo agrícola y ganadero, deben atenderse a los centros de población” Así mismo, considera que en los espacios públicos (ciudadanos) se encuentra la representación de muchos otros grupos como podrían ser los rotarios, pero en lo referente a la representación del medio rural o de las colonias no existe tal representación, y considera que para tomar decisiones lo mejor es analizar cómo integrar a todas las Morelias, que se conozcan sus necesidades y todo lo que tienen que abonar para el desarrollo del municipio.

Otro de los entrevistados señaló que incluso en su periodo de gobierno el Consejo Ciudadano adoleció de la participación de los habitantes de las áreas rurales, por lo que se buscó fortalecerlas, porque para lograr el desarrollo sustentable es necesario el concurso de los diversos agentes organizados, que impulse un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo como indica que “haya gente que cuide los bosques y que vivan dignamente”, la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones es importante desde su perspectiva durante su gestión de gobierno puesto que “aportan mucho y pueden recibir opiniones de otros ciudadanos, sobre todo cuidar pues ya son 20 mil hectáreas de áreas rurales deforestadas”.

La participación y cooperación de las autoridades locales constituyen un factor determinante para el desarrollo rural sustentable, al igual que la participación ciudadana, la colaboración intersectorial, la toma de decisiones de manera consensada como elementos transversales y fundamentales en la agenda pública para el desarrollo sustentable desde el municipio, ejemplo de ello un ex - presidente municipal quien señala que él “ya tenía una idea de cómo se trabajaba en el Consejo de la Ciudad y como candidato hablé con el área rural y consideré que debía evolucionar de consejo de la ciudad a consejo ciudadano -incorporando sus 14 tenencias y 165 comunidades- incorporarlos para que tuvieran voz en ese instrumento tan importante y hacer un marco jurídico”, e manera que todos pudieran participar, en el reglamento del consejo del 2013 se señala explícitamente la participación ciudadana de Morelia así como sus 14 tenencias.

El actual Presidente Municipal Raúl Morón considera como fundamental la inclusión de los habitantes de las áreas rurales y colonias en la toma de decisiones, pues Morelia es todo incluyendo sus zonas urbanas y rurales. Incluso considera que el medio rural es más grande considerando sus tenencias y sus comunidades, señala que lamentablemente en algunos casos incluso el lenguaje de algunos funcionarios de gobierno agrede y separa a los habitantes.

En el mismo sentido que los presidentes municipales, los entrevistados integrantes del cuerpo edilicio, señalan la importancia y trascendencia de las áreas rurales, uno de los regidores señala al igual que los otros entrevistados que no hay representación de las áreas rurales, en su perspectiva como regidor pudo constatar que hay personas con grandes conocimientos, preparación y deseo de salir adelante a quienes se les debería dar la oportunidad de ser escuchados en el consejo ciudadano en calidad de consejeros.

“Las tenencias tienen cosas extraordinarias, patrimonio histórico, cultura, tradiciones y sus habitantes deben ser tomados en cuenta, el propio Consejo ciudadano debe estar constituido por personas representativas, debe ser un órgano incluyente, que integre y no excluya”

Fernando Rodríguez Herrejón⁹⁵

⁹⁵ Ex-Regidor H. Ayuntamiento de Morelia

Continuando con los regidores también considera que se debe incluir a las tenencias pues hay tenencias que tienen el 30% de la población, tienen una gran incidencia en la vida política del municipio, además de tener sus características propias, con sus distintos perfiles. Se señala que existieron acciones afirmativas para incorporar a las tenencias en las decisiones del Municipio a pesar de la voluntad éstas no se llevaron a cabo, los regidores consideran que el proceso de inclusión de personas de las tenencias en el consejo ciudadano es deseable y necesario, sin embargo al igual que otros procesos debe estar cuidado y ser verdaderamente representativo, con personas capaces, que verdaderamente sean representativos, que tengan incidencia en su comunidad y que garanticen resultados, sin embargo el incluir alguien del espacio rural no basta “se deben analizar sus problemáticas, ir a verlos, es recurrente el reclamo de la falta de atención hacia las zonas rurales”.

“Aún y cuando en al 2017 por unanimidad el cabildo se votó para que el Consejo ciudadano estuviera conformado por los jefes de tenencia, hoy no es una realidad”
Claudia Lázaro Medina ⁹⁶

A diferencia de la mayoría de los entrevistados solamente una persona señala que el elemento territorial no es importante, la entrevistada considera que “no es necesario que estén las áreas rurales representadas, no es necesario, ello responde a que se trata de un consejo de la ciudad, y no del municipio”, esta visión parcial del desarrollo nos lleva a señalar que es necesario reconocer que las ciudades dependen de las áreas rurales circundantes en lo que respecta a su territorio para crear nuevos asentamientos urbanos, para la alimentación y el abastecimiento de agua, para la eliminación de residuos, así como por el valor recreativo, entre otros, de manera que las nuevas condiciones de lo rural ponen a la vista la intersección entre el mundo rural y urbano, lo que hace necesaria una gestión sustentable de las necesidades de recursos de las zona rural – urbana.

Se les solicitó a los entrevistados señalaran hasta qué punto el consejo ciudadano como órgano de participación ciudadana contribuye a legitimar las políticas de gobierno, las respuestas fueron en el sentido de que si trata de legitimar las

⁹⁶ Ex-Regidora del H. Ayuntamiento de Morelia

acciones, sin embargo el propio consejo es desconocido por la sociedad “no ante la sociedad, porque no permea, no se difunde” el tema de la representatividad va ligado al de la legitimidad, en todos los casos se señala en ese sentido que no es un órgano representativo, aunque se pretendió como lo señala un entrevistado que “Nosotros intentamos las convocatorias democráticas y abiertas, y que sus decisiones fueran colegiadas. En la medida en que la sociedad participa y la autoridad es muy sensible a lo que la gente aconseja, las cosas caminan mucho mejor”. A pesar de ello la realidad es otra porque se trata de un órgano “No es representativo. No están las tenencias ni sus comunidades. No ha jugado ese rol, hay que ver como integramos al Consejo Ciudadano representativo de territorios”.

“Es importante porque es un paso entre la ciudadanía y la ciudadanización para que vayan aprendiendo. Lo que no se escribe, lo que no se planea y lo que no se evalúa.... no se hace. Debe ser representativo, siempre y cuando cada uno de los consejeros ciudadanos sea representativo de grupos importantes que pesen en la gobernabilidad”
Manuel Nocetti Tiznado ⁹⁷

En resumen, la variable de representación territorial le resulta importante a los consejeros, en este sentido el elemento de legitimidad está íntimamente ligado a la representatividad, Canto señala que “La legitimidad de los mecanismos de participación dependerá primero de la capacidad de representación del conjunto de intereses y sensibilidad relevantes en el conjunto de la población” (Canto, 2012), caso contrario se estará excluyendo a grupos de sus derechos políticos y se puede caer en el manejo clientelar de los actores, el contar con una adecuada representatividad fomenta los contrapesos al poder (Merino, 1994; Vázquez, 2010; Arellano, 2014; Canto, 2012).

Se debe tener una representatividad tanto territorial como sectorial incluyente, es decir tanto las zonas urbanas y rurales del municipio, así como de los diferentes sectores, para no fomentar las *élites participativas*. En la gran mayoría de los tomadores de decisiones puntualizan la conveniencia de incluir a todas las zonas de Morelia, lo que fortalece el arraigo de los ciudadanos a sus territorios. Asimismo,

⁹⁷ Ex presidente Municipal Interino de Morelia, presidente del Consejo Ciudadano (2012).

dentro de una democracia participativa es menester una relación orgánica entre el estado y la sociedad para construir una nueva relación con instrumentos y espacios propicios que tenga una verdadera interlocución y diálogo y donde tengan cabida todos los ciudadanos para el adecuado tratamiento de las demandas sociales en la realización y control de sus propios proyectos de desarrollo desde lo local, que generen consenso y evitar el desgarró social que termine haciendo inviable las decisiones (Font, 2004; Prats, 2005; Chauca & López, 2008; Villareal, 2014; Herrera, 2016).

Desde los gobiernos locales se facilita el consolidar el espacio público y las capacidades asociadas a la gobernanza para la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos, en este espacio público la ciudadanía politizada como un sujeto capaz de participar debido a su capacidad racional de argumentar como sujeto alfabetizado políticamente, con una visión de futuro y dispuesto a hacerla realidad (Habermas, 1999; Freire 2007; López-Paniagua, 2013; Ramos y López-Paniagua, 2017).

Así pues, la representación territorial y sectorial fomenta la democratización del espacio público y de la toma de decisiones, todos los ciudadanos urbanos y rurales son responsables de la construcción del espacio público y de los procesos de participación y de desarrollo, así como la voluntad de construir espacios colectivos y de democratizar las decisiones en una sociedad (Alberich, 1999; Chauca & López, 2008; Merino, 2012).

La trascendencia de las áreas rurales está impactando directamente en el ejercicio de los Derechos Humanos: al agua potable, a los alimentos sanos, a un clima estable, a una biodiversidad, al aire limpio, y a ecosistemas saludables. Es obligación del estado organizar el aparato gubernamental para asegurar este ejercicio, pero es preciso comprender que un futuro sostenible para las ciudades y en general para los seres humanos depende del desarrollo rural sustentable y por lo tanto la inclusión de sus habitantes en la gestión pública municipal.

En Morelia las áreas rurales han sido históricamente las grandes ausentes en los procesos de gobierno, debido sin duda al actual modelo de desarrollo ha llevado a ampliar las profundas inequidades entre los ámbitos urbanos y rurales, y la ciudad de Morelia no ha sido la excepción, y la representatividad ya sea territorial como sectorial exige de esfuerzos tanto de los gobiernos como de los propios actores para incluirlos y genera legitimidad en las aportaciones que se realizan “Buena parte de la legitimidad de los instrumentos participativos dependerá de que exista una percepción generalizada de que los intereses relevantes en una determinada política pública estén representados en el proceso de participación” (Canto, 2012), el asunto de la representatividad no tiene una solución fácil, porque la participación exige también esfuerzos de tiempo, económicos, entre otros que resultan desiguales para el grueso de la población, y con mayor razón de las zonas más alejadas del municipio y que presentan un mayor rezago.

6.1.3. Marco jurídico e incidencia en la gestión pública municipal

La conducta social en un determinado territorio requiere de mecanismos para su regulación, es decir que la comunidad social cuente con un mecanismo(s) que les permita tomar conciencia de sí mismos con base en un sistema de normas. El sistema normativo o normas jurídicas son la base de un orden legal, las normas jurídicas se consideran validas y obligatorias, puesto que se encuentran apoyadas en otra superior y así sucesivamente hasta llegar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que es la Ley máxima que rige la vida, política, social y económica de nuestro país, es decir tutela su actuación otorgándole sus funciones y sus límites, en un segundo plano se encuentran los tratados internacionales y en tercer lugar con igual jerarquía⁹⁸ el derecho federal y el local.

El sistema jurídico serán aquellas normas que regulan una sociedad humana y sus relaciones con otros sujetos soberanos que a través de sanciones garantiza una convivencia correcta entre los individuos en una sociedad, este conjunto de normas jurídicas vigentes en un estado o comunidad -derecho positivo- emanado de una autoridad competente rigen la convivencia social. Es importante señalar que por la naturaleza de la actividad que realiza la administración del Estado, ejerciendo sus prerrogativas las normas son de subordinación por lo que imponen obligatoriedad. En el caso del derecho administrativo corresponde al conjunto de las normas y principios del derecho público que tienen por objeto la organización y funcionamiento de la administración⁹⁹ y en sus relaciones con los particulares “es el conjunto de normas legales, doctrina y técnicas que regulan la actividad de la Administración Pública en cuanto se relaciona con los administrados o en cuanto unos órganos de aquélla se relacionan entre sí con motivo de la función administrativa, primando siempre el interés público sobre el particular”¹⁰⁰

⁹⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, t. X, noviembre de 1999, tesis P. LXXVII/99, p. 46; CD-ROM IUS: 192867. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

⁹⁹ Como señala el artículo 115 constitucional respecto a la provisión de servicios, sin embargo, recordemos que es justo la idea que se pretende romper para dejar de ver al municipio como mero prestador de servicios y revalorarlo como el principal impulsor del desarrollo

¹⁰⁰ <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/derecho-administrativo/derecho-administrativo.htm>

Contexto

Previo al inicio del análisis de la variable relativa al marco jurídico es importante señalar que durante la administración saliente de Alfonso Martínez (2015 - 2018), el día previo al inicio de su licencia para contender como candidato por segundo periodo a la presidencia municipal, fue aprobado el decreto de creación del Consejo Ciudadano de Morelia¹⁰¹, documento que fue aprobado por mayoría de votos, los regidores que votaron en contra fueron entrevistados para conocer su opinión sobre el cambio de normatividad para un órgano que ya contaba con 34 años de trabajo y que fue “creado” sin haber “extinguido” el anterior.

Dicha situación no sólo generó inconformidades por parte de algunos miembros del cabildo Moreliano, y como se revisará más adelante de los propios entrevistados, encuestados e integrantes del grupo focal, también se emitió una denuncia interpuesta ante la controlaría del Municipio de Morelia¹⁰², por la aprobación de la normatividad denominada “Acuerdo por el que se crea el Consejo Ciudadano de Morelia...”, se interpuso una denuncia de hechos ante la contraloría municipal de Morelia interpuesta por un ex consejero, la “Denuncia de hechos en la normatividad municipal denominada: Consejo ciudadano de Morelia, por contener violaciones a los Derechos Humanos y eliminar la participación ciudadana libre y espontánea en el Municipio de Morelia, Michoacán de Ocampo” (véase anexo 4).

Denuncia de hechos violatoria del Derecho Humano a la participación ciudadana libre y espontánea.

En dicha denuncia señala la inconformidad respecto a la participación ciudadana dentro de un consejo ciudadano, asimismo señala que el acuerdo es violatorio de la

¹⁰¹ Fecha del evento y publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, del “ACUERDO POR EL QUE SE CREA EL CONSEJO CIUDADANO DE MORELIA” jueves 17 diecisiete de mayo de 2018 dos mil dieciocho, séptima sección, tomo CLXIX, número 92, y por efecto la publicación de la “Fe de Erratas” de ese acuerdo publicado el viernes 25 veinticinco de mayo de 2018 dos mil dieciocho, tercera sección, tomo CLXIX, número 97.

¹⁰² Denuncia del Ing. XXX interpuesta ante la contraloría del H. Ayuntamiento de Morelia, versión pública protegida de acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de Tratados Internacionales y de la Normatividad aplicable en la materia, lo anterior en virtud de que la participación ciudadana no debe tener la necesidad de integrarse a institución alguna para poderla ejercer, lo que atenta y elimina el derecho creado a la participación y violando los derechos humanos.

“El Acuerdo DENUNCIADO de referencia, es violatorio de DERECHOS HUMANOS AL ELIMINAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA LIBRE Y ESPONTÁNEA EN EL MUNICIPIO DE MORELIA, MICHOACÁN DE OCAMPO, además de lo expuesto en sus transitorios, por lo que en la EXPOSICIÓN DE MOTIVOS señala, toda vez que, al crearse un organismo público para poder opinar como ciudadano, sea concentrado, desconcentrado o descentralizado, se convierte en una autoridad paraestatal, lo cual, indistintamente que cuente éste obligadamente con participación de ciudadanos especializados en el tema o materia de que se trate, para dar CONSEJO al presidente se constituye en autoridad, contraviniendo la naturaleza Constitucional de que deben erradicarse autoridades intermedias entre las reconocidas en la Carta Magna, es decir, el Cuerpo Colegiado de Regidores, quedará a expensas del Organismo Público Descentralizado, en este caso, al hacer vinculantes y obligadas sus opiniones, toda vez que se elimina la figura de fondo que es DAR Y OFERTAR CONSEJO AL PRESIDENTE MUNICIPAL”

El consejo ciudadano fue creado para coadyuvar con la autoridad municipal en asuntos relativos a Morelia, lejos de lo que inexactamente se señala “Erróneamente se dice que las comisiones del anterior Consejo retroalimentan y tratan de vigilar la función del servidor público municipal, situación que se ignora el sentido por y para que fue creado, por lucha Ciudadana, el Consejo de la Ciudad de Morelia o posteriormente el Consejo Ciudadano”.

En este mismo orden de ideas la denuncia señala que si bien es cierta la trascendencia de la participación ciudadana en las políticas públicas para la construcción de gobernanza, esta modificación genera vicios de forma y de fondo al tratarse de una participación cooptada por una vieja institucionalidad con mecanismos que monopolizan la acción colectiva y que lejos de ser un contrapeso

y construir políticas públicas se trata de políticas de gobierno, es decir la participación ciudadana deja de ser libre y se institucionaliza contraviniendo el espíritu de un nuevo esquema de Gobernanza. (Ziccardi, 1998; Peters, 2004; Cabrero, 1999).

“Es cierto que la participación ciudadana debe ser representativa, activa, diversa, efectiva, transparente, deliberativa y participativa para lograr mejoras en políticas públicas, visiones de gobierno, sin embargo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, no indica que así debe de ser, tampoco impone, sugiere que la vía adecuada para la gobernanza es con esas característica, sin embargo, como señalaremos más adelante, precisamente la participación ciudadana debe estar dotada de libertad de opinión, sin constreñirse a ser representada por la propia autoridad, pues ese sentido de organización institucional obedece a las políticas de gobierno y es contrario a la recomendación de generar políticas públicas”.

También se señala que se confunde y duplican las funciones que lleva a cabo el IMPLAN al llevar a cabo acciones similares, con un plan como lo es el Morelia NExT¹⁰³, pues se trata de un plan relativo y subjetivo, y que confunde la labor del Consejo Ciudadano en cuanto a la planeación de acciones.

Continuando con el tema de la participación ciudadana, refiere que se desconocen los intereses al hacer las propuestas, ello en virtud de que para estas propuestas debieron haber estado citadas de representatividad a través de una consulta pública y por lo tanto las propuestas son “oscuras y contradictorias”.

“Debió haberse dotado de CONSULTA PÚBLICA, por tanto es Anti-Constitucional y contrario a ser Ciudadano, decir que para reconocer el Derecho de opinión ciudadana es requisito dotarse de poder o ser autoridad, lo que es contrario a la naturaleza de libertad Ciudadana, la cual no requiere de “Patrimonio Propio” pues ya es de la comuna todo aquello que requiere para dar consejo, y más grave aún, es inviable dotar de “personería jurídica para garantizar un actuar encomiable”, pues dejan de ser

¹⁰³ Morelia NExT se trata de un plan de gran visión para Morelia con un horizonte al año 2041, cuya agenda señala fue conformada con objetivos comunes de bienestar y calidad de vida. Sin embargo, también existen críticas al respecto toda vez que no fue un instrumento verdaderamente participativo.

Ciudadanos para ser investidos de policía para el buen gobierno. Además, señala que esa participación ciudadana, “coadyuvará a fortalecer una participación ciudadana espontánea, libre de coacción, representativa, democrática, vigilante, justa y que garantice en todo momento el estado de derecho”, que es imperativo señalar que es oscura y contradictoria la postura, pues el estado de derecho, en su forma de garantizarse, requiere de medios de apremio e instrucción, de coacción y en ocasiones de coerción, y esa situación lo pone en una estadía de autoridad, lo cual es contrario a la naturaleza libre y espontánea de ser participación ciudadana democrática”.

El acuerdo de creación no es un instrumento innovador, el ex–consejero señala que se trata de un documento que adolece de conocimiento del derecho y de la normatividad jurídica que pretende “simular, manipular y confundir, el principio de la gobernanza, es precisamente que la corresponsabilidad mandante-mandatario sean satisfechas y cumplan con su cometido y no la de imponer una por sobre la otra su deseo, anhelo y hacer obligatoria una acción sin sustento” Asimismo, se pretende dar orden a la autoridad lo que es contrario a la organización de la administración pública municipal. Al dotarse de personalidad jurídica y patrimonio propio se crea también una esfera de responsabilidad administrativa que suplente responsabilidades establecidas con anterioridad, mismas que al recibir emolumentos y las autoridades ser parte de ello se vicia la naturaleza de este.

Un punto que se ha señalado tanto en los encuestados como en el grupo focal y las entrevistas es lo relativo a la representatividad que también es abordado por el denunciante porque señala que con las modificaciones el Consejo ciudadano se constituye como autoridad intermedia entre el presidente, el cabildo y las dependencias de la administración pública municipal para efecto de plantear modificaciones en materia regulatoria y que no son funciones del consejo y que lejos de ser un órgano de opinión y de consulta es un órgano de coacción “la implementación de políticas, programas y obras públicas municipales, cuando estas funciones son exclusivas de la propia autoridad municipal y no de dar consejo sobre esas acciones; Instancia de análisis, elaboración y seguimiento efectivo de las acciones contenidas en la Agenda Común, en los planes de desarrollo, programas anuales de inversión y análogos aprobados por el Ayuntamiento, con lo cual se

confirma que se vuelve su actividad coactiva y no de opinión y consejo, así sus facultades sucesivamente, de ociosa transcripción, dan por hecho que su labor deja de ser de opinión y consejo previo a la implementación, y desde luego, cargado de coacción para establecer las propias funciones de responsabilidad administrativa y patrimonial de los servidores públicos”.

Sobre el consejo directivo también coincide en que se trata de una figura tendenciosa constituido por 10 funcionarios de gobierno y 12 consejeros ciudadanos y que “Al constituirse como organismo público descentralizado adquiere funciones de autoridad” por lo que con ello el Consejo Ciudadano queda supeditado a la función pública, y “por tanto, es incongruente hablar de consejo ciudadano cuando el consejo es gubernamental, es decir, el propio gobierno del Consejo Directivo que es gubernamental paraestatal, se convierte en Gobierno Municipal de naturaleza central, por lo que desecha por completo el Consejo Ciudadano”.

Un punto importante es que al ser un tema “de la esfera de competencia y afectación coactiva hacia los Ciudadanos, debió someterse a Consulta Popular, con participación de con al menos, dos por ciento del padrón electoral en el Municipio de Morelia y en las fechas que se indican, por tanto, esa atribución que atenta contra derechos humanos jamás debió aprobarse”.

En términos generales el ex-consejero y denunciante señala que existen violaciones a los Derechos Humanos al eliminar la participación ciudadana libre y espontánea en el municipio de Morelia, para ello se respalda en los artículos 1°, 5°, 7°, 8°, 9°, 14, 35 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello en virtud de que:

- Se elimina la participación ciudadana y a que el organismo que emite y recibe el consejo es la misma suprimiendo la esfera ciudadana, toda vez que el consejo es ahora una paramunicipal (Artículo 1°).
- Se obliga a cumplir con los trabajos expuestos y la asistencia sin retribución económica y fuera de la esfera judicial, realizando actividades de empleado público

sin goce de sueldo, sin prestaciones y obligados a prestar trabajos personales o se sancionará quitándolos por incumplimiento (Artículo 5°).

- Señala que la comunicación del Ciudadano sería a través del acuerdo con el Director General y éste de acuerdo con su interés o juicio, formular la recomendación, eso es coartar el derecho a ser Consejero Ciudadano de hecho (Artículo 7°).
- Esa acción violatoria del Artículo 7°, lleva consigo la violación del derecho y ejercicio de petición (Artículo 8°).
- De la misma forma que el anterior, se coarta el derecho de asociación, pues al constituirse en organismo público descentralizado, se vuelve autoridad y ello está sujeto a la participación sin libertad, sin voluntariedad y sin espontaneidad (artículo 9°).
- Al constreñirse la participación de la Ciudadanía a hacerlo ante una autoridad intermediaria como sería el director general, se pierde la relación directa de consejo ciudadano hacia el presidente municipal (Artículo 14).
- Al impedirse que se asocie individual y libremente, de forma pacífica en los asuntos políticos del país, se pierde contacto con la ciudadanía ya que el presidente del Consejo Directivo que es el mismo que el Presidente Municipal resulta irracional e ilógico que uno mismo pida y a uno mismo se conteste (Artículo 35).
- Toda vez que al constituirse como organismo público descentralizado adquiere funciones de autoridad, por lo que, queda inhabilitada ante el Consejo Directivo, la naturaleza de Consejo Ciudadano y supeditada a la función pública, por tanto, es incongruente hablar de consejo ciudadano cuando el consejo es gubernamental (Artículo 115) Asimismo, señala que se están usurpando funciones al crear una autoridad intermedia entre el presidente municipal y el cabildo.
- Establecer una autoridad intermedia entre el propio Ayuntamiento, es contraria a la Constitución Federal, local (Artículo 124).

Asimismo, señala las violaciones a los derechos humanos al violentar los artículos 1°, 20, 23, 28, 29 y del Bando de Gobierno del Municipio de Morelia, en sus artículos 30, 39, respecto a la falta de fundación y motivación para la creación de un organismo público descentralizado señalando sólo a tres comisiones y omitiendo el dictamen del Síndico para poder facultar al Presidente Municipal en lo no previsto de dicho organismo.

A la denuncia antes revisada, recayó la respuesta de contraloría municipal siendo esta el “acuerdo administrativo” de fecha 16 dieciséis de julio de 2018 dos mil dieciocho, (véase anexo 6) donde se da por recibido el documento, abriendo el expediente número D.R.S.P.-Q-013/2018, y como tercer punto señala que la inconformidad la contraloría no cuenta con atribuciones legales y se remite mediante oficio al síndico municipal a efecto de que tenga conocimiento de los hechos y en el ámbito de su competencia implemente las acciones jurídicas y administrativas correspondientes, debiendo mantener informada a la contraloría municipal respecto a las acciones implementadas.

En este mismo sentido cabe mencionar otros documentos emitidos por diferentes comisiones del consejo ciudadano; Con fecha 1 de abril del 2019, se emite oficio a la presidencia municipal donde 6 de las 12 comisiones que integran el consejo ciudadano señalan su inconformidad con la nueva normatividad del Consejo, señalando que “nunca hubo una discusión amplia y crítica, aun y cuando hubo objeciones como fue en lo referente a la designación del primer director general, su tiempo de duración y su reelección” no fueron tomadas en cuenta, en dicho documento firmado por varias comisiones también se señaló que no ha habido trabajo al interior del consejo, el conflicto de intereses entre el secretario técnico ahora director general y la asociación Mexicanos Primero, la falta de gestión en el Ayuntamiento, el aparentar que no pasa nada al interior del consejo, la situación administrativa y financiera del propio consejo. También se emitió un oficio dirigido al presidente municipal con fecha 29 de abril del 2019, donde se le solicita que se reactive el consejo ciudadano y se abroge el “decreto de creación del Consejo Ciudadano de Morelia” por considerarlo tendencioso, discrecional, manipulador, elitista, excedido en sus atribuciones y facultades (véase anexo 7).

La variable x2 relativa al marco jurídico presenta una correlación positiva considerable con un 0.7066989, respecto a la variable dependiente (y1), el marco jurídico resulta fundamental ya que es el marco de actuación de toda institución pública, así como el caso de la participación ciudadana a través de mecanismos

institucionales en la toma de decisiones, contar con un marco jurídico fuerte permite incidir en la gestión municipal y en los procesos de políticas públicas, para ello se les requirió a los encuestados respondieran información sobre el marco jurídico del Consejo Ciudadano de Morelia (véase cuadro 33).

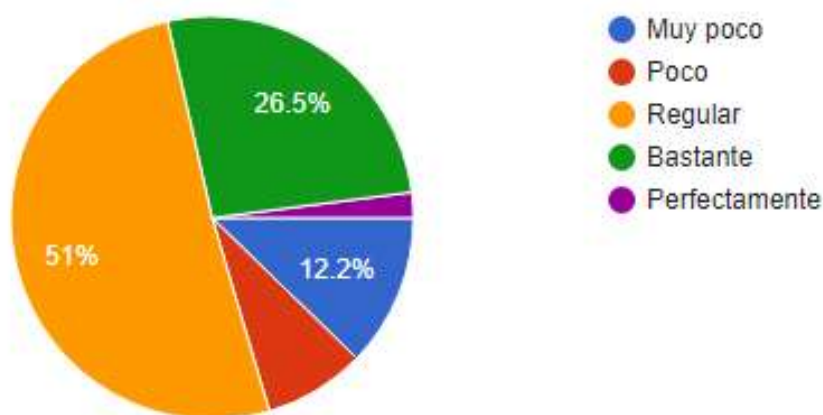
Cuadro 33
Elementos considerados en la Encuesta para la variable marco jurídico

MARCO JURÍDICO	¿Qué tanto conoce el marco jurídico del Gobierno Municipal?	MJ-1
	¿Cuál es su opinión respecto al nuevo reglamento?	MJ-2
	¿Participó en la construcción de la normatividad entrada en vigor en junio del 2018?	MJ-3
	Si usted es exconsejero ¿Cuáles son las deficiencias que encuentra en la normatividad?	MJ-4
	Si usted es ex –consejero ¿Cuáles son las ventajas que encuentra en la normatividad?	MJ-5
	Si usted es actualmente consejero ¿Cuáles considera que sean las deficiencias de la nueva normatividad?	MJ-6
	Si usted es actualmente consejero ¿Cuáles son las ventajas de la nueva normatividad?	MJ-7
	¿Considera pertinente realizar adecuaciones en el marco jurídico para que logren un mayor impacto?	MJ-8
	En caso de considerar necesario una adecuación al marco jurídico ¿Cuál sería la propuesta?	MJ-9
	¿Conoce el Funcionamiento de la Comisión de Participación Ciudadana?	MJ-10

Respecto a la variable de marco jurídico se pregunta a los encuestados sobre el conocimiento del marco jurídico del gobierno municipal, su opinión respecto al reglamento, de la misma manera y considerando que se trata de un ejercicio de corresponsabilidad y construcción colectiva de un órgano ciudadano se les solicitó a los encuestados comenten si habían participado en la construcción de la normatividad entrada en vigor en junio del 2018. Asimismo, ya fuera siendo consejeros en activo o exconsejeros se les requirió de su opinión respecto a las deficiencias y ventajas de la normatividad, y si consideran pertinente realizar adecuaciones en el marco jurídico para que logren un mayor impacto en la gestión pública municipal.

Sobre el conocimiento del marco jurídico del gobierno municipal el 12.2% respondió que conoce muy poco, 8.2% poco, 51% regular, 26.5% bastante y el 2% dijo que perfectamente (véase gráfica 6).

Gráfica 6
Conocimiento del marco Jurídico



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Participación Ciudadana y Gestión Pública Municipal.

Asimismo, sobre la opinión respecto a la nueva normatividad, señalan que deja de ser un órgano ciudadano y con el nuevo decreto al pretender un ánimo de lucro se confunde de las funciones del consejero para actuar como funcionario del Gobierno Municipal, las reacciones en su mayoría no son nada favorables señalan que es “tendencioso”, “falta de consulta y consenso” y no es lo adecuado para un órgano ciudadano porque está lejos de lograr constituirse como un organismo autónomo. Algunos lo consideran incompleto y lo definen como “oscuro, deficiente, inconstitucional, violatoria de Derechos Humanos, violatoria de Derechos Fundamentales y contraria a la participación ciudadana”. En general lo marcan como una “pésima decisión del gobierno” puesto que el “Consejo debe ser independiente” y “no se fomenta la participación independiente, lejos de ello no establece criterios claros de crítica y colaboración” “cuando un consejo aumenta la participación de funcionarios deja de empoderar a los ciudadanos en sus aportaciones y experiencia en la solución de la problemática, convirtiendo al consejo en un club de buenas intenciones”. Asimismo, un gran número de participantes

señalan que tiene un exceso de funcionarios públicos y que “genera la atención y seguimiento a las propuestas del presidente municipal” y adolece de participación ciudadana.

De la misma manera los encuestados consideran que debe tener una mayor incidencia en las decisiones de las políticas públicas municipales, pues falta una mayor consulta ciudadana y de manera conjunta con los organismos sociales verdaderamente representativos, ello en virtud de que “No se contemplaron algunas de las propuestas del consejo” sigue siendo limitado en tanto a “la participación ciudadana en la democratización y por tanto en la eficacia y eficiencia del gobierno municipal”.

Por otro lado, hay un porcentaje poco significativo que considera que es extraordinario y que se pone de manifiesto avances en materia de coordinación y comunicación con las dependencias, a pesar de ello señalan que no se aprecian mecanismos para su seguimiento y evaluación, lo que propicia que los esfuerzos del consejo queden en letra muerta.

“Hace falta difundir que existe el Consejo Ciudadano, la gente no sabe que existe, el consejo se legitima ante ellos mismos y otros grupos, pero no ante la sociedad, porque no permea, no se difunde”
Rocio Pineda Gochi¹⁰⁴

Deficiencias en el instrumento normativo Anteriormente “Si bien el secretario técnico era nombrado por el presidente municipal mantenía cierta distancia jurídica y daba libertad a los consejeros de opinar y sugerir” ahora no es así, No es conveniente que los funcionarios pertenezcan al consejo porque “No se puede ser juez y parte” una seria deficiencia radica en que “el consejo tiene muchos funcionarios y eso ya no lo hace un órgano ciudadano” y consideran que “se está burocratizando”.

Deja de ser Consejo Ciudadano, “quieren manipularlo” También se señala que actualmente ha habido un exceso en las atribuciones auto conferidas del director

¹⁰⁴ Ex-presidenta municipal de Morelia (2011)

(funcionario público) en virtud de formar un consejo a su conveniencia “me corrieron por no estar de acuerdo con el director actual”. Cabe mencionar que el director general actual -antes el secretario técnico- fue un elemento que en diversos momentos salió a la palestra donde tanto encuestados, grupo focal y entrevistados, señalaron un exceso de atribuciones, la dirección represiva, su discrecional renovación de miembros al grado de considerarlo un “consejo a modo” también se señaló que la vida orgánica y la agenda fue dictada por el secretario técnico del consejo quien lejos de cuidar el trabajo ciudadano está más interesado en atender asuntos personales y en cuidar su trabajo y salario.

Debe ser una normatividad contundente que permita asegurar compromisos por parte de la administración municipal sobre las opiniones y recomendaciones colegiadas del Consejo, se tiene una “pseudo autonomía”, “se crea una especie de instituto cuyas funciones son similares al IMPLAN, se auto protegen el director general y los consejeros coordinadores de las comisiones”.

“Existe una ausencia real de interés de la autoridad municipal de incluírnos para la toma de decisiones” es unilateralidad las propuestas institucionales. “En toda la normatividad, se solicita la cooperación de las y los consejeros ciudadanos en evaluar y proponer mejoras en la normativa, con la finalidad de impactar en políticas públicas municipales, sin embargo el objetivo de cambio o propuesta de mejora solamente se plasman de manera enunciativa” de hecho se destaca por varios consejeros la falta de “una mayor participación ciudadana en la elaboración de lo marco normativo” también considera que “se limita el poder del consejo (que de por sí era mínimo)” en materia de vigilancia y regulación de las acciones del gobierno municipal.

No quedan claros los mecanismos de enlace con la ciudadanía, ni las formas y mecanismos de representación auténtica lo que genera un desbalance promoviendo las acciones del ayuntamiento y no de los ciudadanos.

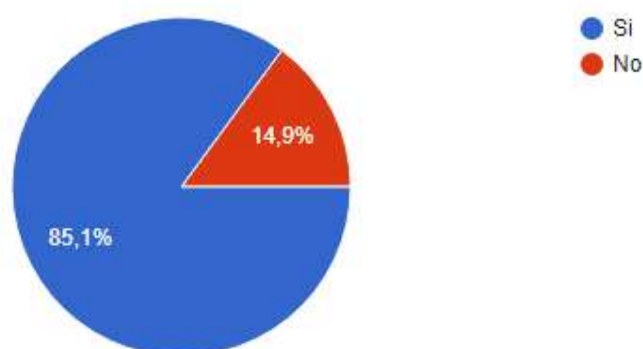
“No parte de un plan estratégico”, “Debe revocarse” existe muy poca representación ciudadana y el consejo tiene una capacidad muy limitada, no obliga a la autoridad a asumir los compromisos establecidos, ni tienes funciones de control o fiscalización, es incorrecto que el secretario técnico (director general) se pueda reelegir hasta dos veces por periodos muy largos (en total serían 15 años en el puesto).

Que las resoluciones del Consejo no son vinculantes para el Gobierno Municipal, el no tener atribuciones claras en materia normativa de la administración municipal, no se cuenta con un área de información estadística actualizada disponible para la formulación de recomendaciones y seguimiento de la administración municipal, la participación no se entiende en su justa dimensión, como forma de ejercicio democrático de la tarea de gobernar, menos como gobernanza. Las nociones de participación ciudadana y la colaboración no se precisan, esta última, aunque impulsada por el PNUD, diluye la importancia que debe tener la participación en la construcción de gobernanza. En los hechos coarta la participación para una efectiva democratización de la gestión pública municipal tan urgente en Morelia. Las nociones de políticas, planes y programas no son claras, hay un uso impreciso. 7) La representación de los consejeros ciudadanos (Art. 5, numeral I.), no se explicita, lo que puede dar lugar a manipular el carácter del Consejo por parte de gobiernos autoritarios. 8) La relación Consejo-Cabildo, no se explicita, sólo se habla de Administración pública municipal.

Ventajas: Algunas repuestas con muy poca representatividad consideran que habrá mayor eficiencia, incluso hubo quien consideró que habrá un impacto favorable en los servicios públicos.

Continuando con el tema del marco jurídico, se les solicitó respondieran sobre si consideraban pertinente realizar modificaciones al marco jurídico del Consejo Ciudadano, a lo que el 85.1% de los encuestados respondieron afirmativamente sobre la pertinencia (véase gráfica 7).

Gráfica 7
Sobre la pertinencia de realizar modificaciones al marco jurídico



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Participación Ciudadana y Gestión Pública Municipal.

Quienes consideran pertinente realizar una modificación al marco jurídico y en respuesta a la pregunta sobre si ¿considera necesario hacer adecuaciones en el marco jurídico para lograr un mayor impacto? Los consejeros propusieron que el consejo ciudadano debe tener mayor autonomía, que sea verdaderamente independiente y que se regrese el poder al ciudadano, poner más atención en cuanto al ejercicio de los derechos, devolver al consejo a su estadio anterior y fortalecerlo con calidad moral y profesional. Fomentar una cultura hacia la observancia del marco jurídico. A las atribuciones que tienen las Comisiones que conforman el Consejo, se debe permitir: “1. Agregar o modificar anualmente, las acciones que son viables, aplicadas y que mejoran o aportan en beneficio de cada materia. 2. Por mandato obligar a los funcionarios públicos del Municipio a asistir y dar respuesta por escrito de las consultas que solicitan las y los consejeros, por conducto de su coordinador de cada Comisión. 3. Socializar el contenido del marco jurídico y sensibilizar de sus alcances en el ámbito de cada Comisión del Consejo”.

Incluir a todos los habitantes de Morelia, no sólo al área urbana centro de Morelia, se requiere de generar esquemas que garanticen la participación de representantes de colonias y comunidades rurales, porque es necesario que se tenga una mayor

representatividad: Asimismo, invitar a expertos y que no se haga cosas “en “lo oscuro” entre el director y consejeros actuales ””así como iniciar una propuesta del sistema de planeación municipal y metropolitano de manera conjunta con el IMPLAN, asimismo se propuso que se cambie la figura jurídica para ser un organismo público descentralizado (OPD).

Desligar la presencia de los funcionarios como miembros del consejo, pero que dentro de sus atribuciones de ley los funcionarios observen las propuestas del consejo, que las recomendaciones sean vinculantes y que se tenga una mayor difusión al trabajo realizado en comisiones. Y que el secretario técnico (ahora director general) no tenga un periodo más acotado en su duración.

Tener una capacidad real de incidencia del consejo en las decisiones de cabildo y de presidencia municipal, y propiciar acciones para que el consejo tenga una vida orgánica más propia y total independencia del gobierno municipal en este caso; además que cuente como consejeros honorarios a los jefes de tenencia. Dar más poder legal al consejo ello en virtud de que actualmente “el gobierno municipal no respeta ni atiende debidamente las recomendaciones del consejo, este último debe convertirse en un órgano que coadyuve, cogestione y fiscalice al gobierno municipal” Que nos den más fuerza como ciudadanos, que nuestra voz cuente, los programas y propuestas las debemos socializar como consejeros y asegurar que sea un Consejo realmente independiente.

En general se señala que se construyan formas organizativas para hacer del Consejo auténticamente ciudadano, construir la representación ciudadana desde los territorios urbanos y rurales del municipio.

Solamente una minoría no representativa señala la conveniencia de que funcionarios participen como estructura del Consejo Ciudadano, así como incrementar el número de consejeros.

Asimismo, y atendiendo a que se trata de un órgano de participación ciudadana que coadyuva en la construcción de la gobernanza, se les solicitó responder sobre si se les había consultado en la construcción de la nueva normatividad, a lo que respondieron: El 43.8% que no fueron invitados, 33.3% No participaron, 2.1% señala que tal vez fue interna, se omitió la participación pública abierta, 2.1% participó parcialmente, 2.1% les comentaron sobre contenidos, 2.1% no pudo asistir y solamente el 14.6% señala haber participado en la construcción del instrumento normativo que daría vida al consejo ciudadano. Es decir, la representatividad de la normativa jurídica del consejo ciudadano recayó en el 14.6% de consejeros (véase gráfica 8).

Gráfica 8

Sobre la participación del consejero en la construcción de la nueva normatividad del Consejo Ciudadano



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Participación Ciudadana y Gestión Pública Municipal.

GRUPO FOCAL

GUIA PARA LA DISCUSIÓN MARCO JURÍDICO	
Introducción	Los problemas actuales de los gobiernos, particularmente aquellos relativos a los procesos de gobierno, radican en el incumplimiento de sus atribuciones legales (Aguilar)

La agenda pública no debe ser definida de manera unilateral por los gobernantes, sino de las demandas de diversos sectores quienes definen las prioridades y las soluciones posibles. Incluso si la normatividad presentara algún impedimento, en el ámbito municipal resultaría más factible la adecuación de esta y la implementación no dependerá de la voluntad política del gobernante en turno, sino más bien en un proceso racional y desde los actores ya sea individuales o como grupos sociales.

¿El marco jurídico ha fomentado o inhibido la incidencia del Consejo Ciudadano en la gestión municipal?

- a) Derechos Humanos
- b) Participación ciudadana

¿Modificaría el marco jurídico vigente?

¿Modificaría algo en la convocatoria para la conformación del Consejo Ciudadano?

Los resultados sobre marco jurídico dentro del grupo focal, radicaron principalmente en el señalamiento de que se revisó la normatividad para que el “actual instrumento tuviera dientes”, señalan que el problema de un organismo como es el caso del consejo ciudadano en donde todos “somos cuates, no sirve si no puede sancionar a la autoridad” La actual dirección del Consejo ciudadano ha sido “represiva” por parte de quien dirige porque obedece a otros intereses ya que el nombramiento lo hace el presidente municipal, entonces “lo que se cuida es el empleo y su salario”

Los participantes en el grupo focal consideran que este nuevo marco jurídico tiene muchos vicios indebidos, se debió cuidar que el gobierno no se meta a la vida interior del Consejo Ciudadano, este debe conservar su autonomía”, de hecho, señalan que en la administración encabezada por el presidente independiente Alfonso Martínez no hubo instalación de otros órganos de participación ciudadana, y “el único que quedaba lo convirtieron en gobierno y en autoridad. Lo que es muy lamentable” Señala el consejero que las modificaciones al marco jurídico no eran necesarias, se requería sólo un reglamento simple de actuación, ahora está “todo burocratizado con reglas y trabas” y los propios consejeros deberían ser más críticos, y tener una mayor participación en los medios de comunicación quienes

deseen expresarse. Con las direcciones anteriores del Consejo ciudadano en otros gobiernos, si era posible invitar a los medios de comunicación y de esa manera “había una incidencia obligada frente a otros actores relevantes de la sociedad, así se tenía un contrapeso”, se hacía frente a medios, a representantes de tenencias y autoridades.

ENTREVISTA

En este rubro sobre el marco jurídico, el análisis de las entrevistas permitió conocer las opiniones de los participantes respecto a las modificaciones que se realizaron en el 2018, cabe mencionar que al igual que en las encuestas y en el grupo focal se hacen evidentes las reacciones en contra del nuevo instrumento jurídico, las entrevistas se guiaron a través de las siguientes preguntas.

¿Conoce el “nuevo” decreto de creación del consejo ciudadano y qué opinión le merece?

Los entrevistados consideran que el decreto de creación que entró en vigor no es un instrumento serio, ni tiene legitimidad, sobre todo es “lamentable que se hayan prestado a eso los consejeros ciudadanos” porque señala que le informaron que ya estaba planchada la iniciativa solo había que aprobarla, no era creíble que 3 de un total de 164 consejeros hubieran ido a apoyar la reunión donde se aprobó el decreto. “Este reglamento quitó obstáculos para que se hiciera lo que quisiera el presidente municipal” lo que no es deseable. Uno de los regidores comparte que hay que entender que “el poder está en el pueblo no en los funcionarios”, los entrevistados apuestan a la trascendencia del trabajo del Consejo Ciudadano para participar en la construcción del Plan Municipal de Desarrollo que es la columna vertebral de las acciones que impondrá el gobierno, también es deseable que se incorpore en la elaboración del Programa Anual de inversión PAI y que haya una mayor participación ciudadana.

Proponen también que un marco jurídico más acertado debe mejorar en cuanto a las convocatorias para que haya una mayor representatividad y que haya una

alternancia en las comisiones que no esté siempre el mismo coordinador y el secretario, proponen que se fueran relevando cada 2 o 3 años, así como que se reglamente un seguimiento a la agenda.

“Buscaría una agenda con los puntos más relevantes,
vería propuestas y cumplimiento de metas”
Salvador López Orduña¹⁰⁵

Que no se desnaturalice y se mantenga la autonomía plena del ciudadano, se garantice la libertad de expresarse y expresar sus recomendaciones en tono respetuoso para que la Administración pública municipal esté en mejora continua y que sea el consejo quien participe de manera corresponsable. En la entrevista, el actual presidente municipal Raúl Morón considera que es deseable “que los consejeros se metan a su territorio y que tengan presencia e influencia y trabajen con la gente para que se integre un parlamento ciudadano son figuras representativas”, porque señala que “Tenemos la decisión de empoderar a la ciudadanía e incorporar sus inquietudes, y posteriormente prioricen que hacer con los presupuestos” la propuesta de presupuestos participativos se mencionó durante la administración de Alfonso Martínez, sin embargo no se logró concretar nada.

En general consideran todos los entrevistados que el decreto de creación entrado en vigor debe modificarse “se debe dar marcha atrás para que sea verdaderamente un órgano autónomo, el director no puede durar 15 años” se propone que mediante una junta de gobierno, los consejeros ciudadanos propusieran quien de ellos quieren que los represente, realizar informes por escrito de las comisiones para conocer qué es lo que se está trabajando, y que la opinión del consejo ciudadano sea vinculante, participar en las reuniones de cabildo una vez al mes y tomar decisiones sobre los temas. A la pregunta sobre ¿Cuáles son los obstáculos que se encuentran entre las funciones del Consejo Ciudadano y el gobierno municipal? La coincidencia sobre que “No hay un buen marco jurídico” y asimismo señalan que

¹⁰⁵ Ex-Presidente Municipal de Morelia (1996-1998; 2002-2005).

“Ahora el Consejo Ciudadano no tiene autonomía. Y no debe rendir pleitesía a los gobernantes”.

Otro aspecto relevante para comprender el contexto en el que se lleva a cabo el cambio de normatividad es el artículo publicado en un medio de comunicación, “La triste historia del Consejo Ciudadano de Morelia ¿Independiente?” expone la involución del Consejo Ciudadano de Morelia de ser una instancia a una estructura hecha a la medida del Ayuntamiento de Morelia, encabezado en ese entonces por el edil con licencia, Alfonso Martínez Alcázar.

Con la entrada en vigor del decreto mencionado le resta autonomía al órgano civil, por lo que desde ese momento Alfonso Martínez Alcázar “ostenta el control casi total del Consejo Ciudadano de Morelia” que pasó de ser un órgano de colaboración ciudadana pasa a ser una instancia burocrática más del Ayuntamiento de Morelia y con el nuevo esquema de manera que “no logra contrarrestar la influencia del presidente municipal con licencia, Alfonso Martínez, y sus funcionarios: los nuevos lineamientos le dan poder casi total al Consejo Directivo, encabezado por el presidente municipal de Morelia junto a sus más cercanos colaboradores” en opinión del periodista el nuevo marco normativo del consejo deja el control del Consejo Ciudadano a ese Consejo Directivo, que a su vez está encabezado por el presidente municipal y sus hombres de confianza del alcalde, en otras palabras “lo convirtió en otra extensión de su propio gobierno municipal”.

La prensa cuestionó durante su gestión la autorización de obras y acciones como el Parque Lineal del Río Chiquito, fraccionamientos que no están en regla y la subdivisión irregular de la Loma de Santa María, derivado de estas acciones es de fácil comprensión “por qué el edil con licencia Alfonso Martínez decidió cambiar las reglas del juego del Consejo Ciudadano para convertirse en juez y parte¹⁰⁶”.

¹⁰⁶ <https://www.mimorelia.com/la-triste-historia-del-consejo-ciudadano-de-morelia-independiente/>

En resumen, en los tres instrumentos de investigación, como en notas de la prensa el tema del marco jurídico pone en la palestra que es necesario que jurídica y políticamente debe revocarse por considerar que es un instrumento que carece de legitimidad y que es violatorio de los Derechos Humanos. Asimismo, que debe ser un instrumento que fomente la capacidad real de incidencia en las decisiones de cabildo y de la política pública municipal, velar porque el Consejo Ciudadano tenga una vida orgánica propia e independiente del gobierno municipal.

Si bien no todos los consejeros son expertos en derecho, tienen conocimiento del marco jurídico y también logran detectar que se trata de un instrumento mal diseñado y que está a “modo de la autoridad” dicho instrumento no contó con la participación de los consejeros básicamente porque no fueron notificados, es decir no fue un instrumento que se construyera de manera colaborativa, no es representativo por lo que no abona a la gobernanza, como señala Aguilar “No toda acción *del* gobierno es acción *de* gobierno” el propio gobierno municipal ser eficaz en su función y esta ineficacia del gobierno es responsabilidad del gobernante, puesto que en este punto de vista técnico se han tomado decisiones sin fundamento, desinformadas y carentes de análisis (Aguilar, 2015).

6.1.4. Voluntad política e incidencia en la gestión pública municipal

Señalamos que se entenderá por voluntad política como aquella actitud abierta hacia el interés por lograr consolidar procesos democráticos en la toma de decisiones de manera que estas decisiones sean legitimadas por la ciudadanía. Y esta resulta fundamental para que la participación ciudadana y la incidencia en la gestión pública municipal será verdaderamente efectiva, sobre todo en espacios como son los municipios debido a la cercanía con los ciudadanos es más fácil la elaboración de una agenda pública definida con las demandas de diversos sectores y desde los actores locales, y no de manera unilateral por los gobernantes, así como la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas, sin embargo el asunto de la voluntad política resulta fundamental para que sean llevadas a cabo estas políticas y se institucionalicen como programas o acciones en el ámbito municipal (Alberich, 1999).

A pesar de los aspectos positivos de la creación de la agenda desde lo local, la participación ciudadana puede llegar a pervertirse, tal vez en menor grado sucede en el ámbito municipal justamente debido a que se encuentran bajo el escrutinio público de una manera mucho más cercana (Ward, 1998; Ziccardi, 1998).

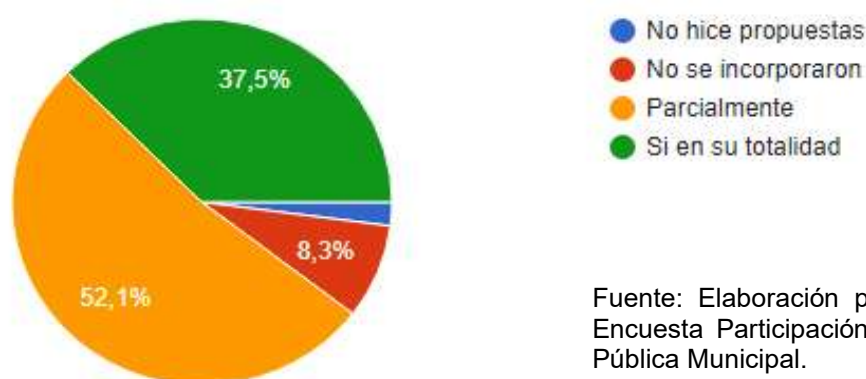
Respecto a la variable x3 voluntad política su correlación también es positiva alta con 0.8208405 con respecto a la variable dependiente (y1), debe existir el interés político para que se logren consolidar procesos democráticos en la toma de decisiones en el mismo sentido que se requiere de un marco jurídico adecuado para poder llevarlo a cabo y que las decisiones sean legitimadas por la ciudadanía. Sobre la variable de Voluntad Política se les solicitó en la encuesta respondieran cinco ítems (véase cuadro 34).

Cuadro 34
Elementos considerados en la Encuesta para la variable voluntad política

VOLUNTAD POLÍTICA	¿En la construcción de la agenda común considera que sus propuestas fueron integradas en el documento final?	VP-1
	¿Cómo evaluaría el grado de cohesión entre los consejeros y los funcionarios del gobierno municipal?	VP-2
	¿Cómo evaluaría el grado de disposición por parte de los tomadores de decisiones para implementar los acuerdos emanados del consejo ciudadano?	VP-3
	¿Considera que entre los consejeros existe algún conflicto de intereses en la diversa problemática tratada en el consejo ciudadano?	VP-4
	¿De qué depende que las propuestas hechas por el CC sean llevadas a cabo?	VP-5

Los encuestados respondieron en un 2% que no presentaron propuestas, 8.3% que no fueron incorporadas, 52.1% señalan que fueron parcialmente incorporadas y el 37.5% indican que si fueron incorporadas en el documento de Agenda Común (véase gráfica 9) La Agenda Común es el documento donde se establecen los objetivos, estrategias, compromisos, así como las acciones prioritarias del gobierno municipal y de manera coordinada con el consejo ciudadano de Morelia, es por ello que es relevante que en este documento queden plasmadas la mayoría de las inquietudes que vierten los consejeros ciudadanos, resulta importante que la construcción de esta agenda sea lo más consensuada y democráticamente posible, y que por otro lado implica un nuevo rol para el propio gobierno al incorporar estas demandas ciudadanas en la agenda pública, para ir avanzando en la construcción de la gobernanza.

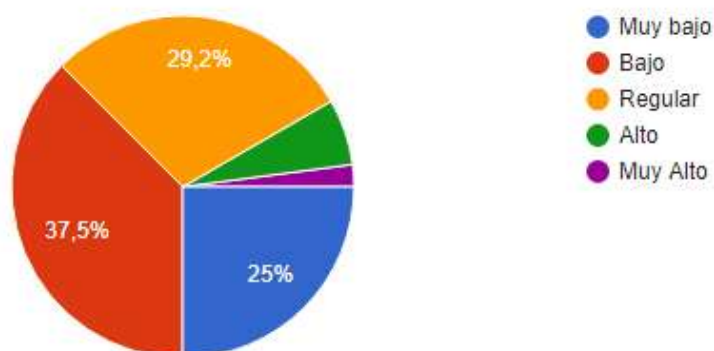
Gráfica 9
Incorporación de las propuestas en la Agenda Común



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Participación Ciudadana y Gestión Pública Municipal.

El 25% de los encuestados señala que el grado de cohesión entre consejeros y funcionarios del gobierno municipal es muy bajo, el 37.5% respondió que es bajo, 29.2% lo califica como regular, el 6.3% lo considera alto y el 2.1% como muy alto (véase gráfica 10).

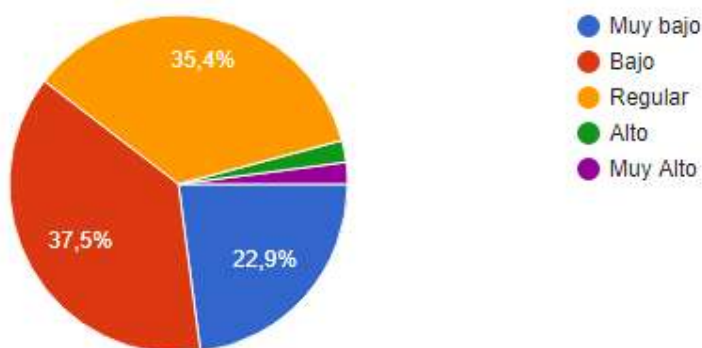
Gráfica 10
Grado de cohesión entre consejeros y funcionarios del Gobierno Municipal



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Participación Ciudadana y Gestión Pública Municipal.

El grado de disposición de los tomadores de decisiones para implementar los acuerdos emanados del consejo ciudadano fue considerado por el 22.9% como muy bajo, el 37.5% como bajo, así como el 35.4% como regular, solamente el 2.1% lo considera alto y el 2.1% como muy alto (véase gráfica 11).

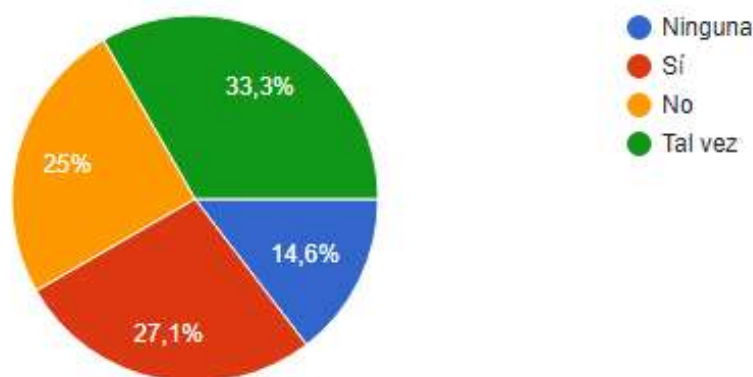
Gráfica 11
Grado de disposición de los tomadores de decisiones para implementar los acuerdos emanados del consejo ciudadano



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Participación Ciudadana y Gestión Pública Municipal.

Sobre el punto referente a los conflictos de intereses el 25% de los consejeros señalan que no existe, 14.6% ninguno, 33.3% tal vez y el 27.1% dijeron que si existía conflicto de intereses al interior del consejo (véase gráfica 12).

Gráfica 12
Sobre los conflictos de intereses en la diversa problemática tratada al interior del Consejo Ciudadano



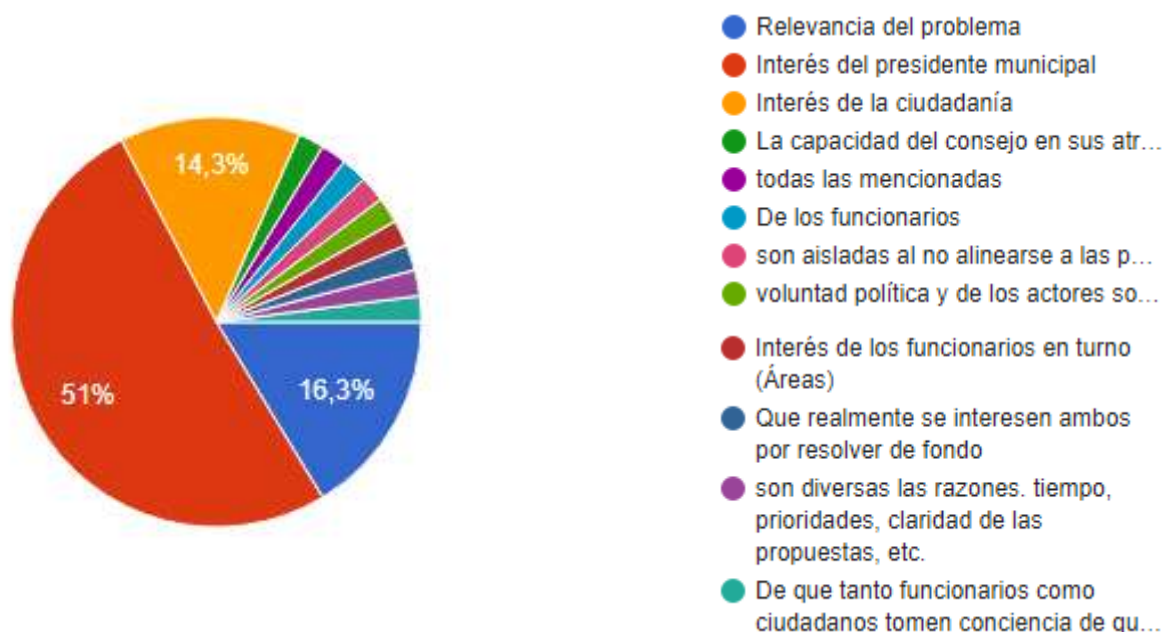
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Participación Ciudadana y Gestión Pública Municipal.

A la pregunta ¿De qué depende que las propuestas hechas por el consejo ciudadano sean llevadas a cabo?, respondieron el 51% considera que depende del interés del que demuestre el presidente municipal, el 16.3% de la relevancia del problema y el 14.3% señala que es dependiendo del interés de la ciudadanía, por otro lado el 18% se dividen las respuestas y consideran que se debe a: la relevancia del problema; la capacidad del consejo en sus atribuciones; de los funcionarios; de que son aisladas al no alinearse a las políticas tanto federales, estatales y municipales porque no está constituido un sistema de planeación; voluntad política y de los actores sociales; interés del funcionariado en turno; que realmente se interesen ambos en resolver el fondo; son diversas las razones, tiempo, prioridades, claridad de las propuestas; que tanto los ciudadanos como los funcionarios tomen conciencia de que debemos transitar a otra forma de gobernar (véase gráfica 13).

Más de la mitad de los consejeros encuestados respondieron que para que se lleven a cabo las propuestas dependerá de la voluntad política, autores señalan que se

trata de un elemento imprescindible para que cualquier proceso participativo se desarrolle y que en un segundo lugar también es importante la ingeniería institucional para lograr los objetivos propuestos. También los consejeros señalan que depende de los funcionarios, aunque en un grado mucho menos como se aprecia en los resultados de la encuesta.

Gráfica 13
De qué depende que las propuestas impulsadas por el consejo ciudadano sean llevadas a cabo



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Participación Ciudadana y Gestión Pública Municipal.

GRUPO FOCAL

GUIA PARA LA DISCUSIÓN VOLUNTAD POLÍTICA	
Introducción	
La voluntad política como aquella actitud abierta hacia el interés por lograr consolidar procesos democráticos en la toma de decisiones parece fundamental para que la participación ciudadana y la incidencia en la gestión pública municipal será verdaderamente efectiva, sobre todo en espacios ciudadanos desde donde se construye una agenda pública.	
De qué y/o de quién depende que se implementen las propuestas del CC en las acciones programáticas de gobierno municipal?	

¿Existe conflicto de intereses entre consejeros?
--

El tema de la voluntad política en el grupo focal fue recurrente en los participantes, señalan que si se requiere de ésta para aprobar o apoyar las propuestas que se hagan desde el Consejo Ciudadano, reconocen que los presidentes municipales llegan con grupos de intereses y que son esos grupos los que marcan la agenda, lo que se hace y lo que no, es justamente por ello que el propio consejo ciudadano puede “Poner freno a cosas que pueden terminar en injusticias para la ciudadanía como enriquecimiento indebido. Gobernar para todos no es fácil. Se tienen que tomar decisiones” logran detectar una lucha de agendas entre los ciudadanos y los tomadores de decisiones y en esa “lucha de agendas no se puede cumplir con todos los compromisos” por ello el consejo ciudadano debe ser el contrapeso y no un simple adorno, pero para ello “Se requiere un Consejo Ciudadano autónomo, con independencia, normas y presupuesto propio”.

Se requiere también ser más selectivo con los integrantes del consejo, “Hablar de ciudadanos es hablar de personas íntegras. Su participación debe ser libre, espontánea, honesta y organizada a través de un coordinador y enlace directo con Presidente Municipal y los ciudadanos con voluntad de organizarse. Se requiere voluntad política de la autoridad para escuchar”.

Otros participantes señalan que no es sólo el tema de la voluntad política, sino que dependerá del conocimiento de los cargos que ocupan los tomadores decisiones y realmente trabajarlos, y que el consejo debería proponer la profesionalización del funcionariado “El actual presidente se enfrentó a una estructura que no conocía. Su perfil como gobernante no daba para gobernar Morelia”, asimismo se requiere supervisar el ejercicio de los servidores mediante la profesionalización del servidor público y de los consejeros conociendo sus atribuciones. También que “se requiere asumir la responsabilidad de gobernar” y que por otro lado también el compromiso desde la ciudadanía de que “se pronuncie, opine y vigile”, como se ha señalado con

anterioridad ahora el debate está en el papel de los ciudadanos y la capacidad de los gobiernos para gobernar a sus ciudadanos y los mecanismos para controlar la sociedad (Peters y Pierre, 2005).

ENTREVISTAS

El análisis de las entrevistas con el tema de la voluntad política permitió conocer las opiniones de los participantes, a través de las siguientes preguntas.

¿Existen conflictos de intereses al interior del Consejo Ciudadano?
¿Cuáles son los obstáculos que se encuentran entre las funciones del Consejo Ciudadano y el gobierno municipal?

De las entrevistas se destaca que en efecto debe haber una voluntad desde los gobiernos de hacer por el bien de la dinámica social, es por ello que se ha impulsado los órganos de participación ciudadana y que eso mismo “nos lleva a intentar que estos instrumentos de la sociedad como es el caso del consejo ciudadano se perfeccionen” porque “Todo nace en la Voluntad política, si no hay voluntad los demás pasos no se dan. La suma de voluntades es una forma de hacer gobierno”. Señalan que debe haber una voluntad de parte de la administración de hacerlo auténtico y trabajar en conjunto en proyectos estratégicos, políticas públicas, etc. que los consejeros vean que se están tomando en cuenta sus demandas.

“La voluntad de los gobiernos de hacer por el bien de la dinámica social nos lleva a intentar que estos instrumentos de la sociedad como el Consejo Ciudadano se perfeccionen.
 Todo nace en la Voluntad política, si no hay voluntad los demás pasos no se dan. La suma de voluntades es una forma de hacer gobierno.
 Morelia somos todos, no sólo el centro o la alcuria.”
 Wilfrido Lázaro Medina¹⁰⁷

En resumen, el tema de la voluntad política queda de manifiesto en los tres instrumentos, tanto en las encuestas como en el grupo focal y las entrevistas, los participantes la perciben como algo fundamental para el logro de las propuestas del consejo y evidentemente la incidencia en la gestión municipal “lo más importante es

¹⁰⁷ Ex-Presidente Municipal de Morelia (2012-2015).

la participación es el proceso, el cómo y para que participar, no es tan importante el reglamento como el que exista una voluntad política de funcionar en democracia” (Alberich, 1999), desde la perspectiva de los entrevistados también señalan que se trata de un asunto de primera importancia para llevar a cabo las propuestas emanadas desde la ciudadanía, es preciso saber instrumentar acciones en consenso para evitar que las decisiones se hagan inviables (Prats, 2005).

Los instrumentos arrojan en un porcentaje alto (62%) que no hay un fuerte grado de cohesión entre los consejeros y las autoridades municipales, esta falta de cohesión impide que tanto los esfuerzos colaborativos como la atención a los problemas ciudadanos debiliten la gobernanza, es decir ante una baja cohesión habrá una baja gobernanza. Asimismo, el Consejo Ciudadano si bien se tiene debate y deliberación en su gran mayoría no se tienen decisiones vinculantes, lo que hace al CCM un espacio débil (Dagnino, 2006). En ese mismo sentido señalan en un porcentaje alto que no hay buena disposición de los tomadores de decisiones para implementar los acuerdos del consejo ciudadano y la mitad de los encuestados (resultados que se refuerzan con el grupo focal y las entrevistas) señalan que existe conflicto de intereses al interior del consejo ciudadano y que las decisiones de llevar a cabo las propuestas dependen exclusivamente del presidente municipal.

También se logra vislumbrar que no solo se trata de la voluntad política de los presidentes municipales, también depende de que exista un funcionariado y personal operativo que cuenten con el perfil idóneo y acorde al puesto, esta situación también representa un signo de inestabilidad en los proyectos municipales a largo plazo (Arellano, Cabrero et al, 2014), así con una ética profesional para implementar los acuerdos de una agenda política construida de manera conjunta con los diversos sectores, ello favorecería su elaboración, su implementación y su incidencia en la toma de decisiones e incluya en el sistema político (Ochman, 2004).

6.1.5. Funcionamiento e integración del consejo ciudadano e incidencia en la gestión pública municipal

El Consejo Ciudadano de Morelia como organismo de participación ciudadana formal institucionalizado dentro de la estructura de la administración pública municipal, ha sufrido varios cambios en su estructura, funciones, competencias, normatividad, revisando la evolución jurídica del CCM (véase anexo 8) de las disposiciones generales se desprende las siguientes modificaciones: en el Reglamento del 2002 señala ser un órgano de colaboración ciudadana, para la atención de asuntos de interés público y apoyo a la administración municipal, pasa en 2013 a ser un órgano de consulta y colaboración ciudadana, en este mismo año se crea el IMPLAN que de acuerdo a su decreto de creación señala que contribuye con el H. Ayuntamiento y la administración pública municipal en el diseño, gestión, instrumentación, establecimiento y evaluación de planes, programas, proyectos, políticas, estrategias, normas, principios y bases para la integración y funcionamiento permanente de un sistema de planeación participativa, que promueva el desarrollo integral del municipio de Morelia¹⁰⁸.

Posteriormente en el 2018 mediante decreto de creación (de un órgano con 33 años de vida nuevamente “se crea”) para ser un organismo público descentralizado, y continua con las acciones de colaboración, participación, consulta, propuesta y seguimiento ciudadano para el desarrollo de la política pública municipal. Y cuyo objeto será analizar, opinar, proponer y dar seguimiento social a las acciones, políticas, programas, decisiones y obras públicas municipales, mediante la realización de acuerdos, propuestas, recomendaciones, asesorías, convenios, contratos y agenda común. Asimismo, se constituirá como Órgano de investigación y consulta para el seguimiento de la elaboración y ejecución de los planes, programas y políticas. Es importante señalar que tiene acciones muy similares a las que ha venido realizando el IMPLAN, sin embargo, en terreno práctico éste último si cuenta con recursos económicos para realizar las acciones que se tienen consideradas.

¹⁰⁸ <https://implanmorelia.org/virtual/implan/>

Continuando con el CCM se crea en 1984, convocando a hombres y mujeres representativos de la sociedad moreliana, para que mediante su experiencia coadyuvaran con el gobierno municipal en los asuntos y problemática que atañe a la ciudad, con el objetivo de aportar ideas, experiencias y conocimiento para atender asuntos en el ámbito municipal. A pesar de las modificaciones que se han dado a la normatividad del Consejo Ciudadano, particularmente interesante el tema del funcionamiento y la integración del CCM pues se trata la democrático del espacio público, de las decisiones que afectan a todos, de la mejor manera de gestionar la problemática municipal y crear políticas públicas.

Entonces, en cuanto a la integración del consejo, se hace patente desde la convocatoria que si bien es pública, ya se tienen aprobados a los preferidos de la administración en turno, así como la exclusión de facto de los habitantes de las áreas rurales o de los barrios de la ciudad, en el imaginario colectivo se excluye a todo aquel que no sea habitante de la ciudad y principalmente de las zonas mayormente favorecidas como se hace patente en la encuesta, no se considera que el ciudadano lo es de todo Morelia y no de la zona urbana únicamente. Se debe dejar a tras la idea preestablecida de la ciudad como modelo predominantemente industrial ahora sustituido por un enfoque de urbanización difusa donde se articula lo urbano con lo rural.

Y es justo por ello que en esta interfase rural-urbana no se pueden quedar fuera del proceso de gestión pública las áreas rurales del Municipio, se debe reconocer que las ciudades dependen de las áreas rurales circundantes por lo que en la integración -desde la convocatoria- deben estar representadas las áreas rurales, así como aquellas zonas vulnerables del municipio, de lo contrario no se estaría hablando de la democratización de la gestión pública, y se estaría construyendo la anhelada gobernanza.

En relación con la variable x4 Funcionamiento e integración del consejo ciudadano la correlación es positiva alta con 0.7994715 con respecto a la variable dependiente (y1), en este apartado se analiza lo referente al funcionamiento del consejo

ciudadano se les solicitó que respondieran preguntas relacionadas con el funcionamiento y la integración del consejo (véase cuadro 35).

Cuadro 35

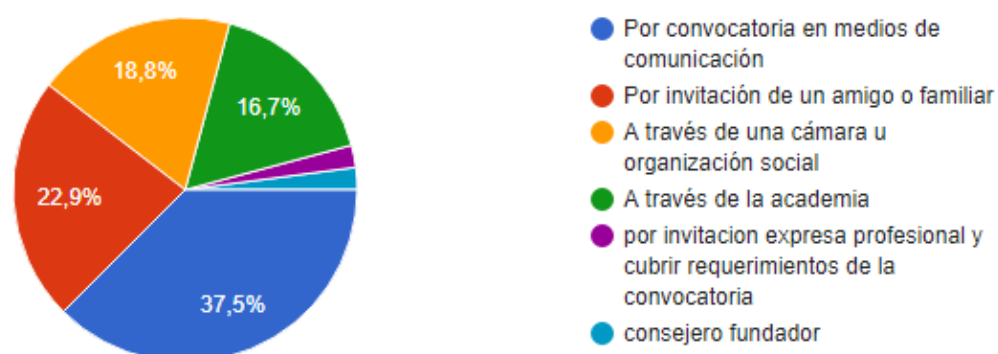
Elementos considerados en la variable de Funcionamiento e Integración

FUNCIONAMIENTO E INTEGRACIÓN	¿Cómo ingresó al Consejo Ciudadano?	FI-1
	• Convocatoria de medios de comunicación • Invitación directa de un amigo o familiar • Participación de alguna cámara u organización social • Academia • Otros	
	¿Ha recibido capacitación para conocer las funciones que desarrollará como consejero ciudadano?	FI-2

Sobre el ingreso señalan que el 37.5% corresponde a aquellos que ingresaron por convocatoria de medios de comunicación, el 22.9% por invitación directa de un amigo o familiar, 18.8% debido a su participación de alguna cámara u organización social, 16.7% a través de la academia, 2% señala que fue debido a invitación expresa profesional y cubrir requerimientos de la convocatoria y 2% refiere ser consejero fundador (véase gráfica 14).

Gráfica 14

Sobre el ingreso al Consejo Ciudadano



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Participación Ciudadana y Gestión Pública Municipal.

Asimismo, el 41.7% representa a la academia, el 37.5% a organizaciones de la sociedad civil, 12.5% cámaras empresariales, 6% representaciones del colegio de ingenieros civiles de Michoacán, delegado sección Centro Asociación Nacional de Urólogos y Colegios de profesionistas del área de la salud, y 2% sin representación. Aún y cuando se cuenta con la información vertida por los consejeros y exconsejeros, en archivos del propio consejo ciudadano no es posible rescatar la documentación procedencia de los consejeros, se solicitó la información al propio secretariado técnico (ahora dirección general) ello en virtud de que si bien la convocatoria solicita envíen una carta de postulación y de exposición de motivos los integrantes derivados de invitaciones directas, es decir aquellos que son amigos, familiares, funcionarios, no entregan el expediente completo pudiendo ser que no tengan en la realidad ninguna representatividad de ningún sector, aunque sea en el área donde se desenvuelven laboralmente no indica que sean “voceros” o “representantes” de dicho sector.

GRUPO FOCAL

GUÍA PARA LA DISCUSIÓN FUNCIONAMIENTO E INTEGRACIÓN	
Introducción	
El consejo ciudadano de Morelia como un organismo de participación ciudadana formal institucionalizado dentro de la estructura de la administración pública municipal desde 1984, dentro de sus facultades más relevantes del consejo se encuentra el constituirse como órgano auxiliar al ayuntamiento para el análisis de problemas municipales y obtener opiniones profesionales sobre aspectos relevantes, reconociendo que las ciudades dependen de las áreas rurales circundantes.	
Sobre la convocatoria para integrar el consejo ciudadano ¿Qué tan abierta e incluyente es? ¿Cómo fue el proceso de selección?	
¿Quiénes están participando? a) Democratizar el espacio público b) Representación	
El número de reuniones ha aumentado y/o disminuido y por ende los resultados se han modificado?	
¿Cuáles serían los mayores logros de su comisión?	

En el grupo focal se plantea como pregunta generadora ¿Cómo es la convocatoria del consejo? Analizar si están representados quienes tienen que estar para tener representación tanto territorial como sectorial.

Un elemento central para conocer el funcionamiento del consejo es la integración y nombramiento de los integrantes del consejo ciudadano, se requiere conocer si se trata de convocatorias abiertas, es decir si éstas son publicadas en medios masivos que lleguen a conocerse en todo el municipio, o si se trata de convocatorias cerradas, que vayan dirigidas a sectores muy específicos, o aquellas que son discretas u oscuras, es decir se publican pero no todos los ciudadanos del municipio tienen acceso a los medios por ejemplo los digitales.

Para dar respuesta a ello, se puede decir que, si bien las convocatorias han sido públicas, las personas del medio rural no tienen el acceso a estas, no se enteran, lo que las hace *per se* sectorias y excluyentes, también se ha detectado que en el reglamento del 2013 se señalaba que sería el Ayuntamiento Moreliano quienes decidirían sobre cuáles eran los mejores perfiles. Sin embargo la selección que los consejeros corrió a cuenta del secretario técnico (director general) y de un grupo de 3 personas cercanas a él, sin contar con un currículum o exposición de motivos, carta de postulación, para conocer los mejores perfiles, de manera que una vez seleccionados a sus candidatos afines solamente se pasaba la lista al ayuntamiento para que lo palomearan¹⁰⁹, de hecho los integrantes del ayuntamiento (presidentes municipales y regidores entrevistados) señalan que nunca tuvieron a la vista, ni conocieron los candidatos a ocupar la encomienda de consejero¹¹⁰, finalmente se limitaron a aprobar las listas que les fueron remitidas por el secretariado técnico del Consejo Ciudadano.

¹⁰⁹ En la propia página del Consejo Ciudadano el secretario señala que se encuentran revisando a los postulantes para consejeros, se trata de 3 consejeros sobre quienes recayó la responsabilidad de evaluar perfiles, sin que ellos mismos tuvieran legitimidad para realizar tal acto, toda vez que se trataban de 2 consejeros de ingreso reciente y uno con muy baja asistencia a sesiones de su comisión.

¹¹⁰ Entrevistas realizadas a regidores del H. Ayuntamiento de Morelia

Si bien no se cuenta con entrevista a regidores de administraciones desde el 2002 (periodo que se analiza) se presume que ha sido ésta una práctica recurrente sobre la selección de nuevos miembros del CCM, de lo que se desprende que las últimas convocatorias del Consejo ciudadano fueron discrecionales con procedimientos cerrados que propicio un consejo ciudadano excluyente, con poca representación y obedientes. Es decir, los procedimientos no fueron los mejores, ni los más transparentes, lo que no implica que los consejeros no sean personas probas.

Los participantes sugieren revisar la historia, los perfiles y la duración de consejeros. Sobre la convocatoria señalan que la invitación fue directa y se hizo a través de instituciones, en algún momento señalan que ya no hubo convocatoria abierta se les dijo que podrían continuar participando si así lo querían durante otro periodo. Incluso se les indicó que había determinados lugares para su asociación y así se fueron cubriendo los espacios, es patente el deseo de todos los participantes que las convocatorias sean abiertas, transparentes pues señalan que “las convocatorias no son abiertas, ni públicas”. En opinión del grupo focal tanto la convocatoria como el propio proceso de selección “No es ni democrático ni ciudadano. Hay simulación de democracia” y se conformó “un consejo a modo del secretario”, se tiene una “Participación sectorial desequilibrada. Hay sectores bien representados y otros subrepresentados” como es el caso de las tenencias (área rural) y las organizaciones de la sociedad civil.

“En 1985 se reactiva el Consejo Ciudadano, se rehízo porque había un grupo de personas perpetuado”.

“Las propuestas del consejo ciudadano lo culturizan a uno, lo educan. Hay que analizar cómo integrar a todas las Morelias, y que se conozcan”
Fausto Vallejo Figueroa¹¹¹

Sobre el proceso de selección y nombramiento de los consejeros fue “Poco claro el proceso de selección y nombramiento”. En general ha habido poca transparencia en el proceso de integración del consejo, “el proceso de selección es discrecional. Si sigues la línea de quien dirige el Consejo Ciudadano puedes mantener tu lugar,

¹¹¹ Expresidente municipal de Morelia (1993–1995; 2002-2004; 2008-2011).

pero hay poco espacio para opinar distinto” aun y cuando hay una convocatoria no es claro “Quien elige a los consejeros”. Lejos de apegarse a la reglamentación tanto el proceso de la convocatoria como de la selección fue a gusto del secretario técnico “Me llamó el Secretario Técnico un domingo para apoyarlo a calificar quién se queda y quién se va del Consejo Ciudadano, fue una selección arbitraria”. Los participantes señalan que debe estar conformados de “expertos para dar voz a la ciudadanía y proponer asuntos al presidente” al final se ha “convertido en un Consejo de familia pues invitaron a familiares y amigos a participar” asimismo señalan que hay una “alta rotación de las personas lo que “hace que se pierda el hilo conductor de los temas”.

El grupo focal refiere que el proceso de selección e integración debe estar separado de la agenda política del Presidente Municipal en turno, ello podrá favorecer a que el consejo sea más incluyente en la toma de decisiones. Se trata de un proceso unilateral y opaco “nunca supe cuándo entré ni cuándo salí. No se nos informa” “Se ha convertido en una costumbre de mover a algunos consejeros incómodos”. En general coinciden en que “debe ser un proceso claro de selección con bases perfectamente establecidas y un grupo de selección que no sea la autoridad sino en el que participemos los mismo consejeros”.

“Hay muchas tendencias de gobernanza que nos van a obligar a cambiar a esquemas de gobierno distintos, la tendencia de gobierno abierto -del que soy convencido- implica fuertes dosis de participación ciudadana y transparencia”
Benjamín Farfán Reyes ¹¹².

ENTREVISTAS

¿Contó con la información suficiente para decir cuáles eran los perfiles idóneos?
¿Tuvo a la vista el curriculum, exposición de motivos, carta de postulación, etc. de los candidatos?

¹¹² Ex-Regidor del H. Ayuntamiento de Morelia.

El análisis de las entrevistas con el tema referente al funcionamiento e integración del consejo ciudadano nos permitió conocer las opiniones de los participantes, a partir de las siguientes preguntas.

Sobre el tema de Representación, los participantes señalan que no es suficiente, no es conveniente que estén los funcionarios como parte de la estructura del consejo porque “Se requiere libertad de hablar y eso no lo hacen siendo funcionarios” por ello deben quedar excluidos y que es necesario “buscar espacio para que los líderes sociales pertenezcan al consejo ciudadano”, ahora en el consejo directivo los ciudadanos “hemos quedado mayoriteados siendo 164 con representación en 12 coordinadores que toman decisiones y los funcionarios, así no hay manera de sacar acuerdos ciudadanos”, señalan que la participación sectorial esta desequilibrada, “Hay sectores bien representados y otros subrepresentados”, de hecho es evidente la segregación de las tenencias y ong’s “Falta espacio para representar a las tenencias de Morelia. Jefes de tenencia y otros líderes de la comunidad pues no cumplen con los criterios de la convocatoria” “Necesitamos poder sancionar con un reglamento que no sea ambiguo ni optativo”, señalan también que “Hace falta líderes que marquen agenda, que se impongan y que le ayude al consejo de la ciudad a empoderarse, a que tome decisiones, faltan ciudadanos que levanten la mano y la voz, voces que hablen de un proyecto”.

Asimismo, en los entrevistados ante la pregunta sobre el Funcionamiento e integración los entrevistados opinaron que Hay que revisar las convocatorias para tener representantes de los diversos sectores de la sociedad contar con experiencia, son gentes que deben ir a aportar, resaltan la importancia de no ser un consejero de escritorio, es necesarios que cada consejero se meta a su territorio y tengan presencia e influencia y trabajen con la gente para que se integre un parlamento ciudadano, donde se señala que “los intereses colectivos estén encima de los intereses personales”.

Tema interesante es en lo que respecta a la construcción de ciudadanía cuando señala el entrevistado que se tiene la decisión de empoderar a la ciudadanía e

incorporarla a la toma de decisiones, incluso en el tema de presupuestos participativos, cabe mencionar que en la administración saliente fue un tema que se mencionó como un desiderátum pero que, nunca se hicieron propuestas ni acciones tendientes a llevar a cabo dicho tema.

Es necesario que tanto los consejeros como el conjunto de las comisiones tengan una visión general de Morelia que queremos, para que desde la experiencia y formación de cada uno de ellos aporten a la planeación municipal, se integren a los jefes de tenencia, cabildo, colegios de profesionistas, ong's, de empresarios, etc. Porque no todos están representados en el consejo.

Otro asunto interesante y que surgió en diversas ocasiones es el tema de la evaluación “Porque lo que no se mide no se conoce, lo que no se conoce no se corrige” consideran que ha habido deficiencias que deben ser subsanadas y se tienen que hacer evaluaciones en las diferentes comisiones para ver que haya resultados.

“Hay muchas tendencias de gobernanza que nos van a obligar a cambiar a esquemas de gobierno distintos, la tendencia de gobierno abierto del que soy convencido implica fuertes dosis de participación ciudadana y transparencia”
Benjamín Farfán Reyes ¹¹³

El tema de la transparencia es importante señalar que a pesar de haber sido un tema recurrente en diferentes momentos y durante diferentes administraciones, no ha logrado permear al consejo ciudadano, salvo que la información sea solicitada mediante los mecanismos de transparencia, las actas de las sesiones, la página actualizada con información relativa a las reuniones, al directorio, sueldos, staff del consejo no han sido publicados, el consejo ciudadano ha sido omiso de un elemento fundamental en la democracia.

Otra reacción interesante fue cuando se les solicitó la participación para responder la encuesta sobre participación ciudadana y gestión pública municipal, realizada

¹¹³ Ex-Regidor del H. Ayuntamiento de Morelia.

para este trabajo de tesis, se externó por parte de consejeros que “la información de lo que se hace al interior del consejo ciudadano es privada” y a pesar que la Ley de transparencia señala que no se requiere acreditar interés jurídico alguno en asuntos públicos, si se requirió tanto por parte de los consejeros como del secretario técnico conocer las motivaciones de la aplicación de la encuesta¹¹⁴ Falta fomentar la cultura de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en el seno del propio consejo ciudadano.

“La mesa tiene 4 patas, el poder ejecutivo, el poder legislativo, el poder judicial y la más importante la sociedad civil y esa hay que fortalecerla”.
Fernando Rodríguez Herrejón¹¹⁵

En resumen, los instrumentos arrojan que los consejeros consideran importante para el adecuado funcionamiento que la convocatoria e integración del consejo ciudadano sea lo más incluyente posible, se detecta que se ha tratado de convocatorias públicas pero que han dejado fuera a grandes sectores de la sociedad, lejos del interés público (Herring, 1999) por ejemplo las áreas rurales también señalan que han sido dirigidas a sectores muy específicos de la población, y que el propio proceso de selección ha sido opaco y discrecional, lo que no contribuye a la democratización de la gestión pública y a la construcción de gobernanza.

Respecto al funcionamiento es importante la incorporación de la mayoría de los territorios y sectores de Morelia para conocer verdaderamente las demandas de la población y no sea un grupo de élites participativas que pugnen por intereses particularísimos, también se deja al descubierto que no han recibido capacitación en cuanto a temas técnicos e incluso procedimientos para llevar a cabo las reuniones como puede ser la elaboración de actas y el seguimiento de acuerdos, no todos los miembros tienen un perfil profesional o de experiencia adecuado de acorde a la comisión que se desenvuelven lo que hace que funcionen por

¹¹⁴ Correspondiente a la administración del 2015-2018

¹¹⁵ Ex –Regidor H. Ayuntamiento de Morelia

ocurrencias. También se detecta que algunos acuerdos ya fueron revisados con anterioridad y que solamente se realiza la reunión para legitimar.

Tanto en el grupo focal como los entrevistados refieren que es importante hacer una evaluación del trabajo e incidencia del consejo ciudadano para orientar y mejorar y que verdaderamente se incida en la gestión municipal, de manera que permita “conocer de manera objetiva el éxito o fracaso obtenido, que facilite el análisis de cómo la administración municipal está implementando dicha acción” (Herrera, 2011).

6.1.6. Perfil del consejero e incidencia en la gestión pública municipal

En el modelo de democracia participativa y deliberativa pone límites a una democracia liberal representativa -excluyente y elitista- incluyendo a la ciudadanía en los procesos de toma de decisión, con ciudadanos que deliberan y debaten en busca de acuerdos que regulen la vida en común, para ello se requiere por un lado de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana, pero también de ciudadanos democráticos, informados, críticos, propositivos, solidarios.

Para lograr la consolidación de la gobernanza en administraciones post modernas se requiere de una ciudadanía postmoderna con capacidad de influir sobre el sistema político y el marco legal, y se hace necesaria la participación en la toma de decisiones por parte de los miembros de una comunidad (Ochman, 2004).

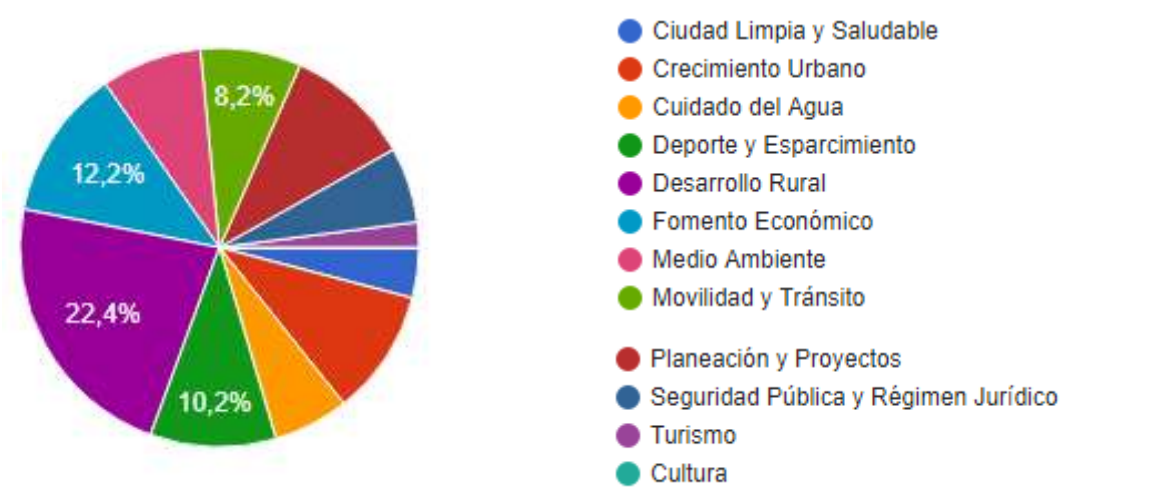
La variable x5 Perfil del consejero tiene una correlación positiva considerable con 0.7478008 con respecto a la variable dependiente (y1) incidencia en la gestión pública municipal, para analizar el perfil de los miembros del consejo ciudadano se les solicito (véase cuadro 36).

Cuadro 36
Elementos considerados para la variable perfil del consejero

PERFIL DEL CONSEJERO	Se solicitó señalar a que comisión pertenecían. Asimismo, señalaran si habían participado anteriormente en otras comisiones	PC-1
	Edad	PC-1
	Tipo de población	PC-2
	Máximo grado de estudios	PC-3
	¿Colabora en otros órganos de participación ciudadana?	PC-4

En la encuesta se encuentran representadas el total de comisiones, asimismo fue respondida tanto por consejeros en activo como por ex – consejeros, lo que nos permite una valoración más amplia del consejo en general (véase gráfica 15).

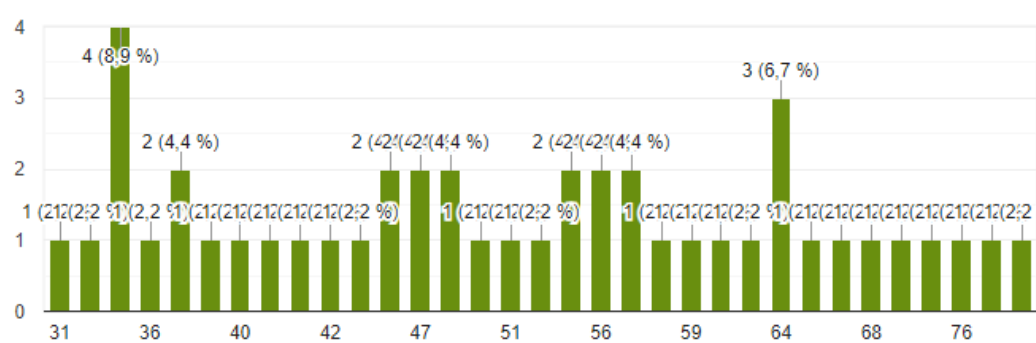
Gráfica 15
Representación de comisiones en la encuesta



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Participación Ciudadana y Gestión Pública Municipal.

La edad promedio de los encuestados es de 59 años (véase gráfica 16).

Gráfica 16
Edades de los consejeros



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Participación Ciudadana y Gestión Pública Municipal.

Todos los encuestados refieren contar con domicilios cuyos códigos postales se encuentran en la zona urbana de Morelia, lo que indica que las tenencias del municipio, es decir las áreas rurales siguen siendo las grandes ausentes en los procesos de gobierno. Esto debido sin duda al actual modelo de desarrollo ha llevado a ampliar las profundas inequidades entre los ámbitos urbanos y rurales, y

la ciudad de Morelia no ha sido la excepción. Morelia se encuentra localizado en el Estado de Michoacán de Ocampo, en la región centro occidente de México, es la cabecera municipal y cuenta con una extensión territorial aproximadamente de 1184.8 Km², el índice de urbanización es del 87.8%. En el aspecto demográfico de acuerdo con el censo del INEGI de 2015 Morelia es una ciudad intermedia¹¹⁶ con 784,776 habitantes de los cuales 412,418 son mujeres y 372,358 son hombres, cuyos índices sobre agua entubada es de 0.9505, drenaje 0.9644, electricidad 0.9942, desarrollo humano con servicios 0.8846 representan indicadores altos.

Asimismo, en cuanto a la calidad de vida el municipio tiene un grado de marginación está señalado como muy bajo. En lo referente a las tendencias de la gobernanza en este tipo de ciudades se señala que se percibe un “debilitamiento de la gobernanza urbana por falta de capacidades técnicas, organizativas, de información y sobre todo de recursos para enfrentar la acelerada urbanización”.

En el rubro productivo Morelia se caracteriza por su especialización en las ramas económicas de servicios de esparcimiento, culturales y deportivos básicamente. En lo que respecta a la población económicamente activa (PEA) por sector existe una concentración en el sector terciario con 76.7%, el sector secundario con 19% de la población en edad de trabajar y, por último, las actividades primarias sólo ocupan el 3.4% de la PEA municipal.

En el 2017 Morelia ocupó el lugar 66 de 230 municipios con mayor índice de violencia a nivel nacional, donde las lesiones dolosas, el robo con violencia y homicidios son las incidencias más recurrentes.

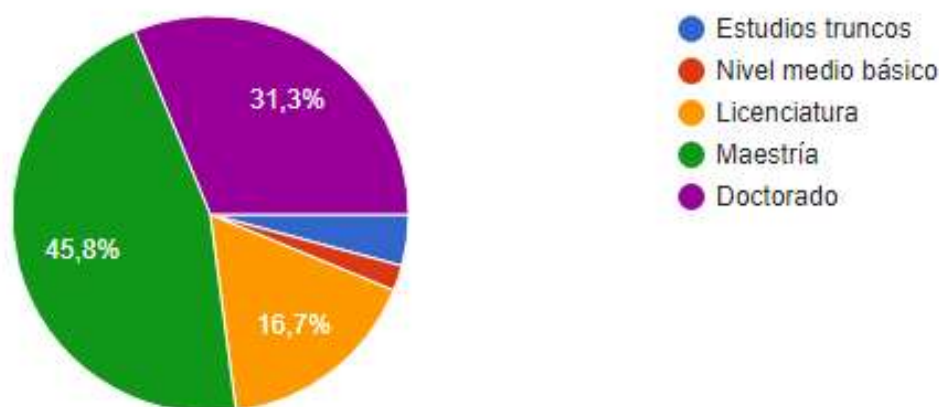
En cuanto a materia ambiental, el municipio tiene problemas debido a la urbanización dispersa y descontrolada, que ha afectado los recursos forestales y las áreas con capacidad agrológica.

¹¹⁶ De acuerdo con proyección del Sistema Urbano Nacional (SUN) 2010-2030 (CONAPO) la jerarquización de las ciudades que corresponden al mismo nivel que Morelia se encuentran en ciudades intermedias que van de 500 mil a 1 millón de habitantes.

Por lo anterior, de acuerdo con la ONU-Hábitat¹¹⁷, el empleo de baja remuneración, el crecimiento económico, la expansión urbana y habitacional, los altos niveles de inseguridad y el impacto de estos factores en las condiciones ambientales, destacan como los principales elementos contextuales que deben considerarse para entender la situación del municipio de Morelia.

Sobre el máximo grado de estudios, 45.8% refieren tener estudios de maestría, 31.3% estudios de doctorado, 16.7% estudios de licenciatura y el 6% refiere tener estudios truncos y de nivel medio superior (véase gráfica 17). Considerando que dentro de los mecanismos participativos el relativo a la información es un elemento que se considera importante para la legitimidad de las decisiones que se toman al interior del consejo, por lo que el nivel de formación profesional de los consejeros 93.8% es alto, lo que fortalece la visión de que las políticas públicas tienen componentes de complejidad científico-técnica, que en este caso se vería incluido en las propuestas y recomendaciones que son elaboradas por el consejo ciudadano hacia la autoridad municipal.

Gráfica 17
Máximo grado de estudios

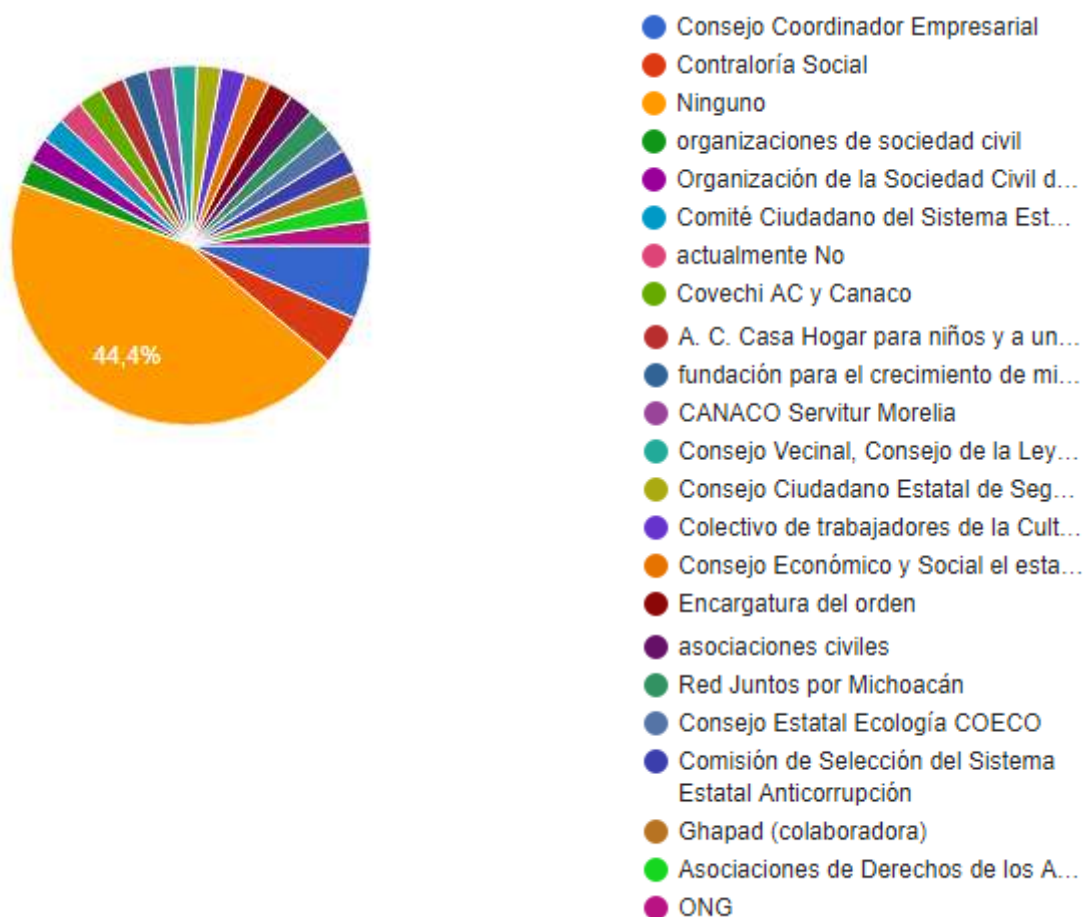


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Participación Ciudadana y Gestión Pública Municipal.

¹¹⁷ <http://www.onuhabitat.org.mx/index.php/indice-de-las-ciudades-prosperas-cpi-mexico-2018>

A la pregunta sobre si colabora en otros órganos de participación ciudadana, se hace patente que el 55.6% también participan en otros espacios ciudadanos (véase gráfica 18), es decir son personas activas en la sociedad quienes gustan de interactuar en la esfera pública tanto en el ámbito empresarial, como en sociedad civil –de un amplio espectro: casa hogar, medio ambiente, derecho de los animales, voluntariado, consejos vecinales, redes ciudadanas, etc.

Gráfica 18
Participación ciudadana en otros órganos



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Participación Ciudadana y Gestión Pública Municipal.

GRUPO FOCAL

GUÍA PARA LA DISCUSIÓN PERFIL DEL CONSEJERO
Introducción Un gobierno municipal fortalecido genera una democracia local, para que exista esta democracia es requisito contar con una ciudadanía educada y consciente políticamente.
¿Cuáles serían las características idóneas de un Consejero Ciudadano? • Edad • Experiencia • Formación profesional • Papel

En el Grupo focal a la pregunta sobre ¿Cuál debe ser el perfil idóneo de los consejeros ciudadanos? ¿Qué experiencia se requiere? ¿Qué edad es la más conveniente que debe tener un consejero?

El grupo focal considera que es importante la formación profesional que debe tener un consejero ciudadano, pero eso no es suficiente, consideran que es muy necesario “Tomar en cuenta también la experiencia, no sólo académica pues hay quienes tienen experiencia en la academia, pero no en la vida. Se requiere madurez para dar consejos”, refieren que había consejeros con mucha experiencia de quienes “era un placer escuchar y aprender de ellos”.

Si bien a diferencia de los inicios del Consejo ciudadano, donde eran más bien charlas de café -que, aunque muy interesantes no estaban constituidos formalmente- ahora “se perdió ese carácter de aconsejar que tenía en los 60s 70s, se perdió en 1984 cuando se constituyó el Consejo de la Ciudad”.

Señalan que “el perfil tiene que ver con edad, experiencia de vida y profesional, tiempo de desarrollo probado, y también el valor curricular de los aspirantes” “los

consejeros también deben ser autónomos para opinar y hablar sobre lo que pasa a su alrededor”.

El tema edad “no debe ser discriminatorio, pero jovencitos no pueden suplir a grandes voces de consejeros” la propuesta es que la edad vaya a partir de los 28 años ¹¹⁸ y otra propuesta es que sea edad mínima de 35 años¹¹⁹. Asimismo, los participantes insisten en varias ocasiones la importancia de contar con una entrevista previa para conocer la motivación sobre la participación como consejero, y consideran que los consejeros no deben tener miedo a la crítica ni a opinar ni a debatir.

Las características en orden de mayor frecuencia fueron:

1. Representación
2. Voluntad participativa de colaboración
3. Interés común en asuntos de la ciudad (tener una visión compartida, ordenación y planeación).
4. Capacidad de aportar
5. Liderazgo
6. Experiencia profesional o expertos demostrados en la materia
7. Disponibilidad de tiempo
8. Sin línea de gobierno o partido, etc.
9. Honestidad, Solidaridad
10. Ser incluyente
11. La edad no debe ser impedimento, pero si debe ser una persona con madurez

ENTREVISTAS

El análisis de las entrevistas con el tema referente al perfil del consejero ciudadano nos permitió conocer las opiniones de los participantes, a partir de las siguientes preguntas.

¿Cuál sería el perfil idóneo de un consejero ciudadano?

¹¹⁸ Similar a la edad para participar en un cargo de elección popular

¹¹⁹ Edad similar a la que se solicita para ser presidente de la república

Los participantes respondieron en orden de mayor frecuencia lo siguiente:

1. Representación de algún sector -de estructura sociales, tenencias- y que sea demostrable su elección.
2. Ser ciudadanos comprometidos que quieran participar y que tengan “amor a la ciudad”.
3. Disposición de transmitir sus conocimientos en beneficio de Morelia.
4. Gente que aporte (la sabiduría la da el tiempo y la experiencia).
5. Debe ser incluyente, no hay que hacer grupos de élites (Hay que escuchar al pueblo, a los representantes de colonias, del medio rural, de las disciplinas, arte cultura, medio ambiente, salud).
6. Debe tener una visión integral y no estar enfocado a una sola área.
7. Tener la encomienda solamente por 3 años.
8. Realmente debe venir del ámbito ciudadano -de ningún partido, ni funcionario, ni familiar-
9. Cargo honorífico que no busquen lucrar con sus conocimientos.
10. Personas de probado compromiso social y vocación de servicio durante varios años.
11. Expertos en las áreas que les toca.
12. La edad debe estar ligada a su preparación (carrera concluida, buenas calificaciones, que participen en la comunidad, mayores de 28 años).
13. Que le dediquen tiempo a la ciudad.
14. Llegar por el deseo real de querer participar.
15. Un claro esquema de selección.
16. Ser Moreliano o haber radicado al menos 5 años en Morelia.
17. Valores y solvencia moral.
18. Evitar las invitaciones de cuates.

También los entrevistados señalan que el consejero mismo tiene un reto que es “Ser consejero empoderado con decisión y con capacidad de generar agenda conforme

a sus criterios, objetivos y visión de la ciudad”, hasta la fecha se ha visualizado un consejo pasivo y se requiere de ciudadanos que exijan al gobierno que sea eficiente.

“La participación ciudadana en un gobierno es fundamental cuando se deja ejercer libremente pero siempre guardando el justo equilibrio y marcando temáticas muy claras y estableciendo límites de actuación siempre apegándose a las leyes”
Salvador Abud Miravent ¹²⁰

En resumen, en la encuesta participaron miembros de todas las comisiones del consejo ciudadano, algunos como consejeros en activo y otros como ex-consejeros, tienen un alto nivel educativo con estudios de posgrado, más de la mitad también participan en otros espacios ciudadanos ya sea desde el ámbito empresarial, diferentes áreas de la sociedad civil, voluntariado, colegios de profesionistas, etc. Lo que nos permite conocer que se trata de personas participativas.

Los encuestados, así como los participantes en el grupo focal y en las entrevistas radican en la zona urbana del municipio de Morelia, lo que les brinda una visión parcial de la problemática del municipio de Morelia. El reto sigue siendo insertar al ciudadano “de a pie”, al que no está organizado, pues siguen siendo los excluidos en este órgano de participación ciudadana, sigue siendo el desafío “la construcción de una nueva institucionalidad democrática: Crear canales de comunicación permanentes e interactivos entre ciudadanos, el gobierno y las propias entidades representativas” (Texeira, citado por Canto, 2012).

En orden de importancia los participantes del grupo focal señalan que los consejeros deben ser verdaderamente representativos y contar con un perfil orientado a voluntad participativa de colaboración y un interés común en asuntos de la ciudad, que tengan capacidad de aportar y que tengan un liderazgo comprobado. La experiencia profesional o expertos en la materia, así como una verdadera disponibilidad de tiempo son altamente deseables para contar con perfiles

¹²⁰ Ex-Presidente Municipal de Morelia (2015).

verdaderamente ciudadanos que no tengan línea de gobierno ni de partidos políticos.

“Yo les dije que cuando se haga la propuesta del PAI deben estar los expertos en temas de la ciudad para pedir opinión. El consejo ciudadano es ahora una paramunicipal más ... ese consejo está condenado al fracaso”.

Jorge Tinoco Ortiz ¹²¹

Por otro lado, los entrevistados coinciden tanto con los encuestados y el grupo focal que los consejeros deben tener una representación de algún sector -de estructura sociales, tenencias- y que sea demostrable su elección, que sean ciudadanos comprometidos que quieran participar y que tengan “amor a la ciudad” con la disposición de transmitir sus conocimientos en beneficio de Morelia que aporte con tiempo y la experiencia. Debe tener una visión integral, que provenga del ámbito ciudadano -de ningún partido, ni funcionario, ni familiar- y que siempre sea un cargo honorífico que no busquen lucrar con sus conocimientos, señalan que no desean que se formen grupos de élite.

¹²¹ Ex-Regidor del H. Ayuntamiento de Morelia.

6.1.7. Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas

Un comentario aparte merece el tema del Acceso a la Información, la transparencia y la rendición de cuentas en este capitulo, puesto que un Estado democrático será aquel que fomenta la participación de la ciudadanía en la fiscalización, el control, la rendición de cuentas y toma de decisiones de la ciudadanía en todas las esferas de la vida pública y así la ciudadanía se convierte en un elemento decisivo para el correcto ejercicio del poder público y la consolidación de la gobernanza. En una sociedad democrática se espera la participación informada de sus miembros y la confrontación de ideas sobre las cuestiones públicas en comunidad, lo que lleva a someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio de la sociedad, de esta manera los gobernantes tienen el deber de ser transparentes en cuanto a la explicación de sus acciones y rendir cuentas sobre sus decisiones.

Partiendo de ello se considera que deben existir tres factores para un verdadero Estado democrático, como se señaló anteriormente: la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas, al final todas ellas nos remiten a que desde las propias autoridades se deben construir las condiciones para que la ciudadanía se involucre de manera plena en todos los aspectos de la vida en sociedad y también a que la propia ciudadanía se vuelva corresponsable en la construcción de un Estado democrático, es decir no basta con la construcción de instituciones para consolidar una cultura democrática “el funcionamiento adecuado de una democracia no depende de que existan solamente instituciones apropiadas y los mecanismos procedimentales y de que éstos se reproduzcan de manera estable, sino también de un conjunto más o menos compartido de valores, ideas, creencias y sobre todo prácticas políticas” se requiere de ciudadanos comprometidos con sus derechos (Diamond citado por Pansters, 2002).

En este contexto cabe señalar que la información requerida para la aplicación de los instrumentos metodológicos tuvo altibajos, en primer lugar, puesto que desde la propia secretaría técnica del consejo se inhibió que los consejeros vertieran sus

opiniones respondiendo la encuesta. Por otro lado, se solicitó información para efecto de monitorear a modo de ejemplo una de las comisiones, puesto que el derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezca en las disposiciones legales aplicables.

De la información requerida alguna es considerada como obligación de ser difundida como es el caso del curriculum vitae del coordinador de la comisión de Desarrollo Rural, que si bien no se trata de un servidor público si es un miembro de los sujetos obligados es decir el Consejo Ciudadano de Morelia al ser un órgano auxiliar del gobierno del municipio de Morelia tiene la obligación de transparentar sus actos y el coordinador es un miembro del propio sujeto obligado, también en este supuesto se encuentran los indicadores relaciones con temas de interés público o trascendencia social confirme a sus funciones, de igual manera lo relativo a los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados ¹²².

De la información solicitada por medio de la Plataforma nacional de transparencia se asignaron los folios 00333819, 00333719, 00333619 y 00333519 (véase cuadro 37) como señalaba anteriormente la información solicitada cae en la información que no encuentra en ningún supuesto de información personal, o que sea considerada como secreta, por lo que se solicitó un recurso de revisión ante el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán, para lo cual se aceptaron recursos de revisión para cada una de las solicitudes de información (véase anexo 9).

¹²² Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Capítulo II. De las obligaciones de transparencia comunes, artículo 70.

Cuadro 37
Solicitud de Información vía la Plataforma Nacional de Transparencia

Folio	Detalle de la solicitud	Recurso de revisión interpuesto ante el IMAIP y admitido por el mismo instituto
00333819	Atentamente solicito se me informe sobre la Comisión de Desarrollo Rural del Consejo Ciudadano de Morelia lo siguiente: a) Informe Anual Resultados del 2016, 2017 y 2018 b) Plan Anual de trabajo 2019 c) Avance en el cumplimiento de la Agenda común I en materia de Desarrollo Rural d) Avance en el cumplimiento de la Agenda común II en materia de Desarrollo Rural d) Curriculum vitae del coordinador Servando González Hernández e) Remita copia la exposición de motivos para su ingreso al Consejo Ciudadano f) Remita copia de la carta de postulación para su ingreso al consejo Ciudadano.	IMAIP/REVISIÓN/0409/2019
00333719	Informe de cumplimiento de metas de la agenda común I y II de la comisión de desarrollo rural del Consejo Ciudadano de Morelia	IMAIP/REVISIÓN/0410/2019
00333619	Remita informes anuales, semestrales o mensuales de la comisión de Desarrollo Rural del Consejo ciudadano de Morelia de los años 2016, 2017, 2018	IMAIP/REVISIÓN/0411/2019
00333519	Copias simples de las actas / minutas de las reuniones de la comisión de desarrollo rural del consejo ciudadano de Morelia de los años 2016, 2017, 2018 y al mes de marzo del 2019	IMAIP/REVISIÓN/0412/2019

De lo anterior se desprende que el CCM es un organismo que de manera deliberada cae en la opacidad, que no brinda la información que es considerada pública puesto que ejercen un recurso público y tienen la obligación de publicitar sus actos, así mismo es un organismo que no rinde cuentas, situación que no contribuye a la gobernanza. Una administración pública será transparente al permitir el acceso de información sobre su funcionamiento, así como lo referente a la administración de recursos humanos, materiales y financieros a cualquier ciudadano interesado y

permite beneficiarse de los diversos servicios o prestaciones públicas, la transparencia en la información contribuye a mejorar el desempeño de los gobiernos y a inhibir actos de corrupción, sin embargo en la práctica se requieren de una ciudadanía exigente que pueda acceder a la misma y ejercer su derecho a informarse sobre cualquier tema.

Se puede afirmar que la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas son dimensiones de la calidad de la democracia, así como un medio para construir ciudadanía y gobernanza, estos indicadores permiten al ciudadano controlar la gestión pública.

El paradigma desarrollista actual confrontado ahora por modelos alternativos al desarrollo desde América Latina, han puesto en la mesa del debate una nueva gestión -que incorpora la ciudadanía, gobiernos, empresas- que permite desde los actores locales generar proyectos que aporten soluciones mediante su participación en la gestión pública que contribuya a la consolidación de gobernanza en el marco de construir un desarrollo que sea económico, ambiental, social, cultural, política y éticamente sustentable.

La gobernanza como un nuevo modo de relación Estado-sociedad, implica la participación ciudadana en la gestión pública, ello requiere un empoderamiento de la ciudadanía y una resignificación del gobierno para generar sinergias para definir de manera conjunta y bajo consenso las prioridades de la agenda pública.

La participación ciudadana tanto derecho activo exigible al Estado y también como responsabilidad cívica apuesta a la gestión desde los actores -a través de la participación de una ciudadanía responsable, crítica, ética y solidaria que ponga al centro la defensa de la vida en todas sus formas- de ahí que la incorporación de nuevos actores en la gestión pública genera mayor credibilidad y confianza de la ciudadanía en sus gobiernos, democratizando la gestión pública al incluir la corresponsabilidad de la ciudadanía en la construcción de la vida en común en el espacio público donde no existan ciudadanos excluidos de las decisiones para que sean un verdadero espacio de todos y para todos.

La participación ciudadana en la gestión pública conlleva la construcción de las políticas desde una sociedad democrática, es decir, con la incidencia de los ciudadanos mediante distintas formas de movilización en la atención de asuntos de la esfera pública y por el bien común, fortalece las políticas públicas y sus derechos ciudadanos. Empodera a los ciudadanos como miembros de sus comunidades contribuyendo a mejorar la calidad de vida de la población, fortalece el ejercicio

ciudadano de expresión y defensa de sus intereses y fomenta una cultura de corresponsabilidad del ejercicio público, de mantenerse informados, de cooperar y ser tolerantes con otras formas de pensamiento y para ello se requiere construir un espacio público que facilite y promueva la construcción de procesos participativos de consulta y de sociedades democráticas, participativas – deliberativas, el espacio público pierde todo sentido cuando se convierte en un espacio de exclusión, de individualismo y de reproducción de las desigualdades sociales.

Los municipios son espacios decisivos en la consolidación de prácticas democráticas y la construcción de gobernanza, puesto que un gobierno municipal fortalecido genera una democracia local, para que esto suceda se requiere de una ciudadanía informada, educada y consciente políticamente en igualdad de condiciones (económicas y sociales) que facilite la participación política de todos.

La democracia participativa amplía la esfera de lo político a través de la participación ciudadana y de la deliberación en espacios públicos como los Consejos Ciudadanos que facilita y promueve la participación de la ciudadanía en la arena pública empoderando al ciudadano, la intervención de la sociedad en las decisiones de todas las esferas de la vida pública garantiza la igualdad de condiciones entre ciudadanos al influir de manera directa sobre el contenido de las decisiones políticas.

El Consejo Ciudadano de Morelia a lo largo de su trayectoria de 35 años ha logrado transitar en diferente medida y a diferentes ritmos a ser un órgano de participación ciudadana cuyas propuestas logran incidir en la gestión pública municipal y coadyuvar con la autoridad municipal para el ejercicio eficiente de sus atribuciones y para mejorar la calidad de vida de la sociedad moreliana, si bien aún falta un trecho por recorrer se advierte que el CCM cuenta con integrantes que aún a contracorriente generan sinergia entre consejeros y entre la propia autoridad municipal, lo que incide en el desarrollo sustentable y la gobernanza.

La voluntad política es una dimensión fundamental en la consolidación de la gobernanza, resulta imprescindible para el logro de los procesos democráticos y de toma de decisiones, es la actitud abierta hacia el interés de incorporar la participación ciudadana y lograr una incidencia en la gestión pública. De la misma manera que se requiere de voluntad política del presidente municipal es necesario que exista un funcionariado y personal operativo que cuenten con el perfil idóneo y acorde al puesto, así como con ética profesional para implementar los acuerdos de una agenda política construida de manera conjunta con los diversos sectores, ello favorecería su elaboración y su implementación.

Se requiere de un marco jurídico dirigido a construir gobernanza, puesto que toda comunidad social necesita un sistema de normas jurídicas que tutele su actuación, sus funciones y sus límites, que garantice una convivencia correcta entre los individuos en una sociedad privilegiando siempre el interés público sobre el particular. De la misma manera que en una sociedad democrática se espera la participación informada de sus miembros y la confrontación de ideas sobre las cuestiones públicas en comunidad, lo que lleva a someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio de la sociedad, de esta manera la transparencia y la rendición de cuentas de los gobernantes son pilar de la gobernanza.

Como se hizo referencia en la introducción, el objetivo general de la presente investigación ha sido identificar el grado en que contribuye el Consejo Ciudadano de Morelia en la gestión pública municipal para consolidar la gobernanza. Partiendo de la interrogante ¿Cuáles son los aspectos que han dificultado que el Consejo Ciudadano de Morelia CCM incida de manera significativa en la gestión pública municipal y se consolide la gobernanza?

Se codifican y determinan las correlaciones entre las variables orientada a conocer el grado de incidencia del Consejo Ciudadano en la gestión pública municipal, a través del Coeficiente de correlación de Pearson que permite analizar las relaciones que tienen las variables independientes en la presente investigación son:

Representatividad territorial y sectorial, Marco jurídico, Voluntad política, Funcionamiento e integración del Consejo ciudadano y el perfil y experiencia del consejero, con la variable dependiente Incidencia en la gestión pública municipal, observando que las variables tienen una correlación positiva considerable entre ellas de un 0.71374136. De manera que se comprueba la hipótesis general de la investigación.

- Representación Territorial y Sectorial

La variable x1 Representatividad territorial y sectorial presenta una correlación positiva alta de 0.8158097 con respecto a la variable dependiente incidencia en la gestión pública municipal (y1), una de las deficiencias en la construcción de gobernanza está relacionada con la falta de representatividad en los mecanismos de participación ciudadana.

Consolidar el espacio público y las capacidades asociadas a la gobernanza requiere de la democratización del espacio público y de la toma de decisiones, así los mecanismos formales de interlocución y diálogo con la ciudadanía delimitados en un territorio deben tener una visión representativa territorial y sectorial como un mecanismo de democracia y gobernanza, pues es esta variable el elemento que legitima las decisiones que se toman para atender las demandas ciudadanas incidiendo en los procesos de desarrollo sustentable desde el ámbito municipal.

- Marco Jurídico

La variable x2 Marco jurídico presenta una correlación positiva considerable con un 0.7066989, respecto a la variable dependiente (y1), el marco jurídico resulta fundamental ya que es el marco de actuación de toda institución pública, así como el caso de la participación ciudadana a través de mecanismos institucionales en la toma de decisiones, contar con un marco jurídico fuerte permite incidir en la gestión municipal.

El Marco jurídico debe ser un instrumento que fomente la capacidad real de incidencia en las decisiones de cabildo y de los procesos de gobierno municipales, que regule la vida orgánica propia e independiente del Consejo ciudadano.

- **Voluntad Política**

Respecto a la variable x3 Voluntad Política su correlación también es positiva alta con 0.8208405 con respecto a la variable dependiente (y1), debe existir el interés político por parte de los tomadores de decisiones para que se logren consolidar procesos democráticos en la toma de decisiones -en el mismo sentido que se requiere de un marco jurídico adecuado para poder llevarlo a cabo- y que las decisiones sean legitimadas por la ciudadanía.

La actitud abierta hacia el interés por lograr consolidar procesos democráticos en la toma de decisiones requiere de sensibilidad para instrumentar acciones en consenso por parte del gobierno y de la propia ciudadanía, así como la falta de cohesión que impide que tanto los esfuerzos colaborativos como la atención a los problemas ciudadanos debiliten la gobernanza, es decir ante una baja cohesión habrá una baja gobernanza. Otro asunto que impacta es la existencia de conflictos de intereses al interior del consejo ciudadano y que las decisiones de llevar a cabo las propuestas dependen exclusivamente del presidente municipal.

También es importante señalar que a la par de la voluntad política se requiere de un funcionariado y personal operativo que cuenten con el perfil idóneo y acorde al puesto, esta situación también representa un signo de inestabilidad en los proyectos municipales a largo plazo con ética profesional para implementar los acuerdos.

- **Funcionamiento e Integración del Consejo Ciudadano**

En relación con la variable x4 Funcionamiento e integración del consejo ciudadano la correlación es positiva alta con 0.7994715 con respecto a la variable dependiente (y1), para el adecuado funcionamiento es preciso que la convocatoria e integración del consejo ciudadano sea lo más incluyente posible para que se refleje el verdadero interés público.

También es importante la capacitación en cuanto a temas técnicos e incluso procedimientos, y que los miembros de las diferentes comisiones cuenten con un perfil profesional o de experiencia acorde a la comisión a la que pertenecen para no funcionar por ocurrencias. Por ello, los instrumentos señalan la importancia de la evaluación del trabajo e incidencia del consejo ciudadano para orientar y mejorar y que verdaderamente se incida en la gestión municipal.

- Perfil del consejero

La variable x5 Perfil del consejero tiene una correlación positiva considerable con 0.7478008 con respecto a la variable dependiente (y1) incidencia en la gestión pública municipal, el modelo de democracia participativa y deliberativa incorpora a la ciudadanía en los procesos de toma de decisión, con ciudadanos que deliberan y debaten en busca de acuerdos que regulen la vida en común, para ello se requiere por un lado de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana, pero también de ciudadanos democráticos, informados, críticos, propositivos y solidarios, que influyan en su comunidad y cuyo compromiso verdaderamente abone a la consolidación de la gobernanza.

- Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas

Un comentario aparte merece el tema del Acceso a la Información, la transparencia y la rendición de cuentas, ello en virtud de que en un Estado democrático se fomenta la participación de la ciudadanía en todas las esferas de la vida pública, es desde el mismo Estado que se deben construir las

condiciones para que la ciudadanía se involucre y se vuelva corresponsable en la construcción de un Estado democrático y de esta manera la ciudadanía se convierta en un elemento decisivo para el correcto ejercicio del poder público y la consolidación de la gobernanza.

El presente trabajo de investigación genera algunas reflexiones sobre futuras investigaciones;

En primer lugar, en la revisión de las variables -que se han ido construyendo producto de la propia investigación- quedan pendientes de analizar algunas variables que inciden en la construcción de gobernanza a nivel local, como es el caso de la transparencia y la rendición de cuentas.

Otro punto para reflexión, por tanto, debería dedicarse a la construcción de indicadores sobre gobernanza desde el ámbito municipal, que faciliten una medición puntual sobre los avances en dicha materia que sean objetivos y comparables.

Otra reflexión radica en el reto que representan los consejos ciudadanos para avanzar de una democracia representativa hacia un modelo de democracia participativa-deliberativa y la apuesta para fortalecerse como consejo y contribuir al desarrollo sustentable.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Referente a la Integración de los consejeros del Grupo B, del Consejo Ciudadano de Morelia. Morelia, Michoacán. Tomo CLXVIII, No. 93. Publicado en el periódico oficial del 01 de enero de 2018.
- AGUILA, R. J. A. (1997) *Manual de Ciencia Política*. Madrid: editorial Trotta.
- AGUILAR RIVERA, J. A. (2014). *Grandes expectativas: la democracia mexicana y sus descontentos*. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 59(222), 19-50. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182014000300002&lng=es&tlng=es
- AGUILAR, LUIS F. (2007). *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, octubre-sin mes, 5-32.
- AGUILAR, LUIS F. (2015). *Gobierno y Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica
- AGUILAR, LUIS F; (compilador). (2010) *Introducción en: Política Pública* (17-60). México: Siglo XXI.
- ALBERICH, T. (1999). *Gestión Pública, Participación Ciudadana y Desarrollo Local*. Política y Sociedad, 31, 163-174.
- ALZATE ZULUAGA, M., & ROMO MORALES, G. (2017). *La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa*. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, XV (26), 13-35.
- ANCHUSTEGUI, E. (2013) *Economía, Democracia y valores en un mundo global*. Ed. Plaza y Valdés
- ANCHUSTEGUI, E. (2013) *La convivencia Social y el Neoliberalismo, en Economía, Democracia y Valores en un Mundo Global*. Madrid, España. Plaza y Valdés.
- ARELLANO, D., & CABRERO, E. (2005). *La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público*. Gestión y Política Pública, XIV (3), 599-618.
- ARELLANO, CABRERO, E., MONTIEL, MÁRQUEZ. (2014). *Gobierno y Administración Pública Municipal. En Gobiernos Locales* (139-202). México, D.F.: Siglo XXI.
- ARZALUZ SOLANO, S. (2013). *La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos*. Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local. Gestión y Política Pública, XXII (1), 161-202.
- BAÑO, E. (1998) *Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales en una Ciudadanía que Crece*, FLACSO, Chile. P.15-37

- BOBBIO, N. (1986), *El futuro de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- BORON, A. (2003). Capítulo VIII *Estadolatría y Teorías “Estadocéntricas”:* *Notas Sobre Algunos Análisis del Estado en el Capitalismo Contemporáneo*. En Estado, capitalismo y democracia en América Latina (263-289). Buenos, Aires. Argentina: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- CABRERO, E. (coord.) (1998), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa
- CABRERO, E. (1999) *Gerencia Pública Municipal, Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales*. México: CIDE
- Cámara de Senadores (1983) Exposición de Motivos de la Reforma al Artículo 115 https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/101%20-%202003%20FEB%201983.pdf
- CAMOU, A. (2015) *Gobernabilidad y Democracia*. México: Instituto Nacional Electoral.
- CANTO, M. (2012). *Participación Ciudadana en las Políticas Públicas*. México: Siglo XXI. Biblioteca Básica de la Administración Pública.
- CANTÚ, J. (2018). La crisis de las democracias latinoamericanas. junio 2019, de Revista Proceso Sitio web: <https://www.proceso.com.mx/560985/la-crisis-de-las-democracias-latinoamericanas>
- CANTO, R. (2010) *Políticas públicas. más allá del pluralismo y la participación ciudadana*. En: Políticas Públicas (151-175). México: Siglo XXI. Gestión y política pública. Vol. IX, No. II. En: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IX_No.II_2dosem/CSR_Vol.9_No.II_2sem.pdf
- CAPRA, F. (1998) *La Trama de la Vida*. Ed. Anagrama.
- CARMENATI, M. (2016). *La concepción de espacio público antes y después del cambio de paradigma: desobediencia civil y racionalidad en el “segundo” Habermas*. *Comunicación*, 0(34), 39-54. Recuperado de <https://revistas.upb.edu.co/index.php/comunicacion/article/view/6769/6196>
- CARTA IBEROAMERICANA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA, publicado en *Reforma y Democracia*, revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), núm. 45, octubre de 2009, México.
- CASAS-ZAMORA, K. (2019). Transforming our world requires reinvesting our efforts in SDG16+. junio del 2019, de IDEA International Institute for Democracy and Electoral Assistance Sitio web: <https://www.idea.int/news->

media/news/transforming-our-world-requires-reinvesting-our-efforts-sdg16?ct=t()&mc_cid=034a3f3c70&mc_eid=8c0564da66

- CEPAL. (2014). Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe Chile:
CEPAL.https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37223/1/S1420739_es.pdf
- CHAUCA, P. & LÓPEZ, R. (2008). *Nueva Gestión Pública Municipal en la Perspectiva del Desarrollo Local: Experiencia en el Municipio de Zamora, Michoacán*. En Desarrollo Local en Michoacán. Propuestas teóricas, estrategias y experiencias (207-222). Morelia, Michoacán: UMSNH Coordinación de la Investigación Científica.
- CHEVALLIER, J. (2011). *El Estado Posmoderno*. (Traducción de Oswaldo Pérez), Universidad Externado de Colombia.
- CONSTANZA, R., CUMBERLAND, DALY, GOODLAND & NORGAARD (1999) Una Introducción a la Economía Ecológica, CECSA, México.
- CAPORAL, F. R., Y J. A. COSTABEBER. 2002. Agroecología: enfoque científico e estratégico. Agroecología Desarrollo Rural. Sustentable. <http://coral.ufsm.br/desenvolvimentorural/textos/31.pdf>
- CUNILL, N. (1991) Participación Ciudadana, Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos, CLAD, Venezuela.
- DAGNINO, E. OLVERA, A., PANFICHI, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática en américa latina*. 12 de mayo de 2019, de Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) Sitio web:
<https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/olveradisputa.pdf>
- DAHL, R. (1998) *La Democracia: Una Guía Para Los Ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus.
- DAHL, R. (s/f) Capítulo IV ¿Qué Es La Democracia? <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/dahl.pdf>
- DIAZ, A. (2014) *Gobiernos Locales*, BBAPdf, Siglo XXI
- DOGER, E. (2013) *Gobierno Municipal*, México. M.A. Porrúa
- DOMÍNGUEZ, M. & A. DÁVILA (2008). *La práctica conversacional del grupo de discusión: Jóvenes, ciudadanía y nuevos derechos*. En Estrategias y prácticas cualitativas de investigación social. (97-124). España: Prentice Hall.
- DUSSEL, E. (2006), *20 Tesis De Política*, México: Siglo XXI.
- FINKEL, L., P. PARRA & A. BAER. (2008). *Entrevista abierta en investigación social: Trayectorias profesionales de ex deportistas de élite*. En Estrategias y prácticas cualitativas de investigación social. (127-152). España: Prentice Hall.
- FOLADORI, G. Y N. PIERRI (Coord.) (2005),

- ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura, ISBN 970-701-610-8.
- FONT, JOAN. (2004). *Participación Ciudadana y Decisiones Públicas: Conceptos, Experiencias y Metodologías*. En Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el ámbito local (23-42). México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- FONT, JOAN; ISMAEL BLANCO; RICARD GOMÀ; MARINA JARQUE (2012). *Mecanismos de participación ciudadana. En Participación ciudadana en las políticas públicas* (56-104). México: Siglo XXI.
- FORESTI, M., WILD, L., RODRÍGUEZ, L. Y NORTON, A. (2014). Governance targets and indicators for post 2015. An initial assessment. Londres: Overseas Development Institute. En línea <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8789.pdf>
- FREIRE, P. (2007) *La educación como práctica de la libertad*. México: Siglo XXI Editores.
- GALINDO, CARLOS, & DELGADO, JAVIER. (2006). *Los espacios emergentes de la dinámica rural-urbana*. Problemas del desarrollo, 37(147), 187-216. Recuperado en 21 de abril de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362006000400008&lng=es&tlng=es.
- GARCÍA, C. (1995), Consumidores y Ciudadanos: Conflictos Multiculturales de la Globalización, consulta en línea, fecha de consulta enero del 2018, http://coleccion.educ.ar/coleccion/CD18/contenidos/informacion/marco/pdf/canclini_introduccion.pdf
- GARITA, M.A. (2011) *Una visión del Estado contemporáneo en Cultura Jurídica*, Facultad de Derecho UNAM consulta en línea, agosto de 2017 [http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ\(Art_17\).pdf](http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ(Art_17).pdf)
- GONZALEZ, T. (2015). *Democracia y Formación Ciudadana*. México: Instituto Nacional Electoral.
- GORDO, Á. & A. SERRANO (2008) *Estrategias y prácticas cualitativas de investigación social*. Pearson-Prentice Hall. España.
- GUILLEN, A., K. SÁENZ, M.H. BADI Y J. CASTILLO. (2009). *Origen, Espacio y Niveles de Participación Ciudadana*. Daena: International Journal of Good Conscience, 4, 179-193.
- GUILLEN, T. (2015). *Federalismo, Gobiernos Locales Y Democracia*. México: Instituto Nacional Electoral.
- GUZMÁN, R. (2007). Consejo de la Ciudad. En H. Ayuntamiento de Morelia 2005-2007(225-268). Morelia, Michoacán: Ediciones michoacanas.
- HABERMAS, J. (2004) *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación de la vida pública*. México: GG MassMedia.

- HAMUI-SUTTON & VARELA-RUIZ (2013). *La Técnica de Grupos Focales en Revista en Investigación Médica*. Volumen 2 No. 5
- HERNÁNDEZ, R. C. FERNÁNDEZ & P. BAPTISTA. (2006). *Metodología de la Investigación*. México, Distrito Federal: Mc Graw Hill
- HERRERA, H. & R. COLIN. (2016). *Cumplimiento gubernamental y estilos de gobernar. Análisis de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán, México*. Política y Sociedad, 53, pp. 143-167.
- HERRERA, H. (2011). *Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán*. México, D.F.: INAP.
- HERRERA, H. Y COLÍN, R. (2016). Índice de gobernanza municipal básico. Método de cálculo e interpretación. En Fletes, H., Chauca, P. y López, J. (editores), *Desarrollo local en México: iniciativas y miradas en diferentes territorios*. Ciudad de impresión: Universidad Autónoma de Chiapas, Universidad de Guadalajara y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- HEVIA, F., VERGARA-LOPE, SAMANA, & ÁVILA LANDA, HOMERO. (2011). *Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal*. Perfiles latinoamericanos, 19(38), 65-88. Recuperado en 12 de mayo de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200003&lng=es&tlng=es
- JIMÉNEZ-ROMERA, GEMMA; ROMERO-PARRA, INÉS. (2016). *La participación ciudadana en el ámbito local. Recorrido histórico de la participación ciudadana en Madrid*. 28/04/2019, de Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas Sitio web: <http://www.gigapp.org/index.php/component/jresearch/publication/show/2617?Itemid=43> Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana. Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio del 2009.
- JOAN FONT, ISMAEL BLANCO, RICARD GOMÀ, MARINA JARQUE (2000) *Mecanismos de Participación Ciudadana En La Toma De Decisiones Locales: Una Visión Panorámica* XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía". Caracas. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0038104.pdf>
- KLIKSBERG, B. (1989), *¿Cómo transformar al estado? Más allá de mitos y dogmas*, México: Fondo de Cultura Económica FCE
- KOOIMAN, J. (2005). *Gobernar en gobernanza. En la gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (57-82). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- LATINOBARÓMETRO (2018) *Sobre La Democracia, Capítulo Actitudes Hacia La Democracia En General*. Consulta en línea agosto de 2018

- LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, publicada en el DOF 04-05-2015
- LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO
- LEFF, E. (Coord.) (2002), *Ética, vida, sustentabilidad*. PNUMA, PNUD, CEPAL, México.
- LÓPEZ-PANIAGUA, R. (2013) *Filosofía social en Habermas y Freire. Elementos para re-pensar el espacio público desde América Latina*. Tesis. Doctorado en Filosofía. México: UMSNH.
- LÓPEZ-ROLDAN, P. & S. FACHELLI. (2005). *Metodología de la Investigación Social Cuantitativa*. Barcelona, España: UAM Universidad Autónoma de Barcelona.
- MARTÍNEZ ALIER, Joan (2009). *El Ecologismo de los pobres*. Barcelona, España. Editorial Icaria.
- MAYNTZ, R. (2005). *Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En la gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (83-98). Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- MELLA, O. (2000) *Grupos Focales ("Focus Groups") Técnica De Investigación Cualitativa*. Publicado como documento de Trabajo No. 3 CIDE, Santiago, Chile.
- MÉNDEZ, J.L. (2010). *La Política Pública Como Variable Dependiente: Hacia Un Análisis Más Integral De Las Políticas Públicas*. En *Políticas Públicas* (115-150). México: Siglo XXI.
- MERCADO, A. & GALLEGOS, N. (2008). *La Crisis de la Democracia en México*. *Nómadas*, 17, 1-17
- MERINO, M. (1994) *El gobierno perdido (Algunas tendencias en la evolución del municipio mexicano)* Foro Internacional, Vol. 34, No. 3 (137) (Jul. - Sep., 1994), pp. 417-436 El Colegio de México. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/27738474> Accessed: 29-01-2018 20:22 UTC
- MERINO, M. (2005) *La importancia de las rutinas (Marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México)* Documento de trabajo, División de Administración Pública CIDE
- MERINO, M. (2015). *La Participación Ciudadana en la Democracia*. México: Instituto Nacional Electoral.
- NAVARRO, A. (2006) *Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, en línea file:///C:/Users/Downloads/Redes%20p%C3%BAblicas%20y%20gobernanza.pdf
- OCHMAN, M. (2004) *"Sociedad civil y participación ciudadana."* En *Revista Venezolana de Gerencia*. Año 9 N.º 27 (473-489) Universidad del Zulia.

- OCHMAN, M. (2007), "Alternativas teóricas de la participación ciudadana en las decisiones públicas", en Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia.
- OLMEDO, RAÚL (2000) "*El buen decir municipal (Glosario)*" en ABC del gobierno municipal, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Congreso de la Unión, México.
- PANSTERS, W. (2002) *Valores, Tradiciones y Prácticas; Reflexiones sobre el Concepto de Cultura Política (Y el caso mexicano)* pp. 281-308 en Ciudadanía, Cultura Política y Reforma del Estado en América Latina. El Colegio de Michoacán e IFE
- PENDLETON HERRING. (1999). *La administración Pública y el Interés Público*. En Clásicos de la Administración Pública (181-188). México: FCE.
- PETERS, G. y J. PIERRE. (2005) *¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública*. En Instituto Nacional de Administración Pública Madrid. (123-144). Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- PNUD. (2000). Strategy Note on Governance for Human Development.
- PRATS, J. (2005). *Modos de gobernación de las sociedades globales. En la gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (145-172). Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- RAMÍREZ VIVEROS, J. M. (2012). *La Política Pública de Participación Ciudadana en el gobierno local: caso Alcobendas, España*. CONfinés de relaciones internacionales y ciencia política, 8(15), 101-131. Recuperado en 05 de diciembre de 2016, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35692012000100005&lng=es&tlng=es
- RAMOS V. A., LÓPEZ-PANIAGUA, R., Silva R. D. (2019) Consejos Ciudadanos y Gobernanza, Democratizando el Espacio Público, En: López Paniagua, R. y García-Paulín, C.M. (Ed.) *Construyendo Desarrollo Local y Gobernanza*. México: UMSNH, CCM. Pp. 17-27.
- RAMOS V. A., LÓPEZ-PANIAGUA, R. (2017) Participación Ciudadana y Gobiernos Municipales Independientes: Obstáculos y Alternativas. Ponencia, 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, del 26 al 28 de julio.
- REGLAMENTO DEL CONSEJO CIUDADANO. Morelia, Michoacán. Tomo CLVI, No. 12. Publicado en el periódico oficial del 23 de enero del 2013.
- REYNOSO, S & M. VILLAFUERTE (2003) *Manual Básico para la Administración Pública Municipal*. Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C.
- RHODES, R. (2005). *La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno*. En la gobernanza hoy: 10 textos de referencia (99-122). Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

- SALAZAR, P. (s/f). *El Estado Moderno en México*. agosto del 2017, de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Sitio web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2873/19.pdf>
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1998) *Presupuestación Participativa. Hacia una Democracia Redistributiva*. RURALTER No 16 p.p. 107-156 consulta en línea http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Presupuestacion%20Participativa_Ruralter.pdf, fecha de consulta noviembre 2016
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2004). *Reinventar la democracia*. En: *Reinventar la democracia reinventar el estado*. FLACSO ANDES -Centro digital para la investigación en ciencias sociales. Recuperada en abril 10, 2013, del sitio Web tema: Portal de Recursos Educativos Abiertos (REA) en <http://www.temoa.info/es/node/679301>
- SARTORI, G. (1987), *¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?*, México: Taurus.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, t. X, noviembre de 1999, tesis P. LXXVII/99, p. 46; CD-ROM IUS: 192867. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
- SEPÚLVEDA, S. (2002). *Desarrollo sostenible microregional: Métodos para la planificación local*. IICA, Costa Rica.
- SOL ARRIAZA, R. (2012). *Sociedad civil y democracia. En el desafío de la participación ciudadana, en el estado democrático de derecho* (33-44). Costa Rica: FLACSO
- TAMAYO S. (2010) *Crítica de la Ciudadanía*. Siglo XXI Editores.
- TRÉLLEZ, ELOISA (2012) «Educación ambiental y sustentabilidad política: democracia y participación», *Polis* [En línea], 14 Publicado el 08 agosto 2012, consultado el 19 julio 2019. URL: <http://journals.openedition.org/polis/5167>
- Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, enero de 2011, Pág. 3225 consulta en línea de fecha marzo de 2017 <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/163/163082.pdf>
- VALENCIA, C. (s/f). *Gobierno Local Y Municipal Latinoamericano*. 31 marzo 2017, de Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Sitio web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2921/27.pdf>
- VALLES, J. & S. MARTÍ. (2015). *Ciencia Política. Un Manual*. España: Paidós.
- VILLAREAL, M.T. (2015). *Participación Ciudadana Y Políticas Públicas*. marzo 2015, de Sitio web: http://www.academia.edu/202715/Participaci%C3%B3n_ciudadana_y_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas
- WARD, PETER. (1998). *De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México*. Política y Gobierno, V, 95-133.

- WILL KYMLICKA, W. & W. NORMAN (s/f). *El retorno del ciudadano. una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. página web http://www.academia.edu/4868667/IEP_-_Instituto_de_Estudios_Peruanos_Taller_Interactivo_Pr%C3%A1cticas_y_Representaciones_de_la_Naci%C3%B3n_Estado_y_Ciudadan%C3%ADa_en_el_Per%C3%BA_M%C3%B3dulo_Aproximaciones_te%C3%B3ricas_estado_Sesi%C3%B3n_8_Lectura_No_2 fecha de consulta abril 2018
- ZICCARDI, A. (1998) *Gobernabilidad Y Participación Ciudadana En La Ciudad Capital*. México: Porrúa. Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local.
- ZICCARDI, ALICIA (coord.) (1995), *La tarea de gobernar, gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- ZICCARDI, ALICIA. (2004). *Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local*. En *Participación Ciudadana y Políticas sociales en el ámbito local* (9-19). México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

RELACIÓN DE CUADROS

1	Operacionalización de las variables
2	Matriz de congruencia metodológica
3	Rasgos de la democracia participativa y deliberativa
4	Conceptos de la política
5	Multidimensionalidad y multidisciplinariedad del desarrollo sustentable
6	Valores medulares para la práctica de la participación pública
7	Clasificación de la agenda con base a características conceptuales y prácticas
8	Legalidad de los gobiernos municipales para disponer de los medios para posibilitar el cumplimiento de cada uno de los artículos tuviera eficacia en la práctica.
9	Atribuciones de los gobiernos municipales
10	Afiliación del presidente municipal
11	Nivel de estudios síndicos
12	Nivel de estudios regidores
13	Último empleo
14	Servidores públicos municipales 1995-2014
15	Esquema administración pública municipal
16	Rasgos de la Política democrática
17	Órganos de participación ciudadana municipales
18	Impactos sobre la democracia
19	Evolución de las Comisiones del Consejo de la Ciudad en documentación oficial
20	Resumen de la forma de encuesta según el modo de administración del cuestionario
21	Preguntas para evaluación de la incidencia del consejo ciudadano
22	Preguntas para evaluación de la representación territorial y sectorial
23	Preguntas para evaluación del marco jurídico
24	Preguntas para evaluación de la voluntad política
25	Preguntas para evaluación del funcionamiento e integración

26	Preguntas para evaluación del perfil del consejero
27	Guion de la entrevista
28	Identificación de variables
29	Dirección y variables del coeficiente de Pearson
30	Matriz de coeficiente de correlación de Pearson
31	Elementos considerados en la encuesta para la variable de incidencia en la gestión pública municipal
32	Elementos considerados en la encuesta para la variable de representación territorial y sectorial
33	Elementos considerados en la encuesta para la variable de marco jurídico
34	Elementos considerados en la encuesta para la variable de voluntad política
35	Elementos considerados en la encuesta para la variable de funcionamiento e integración
36	Elementos considerados en la encuesta para la variable de perfil del consejero
37	Información solicitada vía plataforma nacional de transparencia

RELACIÓN DE GRÁFICAS

1	Considerando el último periodo como consejero
2	¿Cómo evaluaría el impacto de las propuestas impulsadas por su comisión en el Gobierno Municipal?
3	Considerando los últimos 3 años en la comisión que participa cuántas reuniones se llevaron a cabo con ... • Gobierno federal • Gobierno estatal • Mandos superiores de la administración pública municipal • Municipal/estatal/federal • Sociedad civil • Instituciones de educación superior • Regidores • Instituto municipal de planeación • Otros
4	Incidencia del consejo ciudadano en los procesos de gobierno
5	Satisfacción con el desempeño del consejo ciudadano
6	Conocimiento del marco jurídico
7	La pertinencia de realizar adecuaciones en el marco jurídico para que las acciones del Consejo Ciudadano logren un mayor impacto
8	Participación en la construcción de la nueva normatividad entrada en vigor en 2018
9	Integración de las propuestas en la construcción de la Agenda Común
10	Grado de cohesión entre los consejeros y funcionarios del gobierno municipal
11	Grado de disposición entre los tomadores de decisiones para implementar los acuerdos emanados del consejo ciudadano
12	Existencia de conflicto de intereses
13	¿De qué depende que las propuestas hechas por el Consejo Ciudadano sean llevadas a cabo?
14	Sobre su ingreso al consejo ciudadano
15	Representación de comisiones en la encuesta
16	Edad promedio
17	Máximo grado de estudios
18	Colaboración en otros órganos de participación ciudadana

RELACIÓN DE ANEXOS

1	Codificación de datos por comisión
2	Codificación de datos por encuestado
3	Curriculum Vitae de integrantes del grupo focal
4	Juicio de Lesividad promovido por la Comisión de Desarrollo Urbano
5	Denuncia de hechos presentada ante la contraloría municipal (hoja 1)
6	Respuesta de contraloría municipal ante la denuncia de hechos
7	Queja interpuesta por diversos ciudadanos, coordinadores, secretarios de comisiones ante la inacción del consejo ciudadano
9	Recurso de revisión interpuesto ante el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

RELACIÓN DE ANEXOS EN CD

8	Evolución Jurídica de la normatividad del CCM
---	---

ANEXO 1

CODIFICACIÓN DE DATOS POR COMISIÓN

RESULTADOS POR COMISIÓN						
Comisión	Incidencia	Territorialidad	Marco jurídico	Voluntad política	Funcionamiento e integración	Perfil del consejero
CA	0.425	0.200	0.625	0.450	0.367	0.800
CB	0.367	0.200	0.683	0.467	0.467	0.800
CC	0.390	0.200	0.640	0.450	0.413	0.700
CD	0.640	0.680	0.630	0.550	0.330	0.440
CE	0.451	0.564	0.595	0.495	0.382	0.829
CF	0.517	0.333	0.658	0.508	0.389	0.767
CG	0.225	0.400	0.513	0.500	0.283	0.800
CH	0.450	0.200	0.610	0.520	0.350	0.620
CI	0.513	0.600	0.675	0.525	0.550	0.583
CJ	0.317	0.200	0.600	0.433	0.422	0.950
CK	0.600	0.200	0.500	0.500	0.400	0.900

ANEXO 2

CODIFICACIÓN DE DATOS POR ENCUESTADO

RESULTADOS POR ENCUESTA						
	Incidencia	Territorialidad	Marco jurídico	Voluntad política	Funcionamiento e integración	Perfil del consejero
1	0.250	0.200	0.250	0.450	0.200	0.100
2	0.450	0.200	0.400	0.500	0.467	0.500
3	0.300	0.200	0.300	0.500	0.400	0.500
4	0.250	0.200	0.250	0.500	0.400	0.000
5	0.350	0.200	0.200	0.500	0.467	0.000
6	0.750	1.000	0.700	0.650	0.667	0.600
7	1.000	1.000	0.700	0.650	0.667	0.600
8	0.600	1.000	0.700	0.650	0.667	0.600
9	0.450	0.200	0.400	0.450	0.333	0.000
10	0.300	0.200	0.250	0.500	0.333	0.000
11	0.200	0.200	0.250	0.500	0.400	0.100
12	0.200	0.200	0.250	0.500	0.400	0.100
13	0.200	0.200	0.250	0.500	0.400	0.200
14	0.850	1.000	0.700	0.600	0.667	0.600
15	0.300	0.200	0.500	0.500	0.333	0.100
16	0.400	0.200	0.300	0.500	0.333	0.000
17	0.750	1.000	0.300	0.650	0.667	0.600
18	0.600	1.000	0.300	0.650	0.667	0.600
19	0.650	1.000	0.700	0.650	0.667	0.600
20	0.300	0.200	0.250	0.500	0.400	0.100
21	0.500	0.200	0.500	0.500	0.467	0.400
22	0.850	1.000	0.700	0.650	0.667	0.600
23	0.200	0.200	0.400	0.500	0.267	0.100
24	0.850	0.200	0.300	0.650	0.667	0.600
25	0.300	0.200	0.250	0.500	0.400	0.200
26	0.800	1.000	0.700	0.650	0.667	0.600
27	0.550	1.000	0.700	0.650	0.667	0.600
28	0.800	1.000	0.550	0.650	0.667	0.600
29	0.350	0.200	0.300	0.500	0.333	0.300
30	0.300	0.200	0.450	0.500	0.467	0.100
31	0.700	1.000	0.700	0.650	0.667	0.800
32	0.700	1.000	0.700	0.650	0.733	0.600
33	0.450	0.200	0.250	0.450	0.267	0.200
34	0.450	0.200	0.200	0.500	0.200	0.000
35	0.200	0.200	0.250	0.500	0.333	0.500
36	0.350	0.200	0.250	0.500	0.333	0.400
37	0.300	0.200	0.500	0.500	0.200	0.000
38	0.350	0.200	0.500	0.500	0.400	0.200
39	0.550	1.000	0.700	0.650	0.333	0.600
40	0.300	0.200	0.250	0.500	0.400	0.400
41	0.600	1.000	0.500	0.650	0.667	0.600
42	0.250	0.200	0.350	0.500	0.400	0.200
43	0.300	0.200	0.250	0.500	0.333	0.200
44	0.450	0.200	0.500	0.450	0.267	0.100
45	0.200	0.200	0.250	0.500	0.200	0.000
46	0.400	0.200	0.300	0.450	0.400	0.500
47	0.250	0.200	0.250	0.500	0.400	0.200
48	0.400	0.200	0.450	0.450	0.400	0.400
49	0.350	0.200	0.250	0.500	0.200	0.000

ANEXO 3

CURRICULUM VITAE DE LOS INTEGRANTES DEL GRUPO FOCAL

ACTOR 1

Egresada de la Facultad de Derechos y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos, estudios del Máster Universitario en Sociedad Democrática, Estado y Derecho de la Universidad del País Vasco. Diplomada en Ciudad Segura: Estrategias y Acciones Básica, Equidad y Género, análisis y Práctica de la Legislación Electoral del Distrito Federal y en Legislación y Estudios Electorales.

Presidenta del Observatorio Ciudadano de Seguridad y Gobernanza Urbana de Morelia A.C., vicepresidenta del Observatorio Ciudadano para la Prevención del Delito y Fomento a la Cultura de la Legalidad, consejera del Consejo Ciudadano de Morelia, Ex - Coordinadora de la Comisión de Seguridad Pública y Régimen Jurídico y pertenece a abogadas de Michoacán A.C.

Actualmente es asesora en la Dirección General de Igualdad de Derechos y Paridad de Género del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ACTOR 2

Licenciado en Pedagogía por el Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación, Maestría en Ciencias con Especialidad en Administración y Desarrollo de la Educación Instituto Politécnico Nacional, Maestría en Educación con Aplicación en Nuevas Tecnologías Universidad Interamericana para el Desarrollo. Doctorante en Educación y Sustentabilidad.

Profesor de inglés certificado, Comunicador y orador distinguido certificado por Toastmaster Internacional.

Diplomados: en Gestión de Vinculación (Universidad de Guanajuato), Desarrollo Humano Integral (Instituto Politécnico Nacional), Orientación Educativa (Colegio de Bachilleres) Se han atendido 70 eventos tanto a nivel Estatal, Nacional como Internacional sobre investigación educativa, pedagogía, calidad en la educación, liderazgo, oratoria, y desarrollo humano. Ha impartido más de 150 conferencias sobre Pedagogía, Desarrollo Humano y Empresarial.

Experiencia profesional: Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán como docente, Jefe de Departamento de Metodología Educativa, Dirección Académica, Coordinador General de Foros y Encuentros Académicos, Sectoriales y Estatales del COBAEM. Coordinador Estatal para la implantación de la Reforma del Bachillerato General. Integrante del Grupo Técnico Nacional para la Elaboración de los Programas de Estudio para la Capacitación en Informática con el enfoque de Educación Basada en Competencias Laborales. Integrante del Grupo Nacional Colegiado de Lengua Adicional al Español I (inglés). SEP. Coordinador de Concursos Estatales de Oratoria y Rondalla. Jornadas Académicas, Culturales y Deportivas del COBAEM. Director del Plantel Acuitzio. Coordinador del Diplomado Enseñanza del inglés como Lengua Extranjera. Presidente de academia.

Participación en asociaciones: Consejo Ciudadano de Morelia consejero y como coordinador. Miembro de la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría, Socio activo de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Socio de la Sociedad Cultural "Miguel Hidalgo, A.C. y en Toastmaster Internacional.

ACTOR 3

Médico por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Especialidad Salud Pública por la Escuela Nacional de Salud Pública y Hospital General Secretaría Salud. Maestría de Salud Pública Universidad Autónoma del Estado de México Estudios Superiores, UNAM, SSA. Autor y Coordinador Académico del Diplomados en temas médicos, de políticas públicas, Municipalistas.

En la docencia es catedrático titular. De las escuelas de Enfermería Técnica y Licenciatura de la Universidad Michoacana, en las materias de Epidemiología y Salud Pública. Ha laborado y desempeñado diversos cargos desde hace más de 20 años la Secretaría de Salud del Estado de México, Michoacán y otros estados de la república.

Fundador de la Red Nacional de Municipios por la Salud y de la “Red Michoacana de Municipios por la Salud. Asimismo, ha colaborado en la elaboración de múltiples leyes y reglamentos municipales sobre temas de salud, ha sido asesor parlamentario.

Actualmente es el presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de Michoacán, y participa en asociaciones como la Sociedad Michoacana de Salud Pública de Michoacán A.C., Integrante, Colegio Médico de Michoacán A.C. y presidente y Fundador, del Foro Estatal de Profesionales y Técnicos.

ACTOR 4

Ingeniero Civil Certificado y Licenciado en Derecho, Maestría en Derecho. Ha cursado diplomados en ingeniería civil, administración pública, derechos humanos, urbanismo, y docencia.

Ha trabajado en el Sector Privado, en la gestoría, servicios, construcción y supervisión de obras, y en litigio administrativo, civil, laboral y estratégico. En el sector Público ha tenido cargos de Jefe de Departamento, Subdirector, Director, y Secretario Técnico, en áreas de Urbanismo, Obra Pública, Patrimonio Cultural, e Inspección y Vigilancia Forestal. Ha sido Asesor externo en los Poderes Legislativo estatal y federal en esas y otras materias. Actualmente Director de Obra Pública del Ayuntamiento de Morelia.

En la docencia: Catedrático y laboratorista en las Universidades: Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Latina de América, La Salle,

Vasco de Quiroga e Internacional Jefferson, en el Colegio de Ingenieros Civiles de Michoacán.

Presidente del Colegio de Ingenieros Civiles de Michoacán, Tesorero y Asesor Legal en la Federación de Colegios de Ingenieros Civiles de la República Mexicana, Asesor jurídico del Past-President en funciones del Consejo Mundial de Ingenieros Civiles, ha participado en diversos foros en la República Mexicana y el Congreso Internacional de Ingeniería Civil, en Monterrey N.L.

Miembro del Foro Nacional de Colegios de Profesionistas de Michoacán, Federación Estatal, de la Barra Michoacana, Colegio de Abogados, fue consejero y miembro de la Junta de Gobierno del Instituto Municipal de Planeación en Morelia IMPLAN y miembro del Consejo Ciudadano de Morelia. Es fundador presidente del “Observatorio de Derechos Humanos Humaniza”, A.C., y coautor del Libro Conmemorativo del Colegio de Ingenieros Civiles de Michoacán, en el bicentenario de la Independencia y centenario de la Revolución.

ACTOR 5

Arquitecto por la Universidad de Guanajuato, cursó estudios diversos en Southern Oregon College, y Arizona State University. Maestro en Arquitectura, Investigación y Restauración de Sitios y Monumentos en la UMSNH., cuya tesis le valió el premio nacional de CONACULTA INAH y Doctor en Arquitectura por la UMSNH.

Hace más de 35 años en actividades relacionadas con el diseño arquitectónico (obras civiles y religiosas) la casa de Morelos, el Palacio de Gobierno, Palacio Federal, entre otras.

Ha publicado artículos sobre temas diversos en revistas especializadas de circulación nacional, es Autor y coautor de varios libros, donde destacan las recientes obras derivadas de sus tesis de estudios de posgrado. Tiene Catalogados más de 180 planos de Valladolid-Morelia.

Es catedrático en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Ha participado como profesor invitado dentro de los programas de Posgrado en varias universidades. Actualmente se encuentra incorporado dentro del Registro de Investigadores Michoacanos perteneciente al Consejo Estatal de Ciencia, Tecnología e innovación y tiene el nombramiento de Candidato a Investigador otorgado por el Servicio Nacional de Investigadores del CONACYT durante el periodo 2018 - 2020.

Ha brindado labor Social como Vocal en la Residencia Vasco de Quiroga, dedicada a dar atención al Adulto Mayor, asimismo ha desempeñado labor Gremial como Presidente del Colegio de Arquitectos y del Instituto Mexicano de Valuación en Michoacán, Asociado del Colegio de Postgraduados en Arquitectura y Restauración y Vicepresidente de la Federación del Colegio de Arquitectos. En la función pública, fungió de 2003-2004 y de 2008-2012 como Subsecretario de “Desarrollo Urbano” de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Michoacán.

ACTOR 6

Licenciatura en Economía por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Maestría en Administración Integral del Ambiente por el Colegio de la Frontera y Doctor en Ciencias del Desarrollo Regional (UMSNH).

Diplomado en Cambio Climático (ITESM). Diplomado en Fortalecimiento de Capacidades de Adaptación al Cambio Climático (UNAM). Diplomado en Econometría (UNAM). Curso en Políticas Públicas (CEPAL).

Es docente e investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, desde octubre de 2004. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Sistema Nacional de Investigadores Nivel I.

Ha publicado 35 artículos científicos, siete libros y 50 capítulos de libro.

Colabora de manera honoraria desde 2010-2013 como analista político en LxL en CB-Televisión, participó en 10 entrevistas de radio en “Reactivo” del SMRTV, participó como columnista y en la cápsula “Economía Glocal” del Noticiero nocturno del SMRTV. Miembro del Consejo Ciudadano de Morelia, 2016.

ANEXO 4

JUICIO DE LESIVIDAD PROMOVIDO POR LA COMISIÓN DE DESARROLLO URBANO

Presidencia Municipal
H. Ayuntamiento de Morelia

Presidente Municipal y Miembros del Cabildo
Del Honorable Ayuntamiento de Morelia
Presentes: 09 ABR. 2018
14:40
Señor Presidente y miembros del Cabildo: Heche

SECRETARÍA
H. AYUNTAMIENTO
09 ABR. 2018
2:38
RECIBIDO
MORELIA, MICH.

Contraloría
Municipal
1300
10 ABR. 2018
RECIBIDO
H. Ayuntamiento

Morelia, Michoacán, 5 de abril de 2018

En relación con la Subdivisión "El Platanal" y "Cruz de la Capilla" Autorizada por la Dirección de Orden Urbano de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano e Infraestructura del Ayuntamiento de Morelia en octubre de 2017, agradecemos a todos ustedes su atención y seguimiento para resolver cualquier afectación a La Loma de Santa María y Depresiones Aledañas.

Los ciudadanos agradecemos y apoyamos la **SUSPENSIÓN** de la Subdivisión que llevó a cabo el Ayuntamiento de Morelia en los últimos días del mes de marzo pasado. Sin embargo, hemos identificado el riesgo de que dicho acto de **SUSPENSIÓN** pueda ser impugnado por el particular que Subdividió la Loma de Santa María en 43 fracciones.

Para que se consiga la **NULIDAD** de la Autorización de Subdivisión del expediente 250/17 otorgada mediante el oficio 4137/17 es indispensable que el Ayuntamiento de Morelia ponga en marcha determinadas acciones jurídicas que van más allá de la **SUSPENSIÓN** de la Autorización.

Por lo anterior, los integrantes de la Comisión de Crecimiento Urbano del Consejo Ciudadano de Morelia que firmamos este documento **SOLICITAMOS** al Cabildo de Morelia lo siguiente:

- Que en la próxima Sesión de Cabildo del día 12 de abril de 2018, en el **Pleno del Cabildo** del Ayuntamiento de Morelia se dé lectura a la correspondencia del Cabildo y se lea este documento.
- SOLICITAMOS** atentamente que se determine en el **Pleno del Cabildo** la fecha y plazo para que el Honorable Ayuntamiento de Morelia inicie el **JUICIO DE LESIVIDAD** ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, para que sea declarada nula la resolución administrativa de Subdivisión del expediente 250/17 otorgada por el Ayuntamiento de Morelia mediante el oficio 4137/17.

De acuerdo con el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, el Procedimiento de Lesividad es el que promueven las Autoridades Administrativas, ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, para solicitar la declaración de nulidad de resoluciones favorables a particulares y que lesionan al Municipio de Morelia.

- Primero, porque el terreno que contempla la escritura utilizada para el trámite del expediente 250/17 se sobre con los terrenos que establece el **Decreto de la Zona de Restauración y Protección Ambiental de La Loma de Santa María y Depresiones Aledañas del Municipio de Morelia**.
- Segundo, porque la Subdivisión Autorizada recientemente por la Dirección de Orden Urbano de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano e Infraestructura **NO CUMPLE** con lo que establece el Artículo 332 del Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo.

Agradecemos la atención y seguimiento del Presidente Municipal de Morelia al cuidado y protección del polígono de la Zona de Restauración y Protección Ambiental de La Loma de Santa María y Depresiones Aledañas del Municipio de Morelia.

Atentamente,
Claudio P. Salcedo S.
Integrantes de la Comisión de Crecimiento Urbano del Consejo Ciudadano de Morelia.

C.C.P. Contador Público José Benadad Orozco Toledo, el Contralor del Honorable Ayuntamiento de Morelia.
C.C.P. Maestro Jesús Avalos Plata, el Secretario del Honorable Ayuntamiento de Morelia.

Ximena Camacho
Domingo A. Vargas Ch.

ANEXO 5

DENUNCIA DE HECHOS

Recibido en el
04 JUL 2018

Contraloría
Municipal
1136
RECIBID
H. Ayuntamiento
de Morelia

C.P.C. JOSÉ BENADAD OROZCO TOLEDO
CONTRALOR MUNICIPAL DE MORELIA
PRESENTE

El que suscribe, ~~Benadad Orozco Toledo~~, Mexicano, Ciudadano residente nativo de este municipio de Morelia, Ingeniero Civil Certificado en la República Mexicana, y Licenciado en Derecho, con domicilio en el inmueble marcado con el número ~~200~~ de la calle ~~Benadad Orozco~~, colonia Chapultepec Norte, código postal 58260, de esta Ciudad de Morelia, Michoacán de Ocampo, que señalo para recibir notificaciones, por mi propio derecho y en cuanto a interesado por el Derecho de Participación Ciudadana que nos asiste, Bajo Protesta de Decir Verdad en todo lo aquí expresado, acudo ante su Honorable Investidura, de forma respetuosa, atenta, con buena fe, y exento de dolo alguno, con base en el Artículo 48 y su fracción VII del Bando de Gobierno Municipal vigente, a presentar la siguiente,

**DENUNCIA DE HECHOS EN LA NORMATIVIDAD MUNICIPAL DENOMINADA:
CONSEJO CIUDADANO DE MORELIA, POR CONTENER VIOLACIONES A LOS
DERECHOS HUMANOS Y ELIMINAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA LIBRE Y
ESPONTÁNEA EN EL MUNICIPIO DE MORELIA, MICHOACÁN DE OCAMPO.**

Lo anterior, dada en la Publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, del "ACUERDO POR EL QUE SE CREA EL <<CONSEJO CIUDADANO DE MORELIA>> como un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Municipal de Morelia, Michoacán, con personalidad jurídica y patrimonio propio...", el pasado día jueves 17 diecisiete de mayo de 2018 dos mil dieciocho, séptima sección, tomo CLXIX, número 92, y por efecto la publicación de la "Fe de Erratas" de ese acuerdo publicado el viernes 25 veinticinco de mayo de 2018 dos mil dieciocho, tercera sección, tomo CLXIX, número 97, ambos en esta Ciudad de Morelia, por los motivos que se exponen:

La Participación Ciudadana dentro de lo que debe de ser Un Consejo Ciudadano es, precisamente la que se deroga en el Transitorio Artículo Segundo, del Bando de Gobierno del Municipio de Morelia, donde establece:

Artículo 34. El Presidente Municipal, para el cumplimiento de sus funciones contará con una oficina que se integra por:

I. ...;

II. ...;

III. A) De Agenda; B) De Protocolo; y, C) De Relaciones Públicas

Situación por demás, violatoria del Derecho de Participación Ciudadana al terminarse por completo el conocimiento de la Agenda del Servidor Público denominado Presidente Municipal, al ya solo atender asuntos internos, asimismo el Protocolo, que elimina por completo la participación de personas sin cargo público libre y pura, y desde luego, atenta con la finalidad del Servicio Público al eliminarse las Relaciones Públicas del Representante Ejecutivo del Ayuntamiento ante la Ciudadanía.

Sobre la que se supondría debió derogarse, que son otras fracciones, quedan vigentes, por lo que las acciones realizadas por ese organismo desde el 18 de mayo a la fecha, son contrarias a Derecho y deben ser anuladas.

El acuerdo es violatorio de la Constitución, de Tratados Internacionales y de la Normatividad aplicable, de modificarse la fracción referida a la Secretaría Técnica del

ANEXO 6

RESPUESTA DE CONTRALORÍA MUNICIPAL

 **CONTRALORIA MUNICIPAL** 
COTEMPO
CONTRALORIA MUNICIPAL

"2018, Año del Centenario de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo"

ACUERDO ADMINISTRATIVO.- Morelia, Michoacán, a 16 dieciséis de julio de 2018 dos mil dieciocho.- Se da cuenta del escrito de fecha 04 cuatro del mes y año en curso, suscrito por el Ciudadano Mario Rodríguez Loeza; por lo que esta Autoridad Administrativa emite el siguiente: -----

ACUERDO:

PRIMERO: Se tiene por recibido el escrito de fecha 04 cuatro del mes y año en curso, suscrito por el Ciudadano Mario Rodríguez Loeza, mediante el cual manifestó lo siguiente: -----

El que suscribe, ~~Mario Rodríguez Loeza~~, Mexicano, Ciudadano residente nativo de este municipio de Morelia, Ingeniero Civil Certificado en la República Mexicana, y Licenciado en Derecho, con domicilio en el inmueble marcado con el número 44 de la calle ~~Morelia~~ colonia Chapultepec Norte, código postal 58250, de ésta Ciudad de Morelia, Michoacán de Ocampo, que señalo para recibir notificaciones, por mi propio derecho y en cuanto a interesado por el Derecho de Participación Ciudadana que nos asiste, Bajo Protesta de Decir Verdad en todo lo aquí expresado, acudo ante su Honorable Investidura, de forma respetuosa, atenta, con buena fe, y exento de dolo alguno, con base en el Artículo 46 y su fracción VII del Bando de Gobierno Municipal vigente, a presentar la siguiente,

DENUNCIA DE HECHOS EN LA NORMATIVIDAD MUNICIPAL DENOMINADA:
CONSEJO CIUDADANO DE MORELIA, POR CONTENER VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y ELIMINAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA LIBRE Y ESPONTÁNEA EN EL MUNICIPIO DE MORELIA, MICHOACÁN DE OCAMPO.

Lo anterior, dada en la Publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, del "ACUERDO POR EL QUE SE CREA EL <<CONSEJO CIUDADANO DE MORELIA>> como un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Municipal de Morelia, Michoacán, con personalidad jurídica y patrimonio propio...", el pasado día jueves 17 diecisiete de mayo de 2018 dos mil dieciocho, séptima sección, tomo CLXX, número 92, y por efecto la publicación de la "Fe de Erratas" de ese acuerdo publicado el viernes 25 veinticinco de mayo de 2018 dos mil dieciocho, tercera sección, tomo CLXX, número 97, ambos en esta Ciudad de Morelia, por los motivos que se exponen:

[Firma manuscrita]



CONTRALORIA MUNICIPAL

"2018, Año del Centenario de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo"

Denuncia del "ACUERDO POR EL QUE SE CREA EL «CONSEJO CIUDADANO DE MORELIA» como un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Municipal de Morelia, Michoacán"

condición de consejero de presidencia, restableciendo sus formas y funciones inmediatamente anteriores a la creación de esa entidad paraestatal;

VI. Dar respuesta de lo acordado, del resultado de la Consulta Pública, y del acuerdo final en votación del Cabildo para establecer en nuevo Estado de Derecho del Consejo Ciudadano de Morelia, en términos de los Artículos 8° y 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y,

VII. Establecer las nuevas bases que sean alineadas a las políticas nacionales, de tratados internacionales, de Derecho Comparado y análisis nacional, sobre la Participación Ciudadana en Consejo libre, espontáneo, responsable y oportuno, directamente a la investidura del Presidente Municipal, para dar Consejo, emitir Opinión o externar Recomendación de los actos de la Presidencia, proyectando y definiendo fechas y condiciones legales y legítimas para su realización.

PRUEBAS:

Documental Pública:

Se anexan dos Publicaciones, mencionadas en el inicio de la demanda, consistentes en el "ACUERDO POR EL QUE SE CREA EL «CONSEJO CIUDADANO DE MORELIA» como un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Municipal de Morelia, Michoacán, con personalidad jurídica y patrimonio propio...", el pasado día jueves 17 diecisiete de mayo de 2018 dos mil dieciocho, séptima sección, tomo CLXIX, número 92, y por efecto la publicación de la "Fe de Erratas" de ese acuerdo publicado el viernes 25 veinticinco de mayo de 2018 dos mil dieciocho, tercera sección, tomo CLXIX, número 97, ambos en esta Ciudad de Morelia.

Testimoniales:

1. Consultar a cargo de cada uno de los Consejeros Ciudadanos del conocimiento y alcance del Organismo Público Descentralizado recién creado.
2. Consultar al Honorable Cabildo del Municipio de Morelia, a cargo de cada uno de los Regidores como representantes sociales, si conocen el alcance de dicho organismo con la base jurídica en la presente demanda.
3. Realizar consulta ciudadana por los medios legales que considere pertinentes para conocer la opinión de la Ciudadanía en término de las reglas de Consulta Ciudadana y como consideran que deba realizarse la Participación Ciudadana.

SEGUNDO.- Derivado del contenido del escrito de cuenta, se ordena agregar a sus autos para los efectos legales correspondientes y registrarlo para fines de control con el número de expediente **D.R.S.P.-Q.-013/2018**. -----

TERCERO. Una vez analizada la Inconformidad antes descrita, tenemos que este Órgano de Control, **NO CUENTA CON ATRIBUCIONES LEGALES**, para conocer del presente asunto, ya que sus facultades se circunscriben en conocer de las conductas de los servidores de la Administración Pública Municipal, que puedan constituir responsabilidades administrativas, acorde a lo establecido en los artículos 3 fracción II, 4 fracción I, 5, 6, 8 fracción II y 9 de la Ley de Responsabilidades

Avenida Acapulco # 85 Interior 201
Colonia Vasco de Quiroga C.P. 58200
Morelia, Michoacán, Tlaxiaco

12



ANEXO 7

QUEJA INTERPUESTA POR DIVERSAS COMISIONES

**PRESIDENCIA MUNICIPAL DE
MORELIA, MICHOACÁN
P R E S E N T E.-**

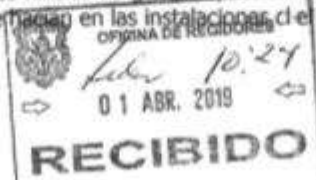


Postura de la Comisión Cuidado del Agua a la situación que se encuentra el Consejo Ciudadano de Morelia. -

"El Consejo Ciudadano de Morelia, institución con 35 años de existencia en los que ha realizado aportaciones fundamentales al desarrollo del municipio, enfrenta una crisis interna que en los últimos 9 meses le ha impedido desarrollar plenamente sus funciones, poniendo inclusive en riesgo su prevalencia. Ante tal situación, los suscritos, consejeros ciudadanos, coordinadores de comisiones y secretarios técnicos, exponemos a usted la siguiente problemática:"

I.-Sucinta reseña de actividades de la Comisión Cuidado del Agua a partir de mayo de 2013.

La Comisión Cuidado del Agua presentó el 22 de noviembre de 2013 la recomendación RCC 02/2013 a la Presidencia Municipal, donde se sugiere realizar un Proyecto Integral Hídrico del Municipio, mismo que ha sido el objetivo central de la propuesta para atender la problemática del Municipio, actualmente se ha ido adecuando y es parte de la Agenda Común con el Municipio, la cual fue abalada por el Cabildo de la pasada administración; actualmente la Comisión participa, después de seis años de reuniones, análisis y sugerencias con diferentes integrantes de los tres niveles de gobierno de instituciones relacionadas con la problemática del agua, con un organismo que está integrado a la Comisión de Cuenca del Lago de Cuitzeo (CCLC), institución que depende del Gobierno del Estado, que en cumplimiento del acuerdo tercero de la XXVII Sesión Ordinaria de la CCLC del 26 de abril de 2017, "Se acuerda la conformación del grupo especializado de las Micro cuencas del Municipio de Morelia (GEMMM), el cual será coordinado por el IMPLAN, y en el que el Consejo Ciudadano de Morelia fungirá como secretario técnico, y contará con dos vocales, el OOAPAS y la UMSNH, a través del Departamento de Hidráulica de la Facultad de Ingeniería Civil, esto con el objetivo general de "Ser un órgano técnico auxiliar de la Comisión de Cuenca del Lago de Cuitzeo"; este organismo fue impulsado por la Comisión Cuidado del Agua desde la conformación del Grupo Especializado de Seguimiento (GES), que aglutinaba a las diferentes instituciones relacionadas con el agua y de los tres niveles de gobierno, conformándose el 26 de octubre de 2016 y sus reuniones se han realizado en las instalaciones del Consejo Ciudadano de Morelia.



Recibido Original
10/27/2019

ANEXO 7 BIS

QUEJA

Morelia, Mich., 29 de abril de 2019

PROF. RAÚL MORÓN OROZCO,
Presidente Municipal de Morelia

Estimado amigo:

Definitivamente no queda otro camino para reactivar a plenitud el Consejo Ciudadano de Morelia, que abrogar el decreto de Creación del "Consejo Ciudadano de Morelia, como Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Municipal de Morelia, Michoacán", de fecha 17 de mayo de 2018 y, a la vez, someter al Pleno del H. Ayuntamiento la creación de un organismo que lo sustituya.

Lo importante, y que le daría validez jurídica al procedimiento, radicaré en la EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, entre los cuales se podrían fundamentar los siguientes:

- Recuperar el buen funcionamiento del Consejo restableciendo la igualdad de los periodos administrativos con las autoridades municipales, renovándose cada tres años en los puestos de confianza, sin detrimento de que puedan continuar en su cargo, a confirmación por las nuevas autoridades, en un cambio de administración. (Artículo 13, segundo párrafo)
- En cuanto que se trata de un órgano sin filiación partidista, no debe quedar restringido o enfocado a defender, con señalamiento expreso en el documento de creación, en programas específicos de alguna administración, sino trabajar en todo aquello que sea favorable para la comunidad. (Cuarto párrafo de la Exposición de Motivos)
- Es incongruente que por una parte se cite al programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como una filosofía del Consejo Ciudadano al mencionar que se buscará "...construir e implementar efectivamente una política pública en un marco de democracia bajo principios de representatividad, diversidad, participación efectiva en la toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas..." (Tercer párrafo de la Exposición de Motivos) y por otra se pongan candados para que sólo pueda acceder a la Dirección General del Consejo el autor del proyecto, (que le fue aprobado por el Pleno del Ayuntamiento faltando dos meses antes de concluir su administración), quien, además, cumplió ya un periodo legal de 3 años y se favorece a sí mismo para tener la posibilidad de disponer de 15

ANEXO 9

SOLICITUDES DE REVISIÓN ANTE EL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES


INSTITUTO MICHOACANO DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

C. ANITZEL RAMOS VELÁZQUEZ
anitzel72@hotmail.com
PRESENTE.-

Dentro del expediente número **IMAIP/REVISIÓN/0409/2019**, relativo al Recurso de Revisión interpuesto por el recurrente citado al rubro, con fundamento en el artículo 28 fracción V del Reglamento para la Tramitación de los Recursos Revisión del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, me permito notificarle que con fecha diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, se emitió el siguiente acuerdo que a la letra dice:-----

Morelia, Michoacán; diecisiete de mayo de dos mil diecinueve. El Coordinador Jurídico Rubén Herrera Rodríguez, con apoyo en el artículo 17, fracción II del Reglamento Interior de Trabajo del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, **da cuenta** a la Comisionada Areli Yamilet Navarrete Naranjo, con el **recurso de revisión** presentado por **Anitzel Ramos Velázquez** mediante la Plataforma Nacional de Transparencia el catorce de mayo de dos mil diecinueve y recibido en la oficina de partes de este Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales el quince del mismo mes y año, correspondiéndole el número de folio 2454 en la libreta auxiliar de registro. **Admisión.** Vistas las constancias de cuenta se advierte que **Anitzel Ramos Velázquez** interpone recurso de revisión en contra del Ayuntamiento de Morelia, Michoacán, en relación a la respuesta de una solicitud de acceso a la información presentada el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, en la Plataforma Nacional de Transparencia y registrada con el número de folio 00333819, y al no advertirse la existencia de alguna causa que conduzca a desechar de plano el recurso, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 135, 136 fracción IV, 143, fracción I de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, **se admite** el recurso de revisión; fórmese el expediente con el número **IMAIP/REVISIÓN/0409/2019**; regístrese en el libro de gobierno. Así, con fundamento en el artículo 143, fracción II de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, notifíquese al Ayuntamiento de Morelia, Michoacán, por conducto de su titular, y a la parte recurrente para que dentro del término de 7 siete días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación que se les practique, manifiesten lo que a su derecho convenga. En el entendido de que al realizar sus manifestaciones deberán señalar el número del recurso de revisión citado al rubro. Dígasele al sujeto obligado que al rendir el informe referido, si eventualmente, el mismo contuviera datos personales, deberá crear la versión pública de éste. Además en caso de haber dado respuesta al recurrente deberá adjuntar las constancias que acrediten tal circunstancia, en donde se aprecie el contenido de la misma y la fecha en que lo notificó. En el supuesto de que en el informe se dé respuesta o se amplie la misma, deberá también anexar las constancias que lo acrediten. Por otra parte, toda vez que la parte recurrente señala el Sistema de Gestión de Medios de Impugnación de la Plataforma Nacional de Transparencia como medio para recibir notificaciones, dígamele que por causas ajenas a este Instituto por el momento las notificaciones no se pueden realizar a través de dicho sistema; por tanto, el medio para recibir notificaciones, con fundamento en el artículo 18, fracción V de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, **será el correo electrónico indicado**. Por último, dígamele al sujeto obligado que por única ocasión le será notificado en su domicilio postal el presente acuerdo; las subsecuentes, incluso las de carácter personal, serán notificadas por medio del correo electrónico que se tiene dado de alta en los registros de este Instituto. **Notifíquese. Personalmente** a las partes. Así lo acordó y firma la Comisionada del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Maestra en Transparencia y Protección de Datos Personales, Areli Yamilet Navarrete Naranjo, ante el Coordinador Jurídico, Doctor en Derecho Rubén Herrera Rodríguez quien autoriza y da fe, con fundamento en el acuerdo UNANIMIDAD/PLENO/ACUERDO/05/08-08-18 del Pleno del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Rúbrica:-----

Lo que hago de su conocimiento mediante cédula de notificación que se le hará llegar por correo electrónico que señaló en el expediente para recibir notificaciones.- Morelia, Michoacán a veintiuno de mayo de dos mil diecinueve.- Conste.-----


INSTITUTO MICHOACANO DE
TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y
PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
Lic. Itzia Damián Arellano,
Analista en funciones de Notificadora
del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso
a la Información y Protección de Datos Personales



CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

C. ANITZEL RAMOS VELÁZQUEZ

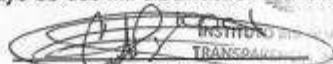
anitzel72@hotmail.com

PRESENTE.-

Dentro del expediente número **IMAIP/REVISIÓN/0410/2019**, relativo al Recurso de Revisión interpuesto por el recurrente citado al rubro, con fundamento en el artículo 28 fracción V del Reglamento para la Tramitación de los Recursos de Revisión de este Instituto, me permito notificarle que con fecha veinte de mayo de dos mil diecinueve, se emitió el siguiente acuerdo que a la letra dice:-

Morelia, Michoacán; veinte de mayo de dos mil diecinueve. El Coordinador Jurídico Rubén Herrera Rodríguez, con apoyo en el artículo 17, fracción II del Reglamento Interior de Trabajo del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, **da cuenta** a la Comisionada Reyna Lizbeth Ortega Silva, con el **recurso de revisión** presentado por **Anitzel Ramos Velázquez** mediante la Plataforma Nacional de Transparencia el catorce de mayo de dos mil diecinueve y recibido en la oficina de partes de este Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales el quince del mismo mes y año, correspondiéndole el número de folio 2455 en la libreta auxiliar de registro. **Admisión.** Vistas las constancias de cuenta se advierte que **Anitzel Ramos Velázquez** interpone recurso de revisión en contra del **Ayuntamiento de Morelia, Michoacán**, en relación a la respuesta de una solicitud de acceso a la información presentada el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, en la Plataforma Nacional de Transparencia y registrada con el número de folio 00333719, y al no advertirse la existencia de alguna causa que conduzca a desechar de plano el recurso, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 135, 136 fracción V, 143, fracción I de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, **se admite** el recurso de revisión; fómese el expediente con el número **IMAIP/REVISIÓN/0410/2019**; regístrese en el libro de gobierno. Así, con fundamento en el artículo 143, fracción II de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, notifíquese al Ayuntamiento de Morelia, Michoacán, por conducto de su titular, y a la parte recurrente para que dentro del término de 7 (siete) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación que se les practique, manifiesten lo que a su derecho convenga. En el entendido de que al realizar sus manifestaciones deberán señalar el número del recurso de revisión citado al rubro. Digasele al sujeto obligado que al rendir el informe referido, si eventualmente, el mismo contuviera datos personales, deberá crear la versión pública de éste. Además en caso de haber dado respuesta al recurrente deberá adjuntar las constancias que acrediten tal circunstancia, en donde se aprecie el contenido de la misma y la fecha en que lo notificó. En el supuesto de que en el informe se dé respuesta o se amplíe la misma, deberá también anexar las constancias que lo acrediten. Por otra parte, toda vez que la parte recurrente señala el Sistema de Gestión de Medios de Impugnación de la Plataforma Nacional de Transparencia como medio para recibir notificaciones, digasele que por causas ajenas a este Instituto por el momento las notificaciones no se pueden realizar a través de dicho sistema; por tanto, el medio para recibir notificaciones, con fundamento en el artículo 18, fracción V de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, **será el correo electrónico indicado**. Por último, digasele al sujeto obligado que por única ocasión le será notificado en su domicilio postal el presente acuerdo; las subsecuentes, incluso las de carácter personal, serán notificadas por medio del correo electrónico que se tiene dado de alta en los registros de este Instituto. **Notifíquese. Personalmente** a las partes. Así lo acordó y firma la Comisionada del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Doctora en Derecho, Reyna Lizbeth Ortega Silva, ante el Coordinador Jurídico, Doctor en Derecho Rubén Herrera Rodríguez quien autoriza y da fe, con fundamento en el acuerdo UNANIMIDAD/PLENO/ACUERDO/05/08-08-18 del Pleno del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Rúbrica.

Lo que hago de su conocimiento mediante cédula de notificación que se le hará llegar por correo electrónico que señaló en el expediente para recibir notificaciones.- Morelia, Michoacán a veintiuno de mayo de dos mil diecinueve.- Conste.


Lic. Carolina Pérez Juárez
Analista en funciones de Notificadora del IMAIP

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

C. ANITZEL RAMOS VELÁZQUEZ

anitzel72@hotmail.com

PRESENTE.-

Dentro del expediente número **IMAIP/REVISIÓN/0411/2019**, relativo al Recurso de Revisión interpuesto por el recurrente citado al rubro, con fundamento en el artículo 28 fracción V del Reglamento para la Tramitación de los Recursos Revisión del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, me permito notificarle que con fecha diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, se emitió el siguiente acuerdo que a la letra dice:-----

Morelia, Michoacán; diecisiete de mayo de dos mil diecinueve. El Coordinador Jurídico Rubén Herrera Rodríguez, con apoyo en el artículo 17, fracción II del Reglamento Interior de Trabajo del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, **da cuenta** a la Comisionada Areli Yamilet Navarrete Naranjo, con el **recurso de revisión** presentado por **Anitzel Ramos Velázquez** mediante la Plataforma Nacional de Transparencia el catorce de mayo de dos mil diecinueve y recibido en la oficina de partes de este Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales el quince del mismo mes y año, correspondiéndole el número de folio 2456 en la libreta auxiliar de registro. **Admisión.** Vistas las constancias de cuenta se advierte que **Anitzel Ramos Velázquez** interpone recurso de revisión en contra del **Ayuntamiento de Morelia, Michoacán**, en relación a la respuesta de una solicitud de acceso a la información presentada el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, en la Plataforma Nacional de Transparencia y registrada con el número de folio 00333619, y al no advertirse la existencia de alguna causa que conduzca a desechar de plano el recurso, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 135, 136 fracción V, 143, fracción I de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, **se admite** el recurso de revisión; fórmese el expediente con el número **IMAIP/REVISIÓN/0411/2019**; regístrese en el libro de gobierno. Así, con fundamento en el artículo 143, fracción II de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, notifíquese al Ayuntamiento de Morelia, Michoacán, por conducto de su titular, y a la parte recurrente para que dentro del término de 7 siete días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación que se les practique, manifiesten lo que a su derecho convenga. En el entendido de que al realizar sus manifestaciones deberán señalar el número del recurso de revisión citado al rubro. Digasele al sujeto obligado que al rendir el informe referido, si eventualmente, el mismo contuviera datos personales, deberá crear la versión pública de éste. Además en caso de haber dado respuesta al recurrente deberá adjuntar las constancias que acrediten tal circunstancia, en donde se aprecie el contenido de la misma y la fecha en que lo notificó. En el supuesto de que en el informe se dé respuesta o se amplíe la misma, deberá también anexar las constancias que lo acrediten. Por otra parte, toda vez que la parte recurrente señala el Sistema de Gestión de Medios de Impugnación de la Plataforma Nacional de Transparencia como medio para recibir notificaciones, digasele que por causas ajenas a este Instituto por el momento las notificaciones no se pueden realizar a través de dicho sistema; por tanto, el medio para recibir notificaciones, con fundamento en el artículo 18, fracción V de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, **será el correo electrónico indicado**. Por último, digasele al sujeto obligado que por única ocasión le será notificado en su domicilio postal el presente acuerdo; las subsecuentes, incluso las de carácter personal, serán notificadas por medio del correo electrónico que se tiene dado de alta en los registros de este Instituto. **Notifíquese. Personalmente** a las partes. Así lo acordó y firma la Comisionada del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Maestra en Transparencia y Protección de Datos Personales, Areli Yamilet Navarrete Naranjo, ante el Coordinador Jurídico, Doctor en Derecho Rubén Herrera Rodríguez quien autoriza y da fe, con fundamento en el acuerdo UNANIMIDAD/PLENO/ACUERDO/05/08-08-18 del Pleno del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Rúbrica.-----

Lo que hago de su conocimiento mediante cédula de notificación que se le hará llegar por correo electrónico que señaló en el expediente para recibir notificaciones.- Morelia, Michoacán a veintiuno de mayo de dos mil diecinueve.- Conste.-----


INSTITUTO MICHOACANO DE
TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN
DE DATOS PERSONALES

Lic. Itzia Dafne Castillo Arellano.
Analista en funciones de Notificadora
del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso
a la Información y Protección de Datos Personales

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

C. ANITZEL RAMOS VELÁZQUEZ

anitzel72@hotmail.com

PRESENTE.-

Dentro del expediente número **IMAI/REVISIÓN/0412/2019**, relativo al Recurso de Revisión interpuesto por el recurrente citado al rubro, con fundamento en el artículo 28 fracción V del Reglamento para la Tramitación de los Recursos de Revisión de este Instituto, me permito notificarle que con fecha veinte de mayo de dos mil diecinueve, se emitió el siguiente acuerdo que a la letra dice: -

Morelia, Michoacán, veinte de mayo de dos mil diecinueve. El Coordinador Jurídico Rubén Herrera Rodríguez, con apoyo en el artículo 17, fracción II del Reglamento Interior de Trabajo del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, **da cuenta** a la Comisionada Reyna Lizbeth Ortega Silva, con el **recurso de revisión** presentado por **Anitzel Ramos Velázquez** mediante la Plataforma Nacional de Transparencia el catorce de mayo de dos mil diecinueve y recibido en la oficina de partes de este Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales el quince del mismo mes y año, correspondiéndole el número de folio 2457 en la libreta auxiliar de registro. **Admisión.** Vistas las constancias de cuenta se advierte que **Anitzel Ramos Velázquez** interpone recurso de revisión en contra del **Ayuntamiento de Morelia, Michoacán**, en relación a la respuesta de una solicitud de acceso a la información presentada el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, en la Plataforma Nacional de Transparencia y registrada con el número de folio 00333519, y al no advertirse la existencia de alguna causa que conduzca a desechar de plano el recurso, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 135, 136, fracciones V y VII, 143, fracción I de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, **se admite** el recurso de revisión; fórmese el expediente con el número **IMAI/REVISIÓN/0412/2019**; registrese en el libro de gobierno. Así, con fundamento en el artículo 143, fracción II de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, notifíquese al Ayuntamiento de Morelia, Michoacán, por conducto de su titular, y a la parte recurrente para que dentro del término de 7 siete días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación que se les practique, manifiesten lo que a su derecho convenga. En el entendido de que al realizar sus manifestaciones deberán señalar el número del recurso de revisión citado al rubro. Dígasele al sujeto obligado que al rendir el informe referido, si eventualmente, el mismo contuviera datos personales, deberá crear la versión pública de éste. Además en caso de haber dado respuesta al recurrente deberá adjuntar las constancias que acrediten tal circunstancia, en donde se aprecie el contenido de la misma y la fecha en que lo notificó. En el supuesto de que en el informe se dé respuesta o se amplíe la misma, deberá también anexar las constancias que lo acrediten. Por otra parte, toda vez que la parte recurrente señala el Sistema de Gestión de Medios de Impugnación de la Plataforma Nacional de Transparencia como medio para recibir notificaciones, dígasele que por causas ajenas a este Instituto por el momento las notificaciones no se pueden realizar a través de dicho sistema; por tanto, el medio para recibir notificaciones, con fundamento en el artículo 18, fracción V de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo, **será el correo electrónico indicado**. Por último, dígasele al sujeto obligado que por única ocasión le será notificado en su domicilio postal el presente acuerdo; las subsecuentes, incluso las de carácter personal, serán notificadas por medio del correo electrónico que se tiene dado de alta en los registros de este Instituto. **Notifíquese. Personalmente** a las partes. Así lo acordó y firma la Comisionada del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Doctora en Derecho, Reyna Lizbeth Ortega Silva, ante el Coordinador Jurídico, Doctor en Derecho Rubén Herrera Rodríguez quien autoriza y da fe, con fundamento en el acuerdo UNANIMIDAD/PLENO/ACUERDO/05/08-08-18 del Pleno del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Rúbrica.-

Lo que hago de su conocimiento mediante cédula de notificación que se le hará llegar por correo electrónico que señaló en el expediente para recibir notificaciones.- Morelia, Michoacán a veintiuno de mayo de dos mil diecinueve.- Conste.-


Lic. Carolina Pérez Juárez

Analista en funciones de Notificadora del IMAIP
DE DATOS PERSONALES