



“El proceso de autorización en la creación del valor público: el caso del municipio de Tepic, Nayarit”

T E S I S

Que para obtener el grado de
Maestra en Asuntos Políticos y Políticas Públicas

Presenta

Deida Mylene Álvarez Velázquez



“El proceso de autorización en la creación del valor público: el caso del municipio de Tepic, Nayarit”

T E S I S

Que para obtener el grado de
Maestra en Asuntos Políticos y Políticas Públicas

Presenta

Deida Mylene Álvarez Velázquez

Director de tesis

José Santos Zavala

Dedicatoria

Cuando la ocurrencia y la oportunidad se encuentran.

A mi hija e hijos: Alejandra, Adrián y Alan.

Por su cuidado y apoyo en este proceso, además de las conversaciones y reflexiones sobre el tema, que imprimieron la mirada de joven sobre el tema y que contribuyeron a construir algunas ideas de la presente.

A mis padres: Carmen y Rafael.

Agradecimientos

A mis amigos Jesús, Tatiana y Salvador.

Por su acompañamiento en este proceso.

A los entrevistados

Por su confianza y apertura.

Al Dr. José Santos Zavala.

Por la Apertura, tolerancia y paciencia que tuvo durante el proceso.

Al Dr. Octaviano Moya Delgado.

Con quien tuve la oportunidad de participar en un verano de investigación, lo que me dio la oportunidad de reflexionar con respecto a este tema. De manera que parte de su trabajo y reflexiones son el punto de partida para el desarrollo de la presente tesis.

Así como a:

Dr. José Santos Zavala

Dr. Octaviano Moya Delgado

Dr. Pavel Martínez

Dr. Jesús Antonio Madera Pacheco

Dr. Javier Contreras Alcántara

Dr. Fabián Alejandro Gerónimo Castillo

Dr. José Luis Flores Pacheco

Mtro. Ricardo Salgado Araujo

Por sus comentarios y observaciones, que contribuyeron al desarrollo de esta tesis.

Índice

INTRODUCCIÓN	1
OBJETIVO GENERAL.....	12
HIPÓTESIS.....	13
METODOLOGÍA.....	13
1 LA TEORÍA DEL VALOR PÚBLICO	16
1.1 EL CONCEPTO DE VALOR PÚBLICO DE MOORE.....	19
1.2 KELLY, MULGAN Y MUERS.....	34
1.3 HORNER, LEKHI Y BLAUG.....	36
1.4 COAST Y PASSMONE.....	41
CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.....	44
2 LA AUTORIZACIÓN	49
2.1 LOS DESEOS CIUDADANOS.....	51
2.2 LOS COMPONENTES DE LA AUTORIZACIÓN.....	62
2.2.1 <i>Las decisiones políticas</i>	64
2.2.2 <i>La participación ciudadana</i>	69
2.3 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	70
2.3.1 <i>La comunicación</i>	82
3 METODOLOGÍA	91
3.1 POBLACIÓN.....	93
3.2 PERIODO.....	97
3.3 MUESTRA.....	97
<i>Muestra de Regidores</i>	97
<i>Muestra de funcionarios públicos</i>	100
<i>Muestra de los ciudadanos</i>	100
INSTRUMENTO Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.....	105
<i>Análisis de la información</i>	106
PROCEDIMIENTO.....	106
4 EL CONTEXTO MUNICIPAL Y DEL AYUNTAMIENTO DE TEPIC, PERIODO 2017-2021	111
4.1 EL MUNICIPIO DE TEPIC.....	113
<i>Características físicas y urbanas del municipio</i>	115

<i>El contexto político municipal</i>	123
4.2 EL AYUNTAMIENTO DE TEPIC	128
<i>Integración del capital humano</i>	130
<i>La planeación municipal</i>	136
<i>La coordinación entre poderes y niveles de gobierno</i>	141
<i>El gobierno municipal</i>	142
<i>Distribución de las comisiones</i>	143
<i>Ingresos del ayuntamiento</i>	146
<i>Egresos del ayuntamiento</i>	146
<i>Fiscalización</i>	147
<i>Conclusión del capítulo</i>	149
5 EL PROCESO DE AUTORIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE TEPIC, NAYARIT EN EL PERIODO	
2017-2021	158
5.1 LAS DECISIONES POLÍTICAS.....	159
5.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	172
5.3 INFORMACIÓN	215
CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	223
CONCLUSIÓN	230
REFERENCIAS	232
APÉNDICE	242

Introducción

Los gobiernos actuales presentan diversos problemas de difícil definición. Los cambios en las dinámicas de la economía mundial y la globalización, así como el mal manejo de las finanzas públicas y la necesidad de limitar las decisiones discrecionales de los gobernantes, han redefinido al gobierno, enfocando su función a producir las condiciones para que el mercado se desarrolle; a construir, mejorar y mantener la infraestructura en los asentamientos urbanos, la producción y distribución de bienes y servicios públicos, así como el resarcimiento de los daños materiales y sociales de su reproducción.

Además, los problemas presupuestales y organizativos de los gobiernos, los intereses políticos ligados a la toma de decisiones y la alta segmentación social, dificultan la definición e implementación de políticas públicas con las que se busca atender las necesidades ciudadanas, situación que ha provocado la creciente desconfianza de los ciudadanos en sus gobiernos democráticamente electos. Es en este contexto que desde el 2010 comienza a distinguirse una crisis de representación, que se refleja en los resultados de las elecciones de los gobiernos Latinoamericanos, que se presenta como una serie de variaciones, relacionadas con las élites políticas (Latinobarómetro, 2021).

De manera que el impulso que se ha dado a la participación ciudadana no es más que la respuesta obvia a la necesidad de legitimar las decisiones del gobierno. Sin embargo, la participación de los ciudadanos no ha llegado a ser plena, pues “el sistema se aseguró que las instituciones y los procedimientos democráticos formales se diseñaran para que las decisiones de los gobiernos pudieran tomarse con independencia de las necesidades de los ciudadanos” (Habermas, 1999); provocando una desarticulación entre los representantes, gobierno y ciudadanos, que ha llevado al desencanto de la política y por consiguiente al déficit democrático.

El agotamiento del Estado de bienestar y la crisis política que produjo, buscaron ser resueltas a través de reformas político-administrativas. La reforma política, buscó

mejorar los mecanismos electorales y la representación; mientras que la reforma administrativa se llevó a cabo en torno a dos tendencias: la primera, con la que se buscaba disminuir las decisiones arbitrarias de los gobernantes a través de la implementación de Políticas Públicas (PP) y la segunda, que se basó en la reorganización y gestión del aparato gubernamental, para asegurar la eficiencia económica, el equilibrio ingreso-gasto y un mejor rendimiento administrativo. Además, se incentivó la rendición de cuentas y la transparencia del gasto público para evitar el despilfarro y la corrupción (Aguilar, 2007).

Aunado a esto, la liberación y desregulación económica, junto con la privatización, hicieron que los gobiernos poco a poco perdieran poderes, capacidades y alcances, por lo que el debate sobre la legitimidad de los gobiernos se desplazó para situarse en el análisis sobre las capacidades de los gobiernos electos, de responder a las necesidades ciudadanas (Aguilar, 2008).

Estas nuevas condiciones sociales reflejan el surgimiento de un fenómeno complejo, que evidencia en los ciudadanos un cambio de significado sobre la democracia y sus instituciones, que se choca con los presupuestos democráticos de bienestar y equidad social, que por lo menos en América Latina se manifiestan como síntomas en la democracia, y se reflejó en el periodo de 1995 a 2020 (Latinobarómetro, 2021), en una caída en el apoyo de 14% en su satisfacción y ubica al 51% de la población, como no demócrata. De forma paralela, 73% de los latinoamericanos considera que se gobierna para grupos poderosos o en su propio beneficio y solamente 17% de la población, considera que la distribución de la riqueza es muy justa o justa; por lo que resulta fácil comprender que los gobiernos latinoamericanos tengan solamente 40% de aprobación y que los ciudadanos no confíen en las instituciones.

El problema radica en articular el déficit democrático y la aprobación de los gobiernos, de ahí que la nueva vertiente de estudios sobre la democracia busque identificar un método mediante el cual pueda realizarse de manera articulada estudios sobre elecciones y gobierno. Pero que además, se considera que “el campo cognoscitivo del proceso de gobernar del gobierno democrático y de sus

condiciones de eficacia es justamente hoy el punto débil de la(s) teorías de la democracia o, dicho de modo matizado, es un punto tratado en modo insuficiente y fragmentado” (Aguilar, 2008, p. 18).

Esta fragmentación está relacionada con los datos, que se encuentran dispersos entre los componentes del sistema político, resultando laboriosa y complicada su búsqueda, agrupación y clasificación, así como el análisis e interpretación de la información, de igual forma, encontrar indicadores para medir la influencia que los subsistemas tienen entre sí y los efectos que tiene sobre las decisiones del gobierno. Más allá de lo anterior, lo que se hace evidente es la desarticulación entre los ciudadanos y los representantes políticos, estos últimos, encargados de transmitir y procesar las necesidades sociales.

Además, la dispersión también se presenta relacionado a los campos que atienden las disciplinas. La crisis de representación es una línea de estudio de la Ciencia Política, que se ha abordado mediante estudios de la participación política (Sartori, 1999; Philips, 1995; Lijphart, 1995), Sistemas electorales (Nohlen, 1998; Sartori, 1985; Lijphart, 1995); representación legislativa (García, 2019; Freidenberg, 2020); eficiencia legislativa (Puente, 2009; Béjar y Bárcena, 2016); entre otros.

En cuanto los problemas que presenta el gobierno son estudiados por la Administración Pública, mediante estudios sobre desempeño gubernamental (Covarrubias, 2012; Payan, 2016; Gómez y Flores, 2012), gestión gubernamental (Hernández y Pérez, 2013; Ramos y Reyes, 2005; Villanueva, 2015), desarrollo institucional (Repetto, 1998; Sánchez, 2009; Uvalle, 2009); gobernanza (Aguilar, 2014; Kooiman, 2005).

En el mismo sentido, desde la Economía se ha analizado desde el estudio de las decisiones gubernamentales (Schumpeter, 1996 y Down, 1957), en donde combinan la participación electoral con las decisiones gubernamentales, lo que permite acercarse al fenómeno que se observa, sin que llegue a explicarlo en su totalidad. Estas tres disciplinas por sí mismas han producido información sobre los distintos problemas que integran el fenómeno, pero no en conjunto.

Schumpeter (1996) propone estudiar la crisis de la representación, en el ejercicio de sus funciones; sin embargo estudiar el problema en estos términos, define el estudio dentro del campo de la Administración Pública, puesto que los actores políticos al pasar por el proceso electoral se convierten en funcionarios públicos. Pero además, su propuesta presenta diversos problemas.

Se da un cruce entre las disciplinas de Administración Pública y Ciencia Política, lo que produce tres problemas principalmente:

- a) Un problema teórico-conceptual sobre la representación política.
- b) Un problema empírico
- c) Un problema para la construcción del marco teórico-conceptual sobre el que se construirá la investigación.

El problema teórico- conceptual

Existe un debate sobre el concepto de la representación y su utilidad práctica (Pitkin, 1985), que tienen fundamento en el origen de la Teoría de la Representación. Para Hobbes, la representación surge de un pacto en el que un individuo trasfiere su autoridad a otro para que pueda hablar y actuar en su nombre. En un acuerdo privado, la autoridad queda limitada por quien cede la autoridad; sin embargo, los límites de la autoridad en la relación del ciudadano con el representante político no es tan clara, puesto que el límite se encuentra en el cargo para el que fue votado el actor político, por lo que sus responsabilidades, quedan establecidas legalmente para ese cargo.

Para Pitkin (1985) la idea de Hobbes es formalista, la concebirla como una autorización, que confiere autoridad a un acto. Sin embargo, no es la única forma de concebir la representación, pues desde la perspectiva formalista, también es entendida como una responsabilidad; desde el Derecho, se interpreta de manera simbólica y descriptiva y, en relación de la acción representativa, se enlaza con el actuar con otros. También, la relación entre ciudadano y representante sostiene una controversia.

Hobbes sugiere que el representante es libre de hacer lo que le plazca (al menos en lo que concierne a sus electores). La mayoría de los teóricos arguyen que el representante debe hacer en su mandato lo que es mejor para ellos, pero debe hacer lo que piensa que es mejor para su propio juicio y sabiduría, ya que es elegido para tomar decisiones por (esto es, en lugar de) sus electores. Pero hay algunos que sostienen que el deber del representante es reflejar con exactitud los deseos y opiniones de aquellos que representa. Si osase hacer algo que sobrepase ese límite, lo considerarían una burla de la verdadera representación (Pitkin, 1985, p.5).

Además, la Teoría de la Representación enfoca la actividad representativa en los congresos. Para Hobbes el legislativo promulga las leyes como agente del pueblo. De igual manera, Rousseau privilegia la separación de las funciones legislativas y ejecutivas, la primera corresponde al pueblo y la segunda al gobierno del príncipe (Held, 2001), esto se debe a la idea de que el pueblo a través de los representantes debe de participar en la elaboración de las leyes para que pueda obedecerlas.

No es intención entrar en el debate sobre el tema, pues asumimos la definición de la representación en términos de Hobbes, como una autorización. Sin embargo, si es interés retomar dos aspectos importantes de la Teoría de la Representación. La primera se refiere a la relación que se da entre el representante y el ciudadano, el primero actúa en función del representado, sin embargo, el que tienen de evaluar las acciones del representante, es el ciudadano. Por lo que desde aquí comienza a definirse en la investigación las unidades de observación: los representantes y ciudadanos.

En cuanto a la evaluación del ciudadano sobre la función del representante, estará relacionada con la distancia que el representante tenga con sus representados. La Teoría de la Representación señala que el ciudadano elige a sus representantes y lo autoriza a tomar decisiones en su nombre; por su parte, el representante al ser electo y autorizado para tomar decisiones por sus representados, no requiere consultar a sus representados para tomar decisiones, pues sus acciones tienen que contemplar el beneficio de los ciudadanos en su conjunto y no solo el de sus representados, por lo que debe actuar regido por el bien común.

Sin embargo, esta postulado que se desarrolló con la democracia del bien común, terminó siendo negada por Schumpeter (1996) y que los datos que arroja el Latinobarómetro (2020) para México, lo apoyan; pues 67% de los mexicanos

considera que se gobierna para grupos poderosos o en su propio beneficio; 22% considera que la distribución de la riqueza es muy justa o justa. Con respecto a la confianza en el gobierno, solo 28% de los ciudadanos tiene mucha confianza o algo de confianza; de los mexicanos 44% confía en el presidente; 36 % en la institución electoral; 22% en el congreso, 13% en partidos políticos y 24% en el poder judicial.

El segundo aspecto se refiere al énfasis que hace la Teoría de la Representación en situar la actividad representativa en el poder legislativo; dejando fuera la representación que se da en el ejecutivo. Si tomamos en cuenta que la función representativa se deriva del voto, dentro del ejecutivo los cargos de presidente, gobernador, presidente municipal y Regidores, proceden del voto, por lo que también tienen una función representativa.

Aún más, en el caso de los ayuntamientos, aunque no se crean leyes, los Regidores crean reglamentos que de igual manera, regulan la vida interna del gobierno municipal, la relación del gobierno municipal con los ciudadanos, algunas actividades que realizan los ciudadanos (como el comercio) y los procesos administrativos. Por otra parte, el poder ejecutivo depende del poder legislativo para la aprobación de sus recursos. En el congreso se discute sobre la distribución de los recursos, realizando ajustes a las propuestas presupuestales. Sin embargo, los encargados directos de ejercer y distribuir los recursos es el ejecutivo, no el legislativo.

El problema empírico.

En cuanto a la observación empírica, al tratar de observar el fenómeno dentro del ejecutivo, se manifiesta otro problema, puesto que en México, en el ejecutivo se integran tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, cada uno de ellos atiende diferentes responsabilidades, las cuales quedan establecidas legalmente y articuladas entre sí.

Por lo tanto, es necesario cuestionarse sobre el nivel de gobierno en que existe menor interferencia en la observación del fenómeno. De acuerdo a la Encuesta

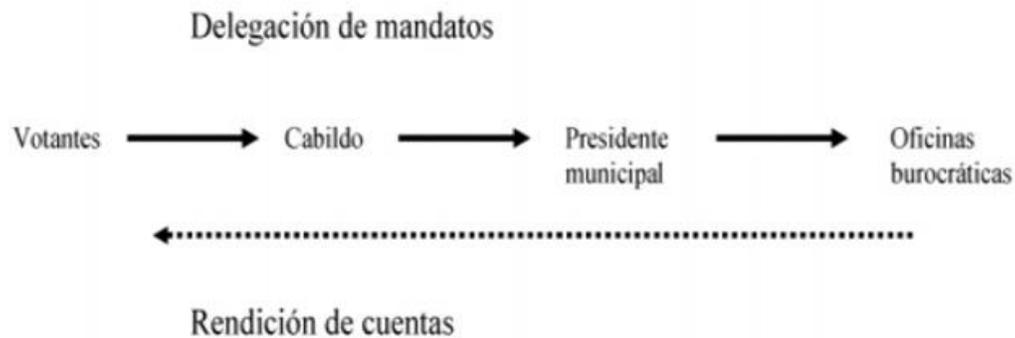
Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI, 2020), el ciudadano genera una experiencia y conocimientos sobre los problemas de su entorno y los viven en la cotidianidad, de ahí que 84.7% de los ciudadanos identifique los problemas con la infraestructura de su comunidad y entre los servicios públicos que percibe con mayor frecuencia como una carencia, se encuentre el alumbrado público, agua potable y baches o fugas de agua (72% de los ciudadanos).

Aunado a lo anterior, entre la población de 18 a 60 años y más, entre 25% y 33% considera que la única forma que tiene para opinar sobre lo que hace el gobierno es a través del voto; entre 20% y 35% considera que el gobierno le interesa mucho lo que los ciudadanos piensen, por lo que entre 65% y 80% considera lo contrario. Esto nos indica que para el ciudadano le es más fácil identificar los problemas a nivel municipal. De igual forma, desde la sociología, Navarro señala que “la participación activa de los ciudadanos, directa o a través de asociaciones, aumenta en la misma medida en que disminuye el tamaño de la comunidad política” (2000, p. 14), por lo que el gobierno municipal es el primero que identifica el ciudadano en mayor medida.

De esta manera queda sentado que el nivel de gobierno que permite la observación es el municipal. Sin embargo, observar la representación política a nivel municipal presenta un problema. En México, la mayoría de los gobiernos municipales son electos por planilla, de manera que el vínculo representativo de los ciudadanos es con la figura del presidente municipal, debido a que es quien se promociona como candidato en las campañas, mientras que el síndico y los Regidores quedan ocultos tras su figura.

Ya electos, el gobierno tiene una sola dirección de responsabilidades. Los ciudadanos a través de la elección, delegan al cabildo la autoridad para proponer, discutir, decidir e implementar las acciones de gobierno; mientras que el cabildo delega la responsabilidad en el presidente municipal para dirigir y coordinar el proceso, que ejerce por medio de diferentes dependencias gubernamentales; las cuales en sentido inverso rinden cuentas al presidente municipal y al cabildo (Cejudó y Ríos, 2010) (Figura 1).

Figura 1. Delegación de mandato de acuerdo a Cejudo y Ríos



Fuente: Adaptado Cejudo y Ríos (2010, p. 90).

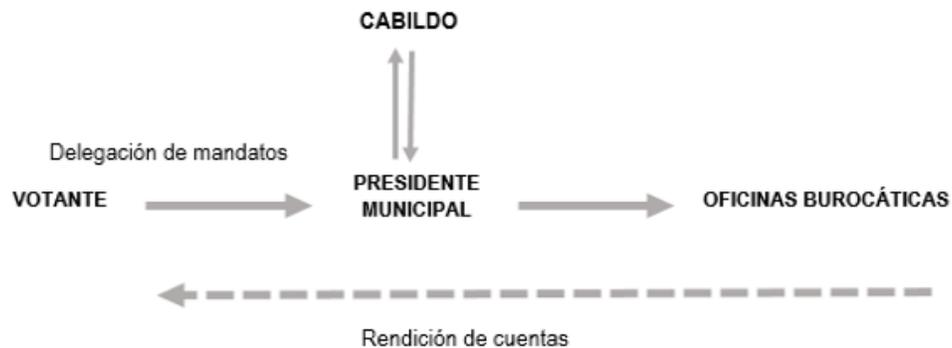
Para Arredondo (2018), el problema de la elección por planillas radica en que los ciudadanos perciben que el responsable de la administración es el presidente municipal, al mismo tiempo que proscriben la responsabilidad del síndico y los Regidores, ya que estos últimos no tienen un vínculo directo con los ciudadanos, convirtiéndolos representantes de todo y nada, sin responsabilidad directa frente a los ciudadanos. Además, provoca que el presidente tenga pocos contrapesos políticos en el cabildo, lo que favorece la gobernabilidad, pero tiene como reto principal disminuir las generar decisiones unilaterales, legitimadas en la mayoría. Más aún, el gobierno municipal es un colectivo, por lo que las decisiones son conjuntas, lo que provoca la despersonalización de las posturas asumidas por cada miembro del cabildo en la toma de decisiones.

Por lo tanto, la elección por planillas reafirma las jerarquías en el cabildo, provocando que los síndicos y Regidores queden subordinados a las decisiones del presidente municipal, de tal manera que los Regidores asuman el papel de consejeros¹ y conviertan al cabildo en “Validador de las decisiones tomadas por el presidente municipal, demostrando su escasa capacidad reflexiva” (Arredondo, 2018, p.112); de esta manera la línea de mandato y rendición de cuentas se

¹ De acuerdo con Delgado de Cantú, el ayuntamiento novohispano estaba conformado por un consejo municipal o cabildo, compuesto por dos jueces (alcaldes menores) y los consejeros (Regidores), cuya formación variaba de acuerdo con la importancia de la ciudad y su tamaño (2015, p.28).

modifica en la práctica, aunque no en la formalidad (Figura 2). Por lo tanto, para analizar el fenómeno a nivel municipal, requiere que los miembros del cabildo recobren su individualidad, de manera que los ciudadanos puedan evaluar las acciones de los Regidores en el cabildo y su capacidad para gestionar las necesidades de los ciudadanos.

Figura 2. Delegación de mandato en elección por planillas

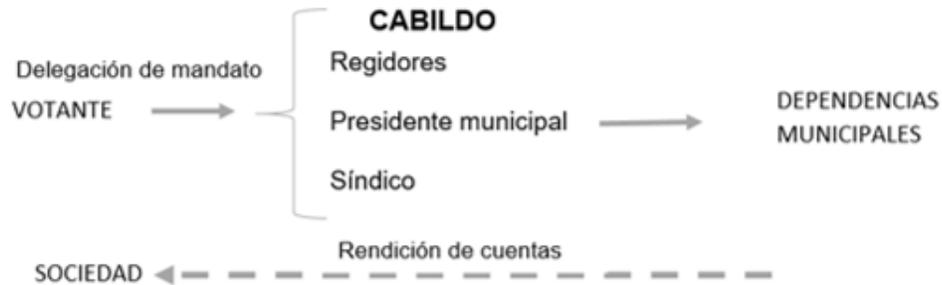


Fuente: elaboración propia

En el estado de Nayarit en el 2007, se realizó una reforma político-electoral que modificó el mecanismo de elección del gobierno municipal, con la integración del Art. 25A, en el que se estableció la elección por voto directo para los Regidores y el presidente municipal y síndico en planilla. Además, se adiciona el Art. 26A, en que se vinculan los Regidores (as) a una demarcación.

La reforma postulaba que la elección por voto directo de los Regidores (as), ocasionaría una mayor cercanía con los ciudadanos. Además, se esperaba que los Regidores asumieran la misma responsabilidad que el presidente por el gobierno, de manera que se eliminaran las jerarquías en el cabildo, de igual manera, que la distribución de los servicios públicos fuera más equitativa, al ser los Regidores los encargados en sus demarcaciones, de recoger y gestionar las necesidades de los ciudadanos, por lo que la delegación de mandato y rendición de cuentas, sería de acuerdo a la figura 3.

Figura 3. Delegación de mandato en elección con voto directo de Regidores



Fuente: elaboración propia

En el estudio realizado por Meza y Gómez en el Estado de Nayarit, exploran la capacidad y desempeño de los ayuntamientos, posterior a la reforma del 2007, en la que se aprobó la elección por voto directo de los Regidores, teniendo como conclusión que la reforma electoral “no impacta el desempeño de la recaudación de ingresos propios y no hay efecto significativo en provisión de servicios públicos y apertura al ciudadano en áreas de política pública” (2017. p. 221-222). Por lo que lleva a cuestionarse sobre ¿Qué cambios ha traído consigo la reforma del 2007 en la toma de decisiones de los cabildos de Nayarit? ¿Por qué subsiste la percepción ciudadana del mal desempeño en sus gobernantes municipales? ¿Por qué la relación Regidor-ciudadano no está funcionando como canal de transmisión de las necesidades que incidan positivamente en la eficiencia gubernamental?

El problema de la construcción del marco teórico-conceptual.

Los términos en los que busca realizar la investigación, generan un cruce de especialidades, en la que sitúa el desarrollo teórico en el campo de la Administración Pública, pero también se integran elementos de la Ciencia Política como sistemas electorales y de partidos, la Teoría de Sistemas y General del Estado, así como las aportaciones de Down (1957), que en conjunto, construyen un marco teórico amplio desde el cuál se puede analizar el fenómeno.

Frente a una diversidad de ideas y discusiones que confluyen dentro de estas disciplinas sobre el tema, la limitante que presenta la investigación, es la carencia

de conocimiento de la autora sobre estos debates y conocimientos; sin embargo, busca abrir el debate sobre los problemas organizativos, operativos y decisorios del gobierno, así como la incorporación de la participación ciudadana en las decisiones gubernamentales; al mismo tiempo, abre la puerta a futuras investigaciones sobre temas de evaluación gubernamental, participación ciudadana, comunicación, burocracia y toma de decisiones gubernamentales, entre otras.

En suma, el marco teórico-conceptual se construye bajo la directriz de la Teoría de Valor Público. El concepto de valor público fue introducido por Moore en 1995 en Estados Unidos, a través de la comparación entre las organizaciones privadas y públicas, identifica una serie de dificultades que presentan los gobiernos para crear acciones que sean valiosas para los ciudadanos. A partir de su exploración, construye una estrategia organizativa dirigida a las organizaciones públicas, con la que busca orientar las decisiones de los servidores públicos para crear valor público. Su trabajo es retomado y adaptado en el contexto político inglés, donde se avanza en la construcción de la Teoría de Valor Público.

Son las aportaciones de Horner, Lekhi y Blaug (2006) que relacionan el valor público con el déficit democrático, vinculándolo a la distribución de los servicios públicos; además, proponen como componentes del Triángulo Estratégico, la Autorización (cómo el valor público es legitimado), la Medición (cómo el valor público es cuantificado) y la Creación (cómo es producido el valor público). Kelly, Mulgan y Muers (2002), ponen su atención en la satisfacción de los ciudadanos; mientras que Coast y Passmore (2008) reivindican el valor que tienen los servidores públicos en la implementación de acciones gubernamentales que generen valor público.

El valor público se puede entender como una evaluación institucional y ciudadana de las políticas y actividades que realiza el gobierno, con las que busca satisfacer necesidades individuales que se encuentran dentro de los propósitos de valor social, establecidas a través de un proceso de toma de decisión colectivo, mediante el cual se autoriza la asignación de recursos con la intención de producir resultados satisfactorios para la sociedad en su conjunto.

La Teoría de Valor Público admite que la política se encuentra inserta en los procesos administrativos, por lo que la integra dentro de la Autorización; de ahí que pueda entenderse como el proceso político que pone énfasis en identificar las necesidades prioritarias para el ciudadano mediante la participación de la ciudadanía, las organizaciones civiles, los sectores económicos, los representantes políticos y los funcionarios públicos; con el objetivo de construir una agenda gubernamental legítima, que tenga como principio la transparencia en la asignación y gasto de los recursos públicos y con esto, contribuir a la creación de valor público donde se pueden observar las decisiones gubernamentales.

En la gestión política los funcionarios públicos realizan con los ciudadanos y otros servidores públicos las acciones que pretenden impulsar, donde se recoge la demanda ciudadana, se asignan los recursos y se aprueban las acciones concretas que ha de ejecutar el gobierno, por lo que los diferentes actores sociales y políticos relacionados con los problemas que buscan atender, se convierten en actores relevantes.

Con los cuales los directivos deben trabajar para construir legitimidad y apoyo para ellos mismos, sus políticas o estrategias organizativas"; [así como también] "comprender los procesos según los cuales los intereses y las preocupaciones de los diferentes actores se combinan para formar mandatos políticos (Moore, 1998, p.174).

La legitimidad en este sentido se entiende como un clima de urgencia que crea un contexto donde los diferentes actores que intervienen en la problemática deciden tomar acciones efectivas sobre el problema (Moore, 1998). De modo que bajo la revisión teórica y los datos analizados, surge una pregunta que guía la siguiente investigación.

¿Cómo se llevó a cabo el proceso de autorización en el ayuntamiento de Tepic, Nayarit en el periodo 2017-2021, para la creación de valor público?

Objetivo general

Analizar el proceso de Autorización en el Ayuntamiento de Tepic, Nayarit en el periodo 2017-2021, a través de los ciudadanos y Regidores como actores relevantes en la creación de valor público.

Objetivos específicos.

1. Identificar los componentes de la Autorización.
2. Describir en qué consiste cada uno de los componentes.
3. Explicar cómo es que los componentes interactúan entre sí en el proceso de autorización, para la creación de valor público.

Hipótesis

Los tres componentes de la Autorización están influidos por la política electoral, provocando efectos negativos como la discrecionalidad de las decisiones, distribución inequitativa de los recursos, utilización de las estructuras gubernamentales para la proyección política y para la construcción de estructuras partidarias y personales, etc., que obstaculizan la creación de valor público en el Ayuntamiento de Tepic, Nayarit en el periodo 2017-2021.

Metodología

La presente investigación es cualitativa, tiene un enfoque fenomenológico y su nivel es explicativo. La unidad de análisis es la *Autorización* y las unidades de observación los *ciudadanos y Regidores*. La técnica de recolección de datos es la entrevista de profundidad, análisis documental y bibliográfico. La técnica de análisis de datos es el análisis del discurso.

La tesis se compone de cinco capítulos. En el primer capítulo se aborda el desarrollo de la Teoría de Valor Público, iniciando por la introducción del concepto de valor público por Moore (1998), quien mediante una comparación entre las organizaciones públicas y privadas, explora las diferencias que existen entre ellas y expresa los motivos de por qué para las organizaciones públicas es complejo producir servicios que sean considerados de valor, de ahí que se produzcan cuestionamientos sobre las organizaciones públicas, sus acciones y decisiones y cómo a partir de esta comparación, propone una estrategia organizativa del sector público, a la que nombra el triángulo estratégico.

A partir de esto, se presentan las aportaciones realizadas de Kelly, Mulgan y Muers (2002), que ya adaptado a un contexto inglés, relacionan el valor público a la satisfacción del cliente (Ciudadano), y proponen como componentes del triángulo estratégico los Resultados, los Servicios y la Confianza. Horner, Lekhi y Blaug (2006), enfocan su análisis del valor público relacionándolo con la democracia, consideran que el valor público puede contribuir a disminuir el déficit democrático y ponen énfasis en papel que tienen los funcionarios públicos para contribuir a este fin. Proponen como componentes del triángulo estratégico la Autorización, la Medición y la Creación. Finalmente Coast y Passmone (2008), vincula el valor público a la distribución de los servicios públicos y considera que el valor público invita a los funcionarios a cuestionarse sobre sus decisiones, el valor de los servicios que producen y si dichos servicios alcanzaron el éxito deseado.

En el segundo, se aborda uno de los componentes del triángulo estratégico: la Autorización, en la primera parte se explora sobre cuáles son los deseos ciudadanos que los servidores públicos deben atender, para satisfacer las necesidades ciudadanas. Posteriormente, se identifican los tres componentes de la autorización: las decisiones políticas, la participación ciudadana y la información y se realiza una descripción de cada uno de ellos, para entender como a través de la gestión pública, los diferentes actores políticos y sociales intervienen en la definición, aprobación y asignación de recursos para que los funcionarios públicos puedan realizar las diferentes acciones gubernamentales.

En el tercer capítulo, encontramos el apartado metodológico. En la primera parte se presentan los criterios sobre los que se definió la población, las muestras, tanto de los Regidores, como de los ciudadanos, así como los instrumentos de recolección de datos y de interpretación, finalmente, se realiza una relatoría sobre los principales problemas que se presentaron en el desarrollo de la investigación y cómo éstos fueron abordados y el procedimiento que se siguió para el desarrollo de la investigación.

El cuarto y quinto capítulo corresponden a los resultados de la investigación, que por la extensión fue necesario dividir en dos. En el cuarto capítulo, se conforma de

dos apartados, en el primer apartado se presenta el contexto social, económico, político, urbano y físico del municipio de Tepic, con lo que se busca identificar sus características y los problemas que a partir de ellas presentaba el municipio al inicio del periodo del gobierno municipal 2017-2021. En el segundo apartado, se presenta la características económicas, políticas y organizativas del gobierno municipal en el periodo, para identificar tanto las herramientas que dispusieron para atender las necesidades de los ciudadanos, las condiciones políticas en las que se desarrolló el periodo gubernamental y mediante la revisión de las auditorías realizadas durante la administración, encontrar los principales problemas administrativos que enfrentó el gobierno municipal.

En el quinto capítulo se compone de tres apartados, en los que se explica cómo se llevó a cabo el proceso de autorización en el periodo 2017-2021, en los tres componentes de la Autorización: las decisiones políticas, la participación ciudadana y la información, de manera que se puedan identificar los problemas que tuvo la administración en la Autorización, que mediante ellos, nos permita explicar cómo es que los tres componentes se articularon para llevar a cabo la Autorización en el periodo analizado.

1 La teoría del Valor Público

El agotamiento del Estado de Bienestar y la crisis política de los años ochenta provocaron cuestionamientos sobre la función del gobierno, que para esos momentos ya se estaban considerando como “un factor de desgobierno, como agentes que pueden ocasionar daños y costos sociales y no solo impulsar y sostener los beneficios de desarrollo, la seguridad y el bienestar social” (Aguilar, 2007, p. 2), debido al déficit público ocasionado por el elevado costo de la burocracia y las políticas sociales impulsadas por los Estados desarrolladores; de ahí que dicha crisis se convirtiera en la puerta de entrada a la reforma administrativa y política posteriores.

La reforma administrativa se llevó a cabo en torno a dos tendencias; la primera, que buscaba disminuir las decisiones arbitrarias de los gobernantes mediante la implementación de políticas públicas (PP) y, la segunda, que se basó en la reorganización y gestión del aparato gubernamental, teniendo como objetivo la eficiencia económica, el equilibrio ingreso-gasto y un mejor rendimiento administrativo. Además, se incentivó la rendición de cuentas mediante la transparencia del gasto público para evitar el despilfarro y la corrupción (Aguilar, 2007).

Las PP se concentraron en el análisis del proceso decisorio gubernamental, mientras que la Nueva Gestión Pública (NGP) se concentró en la gestión del gobierno, teniendo como objetivo, mejorar la eficacia de la organización y el desempeño gubernamental, mediante la evaluación del personal y los programas, instalando como indicador del desempeño el costo-beneficio. Además, se buscó implementar las reglas de mercado al sector público con la intención de mejorar su eficiencia, por lo que se promovió la privatización, la creación del (cuasi) mercado y se impulsó la creación de organizaciones autónomas.

La crisis política dio paso al proceso de democratización, a través del establecimiento de mecanismos que aseguraran la legitimidad de los gobiernos y

junto con las reformas de la NGP, “propiciaron una evolución en la forma de gobernar en numerosos asuntos públicos, que hoy asumen la forma de lo que suele llamarse nueva gobernanza” (Aguilar, 2014, p.13). La Nueva Gobernanza (NG), reconoce la complejidad de la sociedad moderna, donde los gobiernos no cuentan con recursos financieros y materiales suficientes, por lo que es necesaria la articulación entre organizaciones gubernamentales, del sector económico y de la sociedad, para que en conjunto den solución a los problemas de la sociedad. Sin embargo, esta articulación no puede ser discrecional, pues

Implica valores, principios, normas y tradiciones que establecen las formas y los límites del ejercicio del poder público y los requisitos de acceso de los ciudadanos a la participación en las decisiones públicas y que regulan así mismo la interacción entre las autoridades públicas, las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil con el propósito de que articulen sus posiciones e intereses, resuelvan sus diferencias y puedan llegar a acuerdos sobre los objetivos públicos a alcanzar, los problemas públicos a resolver y los servicios públicos que es necesario prestar al conjunto de la sociedad (Aguilar, 2014, p. 17).

De este modo, la NG se convierte en la puerta de ingreso para que la sociedad civil, en sus distintos sectores, se involucre e intervengan en las decisiones del gobierno. Por gobernanza se puede entender “la participación de la sociedad en asuntos públicos, que no se reducen solamente a la delegación del poder, sino que se trata de una demanda de involucramiento en el gobierno de la sociedad” (Canto, 2010, p. 19).

En este contexto, es que en 1995 Moore (1998) introduce el concepto de valor público en Estados Unidos. Posteriormente, el concepto de valor público es llevado al contexto inglés, ampliando el análisis sobre el valor público y que en conjunto formó la Teoría de Valor Público. Es necesario señalar que la propuesta de esta tesis, busca adaptar los conceptos teóricos, al contexto político mexicano.

El valor público para esta tesis puede ser entendido *como una evaluación institucional y ciudadana de las políticas y actividades que realiza el gobierno, con las que busca satisfacer necesidades individuales que se encuentran dentro de los propósitos de valor social, establecidas a través de un proceso de toma de decisiones colectivo, mediante el cual se autoriza la asignación de recurso, con la intención, de producir resultados satisfactorios para la sociedad en su conjunto.*

Este capítulo se compone de cuatro apartados, en el primero se revisa el concepto de valor público, introducido por Moore (1998) en 1995, donde se adhiere a las críticas que para esos momentos se realizaron en torno a los resultados obtenidos por la reforma impulsada por la NGP. Dentro de su análisis, mediante una comparación entre las organizaciones privadas y públicas, señala las diferencias entre ellos y cómo es que los objetivos de las organizaciones privadas son más fáciles de identificar y alcanzar para satisfacer al cliente.

Sin embargo, considera que para las organizaciones públicas, los objetivos no son fácilmente definidos, por lo que resulta complejo identificar los bienes y servicios que el sector público necesita producir para satisfacer al cliente (ciudadano). En las organizaciones públicas los encargados de definir aquello que produce valor público, no solamente son los consumidores de los bienes y servicios, pues también influye “el papel de la política cuando hay que definir lo que debe producir el sector público. La política continúa siendo el auténtico árbitro del valor público (Moore, 1998, p.71). Finalmente, mediante la comparación Moore (1998) propone una estrategia organizativa para el sector público, conocida como el triángulo estratégico.

En el segundo apartado, se aborda el análisis de Kelly, Mulgan y Muers (2002), en el que relacionan el concepto de valor público a la satisfacción del ciudadano. La satisfacción del ciudadano está relacionada a la calidad de los servicios que reciben por parte del sector público y es evaluada a partir de la experiencia que tiene el ciudadano del servicio que recibe del sector privado. Proponen como componentes del triángulo estratégico los Resultados, el Servicio y la Confianza.

En el tercer apartado se revisa la propuesta de Horner, Lekhi y Blaug (2006), en la que retoman los trabajos anteriores y relacionan el concepto de valor público con la democracia. Consideran que el valor público puede contribuir al déficit democrático, pues este se genera al existir una brecha entre las actividades de las organizaciones públicas y la eficacia de estas para resolver los problemas de la ciudadanía. Por lo tanto, su propuesta retoma la importancia de las decisiones de servidores públicos,

para cumplir este objetivo. Proponen como componentes del triángulo estratégico la Autorización, la Medición y la Creación.

En el cuarto apartado, se revisa el trabajo realizado por Coast y Passmore (2008), los cuales enfocan su análisis en la distribución de los servicios públicos, pero enfatizando la importancia de la burocracia en la consecución de los objetivos de la organización y a los que considera parte del entorno de autorización. El valor público es una invitación para que los servidores públicos se cuestionen sobre la responsabilidad que tiene sobre las acciones que impulsan, el valor que producen dichas acciones y si éstas alcanzaron el objetivo deseado.

1.1 El concepto de valor público de Moore

La crisis política y económica de los ochenta presentaba tres problemas de fondo: la necesidad de un método de elección de los gobiernos que garantizara su legitimidad; la definición de la función del gobierno democrático y los problemas que ocasionaban las decisiones discrecionales de los gobernantes. Las respuestas a estos problemas modificaron los sistemas políticos de los países y produjeron nuevas pautas de comunicación entre el gobierno y la sociedad. Se crearon procesos institucionalizados que aseguraran la legitimidad de los gobiernos. La implementación de la democracia aportó el contenido inclusivo y equitativo para la sociedad, la promesa de que los países alcanzarían el bienestar social, tomando decisiones por el bien común.

Sin embargo para Down (1957) y Schumpeter (1996) los procesos electorales se convirtieron solamente en el mecanismo a través del cual los ciudadanos eligen a sus gobiernos. En cuanto a los propósitos de la democracia, Down (2001) señalaba que no hay manera de definir el bienestar social, ni acuerdo en el método para maximizarlo. Schumpeter (1996) niega la existencia del bien común y considera la democracia solamente como un faro orientador de la sociedad.

Es mediante la competencia electoral que los partidos autorizados, buscan acceder al control de las estructuras gubernamentales (Down, 1957), lo que imprime mayor presión para ellos, de modo que al llegar al gobierno, los partidos busquen mantener

el éxito electoral, mediante la utilización de las estructuras del gobierno y para esto buscan manipular sus políticas y acciones, motivados por el deseo del poder, prestigio y por el amor al conflicto (Down, 1957). En otras palabras, por la búsqueda del poder para la proyección política del partido o de su imagen y por cumplir con los requerimientos establecidos por la ley, que lo autoricen a participar en la distribución del poder.

La política, y principalmente la política electoral, interviene en las decisiones de los gobiernos, por lo que se buscó distanciar la política de la administración pública considerando que “la administración está fuera de la esfera de la propia política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política establece las tareas de la administración” (Wilson, 2009, p.11). Si bien no se definían los procesos electorales como los causantes de la desorientación de las decisiones administrativas, se percibía que las decisiones de los actores políticos en el gobierno eran poco racionales.

La consecuencia para frenar la discrecionalidad fue el distanciamiento del Estado de la economía, justificando su intervención solamente si el mercado presentaba fallas que fueran necesarias de corregir y para asegurar el derecho de todo ciudadano a recibir los mejores servicios (Habermas, 1999). Por otra parte, la NGP buscó eficientar los procesos administrativos, creyendo que una gerencia eficiente del aparato administrativo era suficiente para que el gobierno pudiera dirigir la sociedad, olvidando la dimensión institucional y política (Aguilar, 2007).

Moore (1998) introduce el concepto de valor público mediante la comparación de las organizaciones privadas y públicas, y deja entrever los problemas de la adaptación de las reglas del mercado en las organizaciones públicas y cómo la política no puede separarse de las decisiones administrativas. De ahí que apoyada en los planteamientos de Moore, sostenga la tesis de que la política –principalmente la electoral-, cruza de manera vertical y horizontal la función de gobernar, incluyendo la relación del gobierno con la sociedad, por lo que distorsiona las decisiones y restringe la creación de valor público.

Moore (1998) manifiesta las dificultades que las organizaciones públicas tienen para producir aquello que sea valioso para los ciudadanos y, por consiguiente, que las organizaciones públicas sean consideradas como valiosas. Resulta complejo definir las acciones que los gobiernos realizan, debido que existen diferencias entre lo que hacen uno y otros; sin embargo, tienen dos en común: el gobierno como un agente social particular y único y, que tiene una función especializada en la división del trabajo (Down, 1957).

El problema consiste, en que el gobierno es considerado como un ente improductivo para la sociedad, a pesar de ser necesario para su organización. Además, al tener el monopolio de los servicios públicos, el ciudadano se encuentra cautivo y no puede optar por otro proveedor que tenga mejor servicio y calidad –como si puede hacerlo con el servicio que recibe de las organizaciones privadas-, lo que provoca su inconformidad. Además los recursos que el gobierno utiliza, son producto del cobro de impuestos, por lo que el ciudadano está atento al destino de los recursos y el beneficio que recibe del gasto; por lo tanto, si el ciudadano considera que los resultados son deseables, el gobierno habrá creado valor público (Moore, 1998).

Las organizaciones privadas tienen el objetivo de producir riqueza, por lo tanto, las decisiones que los directivos privados toman van encaminadas a producir dichos resultados. Las acciones son evaluadas y si no cumplen con el objetivo, son modificadas. A diferencia de las organizaciones públicas, las decisiones no parten de un objetivo general y unilateral; sino que son producto de una decisión colectiva (elecciones) en la que se elige un gobierno representativo e interconectado.

Para Moore (1998), la elección del gobierno implica optar por una visión de construcción de la sociedad, por lo que no solo se elige al partido que gobernará, sino que en ello vienen implícitas las aspiraciones que el ciudadano tiene para la sociedad; por lo que las elecciones no solo son el mecanismo mediante el cual los ciudadanos eligen al partido que los gobernará, como señalan Down (1957) y Schumpeter (1996).

El Estado Liberal admitió que los partidos asumieran el papel de portavoces de las necesidades ciudadanas y que poco a poco se convirtieran en los representantes de los diversos segmentos de la sociedad. La creación de un partido político implica que se establezca su propia visión de la organización social, que forman los ejes rectores de su declaración de principios y programa. De ahí que por lo menos en México sea una obligación previa al registro de candidatos, tanto federales² como estatales³, la presentación de su plataforma electoral, donde se plasman las acciones –apegadas a sus documentos rectores-, que el partido llevará a cabo en el caso de ganar la elección.

Down (2001) señala que los ciudadanos para determinar su voto

Encuentran útil las ideologías de partido, porque evita la necesidad de relacionar cada cuestión con su propia opinión del “bien social”. Las ideologías los ayudan a centrar su atención sobre las diferencias entre partidos; por lo tanto, pueden utilizarse como muestra de todos los rasgos diferenciadores (2001, p.101).

Sin embargo, uno de los problemas que presentan las democracias actuales es que se ha diluido la identidad partidaria y desvanecido el lazo representativo; por lo que la elección de los gobernantes se basa más en la popularidad, la imagen, personalidad, presencia mediática, etc., que como elementos políticos son importantes, pero que han desplazado la elección por la identidad partidaria (Abal, 2004). Además, la cantidad de partidos, los cargos a elegir, junto con los candidatos independientes, resulta “abrumador el coste del tiempo que lleva comparar socialmente todas las formas en las que difieren las políticas de los partidos en competencia” (Down, 2001, p101).

Las condiciones que presenta actualmente la sociedad, imprimen una mayor presión para los partidos, en los procesos electorales, pues el ciudadano tiene una amplia oferta política, de manera que el voto se vuelve más volátil, los electores

² Dentro de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2017), en el Capítulo III, Art.236; numerales 1 y 2, establece la presentación de la plataforma electoral como registro de las y los candidatos.

³ En cuanto al estado de Nayarit, la Ley Electoral del Estado (2010), en el Art. 123 señala que, para el registro de los candidatos y candidatas a todo cargo de elección popular, el partido político o coalición, deberá presentar y obtener previamente el registro de la plataforma electoral que las y los candidatos sostendrán en el desarrollo de las campañas políticas.

menos fieles al partido y propensos al cambio. (Abal, 2004). En consecuencia, los partidos buscan estandarizar sus políticas para alcanzar segmentos más amplios de votantes, en detrimento de su ideología; pues las sociedades contemporáneas se encuentran cada vez más segmentadas y cada segmento presenta diferentes problemas y necesidades específicas, de manera que la representación se vuelve más compleja y para los gobiernos, más difícil de atender.

Con la llegada de la alternancia a México en el 2000, los ciudadanos obtuvieron mayor libertad para elegir entre los diferentes partidos políticos; pero también generó nuevos problemas. Dentro del partido único, la construcción de una carrera política dependía del apadrinamiento de las organizaciones que lo integraban, de los líderes de partido y de la disciplina partidaria que mostraba el militante. En la actualidad⁴ aunque los partidos políticos desarrollan procesos de selección de candidatos, parece ser que los elementos que contribuyen a la construcción de una carrera política han cambiado.

La disciplina no se limitaba a la vida partidaria, sino que se extendía al ejercicio de las funciones representativas y gubernativas, de manera que se daba una alineación en todos los sentidos, desde los congresos, con la votación acorde al proyecto de gobierno del ejecutivo, hasta la alineación de obra pública y la proyección de liderazgos, que no admitía la exhibición pública del cruce de intereses. En los gobiernos actuales, esta disciplina se ha difuminado y la integración de los diferentes niveles de gobierno por partidos diferentes, provoca fuertes cruce de intereses en el ejercicio gubernamental.

Por consiguiente los partidos pueden tener mayores dificultades para implementar su proyecto de gobierno. Down (1957) señala que dentro de un mismo territorio pueden coincidir diferentes gobiernos. Pero además pueden pertenecer a distintos partidos y cada uno con sus propios objetivos, lo que puede dificultar su articulación

⁴ En la actualidad, como parte de los comentarios ofrecidos por los entrevistados para esta investigación, la construcción de la carrera política depende de la fuerza del grupo al que se pertenece, la cercanía y confianza del aspirante con los líderes del grupo, en un primer momento. En segundo término, la popularidad y personalidad y en un tercer plano, la capacidad para desarrollar el cargo, al que refieren como necesario, pero no prioritario.

y cooperación; pues cada uno buscará ser reconocido como el responsable de las mejoras sociales, ya que esto les permite mantener el control de las estructuras administrativas y en términos partidarios, el control del territorio electoral⁵.

Las disputas ideológicas de los partidos pueden ser observadas en el congreso, en el caso de la federación, en la aprobación de las reformas, principalmente constitucionales y en la distribución de los recursos entre los diferentes programas de gobierno; en los estados, la dinámica persiste. En cuanto a los municipios, en la asignación y autorización de los recursos públicos. Por lo tanto, la ideología de los partidos, diluida o no, no puede ser entendida como solamente como una idea, sino que va más allá, en la construcción práctica de las acciones de gobierno.

En el ejecutivo, las diferencias radican en el proyecto de gobierno que cada nivel tiene y en dónde prioriza la atención, por lo que no precisamente puede coincidir con los otros niveles de gobierno. Por lo tanto, en un intento de alinear a los gobiernos al nivel de gobierno superior, pueden ejercer coacción sobre los gobiernos, para esto, utilizará sus recursos económicos, sociales y políticos, como por ejemplo, la aprobación o desaprobación de deuda pública, impulsar obra pública sin coordinación, promover liderazgos opositores, promover auditorías, etc.

Bajo estas condiciones se puede entender las dificultades de las organizaciones públicas para alcanzar una valoración positiva del ciudadano, pues este no distingue del todo las diferencias que hay entre los niveles de gobierno para responder a sus necesidades. El ciudadano conoce las carencias propias y de su entorno y espera que “un gobierno” concebido de manera general, las atienda y resuelva, aunque dentro de la organización política y administrativa no sucede así, cada nivel de gobierno es responsable de atender determinadas responsabilidades y que en conjunto buscan dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

⁵ Una de las características del nivel de institucionalización que los partidos políticos tienen, es precisamente la capacidad para poder retener el control de la organización administrativa, esto implica la presencia de estructuras fuertes del partido dentro del territorio, lo que le permite ser competitivo (Álvarez, 2020).

Por otra parte, las organizaciones privadas integran a su personal con un perfil a sus necesidades y los objetivos de la organización

Por otra parte, las organizaciones privadas integran a su personal con un perfil afín a sus necesidades y los objetivos de la organización. Sin embargo, en el gobierno mexicano, principalmente en el estatal y municipal, se observa que la integración del capital humano de confianza, forma parte de los premios que reciben aquellos que trabajan, apoyan o contribuyen con el candidato durante la campaña; por lo tanto, no tiene un criterio de conocimientos y valores afines a la organización, sino un criterio netamente electoral, que limita alcanzar la eficiencia y eficacia de gobierno.

De manera que la integración del capital humano de confianza, parte de una decisión política y no operativa. Además, el candidato es propuesto por un partido político, al que pertenecen diferentes grupos internos, que una vez ganada la elección, van a reclamar espacios en la estructura de gobierno. El problema es mayor cuando el gobernante es emanado de una alianza o coalición de partidos, porque ninguno de los partidos que participan en ellas puede ser considerado como unidad, por lo que cada uno tiene sus propios conflictos e intereses políticos.

De ahí que sea “probable que las acciones tomadas por el partido en su conjunto formen una mezcolanza de compromisos, resultado de la lucha interna por el poder y no de decisiones racionales” (Down, 1957, p. 25) y que estas diferencias emerjan pasada la elección, mostrando contradicciones en la toma de decisiones, de manera que sean percibidas en términos de que “ni siquiera los funcionarios clave de cualquier gobierno tienen exactamente los mismos objetivos” (Down, 1957, p. 26).

Ahora bien, los empleados del gobierno suelen considerarse como burocracia en general. En realidad, la burocracia se conforma por lo menos de dos grupos, sindicalizados y de confianza. El personal de confianza es el que ocupa en mayor medida las estructuras gubernamentales y aunque se considera que se integran por decisión del candidato electo, la realidad es que las propuestas son resultado de las

negociaciones de apoyo político-electoral de organizaciones de la sociedad, de los grupos internos de partidos y de los mismos partidos que postularon la candidatura.

Por lo tanto, la visión de Down (1957) de considerar que son pocos los hombres que ocupan los cargos gubernamentales, es contraria a la realidad que se observa en el sistema mexicano a nivel local. Pues pasada la elección el candidato electo comienza con una negociación con todos aquellos que lo apoyaron en la elección, para distribuir los cargos de la estructura del gobierno.

Esto provoca que los gobernantes lleguen cargados de compromisos políticos y que los actores que se integran a la estructura gubernamentales lleguen con intereses personales, de grupo, de partido, de aseguramiento de beneficios para sus organizaciones, etc., que restringen la capacidad de los gobiernos de alcanzar los objetivos que se planean y desde luego, la eficacia y eficiencia en la distribución de bienes y servicios, obstaculizando la creación de valor público y por consiguiente, una desaprobación sobre las acciones del gobierno.

Por lo tanto, no solo el que encabeza el gobierno tiene intereses políticos, sino que la mayor parte de la estructura de gobierno, se encuentra cargada de intereses políticos. Por lo que resulta difícil pensar que la burocracia no influya en las decisiones de gobierno y que la política se encuentre separada de la administración pública, sino que por el contrario, la política está constantemente permeando las decisiones administrativas, de manera que las decisiones no se den en torno al bien común y que sean difíciles de conciliar con la protección del bien general (Moore, 1998) y además provoque que

Los directivos reciban mandatos incoherentes entre sí y no se les faciliten instrucciones sobre qué objetivos son prioritarios en el caso de que surjan conflictos. En otras ocasiones, los mandatos políticos cambien de manera arbitraria e impredecible, destruyendo y frenando el empuje adquirido, que será necesario otra vez cuando el equilibrio político vuelva a su posición original (Moore, 1998, p.65).

De manera que es clara la diferencia entre las organizaciones públicas con respecto a las organizaciones privadas. Para que una organización pública pueda producir valor público, estas deben en la medida de lo posible buscar conciliar los intereses

al interior de la organización, con sus similares y la sociedad. Pero no solo se trata de crear valor público, sino que al mismo tiempo debe servir para construir una imagen competitiva electoralmente, de ahí que se genere una tendencia donde las decisiones políticas predominan sobre las técnicas; es decir,

Formulan su política estrictamente como medio para obtener votos. No pretenden conseguir sus cargos para realizar determinadas políticas preconcebidas o de servir a los integrantes de cualquier grupo particular, sino que ejecutan políticas y sirven a grupos de intereses para conservar sus puestos. Por lo tanto, su función social (que consiste en elaborar y realizar políticas mientras se encuentra en el poder) es un subproducto de sus motivaciones privadas (Down, 2001, p. 96).

Ahora bien, cuando los ciudadanos evalúan las acciones de gobierno o la distribución de los servicios públicos, se basan en las preferencias individuales relacionadas con la calidad de los servicios y cantidad de la distribución, estos elementos sirven de árbitro del valor público. La segunda evaluación se refiere al valor social, es decir, al valor que los gobiernos producen a la sociedad en general (Moore 1998). El valor social se relaciona con la función social del gobernante, que consiste en “elaborar y realizar políticas mientras se encuentra en el poder” (Down, 2001, p.96), por lo que las acciones de gobierno, deben contribuir a mejorar las condiciones de vida en particular del ciudadano y las de la sociedad en general.

Sin embargo, el problema sigue siendo cómo identificar lo que es valioso para el ciudadano. Las acciones del gobierno deben ser consideradas por el ciudadano como valiosas, pero cómo saber hacia dónde deben ser dirigidas para que esto suceda. Moore (1998) considera que la introducción del costo-beneficio con el que se evalúan las actividades del sector público buscan integrar las consecuencias positivas y negativas que las políticas producen en la vida del ciudadano; pero plantea que la técnica es difícil de manejar, para realizarla se divide en dos tipos: evaluación de programas y el análisis costo-efectividad.

Estos dos subtipos, no se centran en la evaluación individual de los resultados de la política, sino en los resultados particulares que producen de acuerdo con los objetivos para los que fue creada, por lo tanto:

La evaluación de programas mide el grado en que el programa consigue objetivos particulares, y dichos objetivos se infieren de los estatutos o políticas que los autorizan. El análisis costo-efectividad mide el grado en que el esfuerzo público satisface determinadas finalidades que se definieron en la relación a dicho esfuerzo en particular, probablemente con la ayuda de los profesionales que pueden ayudar al gobierno a definir lo que constituye una efectividad valiosa (Moore, 1998, p.68-69).

Esto se puede entender como una mirada amplia sobre la medición de los resultados que produce una acción gubernamental o política pública, porque no se basa exclusivamente en el número de ciudadanos⁶ que fueron beneficiados y si las acciones implementadas tuvieron algún valor para dichos ciudadanos; sino que la medición permita saber si las acciones respondieron a las necesidades individuales de los ciudadanos, pero también, si contribuyeron a mejorar las condiciones de la sociedad en su conjunto, un ejemplo de esto puede ser el siguiente.

El gobierno municipal busca implementar una serie de acciones de mejoramiento de las redes de agua potable en la ciudad, con la finalidad de reducir el desperdicio de agua potable por fugas de la tubería que está en mal estado. Se determinan las colonias en las que se llevarán a cabo las acciones de mejoramiento y se realizan. Una evaluación individual del programa, permitiría conocer el número de beneficiarios del programa y si la reparación de las tuberías en su colonia disminuyeron la cantidad de fugas que existían.

Sin embargo, esta evaluación no nos permitiría conocer si las acciones realizadas realmente contribuyeron a reducir el problema en toda la ciudad. Una pregunta que se podría hacer es ¿las colonias seleccionadas en las que se llevaron las acciones del programa son realmente las que presentaban el mayor problema, o la selección partió de criterios políticos? En una evaluación individual la respuesta puede ser que las acciones sí o no contribuyeron a disminuir las fugas de agua que existían en la colonia; sin embargo, no podemos saber si las acciones realizadas

⁶ Además, realizar acciones de gobierno teniendo como objetivo el mayor número de beneficiarios, pudo contribuir a identificar zonas de mayor impacto electoral y por tanto, que las acciones de gobierno se concentren ahí con el propósito de generar en el ciudadano una percepción de mayor eficacia del gobierno y con esto, atraer a un número mayor de votantes.

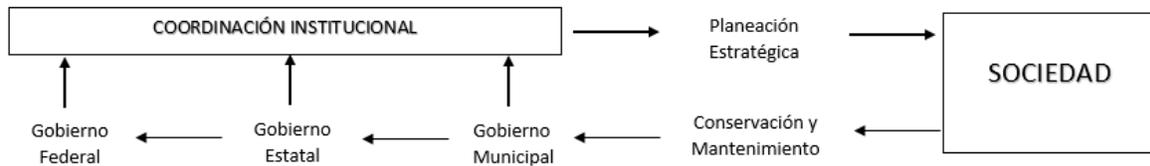
contribuyeron a solventar el problema de la ciudad. Esto último no es tan fácil de responder porque es necesario construir otros elementos de análisis más integrales.

Desde luego que una evaluación de este tipo requiere de un diagnóstico general del problema, que resulta de la planeación y su seguimiento. Tomar decisiones en este sentido, requiere mayor coordinación gubernamental para que las acciones que cada nivel de gobierno realice contribuyan a resolver el problema general y que el recurso no se enfoque solo en áreas que electoralmente son rentables y disputadas por los diferentes partidos que encabezan los gobiernos en sus respectivos niveles; de manera que a través de acciones particulares, tengan una significancia para solventar el problema.

La planeación y el seguimiento a la planeación por lo tanto, sirve como un elemento técnico que le permite al funcionario conocer los problemas generales de la ciudad para ir adaptando sus políticas al contexto cambiante de la sociedad en la que se encuentra, identificando o antecediéndose a los nuevos problemas y descartando los que ya fueron resueltos. Esto implica una comunicación ascendente de los problemas sociales y descendentes de las acciones gubernamentales, de manera que mediante la colaboración gubernamental se pueda dar respuesta a un mayor número de necesidades y la sociedad se incluya en la identificación de problemas y el mantenimiento de la ciudad (ver figura 4). Por consecuencia, las acciones realizadas por el gobierno “cuenten con el consentimiento de los ciudadanos y la autorización de las instituciones representativas (Moore, 1998, p. 81).

Por otra parte, considerar al ciudadano como cliente resulta positivo porque contribuye a mejorar la atención y los servicios públicos; sin embargo, para las actividades públicas es confuso definir quiénes son los clientes, pues para Moore (1998), no son los usuarios o beneficiarios de los servicios; sino los representantes y los ciudadanos (electores) que tienen ideas generales de lo que vale la pena que el sector público produzca, en tanto que sus valores son los que cuentan para evaluar si un programa es valioso o no.

Figura 4. Intervención gubernamental



Fuente: elaboración propia.

En otras palabras, los usuarios son los representantes y electores; los representantes, porque los funcionarios tendrán que acudir a ellos para convencerlos de que aprueben y asignen el recurso necesario para sus acciones, debido a que son los autorizados por los ciudadanos a tomar dichas decisiones en su nombre. Los electores, porque finalmente será a través del voto que el ciudadano evaluará el valor producido por el gobierno en turno, al renovar o retirar su confianza en las elecciones (Down, 2001). De manera que no se puede evadir la presencia de la política de las decisiones administrativas, pues es evidente

El papel preminente de la política cuando hay que definir lo que debe producir el sector público. La política continúa siendo el auténtico árbitro del valor público, al igual que las decisiones de consumo privado arbitran el valor privado. Los gestores públicos no solo pueden intentar mejorar el proceso político, convirtiéndolo en una guía firme del valor público. Es esta la razón por la que la gestión política debe formar parte de nuestra concepción sobre la función de los gestores públicos (Moore, 1998, p.71).

Para Moore (1998), el diálogo político se da en el proceso de autorización⁷ a través de la gestión política. Es en este proceso donde se definen las actividades que deben de realizar las organizaciones públicas. La autorización tiene dos propósitos, el primero, es la asignación de los recursos para las acciones de gobierno que pretenden realizar y la segunda, en la distribución de bienes y servicios públicos que los funcionarios realizan en el territorio de su competencia.

⁷ La Autorización de manera más amplia será abordada en el capítulo dos de la presente tesis, esta mención es una mirada general de cómo Moore (1998) encuentra en ella, una herramienta para construir el apoyo y legitimidad para la aprobación de acciones y asignación de recursos para las acciones que los gobiernos pretenden implementar.

Por lo tanto, podemos entender que la Autorización va en dos sentidos, primero, en función de las organizaciones públicas encargadas de distribuir los recursos (congresos y dependencias federales y estatales, cabildos, organismos internacionales, etc.) que se encuentran legitimados para decidir sobre el destino de los recursos públicos. La gestión política que se realiza en estos términos va dirigida por lo tanto a los diferentes actores políticos que forman parte de la administración pública federal y estatal, así como a los representantes, por lo tanto, podemos decir que dentro de esta gestión se agrupan las *decisiones políticas*.

El segundo sentido de la autorización es el que se realiza en torno a la sociedad, que requiere de la participación de los ciudadanos para definir las acciones prioritarias que desde el gobierno deben ser promovidas para resolver los problemas de la ciudadanía. En este sentido, podemos señalar dos tipos de participación ciudadana, la de grupos organizados y la participación universal. La participación ciudadana va dirigida a la construcción de políticas públicas y a la distribución de bienes y servicios públicos. Esta gestión política agrupa a todos los grupos y segmentos de la sociedad, organizados o no, por lo que sus decisiones podremos llamarlas de la *participación ciudadana*.

Esta es una mención general de lo que Moore (1998) considera como el proceso de autorización que se realiza a través de la gestión política y en la que intervienen diversos actores. El contexto de la gestión específica para la aprobación y asignación de recursos para las acciones o políticas públicas es definido como el entorno de autorización.

La Autorización adquiere relevancia porque mediante este proceso político se definen de manera prioritaria y legítima, las acciones que impulsarán desde el gobierno y los recursos para llevarlas a cabo. La legitimidad se entiende como *un clima de urgencia que crea un contexto en que los diferentes actores que intervienen en la problemática deciden tomar acciones efectivas sobre ésta* (Moore, 1998); dentro de este proceso político converge la ciudadanía, los grupos empresariales, los representantes políticos, las organizaciones públicas y los funcionarios públicos.

Para Coast y Passmone (2008) es a través de la autorización que se busca identificar las preferencias de los ciudadanos, conocerlas es fundamental para el valor público pues contribuye a restaurar la confianza en las organizaciones públicas. Sin embargo, sigue siendo una fuente de preocupación la escasa capacidad de los funcionarios públicos de tomar decisiones neutrales y alejadas de la política. Consideran que

Si los gerentes públicos cambian sus relaciones con el público, entonces los políticos tendrán que hacer lo mismo; es difícil aplicar los principios del valor público sin prestar mucha atención a las implicaciones constitucionales. Los funcionarios electos deben entender el valor de la participación ciudadana tanto por su legitimidad como por su eficacia (Coast y Passmone, 2008, p8).

Por lo menos en México, en los gobiernos estatales y municipales, es difícil distinguir entre los funcionarios públicos que no tengan intereses políticos, debido a la forma de integración de la burocracia, por lo que buena parte de ellos puedan ser considerados como políticos. De manera que se hace necesario consolidar la planeación social y urbana como una herramienta que permite desarrollar elementos técnicos necesarios para tomar decisiones y dejar atrás el manejo discursivo, de manera que sea un instrumento articulado, permanente, alejado de la intervención política, principalmente de los periodos electorales, para que pueda ir adaptando los cambiantes problemas de la sociedad y reducir las decisiones discrecionales.

Moore (1998) identifica que las empresas privadas han desarrollado una estrategia que les ha permitido tener eficacia, adaptarse a los cambios de preferencias de los consumidores y el mercado y, lograr sus objetivos. La denominan *estrategia corporativa* reconoce la importancia del cliente como receptor final de los productos, pero son conscientes de que las preferencias de los clientes pueden cambiar. Para las organizaciones privadas, los competidores también son importantes, porque permiten que sus productos puedan ser diferenciados de la competencia, lo que les obliga a tener una mirada constante sobre las preferencias del mercado para posicionar sus productos, de manera que desarrollan un pensamiento dinámico y estratégico.

El reto del posicionamiento se convirtió en un análisis de sus organizaciones que les permitió identificar sus capacidades distintivas, lo que les llevo a encontrar las oportunidades y amenazas en el entorno. Además, con los cambios tecnológicos y de mercado, el concepto de estrategia se adaptó emergiendo elementos como el personal clave, la relación con los proveedores o la propia ubicación, las ventajas fiscales y logísticas. Los directivos visualizaron a las organizaciones como cadenas de producción, lo que les permitiría disminuir riesgos de crisis y prepararse para el crecimiento para sectores emergentes.

De igual forma, el contexto imprimió transformaciones en la gobernabilidad y la gestión de las empresas, “debido al creciente poder de agentes externos, a los accionistas y los clientes” (Moore, 1998, p.113), así como los trabajadores, el gobierno y las comunidades locales, que vinieron a modificar la forma tradicional de cómo las organizaciones privadas planteaban sus estrategias. De ahí que la estrategia

- a) Declaraba la misión o propósito general de la organización (construido con base en valores públicos importantes);
- b) Explica las fuentes de apoyo y legitimidad que se utilizan para satisfacer el compromiso de la sociedad en dicha tarea; y
- c) Explica cómo la tarea se organizará para conseguir los objetivos (Moore, 1998, p.115).

Contrariamente en el gobierno, los servidores públicos tienen acotadas sus funciones y responsabilidades por la ley y el periodo que ocuparan el cargo, de manera que tienen menos posibilidades para innovar y experimentar. Además, están sujetos al escrutinio público, que puede deberse a lo difuso de los objetivos de las organizaciones, que producen inconsistencia en los planes operativos que se desarrollan (Moore, 1998); pero también, por los crecientes casos de corrupción gubernamental y la inversión de recurso público en acciones que no responden a las necesidades de los ciudadanos.

Por otro lado, las evaluaciones que se realizan en gobierno, los resultados aparecen de manera más lenta, porque no se pueden conocer las consecuencias que producen las políticas o acciones que realizan, lo que genera una constante incertidumbre. Para eliminarla Moore (1998) propone implementar una estrategia

organizativa para el sector público, en la que se incluyen los tres elementos que conforman la estrategia corporativa, pero se deben alinear a tres pruebas más:

1. La estrategia debe ser valiosa en términos sustantivos, es decir, que la organización genere valor para los supervisores, los clientes y los beneficiarios a un coste bajo en términos monetarios y de autoridad.
2. La estrategia debe ser legítima y políticamente sostenible. Es decir, la tarea debe ser capaz de atraer continuamente tanto autoridad como dinero del entorno político autorizador al cual el directivo debe rendir cuentas.
3. Debe ser operativa y administrativamente viables, es decir, que las actividades autorizadas puedan realizarse a través de la organización existente con la ayuda de otras que puedan ser inducida a contribuir al objetivo organizativo (Moore, 1998, p.116).

Esta estrategia está diseñada para “influir la distribución de la atención, pensamiento y acción de los directivos entre los diferentes entornos operativos (Moore, 1998, p. 119); permitiendo que se alejen de la administración pública tradicional y se coloquen al frente de la definición del propósito y misión organizativa. Esta estrategia tomó el nombre de Triángulo Estratégico, y que posterior al trabajo de Moore (1998) se desarrollaron nuevas observaciones, desde el contexto político inglés, que se revisan a continuación.

1.2 Kelly, Mulgan y Muers

Kelly, Mulgan y Muers manifestaron que “el valor público se refiere al valor creado por el gobierno a través de servicios, leyes, regulación y otras acciones” (2002, p. 4) y que está determinado por las preferencias ciudadanas traducidas por sus representantes cuando toman las decisiones. El valor de las organizaciones gubernamentales depende de los beneficios, recursos y el poder que el ciudadano decide entregarle a cambio de los servicios que recibe de estas. Pero Kelly, Mulgan y Muers consideran que para que algo sea valioso, no es suficiente con que el ciudadano lo diga, sino que esté dispuesto a cooperar con el gobierno cediéndole recursos, algo de su libertad, información privada, tiempo u otros recursos personales, a cambio de que el gobierno produzca servicios y beneficios para los ciudadanos. Por lo tanto, la capacidad que el gobierno tiene para crear valor público es lo que le otorga legitimidad.

Kelly, Mulgan y Muers, consideraron que el concepto de valor público proporcionaba un criterio aproximado para medir las políticas e instituciones públicas, tomar decisiones sobre la asignación y selección de sistemas adecuados de prestación de servicios públicos (2002, p. 4). Para ellos, las medidas introducidas por la NGP, que imitaban los sistemas operativos y financieros de las empresas, aportaron algunos logros como el aumento de intereses de los consumidores y la clarificación de los objetivos y responsabilidades.

Sin embargo, se hizo hincapié en estrechos conceptos de rentabilidad frente a otras consideraciones. Aquellas cosas que eran fáciles de medir se convertían en objetivos y las que no, eran minimizadas o ignoradas; por lo que las medidas de costo-eficiencia de los productos no se reflejaba correctamente, de manera que se podían adoptar medidas de eficiencia sin que hubiera una mejora relacionada en el servicio que recibía el usuario y sin producir valor público. Esto se debía a las dificultades para distinguir la calidad del servicio en comparación con los insumos del servicio, de manera que, si las “medidas de calidad que se utilizan son inadecuadas (o inexistentes), entonces las ganancias aparentes de eficacia técnica pueden ocultar la caída en la calidad” (Kelly, Mulgan y Muers, 2002, p.9).

Kelly, Mulgan y Muers ponen énfasis en la satisfacción de los ciudadanos para producir valor público, debido a que los ciudadanos como consumidores de los servicios privados ya tienen una experiencia que los hace ser más exigentes y consideran que “en el pasado ha habido atención insuficiente a la satisfacción se consideró que la existencia del servicio era suficiente y el público estaba a menudo agradecido independientemente de la calidad del servicio” (2002, p.11). La satisfacción del usuario proviene de diversos factores en los que se incluyen: el servicio al cliente, la información, la opción y uso de servicio y promoción. Engloban en tres categorías, las cosas claves que los ciudadanos valoran: resultados, servicios y confianza (Kelly, Mulgan y Muers, 2002, p. 11), los cuales proponen como componentes del triángulo estratégico.

1.3 Horner, Lekhi y Blaug

Horner, Lekhi y Blaug señalan que la propuesta organizativa de Moore (1998) dirige la definición del valor público hacia los servicios públicos, los cuales “son autorizados por los usuarios del servicio y sus comunidades” (2006, p. 12) y busca diferenciar los servicios públicos de los privados, argumentando que los servicios públicos se desprenden de los derechos de los ciudadanos y que, además son financiados por fondos públicos como resultado de un proceso democrático. Consideran que Moore (1998) pretende distinguir al usuario del ciudadano que busca lo bueno para la sociedad.

Para Horner, Lekhi y Blaug el valor público es un correctivo a las reformas impulsadas por la NGP, que buscó orientar el gobierno hacia doctrinas y prácticas del sector privado, provocando que el ámbito público se vaciara de significado, reduciendo su responsabilidad a una relación de comprador/proveedor y en la que se “trató de esclavizar los servicios públicos únicamente al consumo, más que a la voluntad política o incluso la voluntad colectiva de diferentes y a veces a grupos antagonistas de ciudadanos, que por naturaleza tiene procesos más complejos” (2006, p. 13).

Al considerar al ciudadano como usuario se redujo su función al convertirlo en un sujeto receptor de los bienes y servicios que produce el gobierno y al que era necesario satisfacer, por lo tanto, sus deseos debían ser sumados y medidos, calificándolos a través de la satisfacción. De esta manera, la NGP consideraba valioso aquello que podía ser cuantificado. La individualización del ciudadano al considerarlo como usuario tuvo como efecto la creación de un entorno de disociación entre los ciudadanos y sus preferencias.

Por el contrario, señalan Horner, Lekhi y Blaug, el valor público busca estimular a los servidores públicos a que se cuestionen sobre el valor de un servicio o de una acción política y busca a través de la coproducción, resignificar la función del ciudadano, distanciándolo de la definición del usuario y volviéndolo más activo en la definición de los servicios públicos, con lo que “busca construir un colectivo articulado de las preferencias ciudadanas” (2006, p.13). Además, desafía el énfasis

de la NGP de reducir lo valioso a lo cuantificable, por lo que “redefine lo que es socialmente deseable y luego determina cómo se puede medir mejor” (2006, p.13).

Lo interesante del análisis de Horner, Lekhi y Blaug es que consideran que el valor público puede contribuir a corregir el déficit democrático que provoca la distribución de los servicios públicos entre los ciudadanos. Esto es importante porque vincula la elección del gobierno, las decisiones del gobierno y la satisfacción de los ciudadanos como una serie de acciones relacionadas. Horner, Lekhi y Blaug (2006) hacen énfasis en el papel de los servidores públicos para disminuir el déficit democrático, pues consideran que éste se agrava

Quando los políticos y gestores públicos no consideran cuestiones que los ciudadanos consideran importantes, donde las voces de los ciudadanos repetidamente pasan desapercibidas o donde el compromiso y la consulta no afectan a la toma de decisiones (Horner, Lekhi y Blaug, 2006, p. 18).

La satisfacción del ciudadano es importante, pero no procede de las decisiones aisladas de los servidores públicos, sino de una coproducción entre ciudadanos y servidores públicos que trabajan en colectivo y conforman un “órgano deliberativo que decide cómo desplegar activos de propiedad pública” (Horner, Lekhi y Blaug, 2006, p.14), es decir, la creación de una agenda de gobierno legitimada a través de la participación de la ciudadanía que se lleva a cabo dentro del proceso de autorización.

Horner, Lekhi y Blaug sostienen que el valor público está determinado por las preferencias públicas, pero señalan que “éstas son más complejas e interrelacionadas” (2006, p. 14), esto se debe a que no se encuentra un límite claro entre las preferencias que forman parte de los deseos colectivos y las que forman parte de los deseos individuales. Los problemas que los gobiernos deben resolver para satisfacer los deseos colectivos e individuales son muy diversos, dependen de las condiciones geográficas, poblacionales, económicas, legales y culturales de la sociedad, de ahí que sea importante incorporar la participación de la ciudadanía para adaptar las decisiones a cada entorno.

Buscar responder a las problemáticas justifica la distribución de responsabilidades por ámbitos de competencia, sin embargo, no puede trabajar de manera aislada, sino que es necesaria la articulación entre los poderes y niveles de gobierno a manera de tener mayor capacidad para responder a los problemas de la sociedad⁸. Los distintos problemas son abordados a través de acciones específicas del gobierno con las que se busca solucionar los problemas del ciudadano en particular⁹. En este sentido, el ciudadano evaluará los servicios como cliente y dependerán de la eficiencia, eficacia y la calidad de ellos para generar su satisfacción.

En cuanto a las aspiraciones colectivas, su satisfacción parte de la suma de satisfacciones de los ciudadanos en lo individual, que integran una mayoría que considera que el conjunto de acciones realizadas por el gobierno están respondiendo a su expectativa de cómo es que debe de organizarse el gobierno para resolver los problemas de la sociedad, de manera que legitime la existencia del gobierno a través de la renovación de confianza y la voluntad de que continúen representando sus intereses; es decir, aprueba el gobierno y vuelve a votar por el partido político que lo encabeza (ver figura 5).

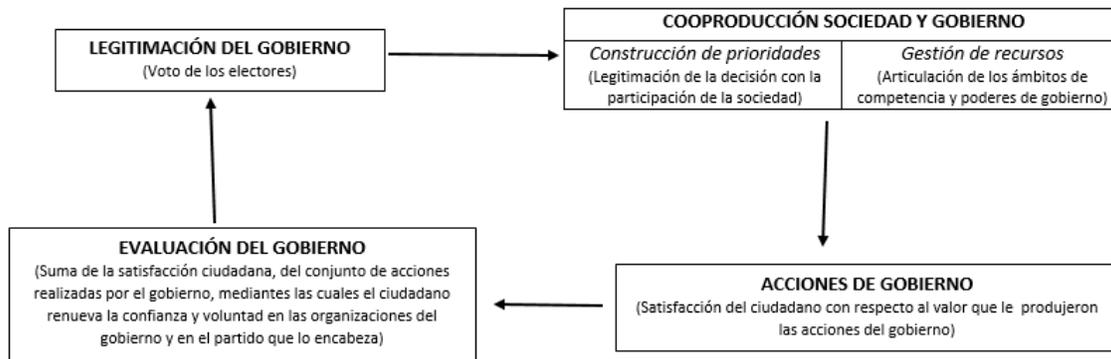
Horner, Lekhi y Blaug coinciden con Moore (1998) en que uno de los problemas que se presentan en cuanto a la satisfacción de los ciudadanos es la paradoja de la entrega, que consiste en “la brecha entre la calidad de los servicios y el declive de la satisfacción del usuario” (2006, p.20) y se agregaría la propia distribución. En cuanto a la distribución, poner al ciudadano como único decisor de lo que se debe producir y cómo se debe de distribuir, tomando en cuenta que el ciudadano sabe lo que necesita, puede ser un error. Debido a que puede ser que una parte de los ciudadanos no sea consciente de las implicaciones estructurales y económicas que componen sus necesidades, incluso, de la manera que pueden ser resueltas; es

⁸ En el apartado de las decisiones políticas se aborda los efectos que tiene la política en la articulación de los niveles y poderes de gobierno.

⁹ Cuando se habla de las necesidades del ciudadano en particular, no se trata de que se realicen acciones de gobierno individualizadas, sino que el ciudadano pueda tener agua potable en su domicilio, drenaje, vialidades en buenas condiciones, atención médica si lo requiere, maestros para su educación, etc., es decir que en lo individual pueda tener acceso a los bienes y servicios públicos.

decir, se encuentra dentro de un conocimiento imperfecto (Down, 2001), que lo limita a tomar decisiones con mayor precisión.

Figura 5. Relación entre democracia y satisfacción ciudadana



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la paradoja de la entrega, se puede observar una disociación entre lo cuantitativo y cualitativo de las acciones del gobierno y que no pueden ser medidas con precisión como señala Horner, Lekhi y Blaug (2006). Un ejemplo pueden ser los datos sobre el rezago social de los estados. Dentro de estas mediciones podemos encontrar estados o municipios que cuentan con niveles muy bajos de rezago social. Los datos señalan que la mayoría de su territorio cuenta con infraestructura, equipamiento urbano (escuelas, clínicas, parques, etc.), electricidad y las condiciones de la vivienda son aceptables, pero no da cuenta de la calidad del agua, si la recibe con frecuencia, si los drenajes están en buen estado, si hay maestros, doctores, si las condiciones de los parques son aptas para su uso, etc.; es decir, de las características cualitativas de los bienes y servicios públicos. El problema es que el ciudadano percibe las deficiencias organizacionales y económicas de los gobiernos como un desinterés y olvido de sus necesidades.

Horner, Lekhi y Blaug (2006) consideraron que los ciudadanos debían elegir los servicios públicos como una medida de control del servicio y su calidad, de la misma manera que tuvieron voz para mejorar la capacidad de respuesta de las organizaciones públicas; pero, de nueva cuenta, la responsabilidad se deposita en

el ciudadano y la pregunta sería ¿Cuál es la responsabilidad de la organización gubernamental?

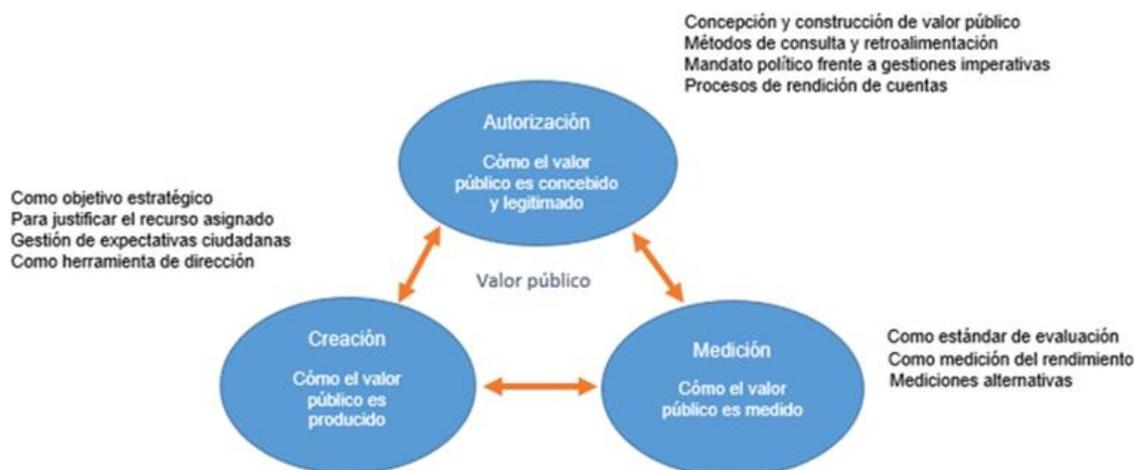
Si se traslada la función del gobierno hacia una relación obrero patronal, entre ciudadanos y gobernantes, donde el patrón es el ciudadano, la contratación del empleado se justifica porque el patrón necesita que se realicen una serie de actividades que él no puede realizar -o no sabe realizar-. Sin embargo, si la responsabilidad de la definición de la producción y distribución de los servicios públicos se deposita únicamente en el ciudadano, es como si el patrón realiza la actividad para la que contrató al empleado y le pague por no hacerla. La justificación de la organización gubernamental en general, es para que vaya más allá de la sola percepción ciudadana.

La participación de los ciudadanos con voz y capacidad de decidir es importante, pero no es suficiente. La coproducción a la que llama el valor público, es a asumir una responsabilidad compartida para determinar las acciones que son urgentes de atender. Los ciudadanos necesitan ser escuchados y sus necesidades incorporadas por los servidores públicos, pero son éstos últimos los encargados de filtrarlas y ajustarlas para que cumplan con los requerimientos necesarios para resolver los problemas. Contrariamente a esto, la filtración de las necesidades y la definición de las acciones, procede de una definición política más que técnica o económica, que desvían y deslegitiman las acciones gubernamentales.

A pesar de que Horner, Lekhi y Blaug (2006) consideraron que la participación ciudadana servirían para mejorar la capacidad de respuesta de los servicios públicos y que contribuían a reconectar a las personas con las organizaciones gubernamentales, alertaron sobre los problemas que podían presentar los mecanismos de participación, como por ejemplo, que las opiniones de los ciudadanos no sean incluidas, incluso, que la participación sea capturada por grupos no representativos que dirijan el proceso de toma de decisiones hacia sus objetivos, dejando fuera las opiniones o problemas más sentidos de grupos que necesitan ser escuchados y entendidos; por lo que la participación puede desarrollarse de forma asimétrica.

Horner, Lekhi y Blaug conciben una dinámica del valor público que permite identificar las funciones y responsabilidades de los servidores públicos mediante el cual contribuya a superar el déficit democrático y la frustración de la paradoja de entrega (ver figura 6). Esta dinámica está compuesta de tres actividades: la Autorización (cómo el valor público es legitimado), la Medición (cómo el valor público es cuantificado) y la Creación (cómo es producido el valor público); donde esta última se convierte en una crítica para la producción de valor público (2006, p. 27).

Figura 6. Dinámica del valor público



Fuente: Horner, Lekhi y Blaug (2006, p.27).

1.4 Coast y Passmone

Coast y Passmone (2008), abonan a la Teoría del Valor Público en torno al análisis de la distribución de los servicios públicos, coinciden en que los servicios públicos son producto de los derechos ciudadanos y que proceden de un proceso democrático. Enfatizan el papel de los servidores públicos en las decisiones sobre las acciones que han de realizar las organizaciones públicas, de ahí que deban cuestionarse sobre el valor del servicio, su responsabilidad en la decisión sobre las acciones a realizar y si dichas acciones alcanzaron el éxito deseado.

Los funcionarios públicos deben considerar los fines del servicio de la organización, pero la definición de dicho fin "no parte de la consideración como experto que sabe lo que es necesario hacer, sino que el valor público se basa en un modelo de

gobernanza deliberativa” (Coast y Passmone, 2008, p. 8). El énfasis de Moore (1998) sobre la gestión del entorno de autorización, Coast y Passmone (2008), consideran que en parte se trata de democracia y rendición de cuentas, pero también de eficacia, pues los directivos pueden consultar a los ciudadanos para obtener mayor información sobre el beneficio del servicio.

Por lo tanto se trata más de una conversación continua con el ciudadano, más que un estudio de mercado y debe ser visto como un esfuerzo para reestructurar la confianza en el ámbito público, pero al mismo tiempo se cuestiona si los funcionarios públicos pueden tomar decisiones alejadas de la influencia política. Los representantes políticos deben reconocer el valor de la participación ciudadana para la eficacia y legitimidad de las decisiones; además, Coast y Passmone (2008) consideran que los funcionarios públicos deberían de adoptar el valor público como un instrumento para superar las decisiones discrecionales que benefician únicamente a los partidos políticos.

Coast y Passmone (2008), retoman la importancia de la burocracia gubernamental, como una fuente de información para los funcionarios sobre el rendimiento de la organización y como fuente de innovación. Consideran importante la relación que se desarrolle entre los empleados del sector público y las organizaciones públicas para la que trabajan. La confianza es el factor crítico, de manera que si el personal está insatisfecho, desconectado y ausente, entonces hay poca probabilidad de que se cumplan las expectativas ciudadanas, de tal manera que también forman parte del entorno de autorización.

Quizá la observación que realizan al respecto Coast y Passmone (2008), deriva del contexto inglés donde ubican sus observaciones, sin embargo, en el contexto mexicano, por lo menos a nivel local, como ya se dijo antes, la burocracia juega un papel importante en la eficiencia y eficacia de la organización pública. La integración política de la burocracia genera problemas para las organizaciones públicas de confianza, comunicación, organización y de manera operativa, de eficacia y eficiencia, pero también en algunos casos, de incompetencia e impunidad sobre el cumplimiento de sus obligaciones. Resulta difícil pensar que un funcionario público

apalancado económica o políticamente, pueda ser removido de su cargo a menos que no se ajuste a los intereses de quienes lo respaldaron para ocupar el cargo.

En el mismo sentido, la estructura orgánica de las organizaciones públicas presenta problemas por la integración del personal, puesto que al llegar la nueva administración, no solo son asignados los cargos a los nuevos funcionarios, sino que puede suceder que la cantidad de compromisos adquiridos en campaña sean mayores a los cargos que componen la estructura orgánica, por lo que se recurre a la ampliación de áreas, direcciones, coordinaciones, jefaturas, etc., para cumplir con dichos compromisos. El problema se presenta al no existir mediciones sobre el requerimiento de personal que cada área, por lo que se puede observar que en las dependencias, un exceso de personal o incluso, cuando posiblemente, las actividades pudieran ser desempeñadas con una menor número de personal.

El problema no es menor, la integración de la burocracia en las organizaciones gubernamentales requiere un análisis profundo, es necesario conocer los efectos que provoca para lograr la eficacia y eficiencia de las organizaciones públicas. Pocos estados tienen dentro de su Ley Municipal, el servicio profesional de carrera, por lo que serían interesante recuperar su experiencia en cuanto los resultados que se han obtenido y la manera en que se han llevado a cabo, por lo que este puede ser un tema interesante a desarrollar en investigaciones posteriores.

Coast y Passmone (2008), compararon los enfoques para la gestión del servicio público como profesionalismo y confianza; voz y democracia; objetivos, elección, competitividad y cuasi mercados con valor público y señalaron que el valor público permite equilibrar la opinión profesional sin que llegue a convertirse en la decisión dominante en el diseño del servicio o la definición de qué resultados son valiosos; además, permite comprender que los servicios públicos necesitan tener objetivos claros y que el ciudadano pueda participar del proceso de decidir cuáles deben ser estos objetivos. Sin embargo, cuando se trata de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones gubernamentales, es necesario redimensionar la opinión de los grupos organizados que pueden tener mayor voz para expresar sus opiniones sobre los problemas, a diferencia del resto de los ciudadanos

Conclusiones del capítulo

El concepto de valor público introducido por Moore en 1995, es resultado de una comparación que realiza entre las organizaciones públicas y privadas. Mediante la exploración que realiza, identifica los rasgos que distinguen a las organizaciones públicas de las privadas y que le impiden producir acciones que sean consideradas valiosas por el ciudadano, ocasionando que el gobierno se considere como una organización improductiva. Los problemas que enfrenta el gobierno para alcanzar sus objetivos son variados y de diferente índole.

Primeramente, para el gobierno es complejo establecer objetivos claros y concretos, esto se debe a que las decisiones que debe tomar son complejas y no parten de la unilateralidad del que encabeza el gobierno, sino que parten de una decisión colectiva que se produce a través de la elección. Los ciudadanos votan por un partido político, con el que coinciden en sus aspiraciones de organización de la sociedad –o por lo menos eso se esperaría-. Pero la elección de los ciudadanos no es definitiva, sino que está determinado por un periodo, en el que de nueva cuenta, el partido y sus candidatos, se someterán de nuevo a la elección.

Elegir a un candidato de determinado partido político, determina la visión y los objetivos generales que el gobierno, durante ese periodo trabajará. Para lograrlo, utilizará los recursos como las estructura gubernamental, recursos público, capital humano, potencial político y social, entre otros, de manera que en conjunto se puedan emprender acciones que vayan encaminadas a atender las necesidades de la sociedad en general y en lo particular.

Sin embargo, el gobierno no es una unidad, sino que en él convergen diferentes visiones de construcción social, que se ubican en los distintos niveles de gobierno, lo que impide que se dé un acoplamiento entre las diferentes visiones, objetivos y acciones que se deben de implementar. Por otra parte, el contexto social, presenta una alta segmentación, donde cada sector de la sociedad tiene problemas concretos que espera que sean atendidos por el gobierno, de manera que en conjunto, el escaso acoplamiento de los objetivos de gobierno, más los diversas problemáticas

que genera la alta segmentación social, limita una valoración positiva de las acciones de gobierno.

Aunado a esto, está el hecho de que los partidos políticos se ven sometidos periódicamente a la elección, imprime mayor presión para ellos, que en una necesidad de mantener el control de las estructuras gubernamentales, utiliza los recursos antes mencionados para proyectar a los actores políticos con los que busca, de manera que sean competitivos en los procesos electorales; de ahí que el gobernante tome la decisión, no solo de utilizar los recursos para el ejercicio de su gobierno, sino que los utiliza en zonas de interés electoral, provocando que zonas que no tienen alta votación, vayan generando un rezago en la distribución de los servicios públicos.

Agregado a lo anterior, está el hecho de que los partidos políticos en la actualidad, llegan a través de alianzas entre diversos partidos, que en ocasiones sus visiones de sociedad son contrarias, de manera que en el ejercicio gubernamental, pueden existir presiones y contradicciones en las decisiones que los gobiernos toman. Inclusive, una característica que se identifica por lo menos en los gobiernos estatales y municipales en México, es la forma de integrar al capital humano, pues las decisiones no parten de una definición de las características, habilidades y experiencia del individuo, sino que parte de una decisión política, que finalmente afecta la eficiencia y eficacia del gobierno para atender los problemas de la ciudadanía.

En consecuencia, al ser el ciudadano el receptor de las acciones del gobierno, es quien las evalúa en dos niveles, en lo individual, a través de la distribución de los servicios públicos y la calidad de ellos, por lo que si valora que los recursos utilizados por el gobierno equivalen a los servicios recibidos, se habrá creado valor público. En lo general, en los procesos electorales, cuando hace una evaluación sobre si el conjunto de acciones implementadas por el gobierno, mejoraron las condiciones de su sociedad, de esta manera, renovarán su confianza al partido político o la retirarán, votando por otro.

De ahí que las decisiones de los gobernantes sean preminentemente políticas, pues para ser competitivos electoralmente, requieren mostrar a la sociedad la capacidad que tienen para atender los problemas sociales, y así generar una percepción en el ciudadano de ser un buen gobierno. En consecuencia, se van gestando rezagos sociales y urbanos en algunas zonas que componen el territorio que administran o incluso, pueden dejar a los gobiernos siguiente, problemas que son complejos de resolver o que requieren mayores recursos, pero que no producen un beneficio electoral.

De ahí que la consolidación de la planeación del desarrollo y del desarrollo urbano, pueda contribuir a mejorar las decisiones en torno a la distribución de los servicios públicos, con una visión amplia sobre los problemas de la sociedad y su territorio, que les permita a los gobiernos ser más eficientes y eficaces, con la inversión de menores recursos, de manera que las decisiones de los servidores públicos, se alejen en la medida de lo posible de la discrecionalidad y construyan acciones más valiosas para el ciudadano.

Moore no separa la política de la administración pública, sino que está presente en las decisiones administrativas, de manera que contrariamente, la integra en el proceso de autorización, en la que se lleva a cabo una gestión política y social, se busca generar más o menos consensos de las necesidades prioritarias para los ciudadanos, que el gobierno debe atender. Pero también, considera que es necesario recurrir a los diferentes funcionarios públicos que son autorizados por la sociedad y que tiene injerencia en los problemas que buscan atender los apoyen para aprobar sus acciones y asignarles recursos.

A los actores sociales o políticos que están de alguna forma relacionados con un problema y que es de su interés que se resuelva, lo llama entorno de autorización. En este sentido, la Autorización presenta dos contextos en el que se producen decisiones, la primera es en la sociedad, a la que nombramos decisiones de la participación ciudadana y la segunda, decisiones políticas. En cuanto a la autorización, en este capítulo se presenta como una mirada general, pues en el segundo capítulo se abordará más ampliamente. Finalmente, Moore propone un

estrategia organizativa, con las que busca reorientar las decisiones de los servidores públicos, al hacerlos conscientes de la capacidad de que las acciones que emprendan produzcan valor, esta estrategia es nombrada como triángulo estratégico.

En el contexto inglés se continúan las investigaciones sobre el valor público, Kelly, Mulgan y Muers (2002) enfocaron su atención de la satisfacción de los ciudadanos, consideraron que se había puesto escasa atención en ello y se daba por sentado, que los ciudadanos por el hecho de recibir el servicio estarían satisfechos. Engloban en tres categorías las cosas que los ciudadanos valoran: los resultados, los servicios y la confianza, que proponen como componentes del triángulo estratégico. Por su parte Coast y Passmore (2008) reivindican el papel de los servidores públicos en las decisiones, por lo que buscan que se cuestionen y asuman su responsabilidad en la creación de acciones, que generen valor público.

Son las aportaciones de Horner, Lekhi y Blaug (2006) que relacionan el valor público con la democracia. Consideran que los servicios públicos, se desprenden de los derechos ciudadanos, financiado por los recursos públicos, que surgen del cobro de los impuestos. Además, plantean que el valor público busca reconstruir la colectividad, que fue mermada por la implementación de las reformas de la NGP, al buscar que en la colectividad se definan las prioridades que los ciudadanos tienen para que el gobierno atienda.

En su opinión el valor público contribuye a reducir el déficit democrático que produce la distribución de los servicios públicos, al buscar que las decisiones se realicen en coproducción entre los ciudadanos y el gobierno, de manera que las acciones que impulse el gobierno estén legitimadas. Manifiestan que para el gobierno le es complejo definir las preferencias individuales y las colectivas, puesto que hay un desdibujo de sus límites, sin embargo, reconocieron que es necesaria la articulación del gobierno para atender las necesidades de los ciudadanos.

Horner, Lekhi y Blaug (2006) a diferencia de Moore, relacionan la satisfacción de los ciudadanos con las acciones individuales que el gobierno lleva a cabo. Mientras

que la satisfacción colectiva, es la suma de las satisfacciones que producen las acciones individuales. Sin embargo, es necesario considerar que una acción de gobierno, aunque sea legitimada por la colectividad, por sí misma no podrá satisfacer al ciudadano, como lo deja asentado Moore (1998) y Kelly, Mulgan y Muers (2002), sino que hay otros elementos que influyen en su satisfacción, como la prontitud con la que se produjo la acción después de surgido el problema, la calidad con la que se realiza, el gasto que se ejerció, etc.

En suma, el valor público expresa las dificultades que los gobiernos tienen para producir acciones que sean valiosas para los ciudadanos, de manera que al desconocer lo que es valioso para el ciudadano, se sienten insatisfechos por las decisiones que toman los gobiernos, provocando una deslegitimación de sus decisiones; pero que además, la insatisfacción generalizada que produce la acumulación individual, termina por deslegitimar al gobierno en su conjunto, al considerar el ciudadano que no responde a la atención de sus necesidades. Es necesario aclarar, que la construcción de la Teoría de Valor Público no se enfoca en un nivel de gobierno específico, sin embargo, las reformas de la NGP, se estandarizaron en los tres niveles de gobierno, por lo que la teoría puede ser utilizada para los tres niveles de gobierno.

2 La autorización

Son varios los problemas que enfrentan los gobiernos para lograr cumplir con su función social. Uno de ellos es conocer cuáles son aquellas necesidades del ciudadano que el gobernante debe considerar como prioritarias de atender. La Teoría del Valor Público propone la *Autorización* como una herramienta que mediante la gestión política busca organizar las prioridades de los ciudadanos, para convertirlas en acciones de gobierno y asignarles recursos, de manera que puedan responder a los problemas que los ciudadanos enfrentan de manera individual o en conjunto como sociedad (Moore, 1998; Horner, Lekhi y Blaug, 2006).

La Autorización se pueda entender como un proceso político que pone énfasis en identificar las necesidades prioritarias para el ciudadano, mediante la participación de la ciudadanía, las organizaciones civiles, los sectores económicos, los representantes políticos y los funcionarios públicos; con el objetivo de construir una agenda gubernamental legítima, que tenga como principio la transparencia en la asignación y gasto de los recursos públicos y con esto, contribuir a la creación de valor público. La Autorización se compone de tres elementos articulados entre sí que legitiman las decisiones de los gobernantes: *la participación ciudadana, las decisiones políticas y la comunicación.*

La Autorización no es un proceso aislado, sino que adquiere características específicas por el contexto social, económico, político, geográfico, urbano y el estilo del gobernante, que condiciona o estimula la gestión política que realiza con la ciudadanía y con los servidores públicos y que además, aporta la motivación para que el gobierno mantenga determinada transparencia y comunicación con los ciudadanos, de manera que puedan estar informados sobre el resultado de las acciones realizadas.

El presente capítulo está compuesto de cuatro apartados, en el primero se realiza una exploración sobre los deseos ciudadanos en el contexto político mexicano, en donde se observa cómo los deseos ciudadanos se distribuyen por ámbitos de

competencia y, es mediante la distribución de responsabilidades, que los deseos colectivos a medida que se van distribuyendo, se van definiendo como deseos individuales y es mediante esta articulación que se genera un ciclo constante de comunicación entre los deseos colectivos e individuales.

En el segundo apartado se abordan los tres componentes de la autorización, las decisiones políticas, la participación ciudadana y la información. En la participación ciudadana se lleva a cabo la gestión política que realizan las organizaciones públicas hacia la sociedad y de la sociedad hacia las organizaciones públicas mediante mecanismos institucionalizados de participación, a través de los cuales, se busca integrar las opiniones y necesidades del ciudadano en la definición de las acciones gubernamentales, de manera que dichas acciones sean legitimadas por los ciudadanos. La participación ciudadana se realiza a través de los grupos organizados y de manera universal y es importante, porque contribuye a mejorar la definición de las políticas públicas y la distribución de los servicios públicos.

Las decisiones políticas agrupan la gestión política que se realiza entre las diferentes organizaciones y dependencias gubernamentales, que integran las estructuras de los tres poderes en sus diferentes niveles de gobierno. Esta gestión tiene como objetivo que los funcionarios públicos consigan la aprobación y asignación de recursos para las acciones que buscan emprender a través de la implementación de políticas públicas y para la construcción, mejora y mantenimiento de los servicios públicos.

Respecto a la Información, esta se vuelve relevante en el proceso de autorización debido a que se convierte en el mecanismo mediante el cual las organizaciones gubernamentales informan y transparentan los resultados obtenidos, los recursos asignados y las acciones realizadas por el gobierno, para que ciudadano y sociedad puedan evaluarlo para emitir una opinión aprobatoria o desaprobatoria de su gestión. La información se puede admitir en dos formas como conocimiento imperfecto o comunicación estratégica, la información que produzca el gobierno, influirá en la evaluación que el ciudadano haga de este.

2.1 Los deseos ciudadanos

Para Moore (1998), que el gobierno pueda responder a los deseos ciudadanos es indispensable para que las organizaciones públicas puedan producir valor, ya que

El valor se encuentra en los deseos y las percepciones de los ciudadanos, no necesariamente en las transformaciones físicas, ni tampoco en la sociedad como abstracción. Por consiguiente, los directivos públicos deben satisfacer diferentes tipos de deseos y actuar de acuerdo con determinadas percepciones (1998, p. 87).

En este sentido, considera que los deseos ciudadanos a satisfacer por el gobierno son de dos tipos:

El primero se refiere a bienes colectivos que los ciudadanos desean y consumen individualmente, pero que no puede proporcionarle el mercado porque el bien es indivisible y no se puede vender al consumidor individual; y el segundo consiste en las aspiraciones políticas que reúnen condiciones sociales adicionales, como por ejemplo, una distribución equitativa de los derechos y responsabilidades entre las organizaciones públicas, una distribución equitativa de las oportunidades económicas o las obligaciones sociales, y una voluntad de economizar en el gasto de los impuestos que hacen las organizaciones públicas (1998., p.87).

En otras palabras, podemos definir los deseos ciudadanos como individuales y colectivos. Sin embargo, ambos se integran en uno solo cuando adquieren un carácter público, porque implica que les sean asignados recursos públicos (Moore, 1998). Los deseos colectivos estructuran los gobiernos y asignan responsabilidades por ámbitos de competencia (federal, estatal o municipal) y es en esta desagregación de responsabilidades donde los deseos colectivos se convierten en deseos individuales.

La distribución de recursos tiene la intención de atender los deseos colectivos (gobierno federal), hasta los individuales (gobierno municipal), de manera que a través de las diferentes dependencias se realicen acciones concretas para satisfacer los deseos individuales. De esta forma, se genera un ciclo constante de comunicación que va de los deseos colectivos hacia los deseos individuales y viceversa. El ciclo se ratifica con la asignación de recursos, cuando los deseos individuales se convierten en colectivos –a través de la comunicación y agrupamiento de necesidades específicas- y, los colectivos se vuelven individuales –a través de la asignación de recursos para acciones específicas-.

De la misma forma, los deseos colectivos e individuales forman parte de las obligaciones constitucionales y legales de los gobiernos, debido a que los mandatos de gobierno se basan exclusivamente en aquello que establece la ley (Down, 1957; Schumpeter, 1996). El cumplimiento de estas obligaciones queda establecido por los gobiernos a través de la planeación en sus dos formas, del desarrollo (deseos colectivos) y urbana (deseos individuales).

Con base en esto podemos plantear¹⁰ que los deseos de los ciudadanos mexicanos se agrupan en tres tipos: del desarrollo de la persona, de las condiciones de vida y de uso y disfrute de la riqueza y patrimonio nacional (ver Tabla 1), los cuales podemos identificarlos dentro de los ordenamientos legales como los derechos ciudadanos, como lo señalan Horner, Lekhi y Blaug (2006) y las obligaciones que los gobiernos deben de cumplir.

Tabla 1. Deseos colectivos de acuerdo a la constitución mexicana

TIPO DE DESEOS	DESEOS COLECTIVOS					
Desarrollo de la persona	Reconocimiento de la persona	Vida sin discriminación y violencia	Pleno desarrollo de la familia	Acceso a la cultura	Libre expresión de las ideas y de asociación	
Condiciones de vida	Acceso a vivienda digna	Acceso a la educación de calidad	Acceso a la Salud	Acceso al empleo	Libre desarrollo profesional	Libre tránsito
Uso y disfrute de la riqueza y patrimonio nacional	Certeza jurídica de la propiedad	Fuentes de energía	Desarrollo económico	Desarrollo del comercio	Distribución equitativa de los recursos públicos	Rendición de cuentas

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Para que el gobierno mexicano cumpla con sus obligaciones, éste divide sus responsabilidades en los tres poderes, creando así las estructuras gubernamentales necesarias para asignar y distribuir los recursos públicos (los congresos), para ejecutar las acciones específicas (el ejecutivo) y para garantizar que cada estructura

¹⁰ El planteamiento que aquí se presenta, no es un estudio especializado de la constitución, solo tiene el objetivo de establecer el vínculo que se da en la construcción de los deseos colectivos y los individuales.

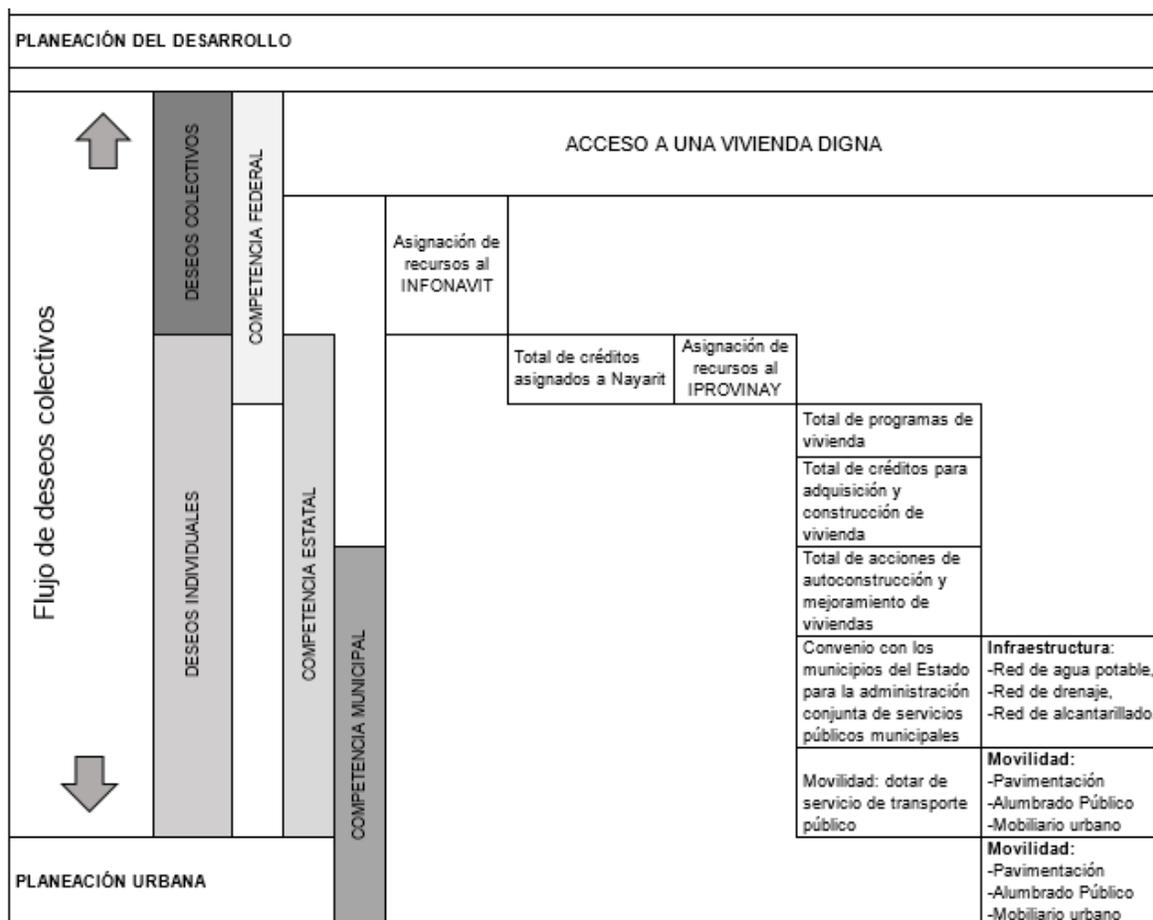
gubernamental realice sus acciones conforme a lo que establecen los ordenamientos legales (el judicial) y además, las divide por ámbito de competencia: federal, estatal y municipal con sus estructuras administrativas independientes, pero articulada entre sí.

De esta manera, el ejecutivo establece un plan de desarrollo basado en ejes estratégicos, en los que se plantean los problemas que deben ser atendidos principalmente dentro de su periodo de gobierno y además, este plan sirve de base para el diseño del presupuesto de egresos del gobierno, durante un año fiscal. El presupuesto de egresos es analizado y discutido en el congreso y es mediante esta discusión, que se definen los recursos que serán designados para las acciones que el ejecutivo en sus diferentes niveles de gobierno realizará para cumplir con los deseos ciudadanos.

Para poder ejemplificar esta articulación tomamos el deseo colectivo del acceso a una vivienda digna y podemos observar en la Tabla 2 que a medida que se van distribuyendo las responsabilidades en los diferentes ámbitos de competencia, el deseo colectivo se va convirtiendo poco a poco en acciones concretas que finalmente buscan dar respuesta a los deseos individuales. De ahí, que ambos deseos sean dependientes uno del otro, pero además articulan las obligaciones del gobierno para poder responder a ellos; por lo que se vuelve indispensable el trabajo conjunto de los tres niveles de gobierno, para responder a los deseos ciudadanos.

A medida que los deseos colectivos se convierten en deseos individuales, se van complejizando debido a que suelen transformarse en problemas urbanos. El acceso a una vivienda digna implica que los fraccionamientos cuenten con la infraestructura necesaria, con servicios públicos, vialidades, espacios de esparcimiento, para la educación, el abastecimiento, etc., cuya responsabilidad recae principalmente en los municipios. Sin embargo, frente a la complejidad de los problemas urbanos, el municipio no cuenta con la capacidad suficiente para adelantarse a las problemáticas y contener el crecimiento desordenado de las ciudades, convirtiéndose únicamente en administradores del suelo, sin la posibilidad de dotar a la ciudadanía ser vicios públicos de manera eficaz y de calidad.

Tabla 2. Deseos colectivos e individuales y competencias administrativas



Fuente: Elaboración propia con información de la Ley del INFONAVIT (2022), Ley de IPROVINAY (2009) y Ley Municipal del Estado de Nayarit (2021).

Pero la comunicación entre niveles de gobierno no solo debe ser para la aprobación de acciones y la asignación de recurso, sino también para realizar la planeación del desarrollo tanto social como urbano, así como también, dar cumplimiento y seguimiento a dichos planes de manera permanente, alejada de los ciclos electorales, en la que se incluya la participación de los ciudadanos, de manera que los servidores públicos tengan elementos técnicos para la toma de decisiones y evaluaciones periódicas articuladas, que les permita observar los avances en la solventación de los problemas de la ciudadanía.

Los gobiernos se enfrentan al desafío de tratar de satisfacer los deseos ciudadanos, por lo que realizan diversas acciones al mismo tiempo, buscando dar respuesta a

las necesidades de una sociedad cada vez es más dispersa, en la que los ciudadanos tienen deseos específicos que esperan que el gobierno atienda. De ahí que la percepción que el ciudadano genera en particular sobre las acciones del gobierno, pueden estar influidas por su expectativa de respuesta a sus deseos individuales.

Moore (1998) señala que las organizaciones públicas se valoran, en la medida que sean capaces de generar un a percepción en el ciudadano, de un cambio social que no precisamente tiene que ser trascendental, por lo tanto, si los ciudadanos generan una percepción sobre su propia experiencia de respuesta a sus deseos individuales, la calidad, eficiencia y eficacia en la distribución de los bienes y servicios públicos se vuelve fundamental, pues será a través de ellos que los ciudadanos evalúen al gobierno.

Sin embargo, puede ser que esta necesidad de generar una percepción positiva en los ciudadanos provoque que los funcionarios públicos enfoquen las acciones o que distribuyan los servicios públicos en zonas donde se pueda producir mayor impacto, en lugar de aquellas zonas en las que sea necesario resolver un problema, a menos que el problema se convierta en una urgencia. Por el contrario, la necesidad de generar una percepción, puede interpretarse como una mirada de largo plazo, exento de cambios de gobierno, donde la priorización se desprenda de la focalización de los problemas y donde las acciones que se realicen, busquen por lo menos disminuirlos, sino es que resolverlos.

La planeación puede ser una herramienta que contribuya a generar mejores mecanismos de producción y distribución de servicios públicos, al aportar información y datos técnicos, ajustados a las necesidades de los ciudadanos –al ser integrados en el proceso de planeación -, lo que permite tener una mirada actualizada de las necesidades del ciudadano, a pesar de que para éste no sean visibles aún, al mismo tiempo, puede auxiliar a realizar una distribución más justa y equitativa de los servicios públicos, de manera que la planeación puede contribuir a disminuir las decisiones discrecionales de los funcionarios públicos, de la misma

forma que puede ser un apoyo para la creación de valor público y por consecuencia, influir en la revaloración del gobierno en su conjunto.

Esta propuesta no es al azar, el art.26 de la Constitución Política Mexicana, establece la planeación del desarrollo. A nivel federal se lleva a cabo por medio de dos secretarías: la Secretaría de Bienestar que se encarga de la planeación del desarrollo social y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, encargada de la planeación urbana (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2022). En las entidades federativas y en los gobiernos municipales, existen también ordenamientos legales donde especifican su contribución y responsabilidad en la planeación.

La planeación del desarrollo social y urbano, realizado de manera periódica y articulada entre las diferentes niveles de gobierno, puede convertirse en una herramienta que auxilie a las organizaciones públicas a identificar o clarificar sus objetivos. Inclusive, se podría afirmar que la planeación constituye la evaluación constante que se busca tener sobre las preferencias de los ciudadanos. Esto es posible al articular las fuentes de producción de información y darle seguimiento a la distribución de los servicios públicos que realizan el gobierno, de manera que en conjunto, se conozcan de forma anticipada y actualizada las necesidades de los ciudadanos de manera periódica. Esto es necesario porque

El valor público exige que los directivos y el personal tengan una visión clara de los objetivos generales de la organización pública en la que trabajan. En el caso de todos los niveles del servicio público, donde se pongan al centro los programas de gobierno para la implementación de políticas importantes, a través del ordenamiento del territorio en las localidades (Coast y Passmone, 2008, p15).

La planeación del desarrollo social se realiza al inicio de la administración del gobierno, esta puede ser nacional, estatal o municipal. Ahí establecen por medio de ejes las principales problemáticas que se pretenden abordar durante el periodo de gobierno. De este plan se desprenden los programas y acciones que el gobierno implementará para cumplir con dicho plan y es a través del debate público que se lleva a cabo en los congresos federales y estatales, así como en los cabildos, donde

discuten por año fiscal, la distribución del recurso público en los programas y acciones que las organizaciones públicas pretenden realizar.

En cuanto a la planeación del desarrollo urbano, este se desprende –o debería de desprenderse- del plan de desarrollo social. Esta planeación permite realizar proyecciones del crecimiento de la ciudad e identificar los problemas que puede generar dicho crecimiento, por lo que se puede pensar que se adelanta a los problemas que pudieran presentar los centros urbanos, debido al incremento poblacional, por lo que permite proyectar el crecimiento de la ciudad, la distribución de los bienes y servicios públicos, diseñar vías de comunicación, la movilidad urbana, zonas de esparcimiento, recreación, culto, educación, etc., es decir, puede apoyar al crecimiento armónico y ordenado de las localidades o la ciudad.

Down (2001) señaló que en los sistemas multipartidistas, los gobiernos no tienen un programa definido¹¹, coherente o integrado, debido a que en la búsqueda de votos los partidos forman coaliciones –que suelen ser electorales y no de gobierno-, por lo que al llegar al gobierno, el partido que encabeza la coalición incluirá algunas políticas que quiere impulsar cada uno de los partidos

De esta forma el gobierno “remunera” a los votantes de cada grupo por su apoyo. Pero, a la vez, resulta que, al abarcar sus programas políticos que reflejan una amplia variedad de puntos ideológicos, no existe una cohesión o integración posible entre ellas (Down, 2001, p.104).

La distribución de los servicios bajo una estrategia electoral, consiste en la focalización de acciones en zonas con un mayor número de votantes, sin contemplar que las necesidades en otras zonas sean mayores, lo que va generando el rezago de algunas zona o incluso, que se complejicen y agraven los problemas, cuando se pudieron aminorar, pero al no querer invertir recursos en resolver problemas que no tendrían impacto en la percepción del elector, deciden heredarlos a la siguiente administración para que los resuelva. En este sentido, la planeación también puede contribuir a generar elementos de evaluación del ejercicio

¹¹ En México los programas forman parte de las plataformas electorales, sin embargo, no hay obligatoriedad en su cumplimiento.

gubernamental, en cuanto a lo que proponen realizar al inicio de su administración y las acciones que en su administración realizan.

La planificación además, puede abrir nuevos canales de participación para la ciudadanía e incentivar su interés por informarse sobre los problemas de su comunidad. Al tomar en cuenta sus opiniones y transparentar la toma de decisiones, podrían generar incentivos para participar, puesto que en la actualidad no cuentan con incentivos para adquirir mayor información, debido a que consideran que su opinión no impacta las decisiones; por lo tanto, “la ignorancia en la política no es necesariamente una actitud apática y poco patriótica; es, más bien, una respuesta completamente racional a los hechos de la vida política en una democracia amplia” (Down, 2001, p.107).

Sin embargo, para que la planeación se convierta en una herramienta que genere un impacto en la sociedad, es necesario resolver algunos problemas, los cuales se plantean a continuación. Primero, pareciera que los planes de desarrollo social que presentan los gobiernos, solo tienden en muchos de los casos a ser un documento político, sin efectos tangibles en la solución de los problemas sociales; segundo, en cuanto a la planificación del desarrollo urbano, para los municipios es complejo mantener una constante actualización, por lo que el desarrollo se da de manera desordenada, provocando mayores problemas para dotación de los servicios públicos, sin que los municipios tengan la capacidad de contener y regular el desarrollo.

Tercero, los periodos administrativos limitan la capacidad para lograr planear de manera adecuada. Lo que implica que la participación de los ciudadanos en la definición de las necesidades no sea del todo incorporada e incluso en ocasiones omitida. Cuarto, el hecho de que las organizaciones encargadas de la planeación dependen del gobierno, puede provocar que se realicen los documentos, pero que no surtan efecto y que las decisiones continúen siendo políticas; además de que no hay obligatoriedad para su cumplimiento, por lo que tampoco se sanciona su incumplimiento.

En suma, la planeación del desarrollo social y urbano –como herramienta-, puede favorecer las decisiones racionales de los funcionarios públicos, así como mejorar los procesos de participación ciudadana más efectivos en la definición de los problemas sociales, la priorización de los mismos y la incorporación de las necesidades de los ciudadanos. Para lograrlo, es necesario que se cuente con tiempo y continuidad, por lo que requiere quedar exento de los cambios gubernamentales y desde luego, es necesaria la articulación de los diferentes niveles de gobierno, para que de manera conjunta den respuestas más eficaces a los problemas de los ciudadanos y de la sociedad en general.

Ciertamente, lograr eficacia en la atención de las necesidades de los ciudadanos por parte de las organizaciones públicas, puede mejorar su capacidad para crear valor público y por consecuencia, que los ciudadanos valoren las organizaciones públicas. Esta necesidad de las organizaciones públicas no puede ser pasada por alto, puesto que el valor público, es el resultado de las acciones individuales y conjuntas, que producen los funcionarios públicos, mediante las cuales buscan atender los problemas del ciudadano y la sociedad. Por lo tanto, el valor público podríamos relacionarlo a la aprobación o desaprobación del gobierno.

Para la Teoría de Valor Público, las decisiones gubernamentales son producto de la gestión política que se realiza en la Autorización, pues es ahí donde convergen actores políticos, sociales, económicos, etc., que de manera conjunta, deciden las acciones prioritarias en las que ha de invertirse el dinero público, que al ser producto de un acuerdo colectivo, entre gobierno y sociedad, estas decisiones son legitimadas, por lo que generan valor público y como consecuencia generan una percepción positiva del gobierno en el ciudadano; por lo tanto, la percepción positiva del gobierno se transforma su aprobación, de ahí que propongamos lo siguiente:

La aprobación del gobierno (Ag) está en función del valor público (Vp).

a) $Ag = (f)Vp$; donde: Ag = Aprobación del gobierno

Vp = Valor Público

Sin embargo, el valor público depende de las decisiones que los gobernantes toman durante su gestión, por lo tanto, podemos decir que el valor público se encuentra condicionado por la *Autorización*¹², pues es aquí donde pueden ser observadas las decisiones gubernamentales, a través de los actores relevantes (Moore, 1998). Pero además, la Autorización se compone de tres elementos: la Participación ciudadana (Pc), las Decisiones política (Dp) y la Información (Ie)¹³, por lo que se tiene la siguiente relación:

b) **Vp** = Autorización; donde:

Vp= Valor público

Autorización = Participación ciudadana (Pc)+ Decisiones políticas (Dp) + Comunicación (Ie)

Es necesario aclarar que esta propuesta no contempla la descalificación de los otros dos componentes del valor público, al contrario, la medición de los componentes de la *Autorización*, puede ayudar a conocer cómo cada uno de ellos influye en las decisiones del gobierno y por consiguiente, si las decisiones que el gobierno toma, logran crear valor público o no. Sin embargo, esta tesis no entra en el análisis de indicadores que permitan la evaluación de los componentes de la *Autorización*, pero sí deja la interrogante para que puedan realizarse investigaciones posteriores en este sentido.

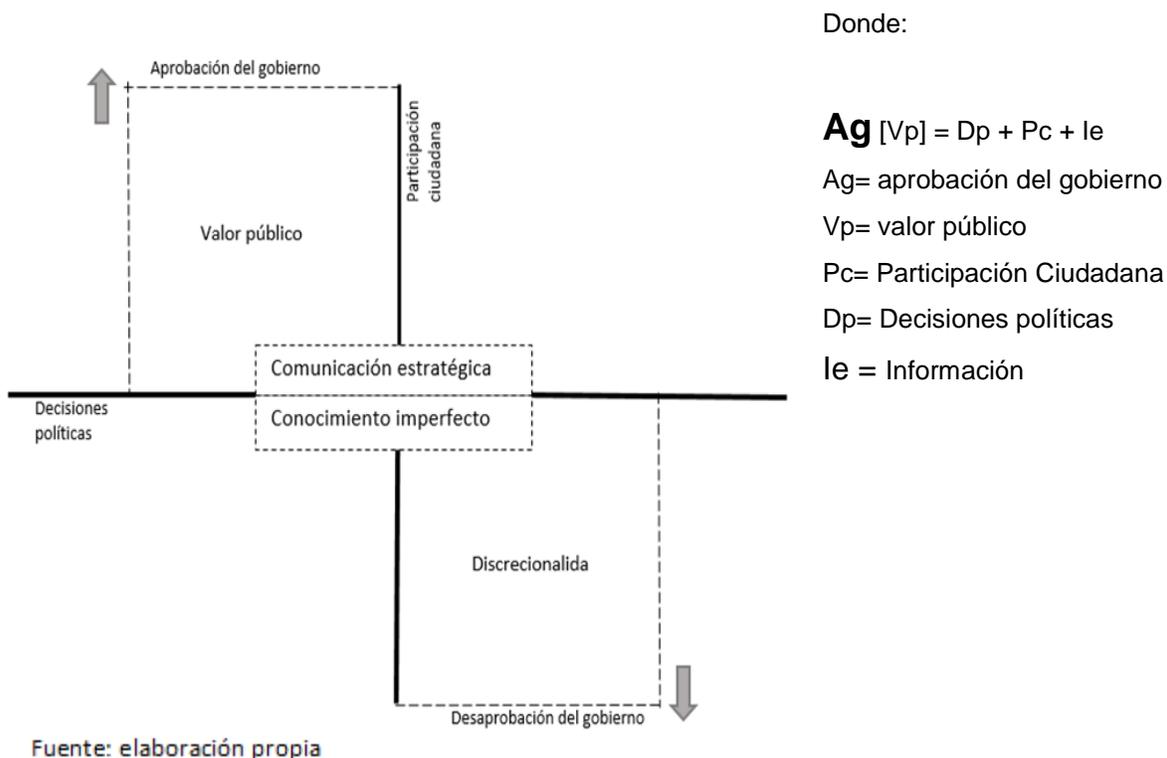
En cambio, si encuentra en esta propuesta, la relación entre el valor público y la aprobación del gobierno, estableciendo la premisa de que los tres componentes de la Autorización contribuyen a la creación de valor público, en el sentido de que a mayor participación ciudadana (Pc), con una Comunicación estratégica (Ie), las Decisiones políticas (Dp) disminuirán, por lo que se creará valor público y como

¹² Además, partimos del supuesto que la decisión antecede a la acción pública y que después se produce la medición. En cuanto a la Creación, se piensa que el sentido para lo que se busca producir valor, no afecta en el proceso de la aprobación. En el mismo sentido, consideramos que existe una decisión primaria: la de los ciudadanos (considerando que llegaron a una prioridad conjunta), la cual pasa a formar parte de una serie de decisiones del resto de los ciudadanos y cuyas decisiones pasarán por tres filtros: una evaluación técnica, una económica y una política. En este trayecto, se definirá cuáles de ellas se convertirán en acciones de gobierno; siendo en este proceso donde pueden modificarse, excluirse o ejecutarse. Es entonces en este proceso donde se puede observar de mejor manera, cuál de las tres evaluaciones, tiene mayor fuerza en la definición de los problemas que el gobierno pretende solucionar.

¹³ El componente de Información se integra por la comunicación estratégica y el conocimiento imperfecto, los cuales se abordan en el segundo apartado de este capítulo.

consecuencia el gobierno será aprobado; por el contrario, con poca participación ciudadana, con un conocimiento imperfecto, las decisiones políticas prevalecerán, generando discrecionalidad, por lo tanto el gobierno será desaprobado. Entre estos dos polos existen escalas que dependiendo de la mayor presencia de los tres componentes, hacia dónde se mueva el ejercicio gubernamental (ver figura 7).

Figura 7. Relación de la aprobación del gobierno con el valor público



Esta propuesta coincide con la idea de Moore (1998), en que el valor público cumple una doble función, la de buscar satisfacer las deseos del ciudadano en lo individual, al mismo tiempo que a los ciudadanos en general, así mismo, con la propuesta de Horner, Lekhi y Blaug (2006), donde señalan que el valor público, puede contribuir a disminuir el déficit democrático, ya que la insatisfacción ciudadana se transforma en déficit democrático

Quando los políticos y los gestores públicos no tienen en cuenta las cuestiones que los ciudadanos consideran importantes, donde las voces de los ciudadanos repetidamente no son escuchadas o cuando el compromiso y consulta no afecta a la toma de decisiones (Horner, Lekhi y Blaug, 2006, p. 18).

La gestión política que se realiza en el proceso de autorización busca generar más o menos consensos entre los funcionarios públicos y los servidores públicos de otras organizaciones gubernamentales, así como con la ciudadanía, aunque en nuestra opinión, esta gestión con los ciudadanos, necesariamente debería vincularse a los procesos de planeación, de manera que se generen respuestas más eficaces para resolver los problemas de la sociedad.

2.2 Los componentes de la Autorización

Los funcionarios públicos recurren a otros servidores públicos externos a su gobierno, para que autoricen los recursos que destinarán a la realización de algunas acciones (como aquellas donde son necesarias, pero el presupuesto del gobierno es limitado y requiere el apoyo de otro nivel de gobierno) o los apoyen para realizar algunas acciones (como aquellas que son necesarias de realizar en su territorio, pero no es parte de su competencia). Para lograrlo es necesario que convenzan a cierto grupo de actores político y sociales y de ser necesario económicos, que tengan interés en resolver la problemática. A este grupo de actores es al que Moore (1998) lo nombra como entorno de autorización.

El entorno de autorización se vincula a los actores que pueden ser movilizados para la autorización de la acción o la asignación del recurso; la coproducción descentralizada busca la movilización de redes de profesionales, grupos de interés, asociaciones políticas y medios de comunicación para que se logre cumplir con el objetivo del director público; de esta manera el significado de la autorización se amplía, pasando a ser “una amplia autorización social, incluso una obligación, distribuida entre la ciudadanía para actuar en nombre del interés público” (Moore, 1998, p.179).

La vinculación de los funcionarios con su entorno de autorización para lograr la aprobación y apoyo para sus acciones, se realiza mediante la gestión política dentro del proceso de autorización y tiene dos objetivos. El primero, busca que las acciones gubernamentales sean autorizadas y sean asignados recursos; la segunda, generar un acuerdo ciudadano sobre las acciones prioritarias que el gobierno debe realizar. Los dos objetivos de la gestión política son importantes, lo que se busca lograr es la legitimidad de las acciones gubernamentales, de ahí que sea importante que los funcionarios públicos se comprometan con el entorno de autorización (Horner, Lekhi y Blaug, 2006).

En el primero objetivo, la gestión política se dirige a las organizaciones públicas, encargadas de autorizar las acciones o distribuir los recursos (Congresos, dependencias federales y estatales, cabildos, organismos internacionales o autónomos, etc.); de modo que va dirigida a los diferentes actores que forman parte de la administración pública federal, estatal y municipal, del poder legislativo y judicial, así como de los organismos internacionales, etc. Por lo tanto, dentro de esta gestión se puede englobar a los actores políticos legitimados para poder tomar decisiones en cuanto a la aprobación de las acciones y asignación de recursos, que los funcionarios solicitan, de ahí que se le pueda asignar el nombre de decisiones políticas.

En el segundo objetivo, la gestión política va dirigida a la sociedad y aquí, los funcionarios recurren a dos sectores diferentes: los grupos organizados y el ciudadano en lo individual. Los funcionarios incorporan la participación de los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas y en la distribución de bienes y servicios públicos; lo que se busca, es que los ciudadanos definan de la mejor manera las políticas y prioricen la distribución de los servicios públicos, de manera que legitimen las decisiones del gobierno.

Junto a las decisiones políticas y la participación ciudadana, aparece un tercer componente de la Autorización, que es la información. Este componente es indispensable para el proceso de autorización, porque articula las decisiones políticas y la participación. La información podemos encontrarla de dos formas: comunicación estratégica y conocimiento imperfecto¹⁴, la diferencia entre una y otra afecta la calidad de las decisiones que los funcionarios públicos toman y contribuye a que el ciudadano pueda generar una percepción positiva o negativa de las acciones de gobierno.

En la comunicación se pueden identificar seis funciones: organizar; exponer aspectos técnicos de las acciones gubernamentales; rendir cuentas y notificar a la opinión pública; estas cuatro funciones van del gobierno (en particular) a la sociedad

¹⁴ Tanto la comunicación estratégica y el conocimiento imperfecto serán abordados con mayor profundidad en el apartado correspondiente para este tema.

y al resto del gobierno (en su conjunto), encargado de autorizar las acciones y asignar los recursos públicos. Las otras dos funciones fluyen en sentido inverso, de la sociedad hacia el gobierno y son, la trasmisión de necesidades y la evaluación de la sociedad.

En suma, la participación ciudadana, las decisiones políticas y la información, son los tres componentes de la Autorización. La calidad de las decisiones que se toman en el gobierno, dependen de la gestión política que se realiza en el proceso de autorización, con la participación ciudadana y las decisiones políticas, pero también, del tipo de información que produzcan las organizaciones públicas, de manera que los ciudadanos y los servidores públicos estén informados y motivados para participar y colaborar con las organizaciones públicas.

2.2.1 Las decisiones políticas

Cada año el gobierno federal, estatal y municipal, elaboran la Ley de Ingresos, donde los tres niveles de gobierno integra el total de lo que considera serán sus percepciones durante ese año fiscal. Con base en la Ley de Ingresos, se elabora el Presupuesto de Egresos, donde se distribuye el recurso para el gasto corriente de la organización, pagos de deudas, programas de gobierno, etc. La planeación del gasto parte de lo local a lo federal; pero su distribución se realiza de lo federal a lo local.

Sin embargo, cuando los gobiernos necesitan atender problemas que están por fuera de su ámbito de competencia o los recursos que tienen son insuficientes para implementar estas acciones, los funcionarios públicos acuden a actores externos a su organización que los apoyen para conseguir que las acciones que necesitan realizar sean aprobadas o también, que se les asigne recursos. La autorización de acciones o asignación de recurso público tiene tres componentes: financieros, técnicos y políticos¹⁵

¹⁵ Aguilar (2007), refiere que “la acción de gobernar incluye componentes financieros, técnicos y gerenciales; sin embargo, es el elemento gerencial que tomamos como político y coincidimos en que están presentes en la acción de gobernar, incluida la gestión política.

En cuanto al componente financiero, la decisión estará determinada por recursos disponibles que tengan el gobierno o la dependencia a la que se recurra. En cuanto a la decisión técnica se refiere a la factibilidad que tiene una acción de ser ejecutada; en otras palabras se refiere a la justificación de porqué se debe llevar a cabo una política pública o el proyecto financiero y ejecutivo de una obra pública. Respecto a la decisión política, puede tomarse en torno a los costos (buena percepción o mala percepción) que pueda tener la ciudadanía sobre el actor político o su partido, al realizarse una acción, de manera que esta decisión puede tener un peso mayor que las otras dos.

Es notoria la idea que se tiene, de que los funcionarios públicos y los representantes políticos al convertirse en servidores públicos dejan de lado su activismo político y por lo tanto, sus decisiones se basan en los aspectos técnicos y económicos, dejando de lado la preminencia de las decisiones políticas. Además, de considerar el hecho de que el gobierno, al tener el monopolio en la distribución de los bienes y servicios públicos, a sus decisiones no las influye la competencia externa.

Se puede decir que el gobierno no tiene competencia externa, sin embargo los funcionarios públicos y los representantes políticos se encuentran en la disputa constante por la preferencia de los ciudadanos. Las elecciones se vuelven el mercado donde los directivos públicos compiten por la preferencia de los consumidores (los votantes).

El gobierno también toma decisiones, pero su actuación no es fácil de analizar porque está comprometido en una guerra política con sus oponentes. Cada partido se parece a un jugador que participa en un juego de n personas o a un oligopolio que emprende una competencia agresiva (Down, 2001, p.98).

Por lo tanto, los funcionarios públicos y los representantes, juntos con sus partidos, reconocen la importancia del cliente (Votante) y de la misma forma, buscan diferenciar su producto¹⁶ del de la competencia, demostrando sus capacidades para

¹⁶ Downs señala que la falta de información crea una demanda de ideologías en el electorado. Puesto que los partidos están dispuestos a utilizar cualquier método viable para ganar votos, responderán creando una oferta. Cada partido inventará una ideología para atraer los votos de aquellos ciudadanos que desean reducir sus costos votando ideológicamente (2001, p.101). Pero también buscarán los directivos, diferenciar su liderazgo del resto de sus competidores.

gobernar de manera eficiente y eficaz. Igualmente, desde los partidos o de manera individual –si se cuenta con los recursos suficientes-, evaluará constantemente el mercado electoral para buscar las preferencias electorales, la intención y distribución del voto en los distritos de su interés, el avance de las estructuras territoriales y de manera individual, el posicionamiento de los candidatos en cada distrito por el que buscan competir; de ahí que Down considere que

El gobierno siempre actúa para maximizar el caudal de votos; es un empresario que vende política a cambio de votos en lugar de productos a cambio de dinero. Además, debe competir con otros partidos para obtener esos votos, igual que dos o más oligopolios que compiten para vender en un mercado. Que el gobierno maximice o no el bienestar social (suponiendo que este proceso sea definible) depende de cómo la competencia influye sobre su comportamiento. No podemos suponer a priori que este comportamiento es socialmente óptimo, ni que una empresa determinada producirá bienes socialmente óptimos (2001, p.96).

Para el partido en el gobierno –o para el que está fuera de él-, no conocer las preferencias del mercado electoral pone en riesgo su permanencia en el mismo, más allá de ser necesaria para la operatividad gubernamental.

De manera que la gestión política cumple dos objetivos necesarios para proyectar la imagen de los servidores públicos: el primero, que las acciones que buscan impulsar se concreten para generar la percepción en el ciudadano de su capacidad para resolver los problemas de la sociedad y; la segunda, acercarse al ciudadano (votante) para promover y posicionar su imagen en el territorio donde pretende competir electoralmente. Por lo tanto, la política y la administración se convierten en un binomio que es difícil de romper; la construcción de una carrera política, pasa por ocupar los cargos dentro de la administración pública, no hay otro espacio donde un servidor público pueda mostrar al ciudadano, la capacidad que tiene para resolver los problemas de la sociedad.

Desde luego que la proyección de un servidor público es parte de la estrategia que plantean los grupos internos en los partidos políticos, por lo que se realiza con la autorización de quien encabeza el gobierno (presidente de la república, gobernador o presidente municipal); pues lo contrario sucede cuando no se quiere proyectar la imagen de un funcionario, se restringe su capacidad de gestión. De manera que, la gestión política para las decisiones políticas es indispensable para la función de

gobernar, pero se aprovecha y se entrelaza con la promoción política de los servidores públicos.

En el juego político-electoral, la capacidad de gestión de los funcionarios y representantes políticos depende –por lo menos–, de tres factores: el ámbito de competencia en el que está inserto el funcionario público; la alineación partidaria del gobierno y la posición que asuma su gobierno con respecto al partido dominante. Por ejemplo, si el funcionario se encuentra en un ayuntamiento y el gobierno estatal pertenece a otro partido y además se muestra en oposición a las acciones del gobierno estatal, las posibilidades de gestión serán inferiores a los ayuntamientos que pertenecen al mismo partido o, aun perteneciendo a otro partido, se muestran “flexibles” con el partido dominante¹⁷.

En segundo lugar depende de la red de apoyo que el funcionario o representante haya construido durante su carrera política. Los directivos llegan a sus cargos impulsados o apoyados por su partido, el grupo interno y la red de apoyo que van construyendo a través del tiempo durante su carrera política. Estas redes las integran liderazgos distribuidos en todas las esferas y niveles de gobierno (en general), en ocasiones van más allá de los líderes de sus partidos; esto les permite buscar el apoyo para conseguir la aprobación de las acciones de gobierno y la asignación de recurso para alcanzar sus objetivos, por lo que esta red les permite

¹⁷ Un caso que puede ejemplificar el comportamiento de exclusión entre los gobernantes de los diferentes partidos, es el que se suscitó en la administración 2017-2021 entre el gobierno del Estado, que encabezaba el partido del PAN y la presidenta municipal del San Blas, de filiación priista, que le ganó la elección a la candidata de la Alianza formada por el PAN, PRD, PT, PRS, que posteriormente sería nombrada por el gobernador del estado como coordinadora de enlace de participación ciudadana de la costa norte, lo que le permitió continuar con el trabajo político en el municipio. El caso no se encuentra documentado para esta investigación, se pueden revisar documentos periodísticos sobre el tema en los siguientes enlaces: Nayarit en línea (2017). Se ratifica el triunfo del PRI en San Blas y en la Yesca gobernará MORENA. [Fecha de consultas: 25 de julio del 2021]. Recuperado: <http://www.nayaritenlinea.mx/2017/06/11/se-ratifica-triunfo-del-pri-en-san-blas-y-en-la-yesca-gobernara-morena?vid=96804>; El sol de Nayarit (17 de julio del 2018). Comitiva encabezada por Nataly Tizcareño alcanza acuerdo con CFE en Santiago Ixcuintla. [Fecha de consulta: 25 de julio del 2022]. Recuperado: <http://www.elsoldenayarit.mx/politica/61141-comitiva-encabezada-por-nataly-tizcareno-alcanza-acuerdo-con-cfe-en-santiago-ixcuintla>; Express (30 de mayo del 2018). No soy como los de la comisión de odio: Candy Yescas. [Fecha de consulta: 25 de julio del 2022]. Recuperado: <http://periodicoexpress.com.mx/no-soy-como-los-de-la-comision-del-odio-candy-yescas/>

abrir vías de comunicación con funcionarios públicos, partidos políticos y organizaciones públicas y privadas.

Tercero, no solo construye redes de apoyo en el ámbito político, también lo hace con líderes de organizaciones civiles, sindicales, de colonias y medios de comunicación entre otros, de tal manera que si la red que ha construido al interior de todo el entramado de las organizaciones públicas, no es lo suficientemente fuerte para alcanzar su objetivo, tiene la posibilidad de movilizar los actores de la sociedad y medios de comunicación para presionar a los servidores públicos y al gobierno para lograr su objetivo.

Los miembros de su red pueden estar vinculados a redes de otros líderes, funcionarios, partidos, representantes, etc., por lo que puede suceder que los intereses entre los actores políticos se opongan, lo que ocasionará que el apoyo del miembro de su red que se encuentre dividido, apoyará al grupo y la red más fuerte, para que puedan responder con su apoyo en el futuro; en otras palabras, le otorgará el apoyo al funcionario, si su peso político es mayor al de su oponente. Esta puede ser la razón de que los mandatos cambien y que

Las coaliciones políticas que previamente sostuvieron una política o una estrategia organizativa a menudo se debilitan con los flujos políticos, y con los intereses cambiantes de los actores políticos. Grupos cuyos intereses eran inicialmente ignorados pueden adquirir fuerza. Pueden emerger nuevos grupos interesados en las operaciones del gobierno (Moore, 1998, p.192-193).

Aunado a esto, puede existir diversas condicionantes que incentivan o desincentivan la asignación de recursos o la aprobación de acciones de gobierno, entre las que podemos encontrar los problemas no previstos producto de una crisis que reclama su pronta resolución; el interés en la acción gubernamental de la oposición y que busque respaldarla o rechazarla; problemas que surgen del reclamo por el acceso a un nuevo derecho ciudadano y que tienen el respaldo de organizaciones internacionales, entre otras.

Finalmente, podemos señalar que las condiciones políticas de los servidores públicos influyen en la asignación o no de los recursos, la cantidad de recursos

asignados, los espacios dónde serán asignados y los servidores públicos que pueden ser o no proyectados políticamente. Esto se debe a que en la función de gobernar, “no solo se analizan en términos técnicos, es decir en la medida en que afecta al funcionamiento y la disponibilidad general de los recursos financieros y gerenciales, sino también en términos políticos” (Moore, 1998, p.204).

2.2.2 La participación ciudadana

Los recursos limitados de los gobiernos representan un desafío para la distribución de bienes y servicios públicos. Frente a la multiplicidad de necesidades ciudadanas ¿Cuáles se deben atender primero? Los ciudadanos esperan recibir atención médica, tener un maestro en la escuela, que el agua llegue a su casa, que se recolecte la basura, etc., es decir, el ciudadano espera que el gobierno responda a sus deseos individuales, cuyas demandas forman parte de las responsabilidades que tiene el gobierno. Para los servidores públicos, discernir las prioridades de la ciudadanía se vuelve una actividad compleja, pero no solitaria.

La Teoría de Valor Público propone que la sociedad participe de las decisiones del gobierno y se responsabilice junto con los servidores públicos de las decisiones que se tomen en torno a la creación y distribución de los bienes y servicios públicos. La deliberación pública se presenta como una visión amplia de gestión, que incentiva –o por lo menos busca hacerlo-, la comunicación directa entre ciudadanos y gobierno, por lo que busca generar nuevas vías de participación y organización colectiva para la construcción de acuerdos sobre lo que pretende hacer. Para Moore la participación de la sociedad es importante en dos momentos

Una que se centra en el uso de la deliberación pública para mejorar el proceso de elaboración de políticas públicas y la otra, en cómo ayudar a los ciudadanos a contribuir a la solución de los problemas públicos facilitando su adaptación a realidades problemáticas a través de un determinado tipo de liderazgo (Moore, 1998, p.251).

La deliberación pública busca que los servidores públicos construyan un marco de referencia externa, que genere una visión más amplia de lo que el ciudadano valora, por lo que debe buscar el equilibrio entre las prioridades internas de la organización y el interés público (Coast y Passmone, 2008), por lo tanto, la participación de la

ciudadanía dentro de la deliberación pública, tiene dos funciones: primero, contribuir a mejorar la formulación de políticas públicas y segundo, para la creación y distribución de bienes y servicios públicos.

Antes de abordar el apartado de la participación ciudadana es necesario hacer algunas aclaraciones. La autora de la presente tesis, reconoce la amplitud del tema y que existen diversos enfoques que buscan dar cuenta sobre los problemas de la participación ciudadana, al mismo tiempo que cuenta con un déficit de conocimiento sobre aquellos debates relacionados a la participación ciudadana vinculada a los procesos administrativos gubernamentales.

Por lo tanto, la presente tesis tiene la limitante de conocer los enfoques y debates que desde la sociología –o sociología política-, administración pública, ciencia política o cualquier disciplina interesada, que se estén llevando sobre el tema. Por lo que el análisis respecto a la participación ciudadana para esta tesis, se realiza a través del *giro participativo* que se ha identificado en las democracias occidentales (Martínez-Palacios, 2021) y que para el caso de la presente investigación, coincide con lo observado al respecto.

2.3 La participación ciudadana para la formulación de políticas públicas

La deliberación para la formulación de políticas públicas busca que los gobiernos foros sobre problemas concretos, donde la ciudadanía participe exponiendo sus puntos de vista –aunque sean contrapuestos- y debatan en torno a ellos. No se busca construir consensos, aunque pudiera ser deseado, ni tampoco construir una decisión colectiva; lo que se pretende es que los directivos públicos sintetizen e integren las demandas en conflicto, de manera que los funcionarios públicos amplíen la mirada sobre el problema, para lograr construir políticas públicas más eficaces. Para Moore (1998), la decisión final sobre las acciones a emprender recae en los funcionarios públicos, pues considera que la toma de decisiones forma parte de su responsabilidad y esa capacidad es lo que sustenta su autoridad.

Una política pública es un diagnóstico amplio sobre la naturaleza de un problema, que genera posibles decisiones que llevarán a implementar un conjunto de

acciones. La decisión final puede partir de aspectos técnicos, económicos o políticos como se mencionó con anterioridad, sin embargo, son los cálculos políticos los que se ponen a consideración.

En cuanto a la participación de la ciudadanía en los debates sobre una política pública, pueden evidenciar problemas estructurales, omisiones de los servidores públicos de esa administración o administraciones anteriores, que puede afectar la imagen de los servidores públicos o los partidos políticos a los que pertenecen, afectando la percepción y preferencia electoral que tiene el ciudadano de ellos. Por tanto, puede suceder que la participación ciudadana se oriente para que sirva como aval de las decisiones que el gobierno tomó con anterioridad y delegar en los ciudadanos la responsabilidad de los efectos que produzca la decisión tomada, sin asumir responsabilidad alguna sobre ella.

Arnstein (1969) enfatiza que si este tipo de consultas no se acompañan con otros métodos de participación, se convierte en una participación simbólica relacionada al tokenismo¹⁸, en la que se implica a la ciudadanía sin que se ofrezca una garantía en la inclusión de las ideas y proyectos de los ciudadanos, por lo que esta participación puede tener dos efectos: para la manipulación o terapia (no-participación) o para el apaciguamiento, en el que se les permite participar, pero quienes tienen el poder son los que toman las decisiones.

Con respecto a lo anterior, puede entenderse como una contradicción entre Moore (1998) y Arnstein (1969). Sin embargo, el problema no radica propiamente en quiénes toman la decisión sobre las acciones que se han de realizar, sino más bien, en la inclusión de las opiniones ciudadanas en la formulación de la decisión sobre las acciones que se han de emprender y por otro lado, en la orientación que pretenda darse a la participación ciudadana desde el gobierno; pues finalmente son

¹⁸ El Tokenismo en las políticas públicas puede ser entendido como una participación simbólica y superficial de los ciudadanos, donde su opinión no influye en las políticas públicas, solo tiene la intención de validar la decisión del gobierno.

los funcionarios públicos los encargados de filtrar y organizar las opiniones para articular la respuesta de una problemática social.

Para la producción de bienes y servicios públicos

La participación ciudadana, entendida como “el poder de los ciudadanos” (Arnstein, 1969, p.4), es un importante para la creación del valor público y fundamental para la Autorización, puesto que la participación ciudadana contribuye a legitimar las decisiones gubernamentales. Uno de los problemas que enfrentan los gobiernos, es la insatisfacción de los ciudadanos; Moore (1998), Kelly, Mulgan y Muers (2002); Horner, Lekhi y Blaug (2006) y Coast y Passmone (2008) ponen en evidencia que dicha insatisfacción está relacionada con los servicios públicos.

Los ciudadanos pueden percibir la creación de algunos bienes y servicios como innecesarios, la distribución como inequitativa o injusta o evaluar la calidad de los servicios públicos, con respecto a los recursos que se invirtieron y con base en esto, desde su perspectiva, evaluar al gobierno. Aquí radica la importancia de la participación de los ciudadanos en la definición de los servicios públicos. Sin embargo, esta participación de los ciudadanos debe estar mediada por mecanismos que garanticen la inclusión y estar libre de coerción (Kapoor, 2002), de manera que todos los ciudadanos tengan voz y estén libres de decidir (Horner, Lekhi y Blaug, 2006), para garantizar que las decisiones sean legítimas.

Coast y Passmone (2008) identificaron diferentes métodos utilizados para la participación de la ciudadanía que fueron documentados y promovidos, en las que se incluían mecanismos formales o estatutarios; información y comunicación; servicio eficaz al cliente y la interacción cara a cara; estudios de mercado; métodos deliberativos y responsabilidad delegada. Sin embargo, encontraron limitaciones en la implementación práctica de estos métodos, unos relacionados con la participación de la ciudadanía y otros, con las capacidades de las organizaciones gubernamentales.

Entre las deficiencias que han presentado los métodos institucionalizados para la participación ciudadana, son la insuficiente garantía de inclusión de todas las voces

ciudadanas, ya que admite que pueden predominar las ideas de los grupos organizados por encima del resto de la ciudadanía; además, en la búsqueda de los consensos, se estandaricen las opiniones y se fomente el rechazo al riesgo, debido a la tensión que produce la inclusión de diversas opiniones sobre problemas complejos y controvertidos. Por otro lado, las consultas pueden ocasionar fatiga en los ciudadanos al considerar que sus opiniones no producen los resultados esperados, por lo que pierden la fe (Horner, Lekhi y Blaug, 2006, Coast y Passmone, 2008).

En cuanto a las limitaciones que pueden tener el gobierno para llevar a cabo la implementación de los métodos de participación, están relacionadas a su capacidad para llevar a cabo la deliberación pública, debido al incremento de tiempo que puede presentar en relación con un proceso de consulta normal, además del aumento de costos que puede tener, dependiendo del número de personas involucradas y el método de consulta utilizada. Con respecto a la capacidad operativa, se relaciona con la existencia del personal necesario y con capacidades y habilidades para llevar a cabo el proceso deliberativo, así como con la capacidad para interpretar y analizar la información que surja del diálogo y hacerla más accesible (Coast y Passmone, 2008.)

La participación ciudadana la podemos encontrar en dos formas, en grupos organizados y de manera individual, a la que podemos llamar universal. La participación con respecto a los grupos organizados es la más generalizada dentro del gobierno, inclusive dentro de los ordenamientos legales se establece su consulta para la toma de determinadas decisiones, por lo que se convierten en validadores de las decisiones gubernamentales.

En cuanto a la participación universal, el gobierno en sus diferentes niveles de gobierno ha desarrollado mecanismos para la participación ciudadana como las consultas públicas, plebiscito, referéndum, consejos ciudadanos, consejos participativos, estructuras de participación barrial o de colonias, etc., con la intención de garantizar la opinión de los ciudadanos y su incorporación en la toma de decisiones. Estos mecanismos de participación, forman parte de las reformas

impulsadas por la NGP, con las que se busca pasar de una democracia representativa a una democracia participativa.

Sin embargo, los esfuerzos han sido insuficientes para garantizar la inclusión de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales y, a poco más de cuarenta años de haberse introducido estos mecanismos de participación ciudadana, surgen críticas a la implementación de dichos mecanismos participativos, evidenciando problemas que son catalogados como efectos del régimen neoliberal de gobernanza (Martínez-Palacios, 2021).

El problema de la participación no es un problema nuevo, pues ha estado presente desde los orígenes de la democracia, donde se buscaba controlarla mediante el principio de distinción y exclusión, asegurando que solo unos pocos tuvieran la capacidad para influir en las decisiones de gobierno. Con la llegada del Estado Liberal, la incorporación de las decisiones se dio a través de la representación política; dividiendo la sociedad en dos esferas, una política y otra ciudadana.

La crisis política, obligó al gobierno a incorporar a la ciudadanía en las decisiones gubernamentales, de manera de legitimar sus decisiones. Sin embargo, la apertura total a la ciudadanía, problemas de control sobre las opiniones y su influencia en el gobierno, debido a que los acuerdos que son tomados por una mayoría de ciudadanos, se transforma en leyes y normas que la sociedad en general y el gobierno deben aceptar como principio de autorregulación (Ganuzá y Fernández, 2012); por lo que se hace necesario controlar la participación de los ciudadanos.

La democracia participativa unificó las dos esferas de la sociedad, mediante la asociación de los dos mecanismos de participación social: la electoral y la inclusión de grupos y asociaciones civiles a la toma de decisiones gubernamentales. Se trataba de complementar, articular, y regular de forma estable mediante mecanismos institucionales, la participación de los ciudadanos. La participación electoral buscaba establecer un mecanismo legítimo de acceso al poder; mientras que la segunda, debía constituirse como una vía para resolver los problemas de gobernabilidad que enfrentan los gobiernos democráticos (Navarro, 2000).

La instauración de la participación a través de mecanismos institucionales transformó la forma tradicional de participación, provocando un giro participativo en el que se buscaba organizar la arena pública y las dinámicas deliberativas de la sociedad, los cuales hasta entonces, dependían de la capacidad de los individuos de llegar a acuerdos y trasladarlos al debate público. En cambio, la participación se orientó a realizarse a través de grupos de representación de intereses y de presión, vinculados y regulados a través de la administración pública.

Los grupos de representación de intereses deben canalizar la demanda política y además hacerse cargo de la gestión de algunas políticas públicas y la provisión de ciertos servicios. Por su parte, el gobierno debe propiciar oportunidades de participación, facilitando la formación y actuación de los grupos, como su inclusión en los procesos de toma de decisiones (Navarro, 2000, p13).

El giro participativo, para Martínez-Palacios (2021), está relacionado con el sistema neoliberal que se caracteriza por la forma en que utiliza la acción pública. Busca la destrucción de las estructuras solidarias para dismantelar los procesos democratizadores y al mismo tiempo, comercializa la acción pública a través de la implementación de leyes, normas, etc., que organizan la acción pública y abren el camino a agentes empresariales para la toma de decisiones, impulsados desde las mismas estructuras gubernamentales, acentuando la toma de decisiones de arriba hacia abajo, en lugar de que las decisiones partan de acuerdos entre ciudadanos.

Navarro señala que las reformas introducidas produjeron que la participación se orientara al acceso de bienes y servicios y al acceso a los órganos de toma de decisiones y se enfocaran principalmente a nivel local; debido a que “la participación activa de los ciudadanos, directa o a través de asociaciones, aumenta en la misma medida en que disminuye el tamaño de la comunidad política” (Dahl y Tufte, 1973; Dahl, 1982 y Sartori (1988), leídos en Navarro, 2000, p.14), por lo que el gobierno municipal es el primero que identifica el ciudadano en mayor medida.

Sin embargo, la participación ciudadana a través de los mecanismos institucionales causó efectos en las dos formas de participación. En cuanto a la participación de los grupos organizados, produjo un sesgo participativo, que consistía en que los actores que trataban de influir en las decisiones gubernamentales debían movilizar

sus recursos, para formar coaliciones con otros actores tanto electorales (partidos) como corporativos, que tuvieran recursos suficientes para movilizar la participación. Las coaliciones entre estos actores se construía sobre la contingencia, de manera que pudieran alcanzar sus objetivos de manera conjunta (Navarro, 2000).

La oferta de participación suponía la distribución del poder o por lo menos, la posibilidad de poder influir en el gobierno. Por lo tanto el gobierno, o más bien el gobernante, debía tener en cuenta los recursos e intereses de los grupos organizados.

El hecho de que éste pretenda hacerlo al mismo tiempo que pretende ganar las elecciones crea un dilema acerca de qué actores de todos a los que puede ofrecer oportunidades de participación hará posible la consecución de ambos objetivos. Además, los partidos de la oposición también tratarán de canalizar la demanda para formar coaliciones político-cívicas, aprovechando al proceso de redistribución del poder que supone la oferta de oportunidades de participación para erosionar o arrebatarse la posición de gobierno a otros actores de la esfera electoral (Navarro, 2000, p.17).

La construcción de una coalición favorable y poderosa dependía por lo tanto, de que el gobierno conociera los recursos e intereses de las asociaciones locales, es decir, su coeficiente de influencia y confianza. La influencia se refiere a “la centralidad de los grupos en la trama corporativa”; mientras que la confianza se refiere a “los rasgos comunes de sus respectivos sistemas de creencias de los que se deriva su apoyo mutuo” (Navarro, 2000, p.18). En otras palabras, los grupos organizados son voces validadoras de las actividades del gobierno, pero cuya validez depende del gobierno en turno y de la afinidad que el grupo tenga con el gobernante en turno.

Para calcular el sesgo participativo, Navarro (2000) propone la siguiente fórmula¹⁹:

$$OP_{gi} = f (CI_{gi} \text{ } CC_{gi});$$

Donde:

OP_{gi} : oportunidades de participación del grupo i,
 CI_{gi} : coeficiente de influencia del grupo i,

¹⁹ La implementación de la fórmula de oferta de participación, revisar a Navarro, J. (2000). El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa. Pp. 23 - 28.

CCgi: coeficiente de confianza del grupo *i*.

Respecto a lo antes expresado, hay coincidencias con la idea de Navarro (2000) de que existen condicionantes para que los grupos organizados influyan en las decisiones gubernamentales, que tienen que ver con el reconocimiento público, el número de afiliados, el sector que representan, el tema que trabajan, etc., que en definitiva, influyen en la posibilidad que tiene para participar. Pero es necesario reconocer que dentro de los grupos organizados existen exclusiones que parten del objetivo o sector de la población que representan, como es el caso de las organizaciones ambientalistas, de capacidades diferentes, feministas, etc., que en definitiva evidencia la falta de control y falencias de las decisiones del gobierno; por lo que son usados solamente como validadores de las acciones que reclaman su participación.

Por otro lado, podemos observar también que existen grupos organizados donde sus líderes forman parte de estructuras políticas; esto se debe a que para desarrollar su labor los actores necesitan anclajes directos con la comunidad local, como la pertenencia a grupos de representación de intereses. De ahí que los miembros de la clase política local pertenezcan simultáneamente a uno o más grupos o asociaciones, lo que produce “una intrincada red de interacciones entre partidos y asociaciones locales y por tanto, un nivel de interdependencia más alto y extendido que en otros niveles de gobierno” (Navarro, 2000, p16).

En consecuencia, los grupos de interés con la finalidad de obtener oportunidades de participar en la política municipal tienden a reducirse; por lo que al disminuir su capacidad de representar los intereses de la ciudadanía se convierten en grupos pequeños e inestables, constituidos por una élite, que con el interés de obtener bienes públicos y numerosos recursos, corren con los costos de la movilización y organización de los ciudadanos, provocando que sean estructuralmente dependientes. Entonces su influencia surge de sus recursos en lugar de sus miembros y dependen de las alianzas y redes de apoyo que logren construir (Navarro, 2000), lo que pone en duda la legitimidad de sus decisiones.

En cuanto a la participación universal, Moore (1998) propone que la gestión política no se reduzca a influir a los actores que tienen posiciones de autoridad, sino que vaya más allá. El valor público busca que la población como colectivo participe en la resolución de los problemas y que los gestores públicos se preocupen de la organización del proceso deliberativo, para esto propone tres tipos de enfoques: la deliberación pública, aprendizaje y liderazgo social y marketing público y comunicación estratégica, este último será retomado en el apartado de la información.

La deliberación pública consiste en que los ciudadanos aborden los problemas que los afectan directamente y que lo hagan en un foro en el que pueden escuchar intereses contrapuestos, su objetivo es que los ciudadanos conozcan las propuestas de los otros, como un proceso de descubrimiento cívico de lo que constituye el valor público. El enfoque de aprendizaje y liderazgo social, al igual que la deliberación pública busca que un amplio sector de ciudadanos, se incorporen en la toma de decisiones. Sin embargo, la diferencia consiste en que admite tanto “la movilización de los ciudadanos para actuar en cuenta propia, como su organización para ofrecerles consejo con el fin de llegar a acuerdos colectivos” (Moore, 1998, p. 254).

En México, los mecanismos de participación que, de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal de los gobiernos estatales, buscan incluir a la ciudadanía de manera amplia están la consulta popular, audiencias pública, presupuesto participativo, organizaciones vecinales, iniciativa popular, consejos consultivos, cabildo abierto, observatorios ciudadanos, comisarios sociales, contraloría social, comités de control y vigilancia, revocación de mandato, plebiscito, referéndum. Las funciones que busca cumplir la incorporación de la ciudadanía en este sentido es: recoger las necesidades prioritarias de los ciudadanos, para incorporarlas en los planes de desarrollo; organizar y sintetizar las necesidades ciudadanas, para definir acciones concretas para atenderlas, mejora la toma de decisiones gubernamentales y la vigilancia por parte los ciudadanos de las acciones de gobierno.

Pero de todos los mecanismos participativos, de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal de los estados y los reglamentos de participación ciudadana de los gobiernos municipales, los que se presentan de forma más recurrente son: las organizaciones vecinales, los consejos consultivos y los comités de control y vigilancia, que pueden adoptar diferentes nombres. Además las asambleas ciudadanas, incorporadas como parte del proceso administrativo.

Las organizaciones vecinales, son estructuras reguladas, organizadas y vigiladas por los gobiernos municipales. Sirven de enlace entre el gobierno municipal y la ciudadanía, debido a que el presidente del comité asume el papel de gestor de las necesidades de los colonos frente el gobierno municipal y al mismo tiempo, se encarga de hacer llegar al ciudadano las acciones, programas, actividades, etc., que el gobierno municipal está impulsando. Su elección se realiza, posterior a la convocatoria emitida por el ayuntamiento, por voto directo de los avecindados.

Los consejos consultivos también son regulados por el gobierno municipal: el número de integrantes puede variar, pero regularmente es reducido en relación a número de habitantes del municipio. Su elección se realiza previa convocatoria emitida por el gobierno municipal y puede ser por voto directo, nombramiento, evaluación, etc. Su función va dirigida principalmente a participar en los procesos de planeación, aunque en algunos de los casos adquieren funciones de vigilancia sobre las acciones del gobierno o la obra pública.

Para el gobierno municipal, la formación de comités de control y vigilancia es de obligatoriedad cuando van a ejercer obra pública. Su función es vigilar o auditar a los constructores y la construcción, de manera que se lleve a cabo de acuerdo a las especificaciones y tiempos que establece el proyecto. Son electos a propuesta entre los beneficiarios de la obra pública. Su participación es indispensable porque funcionan como validadores de la obra pública y canal de denuncia de las posibles anomalías que se puede generar en esta.

Las asambleas ciudadanas (lleva a cabo en las colonias, barrios, localidades, etc.) permiten al gobierno municipal recoger las necesidades prioritarias de los

ciudadanos para incorporarlas al plan de desarrollo social y posteriormente, sirven para definir la obra pública.

Ganuza y Fernández (2012), analizaron las experiencias de presupuesto participativo de Porto Alegre y señalaron que presenta problemas de legitimidad en dos niveles: el primero se refiere a la inclusión y argumentación y; el segundo, a la definición del gasto público en forma de propuestas concretas. El problema de la definición del gasto, corresponde a las decisiones políticas, de manera que será abordado en el apartado correspondiente.

Respecto al problema de inclusión, Ganuza y Fernández (2012) señalan que se sitúa en el sujeto político en conjunto con la ciudadanía, es decir, la capacidad que tienen los mecanismos participativos para integrar a la mayor parte de los sectores de la sociedad, dando cabida a que todas las voces puedan ser incluidas y reflejadas en las decisiones, de modo que se puedan construir decisiones legítimas. Por lo que consideran que si lo que se busca es la participación de la ciudadanía en general para legitimar el proceso administrativo, es necesario habilitar espacios de deliberación universal que permitan la inclusión y pluralidad de la participación.

Por su parte Kapoor (2002) realiza una crítica al trabajo de Robert Chambers sobre la Evaluación Rural Participativa (ERP), cuyo proceso participativo busca que la gente local tome el control de su propio desarrollo, sin embargo señala, que la metodología presta insuficiente atención a los problemas de legitimidad y justicia en el desarrollo participativo. Considera que el enfoque privilegia el estatus quo, por lo que no tiene una postura crítica sobre las condiciones de desigualdad de la sociedad e ignora las relaciones desiguales del contexto social.

No se encuentra suficientemente teorizado y politizado, deja cuestionamientos sobre la inclusión, el papel de los facilitadores de ERP y el sombrío comportamiento personal de las élites o que a veces ignore cuestiones de legitimidad, justicia, poder y la política de género y la diferencia (Kapoor, 2002, p.3).

Kapoor (2012) reconoce el interés de Chambers de integrar a los grupos más vulnerables de la sociedad, sin embargo, señala que la formalización de los procesos a través de la asistencia a asambleas produce la exclusión de algunos

grupos de la población, por ejemplo las mujeres, a las que les requiere mayor tiempo y compromiso para participar, debido a la sobrecarga de actividades que tienen en comparación con los hombres. De manera que, participar implica que se alarguen más sus jornadas, agravando más las diferencias de género y que su ausencia, deslegitime los procesos deliberativos.

Habermas considera que “el éxito de la política deliberativa no depende de una ciudadanía que actúe colectivamente, sino de la institucionalización de los correspondientes procedimientos y condiciones de comunicación” (Kapoor, 2002, p.7) y aboga por procedimientos participativos que tengan cierto grado de informalidad, que permitan integrarse en la vida cotidiana de las personas, de modo que todos los grupos puedan participar en la construcción de las decisiones. Plantea que al formalizar demasiado los procesos deliberativos puede provocar una sobrecarga y perturbar la vida cotidiana de las personas.

Arnstein (1969) enfatiza la importancia de la comunicación en los procesos deliberativos y critica algunos instrumentos de participación relacionándolos con el Tokenismo; considera que no buscan la participación activa de los ciudadanos en la planificación o en la elaboración de proyectos urbanos, sino que las personas y/u organismos que poseen el poder, “eduquen” a los ciudadanos, convirtiéndose en una forma de engaño al ciudadano porque para que participen es necesario que dependan de comités. Bajo estas condiciones, la comunicación entre sociedad y gobierno puede tener interferencias causadas por los mediadores, que busquen encausar la participación de los ciudadanos de acuerdo a intereses particulares.

Para Habermas, el proceso deliberativo debe darse a través de “la situación ideal del habla” donde se realice un diálogo racional, no forzado entre participantes libres e iguales y donde la discusión es inclusiva, libre de coerción y abierta (Kapoor, 2002). La situación ideal del habla aboga por la inclusión de la opinión de todos los ciudadanos y, al mismo tiempo, busca la igualdad entre las diferentes voces sin distinción de situación económica, estatus social, formación, etc.; es decir, que todos los ciudadanos se sientan libres de discutir los problemas relevantes y que sus opiniones sean tomadas en cuenta.

Al mismo tiempo, busca que el diálogo esté libre de posiciones de poder entre los participantes, que no se sientan cohibidos para manifestar su opinión frente a los funcionarios públicos, coordinadores y los demás participantes, o que se valore más la opinión de un (o algunos) participantes por encima de los otros, imponiendo sobre los demás. Lo que busca es construir acuerdos legitimados a través del diálogo razonado.

Los procesos de participación ciudadana en los que no se garantice la inclusión de todas las voces ciudadanas con el mismo valor para la decisión, genera críticas y desaliento de los procesos deliberativos y pueden ser considerados como una cooptación de la sociedad civil, como un recurso para lograr que se ajuste a la agenda del gobierno, lo que produce dos efectos: el primero, que las consultas públicas sean utilizadas para legitimar las decisiones que ya se tomaron de manera anticipada; y segundo, sustituir el debate genuino por procedimientos que pueden ser manipulables (Horner, Lekhi y Blaug, 2006).

2.3.1 La comunicación

Para el proceso de autorización es un componente indispensable, porque articula las decisiones políticas y la participación ciudadana, mejorando los procesos comunicativos. La información tiene diversas funciones en el gobierno, pues puede ayudarlos a mejorar su organización, mejorar la comunicación entre el gobierno y la sociedad (para que el ciudadano conozca los objetivos que se plantea, las acciones que impulsa y los resultados de estas) y de la sociedad al gobierno (para que el ciudadano conozca los mecanismos de participación, la importancia de su participación, los alcances de ellas y los resultados que produjo), pero también, generar una imagen positiva del gobierno y rendir cuentas a los ciudadanos de forma pronta, clara y precisa. La información por lo tanto, se convierte en un componente estratégico para el gobierno cuando busca “impulsar determinadas” política y estrategias organizativas haciéndolas comprensibles y consiguiendo el apoyo y la colaboración de aquellos que deben trabajar conjuntamente para producir el resultado esperado (Moore, 1998, p. 257).

Dentro de las organizaciones públicas se pueden distinguir seis funciones que tiene la información, cuatro van de las organizaciones públicas a la ciudadanía, y dos de la ciudadanía a las organizaciones públicas. En las primeras cuatro podemos encontrar la organizativa, la explicativa (con respecto al funcionamiento, sobre sus actividades y la participación de la ciudadanía), la rendición de cuentas y la que permite producir información (en relación con la opinión pública). Las otras dos tienen la función de transmitir las necesidades de la sociedad al gobierno y, la última, de producir una evaluación de la sociedad sobre el gobierno.

Moore (1998) enfoca su atención en la comunicación estratégica pues considera que permite responder a las aspiraciones ciudadanas y conseguir los objetivos del gobierno. Por su parte Down (2001) advierte sobre los problemas que el conocimiento imperfecto puede generar para la toma de decisiones de los servidores públicos y la ciudadanía. Por lo tanto, la información en el gobierno, puede generar una comunicación estratégica o el conocimiento imperfecto. La primera, busca contribuir a mejorar el vínculo entre la sociedad y el gobierno; y la segunda, producen interferencias en la comunicación entre el gobierno y la sociedad y viceversa, produciendo sesgos en las decisiones gubernamentales. De esta manera, el empleo de una u otro tipo de información, producirá efectos diferentes para las actividades que realiza el gobierno, así como para su evaluación.

Moore asigna dos funciones a la comunicación estratégica, la primera tiene una mayor orientación al cliente, en la que las organizaciones buscan identificar los atributos de las actividades gubernamentales que los ciudadanos y los representantes políticos consideran relevantes, de manera que al “vender sus organizaciones a los superiores electos, los directivos públicos deberán primero descubrir lo que los supervisores valoran y esperan de la organización y solo después intentar reproducirlo” (1998, p.259).

En segundo lugar, la plantea como una forma de movilización social. Su perspectiva la orienta a generar una percepción positiva de los ciudadanos sobre el gobierno, con la intención de motivar y facilitar a los ciudadanos los medios para colaborar con la organización. Por lo tanto, el gobierno utiliza a los medios de comunicación

para generar esta percepción a manera de convencer al ciudadano del valor de sus acciones, generando un ánimo en el ciudadano en el que se sienta motivado y obligado a colaborar con él.

Facilitar al ciudadano los medios para colaborar con el gobierno implica que el gobierno busque mejorar la experiencia de los ciudadanos cuando recurre a los servicios que ofrece. Por lo tanto para Moore (1998), la comunicación estratégica contribuye a encontrar oportunidades de mejora para el gobierno, que va desde el capital humano capacitado, hasta que el gobierno mejore los procedimientos a través de los cuales acercan y facilitan la interacción con el ciudadano. Por otra parte, recurrir a la comunicación estratégica para producir movilización social es importante, porque la realización de las actividades del gobierno dependen directamente de la motivación del ciudadano, por lo que es necesario influir en ellos a través de imágenes positivas del gobierno (Moore, 1998).

Nadie pone en duda la importancia que tiene la comunicación estratégica para informar a la ciudadanía y a los servidores públicos que intervienen en el proceso de autorización; sin embargo, su propuesta profundiza la dinámica de arriba hacia abajo en cuanto a la construcción de las acciones gubernamentales, lo que se percibe contraria a la propuesta de valor público. El valor público llama a la coproducción entre sociedad y gobierno para priorizar en conjunto las acciones necesarias para la creación y distribución de los bienes y servicios públicos; por lo que esta última propuesta de Moore, permite que los funcionarios puedan recurrir a la manipulación como una “herramienta para eludir la rendición de cuentas y esconder los fracasos o incluso controlar las vidas privadas de los ciudadanos” (1998, p. 258), como él mismo lo señala.

Por lo tanto, la comunicación estratégica debe pugnar por convertirse en una herramienta que permita generar dinámicas de movilización social de arriba hacia abajo, pero también de abajo hacia arriba, como un proceso de retroalimentación del sistema, donde las entradas generen respuestas más efectivas de solución de los problemas sociales. De manera que las organizaciones no tendrán que averiguar los atributos de las acciones, los cuales deben generar posteriormente, pues a

través de los mecanismos de participación ciudadana se pueden identificar sus necesidades para generar dichas acciones.

Lograr que la ciudadanía participe es trabajo de la comunicación estratégica, de manera que las decisiones de priorización de las necesidades ciudadanas sean legítimas. De esta manera, los funcionarios no tendrán necesidad de *vender* o convencer a los servidores públicos de aprobar o asignar recursos a las acciones que buscan impulsar, puesto que a través de la ciudadanía construirán la legitimidad necesaria para que genere en automático, el valor de la acción. De esta manera, la decisión de los servidores públicos –de aprobar y asignar recursos-, se convertirá en la vía para que el ciudadano encuentre valor en el gobierno, debido a que logra alcanzar su objetivo de satisfacer las necesidades de la sociedad creando valor público.

Más aún, para la rendición de cuentas, la comunicación estratégica no solo se debe de concentrar en comunicar que las acciones cumplieron con el objetivo planteado, sino que vaya más allá, en transparentar las decisiones políticas dando cuenta de los procesos de clasificación y síntesis de las necesidades ciudadanas, como parte del proceso de comunicación entre el gobierno y la sociedad de las limitaciones que tiene el gobierno para abordar determinadas problemáticas.

Hay coincidencia en que la comunicación estratégica debe servir para mejorar las funciones del gobierno, principalmente para mejorar los procesos participativos ciudadanos, es decir, buscar mecanismos más inclusivos que permitan la incorporación de todos los sectores de la sociedad interesados o afectados por las problemáticas a tratar y donde la voz de los ciudadanos se incorpore en las decisiones gubernamentales, de modo que se construya una verdadera legitimidad.

En consecuencia, debe servir para aclarar las dudas de los ciudadanos sobre los mecanismos a través de los cuales puede participar con el gobierno, el objetivo que buscan alcanzar y su funcionamiento. De modo que los ciudadanos sean conscientes de la necesidad e importancia de su participación para tomar decisiones sobre las problemáticas que le afectan, de manera que se sienta incluido, necesario

y escuchado, al incorporar en las decisiones su opinión, indistintamente al sector de la población que pertenezca.

Finalmente, es necesario recurrir a los medios de comunicación para crear en los ciudadanos una imagen positiva del gobierno, que los motive a colaborar con él. Pero también es necesario poner atención a los excesos de la publicidad que buscan solamente la promoción y posicionamiento de los actores políticos. Comunicar al ciudadano de las acciones que el gobierno realiza, transparentar el gasto de los recursos públicos y comunicar el cumplimiento de sus objetivos permite que los ciudadanos construyan una imagen valorativa del gobierno, de manera que lo lleve a construir una evaluación sobre la capacidad del gobierno para crear valor público.

El riesgo de que el gobierno busquen a través de los medios de comunicación, crear una imagen positiva en el ciudadano de él, sin que produzcan elementos visibles de evaluación del valor que tienen sus acciones o el propio gobierno, puede orientar la comunicación hacia un control de la sociedad, como señala Moore (1998), y mantenerla en lo que Down (2001) denomina conocimiento imperfecto. El valor público busca que la ciudadanía se incorpore en las decisiones gubernamentales, pero que su participación sea informada, pues “la falta de información completa que fundamenta las decisiones es una condición tan básica de la vida humana que influye en la estructura de casi todas las instituciones sociales” (Down, 2001, p.98).

El conocimiento imperfecto es un problema de los gobiernos democráticos, que se produce en la compleja sociedad actual y que provoca una desconexión en el sistema, debido a la ineficiente filtración de las necesidades ciudadanas que genera entradas distorsionadas; pero además, si el procesamiento de las entradas se realiza con tendencias políticas, no es más que lógico pensar que las salidas no correspondan a las necesidades del ciudadano y que, por otra parte, en la retroalimentación se vayan acumulando añejos problemas que se complejiza su solución con el transcurso de los años. Por lo tanto, los problemas que provoca en conocimiento imperfecto en la relación entre sociedad y gobierno son:

- 1) Que los partidos [en el gobierno] no siempre saben exactamente lo que los ciudadanos desean;
- 2) Que los ciudadanos no siempre saben lo que el gobierno o su oposición ha hecho, está haciendo o debería estar haciendo para servicio a sus intereses y,
- 3) Que la información necesaria para superar la ignorancia de los partidos y de los ciudadanos es costosa; en otras palabras, que deben utilizarse recursos escasos para obtenerla y asimilarla (Down, 2001, p.98).

El conocimiento imperfecto tiene consecuencias negativas para la sociedad, provoca el desinterés de los ciudadanos de participar en la deliberación de los problemas de su comunidad, una escasa vigilancia de las acciones del gobierno que aunado a una limitada rendición de cuentas, facilitan los actos de corrupción de los servidores públicos. Además, genera que grupos de la sociedad menos favorecidos, queden excluidos de los servicios públicos y al no contar con recursos suficientes, tampoco puedan participar en la vida pública.

De manera que permite que las élites económicas tengan mayores posibilidades de influir en la toma de decisiones y adquirir mayor peso político, por lo que disminuye la posibilidad de los ciudadanos para participar en política y al mismo tiempo, de influir en las decisiones del gobierno, por lo tanto, los gobiernos ceden ante los grupos de presión (Down, 2001), generando inequidad y exclusión de los ciudadanos, deslegitimando las decisiones, lo que obstaculiza la creación de valor público y la valoración positiva del gobierno para la sociedad, al fomentar la insatisfacción del ciudadano.

Conclusiones del capítulo

Para los gobiernos, descubrir cuáles son los deseos ciudadanos es relevante para cumplir con su función. Los deseos ciudadanos son de dos tipos: colectivos e individuales y se enmarcan en los derechos que tienen los ciudadanos y en las obligaciones que el gobierno debe de cumplir, de manera que este queda limitado en sus funciones por aquellas que se establecen en la ley. Para atender los deseos ciudadanos, el sistema político divide las responsabilidades en los tres poderes y las distribuye por ámbitos de competencia, sin embargo, sus acciones quedan vinculadas entre sí.

Los deseos ciudadanos forman parte de un constante flujo de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno, pero también entre los diferentes poderes de gobierno y ámbitos de competencia, que se interrelacionan mediante un continuo sistema de demandas sociales (entradas) que el gobierno debe organizar, sintetizar y decidir (proceso), para dar respuesta a los problemas que presenta la ciudadanía (salida) y que genera otro nuevo grupo de demandas sociales (retroalimentación) que formarán el nuevo ciclo.

Para que el gobierno pueda producir valor público es necesario que sea consciente de las necesidades reales de los ciudadanos. La planeación social y urbana, pueden ser una herramienta que puede contribuir a conocer las necesidades de los ciudadanos, aunque para ellos no sean perceptible, es decir, el gobierno no solo debe atender las necesidades ciudadanas de agua, luz, drenaje, etc., que son más fácilmente percibidas por el ciudadano como carencia, sino que tiene que tener la capacidad y visión, para encontrar aquellas carencias que el ciudadano tiene aunque no sean percibidas por él.

La gestión política que se lleva a cabo en el proceso de autorización, permite a los ciudadanos hacer saber a los funcionarios públicos sus necesidades, sin embargo, los cortos periodos de gobierno y la necesidad de emprender acciones de manera inmediata que permitan generar una percepción positiva en los ciudadanos, genera que el proceso se desvíe de su objetivo y se produzcan sesgos en la recolección de las necesidades ciudadanas, que tiene implicaciones en eficacia que pudieran tener para resolver las problemáticas de los ciudadanos y a su vez, en la satisfacción de ellos.

Los cortos periodos administrativos, aceleran los proceso para la participación ciudadana, por lo tanto, no permite profundizar en la reflexión de los ciudadanos sobre los problemas de su comunidad, al mismo tiempo, la premura que tienen los funcionarios públicos por cumplir con los requerimientos administrativos, provoca que los procesos participativos solo se lleven a cabo como un procedimiento y que sin reparar en las consecuencias, no interese el conocer las necesidades reales de los ciudadanos, sino de cumplir con el requisito.

Por otro lado, la falta de conocimiento de los problemas reales de los ciudadanos, abre la puerta a los funcionarios políticos, para que determinen las acciones gubernamentales con base a un criterio electoral, en lugar de enfocar sus acciones a la atención de las necesidades de los ciudadanos. Enfocar las acciones a las zonas de mayor importancia electoral, entonces cobra el mayor interés para los gobernantes y es ahí donde se ven enfocadas sus acciones, debido a que pueden generar mayor percepción positiva en los ciudadanos, que finalmente se transformaran en votos.

De esta manera, la gestión política que se lleva a cabo en las decisiones políticas, se deforma por la necesidad de proyectar a los servidores públicos como opciones competitivas en el siguiente proceso electoral. Por lo tanto, la función gubernamental se transforma en un medio de ascenso o construcción de una carrera política y la atención a las necesidades ciudadanas es el resultado de la necesidad del funcionario de atraer a un mayor número de simpatizantes para su próxima elección y convertirse en una opción viable para su partido, como candidato en la siguiente elección.

De esta manera, comunicar a los ciudadanos sobre los avances o problemas que enfrenta el gobierno para atender sus necesidades, no es tan relevante, porque el propósito principal se convierte en la promoción de la imagen del gobernante, la rendición de cuentas, en una exaltación de los atributos que tiene para lograr su objetivos, lo que interesa en el proceso comunicativo, es que los ciudadanos se sientan atraídos a la imagen del gobernante o los funcionarios públicos, para que estén dispuestos para la movilización electoral.

Por tanto, los mecanismos destinados a para la participación de los ciudadanos son capturados, de manera que sea a través de ellos que puedan extenderse las redes de apoyo político y de movilización electoral. De la misma manera, algunos grupos organizados de la sociedad, son autorizados para para orientar la opinión pública, de manera que tanto los procesos participativos, como las decisiones políticas, producen sesgos que inhiben la creación de valor público.

Dentro de este proceso, los problemas de los de los ciudadanos se vuelven más complejos para atender, por tanto, se van acumulando y profundizando, hasta convertirse en una urgencia su atención. Por otro lado el gobierno, al enfrentarse a problemas cada vez más complejos, cuya atención requiere largos periodos y mayores recursos para su atención, los deja de lado y se van heredando de administración en administración.

Bajo estas circunstancias, la creación de valor público se dificulta, por lo tanto, el ciudadano que no es del todo consciente de la articulación de los procesos políticos y administrativos, así como la escases de recursos del gobiernos, solo reconoce la ineficacia e ineficiencia de las organizaciones gubernamentales para atender sus necesidades y bajo su insatisfacción, desvaloriza la función del gobierno, que se muestra finalmente, en el desaliento democrático.

3 Metodología

El agotamiento del Estado de bienestar trajo consigo unas series de transformaciones sociales, políticas y administrativas, que a años de distancia empiezan a dar muestras de un cambio en el comportamiento de la sociedad. La baja participación de los ciudadanos en los procesos electorales aunado a la desconfianza institucional que ha provocado los frecuentes casos de corrupción en el gobierno y junto con la inequitativa distribución de la riqueza, han dejado en claro la insatisfacción del ciudadano sobre sus gobiernos, quien no ve cumplidas las promesas de la democracia.

El desencanto de la democracia ha provocado una crisis de representación que se ha identificado en Latinoamérica desde el 2010, manifestando la existencia de un problema profundo, articulado a la desaprobación del gobierno y al déficit democrático. Como consecuencia de esto, se identifica un cambio en la sociedad en conjunto, de la asimilación del significado que tienen para ellos sus instituciones, generando una fisura con el sistema de reglas y normas que han sido institucionalizadas.

Las Ciencias Sociales analizan los problemas sociales, pero ante la dificultad que representa estudiar al ser humano, la investigación científica debe garantizar la veracidad de los resultados. Mediante el positivismo se sentaron las bases epistemológicas de la investigación cuantitativa utilizadas principalmente en las Ciencias Naturales (Ñaupas, et Al, 2018, p.79); sin embargo, esta metodología resultaba limitada cuando se trataba de comprender los problemas sociales.

De ahí que Husserl se opusiera al positivismo y propusiera el enfoque fenomenológico, en el que se asume la complejidad del mundo real para su estudio, de manera que este paradigma pretende comprender la naturaleza de las cosas, la esencia y la veracidad de los fenómenos, por lo que considera que “la realidad social es infinita, construida por los propios sujetos, por lo tanto, no puede tener leyes universales que la definan” (Pérez y Moreno, 2019, p. 89).

El enfoque fenomenológico asume que los individuos tienen una experiencia de las cosas y es bajo esta experiencia que les da significado, de esta manera, el enfoque conduce a encontrar la relación entre la objetividad y subjetividad (Fuster, 2019). Al mismo tiempo, el investigador es parte de la investigación, pues sin su participación activa, los datos no existirían; por lo tanto, realiza su trabajo en el propio terreno que rodea los asuntos observados o en espacios que no condicionen la observación (Arroyo, 2006).

Para las investigaciones con enfoque fenomenológico, el método cualitativo lo acompaña, porque buscan interpretar los hechos, por este motivo “propone como alternativas de análisis las categorías de sujeto, subjetividad y significación. Lo que interesa desarrollar es aquello que en las percepciones, sentimientos y acciones de los actores aparece como permanente y significativo” (Sandoval año en Pérez y Moreno, 2019, p.90). La recolección de datos tiene por objeto recuperar la información relevante y detallada de los eventos, situaciones, percepciones y experiencias de los individuos; entre las técnicas e instrumentos para la recolección de datos están la observación, la entrevista a profundidad, el grupo focal y el análisis de documentos (Pérez y Moreno, 2019).

Finalmente, una de las características que debe cumplir el enfoque metodológico cualitativo es explicar las causas y efecto de las relaciones, por lo que debe sumirse un papel ético. En este sentido el reporte de la investigación, enfrentó a la autora a un problema ético, relacionado con el cuidado y protección de los entrevistados, pues al iniciar con la redacción se identificaron comentarios que pudieran afectar su actividad política.

Aunque los entrevistados autorizaron la entrevista y la utilización de la información y el nombre para la redacción del informe, quedando asentadas estas autorizaciones en las grabaciones, se tomó la decisión de proteger las fuentes, pues la apertura con la que fueron abordados los temas y la información obtenida, para algunos de ellos en momentos de la entrevista mostraron incomodidad para responder, situación que claramente es un indicativo para el cuidado de la

información en la redacción, de manera que no pudiera ocasionar problemas a los entrevistados.

Por esta razón, no solo se omitieron los nombres, sino que también se omiten en algunos párrafos, datos que pudieran permitir su identificación. Esta acción no solo busca proteger la identidad de los entrevistados, sino dar muestras que la investigación basada en los temas complejos de la actividad política, no será usada para la exhibición pública o de sus acciones y decisiones, de manera que en investigaciones futuras, los entrevistados tengan mayor apertura para abordar estos temas de manera abierta, sin temor alguno.

En suma, esta es una investigación fenomenológica de nivel explicativo con enfoque metodológico cualitativo. La población de estudio es el municipio de Tepic, Nayarit; la unidad de análisis la Aprobación; las unidades de observación: los Regidores y ciudadanos; la técnica de recolección de datos, fue la entrevista a profundidad y revisión documental.

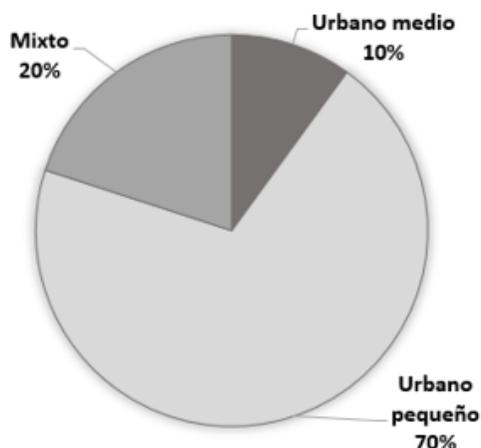
Este capítulo está integrado por cinco apartados en los que se presenta las definiciones sobre la población y las muestras -tomando el criterio electoral como base para su definición-, y los criterios de selección utilizados en cada una. Es necesario señalar que por protección de los Informantes, no se presenta la muestra final. En el apartado cuatro se da cuenta de los instrumentos utilizados para la recolección de datos y materiales utilizados para el análisis de la información. En el quinto apartado, se realiza un resumen del procedimiento de la investigación.

3.1 Población

El estado de Nayarit, de acuerdo a datos del INEGI (2020), cuenta con una población de 1, 235,456 habitantes, que representan 1% del total del país; esta se distribuye 72% en zonas urbanas y 28% en zonas rurales. Su territorio representa

1.4% del territorio nacional; se conforma por 20 municipios, de los cuales, 10% son Urbano medio, 70% Urbano pequeño y 20% Mixto²⁰ (v Gráfica 1).

Gráfica 1. Tipo de municipios de Nayarit



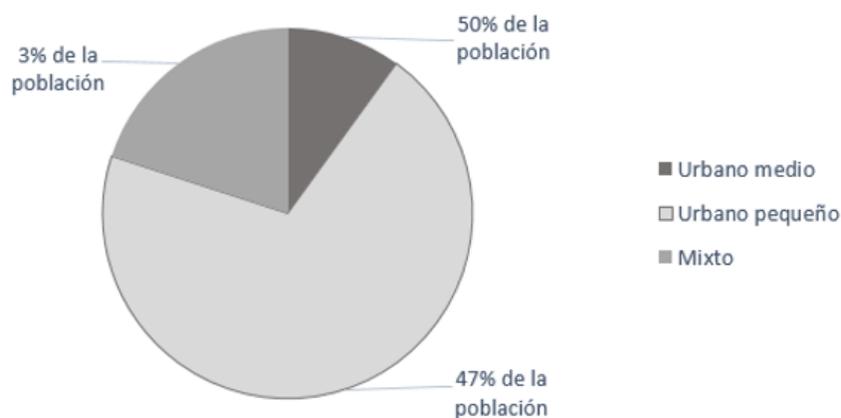
Fuente: elaboración propia. Información: INEGI (2020a).

https://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/nay/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=18

En cuanto a la distribución de la población de acuerdo al tipo de municipios, 50% de población del estado se concentra en los municipios Urbano medio (Tepic y Bahía de Banderas) y de este porcentaje, 34% se concentran en la capital del Estado, Tepic. Respecto a los municipios Urbanos pequeños (Compostela, Xalisco, San Blas, Tecuala, Tuxpan, Ixtlán del Río, Ahuacatlán, Santiago Ixcuintla, Acaponeta, Rosamorada, Santa María del Oro, Jala, Ruiz y Del Nayar), concentran 47% de la población, siendo los más numerosos en el estado y finalmente, los municipios Mixtos (La Yesca, Huajicori, Amatlán de Cañas y San Pedro Lagunillas), concentran 3% de la población (Gráfica 2).

²⁰ Esta tipología corresponde a la propuesta de Unikel (1978). De acuerdo a esta clasificación, los municipios Urbano medio tienen una población entre 100 mil y 499 999 habitantes; los Urbanos pequeños, tienen una población de entre 15 mil y 99 999 habitantes; los Rurales, se componen de Mixtos tienen una población entre 2 500 y 14 999 habitantes y los Rurales que tienen una población que no rebasa los 2 500 habitantes (Cejudó y Zabaleta, 2009).

Gráfica 2. Población por tipo de municipio



Fuente: Elaboración propia. Información: INEGI (2020a).
https://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/nay/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=18

De acuerdo a los datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2020), la marginación que presenta cada municipio, con respecto a su tipo²¹, los Urbano medio tienen una marginación muy baja; los municipios Urbano pequeños se distribuyen de la siguiente manera, 56% tienen una marginación muy baja (Compostela, Xalisco, San Blas, Tecuala, Ixtlán del Río y Ahuacatlán); 20% tienen marginación baja (Santiago Ixcuintla, Acaponeta, Rosamorada, Santa María del Oro y Jala); 5% tienen marginación media (Ruiz) y 3% marginación muy alta (Del Nayar). En cuanto a los municipios de tipo Mixto, 2% tienen marginación muy baja (Amatlán de Cañas y San Pedro Lagunillas) y 2% tienen marginación muy alta (La Yesca y Huajicori) (Gráfica 3).

²¹ Los porcentajes están en función de la población total, no sobre el total de la población de cada tipo de municipio.

Gráfica 3. Tipos de municipios y grados de marginación

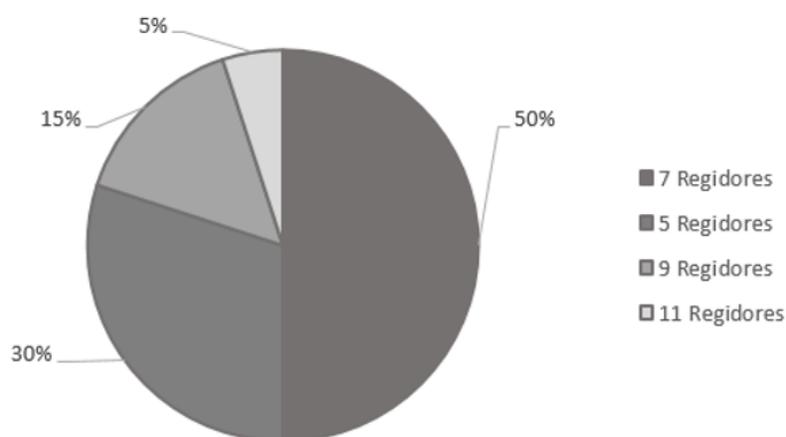


Fuente: Elaboración propia. Información CONAPO (2020).
<https://www.datos.gob.mx/busca/dataset/indice-de-marginacion-carencias-poblacionales-por-localidad-municipio-y-entidad>

Con respecto a la geografía electoral, en el 50% de los municipios, el cabildo se integra por 7 (Xalisco, San Blas, Tecuala, Tuxpan, Ixtlán del Río, Acaponeta, Rosamorada, Santa María del Oro, Ruiz y Del Nayar); 30% por 5 Regidores (Ahuacatlán, Jala, La Yesca, Huajicori, Amatlán de Cañas, San Pedro Lagunillas); 15% por 9 Regidores (Bahía de Banderas, Compostela y Santiago Ixcuintla) y 5% por 11 Regidores (Tepic) (Gráfica 4).

Como se puede apreciar, Tepic es de los municipios que concentra mayor población y esta condición hace que cuente con el mayor número de Regidores, por lo que electoralmente tiene mayor relevancia que el resto de los municipios del estado. Para el proceso electoral de 2017, Tepic contaba con un listado nominal de 281,929 votantes, los cuales se encuentran distribuidos en sus 11 de marcaciones que se integran en 9 demarcaciones en zonas urbanas (1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10), 1 mixta (2) y 1 rural (11), por lo que pudieran existir diferentes problemáticas urbanas a discutirse en el cabildo. De ahí se desprende que la presente investigación se desarrolle en el municipio de Tepic.

Gráfica 4. Número de Regidores por municipio



Fuente: elaboración propia. Información: IEEN (2017a).
<https://ieenayarit.org/PDF/elecciones/2017/Reg17.pdf>

3.2 Periodo

El periodo en que se realiza el estudio se ubica en el gobierno electo del 2017-2021, puesto que es el periodo administrativo más reciente, por lo que se considera que el ciudadano contará con mayores elementos para reflexionar sobre el ejercicio del gobierno municipal. Además, este periodo cuenta con las siguientes características que le agregan mayor importancia:

- Es el único periodo de cuatro años
- Dentro del grupo de Regidores se encuentra el primer Regidor electo

3.3 Muestra

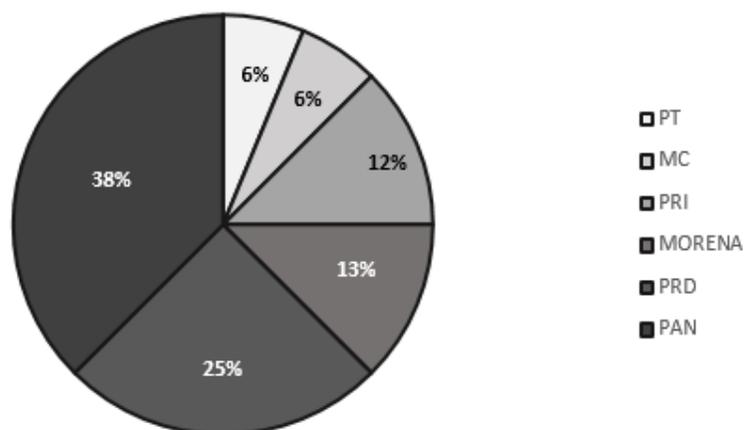
En cuanto a la muestra, hay que señalar que al observarse la relación ciudadanos-Regidores, fue necesario tomar dos muestras por grupo; de ahí que se presenten los criterios para la selección de Regidores y ciudadanos y además, se seleccionaron dos funcionarios públicos para el ajuste de entrevistas.

Muestra de Regidores

En el 2017 participaron en alianza Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Partido de la Revolución Socialista (PRS), ganando el total de las once demarcaciones por mayoría. Los

partidos Partido Revolucionario Institucional (PRI), Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano (MC), Nueva Alianza (NA) y Encuentro Social (ES), participaron de manera individual y se distribuyeron los cinco escaños correspondientes al principio de representación proporcional (RP), entre los partidos de MC, PRI y MORENA, quedando integrado el cabildo de la siguiente manera: el PT (1 escaño), 6% del total del cabildo; MC (1 escaño), 6%; PRI (2 escaños), 12%; MORENA (2 escaños), 13%); PRD (4 escaños), 25% y PAN (6 escaños), 38% (Gráfica 5).

Gráfica 5. Composición del cabildo de Tepic



Fuente: elaboración propia, con información del IEEN (2017a).

<https://ieenayarit.org/PDF/2017/CandidatosElectos17.pdf>

En cuanto a la votación por demarcaciones quedó de acuerdo con la Tabla 3, donde se observa que las demarcaciones de mayor votación son la 7, 4 y 9, que corresponden a los partidos PRD, PT y PAN, respectivamente; mientras las de menor votación 2, 11 y 10, que corresponde a los partidos PRD y PAN, respectivamente.

Tabla 3. *Votaciones por demarcaciones*

DEMARCACIÓN	PARTIDO	VOTACIÓN
7	PRD	8392
4	PT	6798
9	PAN	5990
5	PAN	5492
3	PRD	5491
8	PAN	5124
6	PAN	4872
1	PRD	4399
2	PRD	3742
11	PAN	3439
10	PAN	3148

Fuente: elaboración propia. Información IEEN (2017a).
<https://ieenayarit.org/PDF/elecciones/2017/Reg17.pdf>

Es de notar que las tres demarcaciones de mayor votación se encuentran en zonas urbanas, mientras las de más baja votación (demarcación 11 y 10), la primera pertenece a la zona rural y la segunda es una zona mixta. En cuanto a los Regidores por el principio de representación proporcional, quedaron de la siguiente manera: PRI, 2 Regidores; MORENA, 2 Regidores y; MC, 1 Regidor.

Para la selección de los Regidores se tomaron los siguientes criterios:

1. Regidores del municipio de Tepic
2. Del periodo 2017-2021
3. Reelecto
4. Afiliación partidista
5. Votación (Máx. /Mín.)
6. Principios de representación (MR/RP)
7. Género (F/M)
8. Tipo de zona (Urbana/Rural).

Muestra de funcionarios públicos

En cuanto a los criterios de selección para los funcionarios públicos, se tomaron los siguientes:

1. Experiencia en la administración pública
2. Haber trabajado en gobierno municipal
3. Haber ocupado cargos en Obras Públicas, Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) o en el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN).
4. Género

Se seleccionaron dos funcionarios, 1 hombre y 1 mujer, que cumplieran con los requisitos establecidos.

Muestra de los ciudadanos

Con respecto a la participación ciudadana, las entrevistas realizadas a los Regidores permitieron acotar la participación ciudadana a los órganos auxiliares del ayuntamiento; que de acuerdo con la Ley Municipal del Estado de Nayarit son: a) La Comisión Municipal de Derechos Humanos; b) Los Consejos de Participación Ciudadana; c) El Cronista Municipal y d) Los Comités de Acción Ciudadana (CAC) (Cap. I, Art. 94); pero es este último al que los Regidores se refieren como sus principales vínculos para realizar la función de representación en cada una de sus demarcaciones, ya que para el ayuntamiento son estos organismos los que tienen la función de ser la única instancia de coordinación entre el ayuntamiento y los pueblos de sus demarcaciones (Cap. IV; Art. 106; Fracción VI).

De igual forma, agrupaciones de ciudadanos, representantes de ciudadanos, las organizaciones sociales, políticas, culturales e institucionales son consideradas como organismos auxiliares para el ayuntamiento (Cap. IV; Art. 105); de aquí resaltan dentro de las entrevistas los Comisariados Ejidales –al igual que los CAC-, como vínculos de los Regidores para tener contacto con la ciudadanía. Así mismo, aparecen dos organizaciones que influyen o colaboran con el ayuntamiento al participar en el análisis y propuestas sobre los estudios, planes y programas de

desarrollo urbano y ordenamiento territorial y de desarrollo rural (Cap. IV; Art. 106, Fracción. V, inciso e), las cuales son:

- 1) Las organizaciones promotoras de la vivienda social progresiva
- 2) El Colegio de Arquitectos e Ingenieros

En cuanto a los CAC's, en las entrevistas refieren que tanto la elección de estos organismos, como el apoyo que los Regidores o los funcionarios municipales dan a estos organismos, está marcado por intereses político electorales. De tal manera que para la selección de los casos que pudieran dar cuenta sobre los posibles problemas que pueden tener al vincularse con su Regidor, se tomó como base el criterio electoral; de ahí que se revisaran las 11 demarcaciones que corresponden al municipio de Tepic para identificar el comportamiento electoral que han tenido en el periodo contemplado del 2008 al 2017. Lo que se encontró fue:

- 1) Las demarcaciones 7, 4, 9, 5, 8, 1, 10 y 11 presentan mayor estabilidad electoral; siendo la demarcación 9, la que presenta más constancia en la votación que emite en las 4 elecciones observadas, además de encontrarse en el tercer lugar de las demarcaciones con mayor votación.
- 2) Se aprecian tres demarcaciones con mayores fluctuaciones de la votación en las 4 elecciones revisadas: 2, 3 y 6. De estas demarcaciones llama la atención la demarcación 2 que presenta una votación descendente que va de ocupar el primer lugar en las demarcaciones con mayor votación, hasta llegar a noveno. La demarcación 6, presenta un comportamiento inverso, al ubicarse en la décima posición en la primera elección, hasta llegar a ocupar el séptimo lugar (Tabla 4).

Tabla 4. Comportamiento electoral de las demarcaciones de Tepic

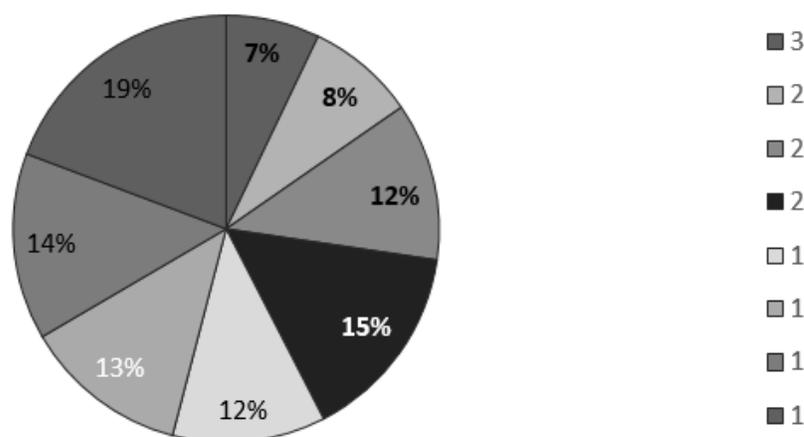
DEMARACIONES DE MAYOR A MENOR VOTACION	ELECCIÓN DE MUNICIPALES				DEMARACIONES CON MAYOR ESTABILIDAD ELECTORAL	DEMARACIONES CON MENOR ESTABILIDAD ELECTORAL
	2008	2011	2014	2017		
	DEMARACIONES					
1	2	4	7	7	7	2
2	4	7	9	4	4	
3	9	9	4	9	9	
4	8	2	3	5		3
5	5	8	5	3	5	
6	3	5	8	8	8	
7	7	3	2	6		6
8	1	1	6	1	1	
9	11	6	10	2		
10	6	10	1	11		
11	10	11	11	10	10/11	

Fuente: elaboración propia con información del IEEN: <https://ieenayarit.org/elecciones>

De ahí que se seleccionen los casos de las demarcaciones 9, 2 y 6 para una revisión con mayor profundidad, en cuanto a la relevancia electoral que tiene las colonias que conforman cada una de las demarcaciones, de manera que se pueda utilizar este criterio para identificar las colonias de mayor interés para enfocar la atención de los Regidores electos para el periodo 2017-2021:

- 1) La demarcación 9 está conformada por 13 colonias; de las cuales 3 (Jardines de la Cruz, Electricistas y Moctezuma) aportaron 7% de los votos en la demarcación; 2 (FOVISSSTE 2° Etapa y Obrera) aportaron 8%; 2 (Cuauhtémoc y Lindavista) aportaron 12%; 2 (Peñitas y Versailles) aportaron 15%. De ahí la colonia el Tecolote aportó 12%; FOVISSSTE 13%; Morelos 14% y San Juan 19%. De esta última colonia, es necesario acotar que confluyen a votar a las casillas ubicadas en ella otras colonias que se encuentran a su alrededor de menor población, por lo que se descarta por este motivo contemplarla como una colonia de mayor relevancia electoral y, por lo tanto, se toma a la colonia Morelos como tal (Gráfica 6).

Gráfica 6. Aportación de votos por colonia en la demarcación 9



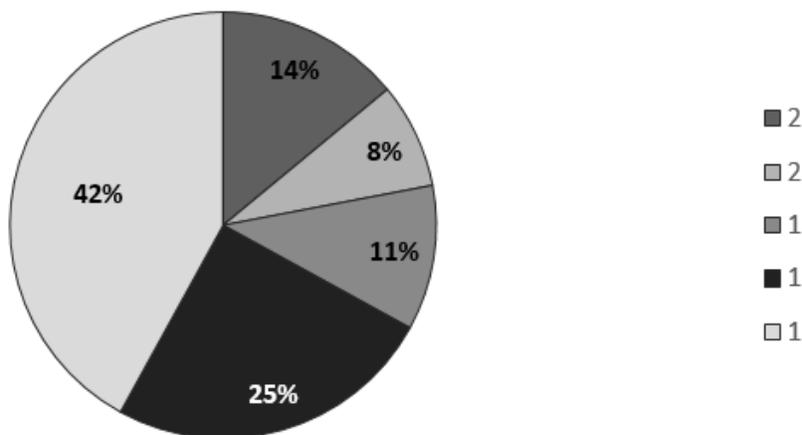
Fuente: Elaboración propia. Información del IEEN (2017a).
<https://ieenayarit.org/PDF/elecciones/2017/Reg17.pdf>

- 2) La demarcación 2 se compone de 8 colonias, de las cuales 2 (Indeco y Ojo de Agua) aportan 14% de la votación; 2 (Santa Fe y Santa Cecilia) 8%; la colonia Faisán aporta 11%; Santa Teresita aporta 25% y H. Casas aporta 42%. De ahí que sea esta última de mayor relevancia electoral (Gráfica 7).

- 3) Respecto a la demarcación 6, se compone de 3 colonias; de las cuales, la colonia Comerciantes aporta 10% de la votación; la Gobernadores 21% y 2 de Agosto 69%, siendo la colonia de mayor relevancia electoral para la demarcación.

Para seleccionar a los Comités Ejidales, se utilizó también el criterio electoral. Las demarcaciones 10 y 11 pertenecen a zonas rurales y están formadas por localidades, pero solo la demarcación 11 es exclusivamente rural. Se eligió la demarcación 11 y se revisó la votación por localidades para determinar su relevancia electoral, obteniendo lo siguiente:

Gráfica 7. Aportación de votos por colonia en la demarcación 2



Fuente: Elaboración propia. Información del IEEN (2017a).
<https://ieenayarit.org/PDF/elecciones/2017/Reg17.pdf>

La demarcación 11 está conformada por 24 localidades, de las cuales 13 (El Espino, La Esperanza, El Limón, La Herradura, Jumatán, Benito Juárez, El Rincón, Las Delicias, La Barranca Blanca, La Escondida, Salazares, 5 de Mayo y Trapichillo), aportan 20% de la votación para esa demarcación; 7 (La Yerba, V. Carranza, Jesús María Corte, San Andrés, El Aguacate, Mesa de Picachos) aportan 33% de la votación; 2 (Lo de Lamedo y El Jicote) aportan 19% y 2 (Bellavista y Atonalisco) aportan 28%. De ahí que sean estas últimas localidades las que tienen mayor relevancia electoral (Gráfica 8).

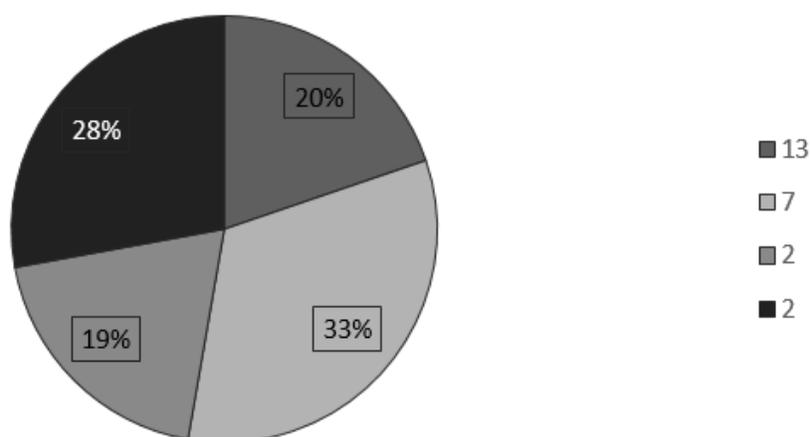
En cuanto a las organizaciones que pudieran colaborar con el ayuntamiento, se identificaron los siguientes mediante el Directorio de Organismos de la Sociedad Civil Nayarit registrado en la Cámara de Diputados:

a) El Colegio de Arquitectos e Ingenieros

- Asociación de Ingenieros Civiles Egresados del Instituto Tecnológico de Tepic.
- Sociedad Mexicana de Ingenieros, S. C.
- Colegio de Arquitectos del Estado de Nayarit.
- Asociación General de Egresados de la Universidad Autónoma de Nayarit, A.C. (AGEUAN).

- Asociación Nayarita de Consultores, A.C.
- b) Organizaciones promotoras de la vivienda social progresiva:
- Unión Popular Independiente de Nayarit (UPIN)
 - Colonias Populares
 - Teocalli de Aztlán
 - Antorcha Campesina Nayarit.

Gráfica 8. Aportación de votos por localidades en la demarcación 11



Fuente: Elaboración propia. Información del IEEN (2017a).
<https://ieenayarit.org/PDF/elecciones/2017/Reg17.pdf>

Instrumento y análisis de la información

Como instrumento de recolección de datos se presentan los siguientes:

- 1) Revisión documental en libros, artículos, periódicos y documentos oficiales.
- 2) Entrevistas a profundidad:
 - a) Semi-estructurada, entendida como una guía no formal y rígida que permite que el entrevistador pueda introducir algunas preguntas para esclarecer vacíos en la información (Ñaupas, et. al., 2013, p. 295)
 - b) No estructuradas, entendidas como una entrevista abierta o libre, en el sentido de que el entrevistador tiene libertad para hacer preguntas, pero

basándose en una guía general de contenido, aunque no específica (Ñaupas, et. al., 2013, p.296).

Análisis de la información

En el análisis de la información no se utilizaron programas de análisis especializados, se trabajó en Word para la transcripción y desagregación de los comentarios de las entrevistas y en Excel, para la transcripción desagregada de la información.

Procedimiento

El desarrollo metodológico de la presente investigación, presentó diversos desafíos, el primero de ellos se encontró en la revisión de la Teoría de Valor Público, puesto que fue necesario adaptar las observaciones al sistema político mexicano, reorganizando el contenido. En segundo lugar, la teoría aborda el problema de los gobiernos en general y no propiamente del nivel municipal, sin embargo, al tomar como punto de referencia los efectos que produjeron las reformas introducidas por la NGP que fueron extendidas ampliamente en el sistema de gobierno, permite su adaptación a los tres niveles de gobierno.

De forma general, dentro de la revisión de la Teoría de Valor Público, se destacan los siguientes conceptos que guiaron la investigación:

La Autorización, en cuanto a que es dentro del proceso de autorización donde se da la articulación entre los ciudadanos y los representantes (Regidores).

Como componentes de la Autorización se identifica:

- a) Las decisiones políticas;
- b) La participación ciudadana
- c) La Información

Es la obtención de estos conceptos que permite construir en un primer momento una primera matriz (Tabla 5), que se modificaría en el transcurso de la investigación.

Tabla 5. Conceptos de la Teoría de Valor Público

CONCEPTO	DIMENSIÓN	COMPONENTE
Autorización	Decisiones políticas	Regidores
		Cabildo
	Participación ciudadana	Universal
		Organizada
	Información	Comunicación estratégica
		Conocimiento imperfecto

Fuente: Teoría de Valor Público (Moore, 1998; Horner, Lekhi y Blaug, 2006).

El tercer problema que se presentó fue la implementación empírica, pues al ser las unidades de observación los Regidores y los ciudadanos, habría que caracterizar a los ciudadanos. Por otro lado, los temas que pueden ser abordados para obtener información sobre la toma de decisiones gubernamentales y los procesos deliberativos ciudadanos, pueden ser muy amplios, fue necesario reducir en la medida de lo posible los temas a plantear.

Debido a esto, se decidió entrevistar a un actor político con experiencia en la gestión pública y social; es necesario dejar en claro que la selección fue discrecional y por afinidad, debido a que al ser temas complejos, a los que los actores políticos no están acostumbrados a abordar de manera abierta y que llegan a generar posturas políticas y discursos por respuesta, al tratar de ser congruentes con su imagen política; se buscó que el entrevistado tuviera la confianza y apertura, sin poses ni discursos políticos, de manera que pudiera reflexionar en total confianza.

En un primer momento esta entrevista no se consideraba como parte de la metodología, sin embargo, los resultados –aunque no fueron los esperados–, permitieron diseñar una estrategia para las posteriores entrevistas, que permitieron centrar la conversación en los temas relevantes para la investigación y evitar que se desviarán hacia temas que no fueran de nuestro interés, de manera que al inicio de la entrevista, se comenzó por señalar lo siguiente al entrevistado:

1. No abordar dentro de la conversación el problema de la desigualdad que genera la democracia, debido a que es permanente en el sistema.
2. No abordar dentro de la conversación la escasez de recursos, pues es conocido que los recursos de los gobiernos son escasos para responder a las necesidades de la sociedad.
3. La entrevista se debe abordar desde el trabajo del Regidor y su relación con la sociedad, como trasmisor de sus necesidades a los órganos de gobierno.

Para la investigación cualitativa existen diversas técnicas e instrumentos de recolección de datos, pero después de la primera entrevista, se pudo identificar lo complejo que resultaba el control de la conversación. Aunque al principio se consideró la posibilidad de realizar grupos focales, principalmente con los ciudadanos, finalmente se decidió realizar entrevistas, pues esto permitía tener más control de la conversación, y que los entrevistados sintieran mayor confianza al expresar sus reflexiones.

Posterior a estas decisiones, se realizaron primero las entrevistas a los Regidores, debido a que la muestra podía definirse de forma más concreta. Es preciso aclarar las dudas que pueden surgir en cuanto al interés de los actores políticos a analizar estos problemas, pues puede significar contraponer su posición ideológica o su práctica política, debido a que los temas abordados requieren dejar de lado el discurso político para centrarse en la realidad de la práctica política, de manera que las opiniones pueden afectar sus intereses. Sin embargo, lo que se pudo observar, fue la apertura e interés de los actores políticos de reflexionar en torno a estos temas.

En la primera revisión teórica no contemplaba algunos temas relevantes para la investigación que surgieron mediante las entrevistas, como fueron la integración de la burocracia municipal, el cabildeo de los Regidores y el presidente municipal y que formaba parte fundamental de la toma de decisiones; la competencia electoral entre los Regidores, entre otros. Por lo que fue necesario regresar a la teoría e incorporar

otros conceptos que permitieran analizar la información obtenida, por lo que se construyó la siguiente matriz (Tabla 6).

Tabla 6. Conceptos territoriales y de gobierno

CONCEPTO	DIMENSIÓN	COMPONENTE
	Urbanismo	Movilidad urbana
		Características geográficas del municipio
	Gobierno	Sistema de elección
		Capital humano
		Estilo de gobierno
		Capacidades institucionales
		Planeación

Fuente: Elaboración propia

Relacionado con los ciudadanos, se identificó que los Regidores se vinculan con la ciudadanía a través de los órganos auxiliares del ayuntamiento. De igual forma, se pudo identificar la influencia de la política electoral en su articulación, de manera que se optó por un criterio electoral para la definición de las muestras de los ciudadanos.

En cuanto a las entrevistas realizadas a los actores sociales, se pudo observar que los presidentes de acción ciudadana, al estar cercanos a la actividad política y con preferencias partidistas –que pueden ser opositoras al gobierno-, su discurso muestra una posición, claramente política; sin embargo tienen dificultad para opinar abierta mente sobre esto. De igual manera, aunque de forma más atenuada, se evidencia la preferencia política del resto de los entrevistados y debido a que por sus actividades llegan a tener intereses cruzados, cuidan que el discurso no los afecte, por lo tanto, se percibió más resistencias para abordar los temas políticos de manera abierta.

Para la investigación cualitativa la posición que asume el investigador es importante, pues si bien debe “adoptar una postura observadora, analítica, crítica y reflexiva, minimizando sus creencias o experiencias de vida personales” (Pérez y Moreno, 2019), la experiencia personal de la investigadora que antecede al desarrollo de la investigación, fue importante para orientar algunos aspectos de la investigación, pero en ningún momento adquirió mayor peso, la experiencia personal sobre el método, el desarrollo de la investigación o la interpretación de los datos.

El análisis de la información obtenida, tuvo dos momentos. El primero, consistió en la transcripción de las entrevistas, lo que permitió hacer una lectura para identificar los comentarios que arrojaran información sobre los datos. El proceso se realiza en Word, seleccionando los párrafos y agregando comentarios que identificaban los datos buscados. Con la información desagregada, se insertó en las matrices agregando de acuerdo al dato, los comentarios de todos los entrevistados. En un segundo momento se analizó la información, de manera que se pudieran identificar similitudes y diferencias, comparar, contrastar, agrupar comentarios y triangular comentarios de los entrevistados, con la teoría y de la revisión bibliográfica. Bajo el análisis antes descrito, se obtienen la información para redactar el informe de los resultados que aparecen en los dos capítulos siguientes.

4 El contexto municipal y del ayuntamiento de Tepic, periodo 2017-2021

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Quinto, Art. 115 establece que los municipios son la organización territorial de los estados. Cada municipio tiene su gobierno propio e independiente, los cuales son autónomos para aprobar las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación de la ciudadanía y vecinal. Sin embargo, la vigilancia del buen funcionamiento del gobierno municipal depende de las Legislaturas locales.

Cada municipio es responsable de suministrar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, panteones, rastro, calles, alumbrado público, seguridad pública, tratamiento y disposición de aguas residuales; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centros de abasto; parques, jardines y su equipamiento; y aquellas que las Legislaturas locales le asignaran. De acuerdo con el federalismo, tienen facultades concurrentes como, por ejemplo, el establecido en el Art. 3° constitucional, donde señala que impartirán y garantizarán la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior; que en este sentido, solo se refiere a la colaboración.

Además tiene facultad para planificar el desarrollo urbano, la movilidad y la seguridad vial municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y en la formulación de planes de desarrollo regional; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de competencia y territorio; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en programas de ordenamiento territorial, de transporte público de pasajeros y celebrar convenios para la

administración y custodia de las zonas federales. De igual manera, expedirá los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias.

En cuanto a los recursos que requieren para cumplir con sus obligaciones, estos provienen de la recaudación, las que resultan de las contribuciones inmobiliarias y la administración del territorio municipal, y los rendimientos de los bienes que posean y, los que provienen de la federación a través de las participaciones y el Fondo 33, en sus Ramos 3 y 4. Sin embargo, las Legislaturas locales serán las encargadas de aprobar la Ley de Ingresos de los municipios, así como serán los encargados de revisar y fiscalizar sus cuentas; por su parte, el presupuesto de egresos es aprobado por el cabildo.

No todos los municipios son iguales, cada municipio cuenta con características físicas, urbanas, sociales y económicas que provocan problemas específicos para el gobierno municipal y de igual forma, influyen en la cantidad de recursos para atender la problemática de la sociedad. Sin embargo, un elemento que se encuentra presente en la acción de gobernar y que influye en las decisiones gubernamentales es el contexto político.

Sobre esto es necesario considerar las fuerzas políticas que se encuentran dentro del contexto del gobierno municipal, el peso político de cada una, la alineación del gobernante en función del gobierno estatal y federal, los actores sociales y económicos presentes, que pueden convertirse en aliados o adversarios en la implementación de las políticas públicas, pero que también concentran poder para influir en la política de la localidad y que forman parte del juego político dentro de los procesos electorales.

Los aspectos físicos, urbanos, sociales y económicos dan forma a los problemas que el gobierno municipal debe de atender; por otra parte, es su capacidad para producir recursos propios, los ingresos de la federación, el capital humano, los vínculos políticos y sociales que se convierten en las herramientas que un gobierno municipal tiene para responder a la demanda social de atención de los problemas

del municipio. Sin embargo, será el estilo del gobernante lo que definirá las características de las decisiones.

Lo que se busca hacer con esta contextualización, es identificar los principales problemas que enfrentó la administración municipal en este periodo y cómo se tomaron las decisiones para resolverlos. Al mismo tiempo, esta contextualización busca visibilizar la política que se contienen los procesos administrativos, de ahí que sean abordadas las tendencias políticas en el comportamiento de los diferentes actores que intervienen en el gobierno municipal. Por tal motivo, se integra en la contextualización una revisión general de la composición de las estructuras del gobierno municipal y los problemas que presenta con el capital humano.

El presente capítulo está formado por dos apartados; el primero referente a la contextualización y caracterización del municipio de Tepic, donde se realiza una descripción sobre los aspectos sociales, económicos, físicos y urbanos del municipio, así como el contexto político municipal en el que se desarrolló el periodo de gobierno analizado. En el segundo apartado, se realiza una descripción del capital humano, la planeación urbana, la coordinación del gobierno municipal con los otros ámbitos gubernamentales, sus ingresos, egresos y los problemas administrativos que presentó el gobierno municipal en el periodo. Lo que se busca es asentar con esta descripción, son las herramientas con las que se atendió la problemática del municipio y tener una evaluación general de sus acciones, a través de las observaciones de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit (ASEN).

4.1 El municipio de Tepic

El municipio de Tepic es la capital del estado de Nayarit, tiene una superficie de 1, 633.954 km². Colinda al norte con los municipios de Santiago Ixcuintla y Del Nayar; al este con los municipios Del Nayar y Santa María del Oro; al oeste con San Blas y Santiago Ixcuintla y al sur, con Santa María del Oro y Xalisco, teniendo con este último municipio, una zona conurbada. El territorio municipal se integra por 3 localidades urbanas, Tepic, Francisco I. Madero (Puga) y San Cayetano y, 169 localidades rurales, de las que destacan Camichin de Jauja, Bellavista, El Jicote, Atonalisco y Santiago de Pochotitán.

El municipio cuenta con una población de 425, 924 habitantes, de los cuales 49.6% son hombres y 50.4% mujeres; su población representa 34% de la población total del estado (INEGI, 2022a). La población en los ochenta y noventa tuvo un incremento considerable de 36% y 21% respectivamente; para el 2000 su crecimiento se contuvo, siendo solamente de 4%. Para los quinquenios posteriores, se recuperó ligeramente, pues para el 2005 su crecimiento fue de 10% y para 2010 de 13%. Sin embargo, del 2010 al 2022, parece ser que el crecimiento ha disminuido, pues el incremento de la población solamente ha sido del 12% (INEGI, 2022a; Atlas de Riesgo de Tepic, 2017).

En el caso de la migración, 3% de la población del municipio migra a otros estados y 1% al extranjero; siendo las principales causas reunirse con la familia, 42.5%; buscar empleo, 17.6%; cambio u oferta de trabajo, 12.8%; estudiar, 6.8% y el matrimonio o la unión, 6.7%. Estas características poblacionales han ocasionado que tenga efectos considerables en cuanto al ordenamiento territorial del municipio

En el Estado se ha dinamizado el ordenamiento territorial en la zona de Bahía de Banderas, mientras que se ha vuelto pasivo y va decreciendo en la zona norte y centro, debido a una movilidad muy rara en la capital, en la cual estamos recibiendo mucha gente de otros estados y estamos expulsando a muchos jóvenes emprendedores del estado. Desgraciadamente las políticas no han hecho el anclaje a los egresados de las universidades y está provocando que tengamos una movilidad muy rara, ahora sí que es un análisis que hay que hacer de la ciudad de Tepic y que al final, yo pienso que es una ciudad de viejos, porque los jóvenes están migrando (Informante 10).

En cuanto a las características sociales, de acuerdo con los datos del CONEVAL (2020), el rezago social en el municipio es muy bajo, solo el 1.9% vive en pobreza extrema; 24.2% en pobreza y 34.3% tiene un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos. Respecto a la educación 1.9% de la población de 9 a 14 años no asiste a la escuela; 2.15% de 15 años a más es analfabeta y 22.32% tiene una educación básica incompleta. Con relación al acceso a la salud, 17.31% de la población no tiene acceso y respecto a las condiciones de las viviendas 1.08% tienen piso de tierra; 1.07% no cuentan con drenaje y sanitarios; 1.06% no cuenta con agua entubada y 0.46% con energía eléctrica.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, 2022), en el primer trimestre del 2022, 285,795 personas que representan 67.1% de su

población de 15 años o más es económicamente activa. De las cuales 215, 603 (75%) se encuentran ocupadas; 6132 (2.8%) se encuentran desocupadas y 20,863 (7.3%) son personas ocupadas o desocupadas que buscan empleo y 27, 722 (9.7%) son personas que trabajan menos de 15 horas a la semana, es decir, tienen una sub-ocupación. De esta población, 67.6% son asalariados; 10.6% son trabajadores sub-empleados; 26.5% trabaja en condiciones críticas; 45.6% en la informalidad laboral y 24% se ocupan en el sector informal. Las principales fuentes de empleo en el municipio son el sector de servicios (53.79%); el sector comercio (20.72%); el sector secundario (19.05%) (Manufactura, construcción, electricidad, gas y agua); del sector agrario (6.06%) y en actividades no especificadas (0.38%).

Características físicas y urbanas del municipio

El municipio se asienta sobre el Eje Neovolcánico, y la cuenca del río Santiago-Aguamilpa los cuales ocupan 71.01% y 79% de su territorio respectivamente. Su suelo se compone al norte, este y oeste de Basalto (B), roca de extrema dureza recomendable para materiales de construcción, pero no para construir sobre ella, ya que resulta costoso y difícil introducir infraestructura, por lo que no se considera apta para el desarrollo urbano. Al sur y oeste, se compone de Toba (T), que es una roca que presenta porosidad en su textura, es resistente y apta para el desarrollo urbano (Plan de desarrollo Urbano de Tepic 2000-2020).

Al sur del municipio se encuentra suelo aluvial,

el cual se forma por el arrastre de ríos y arroyos, conteniendo una cantidad de diversos materiales, predominando la llamada piedra canto rodado, además de presentar un grado de permeabilidad muy alto, dichos suelos son aptos para el desarrollo urbano (Plan de desarrollo Urbano de Tepic 2000-2020).

El Atlas de Riesgos del municipio, señala como características de este tipo de suelos,

Se ubican en áreas ligeramente inclinadas o casi a nivel en las planicies costeras y valles interiores en donde el manto freático está cerca de la superficie y el drenaje por lo general es pobre. Son suelos de alta productividad permitiendo la agricultura intensiva y mecanizada, aptos para toda clase de cultivos (2017, p.7)

Esta contradicción entre los documentos que guían el desarrollo de la ciudad fácilmente puede ser aclarada a través de las experiencias vividas de inundaciones que se han presentado en esas zonas²². Al oeste se localiza roca ígnea extrusiva ácida, la cual está formada por minerales y hierro que le aportan mayor dureza, por lo que implica en la introducción de infraestructura, el uso de explosivos y maquinaria pesada, por lo que no se recomienda apta para el desarrollo urbano y finalmente, al norte y al sur oeste se localizan algunas fracturas que limitan el desarrollo urbano.

El municipio tiene riqueza hídrica, pues cuenta con diversos cuerpos de agua como la presa de Aguamilpa, la derivadora San Rafael, la presa Francisco Severo Maldonado y la laguna de Mora. También cuenta con corrientes de agua entre las que destaca el Río Grande de Santiago, el río Mololoa que atraviesa la ciudad de Tepic, el Chilte y Santa Rosa; además de 18 pequeños ríos, 25 manantiales con afluencia permanente y diversas corrientes de agua perennes e intermitentes.

En cuanto al uso del suelo del municipio de Tepic, es predominantemente de agricultura temporal (25%), que se desarrolla en torno a la ciudad de Tepic, principalmente al sur, este y oeste de la mancha urbana. Al norte y suroeste tiene uso pecuario. Al norponiente, poniente y sur, la vegetación es utilizada para forraje y algunas maderas. El 2.73% del territorio tiene uso para los asentamientos urbanos, incluyendo la zona inundable del río Mololoa, que se han ido ocupando paulatinamente con asentamientos irregulares. La ciudad de Tepic ha presentado cambios en los últimos años debido al crecimiento acelerado de los asentamientos humanos, el comercio y los servicios, lo que ha incrementado los problemas de contaminación del aire, suelo, visual y del río Mololoa, que recibe las descargas de aguas residuales (Plan de Desarrollo Municipal 2000-2020).

²² En este sentido se han presentado diferentes periodos en lo que se ha inundado una de las zonas que presenta este tipo de suelos: 2013, https://www.youtube.com/watch?v=zIXluUshFtU&ab_channel=TVTepic; 2016, <https://es-la.facebook.com/ntv.com.mx/videos/en-vivo-inundaciones-en-la-cantera-tepic/10153675099042256/>; 2022; https://www.youtube.com/watch?v=YCI0xRqGkCs&ab_channel=TiempoLaNoticiaDigital

La estructura urbana, ha tenido un desarrollo heterogéneo, solo tiene 4 sectores definidos y un centro urbano, los distritos, los barrios o colonias en su mayoría están indefinidos, “lo acelerado del crecimiento y lo repentino de los nuevos asentamientos han contribuido a agravar la heterogeneidad de la estructura urbana” (Plan de Desarrollo Urbano de Tepic, 2000-2020). A la ciudad la cruzan dos vías primarias que corren de norte a sur y de oriente a poniente. Su traza urbana no está definida y existen diferentes tipos de trazas, entre las que se pueden encontrar ortogonal, radial, cuadrículas discontinuas y triangulares y además debido a los zanjones del cerro de San Juan, existen colonias aisladas.

Uno de los problemas que se presenta en la ciudad de Tepic es la tenencia del suelo, pues dentro de su territorio se pueden encontrar suelos de propiedad privada, ejidales, estatales y federales. El gobierno estatal cuenta con algunas propiedades dentro del territorio municipal; el gobierno federal presenta los derechos de paso de las líneas eléctricas, telefónicas, de las carreteras No. 15 y 200 y los cauces de los zanjones, ríos, presas y lagunas del municipio. Respecto al suelo ejidal, este está dividido en 8 ejidos y actualmente más del 60% de los asentamientos humanos de toda la ciudad se ubican en terrenos ejidales no regularizados, de las 4, 340 has de suelo urbano que existen en el municipio, solo 1,736 cuentan con un fondo legal (Plan de Desarrollo Urbano de Tepic, 2000-2020).

Después de los municipios son los comisariados ejidales. Nuestro territorio en Nayarit fue hecho por los comisariados ejidales, cuando hubo el reparto agrario y todavía hubo en los 40, 50, se terminó de hacer el reparto agrario en el norte, en el sur, el territorio principal eran los comisariados, ellos son los que toman la decisión, incluso ahorita (Informante 10).

Entre los problemas que provoca la tenencia del suelo, con respecto a los comisariados ejidales, es la que narra a continuación

Ahorita hay un conflicto entre el comisariado ejidal de la H Casas con el ayuntamiento, porque están usando el tiradero. Las plantas de tratamiento y los tiraderos están en terrenos de la H Casas, y fueron a título de préstamos. Una vez ya bloquearon la entrada del basurero los del ejido. A veces nombran a los comisariados ejidales Regidores para mitigar o negociar, de hecho, el de la H. Casas fue Regidor para que los calmaran y no los sacaran del relleno sanitario (Informante 10).

Para comprender la magnitud del problema, se agregan los comentarios sobre otros municipios del estado que de forma más atenuada, se pueden identificar en las localidades del municipio de Tepic.

En Bahía de Banderas el agua es del ejido, tú vas a ciertas localidades como San Vicente y vas y pagas el agua en el ejido. En Sayulita metieron hasta la cárcel al representante del ejido, porque había disputas entre el agua y la planta de tratamiento, la planta de tratamiento la manejaba el ayuntamiento, pero el agua la administraba el ejido de Sayulita. Muchos pozos de agua son dueños los ejidos Los Panteones. Tuxpan no se pudo cobrar el impuesto catastral porque todo es ejidal. Es un problema legal, jurídico que está pasando. En Tuxpan a mí me tocó, el hospital nuevo, el problema que tuvimos que no teníamos suelo, porque la federación pedía un terreno escriturado a nombre de gobierno del estado, entonces el ejido hizo una donación al final, pero esa donación no se puede escriturar, entonces sigue siendo un terreno del ejido, en algún momento que se peleen...(Informante 10).

En el caso de los terrenos federales, señala los siguientes problemas

El Boulevard Tepic-Xalisco es federal, no se ha municipalizado, la Avenida Tecnológico, no se ha municipalizado, la Aguamilpa no se ha municipalizado, entonces tenemos tramos de Tepic que son federales. Porque el ayuntamiento no ha querido, porque le causa responsabilidad el hecho de que las acepte o que las transfiera al municipio. La responsabilidad de la seguridad, arreglar lámparas; todo eso tiene maltrato y la federación ya no quiere gastar, la Av. Aguamilpa duró mucho tiempo abandonada, apenas la están arreglando. En esa zona si se quiere construir, hay doble aportación [federal y municipal] (Informante 10).

En cuanto al crecimiento de la ciudad de Tepic se desarrolló en distintas direcciones, motivado y definido principalmente por la construcción de vías de comunicación que atraviesan la ciudad de oriente a poniente y de norte a sur, lo que ha producido la creación de asentamientos urbanos paralelos a estas vialidades²³. Para 1960 el uso de suelo de la zona centro cambió de habitacional a comercial y se dio un incremento de la industria, equipamiento y servicios, originando áreas vacantes a su alrededor, dotadas de servicios e infraestructura que propiciaron la especulación.

En los años subsecuentes se incrementó la migración hacia Tepic, lo que produce un crecimiento considerable de la población, generando problemas con respecto al

²³ De norte a sur se creó una vialidad que unía la localidad de Bellavista, centro importante de trabajo por la fábrica de hilados y el municipio de Xalisco. Posteriormente esta vialidad se convertiría en la Av. México y tendría una continuidad con el Boulevard Tepic-Xalisco, uniendo a los dos municipios. De oriente a poniente, se construyó una carretera que unía al municipio de San Blas y Guadalajara, Jalisco; para 1960 se construye la carretera Guadalajara-Tepic-Mazatlán; en el cruce por la ciudad, la carretera tomaría posteriormente el nombre de Av. Insurgentes y en la actualidad lleva el nombre de Av. Insurgentes y hacia la zona oriente Av. Tecnológico.

uso del suelo y el aumento de asentamientos humanos irregulares con falta de servicios e infraestructura, problema que continúa hasta 1994. También se intensifica el crecimiento entre Tepic y Xalisco acercándose a la conurbación.

Además, los asentamientos irregulares fueron incluidos en la planeación urbana al considerarlos hechos consumados irreversibles, debido a la presión política que ejercieron sobre las autoridades y porque no se ofrecieron alternativas de reserva urbana apta para grupos sociales demandantes y fundamentalmente porque no se aplicaron los planes de desarrollo urbano de la ciudad. Para el plan de desarrollo de 1994 se reconocen 28 asentamientos irregulares de diversos tamaños, como la colonia Ampliación Jazmines que cuenta con 69 lotes que tienen 123 habitantes, hasta la colonia Valle de Nayarit, que se identifica como el más grande con 966 lotes; el cual fue promovido por las autoridades municipales en 1992 y vendido al personal del ayuntamiento (Plan de Desarrollo Urbano de Tepic, 2000-2020), esta tendencia ha permanecido hasta la actualidad, como se puede leer en las siguientes narraciones.

No hay control suficiente de los fraccionamientos sociales progresivos. Hay algunos fraccionamientos que aunque no estén autorizados por el plan de desarrollo urbano. Ya después que empiezan a tener clientes de los fraccionamientos, los utilizan como presión política, para exigir que se reconozca los fraccionamientos y bueno, hay fraccionamientos muy irregulares donde las condiciones no son las adecuadas para construir vivienda (Informante 3).

Los ciudadanos que son, digamos “empresarios” comerciantes de los asentamientos irregulares, en los que ellos nomás vienen y tienen su utilidad y tienen al ciudadano con los problemas que no tienen ningún tipo de servicio y muchas veces son lotificaciones que son alejadas, que están en contra de las pendientes pero sobre todo, los drenajes, poderlos llevar a cabo y son urgentes en ocasiones, porque son aguas negras que son en deterioro a la salud, que son foco de infección. Me ha tocado ver incluso calles en contra pendiente en las que las aguas negras afloran dentro de las casas. Esto llega a ser inhumano, pero cuesta muchísimo al ayuntamiento poder subsanar, poder remediar (Informante 1).

Siendo estas algunas de las causas

No hay aplicación de reglamentos o la ausencia del reglamento mismo o la ausencia del conocimiento del círculo no del primer nivel, a lo mejor del que sigue, de supervisores, en el que no sabe iniciar procedimientos administrativos en contra de quienes hacen esas acciones. Como nunca pasa nada, la gente lo sigue haciendo y sigue vendiendo sus lotes. Las personas con tal de no pagar rentas, sigue adquiriendo de manera ilegal. Hay otra parte que tiene que ver con la corrupción. Muchas veces el mismo que lotifica, el mismo comerciante le ofrece dinero al servidor público a quien encabeza el área para que no vuelva a pasar, que lo dejen trabajar, que lo dejen seguir vendiendo a cambio de un lote o dos. En

algún momento, en algún año, va a tener servicios y va a tener valor y muchas veces se llega a dar ese tipo de tratos. Bien que no hay capacidad del municipio por actuar en contra de que no tienen inspectores, que desconocen los procesos o de la regulación (Informante 1).

Por decirlo así, de estas organizaciones que se dedican a fraccionar, que se vinculan a gobierno. En esta gran alianza les fue de perlas (Informante 3).

Para el 2000, se generó el proyecto de “Ciudad Satélite”, en la reserva territorial de La Cantera, el gobierno del estado a través del IPROVINAY adquirió más de 155 mil metros cuadrados de suelo en la ciudad de Tepic, destinadas a Ciudad Satélite, con lo que “se buscaba consolidar reserva territorial y zonas de crecimiento urbano de forma ordenada, anticipada y a bajo costo; así como evitar la formación de asentamientos irregulares, orientando el crecimiento de los centros de población” (Atlas de Riesgo de Tepic, 2017); sin embargo, dicho propósito no se cumplió.

Hubo un crecimiento importante en los años 80 hasta el 2000, el cual generó mucha vivienda de interés social por programas sociales de subsidio a la vivienda, yo creo que se dio demasiado y se generó una carga de créditos a gente que no podía pagar sus casas y empezaron ahora sí, esos fraccionamientos, a disminuir su calidad y se empezaron a crear obras que yo los llamo guetos urbanos. Empezamos a fraccionar la ciudad en vez de unirla, la empezamos a disgregar, a seccionar la mancha urbana única, pero el caso complejo es La Cantera. Un proyecto que era muy bueno en su tiempo, pero no se llevó a cabo como debería de ser, después ciudad satélite, que también fue otro proyecto fracasado por completo, ahora son unos guetos o unos campos de concentración de gente trabajadora de Tepic y que son la que tenemos más marginada (Informante 10).

Pero,

El problema es que el lugar estaba desvinculado completamente y es la zona donde más llueve, en donde más vientos hay, es la recolección de agua que llega al río Mololoa, o sea, drena todo y llega al río Mololoa, entonces ahí es donde nace, entonces, se escogió el sitio más inadecuado para hacerlo, el problema es que todo el valle de Tepic es inadecuado (Informante 10).

El crecimiento desordenado de la ciudad provocó que se invadieran zanjonos o se rellenaran. Si bien, el Plan de Desarrollo Urbano de Tepic 2000-2020 consideraba el riesgo de inundaciones para los asentamientos ubicados en los zanjonos o cerca de ellos, para el 2022 es un problema que ha ido en aumento que año tras año da muestras de ser un problema sin resolver. Esto se debe a que el cerro de San Juan

Es el máximo captador de agua de la ciudad, pero recolector, tenemos el Valle de Matatipac, que es la otra zona, es la zona que más llueve. Cuando llega un huracán nuestro cerro nos protege, pero capta agua y luego nos la devuelve subterráneamente (Informante 10).

Sin embargo

La cuenca hidrológica de Tepic ya no existe, porque ya todos los zanjones, el zanjón A, B, C desaparecieron. Hubo concesiones de zanjones a más no poder y hoy en día no hay forma de que baje el agua en forma natural, solo hasta que empiezan asentamiento en las casas se empieza a decir pues qué pasó aquí; pues tenías un río debajo de tu casa y tú rellenaste. Entonces hay muchos asentamientos de las casas en la Versailles, en la San Juan y en todas las colonias que están pegadas al cerro y no dudo que vayan a tener problemas en el futuro porque es jal, un material que no es estable, entonces son problemas que la misma ciudad ha generado por el crecimiento (Informante 10).

Por tal motivo, toda el agua se viene superficial y genera problemas de inundaciones.

La autorización de fraccionamientos ha profundizado del problema, que no se limita solo al requerimiento de vivienda social, sino que incluyen en ellas intereses de los actores políticos, como en este caso del fraccionamiento Biosfera, que presentan problemas que afectan a la ciudad.

Bueno, en primer lugar, pues era una zona que estaba totalmente impactada, eso de que se amarraron dos ambientalistas a un árbol, pues yo no sé en cuál árbol porque no lo encontré y no es por hablar mal de ellos, pero era una zona impactada, agrícola completamente. Lo que sí es una zona de jales, que su composición sale muy caro edificar y hacer cortes y que genera problemas hacia la ciudad, porque realmente toda esa parte, es un material que no es consistente, se deslava y se lo lleva. Hubo casos como El Pedregal, que se desmoronó completamente el cerro y es jal, no tiene una firmeza, pues sí genera un poquito de problemas a la ciudad. En ese caso es el costo para la empresa, le va a ser muy alto para poder mitigar los impactos que va a hacer (Informante 10).

Otro de los casos, es el conjunto comercial Fórum Tepic, el cual se encuentra asentado dentro del sistema lagunario de Tepic. Alrededor de la construcción se pueden apreciar restos del sistema lagunario y también en espacios públicos como el Parque Metropolitano y el Parque Ecológico. Así mismo, se identifica que los escurrimientos se dirigen hacia esa zona y que inundan algunas colonias, como es el caso de la Lagos del Country. Este sistema lagunario, ha ido desapareciendo al ser utilizado por el desarrollo de la ciudad.

De manera general el municipio de Tepic en el periodo 2017-2021, presenta diversos problemas, los cuales son expresados a través de las siguientes narraciones por actores políticos de ese periodo:

Tepic tiene graves o gravísimos problemas, Panteones, ya casi no hay lugar, no se hizo nada en la administración. El problema del rastro, en días pasados, hace como dos meses unos cerdos se tuvieron que sacrificar como 200 cerdos, pero son por las condiciones de insalubridad del rastro, es un rastro que casi, casi que matan en una calle, en un rancho, porque las reses las avientan al piso, no todas las cuelgan. El relleno sanitario²⁴, nosotros autorizamos un crédito para que se abriera un nuevo relleno sanitario, no se logró, ya han transcurrido 100 días de la nueva administración y van para atrás y ese es un problema que desde la administración del 93-96 ya estaba, es un problema urgente. El SIAPA²⁵, todo lo que debe, 360 millones. Los laudos laborales; no sabe cobrar. Siempre les dije que estábamos reprobados en cobrar, SIAPA cobra el 50%, predial el 50% y bueno, como la gente no tenía el perfil, de aquí a que aprenden, nunca hubo cambios (Informante 3).

Me comentaban por ahí, gente del ejido que les llegó una multa ambiental al ejido y al ayuntamiento, porque están administrando de forma inadecuada (Informante 10).

Por darte un dato, el 40% de agua que sustraen los pozos de agua se tiran en fugas de agua, falta de presión para algunas colonias altas, como Lomas Altas, López Mateos. Las calles, el alumbrado público para la seguridad. En algún momento la recolección de basura que luego se solucionó en gran medida (Informante 2).

Problemas de agua potable y de drenaje, era lo más demandante dentro de todo el municipio de Tepic, los problemas de agua siempre han sido los que más han aquejado, las calles ya las dejaban en segundo término la ciudadanía, pero sí, la falta de agua es lo que ha aquejado y el tema del drenaje (Informante 4).

Los fraccionamientos nuevos ya empiezan a tener problemas de drenaje, olvídate de las colonias viejas de más de 35 años que utilizaban un material de cemento, que por sí solo a los 10 años se debe de cambiar (Informante 2).

Ya en específico, los problemas que se presentan en una zona significativa como La Cantera, los problemas son los siguientes:

Se daña el pozo de agua, el que nos abastece y se queda sin agua todas Las Canteras. Otra, la vialidad, tenemos una sola vialidad que es la Aguamilpa, si se bloquea la Aguamilpa por una razón, la salida son callejuelas, para salir por otra salida secundaria o terciaria que es Villas del Parque. La seguridad es una de las cosas más necesarias, los espacios públicos, el alumbrado público, que como están en circuito, si se daña uno se daña todo el sector; los espacios públicos; las casas pequeñas que provoca que los ruidos, se escuchen los vecinos, la convivencia vecinal se hace más complicada entre nosotros (Informante 2).

En cuanto a las comunidades rurales

El agua potable; Caminos saca-cosechas, para todos los ejidos año con año ese era uno de la partida que siempre se apartaba del presupuesto; las calles; el alumbrado; la seguridad y [recolección de basura], a lo mejor es menos la presión social, pero también era menos la cantidad de desechos que se tenía. En la ciudad no hay más donde que en tu banqueta, pero aquí, todavía la gente la guarda en su patio. En lo rural aún están los tiraderos clandestinos, entonces debes tener alternativas. Les proponía hacer limpieza de los tiraderos

²⁴ El Informante se refiere al tiradero del Iztete, el cual está a cielo abierto.

²⁵ SIAPA es el Sistema Integral de Agua Potable y Alcantarillado del municipio de Tepic.

clandestinos, si tú te vas por las carreteras rurales, si agarras cualquier acceso fuera de la capital, tú ves infinidad de tiraderos clandestinos y precisamente a la orilla de la carretera, por qué, por la falta de los servicios públicos, la gente saca su basura, saca sus desechos y va y los tira ahí, entonces tenemos que tener otra opción y la ciudadanía de cierta manera y los habitantes de lo rural, pues se sienten marginados por el gobierno (Informante 4).

En las zonas indígenas

La mayoría de los anexos que tiene son de comunidades indígenas. Hay varias comunidades que son estrictamente indígenas, pero que tienen más necesidades, que no cuentan con energía eléctrica, que no cuentan con caminos de acceso, entonces en pleno siglo XXI y que una comunidad no tenga la conexión o vamos, el acceso por vía terrestre, si deja mucho que desear. Encontramos temas también de comunicaciones y transporte, que también se tiene mucha necesidad en diferentes comunidades y es importante el vínculo. En la comunidad Cora de Abajo, se hacen dos horas caminando. En Sapote de Picachos, que es una comunidad indígena, la comunidad indígena más grande del municipio de Tepic, que no cuenta con una carretera, que hay que llegar por vía lancha, es la única forma de llegar (Informante 4).

El contexto político municipal

La elección del ayuntamiento de Tepic en el periodo 2017-2021, se da en medio de dos coyunturas, la primera, la efervescencia política previa a la elección de la presidencia de la república, con el repunte de MORENA como una nueva opción política en el estado y que venía mermando las estructuras del PRD en el estado con la salida de diversos grupos y militantes del partido que se incluían en las filas de MORENA y, la elección de la gubernatura del estado.

Para esos momentos el estado era gobernado por el PRI, encabezado por Roberto Sandoval Castañeda, que se encontraba en crisis, derivado de la detención del fiscal del estado por tener vínculos con el narcotráfico y señalamientos de corrupción hacia Roberto Sandoval. En la dirigencia del PRI propusieron como candidato al gobierno del estado a Manuel Cota Jiménez, un político conocido y respetado en el estado. Para los partidos del PAN y PRD era claro que para ganar la gubernatura era necesario construir una alianza; además, que por primera vez participaría en la elección el partido de MORENA.

Sin embargo, existían dos experiencias anteriores en las que no se pudo realizar dicha alianza; en el 2011 por no llegar a un acuerdo en la definición de la elección del candidato a la gubernatura y la segunda, la elección intermedia, por la negativa del Consejo Nacional del PRD de ir en alianzas con el PAN y que había

desembocado en una alianza de facto en la que los partidos tomaron el acuerdo de no postular candidatos donde existiera candidato del otro partido político, situación que confundió a la ciudadanía y mermó las estructuras del PRD.

Otro problema que presentaba la posible alianza era encontrar un candidato que pudiera competir contra la figura de Cota Jiménez, pues entre los posibles candidatos para la alianza se encontraba el Dr. Leopoldo Domínguez, por parte del PAN y que para esos momentos gobernaba el municipio de Tepic. Por el PRD las figuras del Dr. Javier Castellón Fonseca, presidente del PRD en el estado, Guadalupe Acosta Naranjo, Rodrigo González Barrios, secretario del ayuntamiento de Tepic, Pavel Jarero Velázquez, diputado local. Sin embargo, se empieza a construir la candidatura de la alianza en torno a Antonio Echeverría García, hijo del ex gobernador del estado Antonio Echeverría Domínguez y Martha Elena García Gómez, que para esos momentos, era senadora de la república. Finalmente, es Antonio Echeverría el que encabeza la alianza de los partidos PAN, PRD, PT y PRS.

Dentro de los acuerdos de la alianza, el candidato al gobierno del municipio de Tepic sería postulado por el PRD, por lo que el partido registró al Dr. Javier Castellón Fonseca; situación que causó inconformidad al interior del PAN, ya que este partido se encontraba gobernando el municipio de Tepic; lo que ocasionó la renuncia al PAN de Ivideliza Reyes Hernández, que buscaba ser postulada a esa candidatura señalando “no se me hace lógico que teniendo el PAN para ganar, diga que siempre no y se va con alguien que está 20 puntos abajo” (Verdín, 2017) y que posteriormente, se registraría como candidata independiente a la presidencia de Tepic.

La elección se llevó a cabo, el Dr. Javier Castellón Fonseca a través de la alianza obtuvo 51, 522 votos; mientras que Ivideliza Reyes Hernández, obtuvo 26, 476 votos. En cuanto a las demarcaciones, fueron ganadas en su totalidad por la alianza, sin embargo, aparece por primera vez en la boleta el partido de MORENA, que se convierte en la segunda fuerza en las demarcaciones 2 y 8, quedando a una distancia de 554 y 1366 votos respectivamente; mientras que el PRI, se quedó como

segunda fuerza en las demarcaciones 6, 10 y 11, con una diferencia en la votación de 926, 662 y 66 votos de distancia, respectivamente.

La elección de los Regidores

De manera general, podemos decir que posterior a la elección, la distribución de las fuerzas por demarcación quedó de la siguiente manera: la demarcación 7 fue la única que electoralmente pudo distanciarse de sus competidores, siendo la demarcación con mayor votación (8,392 votos). En una comparación entre los votos totales obtenidos por el candidato de la alianza y la cantidad de votos obtenidos por los candidatos del PRI y MORENA, presentado en porcentaje, los candidatos obtuvieron solamente el 44% y 45% votación respectivamente. En esta demarcación compitió como candidato una propuesta del PRD y es la demarcación donde se compite por reelección.

Las demarcaciones 2, 3, 6, 8, 10 y 11 presentan una alta competencia electoral, pues bajo el mismo criterio de comparación, los candidatos del PRI y MORENA obtuvieron 85%, 68%, 81%, 73%, 79% y 98% respectivamente; además, dentro de este grupo de demarcaciones en la 2 y 8, MORENA obtiene mayor votación y se distancia por 292 y 819 votos respectivamente del PRI. En la demarcación 11 se consolida el PRI como segunda fuerza, distanciándose de MORENA por 2,084 votos; en cuanto a las demarcaciones 3, 6 y 10, la diferencia de votos entre el PRI y MORENA fue de 1092, 1322 y 293 votos. En cuanto a las demarcaciones 1, 4, 5 y 9, la distancia entre la votación apenas si está por encima del 50% (Tabla 7).

Si a este análisis se agrega el factor grupos de partido, de las 4 candidaturas que pertenecían al PRD (demarcaciones 1, 2, 3 y 7), solo el Regidor electo de la demarcación 7 correspondía a la alineación de los grupos dominantes de partido:

En el 2014 me permitió que al interior de los grupos del partido, yo fuera una de las propuestas en una demarcación, pero quiero reconocer que si se me dio el respaldo por ese grupo y en el 2017 nuevamente me postulan o me, vamos a llamarlo, me invitan a ser el cómo decirte, el conejillo de indias, [por el] grupo denominado Galileos, bueno, en aquel entonces era Nueva Izquierda, ya en el 2017 era Galileos (Lucio Carrillo Bañuelos).

Tabla 7. Distribución de fuerzas políticas por demarcación

DEMARCACIÓN	VOTACIÓN DE LA ALIANZA	VOTACIÓN DEL PRI	% CON RESPECTO A LA VOTACION DE LA ALIANZA	VOTACIÓN DE MORENA	% CON RESPECTO A LA VOTACION DE LA ALIANZA	DIFERENCIA DE VOTACION ENTRE PRI Y MORENA
1	4399	2532	58%	2465	56%	67
2	3742	2896	77%	3188	85%	-292
3	5491	3748	68%	2653	48%	1095
4	6798	3987	59%	3447	51%	540
5	5492	2851	52%	2697	49%	154
6	4872	3946	81%	2624	54%	1322
7	8392	3755	45%	3693	44%	62
8	5124	2939	57%	3758	73%	-819
9	5900	3220	55%	2605	44%	615
10	3148	2481	79%	2188	70%	293
11	3439	3373	98%	1289	37%	2084

Fuente: elaboración propia con información del IEEN (2017a).

Las Regidoras de las demarcaciones 1 y 2 correspondían a otros grupos del partido y que cercana la elección del 2021 terminaron por renunciar al PRD y afiliarse a MORENA (demarcación 1) y al PT (demarcación 2), que posterior a la elección renunció al PT y se adhirió como diputada a la bancada de MORENA. En cuanto a la Regidora de la demarcación 3, solo se pudo identificar como universitaria.

La elección del Congreso del Estado

En cuanto a la distribución de fuerzas en el Congreso del Estado, en la elección del 2017 los 18 escaños de mayoría se distribuyeron de la siguiente manera: el Dtto., 1 fue ganado por MORENA; el Dtto. 2 y 13, por el PRI; el 6 y 16, por el PT; los Dttos. 3, 7, 10, 12, 14, 15 y 17, por el PAN y los Dttos. 4, 5, 8, 9, 11 y 18, para el PRD. Mientras que los 12 escaños de representación proporcional fueron distribuidos, 1 para MC; 1, PT; 1, NA; 1, MORENA; 2, PAN y 6 para el PRI.

Sin embargo, de los 6 diputados(as) que obtuvo el PRD durante el periodo del 2017-2021, la bancada del PRD se dividió. El diputado del distrito 18 renunció para convertirse en independiente. La diputada del distrito 11 renuncia al PRD para

buscar la candidatura a Diputada Federal por el partido de MORENA; los diputados (as) de los distritos 1, 4 y 5 se separan del grupo parlamentario del PRD y se suman al grupo parlamentario de Nueva Alianza junto con el grupo encabezado por Leopoldo (Polo) Domínguez, miembros del PAN, que de igual forma se adhieren al grupo parlamentario de Nueva Alianza.

Elección estatal del PRD

En cuanto al apoyo partidario, el grupo predominante del PRD en Nayarit había sido el de Nueva Izquierda, y en años anteriores había sufrido una fractura interna provocando la salida de diferentes actores políticos nacionales, que posteriormente algunos de ellos formarían al grupo Galileos. Uno de estos actores fue Guadalupe Acosta Naranjo, líder de Nueva Izquierda en Nayarit, de manera que la dirigencia del grupo de Nueva Izquierda en el Estado quedó vacante. En un primer momento la dirigencia de este grupo la encabezó el Dip. Eduardo López Lugo, pero posteriormente la dirigencia fue disputada por el grupo de los Zamora, quedando éstos últimos al frente del grupo y que en la elección interna del PRD, ganaran la elección de la dirigencia estatal de este partido.

La elección federal

El 2018 se llevó a cabo la elección para elegir al presidente de la república, diputados federales y senadores. Para la elección federal se formó una alianza entre los partidos de PAN, PRD y MC, siendo su candidato Ricardo Anaya Cortes. Por su parte, el PT hizo alianza con MORENA y Encuentro Social, siendo el candidato Andrés Manuel López Obrador, quien mantenía altas preferencias en el estado.

Los resultados de la elección dan como ganador a la presidencia de la república a Andrés Manuel López Obrador. En cuanto a las diputaciones federales, por los distritos de Nayarit a Pavel Jarero Velázquez (Dtto. 1), María Geraldine Ponce Méndez (Dtto. 2) y Mirtha Iliana Villalvazo Amaya (Dtto. 3) todos de MORENA. Respecto a los senadores, Cora Cecilia Pinedo Alonso del PT y Miguel Ángel Navarro Quintero, de MORENA. La senadora Gloria Núñez Sánchez, es electa por primera minoría y; por el principio de representación proporcional el diputado José

Ramón Cambero Pérez y la diputada Martha Elena García Gómez, estos últimos tres, miembros del PAN.

Retomando a Down (1957), los partidos políticos buscan a través de las elecciones llegar a las estructuras gubernamentales, de preferencia de manera individual, pero si las condiciones no son las convenientes, construyen alianzas con otros partidos políticos. Sin embargo y a pesar de la alianza, la disputa por posicionarse como la mejor opción frente al electorado, permanece durante el gobierno, de manera que los partidos apoyarán con recursos a sus estructuras para hacer crecer sus cuadros políticos más allá de la alianza. Por lo tanto, podemos entender que el gobierno municipal aparentemente estaba unido por la alianza, en realidad estaba segmentado.

En el mismo sentido, el gobierno municipal en la relación con el gobierno estatal y los congresos quedó aislado, puesto que la gubernatura era encabezada por un candidato del PAN; los diputados del PRD locales estaban fragmentados. De la misma manera, el grupo interno del PRD que lo había impulsado perdió el control de su partido. En cuanto a los diputados federales y senadores, pertenecían a los partidos de MORENA, PT y el PAN.

4.2 El ayuntamiento de Tepic

Desde la reforma electoral del 2007 en la que se modificó el método de elección de los gobiernos municipales en el estado de Nayarit, pasando de la elección por listas a la elección por voto directo de los Regidores y el presidente municipal en planilla con el Síndico, han transcurrido cinco elecciones. El municipio de Tepic del 2008 al 2014 fue gobernado por el PRI; del 2014-2017 por el PAN, que llegó a través de la alianza por los partidos PAN, PRD, PT, PRS; del 2017-2021 por el PRD, que de igual manera llegó por la alianza de los partidos PAN, PRD y PT. Actualmente es gobernado por MORENA y por primera vez ocupa el cargo una mujer.

En el periodo del 2017-2021, el gobierno municipal fue encabezado por el Dr. Francisco Guadalupe Javier Castellón Fonseca. Castellón Fonseca tiene estudios

de doctorado en economía, fue rector de la Universidad Autónoma de Nayarit y senador de la república. Antes de ocupar el cargo de presidente municipal, fue presidente estatal del PRD. Estas características personales como profesión, experiencia, personalidad y el propio partido en el que militan, van estructurando el estilo que tiene el presidente municipal para gobernar. Las características que al interior de los partidos institucionalizan para la discusión y solución de los problemas internos, se manifiestan en la forma de gobernar de la siguiente manera

[En los gobiernos del PRI] había más disciplina del partido para la hora del cabildo y acá, creo que la disciplina del partido se ve disminuida (Informante 3)

Cuando Polo Domínguez, el PAN son muy lineales, lo dice el presidente, se consensa y así toman las decisiones, así lo decidieron. [En cambio] En el PRD, al menos se agota este instrumento del debate y la socialización, aunque al final se puede caer a lo mismo, pero al menos se agota (Informante 2).

Pero también la personalidad contribuye a definir el estilo de gobierno

El propio perfil del presidente, si no tiene el conocimiento suficiente o los asesores también, pero hay quienes no se dejan asesorar y creen que lo saben todo y piensan que están bien y bueno (Informante 3)

Sin embargo, mucho importa que el presidente municipal tenga experiencia en el trato con la ciudadanía.

La verdadera primera escuela es el ayuntamiento, porque estás en el contacto con la ciudadanía para que aguante la presión, para que tengas trato con las personas. A nivel estatal trabajan con funcionarios, no con la ciudadanía directamente no tanto y, a nivel federal trabajan con funcionarios también de mayor rango que no son necesariamente los ayuntamientos. Entonces, si tú trabajaste en el congreso, con puros diputados, senadores, es distinto a trabajar con sindicalizados, con la ciudadanía. Entonces es muy distinto ser senador a ser presidente y el presidente va a tener la ciudadanía, están los sindicalizados y luego está todavía el personal de confianza (Informante 3).

La experiencia política adquirida en sus años como senador, marcó una de las características de su gobierno.

Los principales problemas los trataba de enfrentar de manera política, o sea, para la deuda con la comisión [se refiere a la CFE], convocó a una gran marcha, con la deuda que tenía con la comisión. Entonces pensaba en las gestiones también en gobierno federal, pero ahí, las condiciones no estaban para él claras y yo nunca vi un análisis profundo y detallado de la problemática, o sea, por detallado te quiero decir ver los presupuestos, los ingresos, los gastos, como esperas tú, todo eso, entonces llevaba algo de improvisación se va con las inercias y las presiones políticas, porque se busca más el protagonismo político. Luego, pues

acuérdate que encabezó una marcha, por allá llegaron los presidentes a palacio de gobierno y que fueron reprimidos, entonces eso era lo que reclamaba, el actuar del presidente municipal va a afectar la administración en su conjunto y a nosotros como Regidores, es medio delicado. Privilegiaba lo político a lo administrativo, si fuera más administrativo, el desempeño, la evaluación del desempeño. La administración pública la mitad es administración y la mitad política, pero no se puede desdeñar la administración (Informante 3).

Esta experiencia también se ve reflejada en cuanto al trato político con los Regidores

El cabildo estaba dividido en colores, pero los colores estaban divididos a su vez, eso lo leyó muy bien el presidente. [De manera que] si yo no puedo controlar, tampoco ellos me pueden limitar. Efectivamente no puedo controlar al cabildo, pero tampoco ellos van a ser capaces de unirse en mi contra. Así ocurrió (Informante 3).

En cuanto a la comunicación con los Regidores

Lo que menos hubo es cabildeo y después dijeron sí hay cabildeo, con nosotros tres. Se menciona que había cabildeo, pero no, solo había dos o tres con los que había que platicar para dónde era el sentido del voto. Ellos estaban ahí antes de cada reunión, pero además nunca éramos invitados (Informante 3).

En cuanto a la profesión, es difícil identificar que influyan en la asignación o distribución de los recursos, sin embargo, en las entrevistas realizadas a los actores políticos, se puede observar una tendencia el énfasis de su atención en algunos temas, que desde su conocimiento marcan una preeminencia para buscar resolverlos. Esto no se puede considerar concluyente, sin embargo, dentro de este periodo en la asignación de recursos por programa de gobierno, en promedio, durante los cuatro años de gobierno, el presupuesto asignado al programa de innovación y buen gobierno fue del 58% (Presupuesto de egresos, 2018, 2019, 2020 y 2021).

Integración del capital humano

La estructura orgánica de la administración municipal de Tepic en este periodo estuvo integrada por 7 áreas, la Sindicatura Municipal, las comisiones de cabildo, la oficina de la presidencia, la oficina ejecutiva del gabinete, la secretaría del ayuntamiento, la tesorería municipal y la contraloría municipal. Además 5 dependencias: la Dirección General de Seguridad Pública y Vialidad; la Dirección de Obras Públicas; la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología; la Dirección

General de Bienestar Social y la Dirección General de Servicios Públicos Municipales. En conjunto, la estructura está integrada por 28 direcciones, 56 departamentos, 8 coordinaciones, 2 consejerías y 5 institutos.

El área de la tesorería municipal integró la estructura más grande (22 espacios), seguida por la Secretaría del Ayuntamiento, la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología y, la Dirección General de Bienestar Social que cada una de ellas contó con 13 espacios, el resto de las áreas y dependencias contaron con menos de 10 espacios. Además, lo integraron 4 organismos desconcentrados: la Comisión Municipal de Derechos Humanos; DIF Municipal; Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) y el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA).

En cuanto al capital humano que integró la estructura orgánica del ayuntamiento, se identificaron dos tipos de empleados: sindicalizados y de confianza. Los empleados sindicalizados son trabajadores permanentes que se ubican en los espacios no directivos y son trabajadores operativos y administrativos. Los empleados de confianza se distribuyen entre los cargos directivos, de coordinación, subdirecciones, direcciones, jefaturas o aquellos niveles de toma de decisiones, aunque también se puede encontrar personal de confianza en cargos operativos y administrativos. Todo este personal de confianza es removido cada tres años con el cambio de gobierno, para integrar a los nuevos empleados de confianza, afines al partido electo. Esto genera comportamientos propios del personal de confianza y dinámicas de aprendizaje, que ocasionan problemas identificables en los gobiernos municipales; de ahí que se puedan encontrar expresiones como la siguiente:

Ya se van los tontos, ahora vienen los vivos. La administración que llega ¿Cómo que estaban haciendo eso?, esto están haciendo mal y esto y esto y esto otro. Por eso se fueron los tontos y llegaron los vivos y cada tres años ocurre eso (Informante 3)

A la llegada de los funcionarios de confianza, los sindicalizados son desplazados, debido a la desconfianza que se genera, pues el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Carácter Estatal de Nayarit (SUTSEM), tiene un papel importante dentro de la política no solo municipal, sino estatal. Este sindicato cuenta con la mayor planilla de trabajadores sindicalizados en el gobierno estatal y municipal y que el paso de los años ha ganado un peso político en el Estado, a través de las concesiones

otorgadas principalmente en el periodo del partido único, lo que permitió que su dirigente estatal fuera diputada en dos ocasiones y que en los municipios algunos agremiados del sindicato fueran Regidores. De manera que llegan a ejercer fuerte presión sobre los ayuntamientos.

Cuando estuve en fortalecimiento municipal, en la plática de advenimiento del presidente municipal y la líder del SUTSEM, el presidente municipal empieza a decir, no pues esta mujer nos está pidiendo esto, esto, esto y esto y es demasiado; ahí está el presidente hable y hable y hable y ya Águeda le dice, tú para nuestra gente no tienes esto, pero para tu gente tienes esto, esto, esto y esto extraordinario, verdad. Pues los hacían doblar las manos porque era cierto, llegan y se despachan con la cuchara grande las nuevas autoridades; entonces los agarra indefensos (Carlos Barrón Mayorquín).

En el mismo sentido, las exigencias de los sindicatos han tenido sobre el gobierno, se han llegado a considerar como una carga para los ayuntamientos, sin embargo, las exigencias corresponden a los acuerdos políticos de apoyo electoral.

Eran cotos de poder, cuando el representante del sindicato solicita cosas, para la siguiente elección ellos van a apoyar con todos los agremiados, entonces piden beneficios en el contrato colectivo de trabajo, que se les dé un adicional, que se les da como sindicato, pues dos uniformes por año, zapatos, ayuda escolar, ayuda de mochila, ayuda de renta, ayuda de muchas cosas, que al final de cuentas, vienen ganando casi igual que un director de área. Hay personas que de acuerdo al estatus de cada sindicato de cada municipio, como se hayan conformado en su momento, si tú subes de escalafón –que es parte de incentivar al trabajador-, pues conforme al escalafón que tú vas subiendo, tú vas subiendo el ingreso. Me ha tocado ver que los cajoneros de aseo público pueden llegar a ganar hasta 13-15 mil pesos (Informante 1).

Esta situación ha provocado que se genere una desconfianza hacia los trabajadores sindicalizados y que la experiencia adquirida por los trabajadores se integre positivamente en los gobiernos entrantes.

Los sindicalizados son un factor que cada que cambia el gobierno siempre los relegan porque piensan que ya traen mañas y algunos sí, efectivamente, de administraciones anteriores, de qué hacer, cómo hacer las cosas mal para tener un beneficio propio (Informante 1);

Ya con el paso de los días, ven que si son necesarios y los van tomando en cuenta, pero no se aprovecha su experiencia, que tienen bastante experiencia en todos los sentidos y hay buenos y hay otros que no son tan buenos (Informante 3).

Se deben de hacer estrategias para incluirlos en esa forma de trabajo, para que dentro del conocimiento que ya adquirieron, con el paso de los años, se pueda contribuir a eliminar rezagos o disminuir los que existen. [Los sindicalizados conocen los problemas de los municipios], porque en ocasiones son repetitivos, a quienes no se les dio atención en el periodo anterior vuelven para ver si en el actual tienen la oportunidad de que si se les dé

respuesta y pues, continuamente ellos dicen, esta persona la conozco y vino hace tres años o vino el año pasado a volver a solicitar (Informante 1).

Se esperaría por lo tanto, que existiera más apoyo con el personal de confianza, debido a que fueron nombrados directamente por el presidente municipal, sin embargo, las forma de integrar a este grupo de personal del gobierno municipal, generó problemas en la administración.

La teoría dice que deberían de haber en los espacios los mejores perfiles, no he sido presidente municipal, aún como para responderte, así exactamente. Lo que sí te puedo decir es que se dio la coalición electoral en el 2017, se hizo un intento de hacer gobiernos de coalición; son gobiernos de coalición, cuando los integrantes de los distintos partidos nombran al gabinete. Se intentó hacer, pero no está regulado, no dejan de ser actos de compromisos políticos y al no haber regulación de una forma de gobierno de coalición, entonces vienen a atender intereses de puros grupos políticos, pero no en función de intereses de la ciudadanía. Hay muchos grupos que condicionan y te dicen, te voy a ayudar, pero quiero que este espacio, este, este y este, los cubra fulano, mengano y perengano y así se condicionan los acuerdos políticos (Informante 3).

De manera que la integración se realizó bajo un criterio principalmente político

Llegan con un montón de compromisos, entonces tratan de incorporar a mucha gente y tú ves, de repente vas a una oficina y está uno que recibe, uno que sella, otro que archiva, el que te recibe primero pásele por aquí, el recepcionista (Informante 3).

Cuando llegan por compromisos políticos no es malo, pero que se traigan ganas. Obviamente, cuando llegan por los partidos, están luchando para llegar a la administración, tú miras y hay quienes se meten a una campaña porque quiero que me den la dirección fulana de tal y te metes. Dentro de los partidos con los dirigentes de los partidos ya hay un compromiso, no es malo, no lo miro mal tampoco, porque ya sabemos que así es, así es la democracia también, qué más le vamos a hacer (Informante 4).

Por lo tanto, se puede pensar que la asignación de cargos en el gobierno municipal, forma parte del pago por el apoyo otorgado al candidato electo en la campaña política, como lo expresan las siguientes frases.

Las campañas de gobernador o presidente, están influidas por otros elementos, que el interés de conseguir un cargo público (...) (Informante 2).

Porque los funcionarios llegan por compromisos políticos, así tal cual, la mayoría. Entonces, es que es puesto por –más si es alianza, son compromisos políticos-, el partido tal. Dentro de la alianza por la que llegamos, va a poner el área esta, esta y esta, me las pidió y ahí se va lo demás, pero así funciona (Informante 4).

Ganar espacios para tu gente, para tu grupo, sí, sí se da (Informante 2).

Hay gente que está bien, se vale, llegar al poder porque eres compadre, amigo, etc., porque trabajaste y es una paga justa (Informante 2)

Sí, también es esa parte de la recompensa o de la justicia, porque aún hay gente o por lo menos en mi equipo siempre hubo gente que le apostó al proyecto político por convicción (Informante 2).

Cualquier puesto que tiene un directivo, es decisión de un político y tiene que tener una amistad con alguien para poder lograr, porque nadie va a entrar por sus capacidades, por decir es que tiene un master en no sé qué cosa, no, eso es secundario. Todos nos debemos a algo (Informante 6).

Es muy claro los colores de las dependencias. Había dependencias que decían que a ellos no los había puesto el presidente, sino el partido y había otra área donde estaban los universitarios, los identificados con el presidente (Informante 3).

La integración del personal de confianza con criterios políticos, genera variadas problemáticas en la administración municipal que afectan la toma de decisiones, la implementación de políticas y desde luego, la eficacia y eficiencia del gobierno municipal.

Los municipios no tienen esa parte de servicio profesional de carrera, entonces en cada trienio, el funcionario público que va a encabezar esa área debe aprender a dominar la curva de aprendizaje para poder manejar los recursos o las estrategias para llegar a manejar las políticas públicas que en su momento se determinan, pero cuando ya lo hacen, ya se terminó y tienes que cerrar. Hay muchos servidores públicos que no saben tampoco, tardan en entender cuál es su función, tardan en entender cuáles son sus atribuciones, para lo que no están facultados, se tardan en entender la vida tan ágil de la administración pública en la toma de decisiones. Entonces esa parte de cada tres años se empieza y se empieza y se empieza y los únicos que a fin de cuentas saben cómo funciona eso, medianamente por la cuestión empírica, vienen siendo los sindicalizados (Informante 1).

Los partidos que hagan sus propuestas, pero vamos a evaluar el desempeño, pero eso nunca ocurrió, ni siquiera los perfiles. Predomina lo político sobre lo administrativo, lo que te digo, los perfiles no son acordes, pues no tienen el perfil vas a tener problemas administrativos (Informante 3).

Es que las costumbres que se traen o el tema de seguir viendo los intereses personales que los sociales o las aspiraciones personales para llegar, para yo escalar, para yo ser. Ahí es donde se pierde la visión de porqué llegaste (Informante 4).

Son destituidos los representantes populares si comenten una falta o anomalía, pero los servidores públicos en las diferentes áreas son puestos directamente por el presidente y hay que rendir cuentas a la ciudadanía y la buena administración, porque todo recae sobre el cabildo y llevamos responsabilidad. Decir me siento con el dirigente, la persona que me dijiste para que estuviera al frente de obras públicas, fíjate que está cometiendo esta y esta falta y no está cumpliendo con lo que se requiere, con la demanda que se requiere, ponme a otra persona y hacer el cambio el presidente sin medir temas políticos. Porque muchas de las veces es, hijole, es que me voy a pelear con el partido fulano porque es muy allegado al dirigente, es el compadre, es el hermano, pues ni modo (Informante 4).

No diría que no están preparados, a veces es como que se la quieren llevar de una manera light y sobresalir unos sobre otros; decir, yo sé más que tú, a mí me puso fulano y a ti nomás porque eres amigo de X (Informante 6).

Hay personas que nada más, se puede decir, van navegando de muertito (Informante 1).

Si soy amigo del tesorero, me va a ayudar en todo, pero si no soy amigo y aunque tengas buenas ideas, me van a bloquear, [buscan] que yo quede mal para que vean que yo soy un funcionario que no estoy calificado (Informante 6).

En el área de planeación, la directora, tenía vasta experiencia, no podía ejercer su función adecuadamente, la minimizaban, por decir, no le entregaban los informes y cuando los entregaban, los entregaban como querían (Informante 3).

Para algunos Regidores la manera de corregir los problemas expresados anteriormente, es a través de la implementación de la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos, lo que permitiría mejorar la operación y administración municipal.

La evaluación de desempeño, no es otra cosa más que los procedimientos normales, tienes tus reglamentos, tienes tu manual de organización, tu manual de procedimientos, tu manual de procedimientos, nada más aplicarse todo eso. Sería administración por valores, si eres honrado, si eres cumplido, si eres responsable, todo sale bien, verdad y no sé, no logran desarrollar esta evaluación del desempeño, que es un indicador. Vas trazando pequeñas metas, vas cumpliendo, adelante, pero si las pequeñas metas no las cumples, hazte a un lado, dale chance a alguien que si lo pueda hacer (Informante 3).

Sin embargo, el hecho de que la integración sea con criterio político, deja pocas posibilidades para la evaluación del personal, pero también para sancionar o realizar acciones correctivas, incluso, para remover al personal, a pesar de que se reconozca que están cometiendo faltas.

Tú llegas a la administración pública y debes ser imparcial, te debes a un partido obviamente, tú le das también al partido que perteneces, pero tu función y más como funcionario, debes dar atención por igual (Informante 4), [esto] afecta la operación del municipio, en lugar de avanzar se queda en el mejor de los casos, detenida, sino, para atrás (Informante 6).

Dentro de la administración siempre había temas laborales, con diferentes funcionarios, que de alguna manera las mujeres siempre tratábamos de proteger del acoso laboral. Cuando es de confianza si es un poquito complicado, porque como es de confianza, muchas veces dicen, es que tú te estás quejando, pues te vas (Informante 4).

Además, este criterio de integración, genera problemas legales para el gobierno municipal, al incurrir en faltas sobre el procedimiento de despido del personal de confianza, que ha ocasionado un problema permanente para los gobiernos municipales.

En todos los ayuntamientos llegan los nuevos y les dicen sácate, los despiden simple y sencillamente, no les pagan, no hacen el procedimiento de despido correcto, no los liquidan, no hay una liquidación. Le meten pleito y los abogados están ganando porque creo que cobran el 33% y siempre ganan los pleitos laborales y está ahogando eso a los ayuntamientos, creo que con nosotros, en el penúltimo año fueron 20 millones en laudo laboral, cuando estaba presupuestado un millón. Tienen que pagar, porque ya ha habido a nivel nacional ayuntamientos que desaparecen por hacer caso omiso a un laudo laboral. No hay vuelta de hoja, se pagan o se pagan. De hecho, nosotros tuvimos tres multas porque se tardó la administración en pagar el laudo laboral y nos multaron en lo personal como Regidores, cuando fue una deficiencia administrativa (Informante 3).

Pero también genera problemas mayores de coordinación interna, provocando que incurrieran en faltas administrativas, que ocasionaron sanciones tanto para los Regidores, como para el gobierno municipal.

Sí, faltó la coordinación. Ahí fue una de las partes donde quedó exhibida la falta de coordinación y bueno, había mucha visión en términos de que ustedes encárguense de lo legal y ustedes de lo financiero, como que no, como que no van de la mano, pero la realidad es que de todo debe haber coordinación en todas las áreas (Informante 3).

En la operación de los servicios públicos también se presenta este problema.

Desconocen las nuevas obras que se hacen, rara vez se ve que una persona que hace una rehabilitación de la red de agua potable, rara vez el del agua iba y revisaba que iba a recibir. Nunca el organismo operador va y verifica en dónde están las válvulas, qué diámetros son, cómo va a operar para que el agua circule por la conducción adecuada y pues ahí tenemos una deficiencia en ese sentido (Informante 6).

Por otro lado, genera una escasa vigilancia del personal en general, pues llegan a construirse relaciones de afinidad entre los empleados, que aprovechando la escasa regulación de los procesos administrativos y la desarticulación entre áreas, se den espacios para generar actos de corrupción.

En los grandes ayuntamientos, la regulación está completa, pero muchas veces están desvinculados o también es parte de la corrupción, que entre más desvinculados o entre más dispersos, se genera el caos y cuanto mayor caos hay, es más difícil regularlo, porque ellos se manejan con la corrupción que puede haber (Informante 1).

La planeación municipal

En el estado de Nayarit, en el 2019 fue publicada la Ley de Planeación del Estado de Nayarit, en la que se establecen la integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación; las normas y principios bajo los que se realizará la planeación para el desarrollo de la entidad; los lineamientos de coordinación y las bases para

la participación social en la elaboración y seguimiento de los planes y programas. IPLANAY es el encargado de coordinar los procesos del sistema de planeación en cuanto a la participación ciudadana, la planeación estratégica y programática; el de ordenamiento territorial y el de desarrollo gubernamental y evaluación del desempeño. A la Secretaría de la Contraloría General le corresponde coordinar el de desarrollo gubernamental y evaluación del desempeño y gestión de resultados.

Para la organización del sistema de planeación se creó una estructura de coordinación y participación integrada de la siguiente manera:

- I. De coordinación
 - a) El IPLANAY y,
 - b) Los institutos municipales

- II. De participación
 - a) Consejo general de participación ciudadana para el desarrollo del estado de Nayarit;
 - b) Los consejos consultivos ciudadanos regionales y,
 - c) Los consejos consultivos ciudadanos municipales (Art. 7).

Los ayuntamientos, a través de los institutos municipales, deben de realizar el diagnóstico de la sociedad, definir objetivos, estrategias, metas, acciones e indicadores para el desarrollo de los municipios y evaluar los instrumentos del sistema de planeación. El consejo consultivo municipal, tiene por objetivo promover la planeación del municipio y los instrumentos de planeación que de ellos deriven, e involucrar a la sociedad organizada en la planeación y evaluación del desarrollo del municipio.

En el Capítulo IX, Art. 45 de esta ley, señala que los municipios deberán contar al menos con el Plan Municipal de Desarrollo con un escenario al menos de 25 años; el Sistema Municipal de Planeación del Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial; el programa de gobierno con vigencia equivalente al periodo de gobierno de la administración municipal; programas de inversión derivados, parciales, sectoriales, especiales o institucionales y programas presupuestales anuales.

Este Sistema de Planeación tiene un periodo de creación de tres años, sin embargo, en el municipio de Tepic, en el año 2014, el cabildo de la ciudad de Tepic aprobó la creación del Instituto Municipal de Planeación de Tepic. Su aprobación consideraba que a través de la planeación conjunta entre el instituto y la ciudadanía se podrían crear planes, programas y proyectos que enfocaran la administración pública municipal para lograr mejorar la prestación de los servicios públicos municipales, planificar el desarrollo urbano de manera sustentable, disfrutar de una ciudad más segura e impulsar el desarrollo económico y social del municipio.

El IMPLAN de Tepic, fue creado en el periodo anterior al observado, por lo que cuenta con casi 8 años de existencia; sin embargo, es la experiencia generada en el municipio de Tepic, que en el 2019 fuera publicada la Ley de Planeación del Estado de Nayarit, que ordena la formación de los institutos de planeación en los municipios. A ocho años de la creación del IMPLAN en Tepic y la escasa experiencia en el resto de los municipios, las entrevistas realizadas a funcionarios y organizaciones civiles relacionadas con el desarrollo urbano, dejan ver una serie de problemas que presentan estos institutos, como se resumen a continuación.

Es necesario aclarar que uno de los entrevistados sobre este tema, corresponde al municipio de Xalisco, sin embargo, este municipio es conurbado con Tepic, por lo que se esperaría que llevaran trabajos en conjunto, que hasta el periodo de la entrevista no era así. Sin embargo, sus comentarios dan muestra de la visión que en la administración pública municipal se tiene sobre la planeación urbana.

A pesar de que existe el plan municipal de desarrollo con una visión estratégica a largo plazo, que es un elemento importante de planeación, que “ habla del municipio completo, no es hablar de la cabecera, es también hablar de las comunidades que tiene alrededor y que esas personas tienen circunstancias diferentes con necesidades diferentes” (Informante 6), sin embargo existe una carencia en cuanto a la planeación urbana, debido a que hay una omisión respecto a esta planificación que “se tiene que actualizar cada cinco años” (Informante 6).

tenemos un plan de desarrollo urbano de 1993 que no se ha modificado, entonces si estamos en el 2022, tiene más de 19 años, casi 20 años o más; el de Tepic fue en el 2000, creo que

[la vigencia] es al 2010 entonces al tener una conurbación con ellos, también se tendría que actualizar (Informante 6).

El problema que refieren para la actualización de los planes es el recurso económico

No [es costoso], pero a veces hay cosas más apremiantes que solventar un gasto de ese tipo (Informante 6).

El plan municipal de desarrollo con visión estratégica de largo plazo, se puede considerar como la base para que los gobiernos además servir para diseñar su programa de gobierno, puedan dar seguimiento al desarrollo.

Eso a lo mejor lo hizo esta administración, pero sirve de base para la siguiente y la siguiente, lo único que van a hacer las administraciones que continúen son programas de gobierno. Lo que te toca hacer en un periodo de 3 años va a ser establecer cuáles son las cosas que van a hacer en esos tres años y el plan ahí está. Claro que se puede modificar, porque puede ser que ya se haya agotado o que estén resueltos los problemas que aquejan a cierta parte de la población, pero salen otros y a lo mejor no están establecidos en el plan y se tienen que incluir y se tienen que atacar los problemas.

Sin embargo, tiene carencias para ser una herramienta para la planeación del gasto público

Lo que no ha entendido el servidor público todavía, es que tiene que hacer un programa para atender esa estrategia, por ejemplo: ¿Cuánto cuesta recolectar la basura [en el municipio]? ¿Cuánto mide la ruta del camión? ¿Cuántos litros de diésel voy a gastar? ¿Cuántas personas van en el camión? ¿Cuánto tiempo va a durar en hacer el recorrido y llevarlo al tiradero?, entonces, eso tiene un costo y esas cosas no se han medido, ahora sabremos la eficiencia, ahí vamos a ver la eficiencia del gasto, y lo que le toca al instituto, es medir eso, ser eficiente, eficaz con la economía, porque si no, todas las cosas las estamos haciendo como salgan, sin saber cuánto nos está costando una actividad cualquiera, te estoy hablando de una cosa sencilla como es la recolección de basura (Informante 6).

En cuanto a la planeación urbana no cuenta con el mismo interés en su realización, inclusive, pareciera ser que esta obligación del gobierno se ha descargado en los interesados, como los empresarios que buscan hacer desarrollos habitacionales o que buscan asentar empresas en el territorio municipal; esto se observa en la narrativa cuando se aborda el impacto que tendrán las localidades aledañas al aeropuerto de Tepic, con la ampliación que se está realizando.

El aeropuerto va a estar para que transite mercancía. Todos los desarrolladores de vivienda o de corredores industriales o mercantiles, todos tienen que aportar algo, porque la movilidad en ese lugar va a cambiar totalmente. Va a haber más empleos, diferentes a los que están

acostumbrados y yo digo la movilidad, porque el tránsito vehicular va a aumentar en camiones, tráileres, ya no van a circular tanta motocicleta o bicicletas porque ahora va a ser movimiento de mercancía y de gente, entonces, estos desarrolladores van a revisar eso, van a tener que hacer vialidades más modernas y que puedan con seguridad transitar por ese lugar, entonces tienen que habilitar al momento de ellos comprar, los terrenos, tienen que ver las avenidas, las calles secundarias y todos los trazos de movilidad que se van a dar (Informante 6).

Bajo el cuestionamiento de dejar la responsabilidad al inversionista, señala lo siguiente

Es parte de, porque al momento de nosotros aprobar un estudio de urbanización, tenemos que decir qué es lo que tiene que hacer (Informante 6).

Sin embargo, la realidad rebasa la capacidad del gobierno municipal, puesto que los procesos de urbanización de la zona están en marcha y sin los planes de desarrollo urbano, será difícil de controlar.

Mira, pienso que a más tardar en diciembre de este año va a estar ya terminado el plan de desarrollo urbano y todos ellos ya deben de estar aplicados. De hecho ya ahorita hay como diez desarrolladores que están irregulares y otros 10 que están trabajando ya con permisos. Ahora imagínate ya ponerle 1000 viviendas en ese lugar, resulta que la cosa está cambiando. Entonces dentro de tres años, ya no son 1000 van a ser 3000, entonces tenemos que tener esa visión de ordenamiento y de la movilidad (Informante 6).

Aunque existe una conciencia en los funcionarios sobre la importancia de la planeación urbana y de los problemas futuros que puede provocar el hecho de no realizarla.

No es sencillo, pero si no tenemos una visión a largo plazo, entonces si vamos a generar problemas a las nuevas generaciones y un trabajo importante es el que está haciendo el instituto, es prever esas circunstancias para que la gente no batalle, porque al fin y al cabo, el ciudadano, el que se va en el transporte público o en sus vehículos particulares, sufren y van a sufrir las consecuencias, los que vienen por aire, los que van a sacar los productos, van a ocasionar problemas a los que viven ahí en el lugar (Informante 6).

Sin embargo, un problema que presentan los institutos de planeación municipal, se relaciona con los periodos electorales y el cambio de gobernante, pues el desempeño del instituto tiene está influido por la visión que tenga el gobernante:

Entonces, si llega una persona al gobierno, presidente municipal y confía en el instituto de planeación, creo que las cosas pueden darse tranquilamente sin haber esos desequilibrios de cada trienio y eso a la ciudadanía le vendría bien, porque las obras continuarían y aparte no serían de ocurrencia, sino de cosas que ya están establecidas. La idea es buena, quizá un presidente municipal no comparte la idea que tiene el director del instituto de planeación

y eso provocaría que ya no quieran que estén ahí y que lo cambien, entonces la percepción que se va a tener de cada director es ahí donde va a variar. [Sin embargo] existe una discrepancia entre el pensamiento de la administración anterior y la que continúa, porque primeramente, puede ser que sean de ideologías diferentes o sea, un partido X con un partido Y, que no se lleven en absolutamente nada, entonces no va el entrante a decir yo voy a hacer lo que dijo el otro y eso es a lo mejor un celo político. (Informante 6).

De manera general, se pueden observar algunos pendientes que le queda por resolver a los institutos de planeación, para que lo lleven a cumplir con su propósito, pero el mayor de sus problemas pudiera ser el que se expresa a continuación:

Se ha hecho un organismo que es el IMPLAN y un organismo que es el Instituto de Planeación Estatal, los cuales tienen menos de 6 años. Pero realmente esos institutos se crearon para llevar una continuidad, pero desgraciadamente no se les ha dado presupuesto, autonomía y se ha manejado bajo las políticas gubernamentales del que va llegando y entonces, pues para mí están muertos. Son institutos de planeación, pero también deben ser institutos que deben ejecutar y observar que se hagan las obras que se requieren, para lo cual no hay presupuesto, para incluso poder funcionar como instituto y menos para hacer lo que se proyecta, hacerlo físicamente o realizables. Entonces se han llevado mucho tiempo haciendo lo mismo, hermosos documentos, hermosos planos o sea, se tiene un buen producto, pero no se tienen resultados posteriores. Tenemos un plan de movilidad, pues cuidemos la movilidad, sabemos de qué se adolece, pero no combatimos la enfermedad (Informante 9).

La coordinación entre poderes y niveles de gobierno

Para los gobiernos municipales tener articulación política con el congreso estatal o federal, así como con el gobierno estatal y federal, representa mayores posibilidades de gestión política. Como ya se señaló en el apartado teórico, la capacidad de gestión está ligada a los vínculos del funcionario, en este caso el presidente municipal, con el resto de los funcionarios públicos. Sin embargo, el contexto político del periodo 2017-2021, no fue el más propicio para el gobierno municipal, por lo que propició una desarticulación, con el Congreso federal.

Hubo muy poca cercanía por parte de los diputados federales con los cabildos, el primer vínculo son los cabildos, los ayuntamientos. Yo miraba muy poco vínculo. [Con los diputados locales], pues como manejan su propio territorio y las propuestas van ahí primeramente con ellos, pues sí había un poco más de vinculación de trabajo, pero con los diputados federales había muy poco. Eran los que deberían de tener el vínculo más cercano para que se lleven esa visión y de todo lo que se recaba de cada uno y hasta el último rincón territorial, pues hacerlo externar que es lo que está pasando (Informante 4).

Con respecto al gobierno estatal.

Pues hace falta mucho y muchas de las veces, bueno, Tepic porque es la capital del estado, pero se comentaba en otros ayuntamientos en otros municipios, que no había ese vínculo y

que no había ese complemento, esa organización vaya, muchas de las veces gobierno del estado hacía una propuesta muy diferente a la visión que proponía el cabildo, el ayuntamiento. A final de cuentas, pues nada más te sumas a lo que gobierno del estado está definiendo por hacer o que van a hacer o su plan de trabajo. Muchas de las veces traían hasta repetido, diferentes cosas de querer realizar las cosas donde mismo, se repetían o algo que ya había hecho el ayuntamiento que resultaba una obra de prioridad y ya la traía gobierno del estado, tiene que haber más comunicación y más trabajo conjunto en las diferentes áreas (Informante 4).

Te voy a decir por ejemplo, no había trabajo coordinado, porque cuando hicieron obra, cuando arreglaron la Av. Insurgentes a la altura de los bomberos, estaban arreglando ahí y comenzaron también a arreglar la Colosio y era un despapaye (Informante 3).

Y con el gobierno federal

No, no hay esa coordinación. Por ejemplo, ahora con las inundaciones ¿quiénes levantaron los padrones de damnificados? Fue gobierno federal y ellos entregaron los apoyos, ahí se durmieron los presidentes, pero también se duermen porque también no quieren quedar mal con el de arriba. La mayor parte de información la tiene bienestar y se supondría que como dice, el que tiene el primer contacto, el que fue en primera instancia fue el ayuntamiento, ahí es donde te queda más clara la coordinación que hay. Y en los demás, pues te dicen, órale pues, te dan una minucia ahí al ayuntamiento, para tal o cual programa, para que digan que si tienen apoyo. En el gobierno federal todo está afinadito en los procesos administrativos, en el gobierno estatal ahí va a medias, pero en el ayuntamiento, los procesos administrativos están muy, muy, muy desordenados (Informante 3).

El gobierno municipal

El ayuntamiento capitalino estuvo integrado por el presidente municipal (PRD), síndica (PAN), once Regidores de mayoría y cinco de representación proporcional siendo un total de 18 miembros con derecho a voz y voto y el secretario (PRD), con derecho solo a voz. Los escaños de mayoría fueron ocupados por todos los candidatos a Regidor de la alianza, quedando distribuidos de la siguiente manera. Del PRD 4 Regidores (as) (demarcaciones 1, 2, 3 y 7); del PAN 6 Regidores (as) (demarcaciones 5, 6, 8, 9, 10 y 11) y un Regidor del PT (demarcación 4). La distribución de los Regidores de representación proporcional fue de la siguiente manera: dos Regidores (as) del PRI, dos Regidores (as) de MORENA y un Regidor de movimiento ciudadano.

De los 19 miembros del Ayuntamiento, 13 de ellos contaba con preparación académica: 2 tenían estudios de doctorado, 4 de maestría, 6 de licenciatura, en áreas de conocimiento como economía, derecho, ciencia política y administración, 1 en educación media superior y 6 no se pudo identificar su grado de estudio

(Gráfica 9), por lo que poco se puede decir que poco más del 50% del ayuntamiento contaba con un nivel académico por encima del promedio nacional. Con respecto a la experiencia política, por lo menos 44% de los miembros había tenido con anterioridad un cargo político o administrativo. Y en cuanto a su conformación, por primera vez se tuvo un ayuntamiento paritario, con 9 mujeres y 10 hombres.

Distribución de las comisiones.

Dentro de este periodo, se establecieron las siguientes comisiones, que fueron distribuidas entre los miembros del cabildo

- Comisión de gobernación
- Comisión de asuntos constitucionales y reglamentos
- Comisión de hacienda y cuenta pública
- Comisión de obras y servicios
- Comisión de planeación del desarrollo económico y social
- Comisión de seguridad pública, tránsito, justicia y derechos
- Comisión de control y administración del desarrollo urbano y ecología
- Comisión de educación, cultura y bibliotecas
- Comisión de equidad y género
- Comisión de sanidad, seguridad, trabajo, previsión y asistencia social
- Comisión de protección civil
- Comisión de desarrollo rural
- Comisión de la juventud, deporte y recreación
- Comisión de desarrollo comunitario
- Comisión de desarrollo económico turismo y comercio
- Comisión de atención a grupos vulnerables
- Comisión de gestión social.
- Comisión de asuntos indígenas

Un elemento relevante de este periodo con respecto a la conformación de las comisiones, es que se concentraron en una sola comisión las comisiones de obras y servicios públicos, quedando en la negociación asignada esta comisión al Regidor de la demarcación 7. Dentro de la distribución de las comisiones se puede apreciar la priorización de los liderazgos de los partidos, los cuales se distribuyen en las primeras posiciones; mientras que los Regidores que no son prioridad para los grupos, se ubican en la segunda parte de la distribución.

La estrategia de priorización de liderazgos con respecto a la distribución de las comisiones se supondría que está basada en cuanto al contacto que produce dicha comisión con la ciudadanía o la vigilancia de los recursos, porque no se encuentran

mayores elementos para determinar su relevancia, pero los Regidores encuentran elementos que son diferenciadores:

Fui presidente de la comisión de reglamentos, en la letra era de mucha importancia, pero en la operación era mediana importancia para la vida pública. Me dijeron, por ejemplo, la novatez, me dijeron, al PRD le tocan tantas comisiones, el PAN tantas otras, al PT, etc., entonces dentro de las que tocaron al partido estaba la de reglamentos y por formación de abogado, creo que me dijeron te vas a reglamentos (Informante 2).

La cercanía con la ciudadanía se espera que produzca capital político, que la ciudadanía los conozca y genere confianza, inclusive, que se aprecie que el Regidor tiene la capacidad de resolver los problemas. Este capital político es necesario para las elecciones, ahorra tiempo para el posicionamiento y la creación de una imagen del candidato, por lo que con respecto al resto de competidores, este liderazgo tiene una ventaja. De ahí que se pueda intuir que la intención fue proyectar políticamente para la siguiente candidatura al Regidor de la demarcación 7, como se puede observar en la tabla 8.

Tabla 8. Distribución de comisiones

GENERO	PARTIDO	CARGO	DISTRIBUCIONES		COMISIONES
			1°	2°	
H	PRD	7	9	9	Comisión de obras y servicios
M	PAN	Síndica	7	9	Comisión de hacienda y cuenta pública
H	PRD	Presidente	6	7	Comisión de gobernación
M	PAN	9	6	7	Comisión de seguridad pública, tránsito, justicia y derechos
H	PT	4	6	7	Comisión de control y administración del desarrollo urbano y ecología
H	PRI	RP	5	5	Comisión de asuntos indígenas
H	PAN	8	4	5	Comisión de asuntos constitucionales y reglamentos
H	MC	RP	4	5	Comisión de planeación del desarrollo económico y social
M	PRD	1	4	5	Comisión de desarrollo económico turismo y comercio
M	PRI	RP	3	3	Comisión de equidad y género
H	PAN	10	3	5	Comisión de desarrollo rural
M	PAN	6	3	3	Comisión de la juventud, deporte y recreación
M	PAN	11	3	3	Comisión de desarrollo comunitario
M	PRD	3	2	3	Comisión de educación, cultura y bibliotecas
M	PRD	2	2	3	Comisión de sanidad, seguridad, trabajo, previsión y asistencia social
H	PAN	5	2	3	Comisión de gestión social
H	MORENA	RP	1	3	Comisión de protección civil
M	MORENA	RP	1	3	Comisión de atención a grupos vulnerables

Fuente: Elaboración propia. Información: Gaceta municipal (2017). http://tepic.gob.mx/wp-content/uploads/2018/07/gaceta_ordinaria_01.pdf

En los primeros ocho lugares, se observa la integración de los Regidores que forman parte de los grupos predominantes de los partidos políticos, o aquellos liderazgos que buscan proyectar políticamente. Es necesario enfatizar que la distribución de las comisiones se dio en dos momentos, la primera distribución nos

deja ver la estrategia en la integración y la segunda, de alguna forma, parece reafirmarse. Entonces, en la primera posición podemos encontrar al Regidor de la demarcación 7; la segunda y tercera posición está establecido en los lineamientos legales, que esas comisiones deben ser encabezadas por el síndico y el presidente respectivamente.

En la cuarta posición es asignada a la Regidora del PAN de la demarcación 9, que pertenece al grupo predominante del PAN y que en la elección extraordinaria para elegir al senador que sustituiría al Dr. Navarro Quintero, se convertiría en la candidata del PAN. En la quinta posición se encuentra el Regidor del PT de la demarcación 4, que para la elección del 2021 se convertiría en diputado local. En la sexta posición, el Regidor del PRI de representación proporcional, que terminado su encargo pasó a ser director de operaciones de programas sociales en Bienestar estatal. En la séptima posición, el Regidor del PAN, de la demarcación 8, parte del grupo político del Dr. Polo Domínguez, que renuncia al PAN tras la renuncia de su líder en diciembre del 2020. Finalmente, dentro de este primer bloque se puede encontrar en la octava posición al Regidor de MC, electo por representación proporcional, el cual tiene una cercanía con el que fuera candidato a gobernador por este partido en el 2017, Raúl Mejía González y con quien trabajó en su administración municipal en el periodo 1993-1996.

En el segundo bloque de Regidores podemos encontrar a los Regidores que pertenecen a grupos políticos contrarios al dominante o los Regidores que no se pueden considerar como prioridad para los grupos políticos. Encabeza la lista la Regidora del PRD por la demarcación 1, que al igual que la Regidora del mismo partido de la demarcación 2, cercana la elección del 2021, renuncian al PRD y se afilia la primera, a MORENA y la segunda al PT. Lo que destaca de esta segunda distribución, fue cómo en la distribución de las comisiones, a pesar de la inclusión en los primeros lugares del resto de partidos, aliancistas y opositores, en cuanto a MORENA es relegada a los últimos lugares.

Pudiéramos pasar por omisión esta distribución de las comisiones, en función de las preferencias o la búsqueda de proyección política de algunos de los Regidores;

sin embargo, las diferencias se trasladaban al trato que los mismos Regidores recibían de los funcionarios públicos, de ahí que se expresara lo siguiente

Además había Regidores de primer, segunda y tercera, yo era de la tercera. Ha salido ahora en la misma plática entre ellos, no a fulano le daban más de gasolina, porque eran representantes también de partido (Informante 3).

Es que hay Regidores de primera, de segunda, de tercera y los que ni siquiera somos tomados en cuenta, no. Entonces si se dio y yo pienso que en todos lados (Informante 4).

Ingresos del ayuntamiento

El gobierno administró por año un promedio de 1, 441, 948, 005.10 millones de pesos. Los ingresos tuvieron en promedio un aumento anual de más menos 6%, excepto en el año 2019, cuyo incremento fue solamente del 1.92%. Este cambio puede ser provocado por las afectaciones del huracán Willa, que a finales del 2018 provocó daños en los municipios de la zona norte del Estado, dejando graves inundaciones y causando múltiples pérdidas materiales y económicas, tanto en el campo como en la zona urbana, por lo que desde la federación y el estado, se hicieron esfuerzos por satisfacer las mínimas condiciones de bienestar y habitabilidad de los pobladores (Gráfica 10).

Egresos del ayuntamiento

La distribución de los recursos en promedio por año fue de 70.2% son asignados a la Tesorería Municipal, a SIAPA y la Dirección General de Servicios Públicos Municipales; 25.1% se distribuyen entre la Oficina de la Presidencia, las Comisiones del Cabildo y la Dirección General de Obras Públicas Municipales y la Dirección General de Bienestar Social; el restante 4.6% enlistados de mayor a menor presupuesto están la Dirección General de seguridad Pública y Vialidad, Desarrollo Urbano y Ecología (Gráfica 11).

La distribución de los recursos por programas de gobierno, se puede observar que el programa de Innovación y Buen Gobierno recibe 58%; el de Bienestar Social 26% y Protección y Seguridad Ciudadana 12.5%. Los programas más desfavorecidos son Desarrollo Ecológico y Territorial que recibe el 1.9% y Desarrollo Económico que recibe 1.6% (Gráfica 12). En cuanto a la distribución del recurso con respecto

al área geográfica, del promedio anual de ingresos, en las zonas urbanas se invirtieron 71.9% mientras que en las zonas rurales la inversión no alcanzó ni el 1%.

Fiscalización

Durante la administración, se realizaron las siguientes auditorías durante los años 2018, 2019 y 2020, los cuales fueron revisados de manera general. Se realizaron auditorías financieras, de los fondos federales FISM-DF y FORTAMUN-DF, la obra pública de recurso federal y se realizaron auditorías sobre el desempeño. De los organismos desconcentrados se auditó el SIAPA. Para el 2018 recibieron 64 observaciones; en el 2019, 65 y para el 2020, 56. En cuanto al SIAPA se realizaron auditorías en el 2018 y 2019, en las cuales le fueron realizadas 13 y 8 observaciones respectivamente (Tabla 9).

De acuerdo con informe individual definitivo del ASEN, emitido para el ayuntamiento constitucional de Tepic, Nayarit; para las cuentas públicas de los años antes mencionados, las observaciones realizadas en la auditoría financiera se refirieron de manera general sobre los siguientes temas: deficiencias en las estimaciones de ingresos y egresos presupuestales; no se respetan los montos máximos para cada procedimiento de adquisición; omisión, error o presentación extemporánea de retenciones o entero de impuesto, cuotas, derechos o cualquier obligación fiscal, incumplimientos de normativa, pagos de recargos, intereses o comisiones por el incumplimiento de obligaciones; diferencias entre registros administrativos, contables y presupuestales; falta de documentos comprobatorios de ingresos; errores y omisiones de información financiera por diferentes montos durante los tres años revisados, entre otros.

En la obra pública, las observaciones se refirieron de manera general a la adjudicación de las obras fuera de la norma, a participantes sin experiencia, deficiencias de contratación, carencia de documentación comprobatoria del gasto, inadecuada supervisión de obra, falta o inadecuada operación de las instancias de participación social, montos diversos en cada año observados como presunto daño o perjuicio a la hacienda pública que se refieren a pagos improcedentes o en exceso, obras de mala calidad o vicios ocultos; entre otros.

En cuanto al desempeño, se auditó el servicio de aseo público, rastro municipal y la recaudación del impuesto predial y de derechos. En cuanto al aseo público, las observaciones se relacionaron al incumplimiento de las jornadas de trabajo que afectaron la eficacia en la prestación del servicio; carencia en cuanto a programas de mantenimiento preventivo y correctivo del parque vehicular; deficiencias en el servicio por incumplimiento de contrato o normativa; indeterminación en la política de manejo de residuos; el sitio de disposición final no cumple con los requerimientos mínimos establecidos en la norma de protección al ambiente; incongruencia de plazas autorizadas en el presupuesto de egresos, respecto a la planilla de personal; inconsistencias en la información que se reporta al censo nacional de gobiernos municipales; la normativa que reguló el servicio de recolección de residuos sólidos no ha sido actualizada, deficiencias en el diseño de indicadores, entre otros.

Las observaciones sobre el rastro municipal, se hicieron con respecto a la incongruencia entre el personal aprobado en el presupuesto y la planilla existente; la falta de atención en materia de prevención y buenas prácticas; la ausencia de aplicación de la normativa que regula sus operaciones; sobre la atención del cuidado al medio ambiente en la operación del rastro municipal,

En la recaudación del impuesto predial y derechos, las observaciones fueron, deficiencias en la tendencia de los ingresos propios recaudados; deficiencia en la solvencia y liquidez; alta dependencia de los recursos federales; ineficacia en la autonomía tributaria para asumir el gasto de servicios personales; riesgos de tendencia de deuda pública municipal; deficientes resultados en los indicadores de flexibilidad y sostenibilidad para hacer frente a la deuda pública municipal, deficiencia en el nivel de endeudamiento de acuerdo a los sistemas de alerta establecidos en Ley de Disciplina Financiera.

En el 2018 el ayuntamiento fue observado por el cobro de derechos, por lo que en los años subsecuentes para evitar dicha observación, fueron maquilladas las cifras, sumando los montos de recaudación del SIAPA al de cobros de derechos, con lo que se aprecia un incremento por año en el cobro de derechos, sin embargo, al

restar el monto de ingresos del SIAPA al cobro de derechos, se puede apreciar la disminución de año tras año del cobro de derechos.

Conclusión del capítulo

El municipio de Tepic, tiene características sociales, políticas, urbanas y del medio natural, que producen los problemas que en el municipio, el gobierno municipal debe de atender. El desarrollo urbano de la ciudad se definió en torno a dos vialidades que cruzan la ciudad, de norte a sur y de oriente a poniente. En 1960 la ciudad tuvo un incremento de la industria, equipamiento y servicios públicos, generando zonas dotadas de servicios públicos a su alrededor que provocaron la especulación del suelo.

Entre 1980 y 1990, el municipio presentó un aumento poblacional derivada de la migración, lo que generó la necesidad de un mayor número de viviendas. Esto fue el detonante para que ciudadanos sin la posibilidad de acceder a créditos de vivienda, se organizaran y reclamaran al gobierno estatal la asignación de suelo urbano para la construcción de bajo costo de viviendas. Sin embargo, desde el gobierno no se implementó ninguna política que atendiera la problemática, ocasionando que estos grupos de ciudadanos comenzaran a invadir predios a las afueras de la ciudad, conformando así colonias irregulares y sin acceso a los servicios públicos.

El problema fue en aumento cuando desde el gobierno, en un intento por frenar el poder político que adquirieron estas organizaciones, lo que provocó que desde la cúpula política se impulsara la formación de organizaciones promotoras de fraccionamientos sociales-progresivos. El impulso social y político que tuvieron estas organizaciones, provocaron el crecimiento desordenado de la ciudad.

Además, la falta de control del desarrollo, por parte del gobierno municipal, generó que estos asentamientos se dieran en zonas de riesgo y que rellenarían o invadieran zanjones, cerrando los canales de desfogue natural de las aguas pluviales captadas por los cerros que rodean la ciudad. En el 2000, tratando de frenar el problema, el gobierno estatal adquirió suelo, de la reserva territorial La Cantera, con lo que se

buscaba consolidar la reserva territorial y dejar zonas de crecimiento urbano. Sin embargo, la política emprendida no logró resolver el problema, sino que se incrementó, puesto que en la zona comenzaron a desarrollarse fraccionamientos de baja calidad y desvinculados con el resto de la ciudad, dejando esta zona aislada y con problemas de movilidad vial.

La reserva territorial de La Cantera, marcó el desarrollo de la ciudad, por lo que comenzaron a autorizarse una serie de fraccionamiento y construcciones que poco a poco irían llenando el espacio vacío entre la ciudad y la reserva La Cantera. Pero poca atención se puso a las características geológicas e hídricas del municipio, pues los asentamientos urbanos se desarrollaron en zonas que forman parte del sistema lagunario que se encuentra en el municipio, y donde la composición del suelo admite poca permeabilidad y el nivel freático es bajo, por lo que son zonas susceptibles a inundaciones. La invasión de zanjones aunado a la formación de fraccionamientos en el sistema lagunario del municipio, provocó que el gobierno municipal enfrentara la inundación de vialidades y viviendas durante su administración.

El problema de la formación de colonias irregulares, no puede ser entendido sin la intervención de los comisariados ejidales, que deja ver una falta de regulación en la compraventa de amplias extensiones de suelo, que pertenecen a los ejidos. Esto se hace evidente cuando el 60% de las viviendas que se encuentran en las zonas urbanas no cuentan con dominio pleno, por lo que continúan siendo parte de los ejidos, lo que tiene implicaciones en la construcción de equipamiento urbano en las localidades y por otro lado, en la administración del suelo del municipio, generando vacíos legales.

Al mismo tiempo, se genera un problema más característico de las localidades rurales, pues los comisariados ejercen un tipo de tutorado sobre las localidades. Esto se aprecia cuando los pobladores buscan realizar compraventas sobre sus propiedades, que tienen que recurrir a los comisariados a que los validen, pero más allá de las implicaciones que tengan en los actos privados, para el municipio representa un problema la falta de delimitación del suelo urbano y ejidal, lo que

provoca que las responsabilidades municipales y ejidales se confundan o por lo menos, no sean delimitadas.

En este caso la dotación de servicios públicos como el agua, los panteones, el mantenimiento de vialidades, el deslinde de predios, entre otros, corra a cuenta de los comisariados, cuando forman parte de las responsabilidades municipales, pero que también, provoca que el municipio no tenga recaudación con respecto a estos servicios. Por otra parte, tanto la planta de tratamiento como el tiradero donde se deposita la basura del municipio, se encuentran en suelo ejidal, lo que provocó que derivado de las observaciones y sanciones que tanto el gobierno municipal como el ejido H. Casas recibieran por mal manejo de los residuos, impidieran el ingreso a los camiones de basura, provocando que por día se suspendiera el servicio, provocando la acumulación de basura en las colonias de la ciudad, provocando el reclamo de los ciudadanos por la falta de servicio.

Finalmente, de acuerdo con los entrevistados, el municipio de Tepic tuvo que atender durante el periodo analizado: el tiradero de basura, del cual se hizo mención anteriormente y que es un problema que se ha venido heredando de administración en administración y al que no se ha logrado dar solución; los espacios de los panteones municipales, los cuales se encuentran llenos, no solo en la zona urbana del municipio, sino que en las entrevistas realizadas a los comisariados ejidales, es un problema que presentan las localidades.

Adeudos del SIAPA, así como problemas con la infraestructura de agua potable y drenaje y distribución de agua potable, problema que fue permanente durante el periodo de la administración. En un segundo lugar, la sanidad del rastro municipal, el mal estado de las calles, la electrificación y la seguridad pública, esto dentro de la zona urbana. En las zonas rurales, los problemas que se identificaron fueron el suministro de agua potable, el mal estado de las calles, la seguridad pública y la recolección de basura, que ha provocado que se generen tiraderos clandestinos, en los bordes de carretera, donde los pobladores de las comunidades depositan sus residuos por la falta del servicio público.

Finalmente en las zonas indígenas, los problemas que se identifican son más complejos que requieren la inversión de recursos tanto estatales como federales, debido a que son comunidades muy alejadas de las zonas urbanas con poca población, que por la inversión en relación a los beneficiarios, puede no ser justificadas la construcción de carreteras, redes de electricidad y transporte público, que si bien son necesidades que no corresponde atender al municipio, si son identificadas por los representantes políticos y que pudiera ser que por falta de articulación con los otros niveles de gobierno y falta de experiencia en la gestión de los recursos, no se lleven a cabo acciones de gobierno, que contribuyan a disminuir el rezago de estas comunidades.

Contextualizar las características del municipio de Tepic, como se expuso anteriormente, permite comprender la forma en que se han ido formando algunos de los problemas que tiene la ciudad, como el rezago de los servicios públicos en algunas colonias de la ciudad, así como el deterioro de la infraestructura hidráulica y de drenaje, que bajo un crecimiento desordenado requiere de mayor costo para la construcción y mantenimiento de la infraestructura. Además, permite conocer aquellos problemas que se han profundizado, debido a una falta de políticas públicas o acciones concretas, como es el caso del tiradero de basura, que han provocado que el problema crezca y sea cada vez más complejo de atender, provocando que sea heredado a las administraciones siguientes.

Es necesario reconocer que los periodos electorales obligan a los gobiernos municipales a encarar una serie de problemas que anticipan su periodo de gobierno, que por una parte tienen su origen en las características naturales y otros que son producto de las políticas y decisiones de las administraciones anteriores. Esta serie de problemas sociales y urbanos forman parte de las necesidades que los ciudadanos expresan a los gobiernos (entradas), los cuales tienen que atendidos por los gobiernos municipales (salida), mediante una serie de políticas públicas y acciones concretas producto de las decisiones gubernamentales (proceso) y que dicha respuesta, llega a conformar un nuevo grupo de problemas que se convierten de igual manera en las necesidades ciudadanas (retroalimentación).

Para atender estas problemáticas, los gobiernos municipales cuentan con una serie de recursos, no solo económicos, sino también de capital humano, político y social. Estos recursos son reconocidos por el gobierno del municipio, pero organizados y ejecutados por la figura del presidente municipal, de manera que el estilo de gobierno, en buena parte define la tendencia de atención de ciertas problemáticas, la forma en la que serán abordados las problemáticas, al igual que las relaciones y vínculos políticos con los que colaborará para atender los problemas del municipio y que resulta del contexto político en el que el periodo de gobierno se encuentre inserto.

En cuanto al municipio de Tepic durante el periodo analizado, el contexto político resultó adverso para la administración. Los resultados electorales federales, dejaron sin vínculos políticos directos al presidente municipal, pues tanto los diputados federales como los senadores electos, pertenecían a partidos políticos distintos al suyo (MORENA, PT, NA y PAN), por lo que acceder a recursos federales más allá de los que por ley correspondían al municipio, se presentaría complejo. Por su parte, el triunfo de MORENA en la presidencia de la república, junto la obtención de la mayoría en el congreso federal generó la movilización de un grupo de presidentes municipales de los partidos opositores al partido de MORENA, que reclamaban el rescate de los gobiernos municipales, movimiento al que se adhirió el presidente municipal de Tepic y marcó la relación con el ejecutivo federal.

A nivel estatal, el gobierno municipal fue resultado de la alianza electoral entre los partidos del PAN, PT, PRD y PRS, donde el candidato a la gubernatura estaba vinculado con el PAN. En el congreso del estado, el PRD, partido del presidente municipal de Tepic, obtuvo 6 escaños, sin embargo, las disputas internas del partido, así como la cercanía del proceso electoral federal, terminó por fracturar la bancada, por lo que al terminar el periodo de gobierno, solamente quedó un diputado del PRD, el cual pertenecía al grupo político opositor al del presidente municipal y que había desplazado al grupo Galileos de la dirigencia estatal del PRD, por lo que en definitiva, el apoyo partidario y en el congreso y del gobierno estatal, se puede pensar limitado para el gobierno municipal de Tepic durante el periodo.

El gobierno municipal de Tepic pudo haber quedado aislado con respecto al contexto político, lo que hizo que se tomara la decisión de buscar el apoyo de la ciudadanía. Esto queda explicado dentro del marco teórico, donde señala que cuando un servidor público no tiene la fuerza suficiente para movilizar el apoyo de otros servidores públicos o representantes, buscará el apoyo social, los cuales movilizará para obtener resultados positivos a sus gestiones.

En este caso, se movilizó a la ciudadanía para atender el problema del adeudo del SIAPA a la Comisión Federal de Electricidad, que venía cortando el servicio en algunos pozos, dejando sin el servicio a algunas zonas de la ciudad, incrementando el disgusto de los ciudadanos por la recurrente falta de agua potable, ocasionando constantes críticas sobre los cobros del servicio, sin la prestación del mismo. Sin embargo, a pesar de ser un problema recurrente, se menciona que no se le prestó la atención adecuada al problema, a través de análisis y planeación de pagos, que permitieran atender el problema para darle solución, por lo que la administración priorizó el abordaje político de los problemas del municipio.

La obtención de recursos propios dentro de los gobiernos municipales, son importantes, pues no solo permiten que el gobierno municipal pueda realizar acciones por cuenta propia, sino que también del cobro de estos depende el recurso federal. Aunque el municipio año tras año obtuvo un aumento promedio por año del 6% en sus ingresos, la realidad es que sus ingresos dependían directamente de los recursos que recibía de la federación y de la adquisición de deuda pública, situación que fue señalada en varias ocasiones por la ASEN, en las que se precisaba las deficiencias para el cobro de impuestos y servicios públicos.

La capacidad que el gobierno municipal tiene para hacerse de recursos propios, influye directamente en las posibilidades que estos tienen para atender las necesidades de los ciudadanos, a través de acciones de gobierno. Sin embargo, Down (1957) señala que las acciones de gobierno tienen una intención electoral, de manera que, ante la escases de recursos, las decisiones en la distribución de obra pública y servicios públicos se focalizara en zonas de mayor impacto electoral,

preparando las condiciones territoriales para los actores políticos que desde la presidencia se buscaba proyectar.

Se puede apreciar la estrategia político-electoral que desde los primeros días de la administración se emprendió, buscando posicionar al que sería en la siguiente elección, el candidato a la presidencia municipal del PRD. Para el gobierno municipal, tener en el cabildo una mayoría de Regidores del mismo partido o asegura la gobernabilidad, sin embargo, para el caso del gobierno del municipio de Tepic no fue así.

La distribución de las candidaturas de Regidor en la alianza, otorgó un mayor número de espacios para candidatos a Regidor para el PAN, por lo que solo 4 candidatos a Regidor fueron del partido del presidente municipal y solo una para el PT. Todos ganaron por mayoría; los escaños de representación proporcional fueron distribuidos entre los partidos del PRI, MC y MORENA, por lo que el cabildo se integró por diferentes partidos políticos, que aunado a la estrategia de proyección política para algunos miembros del cabildo, marco las preferencias sobre algunos miembros del cabildo. La estrategia político-electoral más la escases de recursos, pudo definir la estrategia empleada para la distribución de obra y servicios públicos en el municipio.

Más allá de que, en la administración anterior se aprobara la creación del IMPLAN, con lo que se buscaba mejorar la calidad de las decisiones del gobierno y al mismo tiempo, que las acciones de gobierno fueran más eficaces en la atención de las necesidades de los ciudadanos, en la práctica, el instituto de planeación municipal, que mucho contribuiría a mejorar la inversión de los recursos en la solución de los problemas de los ciudadanos, fue dejado de lado, prevaleciendo las decisiones políticas en las distribución de los recursos.

Por su parte, el capital humano que es una herramienta indispensable para ejecutar de manera eficiente y eficaz las políticas y acciones del gobierno en el municipio, las características de su integración, provocaron problemas de comunicación y colaboración entre las distintas áreas del gobierno, de manera que de acuerdo al

ASEN, en recurridas ocasiones fueron observados por pagos extemporáneos y malos manejos administrativos, que provocaron multas tanto para el ayuntamiento como para los Regidores directamente.

En el mismo sentido, el ASEN evaluó el desempeño, en las áreas de aseo público, rastro municipal y recaudación de impuestos, evidenciando la ineficiencia e ineficacia del personal, además de existir incongruencias entre las plazas autorizadas en el presupuesto de egresos y la planilla del personal, deficiente cuidado sobre las condiciones de trabajo y el equipo que utilizaban dentro de las áreas. El caso más relevante se puede observar en la obra pública, puesto que fueron recurrentes las observaciones de adjudicación de obra, pagos de la misma y supervisión de obra, lo que evidenciaba la posible falta de control y experiencia del personal de las áreas relacionadas.

Sin embargo y a pesar de los problemas que estuvieron presentes durante el todo el periodo de la administración, el peso político de los funcionarios públicos impidió la remoción del cargo o incluso, posibles sanciones que pudiera realizar el presidente municipal hacia los funcionarios, para corregir los problemas que se presentaban. De acuerdo con los entrevistados, la composición del capital humano de confianza por afinidad política, impide la mejora de los procesos administrativos, provocando ineficiencias en la administración.

Al mismo tiempo, al ser personal que se encuentra vinculado a los partidos políticos, llegando los tiempos electorales, comienzan a atender las gestiones, priorizando aquellas que corresponden a los servidores públicos que se van perfilando para ser candidatos, por lo que se genera un sesgo en la atención en la gestión de los diferentes Regidores, por lo que se generan preferencias en el trato y en la prontitud con la que atienden las diferentes gestiones.

La descripción de las características del municipio permite identificar los principales problemas que presentó el municipio en el periodo 2017-2021, lo que permite contrastar con las herramientas que tuvo el gobierno municipal de Tepic para

enfrentar las diferentes problemáticas; además, nos muestra el contexto político en el que se desarrolla la administración y ubica al gobierno municipal en relación a las diferentes fuerzas que existen en la localidad, de manera que permita mostrar los apoyos y resistencias que tuvo para llevar a cabo la gestión política en el proceso de autorización.

Si bien, a través de esta descripción podemos tener una idea general de las condiciones de inicio y término de la administración del gobierno municipal, mediante esta descripción no se puede conocer cómo es que se llevó el proceso de autorización y los problemas que presentó la gestión política y social para que el gobierno municipal tomara las decisiones sobre las acciones prioritarias para responder las necesidades ciudadanas. De ahí que en el siguiente capítulo se presenten una descripción sobre la gestión política y social, así como el tipo de comunicación que fue implementado en el este periodo de gobierno, que nos llevará a identificar las cómo es que se llevó a cabo la Autorización.

5 El proceso de autorización en el municipio de Tepic, Nayarit en el periodo 2017-2021

El Estado de Nayarit a diferencia del resto de los estados del país, desde la elección del 2008 los Regidores son electos por voto directo en las distintas demarcaciones de los municipios. Indudablemente, la reforma electoral trajo modificaciones al comportamiento de los Regidores y por consecuencia, un cambio en la dinámica del gobierno municipal. A partir de esto, puede observarse, un mayor dinamismo político entre los Regidores, los cuales buscan construir por su propio esfuerzo su carrera política. Esta falta de alineación de los Regidores, con el presidente municipal, deja ver una aparente pérdida del control del cabildo.

Sin embargo, esta dinámica de los Regidores también ha impactado sus funciones en todos los sentidos, inclusive, en las relaciones de trabajo y colaboración entre los miembros del cabildo, evidenciando un sesgo político que interviene en el proceso de autorización. Pero la dinámica política no solo se concreta a los Regidores, sino que se ha extendido a los funcionarios del gobierno municipal que buscan proyectarse políticamente.

El problema no es que los servidores públicos del municipio de Tepic busquen proyectar su carrera política, sino los efectos que esta dinámica tiene en el proceso de autorización y en la administración del gobierno municipal; principalmente cuando se trata de atender los problemas que presenta el municipio y que impactan al ciudadano; por ejemplo, una visión fragmentada de los problemas de municipio, es decir, la atención focalizada del Regidor sobre los problemas de su demarcación, dejando de lado aquellos que afectan al municipio en general.

Este capítulo se divide en tres apartados que corresponden a los componentes de la Autorización. En primer lugar, se describe cómo es que se llevaron a cabo las decisiones políticas, en las que se identifica la influencia de la política electoral en las gestiones políticas y la toma de decisiones en el cabildo. El segundo apartado se aborda el componente de la participación ciudadana, en el que se describe cómo

es que se llevaron a cabo la participación ciudadana a través de los mecanismos de participación del gobierno municipal, donde se puede identificar que los mecanismos presentan problemas de inclusión y una marcada influencia de la política electora, además de la posible influencia de poder, al estar presentes en las decisiones de los ciudadanos, figuras de poder que pueden llegar a influir en las opiniones de los ciudadanos, deslegitimando sus decisiones.

En el tercer apartado se presenta el tipo de información que se utilizó en el proceso de autorización, de manera que se puedan observar cómo influyó en las decisiones políticas y la participación ciudadana.

5.1 Las decisiones políticas

Las decisiones políticas tienen tres momentos: la recolección de las necesidades de los ciudadanos, la segunda el cabildeo, y la tercera, la votación en el cabildo. El primero de ellos se realiza al inicio de la administración, cuando el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) de Tepic, convoca a través de los Comités de Acción Ciudadana de las colonias y localidades del municipio, a los ciudadanos a participar en asambleas, “para escuchar a la ciudadanía en general a cada comunidad, para determinar cuáles son las necesidades (Informante 1) y “especificar el grado de urgencia para solventarlas” (Informante 1). Al término de las asambleas, la información recabada es organizada permite “poder especificar el grado de urgencia para solventarlas, mediante una priorización general de las localidades por tipo de acción” (Informante 1) y de esta manera, sintetizar las necesidades de la ciudadanía.

El lineamiento de cada fondo de recursos que se va a ejercer, el manual te dice para qué zonas, hay fondos que son específicamente para polígonos prioritarios, que el CONEVAL ya determina, en su mayoría te marca en porcentajes de zonas prioritarias y el resto lo puedes hacer en otras zonas, siempre y cuando tú lo justifiques mediante un cuestionario (Informante 1).

El Ramo 33 está vinculado a la Ley de Coordinación Fiscal, es el artículo 33, se especifica en qué rubros se va a gastar el dinero y específicamente tienen que ser en las zonas de alta prioridad o de alto rezago social, aquí no tiene un alto grado de rezago social afortunadamente (...), hay colonias irregulares que no se les puede dotar de servicio porque son irregulares, entonces, una carencia de rezago no hay, no existe por lo menos a la vista. Utilizamos estos recursos para poder hacer modificaciones en las redes de agua potable, drenaje, las calles eso es para un rubro, porque el Ramo 33 tiene 8 fondos y de estos dos, solo son municipales, el fondo 3 y el fondo 4. El Fondo 4 se utiliza para pagar deuda pública

y seguridad pública y lo que sobra puedes hacer obra y el Fondo 3 es para infraestructura en zonas de alto rezago social, pero se tiene que justificar (Informante 6)

Conforme a la priorización de las necesidades expresadas por los ciudadanos, es que se fundamenta el plan de desarrollo municipal y cada año se realiza un planteamiento sobre la obra pública que ha de realizarse en el municipio, que se presenta ante el cabildo para que sea aprobada.

Aquí se definen las obras propuestas para este año y éstas son remitidas al cabildo. Al instituto le toca estar en el cabildo y decir, miren esto es lo que se aprobó en la junta de gobierno, entonces yo tengo que llevar el acuerdo que se tuvo aquí a cabildo. Sí me preguntan y ellos cuestionan porqué una cosa y porqué otra (Informante 6)

Sin embargo, lo que debería de ser un proceso administrativo de simple trámite, en el gobierno municipal de Tepic, tiene otras connotaciones. El hecho de que los Regidores sean electos por voto directo, provocó un cambio en el comportamiento entre los miembros del cabildo y en la toma de decisiones.

Con listas, quedaban los partidos digamos, como los de representación proporcional, pero luego eran cuadros que iban a hacer la gestión del partido y si, ahí era muy claro que empezaban de Regidores, pero empezaban a ser en todo el municipio, sin la restricción de la demarcación y tenían que actuar en términos del municipio. Por planilla tienes más obligación de tener una visión municipal (Informante 3)

Todos tienen que trabajar al parejo digamos, sí hay un grado de confort. Todos votan por fórmula, todos van en paquete (Informante 1). El Regidor tiene la opción de esconderse detrás del presidente, porque quienes votaron, votan por quien encabeza; cuando es por medio de solo el presidente, se dan una serie de cosas, como que el presidente manda, los trata como empleados, como si fuera una carga (Informante 2).

Esto se debe a que la elección por voto directo ha provocado el empoderamiento de los Regidores, que al estar legitimado por el voto ciudadano, tienen “mayor seguridad porque sienten que la gente los respaldó a ellos totalmente, que ya no es un bloque por lo que ya no es un color en general” (Informante 1)

En la ley son iguales, dentro del órgano colegiado son iguales, el valor del voto es el mismo del presidente, síndico y los Regidores, salvo en empate tiene voto de calidad el presidente o presidenta. Pero sí está en la cultura que el presidente es el mandamás del municipio y hay Regidores que lo abonan, primeramente por la cultura presidencialista, no parlamentaria y también, por los intereses del grupo partidario o por los intereses personalísimos de cada uno. Yo he escuchado a Regidores que le dicen jefe o jefa al presidente, pero no, no es su jefe, pero la cultura, el desconocimiento, la ignorancia, los compromisos políticos, te llevan a decirle jefe por la cuestión cultural. Hoy se sigue dando ese fenómeno [de votar por planilla], pero también el otro, el que te votan directamente por el Regidor o por la Regidora,

pues eso te da legitimidad y te da compromiso. Cuando los votan de manera directa sucede eso solamente con quienes se dejan (Informante 2).

El voto directo convirtió al Regidor en representante de su demarcación, lo que se tradujo como gestor de su demarcación; esta nueva condición, rompió el conocimiento general que el Regidor debería de tener sobre los problemas municipales, concentrándose fundamentalmente en su demarcación. Además, se privilegió la posibilidad de ganar la elección, en lugar del contar con el perfil necesario para cumplir con las responsabilidades municipales

Pues andan colonia por colonia con la ciudadanía, si son populares, pero nomás son populares y una cosa es ser popular y otra desempeñar una función que tiene una alta responsabilidad. De que son populares son populares, de que tienen contacto, de que son gestores eso sí pero ¿el perfil da para la función? No da. Acá por demarcación pierden de vista todo el municipio, era muy común por ejemplo, “lo de desarrollo urbano no me interesa mucho”, pero no, todo está vinculado, desarrollo urbano, las aguas negras a dónde van, a la zona rural; la basura a dónde va, a la zona rural. Entonces todo está vinculado, todo. Por demarcación se quedan en su territorio, en una parte del territorio. Delimitan la demarcación y pierden de vista los demás problemas y si eres del sector rural, pierdes de vista los problemas de la ciudad y si eres de la ciudad, pierdes de vista los problemas del sector rural y esa es una gran diferencia (Informante 3).

De manera que cuando llegaron al cargo, no conocían totalmente las responsabilidades que debería de cumplir un Regidor.

Creo que como muchos de los casos, creo que llegamos novatos y cuando nos topamos con la realidad de la vida del funcionario. En ese momento desconocía que hacía en particular un Regidor, porque luego creemos que los Regidores solo son gestores, pero en la Ley Municipal en ningún lado aparece que el Regidor es gestor, lo hace la vida ordinaria, la vida pública (Informante 2).

Tenía una idea, es muy diferente cuando llegas y te das cuenta de lo que es realmente. Yo pensaba que bastaba con que el Regidor lo dijera, inmediatamente iba a pasar y no. Entonces fue la parte más complicada por ahí (Informante 4).

Por otro lado, el voto directo provocó una distorsión sobre la concepción de la función del Regidor. Al ser votado es representante, traducida en una función de gestor de la demarcación. Sin embargo, esta función no se estableció en la ley, de manera que depende más de una decisión personal y política llevarla a cabo. A pesar de esto, el ciudadano concibe que la función primaria del Regidor es la de gestión, de manera que es la referencia para su evaluación y no las funciones que formalmente establece la ley y a las que se ve obligado a cumplir, independientemente de su trabajo de representación.

En la Ley Municipal en ningún lado aparece que el Regidor es gestor, lo hace la vida ordinaria, la vida pública. Yo quiero que llegue el Regidor porque quiero que me ayudes a que haya lámparas, pero el que pone lámparas es el de alumbrado público, el Regidor hace reglamentos, el Regidor hace planes, el Regidor fiscaliza para la vida interna del municipio, el Regidor participa en comisiones del cabildo, de hecho el Regidor en la letra no hace gestión, en la letra (Informante 2)

Parte de nuestra función es vigilar la buena administración del ayuntamiento, que se lleve de la mejor manera, lo que marca la ley pues, sabes que llevas una responsabilidad y la tienes que cumplir al pie de la letra. Pero ahí entra el tema de los valores y las cuestiones personales y de cada representante, qué tanto es tu compromiso con la ciudadanía, que tanto es lo que tú te comprometiste y quieres llegar a transmitir a tus representados. (Informante 4).

La función principal del Regidor es ver el desempeño de la función municipal en su conjunto, actualizar y crear reglamentos que vayan ordenando la ciudadanía y de eso, por decirte ahorita, no hay reglamentos internos de todas las dependencias y eso es indispensable para poder ordenar los procesos administrativos. Hay reglamentos que se han actualizado, el propio reglamento al interior del cabildo, los reglamentos de los comités de acción ciudadana, los reglamentos se deben estar actualizando y esa debe ser la función principal de los Regidores, estar atendiendo los problemas del municipio que se reflejan en el reglamento (Informante 3).

Pero esta distorsión no se queda solo en la conceptualización de la función del Regidor, sino que se extiende a la actividad misma, pues los Regidores privilegian la función representativa por una necesidad de proyección política, que tiene efectos negativos en la atención de las problemáticas municipales, pues en la práctica los problemas municipales se fragmentan, focalizando la responsabilidad de los Regidores en sus demarcaciones, lo que ocasiona las disputas entre ellos.

Todas las decisiones administrativas de una demarcación le avisaban al Regidor de la demarcación. El Regidor de la demarcación de repente veía que otro Regidor por ahí, le reclamaba. Al final de cuentas van a generar presidentitos de demarcación y al final de cuentas, todos somos Regidores del municipio no de demarcación aunque tengas una demarcación, la función principal es el municipio. Esto se acentuó previo a la designación de candidaturas –los reclamos-, realmente el desempeño del Regidor es tratar de mantener el control político de su demarcación, buscando que su partido le de otra candidatura (Informante 3).

Estábamos muy contentos porque nos sentíamos representados con mi persona. Pero eso también provoca algunos celos políticos en una región importante en materia electoral. Al ser un referente también había logrado tener enemigos que yo no busqué tener. Yo no quería aceptar que era una figura política y tuve que hacerlo y sus consecuencias, el de ser un referente también trae sus consecuencias; sin embargo, pues es parte del crecimiento (Informante 2).

Además, el voto directo dinamizó la actividad política de los Regidores, quienes mediante el cargo, buscan alcanzar las preferencias de los ciudadanos, de manera

que puedan ser postulados nuevamente en el siguiente proceso electoral, de manera que

Llegan a un cargo y en su mayoría ya están pensando, todavía no concluyen ese compromiso con los ciudadanos cuando ya están pensando en otro cargo público. Hay quienes desde el principio dijeron yo quiero ser y voy a luchar porque quiero llegar a ser diputado y yo quiero otro cargo público para la que viene. Desde ahí empieza el tema de decir pues no voy a apoyar porque pertenecemos a diferentes demarcaciones, pero pertenecemos al mismo distrito, entonces ya viene ahí internamente los disgustos y también el proselitismo con los funcionarios públicos (Informante 4).

La regiduría del 2017 al 2021 tuvo otra visión, ya no era solo a la demarcación, hablando de territorio, era todo Tepic, ya no era apoyar las luchas y necesidades de la colonia sino a las necesidades de Tepic. Entonces tuvimos la necesidad de elevar la visión un poquito más para ver la problemática del todo y no en particular de la calle, esquina como tal, sino ya con todo, ahí sí es cierto, se pierde un poquito el contacto con la ciudadanía, que implementé luego una figura para mantener el contacto directo (Informante 2).

Los Regidor es inicialmente van a ser sentir a sus representados que les dieron el voto, que efectivamente van a trabajar por ellos, porque generalmente tienen aspiraciones políticas mayores. (Informante 1).

Aunque existen opiniones encontradas con respecto a que el gobierno municipal pueda ser usado para la proyección política.

Cada vez los gobiernos se convierten en plataformas o brincolines políticos. Es muy difícil ser, la lógica es que el presidente te lleve a ser diputado, gobernador o senador, pero cada vez las finanzas están muy complejas, muy austeras, no sé. Dicen que el cargo de presidente es una tumba política, a menos que hagas acciones u omisiones de irresponsabilidad, que te importe más el impulso político a la función pública al que estás asignado a ser. Para los Regidor es hay un poco de variedad porque son más. Si aspiras a ser diputado, es mejor fortalecerte al interior de un grupo político, lo veo y digo, ah mira un Regidor que es diputado más por el grupo político al que representa, que por el trabajo realizado con los ciudadanos. [Entonces el desempeño del Regidor para hacer una carrera política] está ligada, pero no es prioridad (Informante 2).

Evidentemente, hay más opiniones sobre sobre que el gobierno municipal sea usado como una plataforma política, que se confirma al conocer que “casi el 60% pidieran licencia para buscar la candidatura en sus partidos” (Informante 3). De los seis miembros el cabildo del PRD, pidieron licencia 4 (el presidente municipal y los Regidores (as) de las demarcaciones 1, 2 y 7); de los 7 miembros del PAN, piden licencia 4 Regidores (as) (demarcaciones 5, 6, 8 y 11); de los 2 Regidores (as) plurinominales del PRI, pide licencia uno (a); finalmente el Regidor (a) del PT pide licencia también a su cargo. Sin embargo, pueden existir posiciones encontradas al respecto de los mismos actores políticos.

Pero este dinamismo político no solo se concentró en los Regidores, sino que se extendió al resto de los funcionarios públicos municipales, que por las condiciones de su cargo, pueden –si lo decide el presidente, los grupos o el partido-, proyectarse políticamente.

También hay direcciones que son para proyectarse políticamente. La Secretaría de Desarrollo Social, sobre todo porque es la que tienen mayor vínculo con la población, cualquier curso que quieran implementar, es la que está más cercana a la gente y es la que tiene mayor interés (Informante 1).

En planeación no, pero es un área natural porque traen distribuyendo los recursos de los programas, pero te digo es un área natural, pero en esta ocasión no. El secretario obvio, es una figura que les da casi en todos los ayuntamientos, bienestar social, que también tienen mucho contacto con la ciudadanía con los programas sociales, principalmente. El secretario del ayuntamiento si tenía la posibilidad de resolver, pero los funcionarios de obras públicas no tanto. Entonces, dependiendo de si quieren impulsar la figura también de la administración. En desarrollo tampoco, no interesaba impulsar la figura (Informante 3).

Como caso de esto, se puede tomar el programa “Soluciones en tu colonia”, mediante el cual se planeó evidentemente, desde el inicio de la administración, impulsar al Regidor mejor posicionado, ligado al PRD y a fin a la línea política del presidente municipal. El programa consistía en hacer una previa con el comité de la colonia que lo solicitaba para que expusieran su problemática.

El compromiso de los presidentes de los comités de acción ciudadana era convocar a los vecinos, el Regidor los ayudaba con volantes y perifoneo; además se encargaba de llevar a los funcionarios relacionados con la problemática que habían expuesto, a una asamblea vecinal para que atendiera de manera directa la problemática que ellos habían expuesto (Informante 2).

Vale decir que lo que se buscaba, es que el Regidor tuviera contacto con la ciudadanía.

Hubo mucha asistencia, te estoy hablando que había mínimo cincuenta vecinos en una asamblea. Hablamos de asambleas que asistieron 120 personas en distintos lugares de Tepic y había un orden del día, había acuerdos, los problemas se exponían directamente al funcionario, es decir, se convocaba a los funcionarios, iba el director del servicio público, iba el director del SIAPA, de acuerdo con la problemática que previamente se había expuesto, era al funcionario que se convocaba y ahí se hacían los acuerdos correspondientes. Había un principio en la asamblea, que el funcionario dijera si podía solucionarlo o no, de manera directa. Si decía sí, debía decir cuándo, si decía no, debía de dar una razón. El trabajo del Regidor era dar seguimiento, acompañamiento al comité para que se cumplieran los acuerdos. (Informante 2).

Evidentemente, el programa causó molestia entre los Regidores.

Decían en el ayuntamiento “por qué te metes en mi demarcación” y la justificación es, porque la gente me busca y si le puedo dar solución lo voy a hacer; “pero es mi demarcación”, es que no somos presidentitos de la demarcación, somos un ente colegiado que gobernamos para los tepicenses, para todos (Informante 2).

Queda claro entonces, que la gestión es una herramienta que permitió a Regidores y funcionarios públicos, tener cercanía con los colonos para proyectarse políticamente, con la intención de ser nombrado nuevamente candidato.

Ellos no van a permitir que a su nombre digan que no están trabajando ¿por qué?, no solo se deben al círculo cercano de la comunidad o demarcación, sino que va más allá, para esferas políticas superiores que ven que no es un elemento que pueda impulsar en un futuro (Informante 1).

Los Regidores (as) necesitan la gestión porque “está ligada al protagonismo, para decir que él es el mejor gestor o la mejor gestora y llevarse la estrellita” (Informante 2).

Entrando el año en enero de este 2021, gestioné ante el presidente, le digo, oye pues ya te vas de campaña, hay que hacer una obra también de empedrados –se priorizó drenaje, obras que no se ven, que no se presumen- y alguien por ahí me dice, pero si haces la obra de empedrados que va a ser una obra completa agua, drenaje, empedrado, banquetas, bonito pues, pero si sabes que no te va tocar inaugurarla. Sí, sí sé que la estrellita se la va a llevar otro. Se logró y justamente entro un nuevo gobierno y se llevó la estrellita (Lucio Carrillo Bañuelos).

Pero también tiene una “vinculación política o electoral, que está ligada a la cultura que te dice, qué obra hiciste” (Informante 2), como una forma de evaluación ciudadana, de ahí que les permita afianzarse políticamente a su territorio. Los Regidores (as) realizan en sus demarcaciones gestión de servicios públicos, obra pública y de muy diversa índole (apoyos de pintura, recursos, materiales de construcción, etc.).

Los servicios públicos son en los que debemos estar o en cualquier administración deben estar muy al pendiente y tratar de darlos de calidad o lo mejor que se pueda. Esto es lo que demanda la ciudadanía, tú cumples con los servicios públicos bien y la gente está contenta y tranquila (Informante 4).

Creo que tienen interés sobre todo por lo que significa en su momento mayor apoyo, que son las escuelas, están muy marcados los apoyos de este tipo, en segundo lugar son las colonias populosas para trámites de servicios sobre todo de drenaje y agua es lo que más recurre y por zonas conflictivas de basura, ellos [los Regidores] tratan de liberarse la presión que puedan llegar a tener en su momento, la dirigen totalmente a aseo público, sin saber si es factible o no responderla o si el alcance es mucho mayor que buscar un apoyo económico al estado para poder resolver (Informante 1).

Eso sí, ahí sí, yo pintaba naranja la convocatoria, la ligaba con la universidad. Para el concurso de música, el concurso de poesía, con la fundación Yo Te Bendigo Vida, que era sobre Amando Nervo. Entonces sí me vinculaba con temas que conocía, que eran especialistas de los temas y eso era lo que yo hacía, ese era mi proyección dentro del partido (Informante 3).

Qué hacíamos, contactarlos con la con la autoridad competente, por ejemplo, funcionamiento de negocios, etc., entonces si se dio ese contacto directo con las organizaciones sociales, los civiles les llamo yo, más allá de los comités que buscaba yo siempre atenderlos, creo que atendí a las organizaciones civiles, a la necesidad directa del ciudadano. Otros eran más personales, por ejemplo, que llega gente a pedir para el gas o para las fiestas patronales y religiosas, entonces ahí como el que tiene la bolsa de gestión es el presidente, ahí la respuesta era inmediata sí o no, ahí se maneja a discreción del presidente (Lucio Carrillo Bañuelos).

En diciembre hubo un acuerdo del cabildo y a cada Regidor les dieron 10, 000 pesos de dulces para que los distribuyeran en las colonias, y pues ahí andaban, tenían que distribuirlos y comprobarlos con las fotografías y esas cosas. El segundo año tuvieron observaciones del ASEN y les dijeron no pueden comprar dulces y entonces dicen, compren ustedes los dulces, pero traen facturas de papelería. Y si voy y compro una factura van a decir que estoy robando... los Regidores felices distribuyendo alegría a las comunidades (Informante 3).

No obstante, la asignación de una candidatura no depende exclusivamente del buen desempeño que los Regidores y funcionarios tengan, pues también es necesario que realice -en paralelo a su trabajo gubernamental-, trabajo partidario que le permita fortalecerse al interior de su grupo. El apoyo partidario depende “del arraigo, fidelidad, disciplina” (Informante 2), pero también ser a través de la

Sumisión, que puede ser confianza ciega, pero son muchas variantes, la verdad que es difícil, así como describirlos porque son muchos personajes, cada personaje tiene una propia realidad, pero así a primera vista, eso es lo que creo que es la manera de afianzarse a un grupo político (Informante 2).

No es una ocurrencia entonces que se den disputas por el territorio y que la intromisión de otro Regidor en una demarcación, ponga en riesgo los intereses de su compañero y que los Regidores, desde el inicio de la administración, den muestras de su disposición para realizar gestiones para los colonos de su demarcación demostrando su compromiso hacia los que le dieron el voto, es decir “ellos quieren manifestar o dejar frente a la ciudadanía que están trabajando para sus demarcaciones” (Informante 1).

Cuando ganamos me decían alégrate, brinca de alegría, “pero ganamos todo, ganamos todas las secciones, la gente confía en nosotros, ahora hay que estar a la altura de esa confianza”; me llegó un aire de preocupación, dije, ahora cómo le vamos a hacer para cumplir a la gente (Lucio Carrillo Bañuelos).

En varias comunidades solo gané yo de mi partido, pero yo pienso que esos son los corazones que tocas o la gente que realmente de das esa confianza, no ganó el candidato a presidente, ni el candidato a gobernador de la alianza en que yo participé, entonces eso te da más satisfacción de lo que tu lograste transmitir en una campaña, nada más que te queda el compromiso más grande (Noelia Valdez Martínez).

La gestión les permite “acumular capital político” (Informante 3) mediante el contacto con la ciudadanía. La gestión pueden llevarla a cabo mediante del trabajo directo en su demarcación, que como ya se dijo, queda limitada a una zona específica – que no es suficiente para construir una candidatura por sí misma-, o mediante su comisión, lo que les permite atender a la población en general y moverse por todo el territorio municipal. Por lo tanto, las comisiones no solo tienen la función de fiscalizar el buen funcionamiento del gobierno municipal, sino que tienen un componente político que se manifiesta en la distribución de las comisiones.

Primero empiezas un tema interno dentro de tu partido o donde tú militas, donde tienes la militancia o simpatizas, primero la lucha interna, para ser propuesta y ya de ahí se viene lo que ya sabemos, competir con los demás partidos, pero siempre la lucha más difícil es la lucha interna, pero siempre va a haber alguien que apoye y te respalde (Informante 4).

[En el periodo 2017-2021] fui presidente de la Comisión de Obras y Servicios, ahí en el jaloneo también se sumó la de servicios públicos y las presidí, entonces prácticamente tenía las funciones de lo que es el ayuntamiento de servicios públicos y la de obra pública, tenía a mi cargo la fiscalización y el acompañamiento de las políticas públicas de estas dos grandes ramas que era la obra pública y de servicios. (Lucio Carrillo Bañuelos).

Cuando llego, hay que integrar las comisiones del cabildo y me invitan a una plática los representantes de los principales grupos de los partidos, dos personas y pues ya comienzan a decir, mira, las comisiones están así, así y asado. Yo decía, se tomó en cuenta el perfil. Pues sí, pero nosotros ya determinamos y para ti lo que queda es esto. Pero yo les decía, por mi perfil también es para Hacienda. No, en Hacienda no entras. ¿Por qué? -Tú haz tu propuesta y nosotros hacemos nuestra propuesta, se vota y ya-. No pues rápido entendí entonces, así se integraron las comisiones finalmente (Informante 3).

La disputa sobre las comisiones parece ser –porque no se encontraron muchos elementos sobre esto-, que se basa en cierto nivel de importancia de la comisión, que tiene que ver con la cercanía con la ciudadanía y los recursos públicos. Por tanto, la distribución de las comisiones, se realice con un criterio político, más que por el perfil del Regidor.

Más o menos los trataban de acercar al perfil, pero realmente no. La mayoría no tenía el perfil afín y te puedo comentar que había como 5 o 6 Regidores que tenían estudios de derecho, eran abogados, sin embargo su desempeño, pues no era. Es que pues el derecho es muy amplio, para el sector público no tenían la visión o digamos, ni estudiaban, para empezar, ni leían (Informante 3).

Yo llevaba una idea más o menos, pero te topas, para decir, yo quiero hacer esto, que se haga tal obra, es un proceso y cuál era el proceso, cuáles eran mis funciones y mis obligaciones, porque también te encuentras con que si no cumples con lo que señala la ley puedes ser sancionado, eres señalado y puedes ser hasta retirado del cargo. Ahí lo primero que hice es cuáles eran mis responsabilidades y hasta donde llegaban o también uno quiere hacer cosas que ni siquiera te corresponden, que no te tocan, entonces si tuve que ponerme a estudiar lo que iba a ser mi responsabilidad (Informante 4).

Otro cambio significativo que trajo el voto directo en el cabildo, es su integración fragmentada, “En el cuadragésimo primer ayuntamiento llega un gobierno de coalición totalmente fraccionado” (Informante 3); esto se debió a la existencia de diferentes partidos políticos en su composición, pero también, como se expone en la descripción del ayuntamiento, entre los Regidores de un mismo partido, había Regidores de diferentes grupos internos de partido, en otras palabras. Era evidente que la fragmentación provocara problemas al interior del cabildo.

Eso va a causar ineficiencias y jaloneos al interior. No lo ven en el sentido contrario, es decir, si le va bien al presidente nos va bien a nosotros. No, acá lo que buscan es la proyección política. Pero sin embargo también reconozco que es la forma en que los partidos pueden hacerse de nuevos cuadros, de nuevos y mejores cuadros y, si empiezan desde abajo atendiendo a la ciudadanía para que se vayan formando criterios de todo lo que demanda, pues eso es conveniente, lo que sí, es mucho el número de Regidores, es elevado y además muy bien remunerados, yo digo que es demasiado eso (Informante 3).

Hay quienes jamás sesionaron dentro de las comisiones o también no asisten a todas las comisiones, obviamente el cabildo es prácticamente obligatorio o mandar una justificación (Informante 4).

En suma, los cambios que generó la reforma electoral en el gobierno municipal, provocó diferentes problemas en los trabajos que realizaban el cabildo, como por ejemplo, una responsabilidad del Regidor enfocada principalmente a la demarcación,

Representas un cierto número de habitantes y de ciudadanos que tienes que ser la portavoz, siempre ver el interés de todo el municipio, pero si buscar solución de esa zona que a ti te corresponde, ahí es donde viene la participación y se tiene la obligación de estar al pendiente de todo, pero principalmente de donde a ti te corresponde o donde tú fuiste electo (Informante 3).

De manera que en la búsqueda de la proyección política priorice su función representativa, en lugar de cumplir con sus funciones constitucionales, dejando el análisis de los problemas municipales a sus asesores y su votación se daba con base a la orientación del asesor y no su propio conocimiento.

Lo que hacían era más en función de los intereses que les daban sus asesores, los intereses que sus asesores les decían sí o no, para adelante, esto si conviene y esto no, que en ellos tener un conocimiento profundo sobre el tema (Informante 3).

Te sientas a trabajar con los abogados porque ahí si no tenía experiencia como tal. Al final de cuentas un Regidor, un diputado cuentan con... yo lo decía cuando me encontré con la regiduría, para lograr hacer todo lo que abarca el ayuntamiento, el mejor Regidor, el mejor presidente, tendría que saber de leyes, que es lo básico, pero tendría que saber también, ser arquitecta, ingeniera, abogada, de recursos humanos, tener como diez títulos, como diez carreras. (Informante 4).

En este contexto es que se lleva a cabo la toma de decisiones en el gobierno municipal. El proceso de aprobación con respecto a las decisiones políticas, en concreto se lleva a cabo en dos momentos: en el cabildeo y de manera formal en la sesión del cabildo. En el cabildeo se puede entender como un proceso de negociación, en el que se busca llegar a acuerdos, previo a la sesión del cabildo y es en la sesión del cabildo donde se formalizan. El cabildo de Tepic, se organizó mediante la formación de bancadas de partido, en las que tenían un coordinador.

Me tocó ser coordinador de la bancada del PRD, una figura que no existía legalmente, pero políticamente era necesario (Lucio Carrillo Bañuelos).

Consideraban que esto les permitiría mejorar la comunicación para un mejor cabildeo sobre los temas que se votarían en el cabildo, de acuerdo con el Informante 2, la experiencia fue buena, debido a que los análisis se daban con elementos de debate, en los que no solo se buscaba obtener una votación por línea política. Sin embargo, también existían opiniones contrarias.

Se menciona que había cabildeo, pero no, solo había dos tres con los que había que platicar para donde el sentido del voto, que ellos estaban ahí antes de cada reunión, pero los demás nunca éramos invitados. Al final de cuentas, es comunicación el cabildeo, era juntarse con los Regidores y comentarles esta es la problemática y tas, tas, tas, estos son los datos; pero acá, ni siquiera habían leído los compañeros. Se supone que en el cabildo lo que menos hay es cabildeo y después me dijeron, su hay cabildeo, con nosotros tres (Informante 3).

No hay manera de determinar si se llevaron proceso de cabildeo o no entre los Regidores, sin embargo la aprobación de la asociación público-privada de un panteón municipal, lo deja en duda, pues tuvieron que llegar los Regidores suplentes, para que se diera la aprobación, pues cuando los titulares se encontraban, intentó en varias ocasiones votar esta acuerdo y no pasó.

Se votó la conformación de una asociación pública privada para un panteón, esa ya se había tratado en el cabildo tres o cuatro veces y cada que se presentaba se postergaba y se postergaba y este, finalmente la aprobó el cabildo, pero cuando estaban todos los suplentes, los propietarios habían pedido permiso para ver si encontraban una candidatura y agarraron en friega a los suplentes y a través de los suplentes lograron el voto, y los partidos lograron el voto y sacar adelante esa APP (Informante 3).

Esta es una muestra de los puntos de vista encontrados que pueden aparecer entre los Regidores, que evidencias intereses de diferentes individuales, de grupo o de partido y que se ponen en juego, en la toma de decisiones en el cabildo.

Había jaloneos de intereses, que uno al interior de los partidos o los grupos políticos los ve, la sociedad no los ve, pero quizá el yo manifestarlo el yo decirlo, es también para que la gente se dé cuenta, de que al interior de los cabildos, del congreso, de los grupos políticos, hay un jaloneo de intereses en el caso de mi parte, el interés es el de los representados, no es un interés personal y eso es a veces más incómodo que el interés personal, cuando peleas por el interés colectivo y lo logras, la gente se queda quizá satisfecha, pero al interior de los grupos hay gente dolida porque lo logras y aun así, yo opté por esto, ni modo, si eso tiene una fecha de caducidad no importa, creo que cuando la gente confía en uno hay que estar a la altura y a eso me debo (Informante 2).

Los intereses de igual manera, pasaban por la gestión de los Regidores.

En una ocasión más o menos platicamos sobre algún tema para el sentido del voto, no que sí que sí. A la hora de la votación este una compañera voto y alguien más le preguntó y dijo, no, es que yo tengo necesidad de hacer gestoría con el presidente, entonces yo no pudo darle el voto en contra, ah bueno, después le explicas a la ciudadanía. Si votaban en contra, el presidente no les iba a atender algunos apoyos, cemento para una iglesia, o para un comisariado, que diera algo así o autorizar una pequeña obra. Ya al último no había unanimidad en la votación. Tomaban decisiones que fueran compatibles con su grupo político y no tanto personal. La mayoría no había leído lo que se votaba. Lo que se ocupaban eran los votos, ya que cada quién asumiera su responsabilidad (Informante 3).

En suma, no se puede definir si dentro de la administración se dieron o no procesos de cabildeo de manera permanente, sin embargo, pudiera pensarse que al ser los representantes de los grupos de partido los que acordaban con el presidente la orientación del voto, la organización que se apreciaba para mejorar la comunicación, se convertía en la forma de comunicar la intención del voto. Además, el voto estaba condicionado a la respuesta de los intereses que pudieran presentar los Regidores, en los que se incluía el apoyo del presidente municipal a sus gestiones.

En el cabildo es donde se formaliza la distribución de la obra pública y los servicios, por lo que se pensaría que el criterio para la distribución son las necesidades que fueron sintetizadas en el IMPLAN, sin embargo no es así.

Ya que tienen los expedientes completos, ya que está el proceso por arrancar, tiene que palomear principalmente el presidente municipal, esta sí, dale prioridad a esta, dale prioridad a esta otra y este y, a veces ahí se tardan porque el presidente tenía que revisar y luego consensar y luego hubo algunos reclamos de Regidores que porque no les daban prioridad, en el cabildo se vio. No pues realmente estaban trabajando para la candidatura a diputado, esa era la onda, se estaba trabajando para tener una estructura, atender a la gente y lanzarse de candidato a diputado (Informante 3).

La teoría dice que es de acuerdo a zonas prioritarias, pero en la práctica, también hay un interés político de un círculo cercano a quienes gobiernan que son las autoridades en turno, presidente y Regidores. Cuando van a un cargo de elección prometen a las colonias y en ocasiones dejan etiquetadas las obras para que el que vaya, en el primer periodo las ejecuten, porque de verdad es un grupo numeroso de votantes, entonces la esperanza de llegar a tener su objetivo apoyan con el voto y en ocasiones, pues si se llega a dar la obra están contentos. En muchas veces el gobierno en turno cuando va a salir por apoyar al gobierno entrante de su línea política y ahí les proponen, “tú, colonia populosa te voy a dar tal obra, pero apoya a mi candidato” y demuestran que sí, que ya están en la plataforma, de que están anotada y la gente apoya y vota (Informante 1). Las obras se enfocan a aspectos muy particulares de beneficios personales a los grupos de poder (Informante 10)

Si nos vamos a temas políticos, donde te genera más votos, la mayoría de las veces así se maneja. No pues voy a hacer la obra fulana porque es prioridad, pero porque son más los habitantes que se van a beneficiar con esa obra. Pero a final de cuentas, de pasadita se ve el tema electoral, nunca se “debe de hacer” por temas electorales o número de electores o de votantes, pero al final de cuentas si viene recayendo en lo mismo (Informante 4).

Pueden existir excepciones, por ejemplo, cuando se trata de responder a urgencias

En el socavón de Acayapan, publicaron los vecinos que había un socavón enorme como el que se dio acá en el molino de Menchaca, fue por redes sociales y a la brevedad se atendió y a la brevedad se tomaron decisiones que impactaron el presupuesto. Del presupuesto de Tepic son 83 millones de pesos y en el socavón de la Acayapan se fueron 9 millones de pesos es decir el 10% del presupuesto se llevó ese socavón. Se inundan las canteras, ante un fenómeno natural, teníamos que atender y resolver de manera inmediata y ahí que se hace, se convoca de manera natural a todos los actores, los afectados, a la gente, ahí se da el fenómeno de que se dejan los cargos y se tiene que atender la problemática, ese es uno de los acontecimientos que ya no era necesaria la formalidad, sino los grupos sociales (Informante 2).

Sin embargo, la distribución de los servicios públicos y la obra pública está determinada por el número de beneficiarios, por lo que genera una distribución inequitativa en las zonas urbanas y rurales.

Porque dices, voy invertir cinco millones a un drenaje a una comunidad, a donde los beneficiarios vienen siendo 600 o 700 habitantes, pero si rehabilitas uno, dos o tres cuadras, cuatro, no sé, en la capital, pues cuantos beneficiarios son. Es un requisito indispensable para cualquier obra, siempre dicen, cuantos van a ser los beneficiarios. Si es una inversión muy grande y aquí son pocos los beneficiarios, pero no ven también el trasfondo de la necesidad. (Informante 4).

Finalmente, la toma de decisiones privilegia los intereses políticos de los miembros del cabildo, que buscan proyectar su carrera política, que aunque son programas públicos que no deben ser utilizados para promover a los partidos políticos, el Informante 3 señala:

Ya ves en los programas dicen, este es un programa público, ningún partido político... y siempre se menciona no hacer alusión a los partidos políticos, pero cuando iba el presidente a entregar la obra, lo primero que decía era gracias a la gestión del Regidor de la demarcación, eso lo decía él. Eso es obvio pues, no toda la gente milita en un solo partido y no porque lo diga el presidente va a generar más inconformidad, pero la gente dice, ah, adelante, que diga, mientras nos den, que digan lo que quieran; pero son fantasías, porque finalmente no los capturan.

Para el Regidor Carlos Barrón Mayorquín que tiene una experiencia en la administración pública, considera que los ciudadanos ya no son leales a los gestores, por lo que es un autoengaño considerar que por la gestión, los ciudadanos mantendrán su apoyo al Regidor después de su gestión

Yo no estoy de acuerdo con eso, hacer gestiones de esa naturaleza, que ya lo he vivido muchas veces. A la gente le resuelves un problema, dos, tres, cuatro, pero si al quinto no lo resuelves, no, para qué quieres. Ellos –la gente-, miden muy bien a los políticos, si cree uno que son incondicionales, no, son incondicionales del político en turno y el que le dé más apoyo. Si cree uno que por su no sé, que la gente de va a estar, como dicen, los like no son votos (Carlos Barrón Mayorquín).

Esta creencia en los funcionarios públicos tiene un efecto contrario, que se refleja en el gobierno municipal, al acercarse la siguiente contienda electoral.

A la hora del proceso electoral, al último, vino una descomposición tremenda, los amarillos se pusieron morados (Informante 4). Cuando vienen las elecciones que ya no van a salir beneficiados, igual se hacen a un lado porque saben que no van a ser beneficiados, a menos que tengan una línea de acción específica (Informante 1). [No es más que] simple y sencillamente, la ambición política de querer pensar que siempre vas a poder estar figurando, pero no es así, la política como la vida te da oportunidades, a veces estás arriba y a veces no necesariamente arriba, entonces saltas pretendiendo estar siempre arriba y no es así (Informante 4).

5.2 Participación Ciudadana

En el ayuntamiento de Tepic, existen dos mecanismos de participación ciudadana, mediante los cuales el gobierno recolecta las necesidades de los ciudadanos: los comités de acción ciudadana y las asambleas ciudadanas convocadas por el

IMPLAN al inicio del periodo. Los consejos ciudadanos son otro mecanismo de participación, pero su actividad se centra en la organización y síntesis de las necesidades ciudadanas, es decir, encaminados a la planeación del desarrollo. Por su parte, los comités de obra y vigilancia, tienen la función de vigilar y auditar las acciones de gobierno por parte de los ciudadanos.

Aunado a estos mecanismos de participación, hay dos organizaciones vecinales que tienen la influencia necesaria para poder influir las decisiones del gobierno municipal: las organizaciones promotoras del gobierno y los comisariados ejidales. Los primero se han convertido en grupos de presión, que buscan que el gobierno asigne suelo urbano o autorice el suelo que previamente estos grupos adquirieron, para que los asentamientos irregulares que formaron, se regularicen y tengan derecho para acceder a los servicios públicos. En el caso de los comisariados ejidales, su influencia está en el control que tienen sobre el suelo y los recursos del mismo, por lo que modifica la participación ciudadana en su relación con el gobierno municipal.

Además, dentro del periodo de 2017-2021, se llevó a cabo un ejercicio de presupuesto participativo impulsado por el gobierno estatal, puesto que en el periodo anterior de 2014-2017 en el municipio de Tepic, se realizó un ejercicio presupuesto participativo donde el principal problema fue cumplir con los compromisos adquiridos, debido al reducido presupuesto del ayuntamiento.

Se intentó en el gobierno de Polo hacer el ejercicio, se intentó en aquel caso porque solo faltó el presupuesto del dinero, porque sí hubo participación, pero faltó dinero. En el caso del gobierno anterior sí se logró la participación (Informante 2).

Es importante recoger la experiencia de este ejercicio, pues hace lógica con la dinámica que en el periodo 2017-2021 tuvo la participación ciudadana en el municipio y que queda manifiesta a lo largo de este apartado, de manera que no es fue un ejercicio del gobierno municipal, deja ver los problemas de su implementación, como se muestra en la narración siguiente.

No se metieron no los partidos políticos, sino los grupos políticos a levantar firmas, a conseguir copias de credenciales de elector para que su obra, la obra que priorizaron, la obra propuesta por esa colonia, le ganaran a otras colonias con base a firmas, con base a

asambleas, con base a todo eso. Entonces se me hizo interesante, porque veía a los líderes de otras colonias levantado firmas, haciendo presión y yendo a los eventos de gobierno para que su obra entrara, peleando, pidiendo, diciendo que ellos juntaron más firmas que la otra colonia, por ese lado a mí sí me gustó ese ejercicio de participación ciudadana.

Es muy común, yo escuche a los presidentes municipales que decían: “oiga porque usted lleva obra a tal colonia y a la mía no”, pues porque allá me estuvieron exigiendo y exigiendo y exigiendo como cuchillito de palo, entonces que te está diciendo, que la gente tiene que organizarse, ser insistente en la obra pública, está bien o está mal, no lo sé, pero es modelo, es una forma de acceder a la obra pública, estar insistiendo, tener la capacidad de organización, se logra pues con base al liderazgo de las colonias, con base a la urgente necesidad (Informante 2).

Diversos cuestionamientos resultan de la anterior experiencia, puesto que intervinieron liderazgos partidarios, hasta dónde depende de la organización de los colonos alcanzar la asignación de obra pública y no de las estructuras de los grupos partidarios. Por otro lado, al estar presentes líderes de los partidos, el ejercicio corresponda más a un apoyo político legitimado a grupos políticos afines al partido gobernante, mediante la asignación de obra pública. Además, los líderes políticos pueden acceder con mayor prontitud a información relevante, poniendo en desventaja a las colonias que no son de interés electoral, de manera que se puede pensar que el ejercicio fue excluyente para una parte de la población.

Por lo tanto, podemos deducir que la participación no depende de la organización de la ciudadanía, sino del interés que tienen los grupos políticos en determinadas colonias donde quieren mantener su liderazgo o competir contra otros liderazgos. Además, el hecho de que un presidente municipal señale a un ciudadano que para asignarle obra este debe de estar insistente, y deja la responsabilidad que no está en manos del ciudadano, la asignación de recurso, porque finalmente, el presidente debe de atender las necesidades que se manifiesten, por medio de los ciudadanos o por otros medios, en todo el territorio municipal, por lo que este tipo de posturas, refuerza la idea de exclusión, derivada de la participación de élites participativas.

El presente esfuerzo puede ser un primer ejercicio, sin embargo, como bien lo señala Kapoor (2002), prevalece el problema de exclusión de sectores ciudadanos y no todos los ciudadanos tienen la misma posibilidad de tener voz para expresar sus necesidades, sino que es necesario que puedan ser atractivos políticamente, para que sus necesidades puedan ser atendidas o escuchadas por los gobernantes. Desde aquí, podemos ver una preeminencia del interés político en los mecanismos

de participación ciudadana, que les permiten validar sus liderazgos en los territorios que son de su interés.

Consejos consultivos.

Por otro lado, los espacios de participación en el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) de Tepic, de acuerdo con el Cap. Tercero, Art. 14 del Reglamento Interior del Instituto Municipal de Planeación de Tepic, Nayarit; los ciudadanos participan en dos órganos internos, la Junta de Gobierno y el Consejo Consultivo. Dentro de la Junta de Gobierno, los ciudadanos pueden participar de la siguiente manera: una persona electa por la Junta de Gobierno entre las y los miembros concejales ciudadanos, para ocupar la presidencia ciudadana (Fracción II) y ocho personas Concejales ciudadanas, electas por oposición de entre las propuestas que resulten de convocatoria pública que para tal fin promueva la Junta de Gobierno precedente (Fracción III). Además

Podrán asistir como invitadas (os) a las sesiones, a petición de alguna o algún integrante de la Junta de gobierno, con voz pero sin voto, instituciones públicas, privadas o miembros de la sociedad civil que por su conocimiento en la materia se considere conveniente (Art. 16).

Cualquiera aquí puede tener 50 personas y todas pueden tomar el uso de la voz, todas y ya los consejeros son los que van a decir sí o no (Informante 6).

Dentro de las obligaciones de la Junta de Gobierno se encuentran de acuerdo al Art. 17 de la misma ley, aprobar la agenda municipal de planes, programas y proyectos presentada por la o el titular de la Dirección General y ponerla a consideración del ayuntamiento (fracc. III); aprobar los instrumentos de planeación que formule el IMPLAN Tepic, que sirvan de base para mejorar el uso de los recursos públicos de la administración municipal (fracc. IV); vigilar la ejecución de las políticas e instrumentos de planeación en su implementación, a través de los informes que le sean presentados por la o el titular de la Dirección General (fracc. V); aprobar las políticas encaminadas a socializar y/o difundir los instrumentos de planeación pertinentes (fracc. VIII) y aprobar políticas para la investigación, estadística y evaluación del desarrollo municipal (fracc. IX).

En cuanto al Consejo Consultivo se considera un órgano eminentemente ciudadano, cuya función es proponer, analizar, evaluar y opinar sobre los planes, programas y proyectos realizados por el IMPLAN, así como también, promover los mecanismos de promover mecanismos de participación ciudadana en los procesos de planeación (Cap. Cuarto, Art. 30); está integrado por quince ciudadanos propuestos por la sociedad civil organizadas a través de una convocatoria pública. Sin embargo, señalan que para poder ser propuestos, es necesario que los ciudadanos demuestren ser “personas reconocidas por su calidad moral, méritos, prestigio y experiencia relacionados con la planeación estratégica y desarrollo urbano” (Art- 32; fracc. V).

Sin embargo, tanto la Junta de Gobierno como el Consejo Consultivo Ciudadano son presididos por el presidente municipal, solo en el caso de que el presidente no se encuentre presente, los ciudadanos pueden ocupar la presidencia. Además, dentro del Consejo Consultivo Ciudadano se integran los miembros de la Junta de Gobierno, por lo que se puede entender que los ciudadanos no tienen autonomía para discutir o hacer propuestas propias, se de acuerdo a Kapoor (2002) se encuentran bajo una relación de poder, en la que se puede provocar una orientación sobre sus decisiones. Además, el hecho de que soliciten tener experiencia relacionada con la planeación estratégica y desarrollo urbano y que además, sean a propuesta de grupos de ciudadanos organizados, reduce las posibilidades de integrar realmente a voces ciudadanas, que estén interesadas en los temas de la planeación urbana.

Por lo que podemos señalar que la participación ciudadana en estos términos, está dirigida a cierto sector de la población que no llega ser representativo y cuya convocatoria de origen es inequitativa, al no ser abierta a la sociedad en general, por lo que su legitimidad se pondría en duda. Otro aspecto importante, es el hecho de que los presidentes de los comités de acción ciudadana no se encuentren integrados en las actividades de estos órganos, al ser ellos los principales gestores de los problemas de las colonias, situación que fue observada en la sesión de cabildo en la sesión de aprobación del IMPLAN.

. En el acta 167 de la sesión extraordinaria del ayuntamiento de Tepic, del día 30 de diciembre del 2014, quedó asentada la observación del Regidor Rodolfo Pedroza Ramírez, de la necesidad de integrar a la Junta de Gobierno del Instituto Municipal de Planeación de Tepic, Nayarit, a los comités de acción ciudadana, para ciudadanizar la toma de decisiones en la planeación y realización de obras; sin embargo el presidente Dr. Leopoldo Domínguez González, consideró que para la ejecución de acciones se incluye al Consejo Consultivo, pero al momento de que se realice el reglamento interno del IMPLAN, se determinará el contacto con la sociedad, donde se podrían incluir a los comités de acción ciudadana, sin embargo, la propuesta no se incorporó.

Uno de los problemas que expresan sobre incorporar la participación de un mayor número de ciudadanos o de los mismos comités, está relacionado a la capacidad que tienen dentro de este organismo para controlar la asamblea.

Vamos a hablar de demarcaciones, porque si hablamos de colonias, vamos a hablar de muchas colonias y pues no se puede tener a tantos personajes. Entonces por demarcaciones territoriales, cada una puede tener un representante de cada demarcación, pero siempre y cuando tengan voluntad de asistir sin remuneración alguna o sea que vengan y participen aquí. Se tendría que tomar en cuenta [que] yo tengo una limitante aquí en el instituto, no somos muchos, que podemos decir ah vamos a invitar a los comités de acción ciudadana, tenemos limitaciones. Lo que sí, después de que nosotros hacemos las propuestas se van al cabildo y en el cabildo se hace otro tipo de análisis (Informante 6).

Llegar a un acuerdo es complicado, siempre es complejo llegar a acuerdos, mientras más grandes los grupos más difícil será, entre más soluciones, más difícil será (Informante 1).

Lo que se puede apreciar por lo tanto con respecto a estos organismos,

Es que cada administración va a tener su forma de legitimar las acciones, los Comités de Acción Ciudadana sirven para eso, como también el IMPLAN. Yo les decía, ustedes sirven para legitimar la administración, cómo van a ponerse a cuestionar, opinen pues, pero tratando de enderezar causas, no solo en estar tirándole a las cabezas (Informante 3).

Sin embargo y a pesar de ser necesaria la reorientación de la participación ciudadana en las decisiones gubernamentales, el Informante 3 señala lo siguiente:

Bueno, es que dicen que hay como siete escalones de participación, que donde el ciudadano es pasivo, solo escucha y avala y, a donde debe orientarse, es al empoderamiento ciudadano, pero eso es lo que menos quieren o sea, la administración no quiere que el ciudadano se empodere y menos le van a dar... y si ven que se está empoderando, lo

minimizan porque primero debe de estar bien el Regidor. Entonces yo veo que va más a la minimización de la participación ciudadana.

Una de las justificaciones para no abrir la participación en estos organismos a la sociedad en general, se debe al tiempo que se requiere para atender los trabajos que se llevan a cabo dentro de estas organizaciones, sin embargo, existen más condicionantes que limitan su participación en estos espacios, como es su economía, la información disponible, su empoderamiento, etc., pero que finalmente, afectan la legitimidad de las decisiones que son tomadas.

El ciudadano tiene que salir a trabajar y no tiene tiempo de atendernos, otra es que la ciudadanía no tiene conocimiento de la problemática que le afecta, no tiene acceso a la información que le afecta. Otro elemento es que lo hace participar en mi opinión, es que no hay consciencia de lo que impacta las decisiones públicas de los gobernantes y no tiene consciencia del valor que tiene su participación. Todo el impacto que tiene que el ciudadano participe, forja a que las políticas públicas puedan ser en beneficio de la ciudadanía, del bien común, la comunidad. Si el ciudadano no participa en las políticas públicas, le está permitiendo al gobierno que haga y deshaga lo que a su propio criterio decida. Entonces creo yo que ser ciudadano es cumplir con tus obligaciones, pero también exigir que el gobierno cumpla con las tuyas, ese es un binomio, es como un matrimonio no lo podemos dejar a un lado; si alguno de los dos falla, tiene consecuencias en la vida pública y ordinaria, la vida tuya, mía, de mi vecino, de mi familia, por eso es importante que construyamos ciudadanía (Informante 2).

Para el IMPLAN, la opinión de los ciudadanos sobre los problemas de la ciudad se satisface con la participación de las organizaciones especializadas en urbanismo. La Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit y la Ley Municipal del Estado de Nayarit, fundamentan la inclusión de su opinión. Estas organizaciones participan tanto a nivel estatal como municipal, en foros organizados por el gobierno. Sin embargo presentan limitación para su participación, porque la invitación depende del prestigio que la organización tenga, relacionada con la validez y demostración de la capacidad técnica que tengan y, en segundo lugar, del reconocimiento de la propia autoridad.

A veces somos ignorados, por ejemplo, pertenecemos a un comité, tenemos funcionando algunos años y no se nos ha dado un reconocimiento oficial, entonces al no tener un reconocimiento oficial por los municipios, un documento que nos haya acreditado, pues de cierta manera nuestra opinión no vale, porque no somos reconocidos o no tenemos un reconocimiento que nos diga que somos lo que somos, entonces, por una parte, la autoridad te valida cuando les conviene a ellos. No van a querer que lo digamos, pero es la verdad, hay una desconexión entre los grupos sociales y los grupos técnicos o asociaciones profesionales como nosotros (Informante 10).

Su participación es resultado de la obligatoriedad de las leyes, no de la necesidad de ser consultados

Nosotros, nos acercamos a la autoridad y estamos a sus órdenes para que en la cuestión técnica podamos guiarlos, apoyarlos, ilustrarlos de cierta manera sobre las políticas que se están manejando a nivel mundial, nacional y todo y, de repente, ellos dicen que no es necesaria nuestra participación, entonces ahí va la cuestión, cuando quieren validar los documentos como planes, centros de población municipales, atlas de riesgo o algún documento que tienen o le ponen el etiquetado que se ocupa que vaya validado por el colegio en una consulta pública, inmediatamente ahora sí, nos llaman o sea, hay una conveniencia por el documento (Informante 10).

Además, son organizaciones que cuentan con mayor visibilidad pública, por lo que tratan de mantener una línea de imparcialidad en las campañas, donde tienen una actividad relativamente pasiva a través de realizar acciones en periodos de campaña, como los siguientes

Nuestras normas de conducta, de todas las organizaciones es ser apartidistas, no hay una tendencia entonces, tenemos que ser democráticos y ha funcionado perfectamente. Lo que realmente hacemos, es acercarnos para conocer sus ideas, pero no para alabarlos, solo conocer sus proyecto y ellos saben la importancia de acercarnos y bueno, es un intercambio de ideas, no le llamo política, es intercambio de ideas y conocernos, tener un acercamiento mutuo, pero cuando ya llega a ser la elección y les dan su puesto, si hay un acercamiento otra vez, para poder ayudarlos y apoyar en sus proyectos que traían o propuestas. (Informante 10).

Este tipo de acciones son producto de la dependencia mutua, que tienen las organizaciones empresariales y colegios principalmente, con los gobiernos en turno, debido a que por un lado, participan en las convocatorias de adquisiciones o de obra pública

Pues la verdad, en lo particular tengo que centrar mis ideas, platicar con mis compañeros, que los beneficios que recae en tener una buena relación, porque no soy yo nada más, es un grupo de gente que viene atrás de mí y lo mejor para todos es que llevemos una buena relación, que no haya choques, que no haya golpeteos políticos, porque no tiene caso o trabajar en conflicto siempre, no tiene caso. Hay que trabajar en común acuerdo y hay que saber que hay una dependencia mutua, una interdependencia de los dos, ellos ocupan de nosotros y nosotros de ellos (Informante 10).

Por otro lado, entregan concesiones a los colegios como son

Los Directores Responsables de Obra (DRO), en cuestión de edificación y hay Responsables de Instalaciones, para instalaciones y hay para gas, eléctrico y otras cosas, y hay Corresponsable de Urbanización, también para los fraccionamientos y Corresponsable Estructural (Informante 10).

Lo que corresponde a la organización, es lo siguiente

Como organización, capacitamos a los compañeros para que tengan las competencias adecuadas para aspirar a ser DRO's. Lo único que a nosotros nos toca como organización es avalar la capacidad de la persona, que tenga la experiencia profesional, la experiencia y aparte de eso, que tenga una ética y moral, que se haya manejado adecuadamente dentro de la organización y nosotros le damos la recomendación a la autoridad de que es un profesional con las características adecuadas para poder aspirar a esa posición. El municipio al analizar y ver esa situación, puede negarlo o puede dar la aprobación. Efectivamente es uno de los beneficios más grandes (Informante 10).

Estos son beneficios directos a la organización, sin embargo, existen otros que forman parte de los reglamentos de construcción, como la contratación de los servicios de un arquitecto o ingeniero para la autorización de determinados trámites de construcción, que no es un beneficio exclusivo para la organización, pero que en definitiva, estar atento a la creación o modificación de los reglamentos como organización, obtienen algunos beneficios; aunque, estos dependerán de los reglamentos de construcción de los municipios, pues como lo expresa el Informante 10

Cada municipio tiene su reglamentación, sus propios requisitos y eso. Hay municipios que no tienen reglamento de construcción, entonces ahí ya no aparece la figura del DRO. No ha habido una política para reglamentar, que obligue a los municipios a sacar sus reglamentos, hay inclusive cabeceras municipales que no tienen ni siquiera su plan de ordenamiento territorial o sea, no tienen planificación de suelo y hablamos también de una situación como Bahía de Banderas, que sus dos planes que han tenido, no se han aplicado de manera oficial porque no se han aprobado realmente, están sin aprobar.

Pero no solo se relacionan con la organización, sino que también miembros de la organización pueden llegar a ocupar cargos públicos

Hay algunos compañeros que son colegiados y que están participando en puntos estratégicos, que se les ha invitado. Los beneficios son que ahora que los compañeros nos representan muy bien en esas posiciones y mantienen una política de contacto con nosotros, nos están informando lo que están haciendo, qué es lo que pretenden hacer. Ahorita son como cinco o seis personas que están integradas en el estado y en el municipio no tenemos ahorita (Informante 10)

Estas organizaciones, por afinidad política o personal o por intereses relacionados a su organización pueden trabajar con mayor presencia en una administración que en otras, lo que ocasiona que sus opiniones sean relacionadas con posicionamientos políticos

La autoridad a veces nos ve de cierta manera como enemigos, como que damos una opinión que a lo mejor pueda contrastar la política que ellos tienen y yo creo que no es así, normalmente se debe socializar con los grupos, para llegar a un buen proyecto. En otras ciudades hay una separación importante de una opinión técnica a una opinión política. En una ciudad como la nuestra, en la que la mayoría de los habitantes nos conocemos quiénes somos o a quién representamos, se conectan y se mezclan (Informante 10).

La politización de su opinión genera conflictos para la participación

Lo que pasa que como colegio nosotros tenemos que ser moderados, muchas veces las expresiones que hacemos, las hacemos de forma individual, pero como grupo es un poco complejo, porque si es un poquito de choque con las autoridades; las ideas de uno no son compatibles con la autoridad (Informante 10).

Con respecto a la incompatibilidad de ideas, el Informante 10 se refiere a un proyecto que se encuentra en trámite, en el que se considera invertir varios millones de pesos, con el que se busca “embellecer Tepic” y que desde su perspectiva, el recurso debería de ser empleado para resolver los problemas de infraestructura que presenta el municipio, pues considera que la aportación que dan los ciudadanos para los servicios, equivale a una cuarta parte de lo que cuesta administrar una ciudad, por lo que la baja recaudación no genera el capital suficiente para poder arreglar las calles, el drenaje, la iluminación.

Es de llamar la atención, el hecho de que efectivamente, su opinión puede considerarse acertada en cuanto a la problemática que presenta la ciudad de Tepic y en una lógica de necesidades, sea mejor invertir en resolver los problemas de infraestructura y servicios, en lugar de invertir en un proyecto de imagen urbana. Sin embargo, hay una coincidencia en el discurso que han desarrollado los grupos políticos contrarios al gobierno municipal actual, sobre la opinión que se ofrece. Es aquí donde se puede intuir, el cruce de preferencias políticas de las organizaciones.

Esta situación tiene implicaciones mayores, pues es necesario que estas organizaciones que pueden aportar mucho para resolver los problemas de la ciudad, suavicen sus observaciones para no perder los beneficios o incluso el reconocimiento de la organización gubernamental, para participar en los órganos gubernamentales o tener confrontaciones. Con respecto a las confrontaciones

En la política del nuevo reglamento de construcción de Tepic, en cierta manera nos invitaron a foros, pero el foro se manejó de una manera que no nos gustó, porque al final ellos dan las conclusiones y quieren publicar así sin analizarse. Entonces ese es el gran problema, que a veces la autoridad se siente que son dueños del balón y que lo que ellos digan y ponen las reglas y nosotros tenemos que seguir las reglas. Pero a veces hay contraposiciones (Informante 10).

El Informante se refiere a establecer en el reglamento de construcción para Tepic, la propuesta realizada por el gobierno municipal, de sancionar a un profesionista por el mal desempeño de su actividad profesional, por un periodo de 4 años, mientras que el Código Civil establece 3 años como sanción; lo que generó inconformidad en el gremio, debido a que extiende el periodo de responsabilidad para el constructor. En cuanto a suavizar sus opiniones

Bueno, simplemente hay que ser flexibles, nosotros también pero sin salirnos de la ley, en este caso pues lo hacemos, no hay ningún problema sí, porque ellos nos ocupa a nosotros y nosotros los ocupamos a ellos también. El hecho de que ahorita están muy duros con la aplicación de todos los reglamentos, si trae beneficios de cierta manera. El usuario va a requerir un cierto servicio, va a requerir los servicios profesionales del arquitecto, entonces, deberíamos de felicitarlos (Informante 10).

De esta manera, el suavizar las opiniones, lo convierte en una negociación

Sí una negociación, pero que sea ganar-ganar. La última vez que tuvimos una negociación yo les dije ganar-ganar, ustedes ganan y nosotros ganamos, aquí no hay perdedores, si vamos a hacer algo, es porque todos vamos a ganar y sin ir contra la ley y yo creo que ha dado buenos resultados. Dialogar es lo mejor, yo siento que ahorita las políticas de golpeteo no son convenientes para nadie. Puedo hacerte un comentario a ti en público, enfrente de mucha gente y te critican algo que tú estás haciendo, entonces no te va a gustar, porque tú estás en frente de gente que te quiere y que tú quieres y que tienen otra visión de ti, pero si se acerca uno contigo y dices, sabes qué, quiero platicar contigo, quiero poner las cosas en orden, pero no va a tu persona, sino que simplemente en lo que estás haciendo y se lo decimos acá, para guardar las formas (Informante 10).

El Informante refiere que para poder trabajar con los funcionarios en turno, es necesario -que ellos-, adopten costumbres similares

Dijera un compañero, tienes que comprarte un caballo con él. Entonces tienes que adaptarte, yo nunca me he subido a un caballo. A otro gobernante le encantaba andar de aquí para allá, hacer sus audiencias, tenías que adaptarse, no nos cuesta nada adaptarnos, ni modo que él se adapte a nosotros (Informante 10).

El hecho de tener confrontaciones con los gobernantes, llega a tener consecuencias para la organización

Pues ignorante como organización o ignorar tu opinión. Yo creo que no es congelamiento como tal, no ha habido esa situación como tal, mucha gente lo toma así, pero no, todo tiene un arreglo, cada que hay una administración no piensan como la anterior (Informante 10).

Pero también.

Los intereses económicos han generado disgregación de los colegios, como te digo, hay otros grupos que se mantienen aparte para validar a la autoridad porque nosotros no lo hacemos. Hay una formación de este tipo de organizaciones para poder validar ciertos tipos de documentos, también lo ha la autoridad, fomentar la creación de grupos alternos para evitar pues un choque en lo político con los colegios, eso sí es cierto. En un municipio llegó un presidente municipal y el colegio oficial dijo que no estaba de acuerdo con el plan de desarrollo urbano, entonces hace un colegio paralelo, porque la ley dice que un colegio de profesionales de ingenieros o arquitectos, entonces ellos generan un colegio y lo aprueban (Informante10).

Finalmente, es necesario tener en cuenta, que estas organizaciones, tiene como prioridad cumplir el objetivo que tiene su organización, por lo que no se puede ignorar que

Mira, esta es una organización que aparte de ser una organización social, una organización de académicos y gremial, pero también es una organización para hacer negocios, la cuestión es que a mis socios, agremiados a mí, pueden hacer negocios, pueden hacer su actividad creativa, pues tiene un beneficio económico, entonces piensas, mientras ellos tengan trabajo, adelante. Es una organización empresarial, que nos juntamos en un fin común, pues ahora sí que genera la arquitectura, pero ahora sí que la arquitectura nos genere un recurso. (Informante 10).

Sin embargo, existen sus excepciones dentro de los grupos organizados, que buscan participar y opinar sobre los problemas de urbanos, que al no estar alineados a los intereses de los gobernantes son excluidos de participar.

Si hay gremios muy interesados en participar, sobre todo los ecologistas. Si se ve que no me van a afectar mucho, porque hay grupos que si tú los incluyes, todo el tiempo van a estar ahí participando, pero tú no sabes si cuando tú requieras el momento político, van a responder o no, o si realmente es un movimiento que sea cien por ciento libre de política, entonces ese grupo va a tener poco interés para el gobernante en turno. [Los grupos ecologistas] son poco llamados normalmente, no los toman en cuenta, porque siempre el desarrollo va a implicar el llamado a levantar la voz por parte de los ambientalistas y pues, la construcción no puede parar. Entonces, que se quieran meter en que ellos tengan que respetar los ordenamientos federales o estatales, pues los llegan a omitir y lo mismo a veces por la corrupción (Informante 1).

Comités de acción ciudadana

En cuanto a los comités de acción ciudadana, estos son renovados en el inicio de la administración municipal. La renovación inicia con la convocatoria emitida por el

ayuntamiento para la integración de comités de acción ciudadana, en donde se establecen los requisitos para participar, la integración de los comités y la fecha de la elección. Este es una convocatoria amplia y abierta a la ciudadanía, sin embargo, presenta problemas con la organización del proceso. En cuanto a la convocatoria

Desde la convocatoria, el derecho de ser convocado, informado, con reglas claras para que participen el día de la elección, que se pongan las urnas donde dijiste, que haya imparcialidad. Tiene que ser pública, abierta a la ciudadanía a la participación ciudadana más allá de los grupos, que también se da. Aunque la convocatoria señala que no debe participar personas afines o con lazos consanguíneos o de gente que está en el gobierno, pero sí influye, claro que sí influye. Es una realidad de que el gobierno mete mano, poquita o mucha, disfrazada o descarada, pero siempre mete mano, no digo que sea quien lo encabeza (Informante 2).

Hubo cambios en el reglamento de comités de acción ciudadana y si hubo sesgos en función de los intereses partidistas, también, es muy digamos, uno ve todas esas situaciones, es muy desgastante, pero sí, la atención de la coordinación de los comités de acción ciudadana era de color amarillo, entonces había prioridad. La convocatoria para los comités luego, luego se veía la intensidad. Faltó la difusión adecuada, pero si iba más orientada a favorecer a quienes habían sido cuadros en las campañas, pero en el pecado levan la penitencia (Informante 3).

Los ciudadanos pueden acceder a la convocatoria, por medio de la página del ayuntamiento, por las redes sociales o se trasmite entre los ciudadanos por Whatsapp entre los interesados. Entre los requisitos que les requieren

Que tenga la vocación de servir, tener la capacidad de servir y darle seguimiento a los problemas que se tienen que atender en la colonia o más bien los apoyos, las deficiencias de la colonia (Informante 5).

Sabíamos que teníamos que llevar los tres titulares, son los que piden más documentación, que es el presidente, el tesorero, el secretario y sus suplentes. Las vocalías también son las que tienen documentos, pero no en el mismo margen, por ejemplo, no de antecedentes penales, también, todos teníamos que comprobar que teníamos no recuerdo si de 3 o 5 años de residencia, pero no hubo ninguna complicación (Informante 6).

Sin embargo, los requisitos oficiales fueron: Ser mexicano, mayor de edad, contar con credencial de elector vigente con el domicilio donde compite, ser vecino de la colonia, tener residencia mínima de 6 meses, no tener antecedentes penales, gozar de buena reputación y honorabilidad. No pertenecer a cuerpos de seguridad, ni ser dirigente de partidos político o ministerio eclesiástico o ser parte del comité anterior, a menos que renuncie seis meses antes, además, no haber formado parte de un comité donde haya detectado irregularidades (Convocatoria a elección de los comités de acción ciudadana. 2017).

La documentación que ingresan para su registro, está la fotocopia de la credencial de elector, la solicitud de registro de la planilla, carta de residencia, carta de no antecedentes penales, constancia de estar al corriente en los cortes, renuncia presentada ante el departamento de Comités de Acción Ciudadana. Finalmente, las planillas se conformaron de doce ciudadanos. Presidentes, secretario y tesorero; además, vocales de obras y servicios públicos, acción cívica y cultura, seguridad pública y protección civil, mejoramiento urbano y ecología, salud integral, atención de grupos vulnerables y derechos humanos, desarrollo económico, deporte y recreación y salud (Convocatoria a elección de los comités de acción ciudadana. 2017).

El comité está conformado por 22 personas, con sus vocalías y suplencias (Informante 6). Hay varios, hay salud, comisión de derechos humanos, presidente de acción ciudadana, tesorero, vialidad, seguridad pública (Informante 5).

Con la convocatoria emitida, los colonos comienzan un proceso de integración de sus planillas. Sin embargo, cuando la ciudadanía percibe que la organización de las elecciones de los Comités es tendenciosa y que el gobierno interviene mediante las reglas que se establecen en la convocatoria, pueden decidir no participar.

Fueron más de 100 colonias que hicieron caso omiso, o sea, fueron colonias donde predominaba el PRI o algunas otras, no necesariamente el PRI, pero sí enorme déficit de participación y a pesar de eso, el desempeño de la Dirección de Comités de Acción Ciudadana, o la coordinación de los CAC's, también tuvo muchas fricciones, hubo mucha queja, hubo impugnaciones en el proceso que se complicaron (Informante 4).

En cuanto a la experiencia, algunos colonos tienen alguna experiencia en la formación de los comités de acción ciudadana, ya sea porque participaron en otras ocasiones, porque sus familiares participaron también o porque existen grupos partidarios que los impulsan.

Yo tenía vínculos, yo estaba en el comité anterior y he tenido más relación con la gente, ya me conocían, ya sabía cómo trabajar, operar más que nada, el presidente de acción ciudadana. [Además, lo apoyó] el PRD (Informante 5).

Estuve con quien fue Regidor, Martín Rojas, en ese momento estaba yo viviendo en una zona de nuevo desarrollo urbano, que son las canteras. En una asamblea vecinal de las pocas gentes que iniciaban a hacer vida comunitaria, me postularon como presidente de acción ciudadana (Informante 2).

Empecé como presidenta de acción ciudadana, anteriormente empezaba con gestiones, gestionando siempre necesidades del pueblo y posteriormente hice una planilla para ser presidenta de aquí del pueblo donde vivo y esa fue la primera experiencia más cercana. Primero había sido presidente de acción ciudadana mi esposo, yo lo apoyaba y respaldaba, pero en sí no tenía la facultad, le daba opiniones y demás, pero el que tomaba las decisiones era él. (Informante 4).

Los gastos para la campaña son fuente de conflicto entre las planillas por la falta de vigilancia y regulación, pues mientras algunas planillas cubren sus propios gastos, otras planillas, reciben apoyos externos.

No hubo apoyo económico de ningún partido (Informante 5).

Nadie nos patrocinó playeras, cada quien. Nosotros mantas, órale, tú eres rotulista. Compramos mantas y a hacer el logotipo, número, era dos, ahora fue por número, anteriormente era por colores. En las pancartas, las caravanas, yo pongo mi carro, mi moto, quién más. Nosotros no recibimos dinero de nadie, dulces para la caravana y cómo le vamos a hacer, no pues yo compro una, yo compro otra, ah bueno Pues. La otra planilla financiada por el PRD, todos lo supimos, hasta el mismo ayuntamiento. (Informante 7).

Hay presidentes de acción ciudadana que se les ayudó, partidos les ayudaron para su campaña y ellos estaban en un compromiso (Informante 5).

El apoyo que reciben las planillas por parte de partidos políticos o líderes de partidos políticos, provoca inconformidad porque finalmente los participantes reconocen que, los vínculos entre líderes políticos y gobierno son fuertes y que, se encuentran en desventaja cuando se trata de impugnar la elección.

Si nosotros entramos a impugnar la elección a cabildo, es perredista, era el 80%, nos iban a hacer caso, sí, pero no íbamos a ganar porque era el PRD el que estaba apoyando a la otra planilla (Informante 7).

Pero no solo marca la desigualdad en la competencia, sino que además provoca tensión el día de la elección.

Muy tenso, porque como había tres planillas y pues cada planilla tiene a sus personas, su gente y cada quién traía a su gente para poder apoyar a cierto candidato (Informante 5).

Siendo credencial de aquí, tienen derecho a votar, pero ya no vivían aquí. Ellos iban por ellos y los regresaban y les daban 200 pesos, la misma gente nos platicó –a mí me dieron 200, pero que crees, yo no voté por ellos-. Miré vídeos, teníamos donde los estaban filmando. Yo me ponía en la fila, rápido votaban y los volvían a llevar. Es un cochinerito la política, yo me di cuenta ahí, dije es un cochinerito la política me decepcionan a mí no me gustaría ser político, dije, yo no me presto para eso (Informante 7).

El hecho es que para el proceso de elección de los comités, existe una movilización de los partidos políticos o sus líderes para organizar comités afines a sus partidos políticos.

La estructura electoral de la alianza operó para la elección de los comités y eso inhibe la participación ciudadana. En una ocasión hasta me llamó el presidente de un partido –tienes un problema en tal colonia-, no, yo no tengo el problema, lo tiene el candidato, pues él tiene los votos adelante (Informante 3).

En la mayoría de los comités vienen a formar parte o participan en estructuras partidarias, partidistas (Informante 4).

También mis colaboradores quisieron un poco impulsar sus candidaturas, de sus cuadros de extracción, los que eran del sector campesino, los que eran del movimiento territorial y yo les pedía que fuera lo más neutral posible (Informante 3).

El apoyo a los comités por parte de los partidos políticos, tiene como objetivo, construir estructuras partidarias, las cuales pueden ser movilizadas en las elecciones constitucionales.

Hay presidentes de acción ciudadana que se les ayudó, partidos les ayudaron para sus campañas y ellos están en un compromiso, el presidente de acción ciudadana tiene que apoyar al candidato con los apoyos. Si te ayudan, tienes el compromiso o en la misma contienda tú tienes que ayudar a ese candidato. Llegan, te voy a ayudar, pero cuando te ocupe me vas a ayudar para cierto... Ese acuerdo es que si tú llegaras, tú tienes tu compromiso de decirle a tú colonia, sabes qué, vamos a apoyar a cierto candidato, porque él me apoyó en su momento para estar aquí con ustedes. (Informante 5).

En las elecciones pasadas sí hubo coordinadores externos, ajenos a nuestra colonia, que nos piden el apoyo, pero es el coordinador por ejemplo de la demarcación. Coordinador de campaña, de las demarcaciones de la campaña, ellos. El que ganó las elecciones la misma gente se dio cuenta que estaba siendo coordinados por un partido político (PRD), que no tiene que participar un partido político y nosotros éramos libres. Por ejemplo, si yo fuese de un partido político me dicen: te vas a aventar tú de presidente, así me lo dijeron hace poquito también los del partido en el gobierno, porque me dijeron, es que ocupamos buscar a alguien, dije chinguen a su madre, yo no voy a participar (Informante 7).

En las comunidades rurales, las elecciones de los comités tienen otro componente

Era más el apasionamiento por los pleitos de las planillas y si se van de las planillas a los comités de acción ciudadana y nos vamos a revisar el registro que se tiene en los comités de acción ciudadana del ayuntamiento, vas a ver que hay mucha más participación [en la votación] de los comités de acción ciudadana, que ni en las votaciones para elegir a un representante popular, como las elecciones para presidente de la república o municipales, es por el apasionamiento interno.

Lo que provoca problemas para la integración de la comunidad y el trabajo conjunto

Los poblados se conforman de puras familias, que la familia de apellido fulano de tal es la que tiene la familia más grande y son cuatro, cinco familias y de ahí se compone todo el pueblo. Pero hay divisiones entre la misma familia, que el primo hermano no se habla con el otro primo hermano y ya esas familias están divididas, entonces jamás logran ponerse de acuerdo y queda el sentimiento y es que mi compadre me ganó la elección a presidente del comité de acción ciudadana y ahora que cumpa y no voy y no lo apoyo porque me ganó. (Informante 4).

El apasionamiento en las comunidades rurales tiene un componente político

La mayoría se deja llevar y dicen, yo cuento con este capital político y sí que de verdad entran los partidos políticos y siempre está involucrado el tema de partidismo dentro de las comunidades (Informante 3).

El problema es que finalmente, este comportamiento, provoca que la inhibición de la participación de los colonos

Eso les ocurrió en la elección de los comités de acción ciudadana, en la elección de los Comités de acción ciudadana, los cuadros de campaña los impulsaron a presidentes digamos, la gente rechazó eso, la gente no participó y donde participó fue muy poca la participación ciudadana, se vino abajo el proceso. Si, pues es una forma de protesta, pero de todas formas ellos digamos, como líderes naturales están en las colonias, pero si tienen el control y no necesitan ser necesariamente del comité de acción ciudadana, pues es más como una forma de protesta y como saben que la convocatoria va cargada, dicen no, nos quitamos de ahí (Informante 3).

Había una queja reciente, que en esta elección [de los comités actuales], la mayoría fueron impuestos, que no les avisaron en tipo y forma de los requisitos, que a unas planillas les ponían muchos requisitos y que tienen que cumplir con todos, cuando va a ser una participación voluntaria. A otros que los registraban sin tanto requerimiento, entonces era más diplomacia que nada, tanto requerimiento, tanta cosa y de alguna manera, estaba interviniendo el gobierno y eso viene a entorpecer (Informante 4).

Además el desinterés de la ciudadanía en acompañar los trabajos de los miembros de los comités o el abandono de los mismos miembros de la planilla de los trabajos

Cuando van a hacer reuniones, procuran hacerlo cerca del lugar donde está el problema para que participen los involucrados, van y participa la gente que está directamente o es vecina del problema cuando mucho (Informante 3).

En la mayoría de los ejidos lamentablemente era muy poca la presencia y la participación ciudadana. Una vez que ponen los comités la participación era muy poca y si le sumas que la ciudadanía, la verdad, ya no cree en los partidos políticos, la gente ya está un poquito renuente a eso y la mayoría de los comités de acción ciudadana se quedan trabajando solos, se quedan ya sin ese apoyo de la ciudadanía, de los habitantes de las comunidades y los dejan solos y ya es más complicado cuando ya no se tiene el apoyo y el respaldo del pueblo. Luego, los presidentes pierden cierto interés (Informante 4).

La mangoneo de los partidos políticos sobre la elección de los comités de acción ciudadana provoca diferentes problemas que tienen que ver con el interés de los colonos de organizarse para mejorar las condiciones de sus colonias, por lo que no se puede conocer realmente la capacidad organizativa de los ciudadanos, incluso se puede decir, que la captura del mecanismo de participación ciudadana por los partidos políticos, inhibe el surgimiento de liderazgos naturales, que estén comprometidos con atender las problemáticas de sus colonias, ante la imposibilidad de acceder a dichos mecanismos de participación.

La participación ciudadana en las colonias es poca, ha venido a menos, cuando estaba el partido único, eran los unos contra los otros y se querían exterminar, digamos, se dividían; pero ahora son grupos distintos, no tanto de partido, sino de grupos políticos. La colonia necesita la participación ciudadana, si los ciudadanos están unidos vana a tener su colonia más limpia, más segura, va a reportar más oportunamente algunas lámparas, cosas por el estilo (Informante 3).

Ya sabemos que los CAC's son puestos por los colonos, son puesto por los habitantes de las localidades y de alguna manera, si sienten que hay alguna imposición, ya el pueblo y la ciudadanía sienten que no fueron puestos por ellos y viene entonces el descontento, yo lo he escuchado, me tocó ahora estar por fuera y he escuchado, solos se pusieron, nadie los puso. Hay quienes no tienen partido, que no tienen preferencia, que terminan metiéndose en representaciones, en comités, pero con una visión de voy a hacer esto por la colonia y terminan una de dos, o terminan siendo simpatizantes de los partidos que están gobernando o terminan siendo de adversarios de los que están gobernando, ya depende la respuesta del trato que se les dé (Informante 4).

Ha habido posturas muy cercanas a eso que han dicho, yo beneficio de donde venga, siempre y cuando sea para mi colonia. Es una postura muy cerca al ideal. Lo ideal es decir, nosotros no promovemos partidos, nosotros somos promotores, vinculación de la sociedad con los entes de gobierno más allá de los colores en turno, porque se supone que ya una vez que gobiernan para todos (Informante 2).

Incluso, para los partidos en el poder genera problemas de legitimidad, la baja asistencia que manifiestan los Informantes, en los foros de priorización de obra, de concertación, inclusive, el acompañamiento de los ciudadanos en los trabajos del comité, son un referente de la deslegitimación de dicho proceso.

Cuando le dan mucho juego político se minimiza, viene la apatía de la ciudadanía, incluso la apatía implica también que pague menos sus obligaciones con el ayuntamiento –ah mejor le pago a la próxima administración el agua, igual, así me voy con el predial, al cabo que cuando vayan saliendo vienen los descuentos y nos esperamos-. Sí hay un razonamiento –no es nuevo-, de la gente, nos esperamos para la próxima administración. Entonces en buscar cuadros político ahí en ese pecado llevan la penitencia, porque multiplican los problemas de la comunidad. Hay colonias que simple y sencillamente no actúan, en otras sí (Informante 3).

Ya se sabe desde hace mucho tiempo, esa es una situación de usos y costumbres, cuando se votan los comités de acción ciudadana, al tener el control el gobierno de ellos, el que los tome y los controle, pues les facilita muchas cosas (Informante 6).

Para los partidos resultan atractivas dichas estructuras, representan un menor esfuerzo y costo para atraer militantes o buscar ciudadanos afines a sus partidos políticos, además, de tratar de mantener el control territorial, pero en detrimento de la participación incluyente, equitativa y libre de control político, de los ciudadanos.

No, es que creen que van a tener el control político, lo que les interesa es fortalecer los cuadros político. La ganancia de los partidos es que tengan el control con la ciudadanía, porque en la campaña política se necesita ese contacto y que sepan cómo gestionar la demanda pública, la demanda social, ahí lo puede ir aprendiendo el presidente del comité de acción ciudadana (Informante 3).

La pasada elección de los comités se dio una semana antes o dos de la elección de Senador o Senadora de la república, entonces, los partidos políticos vieron carne fresca, o vimos, por así llamarlo, porque son liderazgos legitimados en una colonia, entonces con quiénes vas, con el presidente de acción ciudadana, no con el comité, con el presidente (Informante 2).

Es que la gente luego, es que está bien allegado, anda bien metido en la campaña del que ganó, hay que apoyar a este; desde ahí ya lleva el tinte político. Tú luego los ves de representantes de casilla o los ves representando a un partido o bien metido militando y los que participan en un comité de acción ciudadana, ya traemos una preferencia partidista y es muy complicado, nunca se va a terminar por separar esa parte. (Informante 4).

Finalmente, van deformando la visión del mismo ciudadano en relación con su participación.

En algunas colonias, de repente escogen a una persona que es buena para gestión, para la gestoría, no se ha peleado con otra gente, pero cuando ya lo eligieron como presidente del comité, en muchos casos les cambia la manera de ser, ya se sienten con poder y terminan siendo repudiados por la comunidad (Informante 4).

Los comités de acción ciudadana una vez electos, volvemos al presidencialismo, el presidente de acción ciudadana cree que es autoridad de la colonia y creé que es el mandamás y creé que es el que manda en la colonia y ciertamente tiene facultades sobresalientes, pero te topas con que el presidente de acción ciudadana creé que es la autoridad y no lo es, creé que anda a los demás o no necesita a los vocales y si lo debe de hacer, no convoca o si convoca a asamblea y eso determina la diferencia. (Informante 2)

Hace poquito el que era el jefe de coordinadores de nosotros de campaña de la demarcación, quedó de director de turismo. Dijo, apóyanos para seguir embelleciendo nuestras colonias, ahí hay una colonia para que hagas un mural y yo nada más lo escuché. Ah mira que huevos de cabrón, yo no te voy a decir que voy a ganar yo, porque no es correcto, pero para que se paren el cuello ustedes. (Informante 7).

Además, la influencia de la política electoral sobre los presidentes de las colonias puede identificarse, en la intención de estos de participar en política o como candidatos a Regidores, alentados por los votos obtenidos en la elección que les permite reconocerse con cierto capital político y los líderes políticos.

Muchos de ellos buscan ser Regidores, normalmente un buen porcentaje si pretende empezar a tener contacto con sus vecinos porque tiene aspiraciones partidistas, ser Regidor. [Alentados por líderes de los partidos] y ellos van viendo. Es natural, el SUTSEN siempre andan buscando tener representantes en los comités, porque tienen aspiraciones y el apoyo de la organización, igual los partidos políticos, andan viendo ahí cuales comités están identificados con nosotros y si hay ese manipuleo político de los comités de acción ciudadana, necesariamente (Informante 4).

Al final yo tomé la decisión de ser candidato porque yo sabía que ahí sí había gente que me apoyaba. No se dio, porque la estructura de MORENA ya tenía arreglos con ciertos partidos, como fue alianza y se la dieron a otra persona (Informante 5).

Esta vez me pidieron el apoyo para la presidencia municipal, les dije que sí, pero aun así, tampoco me gusta. Se me acercaron de todos los partidos políticos, bueno todos no, casi todos, menos del PRD porque no era simpatizante de ellos. A todos les dije que no, excepto cuando participé con Geraldine. Al inicio sí [le agradaba su pensamiento], ya después no, dije, pues ni modo; me mintió, a mí me falló; que iban a dar trabajo a mis hijos, quedaron en espera, no pasa nada, nomás acuérdesese porque yo sí tengo memoria todavía. De Andrés Manuel, por la 4T o por lo que está haciendo el presidente, a él sí lo admiro mucho (Informante 7).

Pero la partidización de los comités de acción ciudadana, no solo se manifiesta en durante el proceso de la elección, en el comportamiento de los ciudadanos o el interés de los partidos políticos porque se conviertan en parte de sus estructuras sino que va más allá, pues traspasa la operatividad y el control de los mismos comités. Cuando pasa la elección de los comités, se les entrega en una asamblea donde se encuentran todos los funcionarios municipales, un nombramiento por parte del ayuntamiento

El ayuntamiento nos da un nombramiento. Se hace una reunión con todos los funcionarios del ayuntamiento y con los representantes de acción ciudadana que ganaron en esa elección y se vinculan también con el Regidor (Informante 5).

En cuanto al vínculo con los Regidores

La elección se gana y el Regidor ya cuando ve que gana el presidente de acción ciudadana, él se arrima, él se acerca más que nada, se acerca al nuevo presidente de acción ciudadana a presentarse, que él es el Regidor y que va a servir como vinculación para obras o para el trabajo con el ayuntamiento (Informante 5).

Sin embargo, a medida que va transcurriendo el tiempo y comienzan a identificarse las afinidades políticas o se define el estilo de trabajo del Regidor, entonces comienzan a surgir problemas entre los presidentes de los comités y el Regidor.

La Regidora más bien nunca nos dio la cara, se escondió. No sé si fue una cuestión personal o nomas, porque no había acercamiento con ella. Había tres presidentes que nos tenía algo personal y por eso no nos acercábamos a ella, usted le llevaba una petición y le daba largas. Los tres tuvimos un problema, un roce con ella porque éramos presidentes que estábamos detrás de con ella por la obra pública, por los servicios públicos y yo creo que ella se enfadó y pues nos hizo a un ladito. Ese es el tema, pues ya no nos quiso atender. En parte también fue porque también ella tenía sus candidatos en la contienda y como no ganaron se alejó de nosotros pues no éramos de su línea. El cabildo sabía el problema que había en su demarcación. (Informante 5).

Lety Sandoval si nos echaba la mano, no voy a decir que no. Era panista, sí nos echaba la mano, pero no como nosotros quisiéramos, no sé las circunstancias. En el mural ella sí me ayudó, me acuerdo que si me dio un recurso, no todo salió de mi bolsa, ella nos dio y yo le dije a mí no me lo des, dáselo a los chavos y ellos van a ir a comprar la pintura para que no se malinterprete, nos dio para un proyector también ella, porque íbamos a hacer un cine, había muchos proyectos, pero no se concluyeron por la pandemia (Informante 7).

La política afecta de manera indirecta a los ciudadanos, puesto que los presidentes de acción ciudadana son los encargados de realizar las gestiones de los problemas que presentan las colonias, sin embargo, derivado de la necesidad política que buscan los Regidores, las gestiones de los presidentes de los comités, pasan primeramente por los Regidores, lo que ocasiona que un presidente de comité sea bloqueado en sus gestiones o que impidan que otros funcionarios puedan apoyarlos.

La gestión de los CAC's bajó, porque todo debía pasar por el Regidor de la demarcación y los de los CAC's, les gusta ser recibidos por los directores, los secretarios, la gestión directa y no, todo tenía que canalizarse con el Regidor y también eso desalienta (Informante 3).

Ella decía bueno, usted hace una reunión, pero quién le va a echar el apoyo para la obra pública que usted quiere. La función de un presidente de acción ciudadana son gestiones, es gestionar obra pública, se la lleva el Regidor, él tiene que ejecutar esa obra pública mediante el cabildo. Él tiene que llegar esas gestiones para que ellos mismos bajen el recurso y se otorgue obra pública. El único que sí tenía acercamiento con sus representantes, sus colonos, era German Macedo, con el sí y no era de mi demarcación y yo tenía mucho contacto con él, a él sí lo busqué. Hubo un recelo entre ellos, que en su momento él me dijo, sabes qué, ya me reclamó la Regidora, que la busques a ella y después ya también me alejé de German (Informante 5).

Por lo tanto, la distribución de la obra pública, se define con una intención de promoción política de algunos funcionarios públicos y no buscando atender la demanda ciudadana.

Se mezcla mucho la preferencia partidista, era muy evidente la preferencia partidista. No pues digamos, que aquí ni se cuestionaba, porque ya se sabía por dónde, ya uno nomás decía ah, vamos para adelante, vamos para adelante, si cuenta mucho lo político. Se comentó sobre el presupuesto participativo e hicieron caso omiso, que pudiera ser un instrumento al promover que los comités de acción ciudadana que alentaran que en las colonias pagaran el servicio del agua y el predial y en función de eso, darle los mejores servicios de alumbrado público y recolección de basura (Informante 3).

Claro si usted es mi comadre y a este no lo conozco, yo le doy preferencia a mi comadre, cierto o no (Informante 7)

Las reuniones en las colonias también adquirirían un enfoque de proyección política para los Regidores, más que para buscar el consenso y la solución de los problemas en las colonias.

De hecho, queríamos hacer una reunión y en su momento la Regidora, ella tenía que hacerla, ella tenía que hacerla para estar presente. Ella tenía que convocar para poder hacer una reunión, el presidente no, hasta que estuviera ella (Informante 5).

Invité a la Regidora y le dije de una calle que no estaba arreglada y la gente me lo pedía y ahí convoque la reunión. Yo solo soy un gestor, pero su vínculo representante de ustedes, aquí tiene quien nos puede ayudar para que el recurso se pueda aprobar (Informante 7).

Pero el presidente de acción ciudadana no solo tiene representación a nivel municipal, el hecho de ser presidente, le abre la posibilidad de ser atendidos también a nivel estatal y en el Congreso.

Uno lleva la gestión, directamente iba con el secretario de obras públicas, en su momento, en el anterior gobierno del estado y cuando iba al congreso y llevaba mis gestiones me reconocían varios y platicábamos y ellos me alineaban, me daban consejos de por dónde y con quién irme y es donde yo llevaba mis gestiones, con Javier Mercado, con la Dip. Luz Verdín y con el Heriberto Castañeda. Como yo no era de ningún partido y en mi colonia no representaba a ningún partido, pues ellos se acercaban y yo les decía, oye, ocupo esto y algunos si me ayudaron y otros no. Me conocían por mi negocio, tenemos buena vinculación y relación con ellos, de diferentes partidos. (Informante 5).

También se le otorgó y se le llevó gestión a la diputada y tampoco, hizo caso omiso, nada, la diputada María de la Luz Manjarrez del PRD, ella era diputada, se le llevó gestión a la diputada y no respondí, ninguna obra se llevó, en gestión no hizo nada tampoco (Informante 7).

Aunque para el Informante 5, las gestiones eran más viables en el estado

Es más viable que hagan obra pública, porque el estado tiene más acercamiento a la federación y por medio del estado y la federación, es más viable bajar el recurso por el municipio. El municipio tiene un régimen de ciertas colonias solamente, las colonias de bajos recursos se les dieron solamente obra pública y en el estado no, puede bajar para la colonia X y el dinero va directamente a la obra o la colonia.

Las gestiones que los presidentes de los comités realizaban, iban en torno a la atención de los servicios públicos y de obra pública. En cuanto a la obra pública, las gestiones las realizaban de la siguiente manera

Se metían las gestiones por medio de obras públicas y al IMPLAN y ellos eran los que determinaban realmente qué calles eran las que ocupaban. Venían varios, oye, ocupo mi calle que está el drenaje colapsado, ya se hacía la gestión, se firmaba y se llevaba lo de la obra al IMPLAN (Informante 5).

Hacíamos muchas gestiones y fuimos, mandamos oficios y nos firmaban de acuse, pero quedaron en el aire, como el alumbrado público. Por esta misma calle vive el que trabaja en el ayuntamiento de Tepic, no recuerdo el nombre y yo tenía que dirigirme con él. Mira, tanto tú como yo vivimos en esta calle y yo sé que hay otras calles también en las que se necesita, verdad, pero es la peor calle la que tenemos nosotros y no es competencia, pero es la peor de nuestra colonia, porque ya la habían arreglado y la abrieron. Vamos impulsando, y él nos ayudó (Informante 7).

En cuanto a los servicios públicos

Iba directamente, iba con los funcionarios a sus oficinas, directamente al aseo público, con el del agua potable, con el de alumbrado público. Resolvía los problemas de servicios públicos de alumbrado, aseo, fugas de agua, porque tenía bueno tengo y tenía, contacto con los funcionarios (Informante 5).

La respuesta que obtuvieron los presidentes por sus gestiones, fueron las siguientes

Simplemente que no se hizo obra pública por el simple hecho de la pandemia, ese era el pretexto, la pandemia, que no había recursos para hacer obra pública. Se hizo una calle, es asfalto y quedó bien bonita (Informante 7).

Se hicieron dos obras de drenaje y agua potable en dos calles. Sí hubo obra pública, pero en otras colonias, porque fueron las más vulnerables para bajar recurso por el ramo 33, que eran las que más necesitaban, [en las demás colonias] no estaban implementadas en ese programa de obra pública. En esa faceta del gobierno no teníamos necesidad de obra pública, la tenían las colonias de bajos recursos (Informante 5).

Finalmente, durante el periodo que duran los comités de acción ciudadana, llegan a tener problemas internos, que terminan por desarticular a todo el comité.

Yo conocí amigos en otro ámbito, que son presidentes, no había uno de los cinco, incluso me reuní con otros presidentes, teníamos un grupo de presidentes de acción ciudadana de las demarcaciones y cuando nos reunimos, no escuché un caso en el que me dijeran que más del 50% estuviera presente de los del comité, era menos, había casos donde estaba el presidente solo, era el presidente, secretario y tesorero, en mi caso no, si quedamos varios, éramos como siete los que quedamos, porque había compañeras que estaban ahí, había otros que no eran del comité, pero yo los incluí (Informante 7).

El de obras nada más, el resto del comité se salieron, no quisieron participar en el comité, querían sacar provecho de su cargo (Informante 5).

Por lo tanto, las decisiones finalmente son tomadas a criterio del presidente del comité

En el presidente recae toda la responsabilidad, él es el que mueve el circo el que empieza a deslindar trabajo y responsabilidad (Informante 7).

Se tomaban por medio del secretario, el tesorero y el presidente, nada más (Informante 5).

Para los dos Informantes, las motivaciones que tienen los ciudadanos de participar están más encaminadas a obtener beneficios personales, pero que también son producto de la necesidad de mejorar los servicios públicos que reciben en las calles por donde viven.

No motiva, cuando no hay algo personal por ejemplo, como yo soy parte de la planilla pienso yo que voy a obtener privilegios y no. Como que mucha gente pensaba que tenía privilegios de que se cree merecedor de todo confunden esa parte y no. [Participan en los comités] yo pienso por beneficios personales (Informante 7).

Cuando hay un cargo, quieren entrar parentesco, que les ayudes directamente y digo, hay cosas que se pueden hacer y cosas que no se pueden. En obra pública, que cada participante quería que le arreglaran su calle, su calle por decir drenaje, agua, es imposible eso, no se puede, la prioridad son las calles que realmente necesitan, no la del presidente ni la del tesorero (Informante 5).

Los recursos que manejan los comités también llegan a generar problemas internos, en parte ocasionados por el favoritismo de los funcionarios encargados de recibir los cortes de caja, hacia aquellos que tienen afinidad a su partido político. Los comités no reciben apoyo económico del gobierno municipal, sin embargo, perciben recursos de las cartas anuencia²⁶ que se otorgan para ciertos giros de negocios,

²⁶ La carta de anuencia, es una autorización que emite el comité de acción ciudadana para que se establezcan algunos negocios en la colonia y esta anuencia se requiere para los permisos de funcionamiento de los negocios.

también por el apoyo directo de los negocios o tianguis que existen en las colonias o por actividades que realiza el propio comité para la obtención de recursos.

En el caso del Informante 7, señala que en su colonia existe un salón que era rentado para fiestas y que lo administraba el comité, baños que se daban en servicio al tianguis de su colonia y que consiguieron obtener un permiso para construir locales comerciales en la plaza de la colonia, que eran rentados y administrados por el comité de acción ciudadana. En realidad, los recursos que perciben los comités son muy variados y dependen de las características de cada colonia, en este sentido se buscó acercarse a las autoridades para revisar dicha información y solo mostraron la disposición de conversar sobre el tema, en la que se daría una fecha para tal fin, la cual no se concretó.

Los Informantes señalan que los recursos recabados son utilizados para pagar los gastos que genera la gestión de las necesidades de la colonia, además son usados para realizar pequeñas mejoras en sus colonias, como cambiar lámparas, comprar pintura para parques o jardines, para el apoyo a colonos para compra de medicamentos, entre otras. Cada dos meses, los presidentes de los comités de acción ciudadana tienen que hacer corte de caja en la coordinación de los comités de acción ciudadana, sin embargo, el manejo de los recursos presenta los siguientes problemas.

Quando es la fiesta creo que son arriba de doscientos o treientos mil pesos que se mueven. Los negocios aportaban cincuenta, ochenta, cien pesos mensuales cada uno, el salón lo rentábamos en ochocientos pesos, los baños ingresaban entre doscientos cincuenta y treientos pesos, lo que más se llegó a sacar en un domingo fueron mil seiscientos pesos. Los locales eran 6 y se cobraba ochocientos pesos de renta mensuales por cada uno (Informante 5).

El Informante 7, narró en la entrevista, el problema que se presentó en su periodo, con la renuncia del presidente y tesorero de la planilla que ganó la elección, señalan que aparentemente por un adeudo que dejó el comité de sesenta y ocho mil pesos, después de la fiesta de la colonia y que finalmente, frente a la renuncia del presidente y tesorero, se convocó a una asamblea en la que él resultó electo en la asamblea. En cuanto al problema de la deuda señala que

Nunca supimos, si se daban cuenta de eso o no, allá lo hacían supuestamente, porque el municipio exige, [pero] para hacer tranza se puede manipular muchas cosas yo puedo alterar notas. Aquí es la conciencia de las personas, es la honestidad de la gente. Me dijeron, lo felicitamos, es el primer presidente que viene a hacer cortes de caja cada bimestre, el cote de caja [también] lo hacíamos por la página para los colonos (Informante 7).

Unos si van a declarar y otros no declaran y no hay forma de hacerlo obligatorio, entonces eso mismo lleva a que sea discrecional (Informante 3).

Otro problema que presentaron fue la falta de regulación en cuanto a los negocios que estableció el comité en la plaza de la colonia, que provocó el enfrentamiento entre los vecinos, motivo de la falta de pago de renta por parte de la locataria, por lo que el comité reclamaba la liberación del espacio para ofrecerlo en renta de nueva cuenta. El tema fue tratado en asamblea y se decidió que la locataria dejara el local, sin embargo, la locataria fue respaldada por quien en ese momento era el suplente del presidente municipal, evitando que el desalojo, provocando que el presidente entrevistado renunciara a su cargo y dejara de nueva cuenta vacante el cargo, el cual por el tiempo que quedaba para terminar la administración, ya no fue renovado.

Otra cosa que no me gustó, se peleaban por el dinero, porque no hay paga, digo si no hay dinero de por medio, si no hay paga, si no hay salario, al contrario, por qué se pelean (Informante 7).

El cuestionamiento del Informante 7 es lógico, cuál es el beneficio que tienen los presidentes de acción ciudadana para ocupar el cargo si no hay un beneficio personal.

Apoyos que llegan, la mayoría se queda con ellos. Llegan despensas, materiales de construcción, vamos a decir, proyectos de ayuda social, llegan y se quedan con ellos. Tinacos, materiales de construcción, esos son los principales (Informante 5).

En cuanto a la participación de la ciudadanía con los comités, también presenta deficiencias, puesto que se ha convertido en una costumbre, que los comités no convoquen a los colonos para informar de sus acciones, aunque en el caso del Informante 7, refiere durante la entrevista que las reuniones de comité con los colonos eran muy nutridas previo a la pandemia.

Por la pandemia a nosotros nos tocó el tema de la pandemia y no se hicieron reuniones, nada. [En el periodo anterior], no, no hubo reuniones, nunca, nunca, nunca se convocó (Informante 5).

La primera reunión después de la pandemia que convocamos, yo salí a perifonear, las redes sociales, raras veces poníamos carteles y a veces porque no había recursos, en las tiendas o tortillerías poníamos de la asamblea. Fueron dos personas y me decía el tesorero, pues hay que posponerla, si uno hubiera venido a uno le damos el corte (Informante 7)

La falta de asistencia a las asambleas de los comités por parte de los ciudadanos, los presidentes las justifican de la siguiente manera

Primeramente el desaliento en los presidentes de que no iban a las reuniones, como que no les importaba lo que hacía el presidente en su momento, les daba lo mismo hacer o no hacer reunión, porque no iban ellos, no tenían esa...la gente no tenía esa amabilidad de ir a ver de qué se estaba trabajando, ni uno (Informante 5).

La gente no participa, como que y no los culpo, yo les decía cuando hablaba con ellos, no podía decirse a cada uno, peor por medio de las redes sociales, les decía, no los culpo, están decepcionados de la mierda de gobierno que hemos tenido, no los culpo (Informante 7).

Comités de obra y vigilancia.

La participación de la ciudadanía en la concertación de obra, permite que se formen dos comités que servirán para vigilar y auditar las acciones de gobierno, para identificar posibles vicios de obra. La concertación de obra se hace el lugar donde se va a realizar la obra pública, con los beneficiarios

. De la misma calle nadie quiso participar, porque no se querían hacer responsable de la obra, porque simplemente quedaba mal algo y los vecinos decían -yo pues no-, como desconocían de la obra, entonces no aceptaban un cargo de esos. Los vecinos lo que querían era su obra, si llegaba el proyecto pero ellos no participaban en la revisión de la obra, nadie. Nadie en ninguna de las dos, no querían compromisos, en una de las calles eran entre 30 y 40 beneficiarios y en la otra como 70 (Informante 5).

Las organizaciones promotoras de vivienda social progresiva.

Desde los años ochenta se generó una tendencia de formación de coordinaciones de diferentes sectores sociales, dentro de esta tendencia surge el Movimiento Popular Urbano en la ciudad de Tepic, con la formación de la Organización de Colonos e Inquilinos Independientes Cuauhtémoc (OCIIC), que se vinculó a la Coordinadora del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) y que antecedió a la fundación de la Unión Popular Independiente de Nayarit (UPIN), el 11 de octubre de 1987 (Zepeda, 2000).

La UPIN se ha reconocido como una organización que enarbola la lucha social ligada a la demanda de suelo urbano para vivienda para los sectores sociales sin acceso a vivienda. Sus integrantes principalmente son trabajadores temporales, comerciantes, obreros de la construcción y jornaleros (Zepeda, 2000). Su organización es más horizontal y la toma de decisiones se lleva a cabo a través de las asambleas semanales en las que se coordinan las actividades, gestiones y la movilización.

La eficiencia de la UPIN para conseguir su objetivo fue evidente y lograron la fundación de diversas colonias en el municipio de Tepic, principalmente en los alrededores de la mancha urbana, por lo que poco a poco la demanda de suelo se convirtió también en la demanda por los servicios públicos para las colonias que formaban. La movilización ciudadana como arma de presión para que los gobernantes en turno -principalmente priistas en ese periodo-, expropiaran, adquirieran, aportaran recursos para la compra de suelo o intervinieran en la negociación de la compra de suelo urbano con recursos propios, fue la su forma de operar.

La UPIN se definió como un movimiento de izquierda y sus líderes se convirtieron en militantes del PRD. La capacidad de movilización y de influencia de la UPIN y en general de los diferentes grupos de izquierda que trabajaban en torno al reclamo de vivienda, no pasó desapercibido, por lo que “obligó al PRI desde el gobierno a hacer lo propio para competir con los grupos disidentes para evitar que capitalizaran política y electoralmente su fuerza acumulada” (Zepeda, 2000, p. 62) y que en un intento de frenar a estas organizaciones, en el gobierno de Rigoberto Ochoa Zaragoza, reformara el Código Penal del estado, tipificando el delito de fraccionamiento ilegal de inmueble.

Si bien, el movimiento urbano popular surgió como un reclamo de la sociedad de esos momentos que no tenía acceso a la vivienda, en la actualidad, dichas organizaciones han tomado diferentes matices políticos, electorales y económicos, que entre el reconocimiento de una válida necesidad ciudadana de acceder a una vivienda, se ha provocado diferentes problemas para el desarrollo urbano de Tepic

y que han obstaculizado la eficiencia del ayuntamiento para dotar de servicios públicos a la sociedad.

Otro factor que se puede imputar a la mayoría de las organizaciones que lucharon por la vivienda urbana popular, a juicio de Carlos Fránquez, es que contribuyeron a generar el caos urbano, impidiendo la necesaria planeación del crecimiento ordenado de la ciudad, situación que desde luego no se limitó a las ambiciones de líderes inescrupulosos, sino también y en todo caso, se debió predominantemente a funcionarios y gobernantes ambiciosos, corruptos e irresponsables (Zepeda, 2000, p. 63).

En el 2019 el tema de los asentamientos irregulares comenzó a surgir en el debate público. El director de aquel entonces de Desarrollo Urbano y Ecología (DGDUE) de Tepic, reconocía que en la ciudad existían problemas desde hacía muchos años sobre este problema y que los programas institucionales no se daban abasto con la situación; lo cual eran producto del crecimiento hormiga que se daba en la ciudad (Ulloa y Ulloa, 2019). El crecimiento hormiga se refiere al crecimiento irregular y con escaso control urbanístico (Molla, 2005).

El desarrollo de los asentamientos irregulares, se considera una característica de los países subdesarrollados, donde un amplio sector de la sociedad no tiene recursos ni acceso a créditos de vivienda legal, por lo que existe un déficit permanente y acumulativo de vivienda. El problema se acrecienta, por la necesidad de los ciudadanos de conseguir vivienda sin importar las condiciones que tengan, como la falla del título legal de propiedad, la ausencia de infraestructura o de servicios, etc., por lo que se pasan por alto, teniendo en cuenta que la seguridad llegará con la regularización de la propiedad, lo que indica el comienzo de la falta de control y lo laxa de la ley referente a la propiedad del suelo (Molla, 2005).

En el caso mexicano, además se reconoce la existencia del régimen de propiedad agraria, la propiedad ejidal y la comunal, por lo que los procesos de urbanización popular han respondido a dos modalidades: el fraccionamiento ilegal de tierras en propiedad privada y ejidales. Por lo que los asentamientos irregulares pueden asentarse en suelo de propiedad privada y ejidales; teniendo en el primero de los casos, se maneja en las siguientes formas: el fraccionamiento es autorizado, pero los lotes comienzan a venderse antes de ser introducido las obras de urbanización y de servicios que la ley exige. Otro caso, es el del propietario que fracciona y vende

lotes sin haber obtenido la licencia respectiva y también cuando personas que haciéndose pasar por el propietario, sin serlo, fraccionan y venden los terrenos (Molla, 2005); con respecto a Tepic, se identifica también el acuerdo entre ejidatarios o propietarios de terrenos y un tercero, encargado de promover la venta de los terrenos.

Los ejidos también influyeron en el proceso de urbanización y la creación de asentamientos irregulares en terrenos ejidales, gracias a la venta de lotes, donde el comisariado ejidal cobra por el terreno y es el encargado de dar en un papel la asignación del predio, documento que posteriormente identificará su propiedad, cuando se lleve a cabo la regularización. Molla (2005), señala que este fenómeno ha contado con la tolerancia de las mismas autoridades agrarias incluyendo a CORET, cuyo papel principal ha sido precisamente dar certeza jurídica de la propiedad a los ocupantes de una gran cantidad de asentamientos urbanos nacidos en la ilegalidad sobre el suelo ejidal.

En Tepic, para el 2019 fueron detectados doscientos fraccionamientos irregulares que empezaron a construir en zonas de alto riesgo, que como ya tienen mucho tiempo asentadas no fue posible desalojar. Para el Secretario de Desarrollo Sustentable, David Guerrero Castellón, esto sucedió bajo la complacencia de las diferentes instancias gubernamentales anteriores a su periodo, en el que se les dio permiso que construyeran, pero no siguieron las especificaciones marcadas y otros incluso, no obtuvieron la autorización, lo que deja ver una incapacidad de las autoridades competentes para contener este tipo de crecimientos (El Occidental, 2019).

Los grupos que trabajan los fraccionamientos se han llegado a consolidar en la ciudad de Tepic, como cotos de poder en los que se entremezcla la utilización de la necesidad de vivienda de la ciudadanía, con la utilización de los ciudadanos para la presión política para los gobiernos para la entrega de servicios públicos de los fraccionamientos alejados de la mancha urbana y bajo un discurso de lucha por los derechos sociales, se han dedicado a la comercialización del suelo, convirtiéndose en negocios rentables, que además, les otorga a los líderes, cierto respaldo político,

por la participación de los beneficiarios, que les permite proyectarse políticamente, a cargos de elección popular, de manera que desde ahí, buscan influir en la ley y en las decisiones gubernamentales, entretejiendo, el apoyo político, con el apoyo para autorizaciones, trámites y beneficios para sus fraccionamientos.

Hay unos fraccionadores y compran un terreno y empiezan a promover fraccionamientos, aunque no estén autorizados por el plan de desarrollo urbano y, ya después, ya que empiezan a tener clientes de los fraccionamientos, los utilizan como presión política para exigir que se les reconozcan los fraccionamientos y bueno, hay fraccionamientos muy irregulares donde las condiciones no son las adecuadas para construir vivienda (Informante 3).

Muestra de esto, son las organizaciones como la UPIN que en cierta manera guarda algunas diferencias con respecto a los otros fraccionadores, ya que en la actualidad, la experiencia los ha hecho modificar los procedimientos para la formación de los fraccionamientos sociales progresivos, cuya cercanía con las instancias de gobierno, les permite conocer la tendencia de crecimiento de la ciudad, para adelantarse a la compra de suelo, lo que les permite llevar a cabo los trámites de regularización del suelo de manera más fácil, lo mismo que lograr acceder a los servicios públicos.

Tienen un enfoque hacia la vivienda, pero han pasado su enfoque hacia la urbanidad, si queremos vivienda, pero también se quieren calles dignas, pero también se requiere educación para quién vive ahí, se tiene un sentido social muy cercano a lo que en tema de vivienda, en el tema de familias debería de hacerse (Informante 2).

Sin embargo, existen casos como el de la Organización de Colonias Populares y Teocalli de Aztlán S.C., que se han a través del discurso social, se han enfocado a desarrollar fraccionamientos sociales progresivos, donde requieren años para lograr acceder a la autorización y regularización del suelo y acceder a los servicios públicos.

Me tocó un fraccionamiento que está para el agua caliente, para allá, de los Zamora, imagínate para llegar los servicios públicos, del agua abres un pozo, pero la energía eléctrica, la salida de aguas residuales, el transporte, la seguridad, la educación, la salud. En el desarrollo horizontal hay otro tipo de intereses económicos, sociales, políticos y bueno, la misma gente, por la misma oferta y la demanda, lo siguen desarrollando, las reglas del mercado, no las reglas del orden, del desarrollo urbano ordenado y esos son los elementos que determinan el desarrollo urbano aquí en la ciudad de Tepic (Informante 2).

El caso de la sociedad civil de Teocalli de Aztlán es el más claro ejemplo del doble discurso que se maneja sobre el desarrollo social de los fraccionamientos progresivos. Pues de acuerdo con el Código Civil Federal una Sociedad Civil se constituye entre varios individuos con un fin común, de carácter preponderantemente económico (Título Décimo, art. 2670), por lo que se puede entender que esta organización busca ser un híbrido entre una organización de base social, en la que constituyen una asamblea como la encargada de tomar las decisiones, que sin embargo, no tiene más valor que el simbólico, puesto que la administración y las decisiones de la sociedad quedan integradas por la propia organización.

La opacidad de esta organización, el doble discurso quedó de manifiesto en el 2021, cuando un grupo de beneficiarios se manifestaron por la exclusión de la organización, toda vez que de acuerdo con la entrevista realizada a los dirigentes de dicha organización, la exclusión había sido motivada por el incumplimiento de la cláusula tercera de un contrato, que firma el beneficiado, en el que se obliga a pagar las cuotas mensuales, correspondientes al pago de una Acción (terreno) y la cuota para las obras de urbanización y servicios del predio. La confusión radica, en el manejo de la información hacia los beneficiarios, al anunciar en su página de Facebook la venta de terrenos y en la documentación señalarlo como acciones.

Imagen 8. Publicidad engañosa sobre venta de terrenos en Tepic.



Fuente: Adaptado de la página de Facebook de Teocalli De Aztlán S. C. Recuperado: <https://www.facebook.com/teocallideaztlanmatriz/>

En propias palabras de Martín Ulloa, dirigente estatal de Teocalli de Aztlán S.C., la promoción de las acciones en lugar de lotes o terrenos se debe a que

El código civil penal establece que comete fraccionamiento ilegal de inmueble, aquel que realiza transacciones indebidos sin permisos y licencias, entonces, nosotros las organizaciones sociales, buscamos una figura en el Código Civil que evadiera el delito, no evadir, sino darle la vuelta a ese delito es que por la vía de la copropiedad, tú puedes comprar un mueble hasta un bien inmueble, es por eso que son acciones de copropiedad que equivalen a un lote una vez resolviendo los permisos y licencias, en ese momento se transforman en un lote, cuando, cuando ya está publicado en el periódico oficial el decreto de autorización de funcionamiento.

Este problema marca no solo un problema urbano, sino estructural y político.

Bueno hay muchos intereses, de entrada hay una Ley General de Asentamientos Humanos que el congreso no armonizó, al menos no armonizó en todos los temas y luego también un marco reglamentario municipal que al final es el que regula ese tema de desarrollo urbano, que tampoco está actualizado y quizá se hace a propósito por los intereses de los grupos y las distintas visiones de ver el desarrollo urbano. Algunos se confunden, por ejemplo, grupos de interés social, pero que al final también son de interés económico; hay otros que son empresas de interés económico porque a eso se dedican a vender casas y no andan con dobles discursos; hay otros que usan la constitución y el derecho a la vivienda para hacer su agosto. La misma ley lo permite, esta ambigüedad de la ley, estas contradicciones permiten que no haya un orden (Informante 2).

Políticamente los líderes de estas organizaciones se entremezclan con la actividad política, siendo una fuente de apoyo para campañas políticas, que actúan en el tanto como estructuras electorales o movilizados del voto, por lo que se puede ver a los dirigentes de las organizaciones ocupar cargos de elección popular, que les ayuda a apalancar los beneficios para sus organizaciones.

El grupo de Antorcha Campesina ha logrado presencia, ha sido tanto que logró tener representación de diputados federales, donde se discute el presupuesto de egresos de la federación, entonces recordemos que antes –cuando estaba Peña Nieto hacia atrás-, existía el ramo 23 que era de los diputados federales, podían designar obra pública directa, hacia los municipios y eso hacía que se empoderaran, más la presión de los grupos y la presencia de estos representantes populares en la cámara de diputados, hacía que hubiera más obra donde ellos presionaban a donde ellos indicaban.

El otro grupo, el de los Arce, que se dedican a la vivienda y ahí aprovechando también hacían presión al gobierno del estado, al gobierno municipal, desde haciendo marchas, incluyendo desde los cargos públicos, para lo que yo justifico, hacían obra para beneficio de sus fraccionamientos, yo lo justifico porque al final son gente que tiene esa consciencia social que lograba acceso a viviendas por IPROVINAY, que lograban cuartos adicionales, pie de casa y a través del gobierno del estado y el municipio, mejora de calles, alumbrado público y lograban el círculo completo, pero sí, lograban descubrir a otras colonias que también tienen el mismo derecho. (Informante 2)

Los dirigentes de la UPIN han ocupados cargos populares, Miguel Ángel Arce Montiel, fue Regidor en el periodo de 1999 a 2002 y diputado local del 2011 al 2014; mientras que su hermano Alfredo Arce Montiel fue Regidor en el periodo del 2014 al 2017.

En el caso de la organización de Colonias Populares, su organización es familiar, su historia se remonta hasta el periodo de hegemonía priista en el estado. Adán Zamora junto con sus hijos, Adán Zamora Romero, Luis Zamora Romero, han encabezado la formación de fraccionamientos sociales progresivos. En el mes de marzo de 2022, Adán Zamora Romero fue llamado por la contraloría del municipio de Tepic, para presentarse debido a una serie de imputaciones por peculado y conflicto de interés que realizaban en su contra.

De acuerdo con la entrevista realizada por el programa de noticias Global en palabras de Adrián Zamora Romero, señaló que fue llamado porque estaban investigando por algunos temas que en su momento de cuando había sido Regidor.

Claro que lo sabemos, son aprobaciones que se hicieron en el cabildo y todos los hicimos, todo el cabildo (Adán Zamora Romero).

En la entrevista, hace evidente los señalamientos los grupos sociales progresivos y no únicamente de Colonias Populares la cual representaba su padre, sino que también otros fraccionadores que manejan la titularidad de sociales progresivos. Sin embargo, las imputaciones procedieron al realizar trámites en el DGDUE, donde identificaron un problema, con un acta de cabildo

Fuimos citados en desarrollo urbano y ecología y allá presenté las pruebas y eso les sirvió aquí para que sustentaran los hechos y aquí de nueva cuenta volvemos a presentar las pruebas y otra vez, de nueva cuenta van a indagar (Adán Zamora Romero).

Ante la pregunta sobre cuales terrenos les estaban señalando, contestó: “No pues hay muchísimos terrenos, me refiero colonias enteras” (Adán Zamora Romero).

Pero además, en su periodo como diputado del 2017-2021, se ocupó de los temas de vivienda, en los que en entrevista refiere que se impulsaría desde el congreso se comenzaban a revisar los proyectos y propuestas en materia de vivienda

El día de ahora vamos a tener una reunión para ir viendo lo que vienen siendo los planes y el ejercicio de todo lo que nos acontece y que carece más que nada el estado de Nayarit, que es en materia de vivienda y vamos a ver lo que es el Plan de Desarrollo Estatal. El proyecto tiene como propósito beneficiar a miles de familias nayaritas que actualmente no cuentan con vivienda digna: “tiene todo nuestro respaldo las personas, habitantes, tal y como lo ha mencionado nuestro gobernador Antonio Echeverría, total respaldo a las personas que carecen de una vivienda, que carecen de una habitación, de un cuarto, hoy se le va a dar esa apertura, todos los habitantes tienen el derecho de tener casa propia” (NNC.MX New Network Communication, 2017).

En el caso de Teocalli de Aztlán, S.C., su dirigente estatal Martín Ulloa ocupa la suplencia de diputado y en su corto periodo como congresista, busca que sea aprobada una iniciativa de Ley en la que se reformaba el primer párrafo del Art. 134 de la Constitución Política del Estado de Nayarit y al mismo tiempo, adicionar una fracción al mismo artículo. El Art. 134 refiere

Corresponde al Gobierno del Estado la rectoría del desarrollo para garantizar que se integral, fortalezca su economía, su régimen democrático, el empleo y una más justa distribución del ingreso; permitiendo el ejercicio de la libertades y la dignidad del hombre, en el marco de los mandatos que prescribe la Constitución General de la República, esta Constitución y las leyes que de ella emanen.

Mientras que su propuesta se leía en los siguientes términos

En el marco de los mandatos que prescribe la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Art. 24, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo para garantizar una justa distribución de la riqueza y satisfacer los derechos básicos que la población requiere, actuando, por tanto, los tres niveles de Gobierno de forma coordinada y consecuente, garantizando éstos, el derecho de concurrencia al desarrollo, de los tres sectores formales de la economía: el sector público, el sector social y el sector privado

Esta ley tenía de fondo garantizar la autorización de la creación de los desarrollos sociales, mediante los trámites que realizan a nivel estatal, obligando al gobierno municipal a aceptar las autorizaciones, aunque finalmente, los problemas que pudieran presentar estos asentamientos, no sean responsabilidad del gobierno estatal. De esta forma, la autoridad y opinión del gobierno municipal sobre la autorización de estos fraccionamientos es evadida. Desde luego, estos grupos que se encuentran ligados a estructuras partidarias, utilizan su influencia para modificar la ley a su conveniencia, por lo que se han convertido en grupos de presión con una fuerte influencia, que compromete la eficiencia y eficacia gubernamental, principalmente a nivel municipal.

Para el Informante 3, las organizaciones promotoras de los fraccionamientos sociales progresivos, “están muy vinculados a los partidos político, los fraccionadores muchas veces han llegado a Regidores o diputados”, para el Informante, influyen a través de los cargos en el gobierno y a través de los medios. Tú los puedes ver algunos diputados que son promotores –de todos los colores-, de fraccionamientos de social progresivo y son la gente que invitan a participar en los mítines, entonces, si hay una creencia que tienen un capital político, pero también es un negocio.

En los casos presentados de Teocalli de Aztlán S.C. y Adán Zamora Romero, llama la atención, el discurso político que manejan sobre los problemas que presentan sus organizaciones, lo que pone en duda la capacidad del gobierno para sancionar sus acciones y transformándola en una rencilla política, con la que buscan evadir su responsabilidad.

Ustedes saben que en política no hay coincidencias, ustedes saben que yo acabo de dejar la diputación hace unos días, ustedes vieron mi beligerancia en la Cámara y entonces puede ser que haya una mano peluda moviendo la cuna, ustedes lo van a ver. Yo no quiero acusar a nadie porque no tengo los elementos pero cuando los tengamos, si fuera el caso, con mucho gusto les informamos (Martin Ulloa).

-¿Hay nombres detrás de esas acusaciones?-Claro, Galván, sabemos, no queremos ir más allá, queremos dialogar, queremos este, pero sí, atrás, el hecho de estar defendiendo al pueblo de Nayarit, al pueblo de Tepic y lo vamos a seguir haciendo (...). Sabemos que esto apenas va a empezar esta presión o coacción, esperemos que no sea otro Veytia que haya llegado al Nayarit. Este es el principio de una, la verdad quieren callar a los líderes sociales, quieren callar la voluntad y las defensas del pueblo, eso no lo van a hacer (Adán Zamora Romero).

Finalmente, es necesario hacer notar los largos tiempos en que estas organizaciones tardan para poder entregar los predios a los beneficiarios, que si bien, puede ser producto de la tramitología, también puede ser explicada como un herramienta que utilizan para tener cautivos a un determinado número de individuos que mantienen la esperanza de que en algún momento les serán entregados sus terrenos, permitiéndoles atraer a un nuevo grupo de ciudadanos, de manera que no se pierda la vigencia de su movimiento ni su influencia política.

En el caso por ejemplo, yo como egresado de la Universidad, estamos en una organización, una asociación de egresados de la Universidad, promovieron dos colonias, Agrónomos y la colina FEUAN y no, era una participación nutrida en las asambleas al inicio, ya una vez que

tuvieron sus terrenos y empezaron a construir, adiós a los dirigentes, se convirtieron en un problema los dirigentes para la colonia, ya en la colonia empezaron a dejar ellos la participación política y ya se enfocaron en sus intereses y eso mismo debilita a la colonia (Informante 3).

Comisariados ejidales.

Por otra parte, en las comunidades rurales, la presencia de los comisariados ejidales, plantea dos problemas principales: los intereses sobre el suelo y la autoridad de los comisariados dentro de la localidad. Con respecto a la primera, habría que entender que las comunidades rurales se encuentran formadas principalmente por familias, donde por el tamaño de la familia, pueden llegar a ser algunas más dominantes que otras.

Los poblados, hablando de los que fue estrictamente mi demarcación, los poblados se conforman de puras familias, que la familia de apellido fulano de tal, es la que tiene la familia más grande y son tres o cuatro, cinco familias y de ahí se compone todo el pueblo, pero siempre hay divisiones entre la misma familia, que el primo hermano no se habla con el otro primo hermano y ya está esa familia dividida (Noelia Valdez Martínez).

Hay grupos que cuatro o cinco son ejidatarios hermanos y ese es el detalle a veces con los problemas, puedo platicar que ahora de un tiempo para acá ha sido la cosa más diferente y hay más diversidad de opiniones y en mi caso yo siempre les digo aquí digan lo que tengan que decir, no lo digan ahí afuera, porque allá afuera no se vale, aquí es donde se vale no esperen a que yo salga para decirme oye esto no o esto sí, aquí díganlo no les de vergüenza, aquí no venimos a salir mal, venimos a plantear un tema a debatirlo y que salga la mejor opción para el beneficio de todos del ejido más que nada (Informante 8).

Los ejidos están conformados por familias, por lo que si hay desacuerdos familiares, se trasladan a las discusiones dentro de las asambleas ejidales.

Desde el 2006 salió el comisariado ejidal nombrado bien, aceptado, pero a raíz de ahí para acá, ya hubo, según decían, que no tenía el registro del Registro Agrario Nacional (RAN) y como no fueron aceptados, más no sé ahora, que ya sabemos que si no se presentan al llamado de una convocatoria, se tiene que hacer a la segunda y con la segunda, con los que se presenten (Informante 9).

Uno elemento indispensable para comprender los problemas que presenta la participación ciudadana en las localidades rurales, es identificar que se encuentran asentados sobre terrenos ejidales, lo que produce conflictos entre los comisariados y los habitantes de las localidades, debido a que los pobladores no tienen certeza jurídica sobre sus propiedades. Para que los predios puedan ser regularizados, es necesario que exista un acuerdo de la asamblea del comisariado para que apruebe

la entrada del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).

Sabemos que el PROCEDE da certeza en tener una tierra, porque ya tiene un certificado de cada parte, pero hay muchas cosas que se hicieron irregulares, repartir terrenos, las tierras que le llama uno de uso común, que eso tampoco tiene fecha, no tiene límite, no vence para reclamar, entonces era parte de lo que traíamos es lucha. Eso generó la separación que hubo de uno, dos, tres comisariados, que para nosotros no fueron comisariados (Informante 9)

En el caso de la segunda localidad, en la que se entrevistó al comisariado municipal, tiene un componente más en cuanto al uso del suelo,

Este pueblo empezó como un pueblo hiladero que es la fábrica, cuando se fundó la fábrica, no se fundó el pueblo como ejido, se fundó por la fábrica, pero ya en los gobiernos se acabó la fábrica, dejó de trabajar y el ejido se fundó en 1936, que ya fue cuando se dotó de tierras a los campesinos y mucha gente se dejó de la fábrica, entonces en el gobierno de Emilio M. González se llegó a un acuerdo porque ya era una mezcla, o se formó una cooperativa en la fábrica, entonces para delimitar lo que le pertenecía a la fábrica y al pueblo y al ejido, en el gobierno de Emilio M. González, se hizo con la procuraduría agraria un levantamiento y se le otorgó sus hectáreas a la cooperativa y sus hectáreas al ejido (Informante 8).

Sin embargo, tanto la cooperativa como el comisariado tienen autoridad sobre el suelo de la localidad, y trabajan en conjunto, mediante un acuerdo para resolver los asuntos que tienen que ver con el suelo de la localidad.

Se hizo un acuerdo ejido-cooperativa que cuando alguien quisiera escriturar un terreno o una casa tenía que firmar los dos poderes que eran la cooperativa y el ejido y todavía sigue funcionando o en función eso. Si alguien quiere escriturar me traen a mí la constancia y yo la firmo, checo que el terreno sea legal, que tenga las medidas que tenga que ser y ellos también checan lo mismo, entonces estamos de acuerdo las dos partes firmamos y ya, se lo damos, se puede ir a IPROVINAY para hacer la escrituración (Informante 8).

Y a pesar de que los habitantes de la localidad cuentan con una escritura, los propietarios no tienen el dominio pleno de la propiedad

El dominio pleno es decir, una propiedad ejidal ya va a ser propiedad privada y mientras no sea así, el ejido puede seguir teniendo injerencia sobre el terreno, aunque no sea propiamente del ejido, pero podemos tener alguna injerencia de un paso de agua o algo así, un camino saca cosechas y ya siendo propiedad privada ya no se puede, ya el dueño es el que decide y ya no se puede hacer nada, ni el ejido ni nadie. O sea, pedimos permiso, pero como ejido, podemos presionar para que nos den chance, pero ya siendo propiedad privada ya no. Lo mismo, si este terreno o esa parcela mía quiero escriturar o vender el terreno, necesito tener el dominio pleno para poderlo hacer (Informante 8).

En la localidad se pueden obtener escrituras sobre la propiedad, por medio de IPROVINAY y el ayuntamiento. Uno de los requisitos que solicita IPROVINAY se encuentra la constancia expedida por el ejido (constancia de liquidación o finiquito del predio), además, el predio debe de pertenecer a las colonias que son administradas por el IPROVINAY para que pueda realizarse el trámite.

Sí mira, este terreno, es ejidal este lo tengo yo en la bodega, pero yo puedo sacarle escrituras ante el ayuntamiento y tener mis escrituras, que al cabo me van a dar más valor que si fuera terreno ejidal, entonces, ya vienes, lo mido y les llevo mis medidas y voy con el de la cooperativa y les digo, mira este es el terreno que voy a escriturar, ellos checan también y firmamos los dos y ya. Yo voy a IPROVINAY llevo mi convenio y ellos me hacen el trámite para hacerme la escritura igual o viene a ser ya propiedad privada (Informante 8).

La venta de propiedades por parte de los comisariados manifiesta un fuerte problema de control

Es que tenemos mayor control en lo que sucede más que nada dentro del poblado, en lo que es su terreno en la parte que ya le pertenece al ejido, en venta de terrenos y en todo eso, en los ejidatarios que no hagan lo que quieran, porque había un descontrol el que había. Al señor que es el presidente de la cooperativa, yo le detuve y no le quise firmar ninguna escrituración, porque el señor, su tesorero de su mesa falleció en el 2016 y él estaba entregando constancias todavía, con ese señor firmando. Entonces yo fui a hablar con él y le paré y le dije que no le iba a firmar como ejido, porque estaría solapando eso y eso no se puede, porque cómo es posible que un comisariado entregue una constancia firmada por él, ya muerto y ya no me dijo que es que estaban firmadas (Informante 8)

Sin embargo, la compraventa de los predios que llevan a cabo los ejidatarios, no cuenta con ningún control por parte del gobierno, por lo que al cuestionarlos si ellos identificaban si los compradores buscan comprar la propiedad señalan el uso que puedan darle y si los comisariados dan aviso a las autoridades de la compra de la propiedad, a lo que contestaron lo siguiente

Bueno, hay personas que cuando lo han solicitado hacen un plano, lo lotifican y lo primero que les pedimos es que dejen un área para los servicios públicos, ese es compromiso que siento, de otra manera, si vende y va a vender puro lote como que se está replegando o amontonando sin tener espacios para los servicios públicos, escuela, iglesia, o alguna clínica pequeña lo que sea, se tiene que estar viendo, de esparcimiento. Ahí se da de baja y se va al registro público de la propiedad. La persona que quiere, lo está haciendo, yo creo que él debe de asesorarse ante el ayuntamiento para saber qué, cómo, algo que le den orientación , no creo que nada más se ponga a hacer algo así (Informante 9).

Nada más los que quieren escriturar. Hay mucha gente que lo dice y hay gente que dice que es para una cosa y hacen otra (Informante 8).

El problema que se genera con la creación de esta venta de predios, es precisamente, la distribución de los servicios públicos para estas colonias, los cuales en cierta manera son resueltos por los ejidatarios

Para allá, para el lado de Palomas o El Naranjo, había unas colonias que se han formado, que hasta ahora me estoy enterando que a raíz del gobierno, les compraron para que gentes indígenas hagan sus pequeños núcleos, que aunque no están pegados con el ejido, ahí los tienen. Cómo se dio, no sé, pero ese problema sí se presenta y eso es parte de que Atonalisco tiene problemas con el agua y andan pidiendo cambiar de tubería más grande, porque se anda repartiendo el agua por horas o por días, porque no es suficiente (Informante 9)

Aquí el problema que tenemos es la colindancia con el ejido de H. Casas que ellos quieren tomar los servicios de aquí, quieren tomar el agua, quieren tomar el drenaje, quieren tomar la luz de Bellavista, pero ya se hizo un acuerdo entre ejidos que dicta que vamos a hacer esto y a la mera hora de un apoyo, pues le vamos a entrar los dos. La conurbación la hemos resuelto en lo individual, si se puede resolver aquí, lo resolvemos, si no, ya notificamos al ayuntamiento lo que está pasando (Informante 8).

El hecho de que el suelo en el que se asientan las localidades es ejidal, puede provocar problemas para los habitantes, debido a que cada vez que pretenden realizar una acción sobre su propiedad, obligatoriamente requieren la autorización del comisariado ejidal y la cooperativa para que esta pueda realizarse, por lo que genera inconformidad en los avecindados.

Hay un grupo que son jubilados, ellos como son hijos de gente que trabajó en la fábrica y muchos de ellos trabajaron, ellos están como no sé cómo, decir esa palabra, ellos están con el brete de que el pueblo no es ejido, que el pueblo es el pueblo y que no es ejido porque se formó cuando la fábrica y cosas así, y ahí es donde está el conflicto con ellos. De hecho, a mí me lo han gritado en la cara, aquí no es ejido aquí es pueblo y le digo, bueno, pues a ver ve a la Procuraduría Agraria, a mí me dices yo soy el representante.

El problema no solo se refiere a las negociaciones privadas, sino que se extiende hacia los pobladores, por la injerencia que tiene en la comunidad. Debido a que cuando los pobladores buscan la autonomía del pueblo, hay una reacción en contra: “no, todo tiene que pasar por el ejido” (Informante 8), esto incluye los servicios públicos que requieren los pobladores.

El panteón, si usted va a la Procuraduría Agraria, le muestran los planos y le pertenece al ejido y la gente del pueblo dice que no, es que el panteón se fundó cuando la fábrica, pero legalmente, el gobierno federal se la otorgó al ejido y ahí tenemos por decir, ahí el problema es que la gente quiere que lo maneje el pueblo y yo lo manejo. Ya se lo hemos dejado a la gente del pueblo y nunca ha habido nada o sea que lo maneja es el que está haciendo negocio ahí, pues cobran por sepultar, cobran por un arreglo. Como ejido, nosotros si hemos entregado al pueblo más que nada, le hemos entregado baños, les hicimos alumbrado,

arreglamos la entrada principal al panteón, porque era en tiempo de lluvias un lodazal para poder entrar o meter un cuerpo, lo engravillamos, le hicimos un descanso nuevo y estamos al pendiente de que la gente no haga cosas (Informante 9).

Tenemos problemas en el ejido, que andamos viendo cómo le vamos a hacer en cuanto al panteón que está saturado y se necesita crecer, qué vamos a hacer ahí, pues a mi punto de vista, vamos a pedir una cooperación, porque todavía no sé, si el ejido coopere o tienen una cooperación con el panteón para darle mantenimiento o servicio, pero aquí en este caso se ocuparía algo, se me ocurre pensar que vamos a ver si hay una parte de uso común, tratar de venderlo para comprar, para que queden juntos y esas tierras de alrededor del panteón tienen dueño y no van a querer soltarlas (Informante 8).

Pero no solo se trata de los panteones, sino del agua, porque donde se ubican los nacimientos de agua también se encuentran en terrenos ejidales, las vialidades, puesto que ellos deben autorizar que se puedan realizar, de manera que el ejido tiene autoridad en la localidad “bueno, si vemos que algo no va a ser conveniente para el ejido para ciertas personas o va a afectar en algo, pero lo quieren hacer decimos, no, espérate, aquí no” (Informante 8), que si bien, cuando se llega a colaborar, pueden solucionar problemas de las localidades

Hace unos 6 años, hay una vialidad que estaba en un arroyito y la vialidad ahí estaba y la gente se quería meter a fincar y nosotros dijimos no, aquí es ejidal, aquí no puedes hacer nada y el ejido anduvo con acción ciudadana e hicimos mamposteo para poder hacer un acalle viable y ahorita falta un tramo, este nuevo comité se puso las pilas y se hizo, nosotros le cooperamos con balastro para que se rellenara porque era como un zanjón y ya por sí ahorita, como en esa calle como vio que ya se amplió salió un dueño de un terreno que va a quiere tapar media calle, entonces ahí es donde estamos regidos a actuar (Informante 8).

El problema radica principalmente, en la jerarquía que les otorga la ley a los comisariados con respecto al resto de los pobladores, que de cierta manera, ejercen una tutela sobre la localidad, mientras que no se realice la regularización de los predios por medio del programa de PROCEDE.

Hubo un tiempo que el ejido nunca figuró, fue invisible, entonces hasta ahora que puedo decir que estamos un poco mejor conformados y metemos más la cuchara en el pueblo, ya es cuando la gente ya no le parece, ya no nos mascan realmente, al ejido no nos mascan la verdad, pero tratamos de estar ayudando con poco o mucho, tratamos de estar ayudando a la gente. Son dos cosas, colaborar con el comité y ayudar a la gente en una calle en un alumbrado o en algo. Veo gente que no ha vivido toda su vida aquí pero ahorita ya vienen a querer meter la cuchara y decir, no es que vas a hacer esto y yo digo, el ejido nadie lo puede mandar, yo soy el principal y el ejido es la cabeza principal, si ustedes tienen el comité al lado, es porque el ejido lo está permitiendo, pero el ejido es el que debe de manejar el comité, el agua también (Informante 8).

Además, esta jerarquía se refleja en un cruce de funciones entre las actividades que el comisariado realiza y las que debería de realizar el gobierno municipal, como aquellas que tienen que ver con la distribución de los servicios públicos, pero también, con respecto a la priorización de la obra pública

El año pasado hubo un apoyo y los ejidos nos reunimos para tomarlo, entonces se hizo una caja de agua en lo más alto y esa baja de agua es para surtir a los de la H. Casas y la parte de Bellavista. El ayuntamiento tiene que tener el título de concesión del agua, de dónde la van a tomar y tiene que ser vigente (Informante 8).

Por lo tanto, cuando el gobierno municipal requiere realizar obra con aportación de los beneficiarios, los ejidatarios contribuyen para su realización.

El alumbrado público, los empedrados. A veces hay una obra que viene del gobierno y dice, yo pongo el 70% y ustedes pongan el 30%, el ejido solo no lo va a poder resolver porque somos poquitos ejidatarios (38), pero se convoca al pueblo y de alguna forma se toma del fondo (Informante 8).

El gobierno municipal se vincula con los comités de acción ciudadana para realizar sus actividades, pero finalmente, los comités tienen que notificar a los del comisariado ejidal. Incluso, beneficios que otros comités de acción tienen para poder tener recursos, pasan por la autoridad, como es el caso de las cartas de anuencia de los depósitos, las cuales son otorgadas por los comisariados ejidales y para este caso, es el comité de acción ciudadana el que opera el depósito para obtener recursos.

La venta de bebidas alcohólicas el ejido es el que tienen que dar la anuencia para que los de acción ciudadana puedan vender, aquí la anuencia principalmente la tiene que dar el ejido, si el ejido no le da anuencia, ellos no pueden vender. Yo aquí siempre he manejado que el nombre a un comité de acción ciudadana, de pro mejoras (Informante 8).

En el caso de la obra pública

Lo que pasa es que se acercan todas las dependencias, se acerca por decir el de CNA, o el del SIAPA se acerca y me dice, cómo estás con el agua, no pues mire es que falta o el del alumbrado público, lo mismo, el de desarrollo rural también, me pregunta cómo ando con los caminos. Hace días me visitaron los de la CFE rural, hay una parte que se dedica a lo rural y ellos vinieron con el tema de que yo les dijera dónde se ocupaba luz, que no llegara, para ellos hacer un levantamiento y decir si pueden poner un transformador. Vinieron conmigo y yo los traje por todo el pueblo, y les dije aquí es una colonia que no tiene luz, que están agarrando luz de muy lejos, aquí está otra colonia, aquí está esta parte que no tiene. Se llevaron un levantamiento (Información 8).

Aunque los dos comisariados no corresponden al periodo observado, sino que ocupan el cargo en la actualidad, al formar parte de los ejidatarios, tienen conocimiento de las acciones que se llevaron en la administración anterior. Recurren poco al gobierno municipal para hacer gestiones, porque la mayoría de las veces no hay resultados. Son convocados a reuniones principalmente con el funcionario de Desarrollo Rural del gobierno municipal para la priorización de obra en los ejidos, sin embargo, el recurso que tiene esa dirección es mínimo, por lo que regularmente declinan a solicitar obra.

En la campaña vienen y te prometen todo, pero a la hora de la hora ya no hay, yo digo no voy a hablar mal del gobierno así como muchos, de hecho mañana tengo una reunión en desarrollo rural, pero ya he tenido demasiadas y voy y ponle, qué ocupas, no pues sí, ahí está uno y al último ya vemos que el presupuesto que mandan. Hace unos días tuvimos un del IMPLAN no pusieron no sé qué tantas obras y ya vemos el presupuesto para los ejidos de Tepic son setenta mil pesos, para doce ejidos. Entonces ahí es donde te quedas, entonces qué vamos a pedir, mejor no (Informante 8).

Respecto a la actividad política que pueden tener los comisariados ejidales con relación a los partidos políticos, esta depende del estilo personal del comisariado ejidal, pues

Ha habido dos o tres comisariados que si lo han hecho, que por una cosa y otra, no que va a venir fulano que trae esto y ya a la hora de estar ahí, ya es el fregadazo, de que hay que votar por X partido. A veces que un comisariado está pegado a un partido, el ejido es que aquí no vamos a meter colores, la asamblea es la asamblea, allá afuera tú sabrás lo que haces, pero ha habido uno que otro que lo ha hecho (Informante 8).

Sí ha habido unos ahí, que pues eran priistas, que eran muy beneficiados por los caciques de antes y era ahí la división, pero eso ya se calmó, como le digo, con esta nueva elección que entramos, ahí yo le entré por eso, y si representamos la unidad le vamos a entrar (Informante 9).

Pero si hay un reconocimiento de la afinidad política de los comisariados con los partidos políticos

Ha habido unos que han estado arraigado al PRI, un grupo cerrado que estaba con el PRI, nos traía lazaros a todos, hasta quería que fuéramos a votar juntos para decir ira traje a todos mis ejidatarios. Yo la verdad que todo el tiempo que he sido comisariado, no he sido de ningún partido, la verdad. Nomás ahora con Navarro, hay me trajeron que porque les prestaba el comisariado, como hay un casino ahí, pero no a que yo fuera de ellos, no nada que ver (Informante 8).

Yo me salí del PRI y estuve en el PRD y también dejó mucho que desear, López Obrador se salió, hizo otro partido y ahí estuvo luchando, luchando que a veces pienso que lo dejaron llegar (Informante 9).

Esta alineación al partido en el gobierno, consideran que puede traer beneficios al ejido

En el tiempo de Roberto Sandoval hubo mucho apoyo, pero el comisariado era del PRI, andaba pegado a ellos. Aquí se recibió mucho apoyo en materiales, para la gente sí que quisiera hacer una obrera, un piso. Hubo unas personas encargadas para eso. Se bajaba el apoyo y se elegía a una persona del pueblo que ellos tuvieran la relación de la gente que realmente lo necesita y a través de ellos les llegaba (Informante 8).

Yo entiendo que sí, porque si vamos a solicitarnos algo, lo primero que te dicen de qué bando eres o qué partido eres. Nos imaginamos los que hemos andado en eso, claro que el gobierno está para todos, pero siempre se trata de ayudar de quién recibí apoyo (Informante 9).

Lo que sí deja ver, cómo estas organizaciones han desarrollado un comportamiento en términos políticos, similares al que presenta la organización que colabora con el IMPLAN, en el que se da la bienvenida en periodos de campaña a todos los candidatos y ya en el gobierno, se trabaja con el que gane la elección.

Vienen a pedir la participación todos los candidatos y según la simpatía que vayan haciendo, se va al final a apoyar. Al final todas las personas vienen y piden y sí, no conviene estar mal, porque si quedan van a decir no pos este no me apoyó. A todas las personas se les dice que sí, pero siempre al final se va con el candidato que esté mejor, que se vea que esté atendiendo a la gente a la necesidad, sobre todo la honradez (Informante 9).

Pues en cuestión del ejido como se dice, para dónde se ladea el barco hemos estado. Pues el partido que está en el poder es al que nos acercamos, pero así que diga, ah no pues es que nosotros somos del PAN o de MORENA. A nadie le decimos que no, a todos les decimos que sí, para no generar diferencia. Realmente con el que quede es raro que digamos vamos a tener un beneficio de que nos ayudaron en esto o aquello. Pues hay más acercamiento con la Procuraduría Agraria y ese tipo de cosas (Informante 8).

5.3 Información

Al inicio del gobierno municipal de Tepic, los funcionarios del IMPLAN, realizaron una serie de foros en las colonias y localidades del municipio de Tepic; estos foros tenían el objetivo que los ciudadanos priorizaran las necesidades de sus colonias de manera que el gobierno pudiera atender sus necesidades.

Primero el IMPLAN va y hace una asamblea comunitaria, tiene que estar respaldada por firmas de los asistentes, tiene que haber un acta correspondiente, eso queda en el IMPLAN

(Informante 3). El presidente junto con el cabildo, junto con los funcionarios públicos para escuchar a la ciudadanía en general [asisten] a cada comunidad para determinar cuáles son sus necesidades y poder especificar el grado de urgencia para solventarlas (Informante 1).

Sin embargo, estos foros presentan problemas con la información, relacionados con las funciones de organización y la comprensión de la ciudadanía (explicación), que provocan que los ciudadanos desconozcan la relevancia de su participación y el objetivo del proceso. En cuanto a la organización, estos foros son convocados al inicio da la administración, sin embargo, tienen poca asistencia esto se deriva de lo siguiente:

Se busca a los representantes a los comités de acción ciudadana. A los presidentes para que ellos de alguna manera ayuden con la convocatoria; muchas de las veces también se pega la convocatoria por escrito en diferentes lugares de las comunidades, por lo regular lo hacen en las tiendas, pero a la gente se le olvida, o pones un anuncio, pero cuando llegan ahí, que resulta que se les olvidó anunciar, que se les olvidó decir. En Tepic todo mundo anda trabajando y ya; los pocos que van son los que toman las decisiones (Informante 4).

Otro elemento que los hace no participar en mi opinión es que no hay consciencia de lo que impacta en las decisiones públicas de los gobernantes y no tienen consciencia del valor que tiene su participación (Informante 2).

Para los ciudadanos que participan, tienen conflictos para entender el objetivo y valor de su participación dentro de estos procesos, no es consciente sobre el impacto que tienen sus opiniones para mejorar su comunidad, de manera que se genera una distorsión entre la necesidad real y la solicitud que hacen en las colonias.

Lo que se quería era la obra prioritaria y ellos pedían otra cosa y también de hacerles entender. Les decía, no pidan cosas que no van a ser tomadas como prioridad. Es que aquí lo que necesitamos es...no tenemos agua. Me iba al IMPLAN y decía, cual es la obra prioritaria que pidieron en este ejido, "no pues pidieron un domo". Entonces cuando te vienes a ver las necesidades que se tiene a nivel municipal, pues daban preferencia a veces se iban a otras comunidades, salían primero las prioridades de otras localidades de otras colonias y jamás salía lo que estaba pidiendo, porque no era de mayor necesidad. (Informante 4).

Llevamos el programa "Soluciones para tu colonia", Fraternidad Antorchista [la colonia]. Nos asentamos en un salón de usos múltiples con un área pública tipo teatro, esa obra fue "bajada" por esta agrupación Antorcha Campesina y llegamos de los puntos de la reunión y alguien preguntó, mira las calles que tenemos, horribles, no tenemos alumbrado. Y se me vino esa cuestión, oye porque tu organización no priorizó eso, tu calle, el acceso e hizo un salón de usos múltiples, también necesario, pero hizo una plaza no necesaria o no prioritaria, bonita, pero no prioritaria, por qué no una calle. La organización ciudadana logra influir en políticas públicas, pero ahora viéndolo con lupa regresamos a temas técnicos (Informante 2).

Había mucha falta de información también por los pocos que asistían, de lo que se podía hacer por medio del recurso de los ramos que maneja el ayuntamiento y qué no es lo que se podía hacer. Muchas veces dicen, esto es muy costoso y no va a salir, mejor que nos hagan. Esa era la mentalidad con la que me encontré dentro de las comunidades (Informante 4).

Posterior a la realización de los foros en las colonias y localidades, las actas donde se asentaron las prioridades son revisadas y organizadas para clasificar las necesidades de los ciudadanos, para posteriormente ser sintetizadas, de manera que permite realizar propuestas de acciones concretas mediante las cuales se busque atender los problemas de la ciudadanía, una vez que sean aprobadas por el cabildo.

Las audiencias públicas para hacer los planes municipales son indispensables para determinar todas las necesidades. Es un planteamiento general al inicio del trienio, tiene que hacerse y visitar a los número uno, cuáles son y porqué; qué grado de urgencia tienen para poder atenderse, si todo es técnicamente es factible de hacerse, sigue siendo el número uno, pero si se desprender de otra cuestión técnica mayor, por decirlo así, que se quiere meter el drenaje, pero no hay planta de tratamiento, no se puede hacer de un día para otro, técnicamente no es viable, se le baja al último nivel y se trata de buscar otro recurso que puede ser CONAGUA donde se puede llegar a negociar o solicitar obras prioritarias de mayor índole, para poder subsanar así lo que no está todavía satisfecho (Informante 1). Ya después con los recursos federales se hacen obras, son al 100% o sea, no tienen costo para los ciudadanos (Informante 3). Por ejemplo, el ciudadano puede solicitar una obra, sin embargo, en su calle hay tres viviendas y lo demás es baldío, sin embargo, puede haber otra que pide el mismo tipo de servicio y que son en cuestión de beneficiarios 55 o 100, por este grado de impacto o de densidad, se valora si beneficiar a tres personas o beneficia a cincuenta o cien, ahí es dónde sopesa qué va a hacer y empiezas a determinar cuáles es la que van a hacer por población, grado de urgencia o beneficiarios (Informante 1).

Sin embargo, la recolección de necesidades a través de este mecanismo de participación, presenta problemas relacionados con la información, pues además que los ciudadanos no son conscientes de la importancia de su participación, el hecho de que el ciudadano desconozca o no comprenda el proceso de cómo se lleva a cabo la definición de las prioridades y que no se lleve a cabo una retroalimentación para los ciudadanos sobre los motivos de por qué su propuesta no cumplió con los requisitos para ejecutar obra pública, provoca que ante el desconocimiento se da un desaliento ciudadano en la participación a través de estos mecanismo y surjan expresiones como esta:

Dicen, como quiera no van a hacer nada; como quiera dicen, y no se va a hacer. Esto es muy costoso y no va a salir, mejor que nos hagan... Esa era la mentalidad con la que yo me encontraba dentro de las comunidades. Si nos hace falta un sistema de agua potable o de drenaje, pero jamás va a salir, mejor vamos a poner como prioridad una cancha o que hagan una banqueta. Pero tampoco va a salir porque no son prioridades (Informante 4).

Estos mecanismos evidentemente han generado un distanciamiento entre los gobiernos municipales y los ciudadanos, de manera que ante la ineficiencia de estos mecanismos de participativos de dar respuesta a los problemas de la ciudadanía, los ciudadanos han encontrado nuevas vías alterna y efectivas de lograr que el gobierno municipal atienda su problemática, que es a través de las redes sociales, aunque también puede generar problemas para la organización de las actividades municipales.

Creo que en todas las colonias ya hay un grupo de Whatsapp de vecinos y de manera más rápida fluye la información. En redes sociales pues también Facebook es la red social más utilizada en Nayarit y pues ahí también se publica libremente lo que cada quien quiere publicar. Pero también por ejemplo, se da también esta modalidad hablando de la función pública, todas las sesiones de cabildo deben ser transmitidas en vivo, es una norma que rige a los gobiernos municipales, faltaría aprovechar también que se bajara a los otros funcionarios, que sepa el ciudadano que a tales horas, que va a encontrar al funcionario y le va a decir lo que quiera decirle. Claro que no lo hacen, es muy difícil que lo hagan, porque se pueden hacer comentarios de cualquier tipo, incluso ofensivos (Informante 2).

Ahora con las redes sociales son muy activas, entonces si los subes al Facebook, ellos no van a permitir que a su nombre digan que no está trabajando. Cuando llega a faltar el agua hay una quejadera y a las redes sociales y ahí sí, a remediarlo como sea, para dar el servicio porque no puede dar una mala imagen del gobierno, sí tiene un impacto las redes sociales, totalmente para las decisiones gubernamentales (Informante 1).

En el socavón del Acayapan, publicaron los vecinos que había un socavón enorme, fue por las redes sociales y a la brevedad se atendió y a la brevedad se tomaron decisiones que impactaron el presupuesto. Entonces las redes sociales como medio de denuncia o exigencia es muy muy bueno y que bueno que existan redes sociales, utilizadas con responsabilidad, pero también para fines de denuncia o de gestión (Informante 2).

En las zonas rurales

El tema de reclamo de los servicios públicos o de la demanda que si algo no está funcionando o que si quiere externar una inconformidad es menos el impacto, es menos la presencia que se tiene de lo rural, porque la mayoría no cuenta con acceso a redes sociales, pero antes lo tenías que hacer por escrito y ahora las redes sociales han adquirido un impacto impresionante dentro de. Antes no exhibían a nadie, ni siquiera estaba enterada la gente, ahorita cualquier mal uso que hada, cualquier falta que cometa un funcionario público ya es exhibida y ya se enteró toda la ciudadanía. Aquí la juventud ha venido a jugar un papel importante, porque la mayoría de los jóvenes a pesar de que en muchas comunidades que están retiradas, los jóvenes cuando bajan a estudiar ya tienen más conocimiento y ya llevan esa información. Entonces ahorita tienes que medir siempre lo que vas a hacer (Informante 4).

Sin embargo, la existencia de grupos contrarios al gobierno, más la falta de cultura de los ciudadanos, puede ocasionar problemas en la planificación de los servicios públicos.

También hay manifestaciones de grupos contrarios al gobierno en turno que tratan de menoscabar, criticar cualquier acción que se ejecute, pero al final de cuentas, se demuestra que las acciones están bien hechas, fundamentadas y orientadas a la población que lo solicitó, pues no pasa de ahí. Pero es un arma de doble filo también las redes sociales, porque no siempre expresan una realidad. (Informante 1).

Las redes sociales no solo sirven a la ciudadanía para acercar sus problemáticas al gobierno municipal, sino que también es un medio de comunicación de las actividades que el mismo gobierno municipal está realizando

Ahorita por las redes sociales si se enteran o también se meten a las páginas y dicen mira, que se va a hacer tal obra y están al tanto. La ciudadanía ya ha estado más pendiente de eso y eso es lo que ha venido a favorecer, para las obras que se dicen o los proyectos que se van a hacer. También era la importancia de que si va a hacer algún programa de beneficio que se enteren y de la mayoría si se entera uno -ahí es el papel de los comités de acción ciudadana-, le avisan al presidente y el presidente ya extiende la voz a esa comunidad, por medio de bocinas o por medio de escritos (Informante 4).

Posterior a la aprobación de la obra pública, en las colonias o localidades beneficiarias se lleva a cabo una reunión de concertación de obra. Para esta reunión se convoca a los beneficiarios de la obra para informales en qué consiste la obra, el monto ejercido y hacer la entrega del expediente técnico y los teléfonos en los que puede reportar las anomalías, más allá del Regidor de la demarcación. Además de ser expuesta ante los asistentes, se deja copia del proyecto con los comités de obra y vigilancia, los cuales se convierten en auditores de la obra y el constructor.

Se concreta la obra en la colonia que salió seleccionada y ahí se hace una asamblea –que a veces se hace de trámite, solo se recaban firmas-, la asamblea determina dos figuras que se llama comité de obra y comité de participación de obra (Informante 2).

Los integran [–a los ciudadanos-], a través del comité de obra y la contraloría social, el comité de obra para y que vayan viendo que está trabajando el contratista y que no abandonen la obra y la contraloría social, quieren ver la calidad de la obra, se supone que tienen esas funciones (Informante 3).

Se determina el presidente del comité, se suponía –por lo menos de mi parte-, se le exigía al supervisor de la obra, entregara el expediente al presidente vecinal para que sepa, aunque no somos peritos en construcción, no somos ingenieros ni arquitectos, pero al menos que tuvieran el expediente para que pudieran consultar con quienes ellos quisieran, tipo de material, tiempos, costos y eso propiciamos cuando estuve a cargo en las obras que correspondían al municipio y el Ramo 33 (Informante 2). Les explicamos de que se trata, como se va a hacer, en qué participan, en cuantas etapas, a qué tiene derecho como comité de participación social, cómo están formados, dejan hoja de contacto, se le comenta cuando se haga la licitación se le va a presentar al contratista y su obligación. Se les da un manual por escrito para que lo lean, se lo turnen, hagan cuestionamientos y se dan los teléfonos del ayuntamiento para que tengan con quien quejarse (Informante 1).

Sin embargo, existe poca asistencia a las asambleas

Llegó el momento en que no había gente, los beneficiarios directos no iban a las asambleas, te estoy hablando de una calle en la que se rehabilitaría el drenaje o la red de agua o el empedrado o alumbrado, había asambleas en que si había 50 beneficiarios no se presentaban, a veces 10 o a veces 5 y tan es así, que no se lograba constituir un comité de obra o de participación ciudadana y llegó el momento en que los mismos del comité de obra eran los mismos de participación ciudadana. Al haber poca participación vecinal, los que no participan no se enteran directamente y hay una serie de teorías conspirativas alrededor (Informante 2).

Pero también, se identifica la inoperancia del proceso de auditoria ciudadana

Se bajó por el Ramo 33, fue licitada pero no supimos que compañía la haya hecho la verdad, [¿en el expediente no venía?] no, solamente la concertación, como se iba a hacer y punto. Sí hubo quejas ante la Regidora, pero la Regidora nunca se presentó, ante la queja de los vecinos y todos los vecinos lo que hicieron es poner parte de su dinero para que se terminara la obra. Se reunieron los vecinos porque estaban en desacuerdo con la obra, del material que estaban poniendo, que no era el conveniente para ellos, entonces se hizo una reunión para poder poner parte del finiquito para que pusieran eso (Informante 5).

El Informante 5 refiere que en una obra del Ramo 33, en el expediente que se les entregó en la concertación, se especificaba la utilización de un tubo de 3" y los contratistas lo cambiaron a 2", provocando la inconformidad de los beneficiarios y pidieran que se cumpliera con lo especificado en el expediente, sin embargo, no hubo respuesta por parte de la autoridad y finalmente tuvieron que poner 450 pesos para que se instalara el tubo de 3" y poder terminar la obra en cuestión.

Otro aspecto importante es la producción de información por parte del gobierno municipal para que la ciudadanía esté informada de las acciones gubernamentales. El internet junto con la radio, la televisión y la prensa tienen un importante impacto en el conocimiento de las acciones del gobierno municipal, en el ciudadano. No son pocos los estudios que se han realizado al respecto, sin embargo, ante la amplitud del tema, lo cual no es de interés de esta tesis, solo se asienta los comentarios de los Informantes, pero que no llegan a ser un dato contundente para identificar la información del gobierno municipal en este sentido, pues sería necesario un estudio con mayor profundidad.

Somos un pueblo ignorante, no sabemos, no conocemos y al no saber no hay consciencia, agrégale otros elementos más objetivos, no tienen tiempo, no tienen acceso a la información, pero también estos elementos subjetivos que no tenemos consciencia, pero no tenemos conocimiento o educación para conocer la problemática y también derivado o el conocimiento que tenemos es muy parcial, se parcializa, te enseño lo que me interesa que

aprendas también, que va enfocada al control de la sociedad, a través de distintos medios, la televisión, de las redes sociales, lo que los romanos decían, a través de pan y circo, entonces son como elementos que hacen que influyan para que la participación ciudadana sea muy parca, muy limitada y eso tiene un impacto en la conciencia ciudadana para identificar sus problemáticas, te estoy diciendo para identificar sus problemática y en consecuencia para la participación de la ciudadanía (Informante 2)

Los medios de comunicación no solo son utilizados por el gobierno municipal para comunicarse con la ciudadanía, también las organizaciones o incluso algunos ciudadanos, pueden utilizarlos para mostrar su desacuerdo con las decisiones de los gobernantes, buscando influir en su decisión o en la opinión pública.

Las organizaciones sí influyen, porque están en los medios, tienen una participación activa en los medios y defienden sus intereses, entonces cuando alguien no está muy de acuerdo con sus intereses, pues obvio mediatizan el tema y sobre todo, cuando tienen a favor las leyes y los reglamentos, porque así ocurrió. Pero también pues ellos, las organizaciones, los comerciantes, los colonos, los que están organizados, porque el corporativismo se ha venido a menos, los que tienen fuerza, cuidan su interés, su parcela (Informante 3).

La rendición de cuentas es también una forma de comunicación entre los ciudadanos y su representante o representantes municipales, pero no solo se trata de una rendición de cuentas formal, que se encuentra establecida dentro de las leyes que deben de cumplir las organizaciones públicas y los representantes políticos, como se expresa

No se refiere a que le des la información al ciudadano, lo que el ciudadano te esté solicitando, eso digamos es cumplir la ley. El funcionario también debería informar todo, no lo que te pide solamente, sino todo lo que haces en la función pública, eso es el ideal y eso también está plasmado en la ley. Si el gobierno presenta cuentas, hay herramientas de rendición de cuentas y acceso a la información real, hay publicidad de lo que se hace y lo que se deja de hacer, pues se está dando un paso gigante para que la otra parte que le toca al ciudadano se haga y provoca que el ciudadano se empodere (Informante 2). La transparencia en las cuestiones anticorrupción se han avanzado, en que tienen que comprobar el gasto en el mes, entre más tarde es comprobar el gasto, pues más chance tienes de manipular, de pedir facturas y luego debe hacerse con facturas, también esa es parte de la transparencia, comprobar en el mes, en el corto plazo (Informante 3).

Sino la informal en la que el ciudadano puede construir una evaluación de la función del gobernante y la organización pública

Que el ciudadano conozca a sus funcionarios, conozca los alcances y obligaciones del funcionario. Porque lo le interesa o porque también al gobernante en turno tampoco le interesa [que conozcan] cuáles son sus obligaciones, cuáles son sus facultades para que no le exijan, pues entre más opaco, más beneficio personal se logra (Informante 2).

Anteriormente si tú lo recuerdas, en los informes de gobierno decían se hizo tal obra, una carretera, tal carretera y nomás lo decían y nomás nunca la llevaron a cabo, nunca se realizó, ya ahorita no, porque ya mucha gente ya sabe que existen las redes sociales aunque no tengan el servicio de internet (Informante 4).

Además, una forma de rendición de cuentas han sido los informes de labores, pero son utilizados con otras formas de promoción de la imagen, en lugar de rendición de cuentas

Un informe de gobierno es una autoalabanza un espacio para moverte políticamente, si además llevas luces, música y esto, la parafernalia que es todo esto, el circo que regularmente se utiliza para decir que somos los mejores. Tampoco he visto un gobierno que diga, voy a informar de lo que no he hecho y de lo que me falta por hacer, nunca he escuchado de ningún gobierno y no creo que lo hagamos. El presupuesto se destinó a obras que no fueran prioritarias, el recurso no lo publicamos porque me interesa que nomás yo lo conozca, aunque estaría interesante a ver si el ciudadano si voltea, no creo que lo haga. (Informante 2).

Es meramente político, porque si yo lo hago por medio de una página de transparencia, pues ahí está la información, obviamente las personas que están más involucradas en temas políticos es la que se mete y las busca. Sí había sugerencia de hacerlo, era más con tema político, era más como un posicionamiento, yo hice, logré, no sé pero no, no estuvo dentro de mi interés, hacerlo, realizarlo. (Informante 4).

Finalmente, tanto la información que el gobierno municipal produjo a través de las redes sociales o los medios de comunicación, junto con la experiencia en la relación del ciudadano con el gobierno municipal, genera una percepción en el ciudadano que es transmitida a manera de evaluación sobre los representantes y el gobierno municipal.

Hablamos de percepción, de la percepción de la ciudadanía hacia la clase política, hacia la clase gubernamental. De un tiempo para acá se han creado instituciones que permiten evaluar la eficacia, eficiencia y transparencia de los gobiernos, lamentablemente en México, y los propios mexicanos, tenemos la percepción de que el gobierno es corrupto (Informante 2).

Es poca gente la que ve informes, porque lo que escucha lo va a cuestionar, "ah, se oye bonito, pero son puras mentiras" (Informante 2).

La ciudadanía de cierta manera y lo habitantes de lo rural, pues se sienten marginados por el gobierno y eso me lo hicieron sentir los cuatro años que estuve en representación, que se sentían menos, que no eran tomados en cuenta igual y se sentían un poco olvidados por las autoridades. No nada más por el gobierno municipal, sino también del gobierno estatal y federal que decían que no era lo mismo (Informante 4).

Finalmente, la comunicación debe tender al empoderamiento ciudadano

Pues habría que empoderar a la población, decir que el recurso no es del ayuntamiento, es de ellos y que las acciones se van a tomar de acuerdo a lo que ellos realmente necesitan, porque muchas veces son caprichos. Me ha tocado ver proyectos que son elefantes blancos y son millones que se han invertido para que no funcione y esto es cuando el recurso ha sido en vano, cuando con ese recurso se puede eliminar la pobreza o se pueden hacer acciones importantes, incluso para el desarrollo, para la competitividad de una región. (Informante 1).

Es muy importante que haya transparencia, a falta de transparencia, opacidad y con la opacidad vuelve a haber el abuso del poder y asuntos personales, por eso uno debe buscar ser transparente. Claro que pierde el control el gobierno porque el ciudadano se empodera, pero es la democracia al final, que el ciudadano se empodere, que cuestione, que señale, que critique, que proponga, que participe. Porque entre menos se sepa, más control del poder se tiene, porque entre menos sepa la ciudadanía, más control del poder lo tiene el gobierno en turno, no hablo de este, sino en turno (Informante 2).

Conclusiones del capítulo

En el proceso de autorización, los tres componentes se articulan para construir en conjunto, acciones gubernamentales legítimas que satisfagan las necesidades de los ciudadanos. La comunicación dentro de este proceso se vuelve fundamental, porque permite abrir vías de entendimiento entre los ciudadanos y el gobierno. Los ciudadanos mediante la información pueden conocer el objetivo y relevancia de su opinión para definir las acciones gubernamentales y evaluarlas. Para el gobierno, la información le permite recoger de manera efectiva las necesidades ciudadanas, sintetizarlas y definir las acciones con las que se busca resolverlas.

Sin embargo, si la información que sobre la que se desarrolla la administración, tiene características del conocimiento imperfecto, el proceso de autorización se distorsiona, generando que los procesos participativos no cumplan con los objetivos planteados y que por lo tanto, la síntesis y definición de las acciones gubernamentales no respondan del todo a las necesidades de los ciudadanos. De manera que caracterizar el tipo información que se empleó durante el gobierno de gobierno, permite distinguir las deficiencias que tuvo el proceso de autorización.

En el gobierno municipal de Tepic, el proceso de autorización inicia con las asambleas ciudadanas convocadas por el IMPLAN, estas tienen por objetivo que los ciudadanos en conjunto prioricen aquel problema, que en su comunidad es necesario atender de manera inmediata por el gobierno municipal. Es mediante esta recolección de necesidades, que el IMPLAN realiza –mediante un proceso

administrativo-, una clasificación y síntesis de las necesidades recogidas y así definir cuáles de ellas deben ser atendidas primeramente por el gobierno.

Sin embargo, estas asambleas presentaron deficiencias en la información, por lo que la gestión política que se realizó con los ciudadanos, no alcanzó a cumplir con el objetivo de generar legitimidad sobre los problemas que los ciudadanos plantearon como prioritarios. Los funcionarios municipales, no lograron transmitir a los ciudadanos la importancia de su participación y opinión en el proceso deliberativo; aunque los ciudadanos reconocían que el objetivo de la asamblea era identificar el principal problema de su comunidad para definir la obra pública, para el ciudadano, su opinión carecía de importancia, al considerar el proceso como un simple trámite administrativo, en donde su opinión sobre la definición de obra pública, no impactaría.

De fondo se puede identificar una falta de conocimiento de los ciudadanos sobre los procesos administrativos que el IMPLAN lleva a cabo para definir las acciones prioritarias del gobierno municipal, de tal manera, los ciudadanos bajo su propia interpretación de la definición de la obra pública, asignaban como prioritarias necesidades que, para el sistema administrativo no lo eran, mientras que suprimían la opinión sobre las necesidades que realmente eran su prioridad, tanto para ellos, como para clasificarlos como tal en el sistema, es decir, priorizaba canchas deportivas, domos, juegos infantiles, etc., en lugar de redes de agua potable, drenaje, electricidad, etc.

Además, la percepción que tiene el ciudadano de este proceso participativo, ha generado un desaliento participativo, que se identifica en la escasa asistencia de los ciudadanos a las asambleas. De manera conjunta, las deficiencias de información y la escasa participación, produjeron sesgos en la recolección de las necesidades de los ciudadanos, que en definitiva, no lograron concretar su objetivo de recoger realmente las necesidades prioritarias de los ciudadanos, que contribuyera a construir una agenda gubernamental conjunta y legítima.

Para el gobierno municipal las asambleas ciudadanas son la principal fuente -pero no única-, de información para recoger las necesidades de los ciudadanos. Los Comités de Acción Ciudadana son otro mecanismo que el gobierno municipal utiliza para recoger las necesidades de los ciudadanos. Son el enlace entre el gobierno municipal y la ciudadanía, se encargan de recoger la demanda social y gestionarla en las distintas instancias gubernamentales. Aunque son órganos auxiliares del ayuntamiento, pero su nombramiento extiende su reconocimiento a las instancias del gobierno estatal y en el congreso estatal.

Los comités son electos mediante el voto de los ciudadanos avecindados en las colonias, barrios, localidades, etc., de la ciudad, sin embargo, estos mecanismos de participación ciudadana, presentan diversos problemas. La elección de los comités se lleva a cabo con la interferencia de los grupos políticos partidarios, los cuales intervienen en la organización y elección de las planillas, que genera sesgos en su funcionamiento por las relaciones de poder. Las planillas al ganar la elección, adquieren compromisos políticos con los partidos que las apoyaron, por lo tanto, establecen un vínculo de reciprocidad, convirtiéndose en parte de las estructuras partidarias y no solo en gestores de los problemas de los colonos.

La intervención de los partidos políticos en la elección de los comités, no permite identificar la capacidad organizativa de los ciudadanos, ni la capacidad que tienen los comités para cumplir con el objetivo que tienen planeado, pues en el desarrollo de sus actividades, se cruza la atención que da el gobierno municipal a sus gestiones y el apoyo que los líderes de los partidos les dan, para agilizar o impulsar las gestiones que estos realizan.

Aunado a esto, el hecho de que los Regidores fueron electos por voto directo en las demarcaciones, generó una percepción en el ciudadano y una apropiación en el Regidor, de la función de gestor de las colonias que conforman la demarcación. Los Regidores se encargaron de coordinarse con los presidentes de los comités, para apoyarlos en sus gestiones y darles seguimiento a estas. Sin embargo, la intervención de los partidos políticos en la elección de los comités, ocasionó que algunos comités tuvieran fricciones entre el presidente y el Regidor, pues en algunos

casos, el presidente del comité, no tenía diferente preferencia política a la afiliación política del Regidor, lo que provocó una atención inequitativa a las gestiones que realizan estos comités.

El problema no se quedó ahí, sino que trascendió a la propia organización del gobierno municipal, pues en una necesidad de los Regidores de mantener el control político de sus demarcaciones, promovieron una apropiación del territorio electoral, que fue reforzado por la propia organización municipal, pues solamente el Regidor de la demarcación podía atender las gestiones que realizaban los presidentes de los comités de su demarcación, así mismo, se le informaba de las gestiones que llegaban al ayuntamiento por ciudadanos de su demarcación y toda actividad que el gobierno municipal realizara en su demarcación, debía tener conocimiento también.

Por tanto, esta forma de organización se generó en el periodo de la administración, provocó que se dieran disputas entre los Regidores por el apoyo a presidentes de otros comités que no pertenecieran a su demarcación; que los regidores enfocaran su atención a las necesidades de las demarcaciones y no a los problemas generales del municipio y que, cuando existieran diferencias entre un presidente de comité y el Regidor de su demarcación, que las gestiones del presidente del comité no tuvieran el apoyo del Regidor y no pudieran recibir el apoyo de ningún otro.

Este condicionamiento a las gestiones de los presidentes de los comités, no es un problema menor, sino que impacta en la atención de las necesidades de los ciudadanos, que provoca una atención inequitativa, la exclusión de las necesidades de algunas colonias, barrio, localidades, etc., por lo tanto, ineficacia en la atención de los problemas de la colonias, debido a que dificulta el acceso a que sean asignadas acciones del gobierno. Por lo tanto, las diferencias que pueden tener entre el presidente de un comité con el Regidor, tiene implicaciones para la ciudadanía. Desde luego que esta forma de organización que se adoptó, generó problemas de exclusión, atención y escucha sobre los problemas que los ciudadanos expresaban a través de los presidentes de comité, afectando así el proceso de autorización.

Un problema que ha sido permanente en el municipio de Tepic, es el desarrollo de los asentamientos irregulares promovidos por las organizaciones promotoras de vivienda social progresiva, los cuales compran terreno ejidales a las orillas de la ciudad o en las localidades. Estas organizaciones promueven la venta de terrenos sin cumplir los requisitos que solicita para este fin el gobierno municipal. El problema no es menor, pues los líderes de estas organizaciones están vinculadas a los partidos políticos y aunque el problema no fue manifiesto durante el periodo de esta administración, debido a que los líderes de estas organizaciones pertenecían al PRD y otro del PT y en algunos de los casos, ocupaban cargos en la administración o mediante los regidores de sus partidos, buscaban influir en la normativa para flexibilizarla en su beneficio.

Pero el problema no se queda solo en la venta de terrenos y la autorización de estos asentamientos que se encuentran fuera del plan de desarrollo urbano, pues a pesar de que son colonias irregulares, reclaman los servicios públicos. Estos grupos se han convertido en grupos de presión principalmente para el gobierno municipal, como responsable de la distribución de los servicios públicos, pues los líderes buscan que el gobierno municipal dote de los servicios públicos a estas colonias mediante la movilización y presión social, apoyados por los compradores de los terrenos.

Su capacidad de influir en las decisiones gubernamentales es mucha, pues trabajan política y socialmente de forma paralela y en los procesos electorales, a través de estas organizaciones respaldan las candidaturas, generando compromisos futuros, sin embargo, durante el periodo observado, no se puede identificar claramente su influencia, pues estas organizaciones eran afines al partido en el gobierno, pero una vez concluida esta administración, emergieron las diferencias con el nuevo gobierno, que mediante la presión mediática y movilización social reclamaban se les asignara recurso público para la dotación de servicios públicos a sus colonias y también, autorización para la formación de sus asentamientos, bajo el discurso del derechos de los ciudadanos a tener vivienda y servicios públicos.

Las implicaciones económicas que tienen estos asentamientos para el gobierno municipal, deriva de que están fuera de las zonas establecidas para el desarrollo de la ciudad, lo que genera mayores costos para la distribución de los servicios públicos y que al no apegarse a la regulación municipal, se asientan en terrenos no aptos para el desarrollo y de difícil accesibilidad, generando problemas posteriores para la administración, esto en detrimento a una distribución equitativa de los recursos públicos con el resto de los habitantes del municipio, que no cuentan con la misma influencia para influir en la agenda gubernamental.

Estas organizaciones pueden generar sesgos de inequidad y exclusión en el proceso de autorización, debido a su capacidad de influir en la agenda del gobierno, por lo que la asignación de recursos no pasa por la síntesis de necesidades al igual que el resto de las colonias, barrios, localidades, etc., de la ciudad deben de pasar, sino que se colocan de manera automática como prioritarias. De manera que la gestión política que el gobierno municipal realiza con la ciudadanía, se ve influida por el apoyo político electoral de estas organizaciones.

De manera general, la gestión política que se realizó en el municipio de Tepic, para obtener las necesidades de los ciudadanos, se realizó bajo una deficiente información y sesgos de inclusión, equidad y relaciones de poder, lo que generó que la recolección de necesidades no fuera apegada a la realidad de la ciudadanía, por lo que no reflejaba correctamente los problemas prioritarios que el gobierno debía atender, restando legitimidad al proceso. Por lo tanto, la organización y síntesis que la organización y síntesis de las necesidades ciudadanas que se realiza para definir, aprobar y asignar recursos, contiene sesgos producto de la participación ciudadana.

La gestión política para aprobación y asignación de recursos para la implementación de las acciones con las que el gobierno municipal busca atender las necesidades de los ciudadanos, tiene dos momentos, la discusión, negociación y acuerdos que se dan en el cabildeo y la formalización de los acuerdos, en la sesión del cabildo. La información en este proceso también se vuelve fundamental, pues mediante la información, los representantes pueden conocer las problemáticas de la ciudad en

su conjunto, de manera que tengan elementos de análisis y reflexión que contribuyan a mejorar las condiciones del municipio.

Sin embargo, en el municipio de Tepic, son notorio los efectos que tuvo la elección por voto directo de los Regidores, los cuales tuvieron mayores estímulos en su dinámica política, de manera que su función principal se convirtió la gestión de los problemas de las colonias de su demarcación, pues la cercanía con la ciudadanía beneficiaba su proyección política. Además, la autonomía que ganó con respecto al presidente, que se esperaba que favoreciera la discusión sobre las discusiones y mejorara la toma de decisiones, se atenúa al quedar influida por esta necesidad de cumplir con las gestiones de las colonias.

Por lo tanto, los procesos de análisis y negociación de los puntos a aprobar en el cabildo, pasan por el apoyo que el presidente de a las gestiones que los regidores realizan, de manera que las decisiones que toma el cabildo con respecto a la distribución de obra y servicios públicos, adquiere un interés más de proyección política que de atención a los problemas del municipio. De esta manera en las decisiones políticas se produce un sesgo relacionado con la política electoral que enmarca sus decisiones, provocando de nueva cuenta, una inequitativa distribución del recurso público, para atender las necesidades de los ciudadanos.

Por lo tanto, el proceso de autorización en el municipio de Tepic, se realizó con una deficiente comunicación que provocó que tanto la gestión política con la ciudadanía, se produjera con un sesgo en la participación, lo que generó una ineficaz recolección de las necesidades de los ciudadanos y que la síntesis de estas necesidades, no representara la realidad de los ciudadanos. Aunado a esto, la influencia de la política electoral que tuvo la gestión política, generó que las decisiones políticas que se tomaron al interior del cabildo, imprimieran un doble sesgo a las acciones gubernamentales, las cuales, en consecuencia, no respondían a las necesidades reales del ciudadano, generando la escasa posibilidad de crear valor público y general la satisfacción del ciudadano.

Conclusión

La representación política tiene la función de integrar los intereses de la ciudadanía en la toma de decisiones gubernamentales. A nivel municipal, la representación política tiene la función de recoger las necesidades de los ciudadanos para definir la distribución de los servicios públicos. La reforma electoral del 2007 en Nayarit, buscaba que los Regidores tuvieran mayor cercanía con los ciudadanos, de manera que al ser electos en demarcaciones, estos pudieran transmitir las necesidades de las demarcaciones al cabildo, para que fueran discutidas y atendidas de manera eficiente.

Sin embargo, atender las necesidades de las colonias y localidades del municipio no pasa exclusivamente por la función representativa del Regidor, sino que corresponde al diseño de la organización del gobierno municipal, pues el Regidor no es propiamente el encargado de recoger las necesidades de los ciudadanos en las demarcaciones. Su vinculación con la sociedad está orientada a atender las gestiones que llegan al ayuntamiento a través de los presidentes de los comités de acción ciudadana, o de los ciudadanos que de manera individual requieren algún servicio del ayuntamiento.

Por lo tanto, su función está limitada a atender preferentemente problemas de mantenimiento de los servicios públicos, como son reparación de lámparas de alumbrado público, bacheo de calles, atención de fugas de agua, poda de árboles, recolección de basura, etc., que aunque pueden incluir la gestión de obra pública, la definición de la obra pública depende de los mecanismos a través de los cuales el gobierno municipal recoge las necesidades del ciudadano, es decir, a través de las asambleas vecinales que realiza el IMPLAN al inicio del periodo de gobierno.

El Regidor se convierte en colaborador durante este proceso, convocando a los ciudadanos, motivando a los presidentes de los comités para que promuevan las reuniones, pero esto depende del interés personal y no de una obligación legal. Por lo tanto, la participación del Regidor en las asambleas, corresponde más a un interés de proyección política, pues es mediante estos mecanismos participativos, que el Regidor puede acercarse a los ciudadanos. De esta manera, la posibilidad

de crear valor público no pasa por la buena o mala representación que haga el Regidor de las necesidades de las colonias de su demarcación, sino de los procesos que el gobierno municipal ha generado para recoger la demanda ciudadana.

En este sentido, el proceso de autorización que se llevó a cabo en el municipio de Tepic, en el periodo 2017-2021, estuvo caracterizado por una deficiente comunicación entre el gobierno municipal y la ciudadanía, que provocó que la recolección de las necesidades ciudadanas (entradas), se realizara bajo sesgos de inclusión, equidad, etc., y que por consecuencia no representaran la realidad de los problemas ciudadanos. El problema se volvió más complejo, porque al presentar la síntesis de las necesidades ciudadanas, para que los miembros del cabildo las discutieran, aprobaran y asignaran los recursos para realizar las acciones necesarias para atender dichas necesidades (proceso), en sí mismas ya contenían distorsiones.

Aunado a esto, el hecho de que las decisiones políticas estén influidas por la política electoral, imprime un doble sesgo a las decisiones que el cabildo toma (salidas), por lo tanto, las acciones que realizó el gobierno municipal, no correspondían del todo a las necesidades más apremiantes de los ciudadanos, sino a la intención de crear una percepción positiva en zonas de mayor impacto electoral o en territorios de interés electoral para los actores políticos. No es de extrañarse que los problemas más importantes en el municipio, como la saturación del tiradero de basura municipal, las malas condiciones de la infraestructura hidráulica y sanitaria, la deuda del SIAPA a la CFE, entre otros, no fueran atendidos por el gobierno municipal, heredándose a la siguiente administración. Bajo estas condiciones, se percibe complejo que pudieran haber creado valor público durante este periodo administrativo y que por siguiente, el gobierno municipal tuviera una valoración positiva de la ciudadanía.

Referencias

- Abal, J.** (2004). La muerte y resurrección de la representación política. México. Fondo de la Cultura Económica.
- Aguilar, L.** (octubre 2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. En Revista del CLAD Reforma y Democracia No.39. Pp. 5-32. [Fecha de consulta: 04 de marzo del 2022]. Recuperado: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533693001.pdf>
- Aguilar, L.** (2008). Prologo. En Moreno (2008). Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México. [Fecha de consulta: 18 de febrero del 2022]. Recuperado: <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/122/Democracia%20electoral.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Aguilar, L.** (2014). Las dos dimensiones y los niveles de la gobernanza. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, Vol.1, Núm.11. Pp.11-36. [Fecha de consulta: 7 de marzo del 2022]. Recuperado: https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n1.45156
- Atlas** de riesgo del municipio de Tepic (2017). [Fecha de consulta: 15 de julio del 2022]. Recuperado: http://tepic.gob.mx/wp-content/uploads/2019/10/GAC_NO_7-Atlas_de_Riesgos_del_Municipio_de_Tepic_compressed.pdf
- Arnstein, S.** (4 de julio de1969). A ladder of citizen participation. En Journal of the American Institute of Planners, vol. 35 (4). Pp. 216-224. [Fecha de consulta: 16 de mayo de 2021]. Recuperado: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/16699/2/ESCALERA_ARNSTEIN_1969.pdf
- Arredondo, M.** (2018). Representación política de los Regidores en Jalisco (tesis de maestría). Jalisco, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de

Occidente. [Fecha de consulta: 15 de mayo del 2021]. Recuperado: <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/5706/Representaci%C3%B3n%20pol%C3%ADtica%20de%20los%20Regidores%20en%20Jalisco.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Arroyo, C. (semestre 6). Métodos de investigar los fenómenos sociales. En Modos de investigar. 12 (1), Pp. 36-42. [Fecha de consulta: 28 de agosto del 2021]. Recuperado: <http://www.scielo.org.bo/pdf/rpc/v11n12/v11n12a04.pdf>

Auditoria superior del Estado de Nayarit. (2018). Informe individual definitivo. Ayuntamiento Constitucional de Tepic, Nayarit. [Fecha de consulta: 15 de mayo del 2022]. Recuperado: <http://www.asen.gob.mx/2018/ayto-tepic-ad.pdf>

Auditoria superior del Estado de Nayarit. (2019). Informe individual definitivo. Sistema Integral de Agua potable y Alcantarillado de Tepic, Nayarit. [Fecha de consulta: 15 de mayo del 2022]. Recuperado: <http://asen.gob.mx/2019/siapa.pdf>

Auditoria superior del Estado de Nayarit. (2019). Informe individual definitivo. Ayuntamiento Constitucional de Tepic, Nayarit. [Fecha de consulta: 15 de mayo del 2022]. Recuperado: <http://asen.gob.mx/2019/ayto-tepic.pdf>

Auditoria superior del Estado de Nayarit. (2020). Informe individual definitivo. Ayuntamiento Constitucional de Tepic, Nayarit. [Fecha de consulta: 15 de mayo del 2022]. Recuperado: <http://asen.gob.mx/2020/tepic.pdf>

Auditoria superior del Estado de Nayarit. (2020). Informe individual definitivo. Sistema Integral de Agua potable y Alcantarillado de Tepic, Nayarit. [Fecha de consulta: 15 de mayo del 2022]. Recuperado: <http://asen.gob.mx/2020/siapa.pdf>

Ayuntamiento Constitucional de Tepic, Nayarit (30 de diciembre del 2014). Sesión extraordinaria. [Fecha de consulta: 13 de agosto del 2022]. Recuperado: <https://www.implantepic.gob.mx/transparenci/marco%20normativo/1%20ACUERDO%20DE%20CREACI%C3%93N.PDF> ciudadana en las Políticas Públicas. México. Siglo XXI. [Fecha de consulta: 7 de marzo del 2022]. Recuperado: http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pcpp_eap.pdf

Canto, M. (2010). Introducción. En Canto, M. (Comp.) (2010). Participación ciudadana en las Políticas Públicas. México. Siglo XXI. [Fecha de consulta: 7 de marzo del 2022]. Recuperado: http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pcpp_eap.pdf

Cejudo, G. y Ríos, A. (2010). La rendición de cuentas del gobierno municipal. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [Fecha de consulta: 18 de mayo del 2021]. Recuperado: https://ce.jalisco.gob.mx/sites/ce.jalisco.gob.mx/files/rios_y_cejudo._la_rendicion_de_cuentas_del_gobierno_municipal.pdf

- Cejudo**, G. y Zabaleta, D. (septiembre 2009). La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder. En Documentos de trabajo de CIDE. Núm. 232. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, D.F. [fecha de consulta: 04 de mayo del 2022]. Recuperado: <https://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20232.pdf>
- Coast**, D, y Passmore, E. (2008). Public Value: The Next Steps in Public Service Reform. London. The Work Foundation. [Fecha de consulta: 28 de agosto del 2021]. Recuperado: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.549.8241&rep=rep1&type=pdf>
- Cámara** de Diputados del H. Congreso de la Unión (28-05-2021). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [Fecha de consulta: 14 de julio del 2022]. Recuperado: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Código** Civil Federal (2021). [Fecha de consulta: 19 de agosto del 2022]. Recuperado: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_110121.pdf
- Convocatoria** a elección de los comités de acción ciudadana (2017). [Fecha de consulta: 15 de agosto del 2022]. Recuperado: http://tepic.gob.mx/wp-content/uploads/2017/11/175_convocatoria_cac_WEB.pdf
- Congreso** del estado de Nayarit (30 de octubre del 2007). Crónica Parlamentaria. [Fecha de consulta: 01 de marzo del 2021]. Recuperado: <http://cronica.diputados.gob.mx/pdf/60/2007/oct/071030-2.pdf>
- Consejo** Nacional de Población (2020). Índice de marginación y carencias por localidad municipio y entidad. [Fecha de consulta: 21 de febrero 2022]. Recuperado: <https://www.datos.gob.mx/busca/dataset/indice-de-marginacion-carencias-poblacionales-por-localidad-municipio-y-entidad>
- Downs**, A. (1957). An Economic theory of democracy. United Sated of America; New York, N.Y. Harper Publishers, Incorporated.
- Downs**, A. (2001). Teoría económica de la acción política en una democracia. En Almond, G. et al. (2001). Diez textos básicos de Ciencia Política. España. Editorial Ariel, S.A.
- Delgado** de Cantú, G. (2015). Historia de México. Legado histórico y pasado reciente. (Tercera edición). México. Pearson. [Fecha de consulta: 9 de mayo del 2021]. Recuperado: https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/historia_de_mexico_legado_historico_y_pasado_reciente-_gloria_m._delgado_de_cantu.pdf
- Delgado**, R. (23 de febrero del 2022). Congreso del estado de Nayarit frenará los asentamientos irregulares en Tepic. En Vallarta Opina. [Fecha de consulta: 18 de agosto del 2022]. Recuperado: <https://vallartaopina.net/congreso-del-estado-de-nayarit-frenara-los-asentamientos-irregulares-en-tepic/>

- El Occidental.** (10 de noviembre del 2019). Doscientos fraccionamientos irregulares detectan en Tepic. [Fecha de consulta: 18 de agosto del 2022]: Recuperado: <https://www.eloccidental.com.mx/local/doscientos-fraccionamientos-irregulares-detectan-en-tepic-4437307.html>
- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (2022).** [Fecha de consulta: 18 de junio del 2022]. Recuperado: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/resultados_ciudades_enoe_2022_trim1.pdf
- Font, J. Et al (2000).** Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. En Canto, M. (Comp.) (2010). Participación ciudadana en las Políticas Públicas. México. Siglo XXI. [Fecha de consulta: 7 de marzo del 2022]. Recuperado: http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pcphp_eap.pdf
- Fuster, D. (2019).** Investigación Cualitativa: método fenomenológico hermenéutico. [Fecha de consulta: 02 de octubre del 2022]. Recuperado: http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2307-79992019000100010
- Gaceta Municipal (2017).** Actas del cabildo. [Fecha de consulta: 29 de agosto del 2022]. Recuperado: http://tepic.gob.mx/wp-content/uploads/2018/07/gaceta_ordinaria_01.pdf
- Ganuza, E. y Fernández, M. (2012).** El giro participativo de la administración: desafíos en la globalización de los presupuestos participativos. En Cuadernos de trabajo social. Vol. 25(2). Pp. 333-343. [Fecha de consulta: 01 mayo del 2022]. Recuperado: http://dx.doi.org/10.5209/rev_CUTS.2012.v25.n2.39619_333
- Gobierno Municipal (2018).** Presupuesto de egresos para la municipalidad de Tepic, Nayarit; para el ejercicio fiscal 2019. [Fecha de consulta: 14 de mayo del 2022]. Recuperado: <http://transparenciafiscal.tepic.gob.mx/docs/sistema/docs/2018/20180209-1631-articulado-presupuesto-2018---final-transparencia.pdf>
- Global (3 de marzo 2022).** Adán Zamora desde la contraloría de Tepic... por los cargos de peculado, conflicto de interés ex Regidor Adán Zamora del PRD. [Fecha de consulta: 18 de agosto del 2022]. Recuperado: <https://ne-np.facebook.com/OficialGlobalTv/videos/adanzamora-desde-la-contralor%C3%ADa-de-tepicpor-los-cargos-de-peculado-conflicto-de-/697976874537799/>
- Habermas, J. (1999).** Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Madrid. Ediciones Cátedra, S.A. [Fecha de consulta: 18 de febrero del 2022]. Recuperado: https://www.derechopenalened.com/libros/habermas_jurgen_problemas_de_legitimacion_en_el_capitalismo_tardio.pdf
- Held, D. (2001).** Modelos de la democracia. 2º Edición. Madrid. Alianza Editorial.

- Horner**, L. Lekhi R. y Blaug, R. (Noviembre 2006). Deliberative democracy and the role of public managers. The Work Foundation. [Fecha de consulta: 18 de agosto 2021]. Recuperado: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.501.7274&rep=rep1&type=pdf>
- Instituto** Municipal de Planeación de Tepic (31 de diciembre del 2020). Reglamento Interior del Instituto Municipal de Planeación Tepic, Nayarit. [Fecha de consulta: 13 de agosto del 2022]. Recuperado: https://www.implantepic.gob.mx/transparenci/marco%20normativo/3%20REGLAMENTO%20Interior%20del%20IMPLAN%20Tepic%2031-DIC-2020%20gaceta_extraordinaria_35.pdf
- Instituto** Nacional de Estadística y Geografía (2020). Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI). México. [Fecha de consulta: 25 de diciembre del 2021]. Recuperado: https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825198596.pdf
- Instituto** Nacional de Estadística y Geografía (2020a). Información por entidad. [Fecha de consulta: 20 de febrero del 2022]. Recuperado: https://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/nay/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=18
- Instituto** Nacional de Estadística y Geografía (2022). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Nueva Edición. Primer trimestre del 2022. [Fecha de consulta: 15 de julio del 2022]. Recuperado: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/enoeent/enoe_ie2022_05.pdf
- Instituto** Estatal Electoral de Nayarit (2017a). Resultados de la elección de Regidores de mayoría relativa. Cómputos Municipales por Casilla. [Fecha de consulta: 22 de febrero del 2022]. Recuperado: <https://ieenayarit.org/PDF/elecciones/2017/Reg17.pdf>
- Instituto** Estatal Electoral de Nayarit (2021). Partidos Políticos. [Fecha de consulta: 11 de marzo del 2022]. Recuperado: <https://ieenayarit.org/html/partidospoliticos.php>
- Instituto** Estatal Electoral del Estado de Nayarit (2017b). Ciudadanos electos. [Fecha de consulta: 06 de mayo del 2020]. Recuperado: <https://ieenayarit.org/PDF/2017/CandidatosElectos17.pdf>
- Kapoor**, I. (2002). The devil's in the theory: a critical assessment of Robert Chambers' work on participatory development. [Fecha de consulta: 24 de mayo del 2022]. Recuperado: <https://yorkspace.library.yorku.ca/xmlui/bitstream/handle/10315/7861/Kapoor-Devil-in-Theory.pdf?sequence=1>
- Kelly**, G., Mulgan, G. y Muers, S. (octubre 2002). Creating public value. An analytical framework for public service reform. [Fecha de consulta: 08 de septiembre del 2021]. Recuperado:

file:///C:/Users/Dealm/Downloads/Creating_Public_Value_An_analytical_fram.pdf

Levine, D. y Molina, J. (abril 2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. En *América Latina Hoy*. Vol.45. Pp.17-46. Salamanca, España. Universidad de Salamanca.

Latinobarómetro (2021). Informe 2021. Adiós a Macondo. [Fecha de consulta: 21 de diciembre del 2021]. Recuperado: file:///C:/Users/Dealm/Downloads/F00011665-Latinobarometro_Informe_2021.pdf

Ley Electoral del Estado de Nayarit (2010). [Fecha de consulta: 11 de marzo del 2022]. Recuperado: <https://ieenayarit.org/images/pdf/LeyElecNay-07102020.pdf>

Ley General de instituciones y procedimientos Electorales. (2017). [Fecha de consulta: 16 de abril de 2022]. Recuperado: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/07/Despen-LEGIPE-NormalNE.pdf>

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2022). [Fecha de consulta; 03 de mayo del 2022]. Recuperado: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>

Ley del INFONAVIT (2014). [Fecha de consulta: 28 de abril de 2022]. Recuperado: <https://portalmx.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/6be98ace-a396-4633-a2c6-e4af729458f3/LEY%2BINFONAVIT%2B19MAR2014.pdf?MOD=AJPERES&CVID=m8CNrai>

Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit. (2007). [Fecha de consulta: 28 de abril del 2022]. Recuperado: <https://docs.mexico.justia.com/estatales/nayarit/ley-de-transito-y-transporte-del-estado-de-nayarit.pdf>

Ley del IPROVINAY (1991). [Fecha de consulta: 28 de abril del 2022]. Recuperado: <https://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/ordenamientos/ley%20que%20crea%20el%20iprovinay.htm>

Ley Municipal del Estado de Nayarit. (2001). [Fecha de consulta 17 junio del 2022]. Recuperado: <https://www.contraloria.nayarit.gob.mx/assets/pdf/normateca/25.%20LEY%20MUNICIPAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NAYARIT.pdf>

Malamud, A. (2003). Partidos políticos, en Julio Pinto (Comp.) *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos Aries. Eudeba. [Fecha de consulta: 07 de marzo del 2022]. Recuperado: <https://perio.unlp.edu.ar/catedras/pyp/wp-content/uploads/sites/64/2020/06/ANDRES-MALAMUD-Los-partidos-pol%C3%ADticos.pdf>

Martínez-Palacios, J. (abril-junio 2021). La burocratización neoliberal de la participación ciudadana en España. En *Revista Internacional de Sociología*.

Vol. 79(2). Pp. [Fecha de consulta 01 de mayo del 2022]. Recuperado: <http://doi.org/10.3989/ris.2021.79.2.20.48>

- Meza, O. y Gómez, D.** (2017). Reglas electorales y desempeño gubernamental: aplicación de un experimento natural al caso de los Regidores por demarcación en Nayarit. En *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50). FLACSO México, pp.203-225. [Fecha de consulta: 18 de febrero del 2022]. Recuperado: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532017000200203
- Michels, R.** (2003). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de las democracias modernas.* Traducción. Enrique Molina de Vedia. Buenos Aires. Amorrourt Editores S. A.
- Moreno, C.** (2008). Prologo. Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México. [Fecha de consulta: 18 de febrero del 2022]. Recuperado: <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/122/Democracia%20electoral.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Moore, M.** (1998). *Gestión estratégica y creación de valor público.* España. Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- Molla, M.** (agosto 2006). El crecimiento de los asentamientos irregulares en áreas protegidas. La delegación Tlalpan. En *Investigaciones geográficas* no. 60. Ciudad de México. [Fecha de consulta: 19 de agosto del 2022]. Recuperado: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112006000200006
- Navarro, C.** (2000). El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa. [Fecha de consulta: 01 de mayo del 2022]. Recuperado: <https://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n61/02102862n61p11.pdf>
- NNC.MX News Network** Communication (15 de enero 2019). Advierten en Tepic por asentamientos ilegales. [Fecha de consulta: 18 de agosto del 2022]. Recuperado: <https://www.nnc.mx/categoria/nayarit/advierten-en-tepic-por-asentamientos-ilegales/1547583379>
- Ñaupas, H. et Al.** (2018). *Metodología de la investigación cuantitativa-cualitativa y redacción de la tesis.* Bogotá. Ediciones de la U. [Fecha de consulta: 02 de octubre de 2022]. Recuperado: *METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN 5TA EDICIÓN.pdf*
- Palacios, L.** (febrero 4, 2020). Tepic Ciudad devastada. En *Perfiles, periodismo ciudadano para ciudadanos.* [Fecha de consulta: 11 de agosto 2022]. Recuperado: <https://www.revistaperfiles.org/?p=3398>
- Periódico Oficial** (2017). Ley de ingresos para la municipalidad de Tepic, Nayarit; para el ejercicio fiscal 2018. [Fecha de consulta: 14 de mayo del 2022]. Recuperado:

<http://www.transparenciafiscal.tepic.gob.mx/docs/sistema/docs/2018/20180504-1343-ley-de-ingresos-para-la-municipalidad-de-tepic,-nayarit-ejercicio-fiscal-2018.pdf>

Periódico Oficial (2018). Ley de ingresos para la municipalidad de Tepic, Nayarit; para el ejercicio fiscal 2019. [Fecha de consulta: 14 de mayo del 2022]. Recuperado:<http://transparenciafiscal.tepic.gob.mx/docs/sistema/docs/2019/20190410-1202-ii08-ley-de-ingresos-para-la-municipalidad-de-tepic-nayarit-2019.pdf>

Periódico Oficial (2019). Ley de ingresos para la municipalidad de Tepic, Nayarit; para el ejercicio fiscal 2020. [Fecha de consulta: 14 de mayo del 2022]. Recuperado: http://tepic.gob.mx/wp-content/uploads/2020/01/LI_211219_07_Tepic.pdf

Periódico Oficial (2020). Ley de ingresos para la municipalidad de Tepic, Nayarit; para el ejercicio fiscal 2021. [Fecha de consulta: 14 de mayo del 2022]. Recuperado: http://tepic.gob.mx/wp-content/uploads/2021/03/LI_231220_Tepic.pdf

Pérez, D. y Moreno, R. (2019). La Investigación cualitativa: Un camino para interpretar los fenómenos sociales. En Mendoza, J. y Esparragoza, N. (2019). Educación: Aportaciones metodológicas. Puebla, México. Universidad Estatal de Oriente, A.C. [Fecha de consulta: 02 de octubre de 2022]. Recuperado: <https://www.uo.edu.mx/sites/default/files/revista/recurso/Libro%20Jocelyn%20COMPLETO.pdf#page=86>

Pitkin, H. (1985). El concepto de representación. Madrid. FSRESO, S.A. [Fecha de consulta: 02 de octubre de 2022]. Recuperado: https://arditiesp.files.wordpress.com/2015/01/pitkin_concepto_representacion_1985.pdf

Plan de desarrollo urbano de Tepic 2000-2020. (2000). [Fecha de consulta: 15 de julio del 2022]. Recuperado: <https://www.implantepic.gob.mx/descarga/PDU-2000-2020/PDU-2000-2020.pdf>

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y urbano y Previsión de Riesgos en los asentamientos humanos (2017). Atlas de riesgos de Tepic, Nayarit. [Fecha de consulta: 15 de julio de 2022]. Recuperado: http://tepic.gob.mx/wp-content/uploads/2019/10/GAC_NO_7-Atlas_de_Riesgos_del_Municipio_de_Tepic_compressed.pdf

Schumpeter, J. (1996). Capítulo XXI. La teoría clásica de la democracia. En Capitalismo, socialismo y democracia. [Fecha de consulta: 15 de enero 2021]. Recuperado: <https://fundamentoscpuba.files.wordpress.com/2020/04/schumpeter-joseph-a.-1996-1943.-capitalismo-socialismo-y-democracia.pdf>

Ulloa, F. (diciembre 10, 2021). Ya dejen de robar: piden ciudadanos a la clase política. [Fecha de consulta: 11 de agosto del 2022]. Recuperado:

<https://matutinografico.com/2021/12/10/ya-dejen-de-robar-piden-ciudadanos-a-la-clase-politica/>

Ulloa y Ulloa M. (21 de septiembre del 2017). Respaldará Adán Zamora políticas de vivienda. En NNC.MX News Network Communication. [Fecha de consulta: 18 de agosto del 2022]. Recuperado: <http://www.nnc.mx/categoria/nayarit/respaldara-adan-zamora-politicas-de-vivienda/1506027100>

Ulloa, M. (2021). Iniciativa Ley Economía Social. [Fecha de consulta: 18 de junio del 2022]. Recuperado: <http://189.194.63.106/sisparlamentario/iniciativas/1214365651.pdf>

Unikel, L. (1978). El desarrollo urbano en México. Diagnostico e implicaciones futuras. México, D.F. El colegio de México. [Fecha de consulta: 21 de febrero 2022]. Recuperado: <https://urbanitasite.files.wordpress.com/2020/01/unikel-el-desarrollo-urbano-de-mc3a9xico.-diagnc3b3stico-e-implicaciones-futuras.pdf>

Verdugo, M. (2013). La representación política municipal en México. Estructura, funcionamiento y evaluación. México. Editorial: JORALE/UAS.

Verdín, O. (17 de febrero 2017). Ivideliza: “yo no traiciono y no tengo miedo; yo me he forjado mi camino”. En Nayarit en Línea. [Fecha de consulta: 02 de junio del 2022]. Recuperado: <http://nayaritenlinea.mx/2017/02/17/ivideliza-yo-no-traiciono-y-no-tengo-miedo-yo-me-he-forjado-mi-camino?vid=94072>

Wilson, W. (2009). El estudio de la administración. En Encrucijada (Abril-julio del 2009). Pp. 1-21.

Zepeda, J. (2000). Capítulo 4 UPIN, emergencia y despliegue de una fuerza social. En UPIN, balance 23 aniversario de fundación; Tepic, Nayarit, México. ECORFAN. [Fecha de consulta: 19 de agosto del 2022]: Recuperado: https://www.ecorfan.org/handbooks/Treinta_a%C3%B1os_por_celebrar,_%20unidad_y_organizaci%C3%B3n_para_la_lucha/Treinta_a%C3%B1os_por_celebrar,_%20unidad_y_organizaci%C3%B3n_para_la_lucha_4.pdf

Zepeda, J. (2000). Capítulo 5 Testimonios externos sobre la UPIN. En UPIN, balance 23 aniversario de fundación; Tepic, Nayarit, México. ECORFAN. [Fecha de consulta: 19 de agosto del 2022]: Recuperado: https://www.ecorfan.org/handbooks/Treinta_a%C3%B1os_por_celebrar,_%20unidad_y_organizaci%C3%B3n_para_la_lucha/Treinta_a%C3%B1os_por_celebrar,_%20unidad_y_organizaci%C3%B3n_para_la_lucha_5.pdf

Entrevistas

Informante 1 (20 de noviembre del 2021. Tiempo: 1:18:40). Entrevista a funcionario público municipal en Bahía de Banderas, Nayarit.

Informante 2 (29 de diciembre 2021. Tiempo: 5:17:06 hrs.). Entrevista a Regidor en municipio de Bahía de Banderas, Nayarit.

Informante 3 (24 de enero del 2022. Tiempo: 3:28:26 hrs.). Entrevista a Regidor en municipio de Tepic, Nayarit.

Informante 4 (28 de enero 2022. Tiempo: 3:24:10 hrs.). Entrevista a Regidor en el municipio de Tepic, Nayarit.

Informante 5 (26 de enero 2022. Tiempo: 1:18:16 hrs.). Entrevista a Presidente de comité de acción ciudadana en Tepic, Nayarit.

Informante 6 (19 de abril 2022. Tiempo: 1:46:54 hrs.). Entrevista a funcionario público municipal en Xalisco, Nayarit.

Informante 7 (19 de abril 2022. Tiempo: 1:47:49 hrs.). Entrevista a Presidente de comité de acción ciudadana en Tepic, Nayarit.

Informante 8 (22 de abril 2022: 1:15:00). Entrevista a Presidente de comisariado ejidal en Tepic, Nayarit.

Informante 9 (22 de abril 2022. Tiempo: 1:15:00 hrs.). Entrevista a Presidente de comisariado ejidal en Tepic, Nayarit.

Informante 10 (22 de abril del 2022. Tiempo: 1:36:26 hrs.). Entrevista a Presidente de colegio en Tepic, Nayarit.

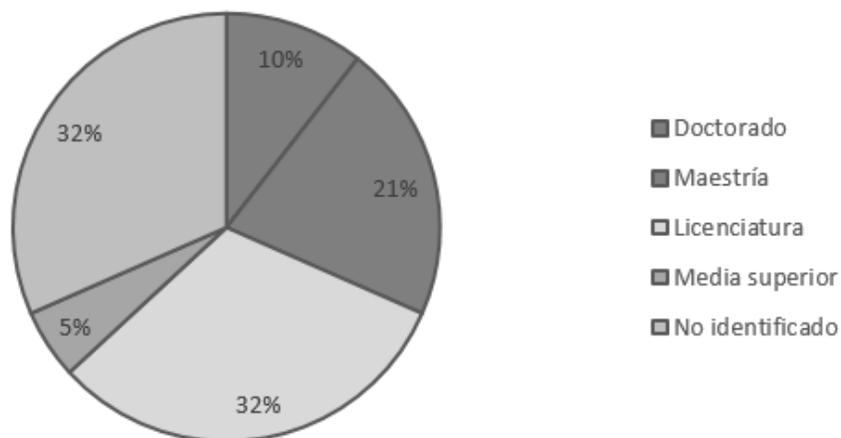
Apéndice

Tabla 9. Auditorías realizadas al ayuntamiento de Tepic

AUDITORIAS REALIZADAS	Años revisados		
	2018	2019	2020
Observaciones comentarios de los auditados y acciones promovidas de la auditoría financiera	21	20	14
Fondo de Aportaciones para la infraestructura social municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF)	26	15	20
Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las Derogaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF)	10		
Obra pública (Recurso Federal)	7	9	
Auditoria al desempeño		39	22
TOTAL	64	65	56
SIAPA	13	8	

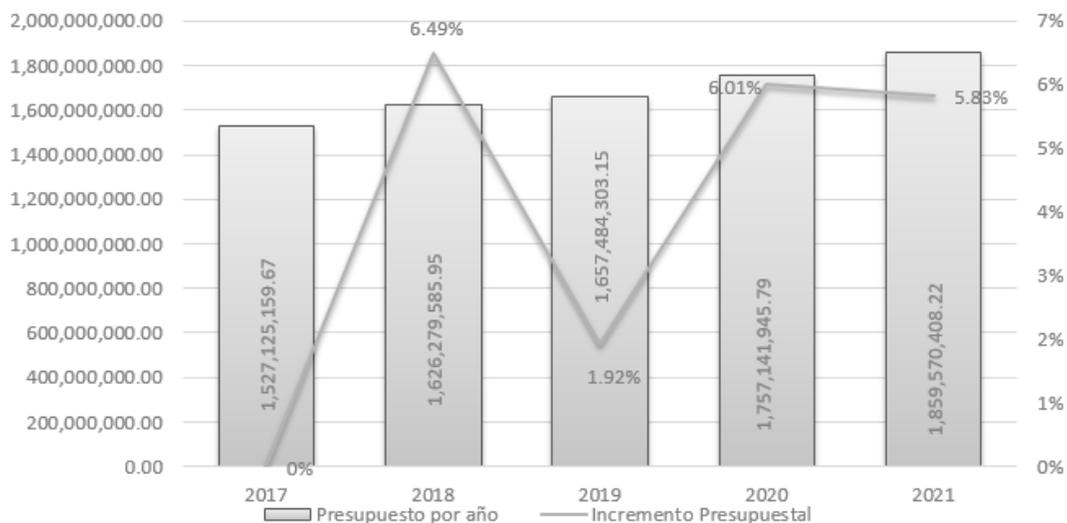
Fuente: Elaboración propia, con información de los resultados de auditoría 2018, 2019 y 2020.

Grafica 9. Distribución por grado de estudios



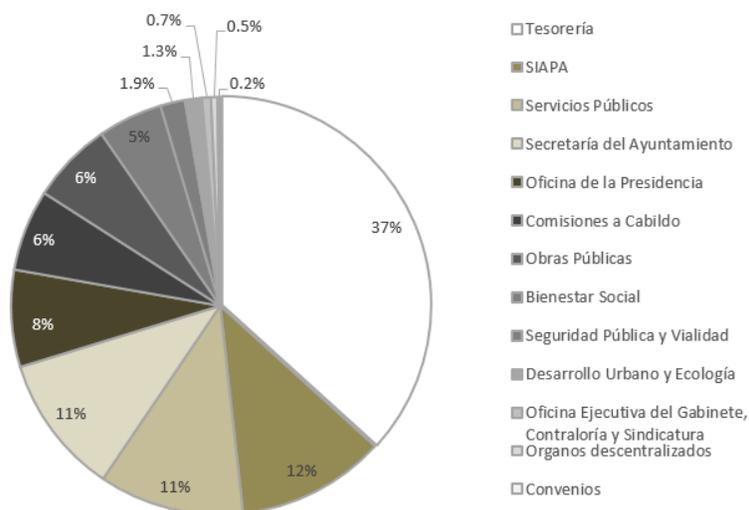
Fuente: Elaboración propia con información de cuentas personales de Facebook y entrevistas.

Gráfica 10. Ingresos anuales del ayuntamiento



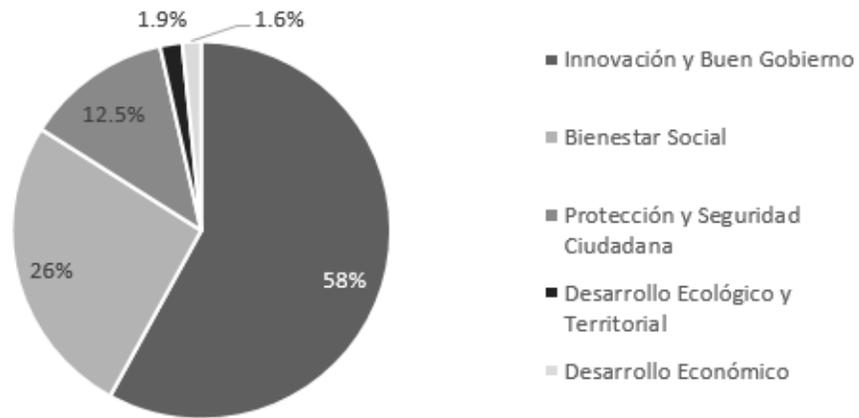
Fuente: elaboración. Información: Ley de ingresos de Tepic de los años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021.

Gráfica 11. Distribución promedio por año de recursos por dependencias gubernamentales



Fuente: Elaboración propia con información del proyecto de egresos del ayuntamiento de Tepic de los años 2018, 2019, 2020 y 2021.

Gráfica 12. Distribución del recurso por programa de gobierno



Fuente: elaboración propia. Información: proyecto de egresos del ayuntamiento de Tepic de los años 2018, 2019, 2020 y 2021.