



**DERECHO Y GOBERNANZA MUNICIPAL. UN ESTUDIO
DIAGNÓSTICO A TRAVÉS DE LA CONSULTA POPULAR**

José Rubén Croda Marini

José Rubén Croda Marini es académico en las áreas jurídica y comunicación en la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Veracruzana, Campus Xalapa, Veracruz. rcroda@uv.mx

UNIVERSOS JURÍDICOS. Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar. Año 6, No. 11, Noviembre 2018-Abril 2019, ISSN 2007-9125

Cómo citar este artículo en formato APA

Croda, J. (2019) Derecho y gobernanza municipal. Un estudio diagnóstico a través de la consulta popular. *Universos Jurídicos*, 74-

Fecha de recepción: 28 de septiembre de 2019

Fecha de aceptación: 15 enero de 2019



SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN, II. REFERENTES TEÓRICOS III. METODOLOGÍA. IV. CONSULTA POPULAR. V. RESULTADOS. VI. PROPUESTA DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO. VII. CONCLUSIONES. VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

RESUMEN

El presente estudio se ha realizado tomando como muestra representativa, a conveniencia, el municipio de Huatusco, Veracruz, como un referente en la búsqueda de la inclusión ciudadana y su involucramiento en asuntos públicos. Se presentan los resultados de una consulta ciudadana en la cual las opiniones pretenden servir como un antecedente para planear, diseñar y ejercer acciones gubernamentales que impacten positivamente a la ciudadanía. Para el efecto, se realizaron dos acciones: la primera fue la integración del Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal, constituido por representantes de los sectores público, social y privado del Municipio, así como organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares, instituciones académicas, profesionales y de investigación, organismos empresariales, organizaciones estudiantiles, de jóvenes y de mujeres, y otras agrupaciones sociales. La segunda acción fue la realización de consulta popular como un mecanismo para incorporar opiniones de ciudadanos del municipio, a partir de la cual se obtuvieron datos necesarios para la elaboración de un diagnóstico económico y social, el cual refleja la situación del

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



municipio, para con base en ello definir objetivos y prioridades a atender desde las políticas públicas.

Palabras clave

Políticas públicas, planeación municipal, participación ciudadana, gobernanza, consulta popular.

Abstract

The present study has been carried out taking as a representative sample, as appropriate, the municipality of Huatusco, Veracruz, as a benchmark in the search for citizen inclusion and its involvement in public affairs. The results of a citizen consultation are presented in which the opinions are intended to serve as a precedent for planning, designing and exercising government actions that positively impact citizens. For this purpose, two actions were carried out: the first was the integration of the Planning Council for Municipal Development, made up of representatives of the public, social and private sectors of the Municipality, as well as representative organizations of workers, peasants and popular groups, academic, professional and research institutions, business organizations, student, youth and women's organizations, and other social groups. The second action was to carry out a popular consultation as a mechanism to incorporate the opinions of citizens of the municipality, from which the necessary data were obtained to prepare an economic and social diagnosis, which reflects the situation of the municipality, based on In this, define objectives and priorities to attend from public policies.

Keywords

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



Public policies, municipal planning, citizen participation, governance, popular consultation.

I. INTRODUCCIÓN

Es a través de la participación ciudadana como las sociedades democráticas han construido nuevos modelos de gobernanza a través de actores portadores de derechos que demandan cada vez más su intervención en la configuración de políticas públicas de desarrollo acordes a su realidad económica, geográfica y cultural y no concebidas desde el tradicional modelo de regulación del Estado.



Hoy los sistemas democráticos modernos se apoyan en el fortalecimiento de la esfera pública considerándola como lugar de encuentro entre actores sociales y políticos para la deliberación y toma de decisiones colectivas. En ese sentido, la participación ciudadana fortalece a la vez al Estado y a la sociedad, sin que ello represente una pérdida de identidad de uno u otra. (Velásquez y González, 2003: 63).



La consulta popular tiene su fundamento en el enfoque cuantitativo de investigación. A partir de ello, para efectos del presente estudio diagnóstico, se establecieron cálculos que posibilitaron identificar las demandas ciudadanas expresadas numéricamente. Lo anterior partiendo de un marco legal de conformidad a lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 10 y 11 de Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y en el 191 de la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, entre otros ordenamientos legales.



Mediante la aplicación de una metodología estadística para la captación, manejo y presentación de información numérica, se obtuvo información respecto a las necesidades de mayor relevancia desde el punto de vista de los ciudadanos, colectadas a partir de la técnica de encuesta y el cuestionario como instrumento.

Con base en lo anterior, se obtuvo información que permitió prever acciones y recursos necesarios para el desarrollo económico y social del municipio; movilizar recursos económicos de la sociedad y orientarlo al desarrollo de actividades productivas; programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades; procurar un desarrollo urbano equilibrado de los centros de



población que forman parte del municipio, promover la participación y conservación del medio ambiente, y promover el desarrollo armónico de la comunidad municipal.

II. REFERENTES TEÓRICOS

a) De la administración pública a la gobernanza

Para el abordaje teórico del presente estudio se tomaron como referencia propuestas emergentes de la gobernanza y la participación social, como respuesta frente la crisis de legitimidad y de gestión que ha enfrentado México en las últimas décadas, la cual se intentado resolver a partir de la implementación de un nuevo modelo de gestión pública, basado en la idea de incorporar elementos de la administración privada a la administración pública, asumiendo una serie de principios que definen una nueva forma de pensar la gestión gubernamental.

La idea se fundamenta en la transformación del Estado mediante tres planos: Acercamiento entre las técnicas de gestión del sector privado y el sector público; cambio de un modelo legal-funcional a un estilo de gestión que pone énfasis en los resultados y mayor preocupación por la eficiencia, la calidad y la efectividad. Toda esta reforma es denominada como la nueva gestión pública.

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



Así, la idea de recuperar estos parámetros en la gestión pública es impulsar: a) un Estado más descentralizado, b) menos control jerárquico al interior de las organizaciones del Estado, c) mayor rendición de cuentas, y d) hacer más eficiente la Administración Pública.

Sin embargo, el eje de estas reformas se sostiene en “la introducción del hábito de la medición en la gestión pública (introducida en particular por la Reforma del Estado a partir de los años ochenta y el New Public Management), la práctica evaluativa tiende a concentrarse en la evaluación de eficiencia (por ejemplo: análisis costo-beneficio) y de resultados (cuantitativa) en las auditorías y en la rendición de cuentas”. (Roth, 2010: 27)

En este contexto es que se genera el concepto de la gobernanza como el eje de la nueva administración pública, el cual está pensado bajo la idea de coadyuvar a construir ahora un Estado con bases amplias de legitimidad, que se entiende como una triada de eficiencia, legitimidad y respaldo social, y apuntalando a un enfoque de administración pública más inclusivo y multidireccional en la toma de decisiones para la construcción de políticas públicas.

De este modo, la gobernanza puede entenderse como el “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2010: 90), constituye entonces, un nuevo ámbito conceptual y práctico que va más allá del enfoque “gubernamentalista” de la gobernabilidad.

b) La opinión pública como expresión de necesidades sociales

La tradición conceptual de la opinión pública permite abordarla a partir de diferentes relaciones transdisciplinares; por un lado, se ubica la perspectiva psicológica que se reconoce como un proceso que pudiera iniciar en el individuo, por lo que su estudio se orienta al entendimiento de las actitudes individuales y las percepciones colectivas.

A partir de campos disciplinares como la psicología social, la opinión pública aborda la conducta de los individuos en el entorno social de sus percepciones delineadas a partir de las relaciones grupales que establezca en su entorno; así como de las presiones e influencias del grupo o los grupos sobre el individuo. (Rivedeneira, 1976).

A esto se suma la perspectiva sociológica que entiende a la opinión pública como un fenómeno que tiene lugar en el espacio público o en la agenda pública. Al igual que sus condicionantes, la opinión pública como objeto de estudio ha evolucionado. Se presenta actualmente como un fenómeno con múltiples dimensiones para su abordaje; su estudio implica la interpretación de actitudes y comportamientos colectivos, así como el entendimiento de las condicionantes contextuales en las que surgen inercias internas y externas en el sujeto que configuran la forma en que se apropia de los elementos de su entorno y los externa a través del discurso.



Así, el discurso constituye un área de interés actual, pues su materialidad permite comprender la configuración de la opinión pública a partir de fenómenos alternos como la democratización del acceso, uso y consumo de contenidos en medios de comunicación; además de las múltiples configuraciones de las percepciones en las sociedades de la información y del conocimiento.

III. METODOLOGÍA

La consulta popular que se ha realizado en el presente estudio tiene su fundamento en el enfoque cuantitativo de investigación. A partir de ello se establecieron cálculos que posibilitaron identificar las demandas ciudadanas expresadas numéricamente. Un atributo que se procuró en el proceso de consulta fue el manejo objetivo de los datos y de la información, procurando facilitar la generalización de los resultados encontrados en un grupo o segmento poblacional a una colectividad mayor, es decir, de la muestra a la población total del municipio. Se hizo uso de metodología estadística para la captación, manejo y presentación de información numérica respecto a las necesidades de mayor relevancia, desde el punto de vista de los ciudadanos, colectadas a partir de la técnica de encuesta y el cuestionario como instrumento. De igual modo se empleó un muestreo probabilístico sistemático basado en el principio de equiprobabilidad.

Es decir, se buscó obtener representatividad y que las opiniones fueran susceptibles de generalizarse a los ciudadanos del municipio. Considerando una población de 54 mil 561 habitantes en todo el municipio (Según datos oficiales del INEGI, Censo 2010) y de acuerdo con el análisis estadístico aplicado se estimó un



margen de error de 0.05% y con un tamaño de muestra de 570 ciudadanos que garantizó un nivel de confianza de 95%.

Para ello, para aplicar la encuesta se integró un instrumento, a manera de cuestionario, a fin de obtener datos que permitan identificar las principales preocupaciones ciudadanas para lograr el crecimiento social y económico sostenido y sustentable que ayuden a elevar la calidad de vida de los habitantes del municipio de Huatusco, Veracruz, en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) reconocidos en la Agenda 2030, emitida por la Organización de las Naciones Unidas en 2015, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Plan Veracruzano de Desarrollo vigente y el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal, regulado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

En la encuesta se consideraron cuatro grandes categorías: Gestión Pública, que atiende los temas de transparencia y acceso a la información pública y confianza en el gobierno local. Servicios Públicos, desglosado en los temas: calles, agua potable, drenaje y alcantarillado, aguas residuales, limpia pública, residuos sólidos, parques y jardines, alumbrado público, mercados públicos, panteones. Prevención Social, de la violencia y la delincuencia; policía preventiva, seguridad pública y tránsito. Desarrollo Social, que se desagrega en los rubros de servicios de salud, educación, calidad y espacios de la vivienda, planeación urbana; ordenamiento ecológico y protección civil.



IV. CONSULTA POPULAR

La consulta popular constituyó uno de los elementos iniciales del proceso de planeación de desarrollo municipal. Resultó un esfuerzo por incorporar opiniones de ciudadanos y diferentes actores políticos y sociales del municipio de Huatusco, Veracruz; propiciando su involucramiento en asuntos públicos, de manera que sus opiniones sirvan como referentes para planear, diseñar y ejercer acciones gubernamentales que impacten positivamente a la ciudadanía.

A partir de esta consulta se abonó al fortalecimiento de las interacciones entre quienes integran la actual administración municipal y la sociedad, estableciendo una coordinación horizontal entre múltiples perspectivas ciudadanas. El ejercicio formó parte inicial del proceso de planeación municipal, a partir de él se obtuvieron datos necesarios para la elaboración de un diagnóstico económico y social que refleja la situación del municipio, definiendo objetivos y prioridades para señalar qué es lo que se quiere lograr y lo que es más urgente y necesario.

De tal modo que el objetivo de la consulta ciudadana fue promover la participación y la consulta popular de los ciudadanos de Huatusco, Veracruz en la detección de las demandas y necesidades prioritarias para ser consideradas en la construcción del Plan de Desarrollo Municipal.



Los resultados obtenidos fueron de ayuda para: a) Prever las acciones y recursos necesarios para el desarrollo económico y social del municipio. b) Movilizar los recursos económicos de la sociedad y encaminarlos al desarrollo de actividades productivas. c) Programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades. d) Procurar un desarrollo urbano equilibrado de los centros de población que forman parte del municipio. e) Promover la participación y conservación del medio ambiente. f) Promover el desarrollo armónico de la comunidad municipal.

V. RESULTADOS

De acuerdo con los resultados de la consulta popular, se tiene los siguientes datos que resultan los más representativos:

1. El 57% de la población que formó parte del estudio no identifica acciones gubernamentales orientadas a la protección y cuidado de recursos naturales, sólo el 43% de los encuestados identificaron algún tipo de acción orientada a este fin.
2. Del total de la muestra, 69% no reconoce, identifica o recuerda haber sido informado respecto a acciones estratégicas para la acción de la población



en caso de una contingencia o desastre natural como inundaciones o temblores; mientras que el 31% del total afirmaron recordar algún tipo de información que les oriente en caso de ocurrir algún tipo de contingencia, aspecto que resulta significativo toda vez que a partir de ello permite identificar la necesidad de establecer planes de acción oportuna en caso de cualquier eventualidad que pudiera poner en riesgo la integridad de los ciudadanos.

3. En cuanto a la perspectiva ciudadana respecto a las características de urbanidad de la ciudad, 82% de los encuestados manifestaron no estar satisfechos con las condiciones actuales de las calles y avenidas; la tendencia negativa aumenta cuando se toma en consideración el servicio de alumbrado público, ya que 72% de la población no está satisfecho en este rubro.
4. En cuanto a los servicios públicos, uno de los resultados más significativos es en cuanto al servicio de agua potable, ya que sólo el 33% de la población que participó en la consulta afirmó sentirse muy satisfecho con el sistema de suministro de agua; la mayor parte de la población constituida por el 67% advirtió sentirse nada satisfecho ya que afirman no contar con el servicio las 24 horas.



5. En el rubro de servicios públicos, la tendencia negativa es una constante; así se observa en el tema de drenaje ya que el 89% de los participantes en la consulta afirmaron sentirse nada satisfecho con este sistema; lo mismo ocurre con el servicio de limpia pública ya que la postura negativa representa al 63% del total. En este mismo sentido, la percepción ciudadana se manifiesta de manera negativa respecto al alumbrado público, 81% del total mantienen una postura negativa en este rubro.
6. Un aspecto negativo constituye la confianza que la ciudadanía deposita en la policía municipal, pues el 97% expresó sentirse desconfiado con los policías que laboran en el municipio y que no siempre brindan seguridad a sus habitantes.
7. Finalmente, se presenta un concentrado de las necesidades que la población considera prioritarias por atender por parte de la administración pública municipal. El tema de salud es, ante la perspectiva ciudadana, el más sensible y urgente, aspecto que cobra relevancia si se contrasta con los indicadores de accesibilidad a servicios públicos de salud y seguridad social.



8. En orden porcentual le sigue el tema de desarrollo urbano, en el que se expresaron necesidades poblacionales respecto al mejoramiento de las calles y avenidas a partir de su pavimentación con 35% y la ampliación del sistema de drenaje con 29%.
9. De igual modo, 42% expresó como una necesidad no atendida lo relativo al fomento al empleo, aspecto fundamental si se toma en cuenta que la mayor parte de la población la constituye la población en edad productiva.

VI. PROPUESTA DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

87

Derivado de la consulta y participación de la ciudadanía y del análisis situacional a partir de diferentes indicadores observados en el municipio de Huatusco, Veracruz, se pudieron identificar claramente las siguientes estrategias de desarrollo, así como sus líneas de acción estratégicas:

a) Eje temático 1: Gestión Pública

La estrategia 1 Modernización de la Gestión Pública Participativa está orientada a lograr un mejor desempeño de los funcionarios que ejercen el poder local estrechando los mecanismos para incorporar opiniones de ciudadanos y diferentes actores políticos y sociales del municipio para promover su involucramiento en la



planeación, diseño y ejercicio de acciones gubernamentales que impacten positivamente a la ciudadanía.

Líneas estratégicas:

Línea estratégica 1.1 Participación ciudadana en el diseño e implementación de programas de infraestructura a nivel municipal

Línea estratégica 1.2 Fortalecimiento de actitudes educativas y culturales para prevenir el delito.

Línea estratégica 1.3 Servidores públicos capacitados y comprometidos con los ciudadanos

Línea estratégica 1.4 Sistema de atención ciudadana simplificado y eficaz



b) Eje temático 2: Servicios Públicos

La estrategia 2 Servicios públicos de calidad está orientada a mejorar la calidad de los servicios públicos municipales de tal forma que se pueda lograr obtener mayor capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas.

Líneas estratégicas:

Línea estratégica 2.1 Otorgamiento del servicio de limpia pública con mayor capacidad de respuesta

Línea estratégica 2.2 Disminución de sólidos en las calles del municipio

Línea estratégica 2.3 Panteón municipal digno



Línea estratégica 2.4 Mejora permanente de parques y jardines municipales

Línea estratégica 2.5 Accesibilidad digital

c) Eje temático 3: Desarrollo social

La estrategia 3 Fomento del potencial social está orientada a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y fomentar el desarrollo comunitario mejorando la calidad de respuesta a la población vulnerable.

Líneas estratégicas:

Línea estratégica 3.1 Fomento a la educación básica

Línea estratégica 3.2 Facilitar el acceso de la población a los servicios de salud

Línea estratégica 3.3 Atención a población en situación de carencia por condiciones de la vivienda que habita o servicios que accede.



VII. CONCLUSIONES

Es la relación entre gobierno y sociedad, en torno a dimensiones básicas como la democracia, el desarrollo y los derechos, el centro del asunto de la gobernanza, pero lograr que ambas partes actúen en conjunto requiere de voluntades. La participación ciudadana, concebida como un puente entre la sociedad y la autoridad, implica una relación de estas partes, no de modo antagónico, sino complementaria.

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



Desde el ámbito gubernamental debe haber apertura a la expresión de esa nueva forma de acción social desplegada por los ciudadanos para defender un conjunto de posiciones, derechos e intereses de los diversos sectores e intervenir decididamente en el diseño, planeación y desarrollo de las políticas públicas que le atañen directamente.

En dichos procesos, la autoridad municipal debe establecer acuerdos con los diferentes sectores en los que prioricen las necesidades más urgentes, considerando que la percepción de la realidad que tiene la ciudadanía no es la misma que la suya en la asignación de recursos a obras y servicios; de lo contrario corre el riesgo de que la relación se vuelva antagónica.



VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar Villanueva Luis Fernando (2010). *Gobernanza y Gestión Pública*. FCE. México.

Canto, Chac. M. (2008), "Gobernanza y políticas públicas", *Revista Política y cultura*. UAM No.30, México.



Cejudo Guillermo y Cynthia L.Michel.(2014) Coherencia y Políticas Públicas. Metras, instrumentos y poblaciones objetivos. Documentos de trabajo. Working papers. Cide. Num. 284. México.

Cejudo, G. M. (2011). Nueva gestión pública. México, D.F.: Siglo veintiuno editores.

Natera, A. (2005). “La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública”. Revista GAPP. Núm. 33-34. Mayo-diciembre, pp. 53-65.

Offe, Claus. Contradicciones en el Estado de Bienestar. 1991. CONACULTA y Alianza Editorial, México.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1994). “La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público”. Ed. Paidós. 1era. Edición. Barcelona.

Pezzini, Mario. (2006) Mejorar las perspectivas de un desarrollo integral: reducción de las disparidades regionales. En Políticas Públicas para un mejor desempeño económico. OCDE. México.

Roth, A. (2010). “Enfoques para el análisis de Políticas Públicas”.



Castells, M. (2009). Comunicación y poder. Madrid: Alianza Editorial

Galindo, Jesús (2009). Sociología y comunicología: Historias y posibilidades. Argentina: EUCASA.

García Canclini, Néstor (1989). Culturas híbridas: Estrategias para entrar y salir de la modernidad. México: Grijalbo.

Galindo, Jesús. (Ed.). (2008). Comunicación, ciencia e historia: fuentes científicas históricas hacia una comunicología posible. Madrid: Mc Graw Hill.

Jensen, K.B. y K. Rosengren (1990). Five traditions in search of the Audience, en European Journal of Communication 5 (2-3), PP. 207- 238.

Martín Barbero, J. (1987). De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía. México: Editorial Gustavo Gili S.A. Versión revisada 1991.

Velásquez, C., F. y González R. E. (2003), ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.

