



GOBERNANZA EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA: PERTINENCIA DEL CONCEPTO PARA LLEVAR A CABO Y EXPLICAR EL QUEHACER GUBERNAMENTAL

Jorge Luis Castillo Durán¹

cast_duran@yahoo.com

Francisco Alfonso Bautista Lobato²

alfonso.bautista@hotmail.com

Carlos Alberto Díaz Mendoza³

carlosdiaz243@gmail.com

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Resumen

El presente estudio pretende analizar las diferentes acepciones que se tienen de Gobernanza para poder ubicar la pertinencia del concepto en su amplia definición, posteriormente se abordará el concepto de comunicación política para comprender de manera teórica la viabilidad de ejecución de esta propuesta por parte de la presente administración municipal en Puebla.

A continuación, se presentan algunos resultados de las evaluaciones llevadas a cabo por el ayuntamiento, así como el contenido de las diversas actas de cabildo publicadas a lo largo de 2014, relativas a la atención de asuntos públicos que le competen, y lo reportado en este tema en el eje cinco del primer informe de gobierno del año 2015,

¹ Doctor en Desarrollo Regional. Profesor Investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP. Contacto: cast_duran@yahoo.com Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I

² Estudiante de la Maestría en Opinión Pública y Marketing Político del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP. Contacto: alfonso.bautista@hotmail.com

³ Estudiante de la Maestría en Opinión Pública y Marketing Político del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP. Contacto: carlosdiaz243@gmail.com



para poder identificar la posibilidad de que dichas acciones correspondan con el concepto de gobernanza.

En las conclusiones se aborda el contexto en el cual se desarrolla de manera más efectiva la gobernanza como modelo de gobierno y se identifica que, tanto el gobierno municipal de Puebla, como la participación ciudadana no han alcanzado la madurez suficiente, para utilizar a la gobernanza como modelo de gobierno.

Palabras Clave: *Gobernanza, Comunicación Política, Gobiernos Locales*

Abstract

The present study aims to analyze the different meanings that have Governance in order to place the relevance of the concept in its broadest definition, then the concept of political communication will be addressed to understand theoretically the feasibility of implementing this proposal by the present municipal administration in Puebla.

Here are some results of evaluations carried out by the municipality, and the content of the various proceedings of council published throughout 2014, relating to the attention of public affairs that concern the council are presented, and what is reported about this subject in the axis five in the first government report in the year 2015, in order to identify the possibility that such actions correspond to the concept of governance.

It concludes that the context in which it develops more effective governance as a model of government, and is identified that both the municipal government of Puebla, such as citizen participation have

Key words: *Governance, Political Communication, Local Government.*





GOBERNANZA EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA: PERTINENCIA DEL CONCEPTO PARA LLEVAR A CABO Y EXPLICAR EL QUEHACER GUBERNAMENTAL

Jorge Luis Castillo Durán

cast_duran@yahoo.com

Francisco Alfonso Bautista Lobato

alfonso.bautista@hotmail.com

Carlos Alberto Díaz Mendoza

carlosdiaz243@gmail.com

1. Introducción

La gobernanza es un término que actualmente se utiliza en casi todos los discursos de los gobiernos para explicar su funcionamiento, es decir se toma como premisa dicho concepto y a partir de él se modelan las tareas de gobierno.

En el municipio de Puebla dentro de la gestión 2014-2018 se observa la inserción del concepto en el Plan Municipal de Desarrollo.

Para plantear el objeto de estudio se parte de la idea de que el gobierno municipal no adopta de manera integral el concepto de gobernanza y que la lógica institucional del ayuntamiento en su parte operativa, puede incidir directamente en el funcionamiento de los diferentes elementos implícitos en el concepto, de igual manera el desarrollo que tiene la sociedad civil del municipio, es un factor que inhibe la adopción completa del concepto en la gestión gubernamental. En este sentido, el gobierno no es el único responsable de establecer canales de participación, sino que éstos deben surgir también como una exigencia de la sociedad, no se debe concebir a dichos mecanismos de participación como concesiones gubernamentales, más bien deben ser exigencias y demandas sociales.



El presente reporte de investigación pretende aportar al campo teórico de la gobernanza en la idea de ubicar los diferentes elementos que se entrelazan en el concepto, enfatizando la inclusión de la sociedad civil; para que dicha inclusión sea efectiva se debe partir de la presencia de una sociedad organizada y participativa. De este modo, la importancia del estudio consiste en verificar la conceptualización que se tiene de la gobernanza por parte del ayuntamiento e identificar la factibilidad de su aplicación en la estructura institucional vigente en el ayuntamiento de Puebla.

2. APROXIMACIÓN TEÓRICA

2.1 Gobernanza

El concepto de Gobernanza aun se encuentra en proceso de construcción, no existe un consenso académico en el que prevalezca un acuerdo y se establezcan criterios unificados, por lo tanto para adoptar una perspectiva de análisis teórica, se analizan algunas de sus acepciones para poder establecer elementos comunes.

En una primera aproximación, la escuela de la gobernanza “centra el debate en las transformaciones de las funciones administrativas del Estado, presentándola como un nuevo modo de gestionar los asuntos públicos, opuesto al jerárquico” (Marsh, 2008, pág. 263). Bajo esta concepción, la relación debe ser horizontal, fomentando así la participación ciudadana como una de las premisas del concepto. En este sentido Mayntz señala que la gobernanza “se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y no estatales participan en redes mixtas público – privadas” (2005, pág. 83).

De acuerdo con Aguilar por gobernanza (2009, pág. 90) se entiende hoy, espontáneamente el proceso o conjunto de acciones mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad. Pero examinando a fondo, la dirección de la sociedad supone e implica definición de objetivos comunes, la aceptación social suficiente de los



mismos, la participación directa o indirecta de la colectividad en la realización de objetivos comunes y la coordinación de las múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar y/o asegurar su realización.

La visión que propone Aguilar permite distinguir a la participación de la sociedad en todo momento del quehacer público, poniendo énfasis en la horizontalidad de la toma de decisiones dónde la opinión de los actores de la sociedad tiene un peso específico.

Se introduce entonces una idea de nueva gobernanza la cual consiste en que “el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleve a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales” (Aguilar, 2009, pág. 140). Esta afirmación pone énfasis en la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno sobre la toma de decisiones que involucran a la colectividad y sus resultados.

En la revisión conceptual se encuentran principios de la buena gobernanza los cuales deben garantizar que “estén todos los actores que deban estar, cada uno de ellos asumiendo el rol que le corresponde; que los actores tengan las condiciones necesarias y suficientes para poder tomar las decisiones que les correspondan y se puedan tomar decisiones” (Cerrillo, 2005, pág. 19).

Se aprecia también que en uno de los usos actuales del término y de acuerdo con Rhodes (1996, pág. 653) “se concibe a la gobernanza como un cambio en el significado de gobierno o un cambio en la condición de la norma establecida o el nuevo método con el que se gobierna a la sociedad”. De la visión de éste autor se desprenden al menos seis usos distintos de gobernanza (1996, pág. 654):

- Como Estado Mínimo
- Como gobernanza corporativa
- Como nueva gestión Pública





- Como Buena Gobernanza
- Como Sistema socio cibernético
- Como redes auto organizadas

De la clasificación anterior podemos comentar algunas que resultan interesantes, por ejemplo la *gobernanza corporativa* se refiere más a una forma de organización privada que las empresas multinacionales emplean para producir bienes y servicios homogéneos; la *Buena Gobernanza* o *good governance* es más bien un discurso de organismos internacionales FMI, BM, PNUD que sirve para condicionar prestamos a países con problemas financieros, a cambio de reformas estructurales, medidas a través de indicadores puntuales como índices de transparencia, combate a la corrupción, rendición de cuentas, efectividad gubernamental, etc.

En esta breve revisión del concepto de gobernanza se observa que las diferentes concepciones tienen elementos en común, pero como objeto de estudio relativamente nuevo, aún enfrenta problemas para explicar realidades distintas.

Para efectos del presente trabajo por gobernanza entendemos el proceso social por el que se gestiona la atención de asuntos de carácter público, que implican desde su definición y hasta su resolución, la participación activa de los grupos sociales involucrados en dicho asunto.

2.2 Comunicación política

Es importante hacer una mención de las diferentes acepciones que ha tenido el concepto de comunicación política:

Algunas concepciones de la comunicación política la refieren como técnica de manipulación, ya Weber (1979) la veía como un instrumento que apuntalaba una dominación ideológica donde los valores dominantes eran impuestos a la sociedad. Esto se refuerza si se piensa en los regímenes Nazis y Fascistas de Alemania e Italia respectivamente, pues durante la segunda guerra mundial la propaganda política se





encargó de legitimar las acciones de ambos gobiernos a través de una comunicación unidireccional y cargada de ideología.

La literatura mas reciente trata de trascender estas connotaciones negativas para darle un nuevo enfoque a la comunicación política en el marco de una sociedad inclusiva y organizada que legitime las acciones del gobierno no sólo por los mensajes que recibe del mismo, sino por la retroalimentación que se da entre ambos.

Wolton (1998, pág. 28) señala que:

Tiempo atrás muchísimos vocablos habían designado a esa actividad dedicada al intercambio de discursos políticos, pero las más de las veces fue recibiendo una connotación poco laudatoria, y hasta crítica, sobre todo en el siglo XX, en que el comunismo y el nazismo identificaron comunicación política con propaganda.

En los antecedentes de la construcción del concepto se le utilizó en muchas ocasiones, de forma vertical sin una posibilidad de *feedback* o de respuesta por parte de la sociedad.

Después de la primera guerra mundial, el estudio de la comunicación política tuvo un auge creciente como lo señala Del Rey Morató (1996, pág. 166) debido a

La inminencia de que se aproximaba otro conflicto bélico con actores como la URSS, los fascismos en Italia y Alemania; el ascenso de los EE. UU al rango de primera potencia mundial, y el desarrollo de la prensa de masas, de la radio y el cine, que no sólo suponían tecnologías al servicio de la información, la expresión artística y el entretenimiento, sino también posibilidades para la propaganda y el adoctrinamiento político, cuya eficacia y alcance urgía investigar.

Las palabras que resaltan en el párrafo presentado y que abonaron a la concepción negativa de la comunicación política son: propaganda y adoctrinamiento, reforzando la idea de mensajes ideológicos unidireccionales tendientes a implantar en los gobernados, ideas y postulados que legitiman la acción de gobierno.





Se han visto de manera sucinta los orígenes del concepto, ahora se hará una aproximación a concepciones más recientes. Una primera reflexión refiere que la comunicación política “es la relación entre la comunicación y sus efectos sobre la política” (Colomé, 1994, pág. 5). Otra noción nos dice que “es toda comunicación que se relaciona con/ influye en/ tiene por objeto la política” (Exeni, 2005, pág. 49). Un tercer acercamiento al concepto que lo complementa menciona que “es el espacio simbólico en el que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre la vida política: los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos” (Wolton, 1998, págs. 29-30). A esta última definición se puede agregar que el objetivo de los tres actores fundamentales mencionados es lograr la prevalencia del argumento que cada uno maneja. En general las acepciones presentadas dejan entrever algunas similitudes que llevan a afirmar la existencia de una clara relación entre la comunicación y lo político que se puede plantear en términos de la capacidad que tiene dicha comunicación para influir en las percepciones que se generan en la sociedad respecto de la acción gubernamental.

Del Rey Morató (1996, pág. 183) abunda mas en el tema y menciona que

Hablamos de comunicación política fundamentalmente para referirnos a la relación que mantienen gobernantes y gobernados, en un flujo de mensajes de ida y vuelta, a través de los medios de comunicación social y con el concurso de los periodistas especializados en cubrir la información generada por las instituciones y los protagonistas del quehacer político.

Se puede afirmar que la comunicación política posibilita que ciertos actores sociales expresen de manera pública sus opiniones sobre hechos de naturaleza política en un ambiente plural y de respeto a las opiniones de los demás, con derecho de réplica y argumentación clara para defender posturas determinadas.





Fernández (2003, pág. 4) afirma que “la comunicación política es eficaz cuando su argumentación se fundamenta en las necesidades de los ciudadanos y se apoya en sentimientos de identificación social, histórico, político, racial o étnico”. Aquí se identifica la naturaleza de la comunicación como un proceso encaminado a conocer las necesidades de la población y a su vez establecer una forma de llegar a acuerdos y no de imponer decisiones.

Se ha presentado una reseña de como diversos autores se aproximan al concepto estudiado, de éste recuento se puede extraer que en un principio la comunicación política recibió críticas por su utilización como medio para influir en el comportamiento de la sociedad a través de propaganda cargada de ideología; posteriormente se va evolucionando su construcción para ubicarlo ya no como un instrumento propagandístico, sino para que el gobierno comunique a sus gobernados las acciones que lleva a cabo de manera unidireccional. Finalmente algunos autores señalan que la actividad de la comunicación política debe crear sus argumentos con base en las necesidades de la sociedad y permitir que el flujo de la ideas sea bidireccional, donde los ciudadanos puedan participar y sus opiniones sean tomadas en cuenta en las decisiones públicas. Para efectos de Comunicación Político adoptamos la definición de María José Canel quien la refiere como el intercambio de signos, señales, o símbolos de cualquier clase, entre personas físicas o sociales, con el que se articula la toma de decisiones políticas así como la aplicación de éstas en la comunidad (2006, p.27)

3. METODOLOGÍA

El presente reporte se ocupa en un primer momento de establecer la pertinencia del concepto de gobernanza para explicar el quehacer gubernamental y posteriormente contrastar dicho concepto en su amplia acepción con la realidad institucional del ayuntamiento.





Se reportan los resultados de las revisiones documentales del plan municipal de desarrollo y actas de cabildo respecto de las acciones encaminadas al fortalecimiento de la gobernanza. Adicionalmente se realizará un análisis de los marcos implícitos en la presentación del primer informe de Gobierno del Presidente municipal de Puebla.

El análisis del framing proporciona una metodología que permite estudiar el discurso de los actores de la comunicación política (Tuchman, 1983; Gitlin, 1980; Sadaba, 2012; Chihu 2010). Tanto los políticos como los contenidos de las noticias y los propios ciudadanos, estructuran su discurso a través de encuadrar de determinada manera los acontecimientos. “El efecto framing ocurre cuando, el narrador enfatiza una serie de consideraciones que originan que la audiencia se enfoque en esas consideraciones al construir sus opiniones” (Chihu, 2010:29).

Así, los actores de la comunicación política interactúan a través de marcos y desde una concepción estratégica, *“la manera en que se enmarca una noticia determina la interpretación que de ella realizará la audiencia”* (Chihu, 2010:28)

La concepción estratégica del framing se asienta sobre la premisa de que definir la realidad con unas u otras palabras lleva a diferentes universos de discurso que promueven diferentes juicios, actitudes y conductas entre los receptores. (Sadaba, 2012:115)

Bajo la lógica de la perspectiva de análisis de los efectos de los medios de comunicación se puede considerar, a los propios medios de comunicación, como agentes poderosos en los procesos de encuadre del discurso social, llegando a considerarse con bastante frecuencia como los principales generadores de marcos sociales. De acuerdo a Todd Gitlin (1980) los frames o marcos son recursos que usan los medios desde una posición dominante, hegemónica, para organizar la realidad de una



sociedad y organizar la información, o al menos, influyen en la confección de una imagen.

A través del tratamiento que dan a la noticia, los medios se convierten en puentes. Son, sin duda, los puentes más importantes en los temas que afectan a la convivencia de los individuos, a la organización política de la sociedad. (Amadeo, 2008, p. 287)

Existen diferentes tipos de frame que se pueden encontrar en el manejo del discurso de los actores, Chihu (2010), identifica tres características, “que actúan por exclusión, al incluir en ellos ciertos mensajes quedan excluidos otros; actúan por inclusión, al excluir ciertos mensajes quedan incluidos otros; constituyen premisas: el marco define la naturaleza de lo que integra, los mensajes integrados en el marco se caracterizan por compartir un mismo sistema de premisas”. (Chihu, 2010: 23-24. 2). El mismo autor define el marco de protagonista como un enmarcado que construye una imagen política estratégica que puede estar en el texto noticioso, en el discurso político o bajo la previa construcción de un asesor al relacionar al actor político con rasgos o cualidades para su desempeño como funcionario público, la capacidad para resolver problemas y autodefiniciones de la imagen política.

En este sentido es pertinente identificar dentro del discurso, quienes son los actores que participan y a los cuales se les atribuye la responsabilidad de las soluciones a los problemas relacionados con la administración pública. Para esto el corpus de análisis atenderá a lo reportado en el primer informe de gobierno del Presidente municipal de Puebla, el 15 de febrero del año 2015

4. RESULTADOS

En la actual gestión municipal se observa en el discurso oficial presentado en el Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018 que: “El gobierno debe ser un ente innovador que incorpore esquemas de la Nueva Gestión Pública como el enfoque de las políticas



públicas, el gobierno abierto, **la gobernanza** y la gestión por resultados” (H. Ayuntamiento de Puebla, 2014, pág. 257) asimismo en dicho informe se mencionan varios ejes de acción para llevar a cabo las tareas de gobierno, es en el Eje 5: Buen Gobierno, innovador, de resultados, en su Programa 34: Fortalecimiento de la gobernabilidad y la gobernanza, cuyo objetivo es “fortalecer la gobernabilidad y la gobernanza con la corresponsabilidad y participación ciudadana a través de poner en práctica el gobierno de proximidad en las juntas auxiliares, unidades habitacionales, colonias, promover el trabajo colaborativo con actores políticos y sociales del municipio” (H. Ayuntamiento de Puebla, 2014, pág. 284).

Como se observa, la **gobernanza** es un concepto que el presente gobierno municipal retoma para llevar a cabo las acciones que le competen, al presentar resultados de los indicadores de la gestión publicados por el ayuntamiento de Puebla en su página de internet, se identifica lo siguiente:

Tabla 1. Indicadores de gestión en materia de gobierno abierto

| Nombre del componente | Nombre del indicador | Definición del indicador | Total al 30/09/2014 | Porcentaje |
|--|--|---|---------------------|------------|
| Peticiones ciudadanas procesadas | Porcentaje de peticiones ciudadanas recibidas | Del total de peticiones ciudadanas, este indicador mostrará el porcentaje de las que fueron procesadas | 1823 | 100 |
| Acciones estratégicas para el modelo de gobierno cercano y abierto | Porcentaje de acciones estratégicas realizadas (vinculación, coordinación y seguimiento) | De las estrategias del modelo de gobierno cercano, este indicador muestra el porcentaje de acciones que fueron realizadas | 16 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de <http://pueblacapital.gob.mx/informacion-complementaria>.

En la tabla 1 se presentan datos de gestión de gobierno abierto porque es uno de los elementos que integran el concepto de Gobernanza, como se puede observar el porcentaje de avance que presenta el ayuntamiento es de 100% en ambos indicadores; sin embargo en el componente de Peticiones ciudadanas procesadas, el indicador se refiere a peticiones ciudadanas recibidas y no se presenta una contrastación de datos que correlacione las peticiones recibidas con las atendidas.

Por otro lado, en el componente de acciones estratégicas los resultados presentan un avance del 100%, y el número total asciende a 16, si se piensa en la estructura general de un gobierno municipal como el de Puebla, 16 acciones realizadas puede resultar un número insuficiente, de igual manera no se presentan datos para contrastar y saber si las acciones llevadas a cabo formaban parte de un número más amplio de acciones que se hayan fijado como meta.

Tabla 2. Indicadores en materia de obras y servicios públicos

| Nombre del componente | Nombre del indicador | Definición del indicador | Total al 30/09/2014 | Porcentaje |
|--|---|--|---------------------|------------|
| Obras en materia de infraestructura pública en juntas auxiliares y unidades habitacionales construidas | Porcentaje de Obras de infraestructura pública en juntas auxiliares y unidades habitacionales construidas | Del número de obras de infraestructura pública en juntas auxiliares y unidades habitacionales, este indicador mide el porcentaje de éstas que fueron construidas | 10 | 0% |

| | | | | |
|---|---|--|---|----|
| Vialidades del municipio con mantenimiento realizado | Porcentaje de la población del municipio beneficiada con obras de mantenimiento vial respecto del total de la población | Del total de la población del municipio, este indicador mide el porcentaje de la población beneficiada con obras de mantenimiento vial | 0 | 0% |
| Obras y proyectos de infraestructura hidrosanitaria que benefician a zonas con alto y muy alto grado de marginación, ejecutadas | Porcentaje de obras y proyectos ejecutadas en zonas de alta y muy alta marginación | Este indicador mide el porcentaje de obras que se ejecutaron en zonas de alta y muy alta marginación | 0 | 0% |
| Obras de infraestructura eléctrica en zonas de alta y muy alta marginación | Porcentaje de obras de infraestructura eléctrica en zonas de alta y muy alta marginación | Este indicador mide el porcentaje de obras que se ejecutaron en zonas de alta y muy alta marginación | 0 | 0% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de <http://pueblacapital.gob.mx>

Para la elaboración de la tabla 2 se tomaron las obras de infraestructura llevadas a cabo tanto en juntas auxiliares, unidades habitacionales y zonas de alta y muy alta marginación ya que estas zonas generalmente se encuentran en las juntas auxiliares.

Con base en el artículo 115 constitucional se le confiere a los municipios la prestación de servicios públicos, de esta forma el municipio debe encargarse de las obras de infraestructura evaluadas en la tabla 2; además en el Plan Municipal de Desarrollo mencionado anteriormente, se anuncia un trabajo de proximidad con las juntas auxiliares y unidades habitacionales.

Al examinar los datos presentados en la tabla 2, lo que resalta es que los cuatro componentes evaluados presentan un avance del 0%, y de cero acciones llevadas a cabo, con lo cual surge la interrogante sobre cómo se lleva a cabo el gobierno de proximidad y correlacionándolo con la tabla 1 también prevalece la duda respecto de la naturaleza que tienen las peticiones ciudadanas recibidas, es decir sobre qué temas o

asuntos se hicieron las peticiones, al menos es notorio que no se trata de demandas de prestación de servicios públicos.

Tabla 3. Transparencia

| Nombre del componente | Nombre del indicador | Definición del indicador | Total al 30/09/2014 | Porcentaje |
|---|--|--|---------------------|------------|
| Sistema de transparencia y acceso a la información pública mejorado | Porcentaje de actualización de los indicadores de información obligatoria por Ley y complementaria en la sección de transparencia del portal de Ayuntamiento | Este indicador mostrará el porcentaje de indicadores que fueron actualizados | 1928 | 100% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de <http://pueblacapital.gob.mx/informacion-complementaria>

En la tabla 3 se toma como criterio la Transparencia por ser otro de los elementos fundamentales de la Gobernanza. El componente se evalúa a través del indicador de la actualización de los datos en el portal de internet.

De manera análoga a los datos presentados en la tabla 1, se muestra un avance del 100%, es decir un total de 1928 indicadores actualizados, sin embargo, falta presentar el dato de cuantos indicadores se tenían programado para su actualización y con base en que criterios lo hicieron.

Otro instrumento relevante en la evaluación del ejercicio de gobierno es la revisión de las actas de cabildo, ya que en ellas se plasma el trabajo realizado por el ayuntamiento en su composición formal. En la página del gobierno municipal se puede acceder a ellas de manera sencilla, lo anterior implica un buen indicador del gobierno abierto como parte de la Gobernanza, a continuación se presentan los principales puntos y acuerdos tomados en las sesiones ordinarias de cabildo:



Tabla 4. Sesiones de cabildo y contenido de las actas

| Fecha del acta de cabildo | Contenido principal |
|---------------------------|---|
| 15 de febrero de 2014 | Sesión solemne con motivo de la toma de protesta del presidente municipal entrante Antonio Gali Fayad |
| 28 de febrero de 2014 | Integración e instalación del Consejo Municipal de Protección Civil y de la Comisión Permanente de Asuntos Indígenas |
| 14 de marzo de 2014 | Lectura del Informe de la Noticia Estadística y Administrativa de la Administración Pública Municipal y Propuesta de Integración del Instituto Municipal de la Juventud |
| 11 de abril de 2014 | Lineamientos para el funcionamiento del Consejo de Planeación Municipal 2014-2018 |
| 07 de mayo de 2014 | Sesión solemne para entregar la "Presea, Puebla de Zaragoza" al Dr. Miguel León Portilla |
| 19 de mayo de 2014 | Lectura de informe trimestral de actividades |
| 20 de junio de 2014 | Modificación de estructura administrativa de la Secretaría de Sustentabilidad y Medio Ambiente; Reglamento interior de la Secretaría de desarrollo Social, Reglamento de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal; Reglamento de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos; Reglamento de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad; Modificación de nombre de Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana a únicamente Secretaría de Desarrollo Social |
| 11 de julio de 2014 | Aprobación de dictámenes de situación financiera y de avances de gestión financiera |

| | |
|--------------------------|--|
| 15 de agosto de 2014 | Toma de protesta de Comisionados del Comité Ciudadano para la Transparencia del Municipio de Puebla |
| 21 de septiembre de 2014 | Reformas de diversas disposiciones del Código Reglamentario Municipal |
| 10 de octubre de 2014 | Diversos puntos referentes a aprobación de reglamentos, temas administrativos que se había revisado en sesiones previas. |

Fuente: Elaboración propia con base en <http://pueblacapital.gob.mx/iv-actas-de-cabildo>

Al hacer una revisión de febrero a octubre de 2014, es posible identificar que las reuniones versan sobre cuestiones legales del quehacer del ayuntamiento. Solo en el acta presentada en Junio de 2014 se habla de participación ciudadana de manera más extensa, ya que en las demás se menciona el término porque está dentro de los artículos que se leen del Código Reglamentario Municipal y su inclusión en las actas es por formalidad.

En el acta de Junio de 2014 se habla más del término porque en ella se trató la modificación del nombre y funciones de la Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana, para convertirse únicamente en Secretaría de Desarrollo Social.

En la revisión hecha a las actas de cabildo, no se encuentra de manera formal y específica alguna que hable sobre como instrumentar la participación ciudadana que se menciona en el Plan Municipal de Desarrollo y en el Código Reglamentario Municipal.

Resumiendo, encontramos ambigüedad en la aplicación del concepto de gobernanza, su inclusión en el discurso oficial y falta de evaluaciones en los ejes del plan municipal de desarrollo que se encargan de fortalecer la gobernabilidad y la gobernanza; se observa una falta de coherencia entre lo plasmado en el discurso oficial y las acciones llevadas a cabo.

Análisis de Marcos





Bajo el concepto de Gobernanza que previamente se ha analizado, la participación ciudadana, las organizaciones civiles, así como las empresariales, deben contar con una inclusión coadyuvante con el Gobierno Municipal y con el Presidente Municipal en la responsabilidad de los asuntos públicos y una participación en las soluciones y logros que ha obtenido el gobierno municipal.

Es por eso que resulta necesario identificar la preponderancia de los actores en el texto del primer Informe de Gobierno, del presidente Municipal, Antonio Gali, ya que constituye una forma de comunicación política que será recogida por los medios de comunicación para ser transmitida a los ciudadanos.

El presente análisis frame permite identificar cuál es el marco de responsabilidad dominante en el discurso del Presidente Municipal de Puebla, Antonio Galli Fayad, y cuáles son los actores preponderantes en el discurso del primer informe de su gobierno.

El corpus de análisis corresponde al eje 5, en el apartado de gobernanza, del Primer Informe de Gobierno del presidente municipal de Puebla, recuperado de la página oficial del gobierno municipal:

<http://www.pueblacapital.gob.mx/search?searchword=informe%20de%20gobierno&searchphrase=all>

Se concretaron como categorías principales de contenido, de acuerdo con los objetivos del estudio, el frame dominante y el de responsabilidad.

En el texto, el Gobierno Municipal es el único actor al que se le atribuyen rasgos o cualidades para el desempeño. Es un actor preponderante al cual se asocia con la capacidad de resolver los problemas del municipio; los ciudadanos al igual que los comerciantes sólo tienen una mención en la asociación de capacidad para resolver problemas y se atribuye la responsabilidad de resolver de manera coadyuvante los problemas del municipio al -Gobierno Municipal-Participación Ciudadana- en una mención y dos menciones para el caso de -Gobierno Municipal-Comercio-. Esto





contrasta con las 18 menciones que tiene el Gobierno Municipal de la responsabilidad de la solución de los problemas.

5. CONCLUSIONES

Al hablar de Gobernanza se debe tener presente que el concepto tiene su origen en una región geográfica con condiciones sociopolíticas distintas a las de México, por lo tanto al adaptar el concepto y considerar los elementos implícitos en su integración, es importante observar las limitaciones que se pueden presentar al interior de los gobiernos locales, como consecuencia de una falta de correspondencia entre las estructuras operativas de los ayuntamientos y las condiciones necesarias para el ejercicio de la gobernanza.

En el municipio de Puebla, encontramos falta de información precisa sobre los indicadores de gestión, si bien se presentan algunos resultados, no existe la posibilidad de evaluar el quehacer de gobierno con los datos publicados ya que toda evaluación consiste en un ejercicio de contrastación entre lo planeado y lo realizado, por lo tanto al no contar con una planeación específica, los indicadores publicados no hacen tienen sentido alguno al no contar con una referencia que permita denotar si se han cumplido o no los objetivos. Aunado a lo anterior, el rubro de peticiones ciudadanas habla únicamente de peticiones ciudadanas recibidas y aceptadas pero no especifica el número de peticiones atendidas.

El número de peticiones ciudadanas recibidas que asciende a 1,823 representa cerca del 0.12% del total de habitantes del municipio que asciende a 1 millón 500 mil habitantes aproximadamente, hecho que ilustra la escasa participación ciudadana en los asuntos públicos.

Respecto de las actas de cabildo que deben reflejar los acuerdos tomados en las sesiones ordinarias y que además instrumentarán el quehacer del gobierno, se observa que el tema de participación ciudadana, que es un elemento fundamental de la





Gobernanza es únicamente mencionado en dichos acuerdos, sin embargo no se observa algún acuerdo tomado por los regidores para incentivar o promover canales efectivos de participación ciudadana.

Si bien la gobernanza como concepto es utilizado dentro del texto del Primer Informe de Gobierno del municipio de Puebla, las acciones emprendidas y los resultados reportados por el Gobierno Municipal descritas en este apartado, no cuentan con la participación activa de los involucrados en el proceso de diseño, aplicación y evaluación de las acciones o programas, por lo que se concluye que el concepto de gobernanza tiene únicamente una asociación discursiva más no práctica.

En síntesis, con los datos presentados se observa que a pesar de incluir el concepto de Gobernanza en el Plan Municipal de Desarrollo, al momento de presentar resultados por parte del ayuntamiento en su acción gubernamental, no es posible ubicar la forma específica en que ésta se ha promovido, al no contar con información relativa a los elementos que integran el concepto y que están referidos principalmente a la inclusión de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Tanto la estructura institucional del ayuntamiento, como la participación efectiva de la sociedad civil en los asuntos públicos, parecen no alcanzar aun la madurez suficiente para que el concepto de Gobernanza sea aplicado en la acción de gobierno en el municipio de Puebla.





BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2009). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Amadeo, B. (2008) *Valores democráticos y medios de comunicación masiva* en Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires. Disponible en:
<http://www.ciencias.org.org/user/files/2008AnalesANCBA-21.pdf>. Recuperado el 23 de Marzo de 2014
- Canel, M. (2006) *Comunicación Política. Una guía para su estudio y práctica*. [En línea]. Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/108647768/Comunicacion-Politica-Maria-Jose-Canel> [Consulta: 20 de enero de 2014]
- Cerrillo, A. (2005). *La Gobernanza Hoy 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- Chihu A. (2010) *El Framing del spot político*, México: UAM
- Colomé, G. (1994). *Política y Medios de Comunicación: Una aproximación teórica*. Barcelona: Working Papers.
- Del Rey Morató, J. (1996). *Democracia y Posmodernidad. Teoría General de la información y comunicación política*. Madrid: Editorial Complutense.
- Exeni, J. (2005). *Mediamorfosis. Comunicación Política e In/Gobernabilidad en Democracia*. La Paz: Ediciones Fado.
- Fernández, B. (2013). *Políticas urbanas innovadoras, gobernanza y planificación flexible*. Estudios de Progreso, 1-64.
- Fernández, C. (2003). *Procedimientos comunes en la comunicación política y la comunicación empresarial*. Ámbitos.
- Gitlin, T. (1980) *The whole world is watching*. Berkeley: University of California Press.
- H. Ayuntamiento de Puebla. (2014). *Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018*. Puebla: Gobierno Municipal de Puebla.
- H. Ayuntamiento de Puebla. (2014). *Actas de Cabildo*. Disponible en <http://pueblacapital.gob.mx/iv-actas-de-cabildo>



- H. Ayuntamiento de Puebla. (2014). Indicadores de Gestión. Disponible en <http://pueblacapital.gob.mx>
- H. Ayuntamiento de Puebla. (2015). Primer informe de Gobierno: Gobierno Municipal de Puebla. Disponible en:
<http://www.pueblacapital.gob.mx/search?searchword=informe%20de%20gobierno&searchphrase=all>
- Marsh, D. (2008). Understanding British Government: Analyzing Competing Models. *Journals of Politics and International Relations*, 263.
- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En A. CERRILLO, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pág. 83). Madrid: INAP.
- Rhodes, R. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 652-667.
- Sadaba, T. et. al (2012) *Propuesta de sistematización de la Teoría del Framing para el estudio y praxis de la comunicación política* en *Observatorio Journal* Vol. 6 No. 2 pp. 109-129
- Tuchman, G. (1983) *La producción de la noticia*. Barcelona: Ediciones G.Gili
- Weber, M. (1979). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wolton, D. (1998). Las contradicciones de la comunicación política. En G. PILLES, *Comunicación y Política*. Barcelona: Gedisa.