



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



Facultad de Economía “Vasco de Quiroga”

Maestría en Gestión Pública de la Sustentabilidad

“Creación del Área de Coordinación de Gabinete: Un enfoque sistémico de política pública para la eficacia y eficiencia de la administración pública de Uruapan, Michoacán”

Tesis

**Que para obtener el Grado de Maestro en Gestión Pública
de la Sustentabilidad**

presenta:

Lic. Miguel Ángel Cervantes Molina

Asesor

M.C. Rodolfo Aguilera Villanueva

Uruapan, Michoacán, octubre 2023

Agradecimientos

A mis mamá, papá y hermanos, por estar siempre conmigo y sacrificar cosas por mí.

A mi esposa Rossana, a Diego y a Miguel por que revolucionaron mi vida y ser mi inspiración todos los días.

A Sofía a su señora madre y a su bonita familia, a Isis, mejores amigas y amigos por estar siempre y a pesar de todo.

A toda mi familia, en especial a todos los que se sacrificaron dejando la tierra natal y emigraron buscando algo mejor para todos, a ellos también me debo.

A mis amigos y compañeros de Maestría y con quienes nos formamos y trabajamos juntos en la administración municipal de Uruapan durante los trienios 2015-2018 y 2018-2021.

A mi amigo el Presidente Municipal de Uruapan Víctor Manuel Manríquez González quien ha creído en mí y me dio la confianza durante 6 años de administración municipal en responsabilidades de primer nivel, cargos que con orgullo asumí comprometido para el bien de las personas que vivimos en la ciudad de Uruapan Michoacán.

A mis profesores, que con paciencia hicieron posible que cursara esta Maestría Profesionalizante, con quienes ratifiqué mi compromiso que frente a la sociedad asumo sobre las bases de la ciencia y los conocimientos adquiridos.

A mi director de tesis el Doctor Rodolfo Aguilera Villanueva por darse la oportunidad y el tiempo de asesorarme, compartiendo conmigo un poco de sus conocimientos.

A la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo por ser la generadora de profesionistas de elevada conciencia social, responsables y comprometidos con su estado y país.

Mis deseos: que mi país alcance la transformación que merece y poder participar de forma activa en su construcción.

Mi reconocimiento: a las autoridades municipales y estatales electas en cada proceso democrático para que alcancemos las metas de bienestar y paz que Uruapan y Michoacán necesitamos.

A los que lucharon por la creación del municipio de San Quintín, sexto municipio en el estado de Baja California, a su gente noble, buena y trabajadora, a mi familia adoptiva en Camalu y en especial a mi amigo el Doctor Fausto Ruiz Casteló incansable promotor del bien y a su familia.

Índice

Introducción	8
Capítulo 1 Administración y política pública: concepto y sentido	11
1.1. Concepto e implicación de política pública.	14
1.2. Sobre las implicaciones de la administración pública.	20
1.3. La administración pública: concepto y atribución.	24
1.4. Evolución de la administración pública.	27
Capítulo 2 Problemática y factores condicionantes de un buen desempeño público en el gobierno municipal	36
2.1. El municipio y su problemática operativa e institucional.	39
2.1.1. Insuficientes recursos financieros.	44
2.1.2. Incapacidad administrativa municipal para realizar la gestión pública.	48
2.1.3. Carencia en la profesionalización de recursos humanos.	52
2.1.4. Perfil del Coordinador de Gabinete.	53
2.1.5. Estructura orgánica del Área de Coordinación de Gabinete.	54
Capítulo 3 El enfoque sistémico y simulación de políticas públicas	55
3.1. El enfoque sistémico y de simulación de política pública.	56
Capítulo 4 Área de Coordinación de Gabinete como factor de gobernabilidad	66
4.1. La Coordinación de Gabinete como factor de gobernabilidad.	67
4.2. Fundamento legal.	73

4.3. La función central del Área de Coordinación de Gabinete.....	76
4.4. Objetivo y funciones específicas.....	79
4.4.1. Objetivo.....	79
4.4.2. <i>Funciones específicas</i>	79
4.4.3. Ejemplo de del trabajo real del Coordinador de Gabinete	80
Conclusiones.....	86
Bibliografía	89

Índice de tablas y figuras

Figura 1	19
Elementos componentes de la política pública.....	19
Cuadro 1	32
Evolución de la Administración Publica	32
Cuadro 2.....	42
Dimensión gubernamental y administrativa del municipio	42
Figura 2	43
Principales problemas en el ámbito administrativo municipal.....	43
Figura 3	46
El mecanismo de la insolvencia financiera municipal	46
Cuadro 3.....	49
Análisis de la modernización de la administración pública	49
Figura 4	53
Estructura de la Coordinación de Gabinete	53
Figura 5	58
Gestión pública y resultados esperados de la misma.....	58
Figura 6	59
Representación genérica de un sistema	59
Figura 7.	65

Tareas del área de Coordinación de Gabinete	65
Figura 8	69
Las etapas de la gestión pública en el gobierno	69
Figura 9	70
La gobernabilidad como objetivo último del Área de Coordinación de Gabinete....	70
Figura 10	75
Ubicación del Área de Coordinación de Gabinete	75
Figura 11	77
Enfoque Sistémico y Simulación de Política Pública y Área de Coordinación de Gabinete.....	77
Cuadro 4	81
Funciones del Área de Coordinación de Gabinete.....	81
Cuadro 5.....	85
Proyectos estratégicos a desarrollar	85

Introducción

Durante el periodo que abarca los años de 1929 a 1997, el rasgo central del ejercicio de gobierno y su administración pública fue el centralismo en la toma de decisiones a partir de un sistema político hegemónico y autoritario que controlaba y ganaba elecciones. En este sentido, determinaba las autoridades correspondientes, federales, estatales o municipales, o incluso, los cargos de representación popular como los de Diputados y Senadores. Más importante, determinaba la forma de realizar la gestión pública, la cual se desarrolló de manera vertical y sin la más mínima consideración de los distintos actores económicos, políticos y sociales. Eran los tiempos del gobierno todopoderoso que contaba con recursos económicos ilimitados y que todo lo solucionaba con políticas públicas emanadas del gobierno federal, sin importar que no correspondieran a la problemática real.

Este legado autoritario, llevó a que los gobiernos federal, estatal y municipal, ante los malos resultados que se empezaron a tener a partir de la crisis económica de 1982 y la culminación del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, así como la caída del crecimiento económico y sus efectos negativos sobre el empleo y pérdida del poder adquisitivo del salario, entraran de manera progresiva en un descrédito ante la sociedad. La valoración se centró en el diseño e implementación de políticas públicas que la mayoría de las veces resultaban ineficaces y costosas. Se puso de manifiesto la incapacidad en la toma de decisiones para resolver problemas; la inoperatividad del sistema político para atender las necesidades de los ciudadanos y; por supuesto, el descrédito de la política y los políticos como factores que propiciaron corrupción rampante.

Este escenario complejo, solo confirmaba el desencanto ciudadano con los gobiernos en turno, que con sus malas decisiones de política pública condujeron a la falta de credibilidad hacia el gobierno y su gestión pública deficiente. Entonces, el país inició un largo proceso de transición a la democracia -por lo menos de los años 1977 con la reforma electoral de ese año y hasta 1997 cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, para finalizar con la alternancia de gobierno

en la presidencia de la República en el año 2000. Este cambio, obligó a los gobiernos a considerar formas distintas de diseño e implementación de política pública que tuvieran como resultado gestiones públicas eficientes en la solución de problemas públicos. Desde el año de 1997, la constante del escenario político a raíz de la transición a la democracia ha sido la incertidumbre en quien será el ganador de los procesos electorales, lo que obliga a que las autoridades electas tengan que esforzarse por realizar una buena gestión pública a partir de identificar los problemas más sentidos en la población.

Como señala Alcántara (2004), las políticas públicas son vistas como elementos institucionalizados del sistema político, el cual, puede ser evaluado por el rendimiento de éstas y, consecuentemente, pueden llegar a generar situaciones donde la gobernabilidad se ponga en riesgo, en consideración de que son el objeto de valoración del ciudadano respecto del gobierno.

Es en este contexto cambiante a nivel nacional en la forma de ejercer la gestión pública, en el que se enmarca este trabajo de tesis que propone la creación de un Área de Coordinación de Gabinete para un mejor funcionamiento de la administración pública en el municipio de Uruapan, Michoacán, sobre todo, si consideramos que el actual gobierno es producto de la reelección y la confianza que los ciudadanos le otorgaron, lo que obliga y compromete a trabajar de forma eficaz y eficiente en el diseño de las políticas públicas. En tal sentido, proponemos que para lograrlo es necesario que el Área de Coordinación de Gabinete sea la encargada de trabajar con el gobierno municipal y todos los actores políticos, económicos y sociales del municipio a partir del uso del Enfoque Sistémico y de Simulación de Políticas Públicas.

Estamos convencidos -de acuerdo a nuestra experiencia profesional como servidor público- que la gestión pública municipal solo puede ser ejercida de manera eficiente si se analiza como un todo el funcionamiento del sistema político municipal, que incluye, desde nuestro punto de vista: el comportamiento de los sectores económicos, políticos y sociales, entendidos estos como un sistema que se relaciona entre sí dado un objetivo determinado, que en nuestro caso, es alcanzar

una gestión pública eficaz y eficiente, que permita lograr una adecuada gobernabilidad a partir de un trabajo de gobernanza que legitime política y socialmente al gobierno, resultado de una gestión pública correcta. Es decir, entender la administración pública municipal como un sistema que permita analizar de forma conjunta el comportamiento de elementos que están relacionados - gobierno, administración pública y actores económicos, políticos y sociales- y que en última instancia es la razón de ser de todo gobierno.

Para alcanzar este objetivo el trabajo se divide en cuatro capítulos. En el primero, se expone el marco conceptual necesario para entender qué es política pública y administración pública, y cómo ambos conceptos se constituyen en un todo para atender y resolver problemas públicos. En el segundo, se presentan los principales problemas que enfrentan los municipios del país en su gestión pública. En el tercero, se analiza el funcionamiento del Enfoque Sistémico y de Simulación de Políticas Públicas en tanto herramienta de trabajo que utilizará el Área de Coordinación de Gabinete. En el cuarto, se exponen las funciones que debe desempeñar el Área de Coordinación de Gabinete.

No omito señalar, que la propuesta es producto del carácter profesionalizante que tiene la maestría y de mi experiencia como servidor público, significándose como un trabajo teórico-práctico que puede ser aplicado en cualquier gobierno municipal.

Capítulo 1
Administración y política pública: concepto y sentido

Este capítulo tiene por objetivo presentar la conceptualización sobre política pública y administración pública. Ambos conceptos son complementarios, una vez que el gobierno diseña la política pública, corresponde a la estructura de la administración pública implementarla, es decir, le corresponde realizar la gestión pública para implementar las acciones que se han determinado como necesarias para resolver el problema público identificado.

El trabajo de tesis que se presenta, denominado “Creación del Área de Coordinación de Gabinete: Un enfoque sistémico de política pública para la eficacia y la eficiencia de la administración pública de Uruapan, Michoacán”, constituye el resultado de la experiencia profesional que he adquirido durante más de 15 años como servidor público, y tiene como finalidad convertirse en una herramienta de trabajo que coadyuve a la buena gestión pública del gobierno y su administración pública a través del reconocimiento, de que ello, solo es posible cuando éste parte de reconocer a todos los actores políticos, económicos y sociales involucrados en los problemas público que se buscan resolver. El trabajo se sustenta en el Enfoque Sistémico y Simulación Para el Análisis de Políticas Públicas, que ha sido utilizado en el campo de la Ciencia Política, y, por ende, en la administración pública con el objetivo de diseñar e implementar políticas públicas eficaces para resolver problemas públicos, tal y como señala Aguilar (2007: página 36):

“...el ámbito público es el campo de interacciones e interpelaciones en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas: definen las normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan y eligen a los líderes del Estado”.

Se utilizan los conceptos de política pública y administración pública como dos instancias complementarias, en donde el buen desempeño de la gestión pública está en función con la capacidad política y técnica que tenga el gobierno para diseñar e implementar políticas públicas. Es decir, entender la acción de gobierno con dos componentes: un componente normativo y un componente científico-técnico, lo que indica que por un lado son acciones de política porque se orientan a realizar objetivos de interés y beneficio social general, y por otro lado, son acciones

que se sustentan en un razonamiento técnico-causal con la finalidad de alcanzar los objetivos deseados y conseguir de esta manera que las intenciones de los gobernantes se traduzcan en hechos sociales en beneficio para la población, (Aguilar, 2011). En este sentido, la propuesta de creación del Área de Coordinación de Gabinete es fundamental en la medida que su función será la de establecer un vínculo permanente entre el gobierno, su administración pública y los distintos actores económicos, políticos y sociales del municipio, para atender de manera eficiente los problemas públicos.

Para (Cabrero, 2014), en un escenario cambiante como el que vivimos, los gobiernos locales amplían su visión y espacio de intervención y por lo tanto expanden y profundizan su agenda de políticas públicas. Los gobiernos locales se ven obligados a construir redes de actores en torno a la acción pública, a innovar en materia de gestión, a generar consensos y vigorizar el capital social, siendo esto, lo que ha venido sucediendo en México, que de manera paulatina ha abandonado sus tendencias centralistas mediante las reformas constitucionales de 1999 y la ampliación de recursos fiscales por parte de la federación desde 1995.

Esta necesidad de cambiar la concepción del gobierno y su administración pública para entender que sus acciones deben ser con la amplia participación ciudadana y de otros actores económicos, viene determinado por las distintas reformas que se han impulsado a nivel mundial y nacional debido a dos factores: Primero, la crisis fiscal de los años ochenta del siglo XX que obligó a aplicar programas de ajuste para sostener las finanzas públicas, buscar nuevos mecanismos de costo-eficiencia de las políticas y disminuir el gasto excesivo de programas y servicios públicos; lo cual, dio lugar a la aparición de la Nueva Gestión Pública (NGP). Segundo, la crisis política de los gobiernos benefactores que condujo a la democratización de los regímenes políticos que cambiaron el modo discrecional de gobernar y administrar de los gobiernos, y que le han exigido acciones de legalidad, integridad, transparencia, rendición de cuentas en su gestión pública y mayor participación ciudadana; todo lo cual, se tradujo en la idea de la Gobernanza (Aguilar, 2013).

Estamos convencidos de que en este ámbito de cambios en la administración pública, los gobiernos municipales deben ser receptivos a las exigencias actuales que se les hacen, pero también, consideramos que es necesario establecer nuevos esquemas de trabajo que permitan mejorar la gestión pública, pero considerando sustentos teóricos y prácticos que partan del reconocimiento de todos los actores políticos, pasando de esquemas de verticalidad a esquemas de horizontalidad en la aplicación de las políticas públicas.

1.1. Concepto e implicación de política pública.

Para entender y clarificar el concepto y sentido de lo que significa una política pública, partimos de la definición que sobre ella realiza Luis Aguilar Villanueva, para posteriormente incorporar las conceptualizaciones de otros especialistas en la materia. Así, partamos de señalar que uno de los rasgos comunes de las administraciones públicas municipales en Michoacán durante los veinte últimos años, ha sido su deseo por mejorar la gestión pública para que se traduzca en atención adecuada y oportuna de las demandas ciudadanas. Sin embargo, como indica (Aguilar, 2007), se requiere de gobiernos que gobiernen por políticas públicas, que significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos o contribuyentes fiscales y de actores políticos autónomos, y precisa, que política pública no es cualquier política gubernamental, sino aquella que supone su diseño e implementación por gobernantes elegidos democráticamente y la elaboración de políticas que sean compatibles con el marco constitucional y queden sustanciadas con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos.

El mismo (Aguilar, 2011) define la política pública como todas aquellas acciones de gobierno que tienen como propósito realizar objetivos de interés público que son alcanzados con eficacia y eficiencia y que tienen implícito una dimensión política y técnica. Es decir, son acciones políticas porque se orientan a realizar objetivos de interés y beneficio social. Al mismo tiempo, son acciones que se sustentan en razonamientos técnico-causales con la finalidad de alcanzar los objetivos que se persiguen por parte del gobierno mediante su gestión pública. En todo caso, y a

reserva de lo inadecuado o inexacto que pueda parecer nuestra apreciación, para Luis Aguilar la política pública son todas las acciones directivas del gobierno que tienen como propósito alcanzar objetivos de interés público¹. En todo caso, queda claro que en esta definición la política pública tiene que ver con acciones de gobierno dirigidas a resolver problemas públicos. En el caso de nuestra investigación, estamos convencidos que efectivamente la creación de un Área de Coordinación de Gabinete significa una actividad de gobierno con amplio sentido de política pública pues contribuirá a mejorar la toma de decisiones con la participación de diversos actores políticos, tal y como se plantea en el Enfoque Sistémico que utilizamos como instrumento teórico de intervención del gobierno.

En el mismo sentido de definición (Merino, 2013) realiza un análisis sobre el concepto e implicaciones de la política pública. Para este autor, las políticas públicas no son otra cosa más que la selección y definición de problemas a partir de los cuales un Estado utiliza los medios que tiene a su alcance para tomar decisiones respecto de su intervención -en dónde intervendrá y en dónde no- en el cual también tiene importancia el aspecto político como mecanismo de selección de problemáticas, pero sin dejar de tener el monopolio legítimo de la coerción, ni el del eje de la organización política de la sociedad para organizar su convivencia. Y señala de manera enfática, página 37:

“De modo que tras las políticas públicas hay decisiones de poder, tomadas por el Estado o bajo el cobijo de las normas y de las estructuras de autoridad generadas por esa organización política. Decisiones que reclaman del Estado la selección de problemas públicos y de distintas alternativas de tención para modificar el *statu quo* que le motivo a actuar”.

También destaca que una política pública no es otra cosa sino el producto de un acto de autoridad que se encuentra sustentado en el poder público y la legitimidad

¹ Existen diversos trabajos de Luis Aguilar Villanueva donde desarrolla de manera brillante la conceptualización de política pública que serán utilizados a lo largo de esta investigación: Gobierno y administración pública (2013), Política pública (2011) y su colección de Antología de política pública desarrollado en cuatro volúmenes; el 1 referido a *El estudio de las políticas públicas*, el 2 sobre *La hechura de las políticas públicas*, el 3 sobre *La implementación de las políticas públicas*.3 sobre *Problemas públicos y agenda de gobierno* y, el 4 sobre *La implementación de las políticas públicas*.

gubernamental² que se presentan bajo la forma de prácticas y normas que provienen de uno o de varios actores públicos. Y destaca que la política pública no es otra cosa que un programa de acción gubernamental en un determinado sector de la sociedad o espacio geográfico. Podemos decir, que es en este sentido que la creación del Área de Coordinación de Gabinete contribuirá al buen desempeño del gobierno y su administración pública.

Ahora bien, si tomamos el trabajo realizado por Franco (2013:109)³, se señala lo siguiente:

“Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones”.

Bajo esta interpretación, el Enfoque Sistémico de Política Pública -en tanto considera los distintos actores económicos, políticos y sociales, además del contexto concreto en que se desenvuelve un gobierno- debe ser visto como una alternativa adecuada de referencia para el Área de Coordinación de Gabinete pues exactamente una de sus funciones será la de ser interlocutor entre el gobierno y dichos actores con la finalidad de mejorar la eficiencia de la administración municipal de Uruapan. Siendo más específico, Julio Franco considera que toda política pública son acciones gubernamentales diseñadas en la estrategia que sigue un gobierno en turno como acciones focalizadas para solucionar problemas públicos específicos. Y aclara que en toda política pública se distinguen al menos cuatro momentos, que son: la gestación, el diseño o formulación, la implementación y la evaluación del impacto. Y justamente, el uso del Enfoque Sistémico bajo esta conceptualización se

² No se debe de olvidar que con el proceso de transición democrática las elecciones son libres y competitivas, y de ellas, emergen gobiernos legitimados políticamente que tienen la autoridad para diseñar e implementar las políticas públicas. Una vez electo democráticamente, lo siguiente es alcanzar legitimidad de ejercicio, es decir, buenos resultados que solo serán posibles mediante un adecuado diseño de las políticas públicas.

³ En su libro de *Diseño de políticas públicas*, Julio Franco Corzo, incorpora las distintas interpretaciones que se han venido desarrollando al respecto. Parte de la interpretación de Harold Lasswell considerado el padre de las políticas públicas e incorpora también las definiciones de Charles Lindblom, y Yeheskel Dror, que permiten identificar que es una política pública.

propone también crear una verdadera herramienta de trabajo para la adecuada toma de decisiones en materia de solución de problemas públicos.

Sin pretender realizar un análisis exhaustivo sobre los diferentes conceptos de política pública desarrollados por distintos investigadores -objetivo que no pretendemos- lo cual difícilmente lograríamos en este trabajo, sí es importante destacar que el trabajo de Majone (2005) es uno de los más interesantes no solo para definir lo que es una política pública, más importante aún, para establecer todo un análisis en el cual de manera brillante, señala que un trabajo profesional de las políticas solo comienza una vez estipulados los valores relevantes que tiene un gobierno en su desempeño -por supuesto elegido de manera democrática- y que son considerados como objetivos a alcanzar. Pero sin duda, la diferencia más significativa -solo analítica en el proceso de definición de la política pública, pues en el concepto no existe diferencia respecto de las definiciones ya establecidas- estriba en su aporte de que toda política pública se sustenta en la argumentación que de ella realiza un gobierno, y señala lo siguiente, página 57:

“El analista de políticas es un productor de argumentos de las políticas, más semejante a un abogado -un especialista en argumentos legales- que a un ingeniero o a un científico. Sus capacidades básicas no son algorítmicas, sino argumentativas: para examinar con espíritu crítico los supuestos, para producir y evaluar pruebas, para conservar muchos hilos en la mano, para buscar un argumento en muchas fuentes dispares, para comunicarse efectivamente”.

Al argumentar esto, Majone (2005), se ubica justamente en el contexto de diseñar e implementar políticas públicas a partir de la consideración de los distintos actores públicos que interactúan en una sociedad y que reclaman solución a sus demandas, y en ello, estriba justamente la importancia de utilizar el Enfoque Sistémico de política pública ya que considera estos elementos señalados por este autor.

Así pues, dentro de las muchas definiciones que se han desarrollado por diversos especialistas en la materia sobre conceptualización de política pública –además de las ya explicadas aquí- existe consenso en señalar que se trata de una intervención deliberada del gobierno para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público; o, las acciones de gobierno, que

tienen como propósito realizar objetivos de interés público y pueden ser alcanzados con eficacia y eficiencia.

En estas concepciones, destaca que no se trata de cualquier intervención. Por el contrario, han de ser decisiones tomadas por los órganos ejecutivos y representativos del Estado, del gobierno y la administración pública, la cual hace referencia a la estructura organizacional que soporta el ejercicio de gobierno y su gestión pública⁴, es la que aborda la gestión y solución de los problemas públicos, es la que le da sentido a las decisiones orientadas a la provisión de servicios que demanda la sociedad de manera cotidiana, pero sobre todo, es la estructura que diseña y aplica un conjunto de políticas públicas que retoman la problemática social en un determinado momento histórico con la finalidad de atenderlas de manera más eficaz y eficiente y con la optimización de los recursos públicos escasos. En este ámbito, la evolución de las interpretaciones teóricas de la administración pública en cuanto a su objeto de estudio y formas organizativas para alcanzarlos, ha permitido lograr una mayor claridad en las funciones que debe de cumplir y una mejor especialización del aparato gubernamental, en donde las políticas públicas deben jugar un papel clave para ejercer de mejor manera los recursos públicos y donde los tomadores de decisiones emplean diferentes enfoques de política pública⁵.

Tal y como señala May (2018), una cuestión de fundamental relevancia para la administración pública es entender cómo el diseño de una política pública y las fuerzas que influyen sobre la manera en que se ejecutan dan forma a su implementación, o sea, han de ser las políticas públicas las que en todo momento determinen el plan de trabajo que debe seguir un gobierno. En otro sentido, la política pública ha de contener no solo las intenciones del gobierno sobre lo que

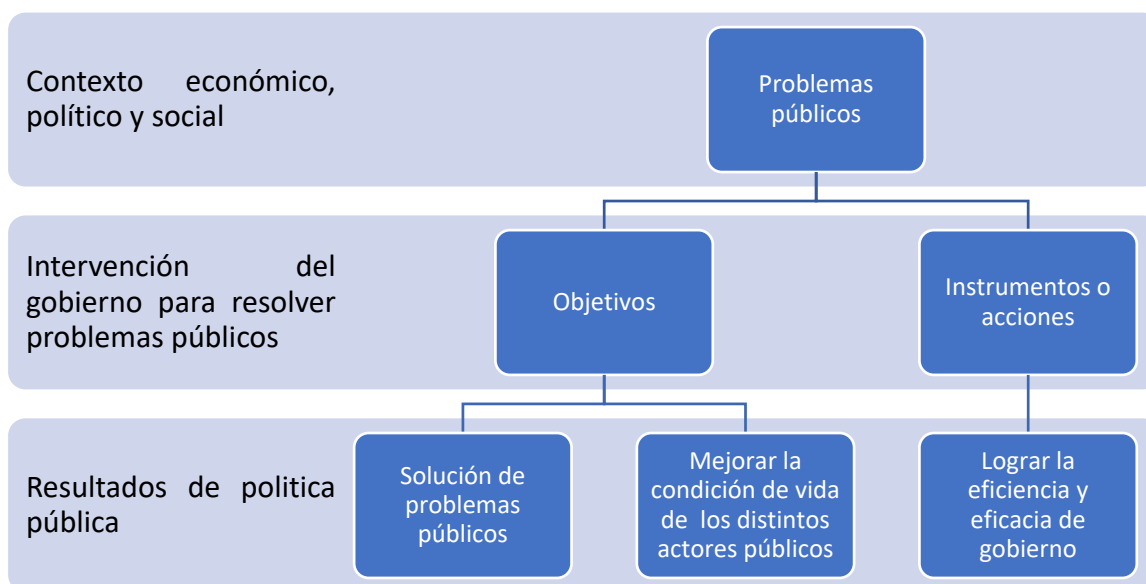
⁴ En la óptica del ciclo de las políticas públicas una vez que se ha seleccionado el problema público y su definición, procede el proceso de diseño de la política pública, visto como el uso de los recursos financieros, materiales y humanos para realizar acciones de gobierno. Y, es aquí -en esta etapa- donde queda expresada de manera conceptual la gestión pública. Lo que viene después es la implementación y la evaluación de la política pública.

⁵ Actualmente los que toman las decisiones de política pública pueden optar por utilizar los enfoques económico, organizacional, basado en evidencias y sistémico, por mencionar solo algunos, para realizar políticas públicas que atiendan de manera adecuada la solución de problemas públicos. Estos, representan herramientas importantes para optimizar el uso de recursos públicos ante necesidades sociales crecientes.

desea alcanzar, sino también el reconocimiento del contexto en el que se desenvuelven e implementan. En la figura 1 se exponen esquemáticamente los elementos de la política pública.

Figura 1

Elementos componentes de la política pública



Fuente: Elaborado con base a los conceptos señalados de política pública

En este ámbito de ideas, la creación del Área de Coordinación de Gabinete, deberá reconocer estas circunstancias para desarrollar su trabajo y utilizar el enfoque sistémico y de simulación de política pública como herramienta de gestión pública para atender los retos de la sociedad del municipio de Uruapan, Michoacán, buscando alcanzar condiciones de gobernabilidad y gobernanza⁶. No se debe olvidar que el actual gobierno municipal es resultado de un proceso de reelección

⁶ Es importante reconocer que uno de los objetivos centrales de que la administración pública utilice políticas públicas consiste en alcanzar condiciones de gobernabilidad y gobernanza para toda la sociedad. La primera entendida como la capacidad del gobierno de realizar acciones públicas que den estabilidad al sistema político; mientras que la segunda, entendida como la interacción de gobierno y actores sociales para trabajar de manera conjunta y lograr resultados satisfactorios para el gobierno y la sociedad.

en donde la población dio su confianza al mismo, lo cual, obliga al gobierno municipal y su gestión pública a ser más eficientes en su funcionamiento.

La importancia de la propuesta que aquí se desarrolla consiste justamente en aportar un método de trabajo de gobierno a través de su gestión pública que trascienda la simple temporalidad de 3 o 6 años. Nuestra visión es que los gobiernos locales requieren de procesos de gestión pública sistematizados y congruentes con las nuevas circunstancias de una economía y sociedad cambiantes.

Desde el enfoque clásico de la Administración pública desarrollado por Woodrow Wilson en 1887, hasta el enfoque de Gobernanza a finales del siglo XX, pasando por el estudio de las Políticas Públicas y la Nueva Administración Pública; esta disciplina se ha convertido en una herramienta central para que los gobiernos atiendan de mejor manera las demandas sociales -aunque con diferentes enfoques y herramientas- buscando el logro de los resultados previstos. A través del siglo XX los principios sobre los que se había fundado la administración pública tradicional fueron modificándose en el tiempo, en función de las circunstancias dominantes. Si hasta finales del siglo XIX la mayor parte del mundo occidental compartía la visión liberal clásica -según la cual el Estado solamente debía actuar como garantía del derecho y como árbitro de los conflictos- este enfoque fue superado y se empezó a dar al Estado un papel más activo en la promoción del crecimiento y la igualdad social, Merino, (2013). El mismo Mauricio Merino puntualiza que derivado de la transformación histórica que ha tenido la administración pública en el mundo occidental, ésta se convirtió en el ente responsable de formular y ejecutar los planes y programas de desarrollo para lograr los fines de la nueva concepción del Estado, y en ellas, prevalecerá la idea de que son las políticas públicas el instrumento operativo central de la gestión pública.

1.2. Sobre las implicaciones de la administración pública.

En cuanto se trata de una actividad de gobierno legalmente reconocido, la administración pública y las políticas públicas que ella implementa, tienen un reconocimiento válido ante los distintos actores políticos que integran una sociedad, y en tal sentido, como señala Torres, (2019) toda política pública tiene un grado determinante de decisión política ya que compromete recursos financieros y humanos del patrimonio de un país, estado o municipio, y en tal sentido, la decisión siempre viene delineada y validada por los integrantes del gobierno, a través de la posibilidad de reglamentar la ley y a partir de ello también diseñar acciones para su cumplimiento; mientras que la función de la administración pública del gobierno será prioritaria para llevar a cabo la implementación de las acciones de gobierno y su despliegue e implementación. En función de esto, los recursos económicos de que disponga un gobierno y los órganos político-administrativos se deberán de administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos de carácter público.

Así entonces, cuando se analiza a la administración pública como aparato operativo del Estado-Gobierno que utiliza la política pública para llevar a cabo la gestión pública en la solución de problemas públicos, y con ello atender y dar respuesta a las necesidades planteadas por la ciudadanía⁷, debemos mencionar que ello ha ocurrido con su evolución y de la función rectora que asume el Estado mexicano con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. A partir de esta, los ciudadanos se fueron involucrando de manera gradual en los problemas de gobierno derivados de cambios en órdenes tan diversos como la urbanización de los años cuarenta, la industrialización que se dio de 1940 a 1970 bajo el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, y la democratización del país que da comienzo con la Reforma Electoral de 1977. En todo este tiempo, la administración pública se convirtió en el actor fundamental del Estado y gobierno mexicano para atender las distintas demandas que surgían de la población; y en tal sentido, fue creciendo para atender -según su concepción- las diferentes demandas

⁷ No debemos de olvidar que los gobiernos siempre realizan políticas públicas con la idea de dar cumplimiento a su ideario político y programa de gobierno que se haya planteado durante su actividad proselitista, pero todas deberán estar enmarcadas en la ley.

que la Revolución mexicana de 1910 había convertido en leyes⁸. Para (Pardo, 2010) la evolución de la administración pública es parte y causa del desarrollo de la modernización de la sociedad mexicana y de su sistema político durante el siglo XX, ligada a la creciente necesidad de contar con una organización política y administrativa mejor estructurada y con capacidad de adaptación, lo que se tradujo en el fortalecimiento del Poder Ejecutivo y de la burocracia⁹ frente a otras instancias del Estado. Por ello, puntualiza María del Carmen Pardo que la constitución del Estado mexicano durante el siglo XX ocurrió de la mano de la ampliación y reestructuración de la administración pública, observándose como ejes torales la relación entre el desarrollo de la burocracia y las funciones de organización del proceso productivo por parte del Estado, función que adquiere de la misma Constitución Política de 1917; pero también, como consecuencia de la creciente importancia política de la burocracia para acaparar recursos institucionales, que le dieron fuerza en la negociación política y como intermediaria privilegiada entre el Estado y los ciudadanos. La administración pública fue consolidando su papel de brazo operativo del Estado-Gobierno para la atención de las demandas ciudadanas a través del uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz. Sobra decir, que esta evolución está marcada por la permanente transformación de la misma sociedad que con el tiempo se ha vuelto más exigente y analítica del desempeño de los gobiernos, y de la manera en que es capaz de atender sus demandas.

Debemos señalar que fue con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 -con vigencia actual- que se empiezan a constituir las bases para la organización que hoy día tiene la administración pública mexicana, buscando adecuarlas a las dimensiones y necesidades del país. La Constitución estableció

⁸ Aspe, P. (2006), en su libro *El camino mexicano de la transformación económica*, señala que durante el lapso que abarca los años de 1940 a 1980, correspondiente a la etapa del Estado benefactor, el gobierno mexicano creó cerca de 1235 empresas paraestatales que sirvieron como brazo operativo del gobierno para atender las funciones económica, políticas y sociales del estado posrevolucionario, siendo los tiempos en que formó una administración pública que obedecía a la lógica del Estado de bienestar que justamente entrará en crisis en el año de 1982. Siendo más preciso, destaca que fue durante el periodo de 1950 a 1980 cuando se dio la creación

⁹ No se debe olvidar que el concepto de Burocracia fue acuñado y asociado a la administración pública a partir de la teoría de Max Weber que señala que esta, se encuentra integrada por funcionarios “burócratas” que poco a poco se fueron especializando en las tareas operativas del mismo.

tres niveles de gobierno y por consecuencia de administración pública, según la delimitación de sus respectivos ámbitos de competencia: el federal, el estatal y el municipal, que en conjunto integran la Federación. Posteriormente, en pleno inicio de la crisis económica de 1982 que puso en duda la eficiencia y eficacia de la administración pública para atender problemas sociales¹⁰ y tachada de ser una de las causantes de la misma, se dan las reformas constitucionales al Artículo 115 con la idea de fortalecer sus funciones. El municipio pasó de ser una simple entidad administrativa a una verdadera institución de gobierno con nuevas funciones y responsabilidades, destacando la de solventar con eficacia y eficiencia los problemas públicos. Estas reformas le dieron al municipio la atribución de diseñar e implementar la política pública con la finalidad de atender de mejor manera las demandas ciudadanas, pero dotado de atribución constitucional. Para fines de la propuesta que aquí se presenta, será la administración pública municipal el objeto de estudio, buscando establecer el Área de Coordinación de Gabinete como instancia pública para mejorar las funciones sustantivas del municipio de Uruapan, Michoacán, para con los ciudadanos, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y privadas que permita hacer eficientes las funciones que le corresponden constitucionalmente, para lo cual, cuenta con una estructura administrativa integrada por un Presidente Municipal electo de manera popular, directa y en forma democrática; regidores y un síndico; una hacienda municipal que es la instancia de donde se obtienen los recursos financieros para atender las demandas ciudadanas a través de políticas públicas que se forma con las contribuciones que señalan las legislaturas estatales y los ayuntamientos para administrarse libremente. Para (López, 2015) el inicio de un nuevo gobierno siempre será el momento propicio para determinar las relaciones del gobierno y sus gobernados y por ello, cualquier programa público requiere de una buena

¹⁰ Para algunos economistas la crisis económica de deuda externa del año 1982 representó el punto de quiebre de una forma de operar del Estado -caracterizada por la abundancia de recursos públicos y la discrecionalidad en su aplicación a partir de la formación del Estado benefactor- para dar lugar a otra -de corte neoliberal-, en la cual, la administración pública se debe volver más eficaz, eficiente y económica, pero sin abandonar su objetivo de resolver problemas públicos; señalando incluso que la pauta de desarrollo anterior fue forjada a partir de la gran transformación estructural acaecida en los años treinta del siglo XX, cuando el Estado adquiere plena hegemonía en la economía y la administración pública (Cordera, 2017).

concepción y de una eficiente instrumentación a cargo de la administración pública que se traduzca en un alto porcentaje de aceptación ciudadana que será la beneficiada con el buen funcionamiento de la administración pública, partiendo siempre del principio de legalidad establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en consideración a ello, precisa que toda política pública debe partir de tal principio constitucional. No está por demás señalar que actualmente los gobiernos ya no se mantienen en el poder por la simple asociación con el partido político, sino que se ha vuelto necesario que dé buenos resultados en términos de su actuación pública.

1.3. La administración pública: concepto y atribución.

Aunque existe un sinnúmero de definiciones sobre administración pública, en este trabajo, para identificar y conceptualizar lo que se debe entender por ella, partiremos de una definición general realizada por (Rives, 2010:18) quien la interpreta de la siguiente manera:

“En un concepto amplio, la administración pública se puede entender a partir del manejo que de los recursos públicos hacen las diversas instituciones y organismos gubernamentales. Por otro lado, en un sentido más limitado, es frecuente identificar la administración pública como el aparato burocrático que depende solo del Poder Ejecutivo”.

En el concepto se pueden identificar dos elementos centrales de la administración pública que determinan la gestión pública de un gobierno para resolver problemas públicos¹¹: por un lado, los recursos públicos que se constituyen en la parte medular para realizar las acciones consideradas prioritarias desde la óptica de su agenda; por otro lado, los recursos humanos que son los encargados de diseñar y ejecutar con dichos recursos financieros -a esto se llama gestión pública- las acciones determinadas a partir del diseño e implementación de la política pública.

¹¹ Para este trabajo, lo público deberá ser entendido en el sentido que le da Rabotnikof, N. (2010), al señalar “Lo público como lo que es de interés o de utilidad común a todos, lo que atañe a lo colectivo, lo que concierne a la comunidad y, por ende, la autoridad de allí emanada, en contraposición a lo privado como aquello que se refiere a la utilidad y el interés particular.

Entonces, al hablar de administración pública se hace referencia al análisis de la estructura que soporta el ejercicio del gobierno y a la multiplicidad de funciones que demanda el espectro social y su constante cambio ante factores económicos, políticos y sociales que exige que el gobierno y su aparato administrativo mejoren su gestión pública para atender la problemática social; pero también, administración pública implica referirse al conjunto de decisiones que orientan la provisión de la pluralidad de servicios que requiere la sociedad, así como la forma de obtener y de disponer de los recursos con los que se cuenta para satisfacer las necesidades diversas o los servicios mismos, ya sea de manera directa por el gobierno a través de sus estructuras correspondientes, o bien, estableciendo las reglas y recorridos para que los actores de la sociedad interesados sean los que provean tales servicios (Andrade, 2018).

Estas primeras formas de entender la administración pública, llevan explícito el hecho de visualizarla como un conjunto de estructuras administrativas y de gobierno con reconocimiento institucional, que se encargan de realizar de manera cotidiana tareas institucionales. Estas, tienen que ver con el ejercicio de recursos públicos para atender diversas demandas sociales, que significan problemas públicos que deben resolverse con el uso óptimo de recursos financieros, que en la actualidad se caracterizan por ser escasos. Es decir, administración pública como sinónimo de quehacer gubernamental institucionalizado a partir de un conjunto de Leyes emanadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para (Guerrero, 2010) el mundo es un mundo administrativo en el que a partir del siglo XX se realiza una detonación administrativa del mismo¹², dando lugar a varios géneros de administración que inducen a revoluciones administrativas; la gerencial, la administrativa y la organizativa: la gerencial profetizada por James Burnham hacia

¹² El primero de hablar sobre administración pública fue Charles Jean Bonnin. Antes de él, el concepto estaba mezclado con el gobierno y encarnó lo que Bonnin llamó *policía*, para luego empezar a utilizar en Francia el concepto de administración pública, pues consideraba que aquella se había convertido en una actividad inquisitorial, e incluso, fuera de las fronteras de su país -Alemania y España- se seguía cultivando la policía. Fue tal su aportación a las ciencias de la administración que hoy día los franceses le rinden el tributo que merece, a tal grado que Georges Landrod dijo con toda razón que “la ciencia de la administración, en el sentido

1940, ubica la aparición y emergencia de los gerentes que se caracterizaban por dominar las tareas de dirección técnica y coordinación del proceso de producción, desarrollando la función de *management*, con funciones de gestión técnica y coordinación de la producción; la organizativa, vino a significar un cambio radical de la administración, a partir de la cual, las organizaciones se convierten en entidades formalizadas donde la presencia de los administradores se vuelve visible como parte de una nueva visión de la misma; por último, la administrativa que significó nuevas técnicas de gestión, que tuvo como signo central que junto a las organizaciones de gran escala se multiplicaron los administradores del Estado, la empresa privada y otras grandes corporaciones. Estas revoluciones, señala (Guerrero, 2010) dieron forma a la sociedad administrada contemporánea y a la configuración del Estado Administrativo.

Destaca entonces, en esta interpretación, una visión en donde domina la administración pública como resultado de un conjunto de transformaciones a nivel mundial que hicieron necesaria la aparición de los administradores como figura central de la administración pública con funciones concretas en el ámbito de la sociedad, donde el Estado fue concebido como totalidad, la interpretación de su organización y funcionamiento que considera a la administración pública como algo relevante para cumplir con sus funciones sociales.

Como bien señala (Rose, 1998), tanto la administración como el Estado son productos históricos, por lo que el tema debe estudiarse en el contexto de la época moderna, ya que solo existe administración pública, cuando aparece históricamente el Estado. Así lo expresa Baena de Alcázar (citado en Rose, pág. 12):

[...] puede afirmarse que el Estado surge a partir del Renacimiento en la llamada Edad Moderna, cuando desaparece el pleno feudalismo político y comienza un incipiente desarrollo de la burguesía y del capitalismo comercial y financiero. *De acuerdo con esta posición, el origen de lo moderno de esta extensión, nace en Francia con el siglo XIX, siendo su pionero Charles Jean Bonnin, autor de los principios de la administración pública*".

Por lo tanto, hablar de administración pública es hablar de la parte operativa que utiliza todo Estado para alcanzar una buena administración de sus subordinados

mediante la aplicación de políticas públicas adecuadas para la solución de problemas públicos. Como ya le expresamos líneas arriba, le corresponde a la administración pública realizar la gestión pública mediante el diseño de la política pública la cual ha de ejecutarse mediante los trabajadores que forman parte de la misma y con los recursos públicos que tiene a su alcance para lograr sus objetivos, siempre teniendo como eje rector al gobierno y sus fines.

1.4. Evolución de la administración pública.

En su artículo sobre la evolución de los estudios de la administración pública (Carrillo, 2011) señala que el origen de los estudios sobre ésta, se dan en Estados

Unidos con el conocido trabajo de Woodrow Wilson, “The Study of Administration” publicado en *Political Science Quarterly*, en 1887, en el cual, el autor da nombre al nuevo campo de estudio como resultado de la ciencia política, indagando además sus antecedentes, su objeto de estudio y los métodos de investigación disponibles para su desarrollo. Para este autor, Wilson encontró los antecedentes de la disciplina fuera de los Estados Unidos, concretamente en la Prusia del siglo XVIII y en la Francia del modelo napoleónico de administración y organización territorial, proponiendo como objeto de estudio “el descubrir que cosas son las que puede hacer el gobierno de forma apropiada y con éxito; y, cómo puede hacer esas cosas con la mayor eficiencia y al menor coste posible, tanto en términos de dinero como de energía.

Para los pioneros de la administración pública, es evidente la necesidad de que ésta se ejerciera de manera eficiente y eficaz y con el mejor uso de los recursos públicos, lo que nos lleva a entender que esta disciplina con todos los avances que ha presentado sigue teniendo como eje central de estudio el cómo administrar los recursos públicos, cómo dar atención a las necesidades de la población y con ello cómo conseguir una sociedad satisfecha; es decir, el quehacer del gobierno para la obtención de buenos resultados en función de las necesidades de la sociedad.

También queda claro, su largo recorrido histórico, de cambios y avances analizados por diferentes autores que le han dado fundamentos concretos. Es por ello, que a continuación realizamos una breve descripción de cada etapa por las que ha pasado, teniendo como punto de partida la evolución del Estado, e identificando en cuál de ellas la política pública aparece como una verdadera alternativa de la administración pública. Pero en todo caso, el desarrollo de la administración pública ha servido para aprehender los diversos aspectos de la acción de gobierno.

a). Una primera etapa que corresponde a la parte final del siglo XIX y primera parte del siglo XX, sobre el estudio de la administración pública, a la que se denomina fase ortodoxa, resaltaba la necesidad de disociar la administración pública de la política, en donde el papel del gobierno era el de una organización dotada de cuerpos burocráticos, con alto grado de eficiencia. Las organizaciones gubernamentales eran concebidas como un monolito conformado por aparatos de estructura jerárquica verticales con poder centralizado y se buscaba desasociar la administración de la política ya que se consideraba que la administración se encargaba de asuntos técnicos y no políticos. En esta etapa, el Estado jugaba un papel de gendarme con atribuciones jurídicas para controlar y guiar la acción pública (Cabrero, 2010).

(Merino, 2013: 21-22) especifica que fue durante el siglo XX que los principios sobre los que se había fundado la administración burocrática tradicional fueron modificándose con el tiempo, y para ello, influyeron las condiciones dominantes de cada etapa, y señala, que si hasta finales del siglo XIX la mayor parte del mundo occidental compartía la visión liberal clásica de que el Estado solo debía de actuar como garantía del derecho y como árbitro de los conflictos; a partir de los años treinta del siglo XX quedó en claro que el Estado debía asumir un papel más activo en la promoción del crecimiento y la igualdad social; y en ello, influían: la crisis económica de 1929 que condujo a la intervención del Estado en la producción y redistribución del ingreso y la disputa por el liderazgo político militar entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

b). La segunda etapa que se distingue y que inicia a partir de los años treinta del siglo XX, se corresponde con la denominada etapa heterodoxa de la disciplina o etapa del Estado Providencia, donde la característica principal consistió en ampliar las responsabilidades estatales hacia la oferta de bienes públicos básicos, como educación, salud, vivienda y otros servicios. Este proceso, condujo a la ampliación de la acción del Estado donde el reto principal del aparato gubernamental era de orden cuantitativo: lograr la cobertura de los servicios básicos (Bozeman, 2006).

Para Rose, (1988) en su libro ya clásico de *El gran gobierno* esta etapa se corresponde con el proceso en el cual el Estado adquiere capacidad gubernamental para atender, mediante sus organizaciones las distintas demandas de la sociedad a través de sus políticas sociales, resumidas en la asistencia pública y la seguridad social. También se corresponde esta etapa, precisa, Rose, con el avance del Estado para satisfacer las respuestas del capitalismo individualista y liberal, en donde la administración pública da cabida a políticas de corte populista en donde el Estado realiza acciones de distribución del ingreso, acompañado con su mayor especialización y centralización del quehacer gubernamental¹³.

Sin duda, esta nueva función del Estado se entiende a la luz de la crisis de 1929 cuando queda claro que su función no se podía constreñir a solo garantizar el derecho de los particulares para el buen funcionamiento del mercado -al estilo de la escuela clásica y neoclásica- y, por el contrario, ante la evidente pérdida de importancia del mercado, el Estado asume el papel protagónico en la economía y la sociedad. Se trata de la aparición y desarrollo del Estado de corte keynesiano, visto como un Estado interventor.

c). La tercera fase que domina de los años cincuenta a los años setentas del siglo XX, fue catalogada como la etapa neoclásica de la administración pública. La lógica legalista de intervención del gobierno en las etapas anteriores queda rebasada y se

¹³ Para el caso de México, Richard Rose (página 21) señala que la fase de desarrollo del Estado de bienestar en México fue causa y efecto del crecimiento de la administración pública federal centralizada y descentralizada, en donde el Estado se orientó a beneficiar a la población.

da inicio a la etapa del Estado Benefactor en su pleno auge. Es importante hacer notar que fue en este periodo cuando surge la escuela de las políticas públicas a la luz de los trabajos desarrollados por Harold de Lasswell en 1951, cuando se vuelve evidente que ésta surge como marco de análisis para entender la acción gubernamental. A partir de aquí se rompen varios supuestos básicos de la administración pública tradicional: al análisis desde la agencia gubernamental se contrapone el análisis desde la política pública en cuestión; a la norma jurídica como base del estudio se contrapone el proceso decisorio; al acotado campo de la administración pública se contrapone el amplio cambio de los vínculos e intersecciones entre el ámbito político y administrativo. En suma, es la etapa donde se busca conocer la realidad más compleja, difusa, multifacética respecto de aquella en que apareció la administración pública tradicional, por lo que podemos señalar, que, a partir de aquí, como lo hace (Aguilar, 2011:21):

“...el foco cognoscitivo de la disciplina no es *la validez institucional* del régimen o de la acción del gobernante, sino *la validez directiva* de las decisiones del gobernante (si el gobierno lleva a su sociedad a algún lado o va a la deriva), su capacidad técnica para realizar objetivos sociales buscados. Dicho en términos tradicionales, el interés de conocimiento de la disciplina de políticas públicas no es la legitimidad política del gobernante por su institucionalidad sino por la inteligencia y la eficacia de sus decisiones: por sus resultados y rendimiento social. Se requiere de un gobierno conocedor, experto, además de legítimo”.¹⁴

El nuevo enfoque de política pública nace después de la segunda guerra mundial, y es entonces, cuando la preocupación por la eficacia de los gobiernos se incrementó tanto como la complejidad política, económica y social. Aún más, se volvió evidente que cada vez eran más los asuntos que debía resolver el gobierno, pero también, se hicieron patentes las serias limitaciones técnicas y financieras. Con esta nueva interpretación el Estado amplió sus funciones y políticas públicas, logra una mayor cobertura de los servicios públicos, realiza mayor gestión y uso de recursos

¹⁴ Esta interpretación realizada por Luis Fernando Aguilar Villanueva se corresponde con el concepto de gobernanza que hará referencia a la forma de obtener resultados eficientes del gobierno como consecuencia de su capacidad directiva en tanto gobierno legítimo que ha rebasado la lógica meramente electoral, y que en lo sucesivo debe buscar buenos resultados para la población.

financieros, todo esto de la mano del incremento de las presiones sociales y del rediseño de las estructuras organizacionales (Cabrero, *Op.Cit.* página 23).

Es de destacar que durante esta etapa aparece y cobra relevancia el estudio de las políticas públicas, o como lo llamaría Harold de Laswell en 1951, “La ciencia de las políticas” que intentó ser una herramienta básica para la acción del gobierno. La etapa se corresponde con el auge del Estado Interventor, al tiempo que se empieza a darse una mayor vinculación con otros actores no gubernamentales.

Antes de entrar a la explicación de la última etapa en el desarrollo de la administración pública, se debe exponer con toda claridad que ésta es resultado de la crisis financiera del Estado Benefactor a nivel mundial y nacional; también, es menester señalar que la propuesta de Coordinación de Gabinete que se estructura, se sustenta sobre la base de esta etapa de interpretación de la administración pública; es decir, sobre la base de la nueva interpretación de la administración pública que se corresponde con la etapa del Estado Modesto y con los conceptos de Política Pública, Nueva Gestión Pública y Gobernanza, veamos.

Para (Aguilar, 2008) las más recientes reformas a la administración pública; sus nuevas orientaciones; sus actuales enfoques, teoremas, diseños, normas y procedimientos; comparten la idea de abandonar la errada intervención del Estado y su administración pública en la economía bajo la figura del Estado Benefactor que extendió sus funciones de Estado todopoderoso y con recursos financieros ilimitados de 1940 a 1980; caracterizadas, en su afán de satisfacer todas las demandas sociales de la ciudadanía; por el desorden financiero, la provisión ineficaz de bienes y servicios, la poca atención de calidad en los servicios públicos, que terminaron por erosionar la confianza de los ciudadanos con la crisis financiera de 1982. Por ello, precisa Luis Aguilar, la década de los años ochenta del siglo XX demandó nuevas formas de organización y gestión de la administración pública a fin de ponerla en mejores condiciones de gestión.

Por su parte (Moreno y Ros, 2014) señalan que la etapa del Estado Benefactor concluyó con la pérdida de la estabilidad macroeconómica del país, siendo los

factores explicativos de la misma: el creciente endeudamiento externo que superó los 80 mil millones de dólares para el año 1982, la aplicación de políticas fiscal, monetaria y salarial expansiva, para atender demandas de carácter social, pero sobre todo de tipo político; y, por el irracional crecimiento del sector público que llegó a manejar cerca de 1230 empresas de tipo paraestatal que funcionaban con déficit fiscal.

El resultado de un escenario como el descrito no podía ser otro: crisis económica, pero, sobre todo, crisis de credibilidad del Estado-Gobierno y de su administración pública que no atinó a funcionar de manera eficiente. A partir de aquí, se catalogó a esta última como obesa, irresponsable, ineficiente, opaca y con nulos resultados, y es entonces cuando a nivel mundial y nacional se plantea una nueva etapa en el desarrollo de la administración pública.

d). La cuarta fase comienza con la crisis del Estado Benefactor en la década de los años ochenta. A partir de aquí se generalizó la falta de confianza en las funciones del Estado, y se inicia un nuevo esquema de trabajo de la administración pública con orientación al logro de eficiencia como valor nodal de la misma, y comienzan a utilizarse los conceptos de “Gestión Pública” y “Nueva Gestión Pública”, mientras que a nivel de Estado aparece uno más regulador que interventor. En lo sucesivo, la apuesta es a que el Estado se responsabilizara por sus acciones y orientara su desempeño de manera eficiente y eficaz hacia el logro de resultados, más que a los procesos de gestión (Cabrero, 2010: 22), cuadro 1.

Cuadro 1

Evolución de la administración pública

Periodo	Tipo de Estado	Función	Objetivo
1. Primera parte del siglo XX	Estado Gendarme	Funciones reguladoras	Aplicar las Leyes y Reglamentos.

2. Primera parte del siglo XX y hasta 1940.	Estado Providencia	Funciones asociadas a la satisfacción de necesidades.	Aplicar la norma administrativa.
3. Periodo de 1940 a 1980.	Estado Benefactor	Funciones productivas e interventoras.	Alcanzar la satisfacción y ampliación del Estado.
4. Periodo de 1980 a la fecha.	Estado Mínimo.	Funciones no productivas.	Alcanzar el logro de resultados.

Fuente: Elaboración en base al libro de Enrique, Cabrero (Compilador). *Administración pública*. Ed.

BBAP/df y Siglo XXI, México, 2010.

Este recorrido histórico de los cambios de la administración pública nos llevan a reconocer la existencia de dos enfoques sobre la misma: el llamado enfoque tradicional de la administración pública que se realiza en dos propuestas; la primera, la dicotomía entre política y administración pública vinculada a la ciencia política que establece como foco central de la disciplina de las organizaciones gubernamentales; mientras que la segunda, los principios de la administración pública que señala como foco fundamental la gestión de las organizaciones gubernamentales. Sin embargo, a partir de los años ochenta, y como consecuencia de la crisis del Estado Benefactor, aparecen nuevos enfoques: el estudio de políticas públicas, la nueva administración pública y la gobernanza (Pardo, 2011).

Entonces, a partir de la evolución histórica de la administración pública y de su definición y el de la política pública, es indudable que los gobiernos municipales en los tiempos actuales deben considerar todas estas transformaciones para regir su comportamiento y actuación frente a los distintos problemas económicos que le

presenta la sociedad, jugando un rol importante que cada vez será más preponderante. De la misma manera, existen evidencias que indican que cada vez es más claro el hecho de que los gobiernos locales deben funcionar conformando redes de trabajo que incluyan a todos los actores políticos -inversionistas, población, organismos no gubernamentales y los actores de la propia administración pública- haciéndose necesario que recurran a enfoques de política pública que normen su funcionamiento y su gestión pública. No hay duda que los gobiernos locales fueron fundamentales en las transiciones democráticas realizadas a nivel nacional, y ello, obligó a modificar la forma de funcionamiento de sus administraciones públicas, volviéndose prioritario que los gobiernos sean más participativos con todos los actores políticos; que sus acciones de política pública busquen la eficacia, la eficiencia y la economía; que sea necesario la rendición de cuentas a la sociedad y; por consecuencia que tengan que expandir la agenda de sus políticas públicas en función de los nuevos contextos económicos, políticos y sociales.

Podemos decir entonces, que a partir de la evolución histórica del Estado-gobierno y de su administración pública, la mejora en el diseño e implementación de política pública surge necesariamente de esta misma evolución y tiene como principal objetivo convertirse en una herramienta de trabajo capaz de permitir la toma de decisiones para mejorar la gestión pública. Sin embargo, como señala (Cabrero, 2003) el diseño e implementación de política pública debe realizarse a través del enfoque de redes de política pública que permite ubicar subsistemas de intereses en torno a una política pública, que no es otra cosa más que la cooperación más o menos estable, no jerárquica, entre organizaciones o grupos que se conocen, negocian e intercambian recursos e incluso pueden compartir normas e intereses.

Así, la propuesta de creación del Área de Coordinación de Gabinete estará sustentada de manera metodológica en el Enfoque Sistémico y de Simulación de Políticas Públicas, que reconoce este tipo de interacciones y tendrá como objetivos generales:

a). El diseño de política pública orientada a la identificación de problemas públicos para su solución de manera adecuada y con resultados a partir de la interacción de

todos los actores políticos que generan demandas sobre el gobierno y su administración pública.

b). La búsqueda de una administración pública eficiente y eficaz que alcance resultados favorables para los ciudadanos, siendo estos la finalidad última del funcionamiento de la administración pública, y

c). La interrelación entre gobierno, administración pública, actores sociales y privados para alcanzar resultados favorables en el funcionamiento de la administración pública.

Capítulo 2
Problemática y factores condicionantes de un buen desempeño público en el
gobierno municipal

Una vez identificados los principales elementos conceptuales en torno a la administración y política pública, y entendidos ambos como dos categorías complementarias, la primera, que sirve de instrumentos de trabajo para que el gobierno pueda realizar la gestión pública y resolver problemas públicos que impactan de manera negativa la condición de vida de la población, corresponde ahora, en este capítulo dos, ofrecer el panorama general sobre los aspectos críticos de los gobiernos municipales a través del conocimiento de sus problemáticas y las causas que impiden su adecuado funcionamiento y mejores resultados en su gestión. El escenario cambiante a nivel mundial a partir de los años ochenta con la globalización, el inicio del modelo económico neoliberal y la democratización del régimen político en México, han sido factores determinantes para que los gobiernos locales tengan la necesidad de ampliar su visión y espacio de intervención, profundizando su agenda de políticas públicas en la idea de innovar en materia de gestión pública. Por ello, derivado de la misma evolución de la administración pública, el modelo de análisis de políticas públicas ha venido fortaleciéndose.

Desde que aparece la política pública como instrumento de trabajo para la toma de decisiones en el gobierno, como resultado de los trabajos de Harold de Lasswell en 1951, quien entendió la acción gubernamental y social como resultante de un entramado institucional y de un conjunto de actores que con diferentes intereses participan en la atención de los problemas públicos, la política y gestión pública se empezó a utilizar dos conceptos que van a describir la acción directiva de los gobiernos: el de gobernabilidad que aparece en el año de 1975 con los trabajos de la Comisión Trilateral formada por Michael Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, que dieron al concepto el sentido de una capacidad técnica y operativa que tienen los gobiernos para realizar sus acciones y obtener resultados sociales favorables ante una demanda social creciente. Por su parte, el de gobernanza, que surge como resultado de los trabajos del Banco Mundial hacia 1989, que reconoce la necesidad de que el gobierno considere a todos los actores políticos, económicos y sociales en sus decisiones de política pública con la finalidad de hacer eficiente el trabajo gubernamental. Ambos conceptos, podemos afirmar, son propios de sociedades donde la democracia es la forma de gobierno.

En los dos, quedó plasmada la acción del gobierno ligada a su eficacia directiva para obtener buenos resultados a partir de la atención oportuna y eficiente de las demandas sociales en un escenario más democrático. En todo caso, representaron y representan, las dos respuestas que dio el gobierno a los problemas económicos que se daban a nivel mundial como resultado de las distintas crisis económicas que se dan a partir de la década de los años setenta.

En este contexto cambiante, de acuerdo al estudio de (Aguilar, 2013) la cuestión acerca de la capacidad y eficiencia directiva de los gobiernos se colocó como uno de los aspectos centrales de las disciplinas que se dedican al estudio del gobierno y su administración pública, y señala que la lista de defectos directivos es numerosa, sin embargo, tiene como denominador común la ineficacia relativa del gobierno en el cumplimiento de sus funciones públicas y en el logro de objetivos que tienen importancia social, derivando en la desconfianza de la ciudadanía en el gobierno y su capacidad directiva, y por tal motivo, la eficacia directiva se convirtió en el núcleo central de los estudios sobre administración y política pública¹⁵.

Este escenario de gobiernos ineficientes, dio lugar al desarrollo de nuevos paradigmas teóricos que interpretan el funcionamiento del gobierno y su administración pública bajo otros esquemas de mejores resultados: aparece en la década de los años ochenta la Nueva Gestión Pública (NGP) que busca mejorar el funcionamiento de la administración pública, teniendo como eje central la orientación hacia el cliente-ciudadano; y posteriormente, se desarrolla el paradigma de la Gobernanza que hace especial hincapié en alcanzar las condiciones

¹⁵ Baste señalar aquí el periodo que va de 1940 a 1982 cuando el Estado Benefactor creó más de 1135 empresas paraestatales que eran financiadas por el Estado, pero que no generaban beneficios al gobierno. Además, durante el lapso de 1970 a 1980 el gobierno aplicó políticas de corte populista caracterizadas por el uso indiscriminado de la deuda externa y el déficit público como forma de financiar el crecimiento y desarrollo económico, pero que al final de cuentas terminaron por crear un gobierno ineficiente e ineficaz, que, sin embargo, condujo a un sinnúmero de problemas como la inflación y la devaluación (Cárdenas, 2012). ¹³ Un excelente trabajo que analiza y describe la evolución de la administración pública a través del tiempo lo realiza Carmen Pardo en su libro sobre Gobernanza.

adecuadas para mejorar la eficacia directiva de los gobiernos a través de la acción colectiva y coordinada con los distintos actores políticos¹³.

2.1. El municipio y su problemática operativa e institucional.

Es una realidad que los gobiernos locales son la parte más cercana con la que se relacionan los ciudadanos para encontrar respuestas a sus necesidades, siendo además, los que deben mostrar mayor capacidad directiva en la resolución de problemas públicos. Las soluciones con éxito radican en su precisión y eficacia para transformar las demandas, administrar los recursos y proveer de acciones públicas concretas que busquen dar solución a necesidades locales. En tal sentido, son las capacidades institucionales y organizacionales las que tienen a su alcance los gobiernos para dar sentido a sus acciones y encauzar los distintos intereses (Guillén, 2007). Lo significativo de la acción pública local radica no solo en su cercanía a la población, también y preferentemente, en su capacidad de contar con instituciones sólidas y capaces de trabajar de manera concreta en las posibles soluciones a las demandas ciudadanas.

Para (Díaz, 2006) los gobiernos locales juegan un papel estratégico en el mundo contemporáneo, como nunca lo habían jugado, y por ello, señala, las regiones y las localidades deben renovar su dinámica política y fortalecer e innovar prácticas democráticas, que necesariamente los obliga a cambiar sus estructuras de gobierno tradicional para generar nuevas dinámicas y esquemas de gobernanza local que permitan la interrelación entre actores mediante el dialogo y no a través de la imposición, y más importante, que se apoye en una regulación cruzada entre el gobierno y la sociedad, y en tal sentido, sea la gobernanza local la que conduzca a la gobernabilidad, pues en caso contrario, serán las crisis recurrentes del gobierno y la falta de su legitimidad ante la sociedad la constante.

La manera en que los gobiernos locales enfrenten los nuevos retos que le presenta la sociedad más democrática y organizada, será la vía de acción directa para establecer una adecuada gobernanza que se exprese en la capacidad directiva de los gobiernos, pero, en la medida en que se tengan gobiernos locales débiles el

resultado será la incapacidad para resolver problemas públicos y cada grupo social no encontrará espacios adecuados de realización y seguridad.

Sin embargo, como señalan Arellano, *et. al*, (2014), los gobiernos locales son el eslabón más débil del federalismo mexicano, y si bien es cierto que desde el año de 1983, se realizaron reformas institucionales con el fin de fortalecer a los municipios de México, el panorama de hoy día solo muestra una gran fragilidad que no le permite desempeñar un papel más activo y protagónico en el desarrollo del país, y en tal sentido, especifican que la figura del ayuntamiento¹⁶, como instancia colectiva de gobierno, no está diseñada para hacer frente a los retos de los espacios regionales locales, adolece de falta de representatividad de los grupos de ciudadanos, no responde con eficacia a las demandas de la población, y no cuenta con un soporte técnico y fiscal suficiente para conducir con una visión de largo plazo el desarrollo local. Por su parte, abundan, que en lo que corresponde a la administración pública municipal los problemas más significativos son la falta de continuidad en planes y programas de gestión, el contar con funcionarios municipales con escasa o nula preparación en asuntos públicos locales, bajos niveles de profesionalización de los servidores públicos convirtiendo a la administración pública en un espacio de improvisación¹⁷.

En este escenario, la función del Área de Coordinación de Gabinete, se debe orientar y convertir en la instancia de apoyo operativa-institucional que abone en la mejora de la administración pública con la finalidad de acceder a una verdadera eficacia directiva del gobierno local que dé como resultado mejores condiciones de gobernabilidad a través de una real gobernanza que se puede alcanzar mediante el

¹⁶ El presente trabajo no hará referencia a la cuestión del Ayuntamiento ya que su origen y funcionamiento depende de cuestiones institucionales y jurídicas en donde la Coordinación de Gabinete no tendría ninguna autoridad legal o jurídica para intervenir, como si lo hará en la cuestión administrativa y de colaboración en la gestión pública.

¹⁷ En este sentido, es menester señalar que el Artículo 115 constitucional en su apartado I establece que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un residente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. De la misma manera, en su apartado II señala que el Ayuntamiento tendrá una administración pública municipal, que entre otras cosas debe de regular la participación ciudadana a través de la aprobación mediante leyes concretas todas las disposiciones administrativas.

uso del enfoque sistémico y de simulación de políticas pública, incidiendo sobre el ámbito administrativo. En este trabajo proponemos que el Área de Coordinación de Gabinete se constituya en una instancia institucional operativa clave para guiar la acción del gobierno y su administración pública y conducir a la gobernabilidad a través de la gobernanza, como dos situaciones loables de alcanzar en beneficio de la ciudadanía. Su función deberá centrarse en el ámbito administrativo y buscar establecer mecanismos de coordinación con todos los actores políticos, sociales y económicos que permitan alcanzar la eficacia directiva de los gobiernos como resultado final de su intervención.

Es de aclarar, que en ámbito de gobierno, el Área de Coordinación de Gabinete tendrá una función de asesoría general ya que tales funciones corresponden más al ámbito legal y jurídico de los gobiernos, mientras que la finalidad de la misma se centra en la gestión pública que debe realizar el gobierno mediante el diseño de sus políticas públicas. No es la intención, ni será un objetivo del Área de Coordinación de Gabinete, trabajar en el ámbito de las cuestiones legales que ya están establecidas de manera constitucional, por el contrario, solo se concibe su área de intervención con los mecanismos directamente relacionados con la gestión pública municipal¹⁸

Debemos aclarar también, que la gestión pública se corresponde con el ámbito administrativo que contempla las siguientes acciones públicas: diseño y estructura organizacional; reglas y rutinas de operación o implementación de la política pública y; el quehacer ejecutivo o administrativo de los gobiernos como el planeamiento del gasto, el servicio civil, la contratación pública, procesos y métodos de trabajo, evaluación y control y calidad en el servicio; coordinación y colaboración interinstitucional; generación de capacidades de innovación administrativa y;

¹⁸ Dicho de manera concreta la Coordinación de Gabinete no intervendrá en las cuestiones relacionadas directamente con el gobierno, tales como la duración del mandato y reelección, mecanismos de elección del cabildo, integración y representación del cabildo y funciones y desempeño del cabildo. Su tarea ha de ser exclusivamente en el aspecto administrativo y de gestión pública.

procesos de reforma administrativa. Esto queda clarificado en el cuadro 2 que muestra los dos ámbitos de la acción del gobierno.

Cuadro 2

Dimensión gubernamental y administrativa del municipio

Ámbito de gobierno	Ámbito administrativo
1. Duración del mandato y reelección	1. Característica de la estructura organizacional
2. Mecanismos de elección del cabildo.	2. Formación, experiencia y funciones de los servidores públicos.
3. Integración y representación del cabildo.	3. Características de la reglamentación local.
4. Trabajo de las comisiones del cabildo.	4. Eficiencia de la gestión municipal y prestación de servicios.
5. Procesos de discusión y aprobación de iniciativas.	5. Articulación de relaciones intergubernamentales.
6. Desempeño de las autoridades auxiliares.	6. Colaboración horizontal gubernamental.

Fuente: Tomado de Arellano, *et. al.* (2013). "Gobierno y administración pública municipal: un panorama de la fragilidad institucionalizada", página 141. En Díaz, A. (2013) (Compiladora).

Gobiernos locales. Ed. Siglo XXI/BBAPdf.

En función de esto, enseguida establecemos de manera genérica los principales problemas que enfrentan los municipios del país, que se han convertido en una traba para obtener mejores resultados en la atención de los problemas públicos municipales y sobre los cuales la actuación del Área de Coordinación de Gabinete

será decisiva pues permitirá apoyar el logro de la eficiencia directiva con buenos resultados para la ciudadanía. Como indica (Cabrero, 2013), los problemas operativos e institucionales más sentidos se hallan en los rezagos en la infraestructura urbana, conflictos intergubernamentales y desigualdad de acceso a los servicios públicos. Todos ellos como resultado de un conjunto de restricciones y dificultades estructurales que catalogamos a continuación.

Sin embargo, en la figura 2, sin pretender un análisis exhaustivo, quedan plasmados los que consideramos son los principales problemas a que enfrentan los gobiernos locales para mejorar sus resultados, y en ellos, queda demostrado que es el ámbito administrativo el que se tiene que mejorar si se desea hacer eficiente su impacto en el desarrollo local, y con ello, en la condición de vida de la población mediante atención adecuada de sus demandas.

Figura 2

Principales problemas en el ámbito administrativo municipal



Fuente: Elaboración propia.

Una vez enumerados los que consideramos son los principales obstáculos del municipio en el ámbito administrativo, pasaremos a realizar una breve explicación de cada uno y su impacto en la gestión pública.

2.1.1. Insuficientes recursos financieros.

Una de las principales características del Federalismo Fiscal en México es la dependencia de los recursos federales que tienen los gobiernos estatales y municipales. De acuerdo con (Palos, *et.al*, 2013) existen dos posiciones sobre la hacienda pública municipal: una que sostiene que los gobiernos locales deben tener mayores recursos porque de ello depende la consolidación de un nuevo sistema tributario y la gobernabilidad nacional; otra, señala a la descentralización en materia hacendaria como un aspecto que debe esperar por no contar los gobiernos municipales con elementos institucionales ni administrativos suficientes para manejar y asumir mayores compromisos.

Por su parte, Cabrero, E. *Acción pública...op. cit.*, página 111-114 expresa que aunque las cosas han cambiado se siguen manteniendo los vínculos esenciales de la dependencia de los gobiernos subnacionales frente al gobierno federal; es decir, la concentración en el plano federal de los recursos fiscales así como el poder de las decisiones; se trata de un sistema fiscal todavía muy centralizado; las decisiones de política pública en materia tributaria siguen estando determinadas por el centro del poder en la Federación y; cuando el poder político es el mismo en distintos órdenes de gobierno se propicia la subordinación de los gobiernos locales a los estatales y federal.

Es por demás evidente, que cuando un gobierno y su administración pública dependen de los recursos financieros que les provee el estado y la federación a través de distintos mecanismos institucionales, la gestión pública municipal queda subordinada a la provisión de recursos financieros para realizar la gestión pública, y si a eso, se le suma que la hacienda municipal tiene pocas atribuciones para cobrar

impuestos de alto impacto que aumenten los ingresos propios¹⁹, entonces un municipio encuentra en su incapacidad financiera el principal obstáculo para diseñar e implementar políticas públicas que sean sustentables financieramente, complicando que la municipalidad sea capaz de atender de manera adecuada las distintas demandas de la población que cada vez son mayores como consecuencia de la democratización de los procesos electorales que conduce a una mayor exigencia ciudadana sobre los gobiernos electos.

Aunado a lo anterior, otro problema derivado de esta incapacidad financiera municipal se encuentra en el endeudamiento cada vez mayor de los municipios. De acuerdo a información de la Revista A. Regional (mayo 2017) para el año 2016 el saldo de la deuda pública directa municipal ascendió a 46,300 millones de pesos; sin embargo, para el primer trimestre de 2018 la cantidad creció a 51,111.5 millones de pesos, lo que nos dice que la deuda pública es un problema importante en el aspecto financiero de los municipios, convirtiéndose en una traba estructural que impide que los gobiernos municipales sean más eficientes y eficaces a través del pleno aprovechamiento de lo que recaudan, y por tanto, sean capaces de alcanzar una capacidad directiva que se traduzca en la solución de problemas públicos. Ligado a este problema, la fuente de financiamiento se convierte en otro obstáculo a resolver ya que ha sido la Banca Comercial la principal proveedora de recursos financieros de los Ayuntamientos nacionales. Su participación en el total de los créditos otorgados es de 49.1% del saldo total, al haber otorgado préstamos a 120 Ayuntamientos, por un monto de 22,226 millones de pesos; a diferencia de la Banca de Desarrollo que contribuyó con el 43.8% del financiamiento municipal al otorgar créditos a 620 Ayuntamientos, por un monto total acumulado de 19,820 millones de pesos²⁰.

¹⁹ De acuerdo al estudio de Mandujano, N. (2010). *Federalismo fiscal en México*. Ed. UNAM, México, el papel de la federación en materia de concurrencia tributaria es dominante, dado que los estados y municipios solo se limitan a la administración y organización de programas federales, quedando claro desde siempre que la distribución de las potestades tributarias es desigual y desequilibrada.

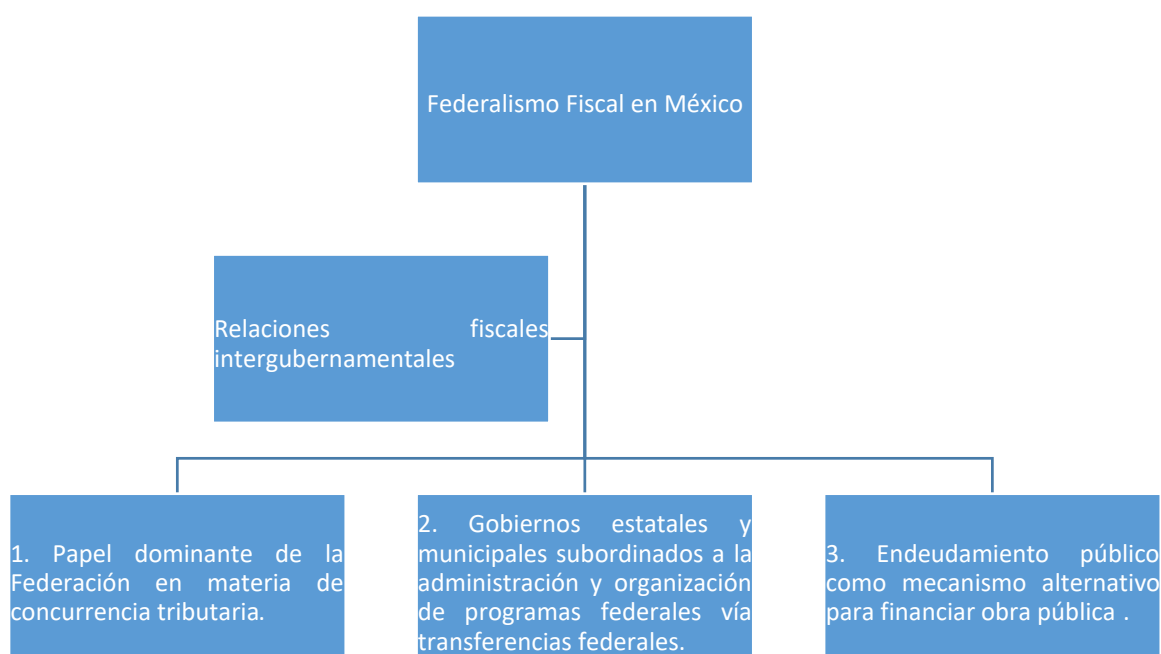
²⁰ Dentro de los municipios con endeudamiento medio se encuentran Nuevo Laredo, San Nicolás de los Garzas, Culiacán, Solidaridad, Ecatepec de Morelos, Ensenada, San Pedro Tlaquepaque, Guadalupe, Nogales, Cajeme, Coatzacoalcos y Puebla. Por su parte, los municipios con endeudamiento moderado son Naucalpan

Considerando la información presentada en el documento “Deuda Pública de los Municipios de México, Primer Trimestre 2018”, elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Legislatura LXIII, se constata que el municipio de Uruapan, ocupa el lugar 164 de los municipios a nivel nacional más endeudado, con un total de 27 millones de pesos, solo superado por Morelia que ocupa el lugar 57 con una deuda total de 180.3 millones de pesos; siendo estos dos municipios los de mayor deuda en la entidad para el primer trimestre de 2018.

Es evidente, por la información presentada, que si bien es cierto no se trata de una deuda pública enorme, si genera problemas para la eficiencia y eficacia directiva del gobierno municipal, figura 3.

Figura 3

El mecanismo de la insolvencia financiera municipal



Fuente: Elaboración propia.

de Juárez, Cuernavaca, Durango, San Luis Potosí, Acapulco de Juárez, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza; por mencionar los más importantes.

No obstante, el problema financiero no solo radica en la incapacidad para contar con recursos económicos suficientes para efectuar una buena gestión pública con resultados para la población. A esto, debemos agregar el mal uso del gasto público, que en su gran mayoría se orienta a cuestiones administrativas, que para el caso de todos los municipios del país representó el 60% de sus ingresos totales, confirmando el mal uso de los recursos financieros.

De acuerdo a un estudio de INEGI (2016) en el que se analizaron a 2359 municipios de los 2441, para el periodo 2014-2016, del total de la estructura de gastos, los municipios destinaron el 36.00% a pago de servicios personales; 26.80% a gasto de capital; 15.50% a servicios generales; 9.70% a transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas; 6.90% a materiales y suministros y; el 4.60% a pago de intereses de la deuda pública. Los datos demuestran que este tipo de estructura de gasto no abona a la eficacia directiva que está directamente relacionado con el mal desempeño administrativo de los gobiernos locales, impidiendo liberar recursos para acceder al desarrollo local que tiene como prioridad mejorar las condiciones de vida de la población y resolver demandas sociales. Para el caso de Michoacán, es de llamar la atención que para el periodo 2014-2016 la razón de gasto administrativo sobre el total de gasto fue de 62.00%, cifra superior a la media nacional que fue de 58.50%. Peor aún, la información nos dice que los municipios solo destinan 27 centavos de cada peso para realizar obra pública que incentiva la actividad económica que favorece la solución de demandas públicas.

Estos rasgos, lo que dejan en claro es que se requiere que el Presidente Municipal cuente con una Coordinación de Gabinete que sea capaz de orientar y definir políticas públicas en materia de gasto público considerando no solo la prioridad que el mismo se ha planteado en su Plan de Desarrollo Institucional, sino considerando las demandas planteadas de manera cotidiana por los distintos actores políticos del municipio a fin de favorecer sinergias de trabajo coordinadas que den por resultado la gobernabilidad y la gobernanza.

2.1.2. Incapacidad administrativa municipal para realizar la gestión pública²¹.

De acuerdo con (Cabrero, 2010) los principales problemas que enfrenta la administración pública tradicional es la falta de eficiencia en su funcionamiento o forma de ejercer la gestión pública, la carencia de eficacia para alcanzar objetivos de carácter social y la falta de legitimidad ante la sociedad. Este último, derivado de esas incapacidades manifiestas que ponen en tela de juicio la capacidad directiva del gobierno. Entonces, para lograr la mayor capacidad administrativa, señala Cabrero, han de llevarse a cabo tres acciones impostergables: cambiar las técnicas y procedimientos administrativos que permitan lograr la racionalidad en la toma de decisiones, cambiar las estructuras normativas y organizacionales que conduzcan a mejorar la atención a la ciudadanía y, cambiar la dinámica organizacional y las formas de interlocución y participación entre gobierno y sociedad.

En este contexto, se plantea la necesaria transformación de las conductas del recurso humano, lo que significa que la burocracia debe cambiar sus actitudes e identificación con el servicio público, pero guiados por la estructura de autoridad: gobierno municipal, secretarios, directores, jefes de dependencias y responsables de programas. Solo esto permitirá el desarrollo de nuevas capacidades y conocimientos en los cuadros directivos, que, a su vez, implicarán nuevas dinámicas de los procesos decisorios, así como nuevas actitudes y procesos de identidad en el resto de la organización administrativa.

Sin embargo, enfatiza Cabrero, es importante señalar que partiendo de estas premisas la dinámica de la modernización administrativa se visualice de la siguiente manera:

a). La inducción al cambio y a la modernización de la estructura administrativa proviene de la crisis de legitimidad del gobierno y su estructura cercana de autoridad, y en esa medida induce a la propensión a las modificaciones necesarias para mejorar la prestación de servicios a la comunidad.

²¹ Para abordar este apartado retomamos los problemas de carácter administrativo que plantea Cárdenas. E. (2012)...*op.cit.* página 55-57 para alcanzar una verdadera modernización administrativa.

b). Este proceso de cambio se convierte en un requisito indispensable para acceder a un nivel operativo del diseño de nuevos sistemas administrativos, los cuales sin el sustento de la convicción de los mandos superiores y medios no tendrá ningún afecto sobre el cambio de la administración pública.

c). Los aumentos en la eficiencia y eficacia administrativa se traducirán en la recuperación gradual de la legitimidad, en la acción político-administrativa.

En este sentido, Enrique Cabrero establece un cuadro de análisis de la modernización de la administración pública que enseguida retomamos con algunos cambios:

Cuadro 3

Análisis de la modernización de la administración pública

Origen de la crisis de la administración pública	Concepción de la crisis	Objetivo de la modernización
1. Crisis de recursos	1.1. Ineficientes. 1.2. Desperdicio 1.3. Exceso de personal 1.4. Técnicas obsoletas	1.1. Cambios de técnicas y procedimientos para la racionalización.
2. Crisis en el logro de objetivos	2.1. Ineficiencia administrativa 2.2. Estructura decisoria viciada.	2.1. Cambio de estructura organizacional y normativa.

3. Crisis de legitimidad	3.1. Administración que se reproduce a sí misma. 3.2. Unilateral. 3.3. La sociedad sirve a la administración.	3.1. Cambio en la forma de interlocución y participación gobierno y sociedad.
--------------------------	---	---

Fuente: Con modificaciones tomado de Cabrero, E. (2012). *Administración...op. cit.* página 56.

El problema de la modernización de la administración para realizar una gestión pública más eficiente viene determinada a raíz de las crisis económicas de los años ochenta. Quedó claro que la legitimidad de los gobiernos -federal, estatal y municipal- se perdió debido a la nula operatividad de la administración para realizar una gestión pública con buenos resultados, y a partir de ello, la preocupación central de los gobiernos se encaminó a cómo alcanzar una administración pública eficiente y eficaz, capaz de atender las demandas ciudadanas. La reforma administrativa que se impulsa a partir de esos años buscaba que los gobiernos cambien sus formas de ejercer su gestión pública para convertirse en autoridades capaces de dar soluciones viables a problemas cada vez más grandes en medio de un contexto de crisis económica que redujo las posibilidades de acceder a más recursos financieros. En ese sentido -como ya señalamos- es que aparecen las nuevas concepciones teóricas de gobernabilidad y gobernanza como respuestas a la crisis de los gobiernos que se vieron en la necesidad de cambiar sus estructuras, sus objetivos y su forma de relacionarse con la sociedad. En todo caso, gobernabilidad y gobernanza fueron las respuestas que se dieron para acceder a nuevas soluciones para problemas cada vez más complejos y en un escenario internacional cambiante.

En todo caso, los problemas más sentidos en este aspecto de recaudación de ingresos se convierten al mismo tiempo en objetivos a lograr por parte de la gestión pública municipal para hacer eficiente la recaudación de ingresos propios y aliviar en algo la dependencia financiera de los gobiernos federal y estatal:

- a). Se carece de una verdadera modernización catastral que permita aumentar los ingresos por esta vía, que, de paso, se constituye en la principal fuente de ingresos propios de los municipios.
- b). Se carece de mecanismos institucionales y legales, que, en el marco de las atribuciones constitucionales y hacendarias de los municipios, permitan ampliar sus capacidades tributarias.
- c). Se carece de acciones legales que le permitan incentivar la formalidad de las actividades económicas, con ello, aumentaría el número de contribuyentes y se favorece la ampliación de la base tributaria que dará como resultado más ingresos para la atención de los problemas públicos.
- d). Se carece de medidas para mejorar el uso eficiente del gasto público; lo cual se puede alcanzar con: la aplicación irrestricta de la Ley de Disciplina Fiscal de las Entidades Federativas y Municipios, depurar el gasto administrativo que no sea necesario y que no genere inercias positivas, realizar un ordenamiento de las contrataciones y obras públicas y, reestructurar la administración pública.

Si consideramos que estos son los tres principales problemas que enfrentan los municipios del país que más impiden alcanzar una capacidad directiva, y Uruapan no es la excepción, lo que proponemos es que la solución de la problemática se realice mediante la creación del Área de Coordinación de Gabinete, que tenga como principal instrumento de trabajo el presupuesto de ingresos y egresos del municipio. El primero para permitir establecer nuevas acciones que den lugar a una mayor recaudación, mientras que el segundo para optimizar el uso de los ingresos en la solución de problemas públicos. Es decir, de acuerdo con (Bracho, 2010), el Área de Coordinación de Gabinete debe vincularse directamente con la Tesorería del municipio para trabajar de manera coordinada en el diseño de políticas de recaudación que permitan mejorar la eficiencia recaudatoria.

Es en este contexto financiero delicado, común a todos los municipios de la entidad michoacana y del país, que nuestra propuesta de integración de una Coordinación de Gabinete cobra especial interés.

2.1.3. Carencia en la profesionalización de recursos humanos.

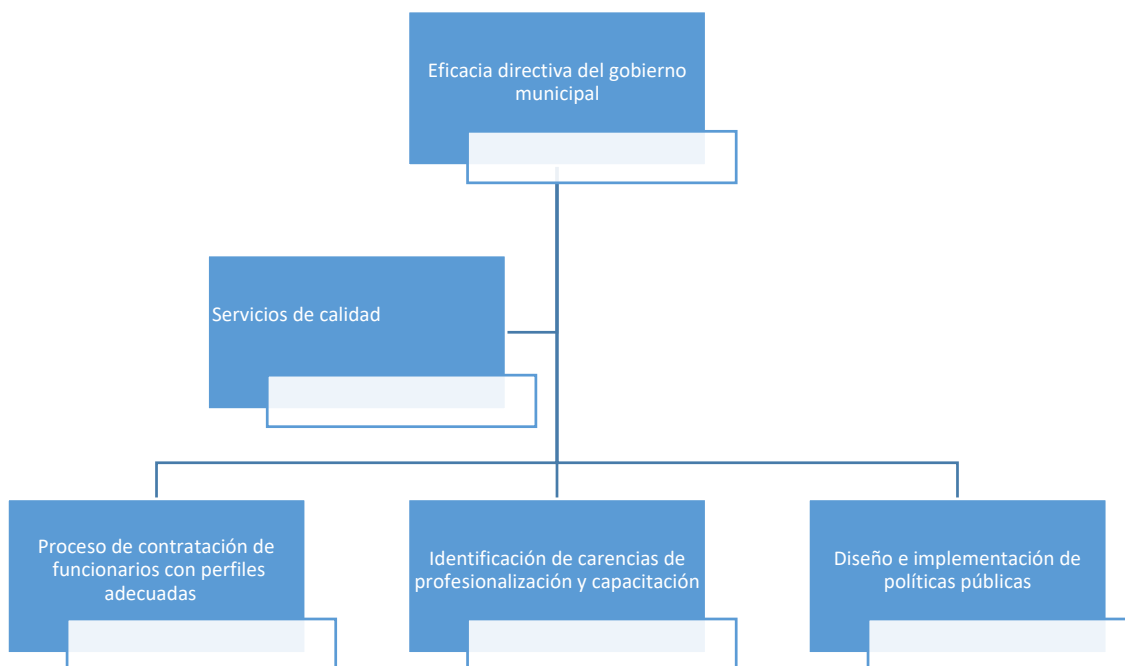
El Área de Coordinación de Gabinete que proponemos tiene como finalidad ser un puente de comunicación permanente entre el Presidente Municipal y los diferentes actores económicos, políticos y sociales, mediante una comunicación fluida con todo el personal de las diferentes secretarías, direcciones, jefaturas, departamentos y áreas del gobierno municipal, que deben contribuir con información especializada sobre las demandas ciudadanas y problemas que se presentan para su posible solución, lo que implica contar con recursos humanos preparados profesionalmente para hacer frente a las demandas ciudadanas y llegar al objetivo final de todo Ayuntamiento, que debe ser prestar servicios de calidad al ciudadano²².

El Área de Coordinación de Gabinete tendrá la tarea, a través de un proceso de retroalimentación, la identificación de problemas internos y externos que estén incidiendo sobre la eficiencia administrativa y como resultado de ello en la eficacia directiva (figura 4).

²² David Easton en su libro sobre *teoría de sistemas* señala que existe una caja de resonancia en donde los ciudadanos establecen sus demandas (entrada) y el gobierno procesa las demandas (salidas), y que en la medida en que el gobierno sea capaz de atender tales demandas se crean condiciones de gobernabilidad.

Figura 4

Estructura de la Coordinación de Gabinete



Fuente: Elaboración propia.

2.1.4. Perfil del Coordinador de Gabinete.

El perfil del Coordinador de Gabinete deberá ser el de una persona con grado académico de al menos licenciatura, preferentemente en el área de humanidades, contar con al menos 25 años de edad, demostrar experiencia y estudios en administración pública, política o gobierno. Por su parte, el perfil de los colaboradores deberá ser con estudios en gobierno, políticas públicas, experiencia administrativa indispensable y contar con conocimientos en diseño, formulación y evaluación de políticas públicas, así como experiencia en implementación de proyectos.

2.1.5. Estructura orgánica del Área de Coordinación de Gabinete.

La oficina del Área de Coordinación de Gabinete se integrará en primera instancia por un área de apoyo al Coordinador, integrada por un encargado de seguimiento de acuerdos y tareas, además de llevar la comunicación interna de la administración pública municipal y contará con auxiliares administrativos. Aunado a ello, contará con un equipo de cinco coordinadores de las áreas temáticas fundamentales o ejes del Plan de Gobierno y a su vez con la responsabilidad de un área técnica estructurada con las siguientes funciones:

- a). Eficiencia administrativa, planeación, certificación de calidad, presupuesto y programación.
- b). Planeación de largo plazo, seguimiento, monitoreo, evaluación del Plan de Gobierno, participación ciudadana, gobierno abierto y diseño y retroalimentación de políticas públicas.
- c). Servicios públicos eficientes, desarrollo urbano, y movilidad sustentable.
- d). Desarrollo humano, seguridad ciudadana, orden y justicia cívica.
- e). Análisis y actualización normativa, mejora regulatoria, gestión de proyectos estratégicos con visión regional.

Capítulo 3

El enfoque sistémico y simulación de políticas públicas

Este capítulo, se dedica a caracterizar el Enfoque Sistémico y Simulación para el Análisis de Políticas Públicas que será utilizado como enfoque e instrumento de trabajo para la labor que realice el gobierno a través del Área de Coordinación de Gabinete, significándose como la ruta metodológica para realizar su tarea de asesoría al Presidente Municipal y llevar cabo la gestión pública basada en una acción informada de la institución gubernamental en torno a la problemática que presenta el municipio. Por lo cual, es necesario que se conozca dicho enfoque, sus componentes y sus implicaciones de trabajo para la gestión pública municipal a partir del conocimiento del sistema²³ y contexto en que se desenvuelve.

3.1. El enfoque sistémico y de simulación de política pública²⁴.

Este enfoque es adecuado para la investigación que se realiza ya que como señala (Gil, 2010), debido a su flexibilidad puede ser utilizado en diferentes disciplinas de trabajo para estudiar sistemas, entre ellos, el de gobierno y política pública. Específicamente, en el caso de análisis de los gobiernos y de política pública puede ser de utilidad para resolver problemas complejos, y en tal sentido, si se desea estudiar un sistema y poder predecir su conducta, se vuelve necesario estudiarlo como un todo, ya que si el mismo es analizado en partes se destruyen sus conexiones, afectando la naturaleza y el comportamiento del mismo. Una característica significativa del enfoque es que estudia los componentes de las organizaciones e instituciones como un conjunto de elementos que tienen interacciones entre ellos y hacia afuera del mismo, es decir, con los agentes que se ubican fuera del sistema.

²³ Aquí entenderemos como sistema un organismo, una sociedad, una política pública o cualquier organización que sea capaz de trabajar para la obtención de resultados. Concretamente, para nuestra investigación los sistemas serán el municipio y sus políticas públicas.

²⁴ Lo que se expone en este apartado se corresponde con lo establecido en el artículo desarrollado por Gil, J. (2010). "Enfoque sistémico y simulación para el análisis de políticas públicas", páginas 239-284, el cual apareció en el libro de Merino, M. (2010) *et. alt. Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*. Ed. FCE/CIDE, México. Cuando en este capítulo se recurra a otro autor se hará la cita correspondiente.

En tal sentido, la propuesta de creación del Área de Coordinación de Gabinete para el municipio de Uruapan, Michoacán, tiene como finalidad integrar una forma de análisis multifactorial que contempla cuatro factores centrales: el gobierno, la administración pública, la política pública y la gestión pública, entendidos todos ellos en su constante relación con los distintos actores políticos del municipio. La idea es propiciar el análisis conjunto de la problemática de manera coordinada a fin de tener como producto final el diseño de política pública para la toma de decisiones y resolver problemas públicos que enfrenta el municipio de manera cotidiana mediante el conocimiento integral de la institución²⁵ municipal, pero sobre todo, de su contexto externo e interno, y solo de esta forma mejorar el diseño de políticas públicas para impulsar una gestión pública municipal eficaz y eficiente que permita alcanzar condiciones de gobernabilidad y gobernanza²⁶. El área de Coordinación de Gabinete debe constituirse en el principal apoyo para el Presidente Municipal en la gestión pública y la toma de decisiones, teniendo como funciones principales las señaladas en la figura 1 del capítulo anterior, es decir: identificación de problemas públicos, comunicación y retroalimentación de los actores involucrados en cada problema a partir de sus evidencias y el diseño correcto de políticas públicas en coordinación con las áreas correspondientes.

Partimos del hecho conocido en política pública, que afirma que la forma de gobernar tiene que ver con la obtención de resultados mediante una gestión pública eficaz y eficiente, convirtiéndose en la herramienta básica para la labor del gobierno, quien decide los métodos de trabajo y acciones consideradas más adecuadas para

²⁵ Por institución entenderemos en esta investigación lo planteado por Richard Scott en su artículo de teoría contemporánea constitucional citado por Rodolfo Vergara (2010: página 87) en su libro de *Organización e instituciones*, en el que señala que las instituciones constan de estructuras cognitivas, normativas y reglamentarias y actividades que le dan estabilidad y significado al comportamiento social. Es decir, son sistemas multifacéticos que incorporan sistemas simbólicos y procesos reglamentarios llevados a cabo a través de y formando la conducta social.

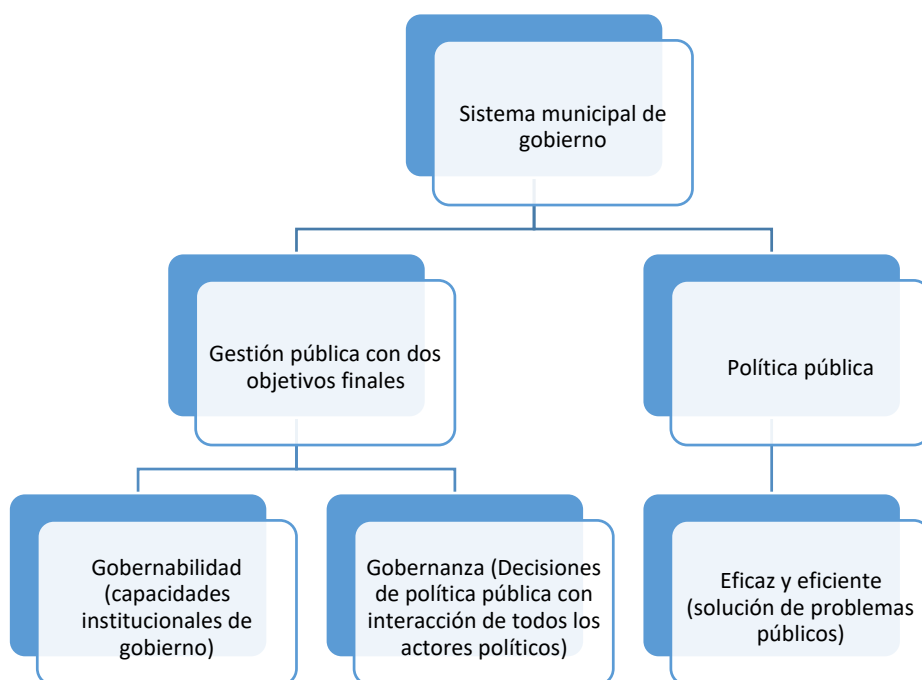
²⁶ Estos conceptos como productos finales de la política pública serán explicados a detalle en el capítulo cuatro de la investigación.

atender los problemas públicos que tienen que ver también con diversos actores políticos que demandan solución a sus demandas (Aguilar, 2012)²⁷.

Bajo estas primeras precisiones del enfoque sistémico y de políticas públicas debemos aclarar que la gestión pública se debe realizar bajo el siguiente esquema y con la búsqueda de los siguientes resultados (figura 5).

Figura 5

Gestión pública y resultados esperados de la misma



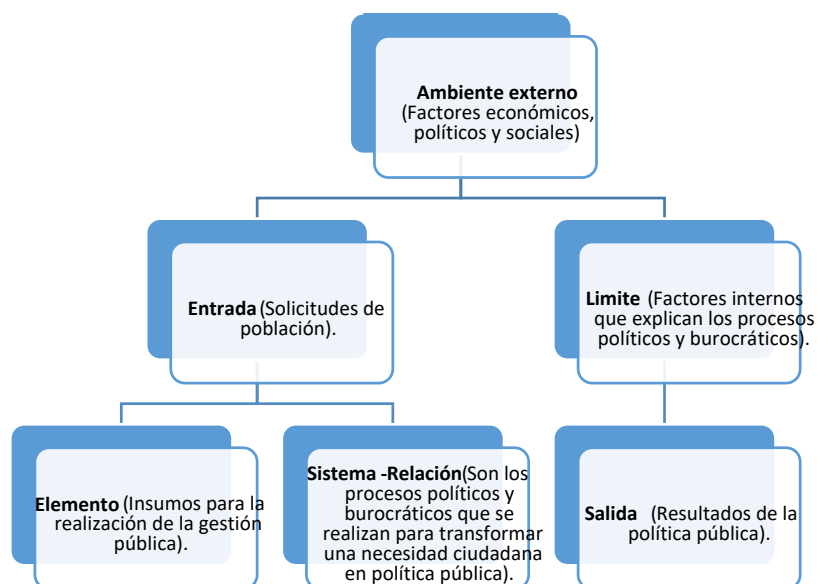
Fuente: Elaboración propia.

El enfoque sistémico nace como contraposición al enfoque reduccionista que estudia los elementos de un fenómeno de forma aislada del resto de las partes. Como tal, se consolida en 1947, cuando Ludwig Von Bertalanffy propuso la teoría

²⁷ En el mismo artículo, Luis Aguilar señala que durante las últimas dos décadas los problemas que enfrentan los países para llevar a cabo una acción directiva del gobierno que, de buenos resultados, enmarcada en el proceso de gobernar y no en el gobernante, se ha venido enfrentando a través de la gobernabilidad y la gobernanza que han sido las respuestas a los problemas sociales.

general de los sistemas. El enfoque es de utilidad para la investigación ya que desde su fundamentación se dedica a estudiar los componentes de las organizaciones, organismos e instituciones, como un conjunto de elementos que tienen interacciones complejas entre ellos y hacia afuera con el ambiente. Es decir, la creación del área de Coordinación de Gabinete tomará como base este enfoque ya que permite analizar el sistema de gobierno municipal como un todo compuesto de distintos actores políticos que tienen demandas distintas y exigen su solución a través de la intervención del gobierno, el cual, funciona con el objetivo de diseñar políticas públicas con la interacción de todas las áreas de la administración municipal que se relacionan directamente con la sociedad, estableciéndose vínculos permanentes de información, misma que deberá ser procesada y analizada por la Coordinación para realizar propuestas de política pública a partir del análisis conjunto de la información presentada por cada área de la administración en tanto se constituye en información que proporcione elementos de análisis cualitativo y cuantitativo para identificar problemas públicos (figura 6).

Figura 6
Representación genérica de un sistema



Fuente: Tomado de Gil. J. (2010: página 249). "Enfoque sistémico y simulación para el análisis de políticas públicas". En Merino, M. (2010). *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*. Ed. FCE/CIDE, México.

Sostenemos en esta investigación, como se establece en el libro *Nuestra democracia*, publicado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que los gobiernos tienen la obligación de diseñar políticas públicas inclusivas para permitir que los gobiernos que surgen de procesos democráticos, tengan las condiciones necesarias para perdurar en el tiempo en tanto sirven para la creación de bienestar individual y colectivo de una sociedad. Por el contrario, si fracasa en esa tarea, tarde o temprano aumentará su debilidad y la posibilidad de ser reemplazado, siendo el logro de este objetivo la tarea fundamental del área de Coordinación de Gabinete.

En el mismo sentido se expresa (Sojo, 2006) al señalar que los gobiernos -federales, estatales o municipales- son instrumentos para la realización de políticas públicas, las cuales, deben a su vez, permitir ordenar en torno a determinadas finalidades y propósitos, leyes, prácticas administrativas y partidas presupuestarias el trabajo de los mismos. No obstante, precisa Eduardo Sojo, que ninguna política pública o acción de gobierno, puede darse en el vacío, aislada de su sociedad o de un contexto nacional o internacional, y en tal sentido, el gobierno debe estar atento a los diversos acontecimientos que están ocurriendo de manera cotidiana.

Por su parte (Alcántara, 2004) indica que las políticas públicas deben entenderse como elementos institucionalizados de un sistema político, como los productos de salida que arroja el propio sistema, y que solo con una visión basada en la formalidad de las fuentes que las producen y en los criterios que conducen a su demanda por parte de la sociedad, por medio de la representación y de la participación, las hace aparecer como necesarias para el buen funcionamiento de los gobiernos.

Empero, para lograrlo, consideramos prioritario, contar con una estructura de gobierno eficiente y eficaz que tenga en su funcionamiento un área de Coordinación de Gabinete que cumpla con esa labor.

A partir de estas apreciaciones generales, corresponde ahora explicar los conceptos básicos del enfoque que nos permitirán entender cuáles deberán ser las funciones de la Coordinación de Gabinete y su operatividad en la gestión pública.

a). Sistema. Se entiende como el conjunto de elementos, partes y componentes que tienen una relación en un espacio determinado o límite; o, conjunto de partes que trabajan de forma conjunta para obtener un beneficio general, traducido en el logro de metas y objetivos. **En este caso, el sistema será el gobierno municipal integrado por su administración pública, que interactúan directamente con ciudadanos, empresarios, sindicatos y organismos no gubernamentales;** que conviven dentro de un sistema político.

b). Entradas. Son los insumos del sistema y pueden ser recursos materiales, recursos humanos o información; todos ellos, son elementos necesarios para que el sistema empiece a funcionar y cumplir con su papel. **Para el caso que nos ocupa, una entrada puede ser una demanda o solicitud de la población para satisfacer un problema público.**

c). Salidas. Son los resultados o productos finales que se obtienen al procesar las entradas o demandas ciudadanas, y se pueden contar como éxitos o beneficios. **Aquí, las decisiones de gobierno se significan como políticas públicas que deben ser consideradas las salidas.**

d). Proceso. Son las transformaciones que se realizan de las entradas y salidas, la forma en que el sistema procesa las demandas ciudadanas y les da respuesta a través del diseño e implementación de las políticas públicas, sin perder de vista que en esta etapa se realiza la retroalimentación entre los actores políticos, para conocer cómo el comportamiento de uno puede influir en los otros. **En este sentido, se refiere a la etapa de procesamiento de las demandas ciudadanas (entradas) en donde la administración pública interviene para traducir una demanda ciudadana en política pública o en un programa de gobierno (salida).**

e). Relación. Son las conexiones o vínculos entre los elementos del sistema que permiten una comunicación entre los actores políticos para interactuar. ***Visto así, serán las relaciones e intercambios entre ciudadanos, administración pública y gobierno.***

f). Límite. Implica la separación existente entre el sistema y el conjunto de actores que se relacionan directamente a través de demandas y soluciones, en todo caso, estas pueden llegar a establecer acuerdos sobre los problemas que son de interés para los ciudadanos. ***En tal sentido, en nuestra investigación son las formas de establecer relaciones entre gobierno y actores políticos para determinar una agenda de gobierno común.***

g). Medio ambiente o contexto. Es todo lo que está fuera del control del sistema, y se puede clasificar como sistema cerrado que no interactúa con el contexto dado, mientras que uno abierto es aquel que está en constante intercambio a partir del contexto y se puede equiparar con una sociedad o un Estado.

h). Equifinalidad. Es el estado o posición final que puede alcanzar un sistema partiendo de un estado inicial diferente a otro. En un sistema cerrado está determinada por las condiciones iniciales, mientras que en uno abierto puede alcanzarse partiendo de condiciones diferentes a las del cerrado.

i). Retroalimentación. Es el componente esencial para la comunicación del sistema, y tiene que ver con el proceso mediante el cual las salidas del sistema o respuesta proveen información nuevamente al receptor o entrada del sistema para modificar su comportamiento y hacer frente a la tensión existente en el mismo. En un sistema social como el que nos ocupa, esta se vuelve esencial ya que permite que los elementos del sistema respondan de forma positiva o negativa conforme a la información que reciben.

j). Control. Se presenta cuando un sistema puede mantener su identidad y tiene procesos estables en el tiempo dentro de límites de equilibrio viables.

k). Entropía negativa. Representa una medida de desorden, es decir, se corresponde con el desgaste del sistema con el transcurso del tiempo o por su mal funcionamiento. Lo contrario sería la entropía positiva.

l). Homeostasis. Se refiere a la capacidad de un sistema para mantener un equilibrio por medio del intercambio.

m). Jerarquía. Es el orden que tienen los sistemas de acuerdo a valores establecidos: estructura, tiempo y complejidad como los más destacados; o también se define, como la posición que tienen los componentes de un sistema respecto a otro.

n). Sinergia. Es la capacidad de los elementos de un sistema para trabajar como un todo; es decir, cuando dos o más elementos de un sistema se complementan para obtener un resultado mayor o más favorable.

Entonces, retomando el trabajo de (Bravo, 2001) nuestra propuesta de creación del Área de Coordinación de Gabinete, partiendo del Enfoque Sistémico y Simulación Para el Análisis de Políticas Públicas, está orientada a crear las condiciones necesarias para formar un área de trabajo que sea capaz de aglutinar a los diferentes encargados de la administración pública municipal y establecer relaciones con los distintos actores políticos, sociales y económicos del municipio a fin de alcanzar un gobierno eficaz y eficiente. Es decir, reconocemos al gobierno como una red de organizaciones antes que una red monolítica, pues resulta claro que una gama importante de problemas públicos difícilmente se puede solucionar por las vías exclusivas del control jerárquico y centralizado, por un lado; o de la acción voluntaria y espontánea de los individuos, o incluso de organizaciones individuales, por el otro.

Como bien lo expresa el mismo Jorge Bravo, página 4:

“Si bien la importancia y visibilidad de algunos de estos fenómenos ha aumentado de manera significativa durante las últimas décadas, el carácter interorganizacional del gobierno no es nuevo. Después de todo, no han faltado las evaluaciones críticas de aquellos modelos que ven en la

elaboración de políticas un proceso unitario donde intervienen mayorías legitimadas mediante elecciones generales, y donde la implementación de las mismas se reduce a un proceso jerárquico bajo control de ejecutivos políticamente responsables ante el electorado. Y desde hace tiempo ha quedado claro que las organizaciones gubernamentales requieren coordinación no solo interna (v.g. inter-departamental), sino también externa (v.g con otras organizaciones públicas y privadas) para conseguir un conjunto de objetivos que exigen negociaciones bilaterales y multilaterales”.

Será esta, precisamente, la principal tarea del Área de Coordinación de Gabinete, puntualicemos: establecer líneas de trabajo conjuntas internas y externas en el interior del municipio.

En este sentido, tal y como señala Aguilar, 2012, “Gobernabilidad y gobernanza”, *op. cit.*, página 3009-310, preguntarse sobre la perspectiva de los gobiernos a futuro, es preguntarse sobre la forma que tomará su acción de gobernar, pues es complicado pensar en un mundo futuro que no sea producto gubernamental, resultado de lo que el gobierno ha decidido hacer o no ha hecho o ha hecho mal. Dicho en otras palabras, refiere Luis Aguilar, estamos en presencia de la cuestión de la capacidad y eficiencia de los gobiernos democráticos. Es pues, en este contexto, de decisiones de política pública que tienen que ver con la solución de problemas públicos que la creación de un área de Coordinación de Gabinete cobra importancia, y su labor, deberá realizarse sobre una ruta metodológica, que para nuestro caso será el Enfoque Sistémico y Simulación Para el Análisis de Políticas Públicas.

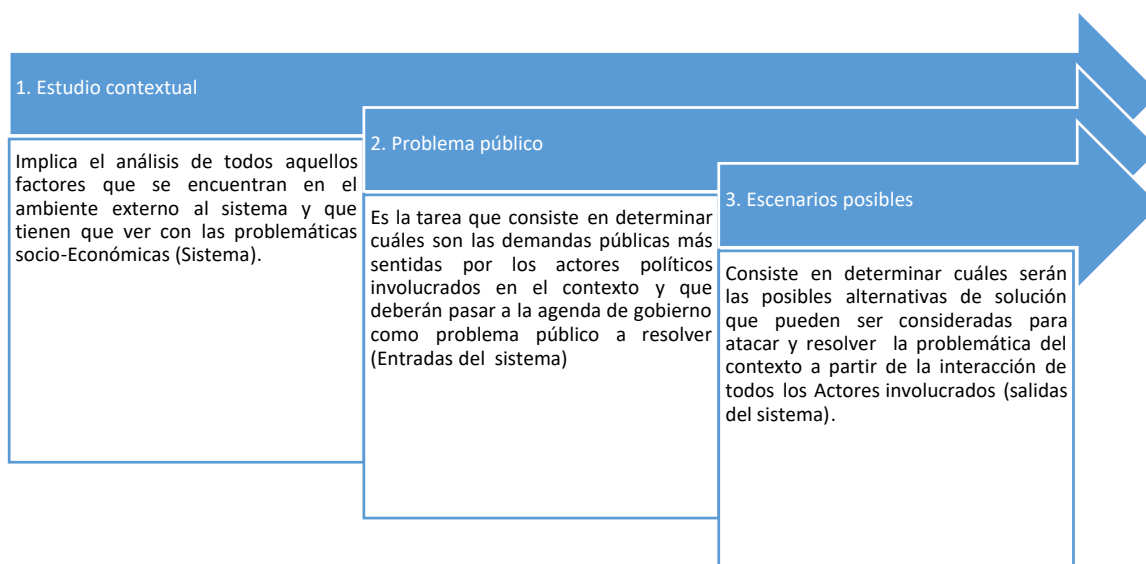
Las dificultades a la hora de gobernar y de resolver problemas públicos, en la actualidad, pasan por diferentes etapas que están relacionadas con problemas referidos con deficiencias en su diseño institucional (llámese forma de organización del gobierno para realizar la gestión pública) y por carencias en el ámbito de la economía. En este contexto, la operatividad del gobierno tiene que estar sustentada en una gestión pública informada, metodológica y vinculada directamente con los distintos actores políticos involucrados con cada problema y que son los interesados directos en su solución.

En el protocolo de investigación se establece como problema central de la misma, que la gestión pública que se realiza en el municipio de Uruapan, ante la problemática de la eficiencia y eficacia que debe de existir en todo gobierno, puede mejorar como resultado de la incorporación dentro de la estructura administrativa de un área capaz de cumplir con una función vinculante entre las instrucciones presidenciales y las necesidades de los ciudadanos que se expresaron en el Plan de Desarrollo Municipal.

En el mismo sentido, se considera que el problema central para alcanzar una gestión pública municipal con resultados para el ciudadano se encuentra en la forma de su organización -que sin abandonar bajo la normatividad institucional- que sea capaz de integrar a la actual estructura de la administración pública un área especializada en relacionar adecuadamente al Presidente Municipal, la estructura administrativa y las demandas ciudadanas que son muchas y diversas (figura 7).

(Figura 7).

Tareas del área de Coordinación de Gabinete



Fuente: Elaboración con base al enfoque sistémico y simulación de política pública.

Capítulo 4
Área de Coordinación de Gabinete como factor de gobernabilidad

4.1. La Coordinación de Gabinete como factor de gobernabilidad.

Una vez que en el capítulo tres hemos planteado que la propuesta del Área de Coordinación de Gabinete funcionará a partir del enfoque sistémico y simulación de políticas públicas, como instrumento de trabajo que permita mejorar el diseño e implementación de políticas públicas para hacer eficiente la gestión pública en el municipio de Uruapan, Michoacán, entendida la gestión pública a partir del enfoque sistémico y de simulación de política pública como una estructura de gobierno que contribuye a mejorar los resultados mediante la interacción de los diversos agentes públicos, políticos, privados y sociales, el presente capítulo, tiene por objetivo establecer la estructura que deberá tener y funciones que deberá desarrollar el Área de Coordinación de Gabinete al interior de la administración pública, sobre todo, si se considera que el enfoque sistémico y de simulación de políticas públicas implica la interacción entre los distintos actores del municipio para encontrar soluciones a problemas públicos mediante la interacción de todos ellos, convirtiéndose el gobierno municipal en una caja de resonancia donde llegan las demandas ciudadanas y donde deben encontrar las respuestas a los problemas planteados, y con ello, lograr la gobernabilidad mediante el uso de la gobernanza y de esta manera alcanzar estabilidad política.

No está por demás señalar, como lo hace (Arellano, *et. alt.* 2015), que de manera recurrente la sociedad le da una connotación a los actores políticos de incapaces y limitados en su forma de accionar y de resolver los problemas públicos. Esto, los lleva a que busquen mecanismos de legitimación a través de evidenciar el logro de resultados concretos ante la sociedad. Sostenemos que la propuesta de creación del área de Coordinación de Gabinete se convierte en una verdadera alternativa para lograrlo, ya que, de acuerdo a la metodología del enfoque de política pública utilizado por el gobierno, se tiene claro que todos los actores políticos, económicos y sociales establecen relaciones de coordinación de manera horizontal para atender los problemas públicos que más afectan a la sociedad. Es decir, se realizan acciones de gobernanza, entendida como un mecanismo de colaboración entre actores.

Dejemos en claro, entonces, que la propuesta del Área de Coordinación de Gabinete se realiza con la finalidad de coadyuvar a dar respuesta pronta y adecuada a las demandas de la sociedad y contribuir a resolver los diversos problemas políticos, económicos y sociales; pues ello, en la actualidad constituye el principal desafío para los gobiernos democráticos para hacer frente y resolver las dudas sobre la capacidad gubernamental de conducir y coordinar a su sociedad. Hoy día, los gobiernos electos de los actuales procesos democráticos electorales tienen la obligación de dar resultados a la ciudadanía a través de una adecuada gestión pública²⁸, y como señala (Aguilar, 2013, *Op. cit.*, página 293):

“El enfoque de la gobernabilidad es estrictamente gubernamental, se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno. La premisa de su planteamiento es la afirmación de que la sociedad no posee, o por lo menos no en el nivel requerido, capacidades de auto organización, autogobierno, autorregulación y autoproducción, afirmación que se corresponde con el supuesto arraigado de que la sociedad es una realidad esencialmente ingobernable, propensa al desorden y al conflicto, por lo que la sociedad no puede existir a menos que exista en forma de Estado [...] La gobernabilidad es entonces una cuestión que se plantea sólo en el ámbito del gobierno, con referencia al gobierno, y no atañe en ningún modo a la sociedad que, por definición es ingobernable, destinada al conflicto y crisis...”.

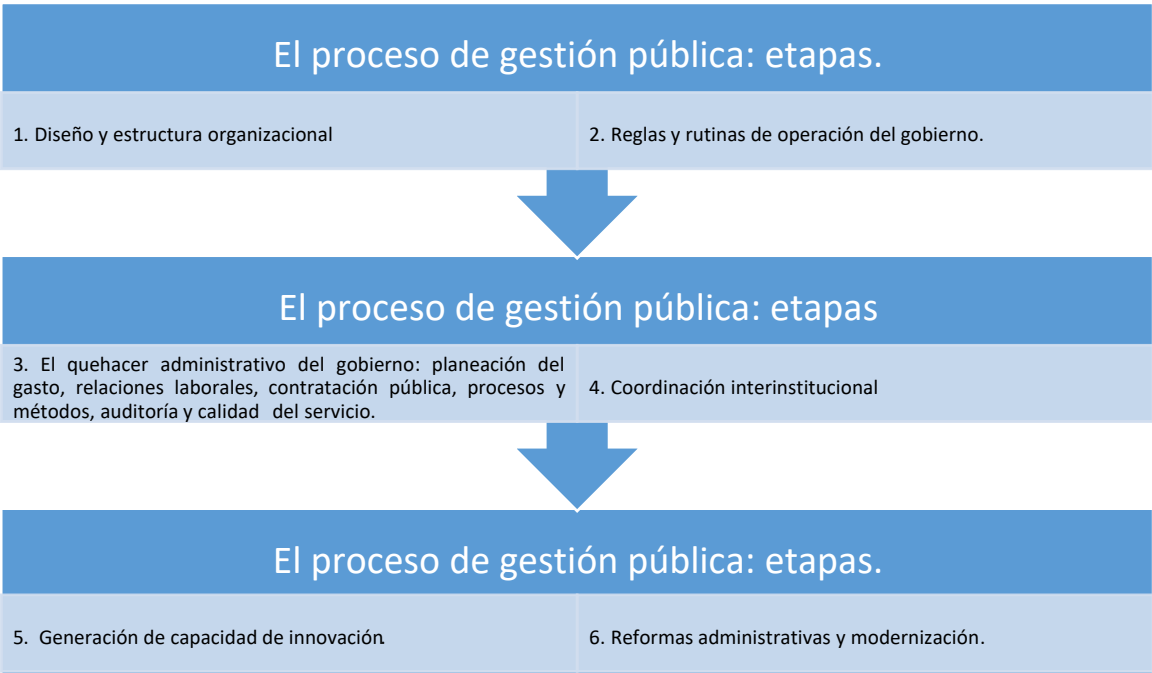
Solo en este sentido de identificación de problemas públicos y de soluciones coordinadas de todos los actores políticos, económicos y sociales es que se entiende que la gestión pública es el proceso que abarca desde el diseño y la estructura organizacional hasta las reformas administrativas y procesos de modernización que un gobierno considere necesarios para poder implementar de forma adecuada las políticas públicas y alcanzar la solución de problemas públicos que son incorporados a la agenda de gobierno y a los cuales se destinan recursos financieros que deben ser utilizados de manera eficiente y eficaz en aquellas acciones necesarias para resolverlos, es así como se vuelve necesario que al interior de un gobierno y de su administración exista una instancia operativa que sea capaz de establecer comunicación directa con el Presidente Municipal y los distintos actores políticos, económicos y sociales y, que al vincularse con la sociedad sea

²⁸ Cfr. Aguilar, L. (2016). Democracia, gobernabilidad y gobernanza. Conferencias Magistrales, INE, página 9.

capaz de acercarle las demandas sociales que se producen de manera cotidiana, poniendo de antemano la gestión pública como mecanismo de trabajo que debe realizarse bajo las siguientes acciones ilustradas en la figura 8.

Figura 8

Las etapas de la gestión pública en el gobierno



Fuente: Elaboración propia.

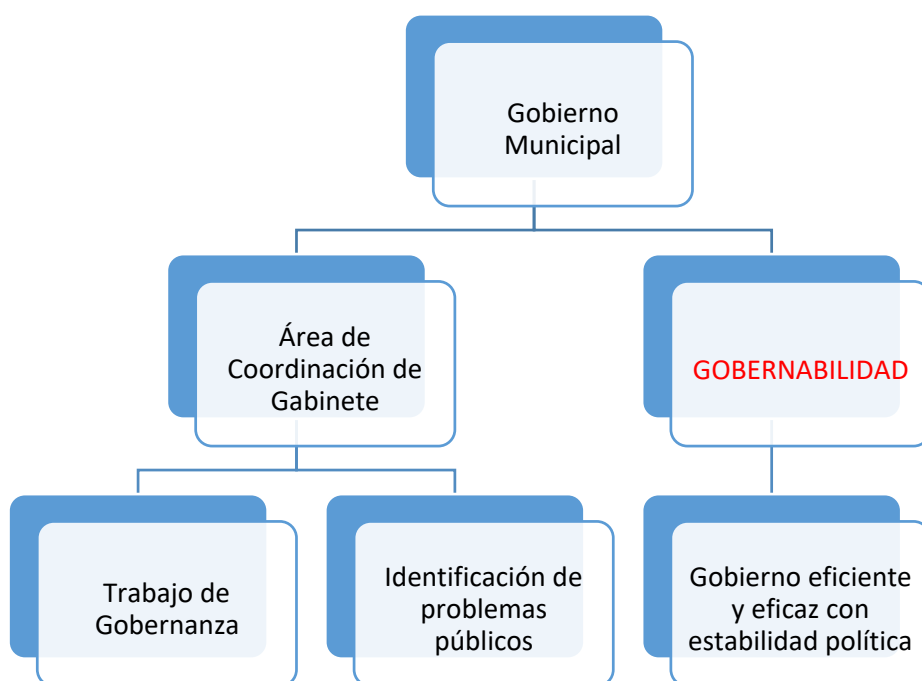
No debemos perder de vista que con el proceso de transición democrática realizado en el país y Michoacán entre los años que van de 1977 al 2000 del siglo pasado, la sociedad se volvió más demandante sobre sus gobiernos y sus administraciones públicas, exigiendo respuestas adecuadas a sus problemas. Más aún, el actual gobierno del municipio de Uruapan, Michoacán, es resultado de un proceso electoral que dio la confianza a la actual administración para conducir de nueva cuenta a la sociedad de Uruapan, dejando atrás medidas centralistas y de subordinación. El

nuevo escenario de alternancia de gobierno derivado del proceso electoral de junio de 2021, demuestra que efectivamente la sociedad reclama que el gobierno y su administración pública sea capaz de asegurar buenos resultados a las demandas sociales, y en caso contrario realiza un voto a favor de aquella opción que consideran sí será capaz de atender de manera eficiente la solución de problemas públicos. De ahí, la importancia del Área de Coordinación de Gabinete.

El esquema de trabajo de la Coordinación de Gabinete debe ser el que se presenta en la figura 9, que ilustra como su función será alcanzar la gobernabilidad.

Figura 9

La gobernabilidad como objetivo último del Área de Coordinación de Gabinete



Fuente: elaboración propia.

Como se observa en la figura 9, con la creación del Área de Coordinación de Gabinete el punto de partida con el enfoque sistémico y de simulación de políticas públicas será el trabajo coordinado que deberá desarrollar con los agentes políticos, económicos y sociales, que a su vez, servirá para proporcionar información al

gobierno municipal sobre los problemas públicos más sentidos en los diferentes sectores del municipio y este tenga la claridad necesaria para tomar decisiones de política pública. Es importante destacar, que el trabajo que realice la Coordinación de Gabinete en nada contraviene la forma de operación institucional del H. Ayuntamiento; es decir, las reuniones del Cabildo seguirán realizándose de manera normal, la diferencia será que el trabajo de la Coordinación permitirá al Presidente Municipal llevar propuestas consensadas para el trabajo de la administración pública.

Estamos afirmando con estos argumentos que en lo sucesivo se puede transitar de un gobierno con trabajo vertical a uno con trabajo horizontal, pues se debe recordar que la administración pública estatal y municipal en México a lo largo del siglo XX había sido esencialmente un apéndice del gobierno federal, incluso se puede hablar de una verdadera subordinación, la cual emanó de los principios revolucionarios de 1910 y su larga herencia hegemónica y autoritaria a partir de la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929. Este rasgo de subordinación, solo empezó a cambiar a partir de la reforma político electoral de 1977 -que va a dar lugar justamente a la erosión del sistema hegemónico y autoritario en 1997 y dar paso a la conocida transición democrática- ya que hasta ese año el concepto de política pública participativa, inclusiva y consensuada, era más bien la excepción a nivel nacional, estatal y municipal (Moreno, 2012).

Para (Díaz, 2001, p. 193) el país y el gobierno cambian de manera radical con el proceso de transición democrática, expresándolo de la siguiente manera:

“Las condiciones políticas de México han cambiado de manera radical durante los últimos 15 años. El cambio más importante lo constituye, sin duda, la competencia pluripartidista y la consolidación del juego democrático electoral, a nivel tanto local como nacional”.

Bajo este escenario, son los gobiernos municipales los que inician el cambio hacia sistemas políticos más democráticos y competitivos y donde la presión de los ciudadanos se vuelve más fuerte para exigir gobiernos que aporten gobernabilidad a su ciudadanos -es decir, administraciones eficientes y con logros de gobierno que

permitan al mismo tiempo estabilidad política- y ello se refleje en mejores resultados públicos.

Para (Camou, 2012), en cambio, hoy en día, la balanza se acerca más a la búsqueda de un punto de equilibrio, en el cual la participación política, la eficacia en la toma de decisiones, obligaciones gubernamentales y responsabilidad ciudadana, sean vistos como factores complementarios para obtener resultados favorables en cualquier gobierno. Es decir, el ejercicio eficiente del poder no excluye, sino que incorpora la dimensión del consenso como insumo del proceso de toma de decisiones e implementación de políticas públicas, por lo que una función básica del Área de Coordinación de Gabinete será el conocer y vincular las decisiones de gobierno mediante su gestión pública con las expectativas de todos los actores políticos que integran el sistema. Se busca, como indica (Zurbriggen, 2011) que se realice una nueva gobernanza -coordinación de trabajo entre gobierno y actores políticos, económicos y sociales- que surge como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y de mercado, que se caracteriza por un mayor grado de cooperación entre los gobiernos, administraciones públicas y actores no gubernamentales en la hechura de las políticas públicas.

En tal contexto, en el presente trabajo, creemos que la aplicación del enfoque sistémico y de simulación de política pública es pertinente para alcanzar una adecuada gestión pública municipal, permitiendo entender que los problemas sociales y económicos deben ser vistos desde una perspectiva amplia e integral debido a que los problemas surgen de la dinámica del sistema político y de la estructura del mismo sistema de gobierno, y por ello, se debe reconocer que es necesario que la gestión pública se realice mediante la interacción de los diversos actores políticos involucrados en cada problemática, dejando en claro que el Área de Coordinación de Gabinete deberá tener un conjunto de funciones técnicas y políticas que valoren la participación de diversos actores políticos, dejando de lado las concepciones verticales de autoridad, por una mayor horizontalidad en la definición e implementación de políticas pública. Tal y como lo expresa Gil, Ramón.

“Enfoque sistémico y simulación...”, *op. cit.* página 249:

“...un sistema también puede ser conceptualizado como un conjunto integrado de elementos que pueden trabajar en conjunto para producir resultados y alcanzar la meta establecida...”.

Es en este sentido y bajo la coordinación de trabajo del gobierno con los distintos actores políticos, que se puede borrar la imagen de actores políticos y administraciones públicas ineficientes y, por el contrario transitar hacia un escenario caracterizado por un trabajo coordinado donde la búsqueda final de la gestión pública sea la gobernabilidad²⁹. Enseguida planteamos entonces las funciones que debe tener la Coordinación de Gabinete.

4.2. Fundamento legal.

La propuesta de creación del Área de Coordinación de Gabinete está fundamentada inicialmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su Artículo 115 señala que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. En este mismo Artículo se establece que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento integrado por un Presidente Municipal, regidores y síndicos; es decir, recae sobre el Presidente Municipal la obligación de organizar su gobierno mediante una administración pública que debe atender las demandas sociales, dándose para ello la estructura administrativa que considere pertinente para alcanzar los objetivos institucionales, por lo que en tal ámbito de atribuciones el Área de Coordinación de Gabinete se convierte en una instancia administrativa dependiente del Presidente Municipal. En el mismo Artículo, Apartado V, Inciso C, se establece la facultad del Ayuntamiento para participar en la formulación de Planes de Desarrollo regional, en los que quedan plasmados los objetivos y acciones de política pública a desarrollar con la finalidad de atender las problemáticas municipales mediante una administración pública eficaz, eficiente y con resultados.

²⁹ Es importante señalar que gobernabilidad no se debe confundir con gobernanza ni con estabilidad política, pues, la gobernabilidad implica gobiernos con resultados en sus políticas públicas, gobiernos eficaces y eficientes para solucionar problemas públicos.

En el mismo sentido, la creación del Área de Coordinación de Gabinete encuentra su fundamento legal en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo que precisa lo siguiente:

a). En su Artículo 111 señala que la base de la división territorial y organización política del Estado de Michoacán es el Municipio libre. Es decir, se requiere de un gobierno que sea capaz de organizar la estructura administrativa necesaria para cumplir con las facultades que se otorgan a los Municipios en el Artículo 123 de la misma Constitución, mismos que tienen que ver con necesidades concretas que son demandadas por los ciudadanos, y en tal sentido, tener conocimiento preciso de cuáles son los problemas que se tienen en cada Municipio de acuerdo a tales Facultades. Se requiere entonces de un gobierno municipal que cuente con una organización adecuada y eficiente para atender las demandas sociales.

b). El Artículo 114 señala que el Ayuntamiento queda integrado por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores. Además, la Presidencia municipal deberá contar con un Secretario y un Tesorero, al tiempo que señala que cada Ayuntamiento se dará su propia estructura administrativa según lo disponga el Bando de Gobierno Municipal. En este sentido, creemos que el Área de Coordinación de Gabinete debe quedar integrada como parte operativa a cargo del Presidente Municipal para realizar funciones de asesoría y colaboración con el objetivo de establecer un trabajo permanente con los sectores políticos, económicos y sociales a fin de conocer las problemáticas de cada uno de ellos y plantear de manera conjunta (gobernanza) alternativas de política pública para su solución.

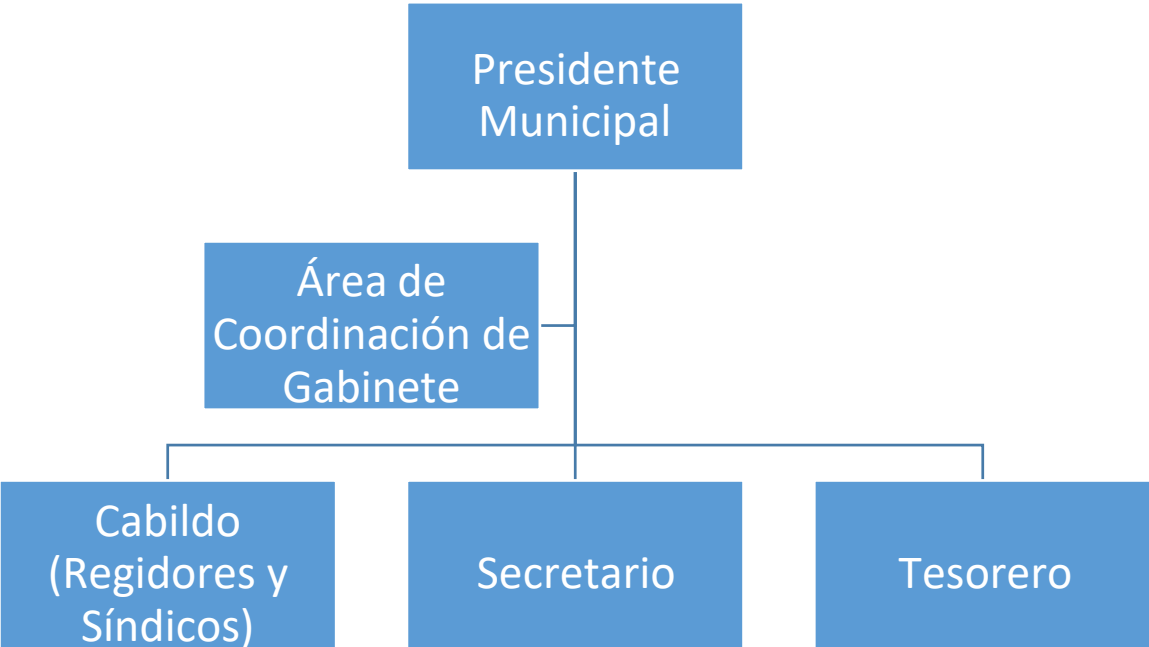
c). De acuerdo al mismo Artículo 123, pero en su Apartado VIII, se precisa que una de las obligaciones de los Ayuntamientos será formular su Plan de Desarrollo. Aquí, el Área de Coordinación de Gabinete cobra especial importancia ya que en él deben quedar expresadas las principales acciones de política pública con la finalidad de alcanzar un gobierno municipal eficiente y eficaz en la solución de problemas públicos. Su tarea ha de ser la de realizar acciones de seguimiento y evaluación permanente de todos los programas que se estén implementando por parte del

gobierno municipal, es decir, realizar un seguimiento del Plan Municipal de Desarrollo y visualizar los avances en la solución de problemáticas municipales.

De entrada, entonces, debemos señalar que es a partir de estas disposiciones constitucionales otorgadas a los H. Ayuntamientos de donde se deben desprender cuál será el objetivo y las funciones esenciales del Área de Coordinación de Gabinete, teniendo presente que lo que se busca a fin de cuentas es alcanzar condiciones de gobernabilidad; es decir, gobiernos eficientes, eficaces y con resultados en su gestión pública. Entonces, atendiendo a lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo, al interior de la estructura administrativa del gobierno municipal, el Área de Coordinación de Gabinete quedará integrada como se expone en la figura 10.

Figura 10

Ubicación del Área de Coordinación de Gabinete



Fuente: Elaboración propia.

En esta figura, queda expuesto de manera clara que el Área de Coordinación de Gabinete cumplirá una función de Staff del Presidente Municipal, realizando funciones de vinculación hacia los distintos sectores políticos, económicos y Sociales del municipio de Uruapan. Y una vez realizada esta tarea, llevará a cabo funciones de asesoría hacia el Presidente Municipal, ya que aportará elementos cualitativos y cuantitativos de los distintos problemas públicos que tenga el municipio. Esto, permitirá integrar la agenda pública y política, que se deberá llevar al Cabildo para definir la agenda de gobierno y las políticas públicas consideradas pertinentes para resolver los problemas. Sin embargo, a partir de estas funciones genéricas se desprenden tanto su objetivo general como sus funciones concretas que se detallan en el siguiente apartado.

4.3. La función central del Área de Coordinación de Gabinete.

Partamos de especificar que la metodología de trabajo que seguirá la Coordinación de Gabinete, para realizar sus funciones, consiste en tomar como punto de partida la propuesta del Enfoque Sistémico y Simulación de Políticas Públicas, que establece como ruta de trabajo la consideración del ambiente externo como escenario donde surgen las solicitudes de la población que no son otra cosa más que los problemas públicos que desea sean solucionados, para de ahí entrar en una relación con el gobierno y traducir las demandas en el diseño e implementación de políticas públicas que deben tener como resultado final la solución de dichos problemas para dar lugar a la gobernabilidad. Es en ese entramado, que se van a desempeñar los integrantes del Área de Coordinación de Gabinete y alcanzar tres condiciones necesarias para una eficacia³⁰ directiva en la gestión pública: gobernanza, gobernabilidad³¹ y estabilidad política.

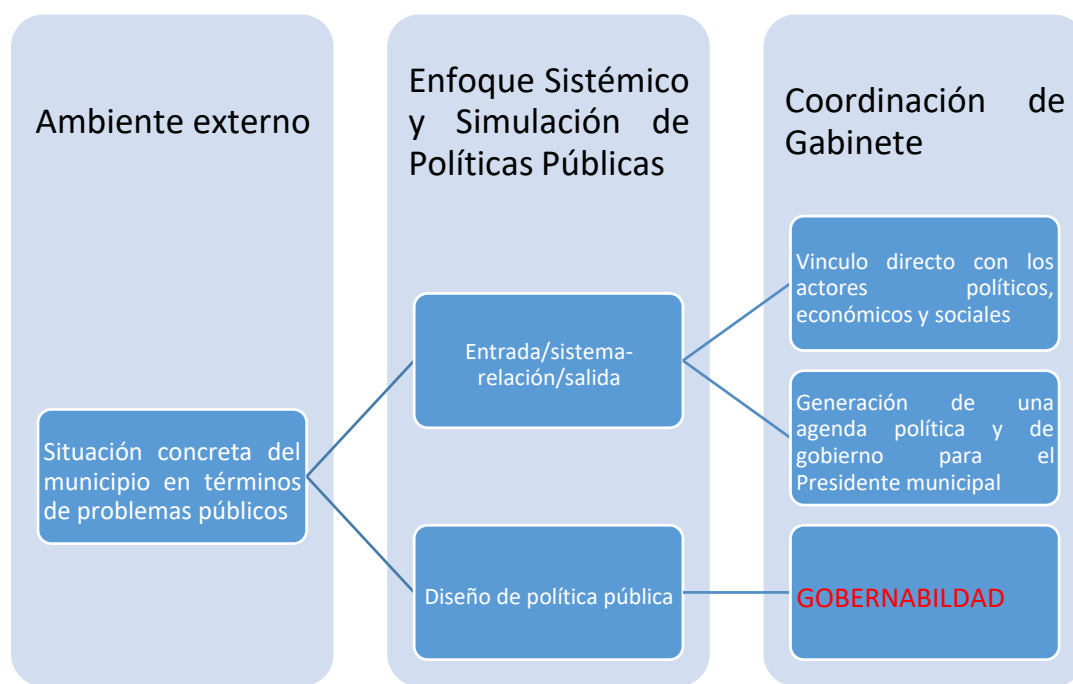
³⁰ Se entenderá por eficacia lo señalado por Amitai Etzioni (1964) en su libro de *Organizaciones modernas*, página 15, citado por Antonio Camou, es decir, la capacidad de una organización, institución o cualquier otra unidad funcional para alcanzar logros o metas prefijadas, mientras que por eficiencia se entenderá la capacidad de alcanzar dichos logros al menor costo posible.

³¹ Para aclarar con toda precisión el concepto de gobernabilidad que es el objetivo final de la Coordinación de Gabinete, cuando se habla de ella hay que aclarar que apareció en la década de los años setenta para denotar insuficiencia de los gobiernos para hacer frente a la crisis financiera del año 1973, mismo que fue abordado en primera instancia por la Comisión Trilateral compuesta por Michael Crozier, Samuel Huntington y Joji

Por lo anterior, esquemáticamente la dinámica de trabajo de la Coordinación de Gabinete será directamente coordinada con el Presidente Municipal y con el Cabildo del H. Ayuntamiento, solo que el trabajo realizado servirá para llevar propuestas a las sesiones del Cabildo que surgirán de la interrelación de la Coordinación de Gabinete con todos los actores políticos, tal y como se expone en la figura 11.

Figura 11

Enfoque Sistémico y Simulación de Política Pública y Área de Coordinación de Gabinete



Fuente: Elaboración propia.

Watanuki, con la finalidad de conocer a que se debían los problemas de los países desarrollados del mundo occidental. En tal sentido, a decir de (Guzmán y Sáenz, 2013) el enfoque de gobernabilidad tenía una visión de gobierno desde arriba de la política y con la creencia de que las instituciones formales, en cuanto a su diseño y mecanismos de incentivos selectivos, eran capaces de alcanzar equilibrios sociales estables, apuntando hacia la generación de un conjunto de tomadores de decisiones que por sus aptitudes y desarrollo profesional en la administración de lo público deberían ser llamados a profesionalizar la política.

Bajo el esquema de trabajo planteado en la figura 7 es claro que ***la principal función del Área de Coordinación de Gabinete será la de ser un vínculo entre la sociedad y el gobierno para realizar de manera metódica el diseño e implementación de políticas públicas y de esta manera propiciar un trabajo coordinado con el Presidente Municipal y los distintos actores del municipio para lograr una buena gobernanza, gobernabilidad y estabilidad política.***

Entonces, como ya hemos señalado de manera reiterada, el resultado final debe ser el logro de la Gobernabilidad y estabilidad política del gobierno municipal; lo que también dará lugar a la gobernabilidad democrática que implica la toma de decisiones de autoridad y la solución de los problemas públicos, evitando con ello, conflictos entre actores y gobierno.

Esta función primordial del Área de Coordinación de Gabinete nos remite al concepto mismo de gobernabilidad como resultado de un trabajo consensuado entre gobierno y actores políticos. Como señala Tomassini (1996: página 5):

“... la gobernabilidad de las instituciones democráticas depende fundamentalmente de la negociación y compensación entre los diversos intereses de los principales actores políticos y de su consiguiente capacidad para crear condiciones estables de gobierno. Las negociaciones o acuerdos que permiten dar gobernabilidad a las instituciones democráticas giran en torno a un número limitado de preguntas planteadas a cada uno de los individuos que integran la sociedad o a un conjunto mayoritario o suficientemente significativo de ellos [...] que alternativas se plantean en una situación determinada, que consecuencias se derivarán de adoptar una u otra, y que beneficios obtendrán los distintos individuos o grupos de dichas consecuencias. Una acción colectiva, si finalmente se produce, se basaría en la suma de respuestas individuales a esas interrogantes, y las decisiones que adopta el gobierno, en la forma en que éste recibe, se representa o simula esas respuestas...”.

En tal sentido, como lo expresa Luciano Tomassini, el Área de Coordinación de Gabinete deberá convertirse en ese vínculo entre gobierno y sociedad que permita un negociación con acuerdos permanentes en torno a la toma de decisiones para impulsar políticas públicas, siendo el resultado final de ello la gobernabilidad, tan necesaria, pero también tan olvidada por muchos gobiernos de cualquier nivel que en los hechos han mostrado incapacidad para atender las demandas sociales cada

vez más crecientes, que al no encontrar respuesta adecuada de los gobiernos se traducen en inestabilidad política constante.

En todo caso, esa inestabilidad refleja con toda claridad el fracaso de la gestión pública, que en muchos casos sigue siendo vertical y de manera unilateral, por ello, se debe buscar en el Área de Coordinación de Gabinete un instrumento de gestión pública que contribuya al buen desempeño del gobierno municipal.

4.4. Objetivo y funciones específicas.

Reiteramos que el objetivo y las funciones específicas del Área de Coordinación de Gabinete se desprenden del uso del Enfoque de política pública sugerido a lo largo de la tesis, el cual, permite determinar cuáles son las funciones centrales que debe de tener, y que el objetivo ya ha quedado expresado anteriormente con todo el análisis realizado, sobre todo con lo expuesto en las figuras 6 y 7 de donde se desprende objetivos y funciones.

4.4.1. Objetivo.

Considerando el Enfoque de Simulación de Políticas Públicas el objetivo general del Área de Coordinación de Gabinete será el de armonizar todas aquellas acciones públicas encaminadas a lograr la eficiencia y la eficacia del gobierno municipal (gobernabilidad) a través del cumplimiento de la planeación del desarrollo institucional, del seguimiento de programas institucionales, de la coordinación de proyectos estratégicos y de la evaluación y seguimiento del Plan Municipal de Desarrollo.

4.4.2. Funciones específicas.

- a). Planear y convocar a reuniones de gabinete y darle seguimiento a los acuerdos que se tomen en ellas.
- b). Planear y convocar a reuniones de trabajo con los distintos actores privados y sociales y darle seguimiento a los acuerdos que se tomen en ellas.

- c). Coordinar reuniones permanentes con los titulares de las dependencias, organismos, órganos y unidades de la administración pública municipal para dar seguimiento a los diferentes acuerdos y compromisos tomados con los distintos actores privados y sociales.
- d). Conducir la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo a partir de distintas reuniones que se tengan con los diversos actores públicos, privados y sociales.
- e). Coordinar planes, programas y acciones que se desprendan del Plan Municipal de Desarrollo con la finalidad de incrementar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas (gobernabilidad).
- f). Realizar los informes de avances del Plan Municipal de Desarrollo y de todos aquellos requeridos por el Presidente Municipal que le permitan a este último la toma de decisiones adecuadas para alcanzar la gobernabilidad y estabilidad política en el municipio.
- g). Requerir información cuantitativa de carácter programática y financiera para abonar a la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos públicos.
- h). Generar en coordinación con el Presidente Municipal los informes de gobierno.
- i). Realizar la planeación institucional derivada del Plan Municipal de Desarrollo.
- j). Proporcionar asesoría al Presidente Municipal para que realice una adecuada toma de decisiones en materia de políticas públicas.
- k). Realizar las gestiones necesarias para llevar a cabo la firma de convenios con el sector público y privado con la finalidad de favorecer la gobernabilidad y alcanzar un verdadero trabajo de gobernanza.

4.4.3. Ejemplo del trabajo real del Coordinador de Gabinete

Durante el periodo de gobierno 2018-2021 el Plan de Gobierno para la administración municipal de Uruapan estableció como método para optimizar recursos y potenciar el trabajo del gobierno implementar acciones a través de proyectos estratégicos de forma transversal, de modo que desde el diseño estos se determinó que habría varias instancias implementadoras y una responsable de coordinar acciones a fin de alcanzar las metas en franca colaboración transversal.

Cuadro 4
Funciones del Área de Coordinación de Gabinete

	Proyecto	Descripción	Área responsable
1	Red del SOL	Proyecto basado en un padrón único de beneficiarios, una tienda de productos básicos administrada por el municipio, impulso al deporte, y programas sociales que incentiven la cohesión social.	Secretaría de Desarrollo Social
2	Uruapan un Gobierno Digital	Proyecto que combate la corrupción a través del gobierno digital que agilice los trámites y servicios municipales mejorando la eficiencia administrativa; éste facilitará el vínculo de los ciudadanos con el gobierno a través de aplicaciones para reporte de servicios y consulta de estadística municipal, garantizando el acceso a la información pública y la transparencia.	Secretaría de Fomento Económico
3	Uruapan Espacio de Todos	Proyecto de infraestructura y servicios municipales que garantiza un aprovechamiento eficiente de los espacios públicos y recursos naturales,	Secretaría del Ayuntamiento

		para mejorar la calidad de vida de los uruapenses. Dentro de las acciones del proyecto se trabajará en: ordenamiento territorial, planificación y movilidad urbana, gestión de riesgos, servicio de alumbrado público, servicios de recolección de basura, servicio de agua potable y su tratamiento, así como medio ambiente y sustentabilidad en general. Así mismo el proyecto fomentará espacios públicos culturales, deportivos, de recreación y esparcimiento, por ejemplo: los domingos familiares recreativos y el Centro Cultural Uruapan.	
4	Uruapan de Gran Visión	Proyecto de turismo y cultura que busca el impulso al desarrollo económico y la internacionalización del municipio, trabajando de la mano la Secretaría de Turismo y Cultura con la Administración del Parque Nacional.	Secretaría de Turismo y Cultura
5	Uruapan Seguro	Proyecto para mejorar las condiciones de seguridad en el municipio y la cultura de la legalidad a través del programa de prevención social del delito, del programa de seguridad y tecnología, del programa de reclutamiento y	Secretaría de Planeación

		certificación policial; creando la figura del juez cívico. Uruapan Seguro también se basa en el programa para la erradicación de la violencia de género y la equidad género, así como el programa de atención a víctimas, inclusión y derechos humanos.	
6	Uruapan de la mano contigo	Proyecto que atiende a los grupos más vulnerables en el municipio y para los cuáles es necesaria la asistencia social. Las acciones de este proyecto integran los programas siguientes: Programa de Atención a Menores en Alto Riesgo, Programa de Alimentación para el Adulto Mayor, Campaña de asistencia social, Campaña de salud, Programa de los Centros de Atención Infantil, Programa del Centro de Capacitación y Desarrollo, así como el fortalecimiento del Centro de Terapia Física Municipal.	Desarrollo Integral de la Familia (DIF)
7	Uruapan un Gobierno Profesional	Proyecto para la profesionalización de los servidores públicos municipales, a través de la capacitación, certificación y evaluación de los mismos.	Secretaría de Administración

		El proyecto tiene como objetivo ser una Administración Pública eficiente con servidores públicos que muestren pasión por servir.	
8	Vivienda Social	Proyecto que vincula instituciones municipales, estatales y nacionales para el desarrollo de vivienda social en el municipio.	Contraloría Municipal
9	Campus Universitario Uruapan	Proyecto para la implementación de la Universidad Pública en Uruapan con estudios de licenciatura incorporados a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.	Secretaría de Planeación

Destaca en particular el proyecto enfocado a mejorar la seguridad pública a través principalmente de la prevención social del delito, la cual es la principal atribución de los municipios frente a esta tarea constitucionalmente asignada a nuestro orden de gobierno, al cual se le denominó proyecto estratégico URUAPAN SEGURO, en el cual participaron al menos 15 unidades responsables con diversas atribuciones, ahora enfocadas todas al impulso de acciones conjuntas para lograr un mayor impacto tendiente a la solución a la problemática social que origina el flagelo de la inseguridad, que ha colocado al municipio en el ranking de las ciudades más inseguras del país en esos años.

La dinámica a través de la cual se desarrolló el trabajo que logró conjuntar los esfuerzos y recursos del conjunto de áreas administrativas lo fue además de generar acuerdos y consensos con los sectores sociales, la alienación de sus acciones de gobierno con enfoque transversal, al mando de un líder de proyecto, quien fue el responsable de orientar el diseño, implementar las acciones, monitorear y evaluar

los trabajos y verificar los resultados en colaboración con los directivos de primer y segundo nivel de la administración municipal, quienes a la par que las responsabilidades legales que les imponía su deber como secretarios o directores, debían priorizar el trabajo bajo objetivos y metas comunes dentro de cada proyecto estratégico, siendo que de forma simultánea cada uno de ellos participaba en la consecución de metas en varios proyectos.

Esta labor no habría sido posible llevarla a cabo sin la sensibilidad del Presidente Municipal y los directivos quienes delegaron la confianza al coordinador de asesores (Secretario de Planeación) quien fue el responsable de diseñar y dirigir esta estrategia, por lo que podría entenderse que la labor de dicho funcionario fue en alguna medida un ensayo de lo que podría ser la coordinación de gabinete, quien en resumidas palabras fungió como gestor unificando el trabajo y la comunicación interna entre el Presidente Municipal responsable último del cumplimiento del plan de gobierno y todos y cada uno de los directivos de acuerdo a sus atribuciones legales y políticas sin necesidad de ejercer mando sobre estos últimos y si, sirviendo como bisagra en una lógica de máxima flexibilidad, bajo una lógica de trabajo dinámica y cambiante de acuerdo a las circunstancias que se fueron imponiendo como es común en una administración municipal, incluyendo la llegada de una pandemia que cambió de manera radical la forma de enfrentar los problemas sociales ante la escasez de recursos financieros.

Cuadro 5
Proyectos estratégicos a desarrollar

No.	Eje	Proyectos Estratégicos
1	Desarrollo humano y social	• Red del SOL • Uruapan de la Mano Contigo • Uruapan Espacio de Todos

		• Vivienda Social • Campus Universitario Uruapan
2	Desarrollo económico y oportunidades para todos	• Uruapan un Gobierno Digital • Uruapan de Gran Visión
3	Movilidad, infraestructura, desarrollo urbano y medio ambiente	• Uruapan un Espacio de Todos
4	Seguridad, prevención y cultura cívica	• Uruapan Seguro • Uruapan Espacio de Todos
5	Gobierno eficiente y responsable	• Uruapan un Gobierno Profesional • Uruapan un Gobierno Digital

Conclusiones

1. El buen desempeño y los buenos resultados en materia de gestión pública de los gobiernos municipales deben ser resultado del diseño e implementación de políticas públicas que consideren la amplia participación de todos los actores económicos, sociales y políticos involucrados en las diferentes problemáticas públicas, pero que tengan como eje coordinador el gobierno municipal a través de un Área de Coordinación de Gabinete que cumpla la función de retomar de manera adecuada las distintas demandas ciudadanas y empresariales a partir de un trabajo coordinado que dé como producto final un gobierno municipal eficiente y eficaz, pero que además sea consecuencia de un trabajo de gobernanza que termine justamente en la gobernabilidad y la estabilidad política. Sin embargo, todo gobierno que busque estos buenos resultados debe ser capaz de aplicar el enfoque de política pública

más adecuado para retomar las demandas de la sociedad, por lo que se considera que el Enfoque Sistémico de Políticas Públicas es el más adecuado en virtud de que sugiere una metodología caracterizada por el análisis contextual de las problemáticas públicas y la activa participación de todos los actores sociales en la definición de las agendas de gobierno, sin lo cual, es complicado realizar una buena gestión pública y obtener resultados satisfactorios para la ciudadanía.

2. Cuando el gobierno municipal y su administración pública diseñan sus acciones de política pública siempre debe tener presente que ellas están delimitadas e influidas por los compromisos políticos adquiridos durante el proceso electoral que dio como resultado un gobierno legítimo democrática y electoralmente hablando, pero que requiere consolidarse a través de buenos resultados en la solución de problemas públicos, lo que generalmente se realiza mediante el diseño de su Plan de Gobierno que debe estar respaldado en datos estadísticos que demuestren en dónde se encuentran los principales problemas públicos a los que se destinarán los recursos financieros necesarios para atenderlos. En este sentido, el Área de Coordinación de Gabinete debe jugar un papel relevante en el diseño e implementación de las líneas de acción del Plan de Gobierno que deben ser producto de la comunicación permanente y directa con todos los actores políticos del municipio y definir cuáles son sus prioridades y valores estratégicos, pues en ello, va el logro de la legitimidad ante los ciudadanos y también ante los grupos empresariales y políticos que juegan un papel determinante como grupos de presión.

3. En el mismo sentido de las dos conclusiones anteriores es válido afirmar que para que una política pública tenga viabilidad en el marco del Plan de Gobierno y genere resultados favorables mediante el actuar de la estructura institucional de la administración pública (secretarías, subsecretarías, direcciones, comités, etc.) el cabildeo con todos los actores políticos juega un papel determinante, pero sobre todo, como señala Giandoménico Majone, la viabilidad de la política pública depende de la capacidad de gobierno que se debe sustentar en el dialogo y la argumentación de los razonamientos gubernamentales en donde el Área de Coordinación de

Gabinete debe jugar un papel determinante pues será ella la encargada de darle al gobierno la información procesada y estructurada que haya surgido de su interlocución con los actores económicos, sociales y políticos. Sin dejar de reconocer que las políticas públicas deben ser impulsadas desde el gobierno, también se debe tener claro a partir del Enfoque de Simulación de Políticas Públicas y de la función del Área de Coordinación de Gabinete la pluralidad política debe tener un papel importante para la definición de la agenda de gobierno, incluyendo en ello el cabildeo que se tendrá que realizar con los integrantes del Cabildo que al final de cuentas son los que aprueban las políticas.

4. De la problemática señalada en el trabajo también es importante señalar que el Área de Coordinación de Gabinete al detectar las demandas de los actores económicos, políticos y sociales, debe tener presente que el diseño de una política fiscal es determinante para que el gobierno sea capaz de atender los problemas públicos, ya que sin recursos financieros suficientes es muy difícil llegar a una buena atención de estos. Se vuelve necesario entonces que el gobierno y el Área de Coordinación de Gabinete apliquen una política fiscal que considere las siguientes acciones en ese sentido: buscar fuentes alternativas de captación de impuestos a través de la ampliación de la base tributaria considerando la gran informalidad que existe en la entidad michoacana y en el municipio de Uruapan; establecer un Plan de Austeridad en el uso del gasto Público administrativo para darle prioridad al gasto de inversión, llevar a cabo una política de evaluación permanente del desarrollo de cada política pública para tener un control adecuado del recurso público y con ello la rendición de cuentas y, operar los recursos federalizados que viene etiquetados como propuestas de política pública en materia social con transparencia y eficiencia para que efectivamente permitan resolver problemas públicos que afectan a la ciudadanía.

Bibliografía

Aguilar, L. (2007). *El estudio de las políticas públicas*. Volumen 1, Ed. Porrúa, México.

Aguilar, L. (2008). *Gobernanza y gestión pública*. Ed. FCE, México, 2008.

Aguilar, L. (2011). *Política pública*. Ed. Siglo XXI. México.

Aguilar, L. (2012). "Gobernabilidad y gobernanza". En Cossío, R. y Florescano, E. (2012). *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*. Ed. FCE, México.

Aguilar, L. (2013). *El gobierno del gobierno*. Ed. INAP, México.

Aguilar, L. (2013). *Gobierno y administración pública*. Ed. FCE, México.

Aguilar, L. (2016). Democracia, gobernabilidad y gobernanza. Conferencias Magistrales, número 25. INE, México.

Alcántara, M. (2004). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Ed. FCE, México.

Arellano, D. (2010). *Gestión estratégica para el sector público*. Ed. FCE, México.

Arellano, D. (2015) *et. alt. Sistemas de evaluación del desempeño para organizaciones públicas*. Ed. CIDE, México.

Arellano, *et. alt.* (2013). "Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada. En Díaz, A. (2013) (Compiladora). *Gobiernos locales*. Ed. Siglo XXI/BBAPdf, México.

Becerra, R. *et. alt.* (2008). *La mecánica del cambio político en México*. Ed. Cal y Arena, México.

Bonnin, Charles. *Principios de administración pública*. Ed. FCE, México, 2013.

Bozeman, Barry. *La gestión pública: su situación actual*. Ed. FCE, México, 2006.

Bracho, T. (2010). "Políticas públicas basadas en evidencias". En Merino, M. (2010), et. alt. *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*. Ed. FCE/CIDE, México.

Bravo, J. (2001). Redes interorganizacionales y redes de políticas: una revisión inicial. Documento de Trabajo Número 53, División de Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México.

Cabrero, E. (2013). *Acción pública y desarrollo local*. Ed. FCE, México.

Cabrero, E. (2014). "La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria". En Díaz, A. (Compiladora) *Gobiernos locales*. Ed. Siglo XXI/BBAPdf. México.

Cabrero, E. (Compilador). *Administración pública*. Ed. BBAPdf/Siglo XXI, México, 2012.

Camou, A. (2012). Gobernabilidad y democracia. Cuadernos de Divulgación número 6. Ed. Instituto Federal Electoral (IFE), México.

Cárdenas, E. (2012). *La política económica en México, 1950-1994*. Ed. CM/FCE, México.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2018). Deuda Pública de los Municipios de México. Cámara de Diputados, Legislatura LXIII.

Congreso de la Unión (2016). Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios.

Constitución del Pueblo Mexicano. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Ed. Porrúa, 2014.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Cordera, R. (2017). "La gran transformación mexicana: historia y desafíos". En

Bárcena, A. (2017) (Editora). *El regreso de la crisis en América Latina: algunas experiencias nacionales*. Ed. FCE, México.

Díaz, A. (2001). "Federalismo fiscal". En Rubio, L. (2001) (Coordinador). *Políticas económicas del México contemporáneo*. Ed. FCE, México.

Díaz, A. (Compiladora) (2006). *Gobiernos locales*. Ed. Siglo XXI/BBAPdf, México.

Franco, J. (2013). *Diseño de políticas públicas*. Ed. IEXE, México.

Guerrero, Omar. *La administración pública a través de las ciencias sociales*. Ed. FCE, México, 2010.

Guillén, L. (2007). "Agenda pública local y programas innovadores". En Guillén, L. y Rojo, P. (Coordinadores). *Gobierno de proximidad: la capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana*. Ed. CIDE/segob/El Colegio de la Frontera Norte. México.

Guzmán, J. y Sáenz, S. (2013). *Gobernabilidad, convivencia política y seguridad*. Ed. FLACSO, San José de Costa Rica.

INEGI (2016). Estructura del gasto total de los municipios a nivel nacional, 2014-2016.

López, Norka, et. alt. *Políticas públicas*. Ed. Porrúa, México, 2015.

Mandujano, N. (2010). *Federalismo fiscal en México*. Ed. UNAM, México

Majone, G. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ed. FCE, México.

May, P. (2018). "El diseño y la implementación de las políticas públicas". En Pardo, M. (2018), et. alt. *Implementación de políticas públicas*. Ed. CIDE, México.

Merino, M. (2010), et. alt. *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*. Ed. FCE/CIDE, México.

Merino, M. (2013). *Políticas públicas*. Ed. CIDE, México.

Merino, M. *et. alt.* (2010). *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*. Ed. FCE/CIDE, México

Moreno y Ros. *Desarrollo y crecimiento de la economía mexicana: una perspectiva histórica*. Ed. FCE, México, 2014.

Moreno, R. (2012). "Gobernabilidad y gobernanza en la administración local". En

Lerner, B., *et. alt.* (2012). *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. Ed. UNAM/IAPEM, México.

Organización de los Estados Americanos y Programa de las NACIONES Unidas para el Desarrollo (2010). *Nuestra democracia*. Ed. IFE/FCE, México.

Palos, M. *et. alt.*, (2013). "Hacienda pública local en México". En Martínez, R. (2013). *Sobre la teoría de la hacienda pública*. Ed. UNAM, México.

Pardo, María del Carmen (Compiladora). *Administración pública mexicana del siglo XX*. Ed. BBAPdf/Siglo XXI, México, 2010.

Pardo, María del Carmen (Compiladora). *De la administración pública a la gobernanza*. Ed. El Colegio de México, México, 2011.

Rabotnikof, N. (2010). "Discutiendo lo público en México". En Merino, M. (2010) (Coordinador). *¿Qué tan público es el espacio público en México?* Ed. FCE/Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes y Universidad Veracruzana.

Revista A. Regional. Año 4, Número 63, mayo 2017.

Rives, R. (2010). *Administración pública del siglo XIX*. Ed. Siglo XXI/BBAPdf, México.

Rose, R. (1998). *El gran gobierno*. Ed. FCE, México.

Sojo, E. (2006). *Políticas públicas en democracia*. Ed. FCE, México.

Tomassini, L. (1996). *Gobernabilidad y políticas públicas en América latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Torres, P. (2019). *Los razonamientos jurídicos de la política pública*. Ed. Tirant lo Blanch, México.

Vergara, R. (2010). *Organización e instituciones*. Ed. Siglo XXI, México.

Zubriggen, C. (2011). "Gobernanza: una mirada desde América Latina". Revista Perfiles Latinoamericanos, Volumen 19, número 38. Ed. Scielo.

Resumen

En esta tesis se propone la creación del área de Coordinación de Gabinete y la instalación de una metodología que incida en la productividad de la administración pública municipal, con ello propiciar las condiciones para trabajar de forma eficaz y eficiente en el diseño de políticas públicas al tiempo que legitime el ejercicio de gobierno y produzca estabilidad política.

Considero que esta figura es la idónea para estos propósitos, pues sería esta la encargada por medio de la cual el Presidente municipal delegue el trabajo de interacción con los actores del municipio a partir del uso del enfoque sistémico y de simulación de políticas públicas. En este estudio se analiza el sistema político municipal como un todo (más allá de la administración pública en sí), y entender la gestión pública con un alcance específico de interacción con los sectores económicos, políticos y sociales.

Esa interacción la reconocemos como principio sin el cual no es posible alcanzar una gestión pública eficaz y eficiente y así lograr una adecuada gobernabilidad y gobernanza que desde luego legitime al gobierno como efecto de la correcta aplicación de una gestión pública. Consideramos que están dadas las condiciones para proponer mecanismos y figuras más adecuadas a las necesidades que nos ocupan, pues así lo demuestran los antecedentes históricos de la administración pública en México en la cual podemos ver una clara evolución a gobernar por políticas.

La propuesta está basada en mi experiencia como servidor público en la administración municipal de Uruapan durante los trienios 2015-2018 y 2018-2021 en los cuales me desempeñé como directivo y responsable del diseño e implementación de una figura similar. La propuesta es un trabajo teórico práctico que puede ser aplicado bajo el actual marco legal y desde luego autorizado por el carácter profesionalizante de la propia Maestría en Gestión Pública de la Sustentabilidad que cursamos varios directivos de la época.

Palabras clave: Gobernanza, Gobernabilidad, administración, gestión y gerencia pública.

Abstract

This thesis proposes the creation of the Cabinet Coordination area and the installation of a methodology that affects the productivity of the municipal public administration, thereby fostering the conditions to work effectively and efficiently in the design of public policies at the same time. that legitimizes the exercise of government and produces political stability.

I consider that this figure is the ideal one for these purposes, since this would be the person in charge through which the Municipal President delegates the work of interaction with the actors of the municipality based on the use of the systemic approach and simulation of public policies. This study analyzes the municipal political system as a whole (beyond the public administration itself), and understands public management with a specific scope of interaction with the economic, political and social sectors.

We recognize this interaction as a principle without which it is not possible to achieve effective and efficient public management and thus achieve adequate governability and governance that certainly legitimizes the government as an effect of the correct application of public management. We consider that the conditions are in place to propose mechanisms and figures more appropriate to the needs at hand, as this is demonstrated by the historical antecedents of public administration in Mexico in which we can see a clear evolution to governing by policies.

The proposal is based on my experience as a public servant in the municipal administration of Uruapan during the three-year periods 2015-2018 and 2018-2021 in which I served as a manager and responsible for the design and implementation of a similar figure. The proposal is a practical theoretical work that can be applied under the current legal framework and of course authorized by the professionalizing nature of the Master's Degree in Public Sustainability Management that several managers of the time took.