



Universidad de la Sierra Sur

División de Estudios de Posgrado
Maestría en Planeación Estratégica
Municipal

**El proceso de construcción de la agenda de gobierno y su
impacto en la gobernanza social del Municipio de Oaxaca
de Juárez 2011-2013.**

Tesis

Para obtener el grado de:

Maestro en Planeación Estratégica Municipal

Presenta

Alejandro Francisco Ramírez Merino

Director de tesis

M.A.P.P. Juan José Martínez Becerra

Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, noviembre de 2014.

**EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE GOBIERNO Y SU
IMPACTO EN LA GOBERNANZA SOCIAL DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE
JUÁREZ 2011-2013**

Tesis realizada por Alejandro Francisco Ramírez Merino, bajo la dirección del Comité Tutorial indicado, aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

MAESTRO EN PLANEACIÓN ESTRATÉGICA MUNICIPAL

Comité tutorial:

Director M.A.P. P. Juan José Martínez Becerra

Asesor Dr. Pedro Durán Férman

Asesor Dr. Manuel Gerardo Chávez Ángeles

**EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE GOBIERNO Y SU
IMPACTO EN LA GOBERNANZA SOCIAL DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE
JUÁREZ 2011-2013**

El jurado revisó y aprobó el examen de grado de Alejandro Francisco Ramírez Merino autor de la presente tesis de maestro en Planeación Estratégica Municipal, estuvo constituido por:

Presidente: Dr. Manuel Gerardo Chávez Ángeles _____

Secretario: Dr. Pedro Durán Férman _____

Vocal: Dr. Miguel Ángel Hernández García _____

Suplente: M. G.P. Daniel Robles Torres _____

Suplente: M.G.P. Rafael Rentería Gaeta _____

Agradecimiento

Hoy cambie la indolencia por la motivación, el abandono por el propósito, las ganas de... por la determinación; sin embargo, mi mayor reconocimiento debe ser hacia las personas que motivaron esta decisión y a las que supieron construir este esfuerzo. Maestros, gracias por sus consejos, paciencia y su conocimiento; Mamá, gracias por tu esfuerzo y cariño; Hermana, gracias por tu apoyo incondicional; Amigos, gracias por su consideración y por recordarme mi compromiso de esta investigación en tiempos de fiesta.

Gracias a todos por su presencia.

Alejandro Francisco Ramírez Merino

Resumen

La agenda de transformación y desarrollo social del municipio mexicano avanza sobre distintas rutas y a distintas velocidades. La presente investigación se concentra en una de estas vertientes que coloca de forma más inclusiva a distintos actores no gubernamentales en la elaboración de la políticas públicas. A partir del desarrollo de un estudio de caso se analiza desde el enfoque de la gobernanza los procesos, estructuras y mecanismos mediante los cuales se articuló la colaboración de distintos actores la sociedad civil organizada en la resolución de los problemas presentes en la agenda de política social en el en el municipio de Oaxaca de Juárez durante el periodo de gobierno 2011-2013. En este sentido, se argumenta que la configuración de estos mecanismos generan un involucramiento y colaboración diferenciada y desigual, así como acuerdos poco estables para la hechura de las políticas públicas de forma colectiva.

De esta forma, a través de las evidencias y resultados generados por esta interacción entre gobierno y sociedad se puede caracterizar una gobernanza de baja intensidad, la cual permite proveer ideas y facilitar la interpretación en torno al problema y las tensiones presentes en la colaboración de la toma de decisiones de los asuntos públicos a nivel municipal.

Abstract

The agenda of transformation and social development of the Mexican municipality advances on different routes and at different speeds. The present research focuses on one of these aspects that places more inclusive form different non-governmental actors in the development of public policy. With the development of a case study is analyzed from the perspective of governance processes, structures and mechanisms through which the collaboration of different actors articulated civil society organizations in solving the problems in the social policy agenda in the municipality of Oaxaca of Juarez during the period of government 2011-2013. In this sense, it is argued that the configuration of these mechanisms generate differentiated and unequal involvement and collaboration and unstable arrangements for the making of public policy collectively.

Thus, through the evidence and results generated by this interaction between government and society can be characterized governance of low intensity, which allows to provide ideas and facilitate interpretation on the issue and tensions in collaboration with the decisions of public affairs at the municipal level.

ÍNDICE DE CONTENIDO

	Págs.
INTRODUCCIÓN.....	11
HIPÓTESIS.....	13
OBJETIVOS.....	13
General.....	13
Específico	13
CAPÍTULO 1. LA GOBERNANZA SOCIAL.....	17
1.1 Origen de la gobernanza	17
1.2 Enfoques de la gobernanza	21
1.3 Aproximación conceptual a la gobernanza	30
1.4 Tipos de gobernanza	32
1.5 Redes de política y participación ciudadana.....	36
1.5.1 El desarrollo del municipio en México	40
1.6 Gobernanza municipal.....	46
1.7 Limitaciones y retos de la gobernanza.....	49
CAPÍTULO 2. LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	53
2.1 La ciencia y la investigación.....	53
2.2 El método de investigación	54
2.3 El estudio de caso	61
2.4 Estrategia metodológica	67
CAPÍTULO 3. LA GOBERNANZA SOCIAL EN OAXACA DE JUÁREZ: UNA CONSTRUCCIÓN DE BAJA DENSIDAD.....	77
3.1 Estudios y debates acerca de municipio en Oaxaca	77
3.2 Contexto político-socioeconómico.....	79
3.2.1 Antecedentes	79
3.2.2 Condiciones sociodemográficas.....	82
3.2.3 Contexto económico.....	83
3.2.4 Niveles de marginalidad y pobreza.....	84
3.2.5 Contexto político- social.....	88
3.3 La política social como continuidad en torno al proceso electoral 2010.....	93
3.4 Composición del cabildo y estructura administrativa.....	97
3.5 Política de bienestar, gobernanza social y resultados.....	105
3.6 Sesiones ordinarias de cabildo y desempeño de los concejales de política social.....	115
3.7 Evolución de la agenda de política social.....	121

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	132
4.1 Resultados e itinerarios de la gobernanza social	132
4.2 Límites de los hallazgos y retos de la gobernanza social.....	136
BIBLIOGRAFÍA	140
Fuentes hemerográficas	147
Leyes y reglamentos.....	150

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS Y FIGURAS

	Págs.
Cuadro 1. Tipos de gobernanza.....	33
Cuadro 2. Limitaciones y oportunidades en el estudio de la gobernanza.....	52
Cuadro 3. Atributos de los métodos cuantitativos.....	59
Cuadro 4 . Atributos de los métodos cualitativos.....	60
Cuadro 5. Tipos de evidencia del estudio de caso.....	64
Cuadro 6. Análisis de la agenda de política social.....	71
Cuadro 7. Tipos de evidencia para el desarrollo de la estrategia metodológica.....	74
Cuadro 8. Características económicas.....	83
Cuadro 9. Distribución de zonificación inmobiliaria.....	85
Cuadro 10. Medición municipal de la pobreza Tabla 3 Medición municipal de la pobreza.....	86
Gráfica 1. Disponibilidad de servicios en la vivienda.....	87
Gráfica 2 Distribución de la población de 15 años y más según nivel de escolaridad.....	87
Cuadro 11. Registro de marchas y bloqueos en Oaxaca.....	92
Cuadro 12. Intensidad de activismo político y sus principales grupos.....	92
Cuadro 13. Votación en elecciones 2010, municipio Oaxaca de Juárez	94
Gráfica 3. Participacion electoral municipal Oaxaca de Juárez 2010.....	94
Cuadro 14. Integrantes del Cabildo del Municipio de Oaxaca de Juárez 2011-2013.....	99

Cuadro 15. Distribución del gasto asignado a política social 2011-2013.....	104
Figura 1. Interacción de actores involucrados en la política social de Oaxaca de Juárez...	106
Figura 2. Continuidad y colaboración en la política social del DIF Municipal.....	115
Gráfica 4. Evolución de la agenda política social en Oaxaca de Juárez 2011-2013.....	124
Gráfica 5. Evolución de la participación de diferentes actores en la agenda de política social 2011-2013.....	124
Gráfica 6. Evolución de la agenda por temática social 2011-2013.....	125
Gráfica 7 Evolución de la agenda general y política social en Oaxaca de Juárez 2011-2013.....	130

INTRODUCCIÓN

En el escenario actual, el proceso de las reformas municipales enfrentan diversos retos en su desarrollo, uno de estos, es el relacionado a los rezagos institucionales que presenta el municipio en torno a su capacidad para resolver los asuntos públicos que demanda la población.

Parte de esta explicación también se puede vincular a la vigencia de valores y prácticas arraigadas en el sistema político municipal caracterizado por la concentración de poder y la ausencia de contrapesos hacia la figura del primer concejal, lo cual ha generado mayor disparidad en las oportunidades para reformar su organización política.

No obstante, se debe de considerar que más allá de la fragilidad institucional en la que se encuadra el municipio mexicano hoy en día, también los factores originados dentro de su contexto juegan un rol determinante para explicar porqué la construcción de una agenda de innovación y transformación avanza en distintas velocidades.

Ante esta situación, se debe decir que no existe una respuesta más acertada que otra para descifrar la complejidad de su transformación como actor preponderante del desarrollo; sin embargo, transitar sobre una ruta de un esquema diferenciado del modelo que representa la estructura vertical del centralismo y considerar la particularidad del contexto como atributo para su estrategia de transformación, ayudará a entender mejor este dinamismo.

A partir de este escenario, la intervención en el tratamiento de diversos problemas públicos en los gobiernos locales, producto de los procesos de descentralización y alternancia política en los ayuntamientos, han dejado de ser exclusivos de un solo actor para dar paso a un nuevo proceso de hechura de las políticas públicas más inclusivo. Sin embargo, la contrastación con la realidad inmediata de estos mecanismos de interlocución entre gobierno y ciudadanía relacionados a democratizar el sistema político, pueden ser parte

solo de un elemento discursivo del cambio. Por lo cual conocer y entender la disposición de las autoridades para articular a diversos actores con capacidades en la toma de decisiones y colaboración en diversos asuntos públicos, resulta significativo para la orientación del diseño de una institución carente de legitimidad dado sus bajos niveles de eficacia para resolver problemas relacionados con la dotación de servicios básicos y provisión de satisfactores de desarrollo social. En este sentido, derivado de estas nuevas formas de interacción en la definición de los problemas públicos y el valor que esto representa en la modificación de los rezagos que posee el municipio, esta investigación coloca como principal interés analizar la intensidad de colaboración e involucramiento entre diversos actores de la sociedad con el gobierno municipal de Oaxaca de Juárez en la agenda de la política social, con el fin de conocer si esta interacción pudiera caracterizar algún grado que implique una gobernanza social.

Por lo cual, conforme a esta orientación caracterizada por una nueva forma de construir las políticas públicas, la gobernanza municipal es definida como un sistema continuo que a través de arreglos institucionales busca organizar y garantizar la participación coordinada y eficiente de distintos sectores de la sociedad con actores gubernamentales para generar un flujo de intercambios de recursos en el proceso de la toma de decisiones de los asuntos públicos del desarrollo local.

A partir de este planteamiento, se ha construido la siguiente pregunta que guiará la investigación:

¿Cómo condiciona el proceso de la construcción de la agenda de gobierno del municipio de Oaxaca de Juárez 2011-2013, al desarrollo de prácticas caracterizadas por la gobernanza social?

Asimismo, se propone el siguiente enunciado como la proposición que orientó las conjeturas sobre las cuales se pretenden profundizar para ampliar su conocimiento.

HIPÓTESIS:

Los mecanismos, estructuras y procesos mediante los cuales se construye la agenda de gobierno referida a la política social municipal, genera un involucramiento y colaboración diferenciada y desigual de diversos actores no gubernamentales en el desarrollo de la hechura de sus políticas públicas y toma de decisiones de esta, por lo cual debido a este tipo de interacción aún no se pueden caracterizar rasgos que impliquen una gobernanza social.

En esta tesitura los objetivos de esta investigación se presentan de la siguiente forma:

OBJETIVO GENERAL:

- Analizar el impacto del proceso de la construcción de la agenda de gobierno del municipio de Oaxaca de Juárez como factor condicionante en la gobernanza social.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Reconocer y entender la configuración de procesos, mecanismos y estructuras que permiten el involucramiento y colaboración de distintos actores no gubernamentales con los actores gubernamentales en la resolución de los problemas presentes en la agenda de política social.

- Describir estos procesos, mecanismos y estructuras y su tipo de relación con las decisiones que se toman respecto a la construcción de la agenda y definición de política social.

- Analizar el grado de intensidad de la gobernanza social a través de las evidencias y resultados generados por la interacción entre gobierno y sociedad en materia de política social.

Así el principal foco de atención del estudio de caso se centró en mostrar si la

configuración de los procesos, mecanismos y estructuras del municipio de Oaxaca de Juárez permiten un involucramiento a distintos actores en las decisiones que se toman respecto a la construcción de la agenda y definición de la política social, al grado de condicionar los rasgos de éstas nuevas prácticas de gobierno caracterizadas por el establecimiento de acuerdos entre la autoridad formal y demás actores de la sociedad.

Derivado de lo anterior, para la comprobación de la hipótesis, se utilizó el método de estudio de caso y se complementó con el análisis del contexto histórico socioeconómico del municipio así como el método de análisis de la agenda de desarrollo social a través de actas de Cabildo de la administración 2011-2013 del municipio de Oaxaca de Juárez.

A partir de la problemática planteada anteriormente, el método seleccionado se desarrolla acorde a las recomendaciones de Yin (2009) su diseño es un caso único representado por el municipio de Oaxaca de Juárez en su periodo de gobierno 2011-2013, con dos dimensiones referidas a la gobernanza local y la agenda de políticas sociales municipales. La investigación es del tipo descriptiva y explicativa y cuyos resultados pueden ser usados para centrarse en las especificidades propias del caso en virtud de proveer ideas y facilitar la interpretación en torno al problema de investigación sin ninguna pretensión de generalizar en el sentido estadístico. A este respecto del propósito del estudio se puede clasificar como un estudio del tipo instrumental dado sus fines indagatorios.

Conforme a lo anterior, la selección del estudio de caso del municipio de Oaxaca de Juárez obedece a la nula producción de estudios académicos orientados a la hechura de las políticas públicas de forma colectiva y a las razones de viabilidad para acceder a la información y colaboración por parte de algunas autoridades municipales, así como por las características sociopolíticas que representan diversos sectores sociales y económicos de la ciudad en términos de participación y socialización de los problemas públicos. La estrategia

metodológica se basó en lo cualitativo, con un diseño transversal, obteniendo información en el período de gobierno 2011-2013 del municipio de Oaxaca de Juárez. Para obtener ésta, las técnicas de recolección utilizadas fueron la revisión bibliográfica y hemerográfica del marco normativo, documentación oficial como actas de Cabildo, Informes de Gobierno, Plan Municipal de Desarrollo de ese periodo, Programas Operativos Anuales de las direcciones relacionadas a la política social, así como entrevistas semiestructuradas a informantes clave y observación directa en sesiones de Cabildo y observación participante en comisiones municipales. Cada una de estas técnicas se relaciona con las fuentes de evidencia y por sus dimensiones representan distintos objetivos, además de su utilidad para triangular dicha información con otros datos.

De esta forma, el presente documento se estructura en tres capítulos y un apartado final de conclusiones y recomendaciones.

En el primer capítulo se expone una aproximación conceptual a la gobernanza desde una perspectiva multidisciplinaria que muestra los fundamentos teóricos centrados principalmente en el gobierno y sociedad civil, asimismo se analizan los debates ideológicos en torno a esta, la evolución del concepto y su vinculación a los factores que promueven e inhiben el desarrollo de sus rasgos conforme a las condiciones del contexto de los gobiernos municipales en México, favoreciendo de esta forma un enfoque hacia las oportunidades institucionales que se presentan en este ámbito local.

En el segundo capítulo, se realizó una revisión de la metodología y los posibles debates conceptuales referente a las investigaciones centradas en los estudios de caso, poniendo énfasis en su validez así como en la utilidad para analizar la realidad municipal en México. Igualmente se detallan los criterios y pasos que se siguieron el diseño de la presente investigación.

Por su parte, el tercer capítulo analiza el caso de municipio de Oaxaca de Juárez a partir de la descripción y análisis de los mecanismos, estructuras y procesos mediante los cuales se configuró la agenda de política social municipal. De manera general se presenta un balance del desarrollo de esta agenda y la disposición de los funcionarios a generar de forma institucional la colaboración o involucramiento de distintos actores de la sociedad civil en asunto tales como: deporte, educación, cultura, salud, género, grupos vulnerables y obras públicas orientadas al rezago social.

Y finalmente, en el apartado de las conclusiones de la investigación se desarrolla una revisión general de los principales hallazgos a partir del caso y se propone una reflexión en torno a sus posibilidades de desarrollo para el municipio de la capital, con base en las fortalezas y debilidades que representan los itinerarios del gobierno y los organismos de la sociedad civil y el contexto político social.