

Más gobierno central, menos gobernabilidad y gobernanza territorial: las juntas auxiliares en Puebla

More central government, less governability and territorial governance: the auxiliary boards in Puebla

Jaime Torres Fragoso*

Resumen

En el presente trabajo se explica la relación establecida entre el Ayuntamiento del municipio de Puebla y sus juntas auxiliares. Después de describir las características de estas demarcaciones, con base en el análisis de la gestión del presupuesto participativo y de sus principales problemáticas, se analizan sus grados de gobernabilidad y gobernanza. Entre las conclusiones se destaca que la reforma de 2013 a la Ley orgánica municipal, con la cual las juntas auxiliares dejaron de ser órganos de gobierno, generó resultados negativos y dañó sus condiciones de gobernabilidad y gobernanza.

Palabras clave: México, Puebla, juntas auxiliares, gobierno municipal, gobernabilidad, gobernanza.

Abstract

This research explains the relationship established between the city council of the municipality of Puebla and its auxiliary boards. After describing the characteristics of these demarcations, based on the analysis of participatory budget management and its main problems, their degrees of governability and governance are analyzed. Among the conclusions, it is highlighted that the 2013 reform to the municipal organic law, with which the auxiliary boards ceased to be government bodies, generated negative results and damaged their conditions of governance and governability.

Keywords: Auxiliary boards, municipal government, Puebla, governability, governance.

Introducción

Es indudable que la gobernabilidad y gobernanza son dos de los temas centrales de la ciencia política en los últimos años, tanto en el ámbito académico como en las instituciones de gobierno, en cuyos planes y programas son dos términos recurrentes. Por ejemplo, el más reciente Plan de Desarrollo (2018-2021) del municipio de Puebla, emplea en 44 ocasiones

Recibido: 26 de noviembre, 2021. *Aceptado:* 24 de agosto, 2022.

* Doctor en Administración Pública por la UNAM. Profesor investigador de tiempo completo en la Universidad del Istmo, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Líneas de investigación: Gestión pública, Gobernanza política, Estudios de desarrollo y competitividad. Correo electrónico: jaimetorres@bianni.unistmo.edu.mx

el término gobernabilidad y le dedica un programa: “Gobernabilidad democrática basada en la legalidad, el diálogo, la no discriminación y el interés colectivo” (Gobierno de la Ciudad de Puebla, 2018: 347), integrante del eje estratégico 4: *Ciudad segura, participativa, por una cultura de paz*

Mientras tanto, el de gobernanza es utilizado 27 veces, incluyendo el objetivo general del eje estratégico 5 (*Ciudad con alianzas locales, por una gestión territorial incluyente*): “Fortalecer las instituciones municipales para que sean eficaces, sólidas e inclusivas, con disciplina financiera, rendición de cuentas y mecanismos para una gobernanza con capacidad de respuesta a favor del bienestar ciudadano” (Gobierno de la Ciudad de Puebla, 2018: 391). La posición de Puebla como la cuarta zona metropolitana más importante del país impulsó el interés por evaluar la promoción de los principios de gobernabilidad y gobernanza de parte del gobierno municipal.

Debido a que relativamente han sido poco estudiadas, el objeto de estudio de este trabajo lo representan las juntas auxiliares del municipio de Puebla. Éstas, subordinadas al Ayuntamiento, son órganos desconcentrados de la administración municipal y, anteriormente, representaban en la práctica un cuarto nivel de gobierno (Flamand, 2007), pero como se explicará más adelante, esta situación ha cambiado. Con base en lo anterior se plantean tres preguntas en esta investigación: 1. ¿Cuál es la naturaleza de la relación política, administrativa y jurídica entre el Ayuntamiento municipal de Puebla y sus juntas auxiliares?, 2. ¿Qué estado presentan y de qué manera se despliegan los criterios de gobernabilidad y gobernanza en las juntas auxiliares del municipio de Puebla? y 3. ¿Cuáles son los principales retos de estas demarcaciones?

En este artículo se desarrollan cinco apartados. En el primero, que representa el marco conceptual del estudio, se explican los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. El segundo incorpora las características de los órganos desconcentrados que, como se señaló, es la figura jurídica que adoptan las juntas auxiliares. Los tres capítulos restantes abordan directamente las preguntas de investigación. En el tercero, a manera de marco contextual, se exponen las características generales del municipio de Puebla y de sus juntas auxiliares.

En el cuarto capítulo se describen las particularidades del presupuesto participativo (una de las herramientas más poderosas en materia de gobernanza política) y los resultados de su implementación en las juntas auxiliares de Puebla. Los problemas y amenazas más importantes de estas demarcaciones integran el quinto capítulo. Al final se presentan las conclusiones del trabajo. La exploración de documentos científicos permitió estructurar la investigación, lo que se complementó con la revisión de notas periodísticas, particularmente para exponer la última sección, debido a la todavía escasa información académica disponible de la temática ahí tratada.

1. Marco conceptual

1.1 Gobernabilidad

Considerando su proximidad semántica, no es extraño que se confunda el significado de gobernabilidad con el de gobernanza. De acuerdo con Camou (2001: 36), por gobernabilidad se entiende “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”. Definición que coincide en lo general con la asumida por otros autores (Jiménez, 2007, como se citó en Brower, 2015; Olivo, Alaníz y Reyes, 2011). En el mismo sentido, para Prats (2003), la gobernabilidad implica dos condiciones: la inexistencia de crisis democrática y la satisfacción de los requerimientos ciudadanos a través de políticas públicas efectivas.

Por su parte, Brower (2015) menciona que la principal responsabilidad de cualquier gobierno (sea éste federal, estatal o municipal) es generar una gobernabilidad que afiance los proyectos democráticos en los ámbitos económico y social. Por tanto, para el mismo autor, la noción de gobernabilidad está asociada de modo natural a la de democracia, simbolizando campos complementarios, de ahí que se haya acuñado el término de gobernabilidad democrática. Siendo los componentes básicos de esta última, de acuerdo a Camou (2001), la legitimidad, la representatividad y la eficacia.

Prats (2003) amplía esa descripción al indicar que desde una perspectiva analítica, la gobernabilidad se refiere a las condiciones requeridas para que las instituciones gubernamentales transformen las necesidades sociales en políticas públicas. Y desde un plano normativo, la gobernabilidad se vincula con mayores grados de democracia (los sistemas democráticos orientan mejor las demandas ciudadanas) y bienestar (la efectividad de las políticas públicas se evaluará con base en el incremento en el desarrollo humano). En cambio, para Brower (2015), el concepto de gobernabilidad se define a partir de una perspectiva gubernamental, jerárquica, que no considera la participación de las personas como actores de su desarrollo; donde sus proposiciones básicas conciben a la sociedad con bajas capacidades de autoorganización y autogobierno.

Con la intención de superar la frecuente e imprecisa dicotomía gobernabilidad/ingobernabilidad, Camou (2001) propone una escala continua de grados de gobernabilidad: ideal, normal, déficit, crisis e ingobernabilidad. Precisa que los puntos extremos se refieren a casos infrecuentes, por no decir desconocidos, en la historia de los sistemas políticos, siendo los puntos intermedios situaciones relativamente comunes, por lo que resultan más útiles para su estudio. Tal como se detalla a continuación.

Gobernabilidad "ideal": es un concepto límite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (una respuesta adecuada para cada demanda). [...] tendría como correlato una sociedad sin conflictos [...].

Gobernabilidad "normal": describe una situación donde las discrepancias [...] entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, adquieren valores de variación tolerados [...] para los miembros de la comunidad política. [...] esto no significa que no haya conflictos, cuestiones irresueltas e incluso problemas irresolubles [...].

Déficit de gobernabilidad: designa un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados [...].

Crisis de gobernabilidad: describe una situación de "proliferación de anomalías", es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.

Ingobernabilidad: sería, como el de la gobernabilidad ideal, un concepto "límite" que designaría la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política (Camou, 2001: 38-39).

En suma, el fin de la gobernabilidad se orienta al bienestar social, siendo sus premisas básicas la legitimidad en el ejercicio del poder, la aptitud de los gobiernos de solventar las crecientes necesidades de la población y la capacidad del régimen político para garantizar el orden democrático. Como se observó, si existe balance favorable entre el nivel de demandas ciudadanas y la habilidad del Estado para resolverlas, se registrarán niveles aceptables de gobernabilidad; pero si el saldo es insatisfactorio, se presentarán escenarios de ingobernabilidad.

1.2 Gobernanza

A juicio de Brower (2015), la teoría sociopolítica ha transitado en épocas recientes desde la idea de gobernabilidad hacia la de gobernanza, que se refiere, en el marco de las democracias liberales, a los arreglos que facilitan la interacción y cooperación horizontal entre los sectores público, privado y social, de la cual se desprenden importantes acuerdos comunitarios. Revesz (2006) considera que la gobernabilidad constituye la capacidad de gobernar, siendo sus principios la legitimidad, la estabilidad y la eficiencia; mientras que gobernanza es la forma cómo se gobierna, y sus valores son la transparencia, la participación y la rendición de cuentas.

Prats (2003) señala que la gobernabilidad y la gobernanza no representan conceptos excluyentes sino complementarios, pero es importante distinguir-

los. Para él, la gobernanza significa una serie de procesos de interacción entre actores estratégicos. Así, para la Real Academia Española (RAE, 2021), por gobernanza se entiende el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Mayorga y Córdova (2007) restringen el concepto de gobernanza al estudio de las relaciones Estado-sociedad en sus diversos ámbitos cuando el objeto hace referencia a las políticas públicas. Al mismo tiempo, agregan que la noción de gobernabilidad es más apropiada para un análisis más general de las relaciones Estado-sistema político-sociedad.

Con base en lo anterior, Brower (2015) puntualiza que, para operar, la gobernanza se encuentra enlazada a tres principios: políticas públicas, la red de políticas y políticas territoriales. Las políticas públicas, además de que pretenden volver más articuladas las decisiones del aparato estatal, constituyen el mecanismo mediante el cual se despliega plenamente la gobernanza, mejorando además la función de gobierno. El segundo aspecto implica que las políticas públicas se implementan por medio de redes cooperativas en las que impera la coordinación horizontal, no a partir de un modelo vertical de autoridad. Finalmente, las políticas territoriales u horizontales son ejecutadas por unidades territoriales en un espacio subnacional, las cuales se ajustan de mejor manera a las necesidades de localidades específicas. Con ello se conformaría una gobernanza territorial local.

Para otros autores, la gobernanza supone “recoger demandas, acceso a la información, transparencia de los procesos, rendición de cuentas, evaluación y control ciudadano de las políticas públicas” (Celedón y Orellana, 2003, como se citó en Mayorga y Córdova, 2007: 8). De la forma en que lo documentan Brower (2015) y Rodríguez (2019), la gobernanza representa un nuevo estilo de gobierno basado en la interacción y cooperación entre todo tipo de organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil, orientadas a solventar problemas de comunidades concretas. En ese orden

el proceso de toma de decisiones para lograr determinados objetivos incluye una pluralidad muy amplia de variables, muchas de las cuales no pueden ser impuestas desde el gobierno central, sino que se encuentran en pleno desarrollo y evolución en los espacios locales, territoriales o micro territoriales (Brower, 2015: 637).

A pesar de lo anterior, investigadores como Olivo, Alaníz y Reyes (2011) advierten que en la mayoría de los sectores medios y bajos, desde una perspectiva económica, el acompañamiento a instituciones públicas a través de la propuesta y ejecución de acciones para enfrentar problemas sociales, es

vista con desconfianza mutua. Y que esta situación, aunado a la herencia de una cultura sociopolítica no democrática y al hecho de que las reglas de la relación política son establecidas desde el poder, impide que el gobierno y la ciudadanía se integren en la co-gestión de estrategias para su resolución.

Por otra parte, a partir de las propuestas de diversos académicos, resulta claro notar la correlación entre gobernanza y la teoría del desarrollo, particularmente en el ámbito local. Como señala Boisier (2005), uno de los enfoques del desarrollo local es justamente el empoderamiento de una sociedad provincial. Albuquerque (2007) agrega que dicho enfoque se basa en el impulso de iniciativas a cargo de los actores de un territorio, tanto públicos como privados. Di Pietro (2001) refiere que el desarrollo humano constituye un modelo de gestión político-administrativa que vincula al gobierno y a la sociedad local, el cual pretende generar mayor equidad, sustentabilidad y participación. En esa dinámica, agrega, el municipio funge como agente de un desarrollo local integral, para lo cual debe generar condiciones de gobernabilidad.

Algunos de los componentes básicos de las iniciativas de desarrollo local son la participación de los actores provinciales, la actitud proactiva del gobierno municipal, los equipos de liderazgo comunitario, la cooperación público-privada y la elaboración de una estrategia territorial de desarrollo (Albuquerque, 2007). Como lo afirma Di Pietro (2001), el desarrollo local restaura la importancia del territorio en las políticas sociales; mientras que para Boisier (2005), toda iniciativa de desarrollo significa un proceso endógeno cuyo diseño y ejecución solo compete a los habitantes de una determinada localidad. En ello coincide Vázquez-Barquero (2009), para quien las políticas de desarrollo local se despliegan con un enfoque territorial. Añade que el desarrollo de una localidad supone que actores públicos y privados, junto a organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, interactúen coordinadamente por medio de nuevas formas de gobernación.

De acuerdo a los párrafos precedentes, la gobernabilidad es una condición para que exista gobernanza, la cual parte del reconocimiento de un espacio público no exclusivamente estatal. Implica, por tanto, con una perspectiva territorial, la colaboración entre organizaciones privadas, sociales y públicas en ese espacio con la pretensión de impulsar el desarrollo local. Sus principios son la participación ciudadana, así como la transparencia y rendición de cuentas gubernamentales, y su mecanismo articulador las políticas públicas.

2. Marco normativo: características de los órganos desconcentrados

De acuerdo con Béjar (2012), aspectos territoriales, técnicos, económicos o la complejidad de su misión, han favorecido el establecimiento de “órganos dentro de los órganos”, los cuales carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio. Esta clase de instituciones se identifican como órganos desconcentrados, los cuales disponen de cierto grado de libertad técnica y administrativa, sin eludir la subordinación jerárquica respecto a la organización centralizada de la que emanan. En tal sentido, en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* se indica que

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables (*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 2021, Artículo 17).

Lo anterior guarda correspondencia con lo asentado en un texto clásico, donde se establece que “la desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente” (Fraga, 2000: 166). Debido a que los órganos desconcentrados suelen tener un mayor contacto con la ciudadanía, Béjar (2012) agrega que es natural su presencia en la administración pública estatal, ya que a la vez que propician su especialización, son importantes en el despacho de la agenda de gobierno local, al igual que sus homólogos a nivel federal.

Cabe puntualizar que existen dos tipos de desconcentración administrativa: horizontal o periférica, y vertical o central. En la primera, nombrada también externa o regional, los poderes exclusivos se conceden a un organismo periférico. En la vertical, identificada también como interna o funcional, la organización central superior otorga sus facultades, de manera limitada y exclusiva, a un organismo inferior, el cual pertenece al mismo órgano central (Serra, 1977). Para que la desconcentración periférica¹ se pueda materializar en la administración pública, se requiere la presencia de tres elementos: “1. La atribución de una competencia en forma exclusiva; 2. A un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que esté encuadrado dentro de la misma; 3. Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le es atribuida” (Serra, 1977: 486).

¹ En ella, la autoridad se define por un criterio territorial. Para este autor, la desconcentración periférica es la forma más importante y la que presenta mayor número de problemas (Serra, 1977).

Béjar (2012) indica que los gobiernos municipales disponen de órganos desconcentrados para establecer una comunicación más directa con la población. Especialmente en municipios que se componen de varios núcleos poblacionales además de la cabecera municipal, donde se necesitan delegaciones municipales. En cuanto al estado de Puebla,

la Administración Pública Municipal Centralizada se integra por las dependencias que forman parte del Ayuntamiento, así como por los órganos desconcentrados vinculados jerárquicamente a las dependencias municipales, con las facultades y obligaciones que fije el Acuerdo de su creación (Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, 2020, Artículo 118).

La misma ley (Artículo 198) señala que el ayuntamiento prestará los servicios públicos por medio de sus propias dependencias administrativas u órganos desconcentrados. En suma, las características y elementos de la desconcentración administrativa son los siguientes:

- a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. [...]
- b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina [...], el poder central se reserva amplias facultades de [...] decisión, de vigilancia y competencia. [...]
- c) No gozan de autonomía económica, aun cuando se señalan casos de excepción.
- d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
- e) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley, un Decreto, [...].
- f) El ejercicio de las facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el Poder Central, sean directas normalmente [...].
- g) [...] el Poder Central está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados, [...] (Serra, 1977: 488).

3. Marco contextual

3.1 El municipio de Puebla

El municipio de Puebla, de 534.33 km², es uno de los 217 que integran el estado del mismo nombre, a su vez uno de los 32 que componen la República Mexicana; su cabecera municipal es la ciudad de Puebla de Zaragoza, capital del estado. Esto último se justifica debido a su importancia gastronómica, arquitectónica, cultural (su centro histórico fue catalogado en 1987

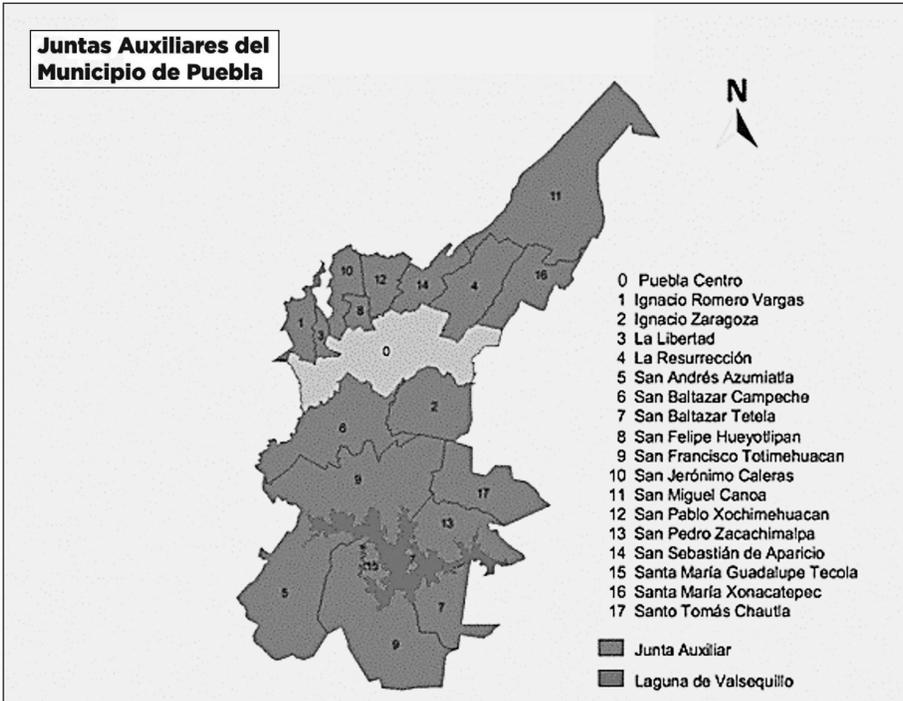
como Patrimonio Cultural por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO–), económica, industrial (es sede desde 1964 de la empresa Volkswagen de México, la segunda planta automotriz más grande del mundo de ese consorcio fuera de Alemania) y política. Además, sus 1,692,181 habitantes, ubican al municipio de Puebla como el cuarto más poblado de México, solo detrás de Tijuana, Iztapalapa y León (Instituto Nacional de Estadística y Geografía –INEGI–, 2020). Para su administración territorial, además de su cabecera municipal, se divide en 17 juntas auxiliares (ver Cuadro 1 y Figura 1).

CUADRO 1
Las Juntas Auxiliares de Puebla

Número	Nombre	Habitantes
1	Ignacio Romero Vargas	66,838
2	Ignacio Zaragoza	80,682
3	La Libertad	29,295
4	La Resurrección	80,504
5	San Andrés Azumiatla	9,137
6	San Baltazar Campeche	335,873
7	San Baltazar Tetela	3,792
8	San Felipe Hueyotlipán	35,125
9	San Francisco Totimehuacán	213,270
10	San Jerónimo Caleras	92,147
11	San Miguel Canoa	16,828
12	San Pablo Xochimehuacán	68,230
13	San Pedro Zacachimalpa	5,127
14	San Sebastián de Aparicio	71,604
15	Santa María Guadalupe Tecola	1,414
16	Santa María Xonacatepec	25,402
17	Santo Tomás Chautla	8,465
	Total	1,143,733

Fuente: Gobierno de la Ciudad de Puebla (2018).

FIGURA 1
Municipio de Puebla. Distribución de la cabecera (Puebla Centro) y juntas auxiliares



Fuente: Aliados 17 (2019).

3.2 Las juntas auxiliares en Puebla

Las juntas auxiliares (JA) son instituciones subordinadas al H. Ayuntamiento de Puebla; constituyen órganos desconcentrados de la administración pública municipal y están obligados a la coordinación con sus dependencias y entidades en los asuntos que desarrollen al interior de su demarcación. Asimismo, las JA estarán integradas por un presidente y cuatro miembros propietarios, con sus correspondientes suplentes, y su enlace directo será la Secretaría de Gobernación Municipal (Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, 2020, Artículo 224). El Cuadro 2 ofrece un resumen de la reglamentación en torno a las JA.

CUADRO 2
Rasgos legales más significativos de las JA de Puebla

<i>Criterio</i>	<i>Descripción</i>
Mecanismo de Elección	Las JA serán electas en plebiscito. De acuerdo con las bases que establezca la convocatoria emitida por el Ayuntamiento, misma que debe atender el principio de paridad de género. Queda prohibido el apoyo a candidatos de parte de partidos políticos.
Duración del encargo	Las JA serán elegidas el cuarto domingo del mes de enero del año que corresponde. Durarán tres años en el desempeño de su cometido.
Requisitos de integración	Para formar parte de una JA se requiere ser ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos y civiles, y con residencia de al menos seis meses en la localidad.
Mecanismo de remoción	Cuando un pueblo no esté conforme con la elección de la JA, si lo solicitan las tres cuartas partes de sus vecinos inscritos en el padrón electoral, ésta será removida.
Atribuciones de las JA	1. Remitir al Ayuntamiento el presupuesto de gastos del año entrante. 2. Ayudar al Ayuntamiento en el desempeño de las funciones que le confíe. 3. Dar las facilidades y coadyuvar con el Ayuntamiento para que éste procure la seguridad y el orden público del pueblo. 4. Gestionar ante el Ayuntamiento la construcción de las obras de interés público que considere necesarias. 5. Nombrar, a propuesta del presidente de la JA, al secretario y tesorero. 6. En coordinación con el Ayuntamiento, asegurar el funcionamiento para la ciudadanía de las ventanillas para servicios y quejas. 7. Fomentar las prácticas deportivas, culturales y educativas, sugiriendo las acciones necesarias al Ayuntamiento para su incorporación a los programas respectivos.
Obligaciones y atribuciones de los presidentes de las JA	1. Procurar la debida prestación de los servicios que le haya delegado el Ayuntamiento. 2. Mantener en buen estado los bienes muebles e inmuebles bajo su resguardo. 3. Remitir mensualmente al Ayuntamiento, a través de la Tesorería Municipal, las cuentas del movimiento de fondos de la JA y los comprobantes de gastos. 4. Coadyuvar con el Ayuntamiento en la conservación de los bosques, arboledas, puentes, calzadas, monumentos y demás objetos de propiedad pública dentro de su territorio. 5. Ejercer las facultades de juez del Registro Civil de las personas por ministerio de la ley.

Fuente: Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, 2020, Artículos 225, 226, 227, 228, 230 y 231.

Tal como lo refieren Miquel y Cazarín (2019), por medio de una reforma a la Ley Orgánica Municipal en 2013, las JA del municipio de Puebla, de órganos de gobierno se convirtieron en órganos desconcentrados de la administración pública, lo que produjo pérdida de facultades.² El mismo estudio apunta

² En otra investigación, Miquel y Cazarín (2017) añaden que este cambio originó la centralización de las decisiones políticas y de gobierno, lo que se evidencia en áreas vitales como la seguridad, que depende completamente de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal. Como bien lo indican estas autoras, lo anterior se opone a la propuesta de descentralizar la hechura de presupuestos para apuntalar el desarrollo local, y la toma decisiones para impulsar la gobernanza territorial.

que antes de la reforma, los presidentes auxiliares eran los responsables de prestar los servicios públicos y coordinar la gestión pública en su territorio, es decir, de la función de gobierno. En cambio, como se aprecia en el Cuadro 2, en la actualidad únicamente ofrecen los servicios que les son delegados por el ayuntamiento.³ El importante rol que desempeñaban estas organizaciones, antes de la reforma, se puede comprender en el siguiente párrafo.

En Puebla, las juntas auxiliares son entidades administradas con autoridad sobre divisiones territoriales dentro del municipio y, de hecho, un cuarto nivel de gobierno. Cada junta elige, a través de un plebiscito, a un presidente auxiliar quien ayuda al alcalde a administrar y gobernar una parte del municipio. Los presidentes auxiliares se han convertido en gestores de su comunidad ante el ayuntamiento, además gracias a la Ley del Federalismo Hacendario de 1997 (Ley Bartlett) cuentan con recursos provenientes del Fondo de Apoyo a la Infraestructura Social Municipal (FAISM) del ramo 33 del presupuesto federal (Flamand, 2007: 5).

4. Vinculación político-administrativa entre la cabecera municipal y las JA: el presupuesto participativo

Originado en Porto Alegre, Brasil, donde se empezó a aplicar desde 1989 con resultados muy valorados (Torres, 2018), el presupuesto participativo (PP) es un proceso de implicación comunitaria cuya operación estriba en que la ciudadanía intervenga en asambleas desarrolladas en lugares públicos al interior de un municipio, para acordar las inversiones prioritarias que se ejecutarán en el próximo ejercicio presupuestario (Vitale, 2005). Sus principios básicos son:

- a) Todos los ciudadanos tienen derecho a participar, sin que las organizaciones comunitarias tengan un estatus especial o una prerrogativa a este respecto.
- b) La participación se rige por una combinación de normas de democracia directa y representativa, y tiene lugar a través de instituciones que funcionan regularmente, cuyas reglas internas son decididas por los propios participantes.
- c) Los recursos a invertir se asignan de acuerdo a un método objetivo basado en una combinación de “criterios generales” (pautas establecidas por las instituciones participantes para definir las prioridades) y “criterios técni-

³ Ejemplo de ello es que, en octubre de 2018, después de otro proceso de reforma a la Ley Orgánica Municipal, el Congreso del estado de Puebla regresó a las JA el control general del Registro Civil, el cual les fue retirado en 2014 y devuelto parcialmente en 2016 (Juárez, 2018).

cos” (pautas de viabilidad técnica o económica con base en lineamientos definidos por el gobierno federal, estatal o municipal) que corresponde al Ejecutivo implementar (De Sousa, 1998: 468; traducción propia).

A nivel local y con base en información de la Resolución 2020/016, el 14 de octubre de 2009 fue aprobado en sesión de cabildo el Reglamento del Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla, lo que posibilitó que en 2010 se desarrollará por primera ocasión este programa con recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM). De acuerdo a Meléndez y Vergara (2016), en ese año solo se ejecutaron 11 acciones (entendidas como las tareas y obras que la ciudadanía ha priorizado en su beneficio, de acuerdo a las reglas de operación) derivadas del PP, equivalentes a \$8,271,883.00.

En el 2011, año en que se implementó el programa por segunda vez, se efectuó una adecuación al reglamento, con la cual se estableció que en lugar de las asambleas ciudadanas, los diagnósticos del Programa Integral Urbano Social (PIUS) representarían el mecanismo para definir las acciones a seguir. En total se efectuaron 25 acciones (mayoritariamente sobre infraestructura educativa) y se dispuso de un presupuesto de \$19,146,052.00. La tercera experiencia del PP en Puebla ocurrió en 2012, cuando se autorizaron 44 millones de pesos, con los que fueron construidas 17 obras en 10 zonas delimitadas en el PIUS (Resolución 2020/016).

El Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP, 2015) indica que en el año 2015 se reactiva el programa del PP en este municipio y se aprueban sus reglas de operación, lo que permitió atender cinco colonias: Bosques de Manzanilla, Clavijero, San Pablo Xochimehuacán, Balcones del Sur y Guadalupe Xonacatepec, en las que se ejecutaron 289 acciones seleccionadas por sus habitantes. Entre ellas destacan la pavimentación de calles, rehabilitación de infraestructura educativa, drenaje y alcantarillado, ampliación de red eléctrica, y construcción y mantenimiento de espacios deportivos y de esparcimiento; el monto de inversión alcanzó los 40 millones de pesos.

Por otra parte, el 2 de agosto de 2017 fue publicado el acuerdo del Ejecutivo estatal mediante el cual fue creado el Programa Presupuesto Participativo para el Estado de Puebla, cuyo objetivo era que la sociedad participara en asambleas comunitarias y generara propuestas de acciones para el combate a la pobreza, la marginación social y la construcción de obra pública para mejorar la calidad de vida de la población. De manera paralela se constituyó el Consejo Estatal de Presupuesto Participativo, responsable de garantizar que el programa se ejecute de acuerdo con las reglas de operación aplicables. El acuerdo contemplaba también la suscripción de los instrumentos adecuados con los municipios del estado con el fin de respetar su autonomía. Los objetivos concretos del programa figuran a continuación:

- I. Contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes del Estado de Puebla.
- II. Promover la participación ciudadana a través de un ejercicio de participación abierta.
- III. Fomentar en la población un amplio sentido de pertenencia y corresponsabilidad.
- IV. Promover el diálogo, solidaridad, transparencia, corresponsabilidad y confianza entre autoridades y ciudadanía (Acuerdo por el que se crea el Programa Presupuesto Participativo para el Estado de Puebla, 2017, Cuarto).

El PP impulsado por el Ejecutivo estatal se implementó únicamente en 2018, y de acuerdo con Alacio-García (2021), se presentaron varias deficiencias. La misma investigación refiere que no obstante que las reglas de operación se basaron en las de la citada experiencia a nivel municipal de 2015, el programa radicó en la entrega individualizada de láminas de acero en 107 municipios (sin especificarse los montos manejados). Si a esto se suma que los beneficiarios fueron designados por el propio gobierno, no solo se estaría lejos de alcanzar los objetivos planteados, ya que se puede afirmar que no se trató propiamente de una iniciativa de presupuesto participativo; básicamente fue otro programa asistencialista más.

De vuelta al ámbito municipal, se debe anotar que el anterior gobierno de la ciudad de Puebla (2018-2021) retomó la estrategia del PP. En tal sentido, en 2019 se realizaron 17 asambleas comunitarias en colonias de las JA, en las que participaron 1,746 personas (lo que equivale al 0.2% de la población de las propias JA). Producto de ellas, el Consejo de Presupuesto Participativo aprobó la ejecución de 45 acciones⁴ que beneficiaron a 188 mil habitantes; además, los recursos presupuestales otorgados en ese año para la operatividad de las JA alcanzaron los \$23,138,556.00 (Gobierno de la Ciudad de Puebla, 2019).

Asimismo, en febrero de 2020 fue publicado el dictamen del gobierno del municipio de Puebla con el que aprobaron las nuevas reglas de operación del PP, las cuales fueron adicionadas en el mes de enero de 2021 (con el fin de tomar medidas precautorias ante el virus del COVID-19). Ahí se señala que la unidad responsable es la Secretaría del Bienestar y las acciones a desarrollar serán para el mejoramiento de servicios básicos, espacios públicos, escuelas y el centro histórico, además de la construcción de obra pública. El Consejo

⁴ De ellas, 13 consistieron en beneficios a espacios educativos, 19 en rehabilitación de calles, 3 en mejoramiento de parques y jardines, 3 en seguridad pública y 7 en mejoramiento de servicios públicos (Gobierno de la Ciudad de Puebla, 2019).

de Presupuesto Participativo será la instancia coordinadora y las labores de intermediación entre el consejo y la ciudadanía (que además nombrará a sus representantes) serán responsabilidad del Comité de Participación Social. Sus objetivos específicos son los siguientes:

- I. Diversificar la toma de decisiones del gobierno.
- II. Contribuir a la consolidación de un gobierno participativo e incluyente.
- III. Generar corresponsabilidad entre sociedad y gobierno para la solución de necesidades.
- IV. Promover la participación de la sociedad en la toma de decisiones.
- V. Promover acciones que reconstruyan el tejido social y contribuyan al bienestar de la población.
- VI. Implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (Resolución 2020/016. Dictamen por el cual se aprueban las Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla, 2020, 3.2).⁵

Sin embargo, para que todo programa o política pública impacte de forma positiva en la sociedad, requiere de los recursos correspondientes. En ese sentido y a manera de ejemplo, mientras que el presupuesto de egresos del municipio de Puebla para el ejercicio fiscal 2021 ascendió a \$4,609,106,406.00, para el PP, a través de la Secretaría del Bienestar Municipal, se destinaron solo \$36,050,000.00 (Acuerdo de Cabildo del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 31 de diciembre, 2020). Es decir, el presupuesto para el PP (que son recursos a ser empleados en las JA) representa apenas el 0.78% del total.⁶

⁵ El mismo documento (4.1-4.2) indica que el programa podrá ser aplicado a través de actividades de alto impacto (obra y servicios públicos) y focalizadas (acciones detonadoras del bienestar). Entre estas últimas se encuentran los servicios básicos (alumbrado público y señalética), así como mejoramiento de espacios públicos y educativos.

⁶ Esto no significa que, del presupuesto municipal, únicamente ese porcentaje se canaliza a las JA. En realidad, buena parte del mismo atiende, a través de las diversas secretarías y programas, las necesidades de esas demarcaciones. Lo que representa esa cifra es el nivel de compromiso político y financiero del gobierno local con el PP. A manera de comparación y como se cita en Torres (2018), en Porto Alegre los montos y porcentajes destinados a este programa se acuerdan con la población. En Argentina, lo más frecuente es que los municipios que lo han implementado destinen entre el 1% y el 2% de sus recursos totales al PP (aunque hay ciudades en que se llega al 7%). En el caso de México, en 2002 las Delegaciones (hoy Alcaldías) Cuauhtémoc y Tlalpan dedicaron, respectivamente, el 21% y el 17% de su presupuesto total al programa. Además, la reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) de 2017 determinó que los recursos del PP equivaldrán al 3% del presupuesto anual de las Delegaciones.

Como lo apuntan Meléndez y Vergara (2016), entre las debilidades del PP en Puebla figuran:

1. El procedimiento para determinar los recursos, en el sentido de que es una atribución exclusiva del cabildo municipal, y que esto ocurra en la fase inicial, antes de que la ciudadanía priorice acciones.
2. La poca o nula información que poseen los habitantes de las localidades participantes.
3. Los insatisfactorios registros de participación ciudadana, lo que provoca que las decisiones recaigan en líderes vinculados a alguna institución política.
4. Que el gobierno ya tenga preconcebidas las acciones a realizar, con base en necesidades detectadas previamente.
5. Que no se trata de un ejercicio de democracia participativa sino representativa, donde una minoría de la población decide las acciones a realizar.
6. La falta de transparencia en todo el programa.

Esta revisión permite afirmar que a pesar de que existe un marco legal que lo regula y que en teoría promueve instancias de participación, en la práctica el programa del PP en el municipio de Puebla (además de la fallida experiencia a nivel estatal) no reúne las condiciones para ser nombrado como tal. Las notorias y graves deficiencias observadas en cuanto al porcentaje de participación ciudadana, el presupuesto asignado al programa, los mecanismos de asignación presupuestal y de priorización de acciones, así lo señalan.

5. Problemas y amenazas de las JA

5.1 De manera general y por demarcación

Si bien es cierto que en cualquier municipio de México se presentan dificultades de diversa naturaleza, las JA del municipio de Puebla presentan problemáticas muy graves, donde destacan la inseguridad pública, el fenómeno del *huachicol*⁷ y el desabasto de agua. Al respecto, un trabajo de Cuaya (2021a) informa que un total de 240 mil personas, lo que corresponde a 60 mil viviendas, carecen del servicio de agua potable en las JA del municipio. Como bien se indica, la falta de este fundamental servicio, junto a la situación de pobreza

⁷ Se trata del combustible (básicamente gasolina) robado, proveniente de tomas clandestinas. Para el caso del gas LP, se acuñaron los términos *huachigas* y *gaschicol*.

que rodea a estas demarcaciones, constituye un riesgo adicional para la población en plena pandemia de COVID-19. La inexistencia de infraestructura adecuada y la incapacidad de gestión de parte de los comités responsables constituyen, de acuerdo al informe, las causas de esta situación.⁸

De manera más específica, una investigación periodística (*El Sol de Puebla online*, 2019) refiere que en la J.A. Ignacio Romero Vargas, la inseguridad y la drogadicción representan los desafíos más importantes. En San Felipe Hueyotlipán, destacan los asaltos al transporte público (particularmente en la zona de la central de autobuses) y la falta de agua. Este último problema también se vive, desde hace ocho gobiernos auxiliares, en San Pedro Zacachimalpa.

En la citada JA San Pablo Xochimehuacán, sobresalen los robos a ferrocarriles, negocios, viviendas y transeúntes, además de la insuficiencia en servicios públicos.⁹ De acuerdo al mismo reporte, en San Andrés Azumiatla y San Miguel Canoa, dos de las JA con identidad indígena, la drogadicción y el alcoholismo, además de la inseguridad y la pobreza, constituyen los problemas más agudos. Mientras que en San Jerónimo Caleras, el huachicol y la inseguridad son los mayores desafíos.

Los dos últimos problemas, junto al narcomenudeo, se experimentan en San Sebastián de Aparicio. La carencia de obras y la falta de mantenimiento a las ya existentes, junto a la inseguridad y el cacicazgo familiar, destacan en la JA Ignacio Zaragoza. En La Resurrección, la inseguridad, el analfabetismo (8.3% de la población), la falta en el suministro de agua y una cobertura de

⁸ Es oportuno indicar que Agua de Puebla, empresa concesionaria del servicio en la capital, regulada por el Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla (SOAPAP), no tiene competencia en las JA, ya que estos núcleos poblacionales se rigen por el sistema de usos y costumbres. Son los propios ciudadanos quienes se encargan de administrar el servicio, generalmente con resultados negativos, como lo señala la nota. A pesar de que el ayuntamiento participa en la integración de esos grupos comunitarios, no tiene la capacidad de supervisión y control operativo. De hecho, en las JA de San Francisco Totimehuacán, Santo Tomás Chautla, San Miguel Canoa, La Resurrección, Santa María Xonacatepec, San Jerónimo Caleras, San Baltazar Tetela, San Pedro Zacachimalpa, Santa María Guadalupe Tecola y San Andrés Azumiatla, no existen redes de suministro de agua potable (Cuaya, 2021a).

⁹ Un signo de ingobernabilidad en ésta y otras JA es la serie de enfrentamientos verbales que han sostenido con el gobierno municipal. En una nota de Cuaya (2021b), el presidente de esta demarcación señaló que el presupuesto fue recortado por parte del gobierno municipal a inicios de 2021 (de 110 mil pesos mensuales a 57 mil), lo que implicó un ajuste a la plantilla laboral que a su vez originó movilizaciones de vecinos. En respuesta, el entonces Regidor, Jorge I. Camacho, además de negar que el ayuntamiento de Puebla capital efectuara una reducción en el gasto corriente de las 17 JA del municipio, responsabilizó a sus presidentes y regidores auxiliares de esa situación. Además, afirmó que los presidentes de San Pablo Xochimehuacán, San Sebastián de Aparicio y San Miguel Canoa generan las manifestaciones contra el gobierno municipal.

servicios públicos insatisfactoria, suponen los mayores desafíos del gobierno local. En el caso de Santo Tomás Chautla, también la inseguridad y el desabasto de agua sobresalen en la agenda pública.

Por decreto oficial, en 1962, San Felipe Hueyotlipan, San Jerónimo Caleras, San Miguel Canoa, La Resurrección y San Francisco Totimehuacán, dejaron de ser municipios para convertirse en juntas auxiliares. Además del difícil panorama descrito antes, un reciente informe de Cuaya (2021c) apunta que la percepción de sus ciudadanos y de cuatro de sus cinco presidentes es que ese cambio redujo la calidad de vida y no trajo mejoras en sus comunidades. La nota señala que al depender del municipio de Puebla, no se atienden adecuadamente sus necesidades, a la vez que los problemas siguen creciendo. Por ello, como una estrategia para afrontarlos, han manifestado su intención de ser nuevamente ayuntamientos aprovechando la llegada de la nueva administración municipal (2021-2024).

Como lo refiere el mismo artículo, al parecer San Francisco Totimehuacán ha sido la localidad más activa, ya que a decir de su presidente auxiliar, desde 2019 y con el apoyo de la sociedad, vienen haciendo las gestiones para acceder a dicho propósito.¹⁰ Esto obedece a que la creación de una nueva municipalidad en Puebla exige, inicialmente, que la superficie para tal fin no sea menor de 100 km² y que al menos 25,000 personas la habiten (Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, 2020, Artículo 13), siendo esta demarcación, de las cinco, la única que reúne ambas condiciones. Lo anterior a pesar de la promesa de parte del actual gobernador de Puebla de convertir a San Miguel Canoa (localidad que no alcanza los 25,000 habitantes) en municipio (Cuaya, 2021c).

Paralelamente, el 21 de junio de 2021, el diputado local José Juan Espinosa formuló una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica Municipal, de tal manera que los presidentes auxiliares puedan acudir a las sesiones de cabildo de los ayuntamientos del estado de Puebla. Como lo refiere Martínez (2021b), la propuesta es que además de que aquéllos se enteren de las decisiones tomadas en esas reuniones, se les reconozca su representatividad, tengan derecho a voz (pero sin voto) y con ello puedan presentar propuestas. La iniciativa fue turnada a la Comisión de Asuntos Municipales del Congreso del Estado para su análisis y resolución.

¹⁰ Sin embargo, Martínez (2021a) reportó que la presidenta de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del Congreso del Estado de Puebla afirmó que el proceso para que las JA se conviertan nuevamente en municipios es complicado y la vía es que algún diputado presente una iniciativa o a través de un decreto del Ejecutivo estatal. Además, indicó no haber recibido ninguna petición de algún presidente auxiliar para realizar una mesa de trabajo en tal sentido (de acuerdo al Artículo 11 de la Ley Orgánica Municipal, corresponde al Congreso del Estado aprobar la creación o modificación de municipios).

5.2 La actividad del *huachigas*

Aunque es un delito de carácter federal, la sustracción ilegal de gasolina en México es un problema grave, y en años recientes el robo de gas LP ha crecido de manera exponencial, siendo Puebla el estado que acumula más tomas clandestinas en el país. Según información de Jiménez (2021), entre enero y agosto de este año Pemex reportó 1,500 tomas ilegales de gas LP a nivel nacional (17.3% más que en el mismo periodo de 2020). De ellas, 1,014 (67.1%) se ubican en Puebla, donde varias JA de la ciudad capital son consideradas, como se dijo ya, focos rojos por su alta incidencia en ese delito.

Ruiz (2022) añade que en estados como Puebla, las tareas de control de esta actividad por parte de Pemex y de las fuerzas armadas muestran mucha pasividad e incluso complicidad. En la práctica, la Federación dejó a los gobiernos de los estados la vigilancia de los ductos de Pemex y el combate de la extracción y comercialización ilegal de gasolina y gas. El mismo autor agrega que los policías estatales y municipales, sin la debida preparación y sin que sea su responsabilidad preventiva, fueron enviados a enfrentar a las bandas criminales vinculadas a esta actividad, con resultados negativos. En las JA de Puebla esto acarrea problemas de seguridad pública y un claro incremento en la probabilidad de que se presenten tragedias.

Tal como lo refirieron los medios de comunicación y las redes sociales, en la madrugada del 31 de octubre de 2021 se registró la explosión de una toma clandestina de gas en San Pablo Xochimehuacán, una de las JA del municipio de Puebla. De acuerdo con Almanza (2021), el estallido sobrevino cuando eran cargados ilegalmente un autotank y 25 cilindros. El reporte preliminar era de una persona fallecida, once heridos (cinco de gravedad),¹¹ 2,000 habitantes evacuados y al menos treinta casas dañadas.

Desgraciadamente esta tragedia no es un hecho aislado. Cervantes (2021) indica que el 3 de septiembre de 2018 ocurrió una gran fuga de gas en un ducto de Pemex en la colonia Jorge Murad, perteneciente a la JA San Sebastián de Aparicio. Esto originó que fuera declarada zona de emergencia y el desalojo de 1,800 familias de 18 barrios, la cancelación de actividades en 95 escuelas y el cierre de cientos de negocios. Gómez (2020) había advertido que el 12 de septiembre de 2018 igualmente una fuga de gas de un ducto de Pemex generó alarma en la colonia Villa Frontera, perteneciente a la misma JA, cuyos habitantes y los del fraccionamiento Villas San Gregorio fueron evacuados. La misma nota refiere que el 4 de diciembre de 2019,

¹¹ El día 9 de noviembre de ese mismo año ocurrió el cuarto deceso derivado de esta explosión. A la vez que siete personas se mantenían hospitalizadas, seis en estado grave (Hernández, 2021).

autoridades localizaron el cadáver de un hombre al momento en que trabajaban en el control de una fuga del mismo combustible provocada por una toma clandestina en la misma JA San Sebastián de Aparicio.

El reporte de Gómez (2020) señala que el 16 de enero de 2020, elementos de la Guardia Nacional realizaron cateos en propiedades de la JA de San Pablo Xochimehuacán a raíz de denuncias ciudadanas respecto a perforaciones furtivas de ductos. Además, el 17 de febrero del mismo 2020, integrantes de Protección Civil Municipal efectuaron una evacuación en Barranca Honda, colonia de la misma JA por una fuga de gas originada igualmente por una toma ilegal. Asimismo, Cervantes (2021) agrega que en marzo de 2020 se presentó una fuga en un predio de la referida colonia Villa Frontera, en donde se localizó un túnel y una pipa de gas, lo que ameritó el resguardo de parte de autoridades ministeriales.

En el caso de la reciente explosión de octubre de 2021, el presidente de la JA de San Pablo Xochimehuacán responsabilizó del hecho a la exalcaldesa del municipio de Puebla y a su exsecretario de Gobernación, al mostrar un oficio del 21 de septiembre de 2020 donde informó del arribo de un grupo de *paracaidistas* al predio donde se originó la tragedia, y que este asentamiento se ubicaba sobre ductos de Pemex.

[...] en días pasados fue detectado por personal de esta Presidencia a mi cargo, que un grupo de personas comenzaron a asentarse de manera irregular en un predio [...] de esta Junta Auxiliar, [...]. Por ello, me permito pedir su intervención y la de las instancias que estime pertinentes, ya independientemente (*sic*) de que se trate de un predio propiedad de ese Ayuntamiento, considero que deben tomarse las acciones necesarias, pues es destacable mencionar (*sic*) que en la zona se ubica por debajo (*sic*) un ducto que conduce gas, por lo que ello puede siempre implicar (*sic*) un riesgo para la ciudadanía o personas que allí asienten sus viviendas (parte del escrito del presidente auxiliar de San Pablo Xochimehuacán dirigido a la Dirección de Atención Vecinal y Comunitaria de la Secretaría de Gobernación Municipal del H. Ayuntamiento de Puebla, con base en nota de Juárez, 2021).

Quizá lo más lamentable es que al ejecutar la visita al lugar y solicitar la documentación correspondiente, a los representantes de la JA se les dijo que “no eran la autoridad”. El presidente auxiliar añadió que estos vecinos estaban relacionados con grupos criminales que se dedican al robo de ferrocarriles, entre otros delitos, quienes no fueron perseguidos ni detenidos por las autoridades. De hecho, el gobierno municipal ignoró la solicitud y nunca hizo acto de presencia en el lugar, a pesar del riesgo latente (Juárez, 2021).

A raíz del suceso, la Delegación Puebla de la Fiscalía General de la República (FGR) informó el mismo 31 de octubre que el Ministerio Público Federal abrió una carpeta de investigación contra quienes resulten responsables por violación a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Hidrocarburos, en respuesta a estos acontecimientos (Llaven, 2021).

Conclusiones

Una vez concluida esta investigación es posible señalar que sus objetivos se han alcanzado. Así, fue expuesta la conexión político-administrativa entre el gobierno municipal de Puebla y sus juntas auxiliares, se analizó el desenvolvimiento de los criterios de gobernabilidad y gobernanza en estas demarcaciones, además de sus desafíos más significativos. Lo encontrado en esta investigación permite asegurar que la desconcentración periférica implementada en 2013 en el municipio de Puebla con las juntas auxiliares, con la que se buscaba tener mayor gobernabilidad, ha producido efectos contrarios.

Si, como se expuso, por gobernabilidad se entiende, fundamentalmente, el talento de un gobierno para atender adecuadamente las demandas de la sociedad, la serie de agudas y progresivas problemáticas públicas encontradas indican que, siguiendo a Camou (2001), esas demarcaciones presentan un déficit de gobernabilidad. Esto es así, ya que el desequilibrio entre las necesidades comunitarias y la capacidad de respuesta del gobierno municipal es inaceptable.

El modelo de gobierno elegido para estas demarcaciones resulta inoperante y contradictorio. Por un lado, como se mostró, las necesidades de las JA de Puebla son enormes y complejas. Por otra parte, de la forma en que lo puntualizan Miquel y Cazarín (2019), sus presidentes, a pesar de ser elegidos a través del voto de la ciudadanía, no gozan de la facultad de gobierno (son vistos como empleados del ayuntamiento) ni del acceso a los recursos requeridos para enfrentarlas. Como los mismos alcaldes auxiliares lo expresan, la conversión en órganos desconcentrados tuvo consecuencias políticas adversas, entre ellas el haber perdido su condición de cuarto nivel de gobierno.

Debido a que un nivel razonable de gobernabilidad es requisito ineludible para acceder a modelos de gobernanza, la apuesta del gobierno local de Puebla de impulsar el proyecto de presupuesto participativo (uno de los instrumentos más sofisticados que se han promovido en América Latina), presenta problemas en su cimentación. Además, la información disponible con relación a su operación muestra un resultado insatisfactorio: muy bajos porcentajes de participación ciudadana, insuficientes montos destinados

al programa, e inadecuados procedimientos de asignación presupuestal y de acciones. De acuerdo con lo anterior y en virtud de que el presupuesto participativo representa la estrategia más importante de vinculación entre el ayuntamiento y las juntas auxiliares, es posible afirmar que existe un problema de gobernanza en el municipio de Puebla.

Puede ser que, tal como lo plantean Olivo, Alaníz y Reyes (2011), el escepticismo mostrado por la ciudadanía respecto al PP obedezca en primer término a que ésta no aprecie los beneficios de su participación, y en segundo lugar al modo en que es conducido. Como fue expuesto, los mismos autores apuntan que en comunidades con bajo desarrollo económico, como es el caso de las JA de Puebla, las organizaciones y políticas públicas son vistas con cautela. Esta situación se explica porque las pautas de interacción gobierno-sociedad se definen desde el poder, lo cual claramente acontece en el PP de Puebla. Ello debería impulsar, siguiendo los lineamientos de la nueva gobernanza política, un replanteamiento radical del programa, incluyendo su metodología y, particularmente, los montos comprometidos. De tal forma que se pueda hablar de una cogestión de este proyecto que impulse, de un modo incluyente, el desarrollo de las JA.

Los párrafos antecedentes dan cuenta que los objetivos en materia de gobernabilidad y gobernanza del ayuntamiento municipal no fueron alcanzados, al menos en el caso de las juntas auxiliares. Además, guardan correspondencia con una de las problemáticas experimentadas en el ámbito municipal enunciada por Di Pietro (2001): su acotada autonomía en términos institucionales, administrativos y financieros, lo que impide a las sociedades locales gobernarse por sí mismas. Independientemente de que se podría analizar si esto aplica en los municipios de México, o en cuáles de ellos y en qué grado, es claro que tiene validez en las JA de Puebla. Al ser órganos desconcentrados del gobierno local, no están en condiciones de gobernar de manera autónoma sus territorios, en los cuales el ayuntamiento municipal ha entregado malos resultados, lo que supone un dilema.

Debido a que las juntas auxiliares, como en el caso del agua,¹² tampoco han demostrado mucha capacidad de gestión en los asuntos que son de

¹² En esta temática se podría imitar lo acontecido en el municipio de Jesús María, Aguascalientes, donde el alcalde recientemente dirigió el evento de instalación del Consejo Directivo de la Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (CAPAS). En ese acto, apegándose a criterios de gobernanza, se acordó la ciudadanización de la dirección del servicio de agua potable, el acompañamiento del gobierno municipal, la profesionalización del personal y un mejor equipamiento (estos dos últimos aspectos ausentes, con base en los datos consultados, en Puebla). Asimismo, se puntualizó que debido a la conciencia ciudadana, en el presente ejercicio fiscal el organismo presenta una recaudación histórica, lo que se refleja en un mejor servicio (Newsweek México, Redacción, 2021).

su competencia, es necesario cambiar su modelo de dirección político-administrativa. Esto implicaría, como una posibilidad, eliminar su estatus de órganos desconcentrados del gobierno de la capital de Puebla y que regresen a su condición de municipios. San Francisco Totimehuacán es el referente obligado, ya que de acuerdo con la ley e independientemente de sus 213,270 habitantes (2018), reúne las condiciones para serlo. Pero se podría valorar que, junto a ésta, las JA de Santo Tomás Chautla, San Pedro Zacachimalpa, San Baltazar Tetela, San Andrés Azumiatla y Santa María Guadalupe Tecola, todas ellas de características rurales, poco pobladas (entre 1,414 y 9,137 habitantes) y que rodean el lago de Valsequillo, formen un solo municipio.

San Miguel Canoa, por sus características geográficas, también podría ser candidato para volver a ser municipio (al parecer existe esa intención de parte del gobierno estatal, como ya se dijo), sujeto a cambios a la Ley Orgánica del Estado de Puebla. Para tornar más viable esta opción, por ser territorios vecinos y por tener rasgos sociales, económicos y demográficos similares, Santa María Xonacatepec podría también conformar esta nueva municipalidad. Es el mismo caso de las JA de San Baltazar Campeche e Ignacio Zaragoza, así como las de Ignacio Romero Vargas, La Libertad, San Jerónimo Caleras, San Felipe Hueyotlipan, San Pablo Xochimehuacán, San Sebastián de Aparicio y La Resurrección. Así, a partir de 17 juntas auxiliares se podrían constituir cuatro nuevos municipios.

La anterior es simplemente una de muchas posibles estrategias. El objetivo central, lo sustantivo, es pensar cómo dotar de una mayor gobernabilidad, gobernanza y capacidad de gestión a estas demarcaciones para contrarrestar sus múltiples desafíos y apuntalar su desarrollo. Por lo pronto, la citada iniciativa de reforma a la ley en el sentido de que los presidentes de las JA acudan a las sesiones de cabildo y tengan voz en ellas, además de pertinente, es necesaria. Como urbe importante, Puebla requiere una gobernanza metropolitana a partir del reconocimiento de las particularidades territoriales, siendo una gobernabilidad más robusta, que anteponga los intereses de la ciudadanía, una condición necesaria en ese propósito.

Bibliografía

- Acuerdo por el que se crea el Programa Presupuesto Participativo para el Estado de Puebla (Gobierno del Estado de Puebla). 2 de agosto, 2017 <https://ojp.puebla.gob.mx/index.php/programas/item/programa-presupuesto-participativo-para-el-estado-de-puebla>
- Acuerdo de Cabildo por el que se aprueba el presupuesto de egresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla para el ejercicio fiscal 2021 (H.

- Ayuntamiento del Municipio de Puebla). 31 de diciembre, 2020 <https://ojp.puebla.gob.mx/index.php/zoo-items-landing/item/presupuesto-de-egresos-del-honorario-ayuntamiento-del-municipio-de-puebla-para-el-ejercicio-fiscal-2021>
- Alacio-García, Rosa Y. (2021). Experiencias de presupuesto participativo: Jalisco, Puebla y Ciudad de México en 2018. *Regiones y Desarrollo Sustentable*, 21, 41, 307-337.
- Albuquerque, Francisco (2007). Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local. *Revista OÍDLES*, 1, 0, 39-61.
- Aliados 17 (4 de febrero de 2019). Sólo faltan por renovar 13 juntas auxiliares en el estado de Puebla: SGG”, *Aliados 17. Economía y Política de Puebla* <https://www.aliados17.com/gobierno/solo-faltan-por-renovar-13-juntas-auxiliares-en-el-estado-de-puebla-sgg/>
- Almanza, Erick (31 de octubre de 2021). Explosión de toma clandestina de gas en Puebla deja al menos un fallecido y 11 heridos”, *El Financiero* <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2021/10/31/explosion-de-toma-clandestina-de-gas-en-puebla-deja-al-menos-un-fallecido-y-11-heridos/>
- Béjar, Luis J. (2012). *Curso de Derecho Administrativo*. Ciudad de México: NOVUM- Universidad Panamericana.
- Boisier, Sergio (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL*, núm. 86, 47-62 <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11068-hay-espacio-desarrollo-local-la-globalizacion>
- Brower, Jorge (2015). Aportes epistemológicos para la comprensión de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. *Revista Venezolana de Gerencia*, 20, 72, 630-646.
- Camou, Antonio (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. Ciudad de México: Flacso-IISUNAM-Plaza y Valdés.
- Cervantes, Mariana (2021). San Pablo Xochimehuacán: cuatro años, cuatro fugas de gas LP y una explosión”. 1 de noviembre. *Cambio* <https://www.diariocambio.com.mx/2021/codigo-rojo/item/31753-san-pablo-xochimehuacan-cuatro-anos-cuatro-fugas-de-gas-lp-y-una-explosion>
- Cuaya Martha (2021a). Carecen de agua potable 240 mil habitantes en juntas auxiliares de Puebla. 13 de noviembre, *El Sol de Puebla* <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/carecen-de-agua-potable-240-mil-habitantes-en-juntas-auxiliares-de-puebla-7473252.html>
- Cuaya, Martha (2021b). Desmienten reducción de gastos a juntas auxiliares de Puebla. *El Sol de Puebla*, 27 de enero <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/desmienten-reduccion-de-gastos-a-juntas-auxiliares-de-puebla-ayuntamiento-juntas-auxiliares-san-pablo-xochimehuacan-san-sebastian-de-aparicio-san-miguel-canoa-manifestaciones-gobierno-municipal-mas-claudia-rivera-vivanco-puebla-6293293.html>

- Cuaya, Martha (2021c). Tras 59 años, estas juntas auxiliares de la capital aspiran a volver a ser municipios. *El Sol de Puebla*, 6 de septiembre <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/tras-59-anos-estas-juntas-auxiliares-de-la-capital-aspiran-a-volver-a-ser-municipios-7177381.html>
- De Sousa, Boaventura (1998). Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy. *Politics & Society*, 26, 4, 461-510.
- Di Pietro, Luis J. (2001). *Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local* <http://bibliotecavirtualrs.com/2011/06/hacia-un-desarrollo-integrador-y-equitativo-una-introduccion-al-desarrollo-local/>
- El Sol de Puebla Online (2019). Estas son las planillas que compiten en las Juntas Auxiliares de Puebla”, *El Sol de Puebla*, 17 de enero <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/estas-planillas-compiten-en-las-juntas-auxiliares-de-puebla-planillas-juntas-auxiliares-puebla-capital-presidentes-auxiliares-problematica-2936211.html>
- Flamand, Laura (2007). Divisiones territoriales y promoción del desarrollo local. La estrategia municipal de regionalización en Ensenada, Baja California. Tonatiuh Guillén, Liliana González y Pablo Rojo (coord.), *Gobierno de proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana*. Ciudad de México: CIDE-SEGOB-El Colegio de la Frontera Norte, 2-14.
- Fraga, Gabino (2000). *Derecho Administrativo* (40ª ed.). Ciudad de México: Editorial Porrúa.
- Gobierno de la Ciudad de Puebla (2018). *Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021* https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/transparencia_file/implan/77.fracc01/77.01.implan.plan.mpal.desarrollo.18.21.pdf
- Gobierno de la Ciudad de Puebla (2019). *Primer informe de gobierno municipal (2018-2021)* https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/transparencia_file/presidencia/2019/fracc29/pm.77.29.informe.claudia.rivera19.pdf
- Gómez, Paulina (2020). Impera robo de hidrocarburo en zona de Villa Frontera. *El Sol de Puebla*. 3 de septiembre <https://www.elsoldepuebla.com.mx/policiaca/impera-robo-de-hidrocarburo-en-zona-de-villa-frontera-puebla-huachicoleros-chupaductos-5710119.html>
- Hernández, Maricarmen (2021). Fallece cuarta víctima de explosión en toma clandestina en Puebla. *El Sol de México*. 1º de noviembre, <https://www.elsol-demexico.com.mx/republica/sociedad/sube-a-cuatro-cifra-de-muertos-en-explosion-de-toma-clandestina-en-xochimehuacan-puebla-7459741.html>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020* https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html#Datos_abiertos
- Jiménez, Benito (2021). Ignoran ordeña; llega otra tragedia. *Reforma*. 1 de noviembre <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/>

- articulo/default.aspx?_rval=1&urlredirect=/ignoran-ordena-llega-otra-tragedia/ar2288598?utm_source=bcm_nl_noticias_reforma&utm_medium=email&utm_campaign=nl_noticias_reforma_2021110&utm_team=usr_registrado
- Juárez, Ricardo (2021). Presidente de Xochimehuacán notificó en 2020 a Claudia y René de la invasión del predio. *Cambio*. 1 de noviembre <https://www.diariocambio.com.mx/2021/codigo-rojo/item/31757-presidente-de-xochimehuacan-notifico-a-claudia-y-a-rene-de-la-invasion-del-predio-en-2020>
- Juárez, Víctor H. (2018). Regresan control de Registro Civil a juntas auxiliares, *El Sol de Puebla*. 24 de octubre <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/regresan-control-de-registro-civil-a-juntas-auxiliares-congreso-puebla-2282946.html>
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2021). Artículo 17. Ciudad de México. México.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla (2020). Artículos 13, 118, 198, 224, 225, 226, 227, 228, 230 y 231. Puebla de Zaragoza. México.
- Llaven, Yadira (2021). FGR abre carpeta de investigación por explosión en Xochimehuacán. *La Jornada de Oriente*. 1 de noviembre <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/fgr-investigacion-explosion-xochimehuacan/>
- Martínez, Berenice (2021a). Por iniciativa en el Congreso, juntas auxiliares podrían subir a municipio”, *El Sol de Puebla*. 7 de septiembre <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/por-iniciativa-en-el-congreso-juntas-auxiliares-podrian-subir-a-municipio-7181567.html>
- Martínez, Berenice (2021b). Proponen que presidentes auxiliares tengan voz en Cabildos. *El Sol de Puebla*. 22 de junio <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/proponen-que-presidentes-auxiliares-tengan-voz-en-cabildos-puebla-6873604.html>
- Mayorga, Fernando y Córdova, Eduardo (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina* <http://www.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilidad.pdf>
- Meléndez, Cinthia y Vergara, Martha C. (2016). *El presupuesto participativo en el marco de la nueva gestión pública, caso municipio de Puebla, ejercicio fiscal 2015* [Tesis de Maestría, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla] <https://repositorioinstitucional.buap.mx/handle/20.500.12371/2460>
- Miquel, Montserrat y Cazarín, Angélica (2017). Gobernanza y desarrollo local: estudio para la junta auxiliar de San Baltazar Tetela, en el municipio de Puebla, Puebla. *Tla-Melaua*, 43, 56-77.
- Miquel, Montserrat y Cazarín, Angélica (2019). Las juntas auxiliares en Puebla y los distritos de la ciudad de Madrid: La desconcentración como

- alternativa de gestión municipal. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 6, 2, 117-139.
- Newsweek México, Redacción (2021). Se instaló el Consejo Municipal de CAPAS en Jesús María. *Newsweek México*. 14 de noviembre <https://newsweekspanol.com/2021/11/se-instalo-el-consejo-municipal-de-capas-en-jesus-maria/>
- Observatorio Internacional de Democracia Participativa (2015). *Presupuesto participativo en el Municipio de Puebla*. <https://oidp.net/es/practice.php?id=1192>
- Olivo, Miguel A., Alaníz, Claudia y Reyes, Luis (2011). Crítica a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. 16, 50, 775-799.
- Prats, Joan O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*. 14-15, 239-269.
- Real Academia Española (2021). *Gobernanza* <https://dle.rae.es/gobernanza>
- Resolución 2020/016 (2020). Dictamen por el cual se aprueban las reglas de operación del Programa Presupuesto Participativo para el Municipio de Puebla (H. Ayuntamiento de Puebla). 14 de febrero <https://gaceta.pueblacapital.gob.mx/publicaciones/minutas/item/246-2020-016>
- Revesz, Bruno (2006). *Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local*. Congreso Internacional “Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina. 19-21 de septiembre. Cochabamba, Bolivia <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/gobernanza-procesos-participativos-y-desarrollo-territorial-local>
- Rodríguez, María E. (2019). Gobernanza, gobernabilidad y conflicto como conceptos en la construcción de paz. *Revista Análisis*. 5, 94, 101-119.
- Ruiz, Pablo (2022). Del huachicol al huachigas. *Milenio*. 8 de febrero <https://www.milenio.com/opinion/pablo-ruiz-meza/nada-personal/del-huachicol-al-huachigas>
- Serra, Andrés (1977). *Derecho Administrativo* (8ª ed., tomo primero). Ciudad de México: Editorial Porrúa.
- Torres, Jaime (2018). En busca de una nueva sintaxis política para la relación Estado-Sociedad: las enseñanzas del presupuesto participativo en Argentina y México. *RIEM*. 19, 18, 61-89.
- Vázquez-Barquero, Antonio (2009). Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis. *Universitas Forum*, 1, 2, 1-11.
- Vitale, Denise (2005). Reforma del Estado y democratización de la gestión pública: la experiencia brasileña del presupuesto participativo. *Reforma y Democracia*. 33. 1-18.