

T E S I S:

**FACTORES INFLUYENTES EN LA TOMA DE DECISIONES DE
FUNCIONARIOS MUNICIPALES.
EL CASO DEL ÁREA DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DEL
AYUNTAMIENTO DE TEPIC (2014 – 2017).**

Fernando Noel Lerma Herrera

Director de Tesis:

Dr. Carlos Rafael Rea Rodríguez

Sinodal:

Dr. José Luis Jorge Figueroa Cancino

AGRADECIMIENTOS

A mis padres por apoyarme en todas y en cada una de las cosas que me he propuesto hacer,

A mi esposa por ser mi compañera de vida y haberme hecho esposo y padre

A mi hijo por ser mi mayor fuente de fuerza e inspiración para lograr todo lo que me he propuesto.

A mi director de tesis el Dr. Carlos Rafael Rea Rodríguez por su paciencia, tiempo y su permanente orientación académica, personal y su estímulo en todo este proceso de construcción del documento

A mi sinodal el Dr. José Luis Jorge Figueroa Cancino por sus comentarios, sugerencias y recomendaciones puntuales, precisas para pulir este documento.

ÍNDICE

Introducción	6
1. Problemática de la investigación.....	11
2. Marco teórico y conceptual.....	21
2.1. Estado del arte.....	21
2.2. Marco conceptual.....	27
3. Justificación	28
4. Hipótesis de investigación	31
5. Pregunta central y objetivos de investigación	33
5.1 Pregunta central	33
5.2 Preguntas secundarias.....	33
5.3. Objetivo general de investigación	34
5.4. Objetivos particulares.....	34
6. Metodología	34
CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CIENCIA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	37
Introducción	37
1.1. La administración Pública: el origen en Europa hasta el siglo XIX	38
1.2. La administración pública en Estados Unidos de Norteamérica.....	40
1.3. El Estudio de la Administración Pública en México.....	42
1.4. La Gestión Pública.....	43
1. 5. El Sistema Político.....	47
1. 6. La Burocracia	50
1.7. El Neo-institucionalismo.....	55
Conclusiones de capítulo:.....	68
CAPÍTULO II. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN MÉXICO	71
2.1. La administración pública en el México del Virreinato	73
2.2. La administración pública en el México Independiente hasta el Porfiriato.....	74
2.3. La administración pública mexicana en el siglo XX	77
2.4. Antecedentes institucionales y administrativos en el Estado de Nayarit.	80
2.4.1 Nayarit en la época prehispánica	80
2.4.2. Nayarit en la época Virreinal y los primeros antecedentes municipales.	80

2. 5. El origen del Municipio	81
2.5.1. Los antecedentes normativos del Municipio en México. La Nueva España	82
2.5.2. Los antecedentes del Municipio, el proceso de Independencia y la Constitución de Cádiz.....	83
2.5.3. El Municipio, el gran ausente en textos constitucionales del siglo XIX.....	84
2.5.4. La Revolución Mexicana y el Municipio	84
2.6. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit de 1918. El reconocimiento normativo municipal de Nayarit	86
2.6.1. Artículos constitucionales aplicables a municipalidades del Estado de Nayarit. Su integración, funciones y división territorial.....	87
2.6.2. Otras reglamentaciones municipales en Nayarit	89
2.6.3. Marco jurídico del Municipio de Tepic.....	90
2.6.4. Reglamentaciones auxiliares del Municipio de Tepic	91
Conclusiones de capítulo	93
CAPÍTULO III. PRIMERA PARTE DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LEOPOLDO DOMINGUEZ GONZALEZ, 2014-2015	95
Introducción	95
3.1. Dependencias encargadas de los servicios públicos en el Municipio de Tepic y su reglamentación.....	96
3.2. Conformación de las dependencias encargadas de la prestación de servicios públicos y sus directivos	98
3.3. El primer Periodo de Gobierno (2014 - 2015)	101
3.3.1. El Mando Único Policial	102
3.3.2. La reelección de Águeda Galicia Jiménez	104
3.3.3. La reestructuración del Ayuntamiento de Tepic	107
3.3.4. El desayuno entre amigos y la aspiración de Antonio Echevarría García.	109
3.3.5. El Instituto Municipal de Planeación y la gestión de 585 millones por las bancadas del PAN y del PRD	110
3.3.6. El Proceso Electoral Federal de 2015	111
3.3.7. La adquisición de 10 nuevos camiones recolectores de basura y el nuevo Programa de Recolección de Basura	115
3.3.8. El crecimiento desmesurado del Municipio de Tepic y la presentación del Atlas de Riesgo.....	123
3.3.9. Renovación de acuerdos políticos, cambios en la estructura de la Dirección de Servicios Públicos.....	127

3.3.10. El corte de energía eléctrica a los pozos de agua de Tepic	133
3.3.11. El paro laboral del SITEM y el espaldarazo al SUTSEM	134
3.3.12. La Liga de Béisbol de Nayarit.....	136
3.3.13. El Día de Muertos, una tradición arraigada en México	141
3.3.14. El Primer Informe del Presidente Municipal	144
3.3.15. El embargo de cuentas del Ayuntamiento por el laudo del SITEM.....	151
3.3.16. Ley de Ingresos 2016 y nuevos impuesto para el Municipio de Tepic.....	152
3.3.17. Operativo el Pichón 2015	153
Conclusiones de capítulo.....	160
CAPÍTULO IV. SEGUNDA PARTE DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LEOPOLDO DOMÍNGUEZ GONZÁLEZ (2016 – 2017)	
Introducción	162
4.1. La instalación de lámparas LED en Asociación Público-Privada (APP)	162
4.1.1 Un caso fallido de incursión de la iniciativa privada en un programa de APP para renovación del alumbrado público.....	169
4.2 La reunión de la Asociación Nacional de Alcaldes como proyección de Leopoldo Domínguez González como candidato a la Gubernatura.....	171
4.3. Las inundaciones en el área habitacional de la Unidad Habitacional Cantera	173
4.4. Tepic, sede de la Alianza por el Bienestar Social de México	174
4.5. La ruptura de la administración municipal de Tepic, con el SUTSEM	174
4.6. El Segundo Informe de Gobierno y la Licencia de Leopoldo Domínguez González	178
4.7 El Operativo el Pichón 2016	180
4.8. El Presidente Suplente David Guerrero Castellón y el final del Gobierno Municipal de Tepic (2014 – 2017)	184
Conclusiones de capítulo.....	189
CAPÍTULO V. ANÁLISIS DEL PERÍODO DE GOBIENO MUNICIPAL DE TEPIC, 2014-2017	
Introducción	191
Conclusiones generales	201
Verificación de Hipótesis	209
ANEXOS.....	210
Glosario.....	214
Bibliografía.....	215

Introducción

La presente investigación se apoya en una amplia fundamentación teórica, conceptual, y con antecedentes históricos; en disciplinas como la administración pública, la gestión pública, la ciencia política y la administración municipal; la cual será de importancia y fundamento para adentrarse en el análisis del Gobierno Municipal de Tepic durante la gestión del Alcalde Leopoldo Domínguez González (2014-2017). En esta administración municipal, se revisará el trabajo realizado en la Dirección General de Servicios Públicos Municipales (DGSPM), donde se da cuenta de la importancia de la experiencia en el desempeño de los directivos de la DGSPM. Especialmente se abordó dicha experiencia a partir de las relaciones políticas y de poder que se gestan en el interior de la Dirección, su relación con la sociedad, las relaciones obrero – patronales con la burocracia; asimismo se analizaron los principales problemas económicos, administrativos y operativos existentes en esta área; y se proponen posibles soluciones.

Tepic es la capital del Estado de Nayarit, que está integrado por 20 municipios, localizado en la costa occidente de México, y cuyo territorio comprende una superficie de 28, 073 kilómetros cuadrados, lo que representa 1.4 por ciento de la superficie nacional, ocupando el vigésimo tercer lugar en el país en tamaño. Tepic se localiza en la parte central del Estado, en las coordenadas geográficas extremas 21° 51' y 21° 24', de latitud norte y 104° 34' y 105° 05' de longitud oeste. El Municipio de Tepic colinda al norte con los municipios de Santiago Ixcuintla y del Nayar; al sur con el municipio de Xalisco; al este con del Nayar y Santa María del Oro y al oeste con los municipios de San Blas y Santiago Ixcuintla. (INAFED, 2020).

En su economía Tepic, según el Censo Económico de 2019, tiene la siguiente composición porcentual por sectores: Comercio al por Menor, el 35,2%; en Servicios, Alojamiento Temporal y de Preparación de Alimentos y Bebidas, 18,4%; Otros Servicios Excepto Actividades Gubernamentales, 17,4%; Industrias Manufactureras, 9,49%; Servicios de Salud y Asistencia Social, 5,95%; Comercio al por Mayor, 2,56%; Servicios Profesionales, Científicos y Técnicos, 2,90%; Servicios

Inmobiliarios y de Alquiler de Bienes Muebles e Intangibles, 2,00%; Servicios de Apoyo a los Negocios y Manejo de Residuos y Derechos, y Servicios de Remediación, 1,39%; Servicios Educativos, 1,37%; Servicios de Esparcimiento Culturales, Deportivos y otros, 0,99%; Construcción, 0,97%; Servicios Financieros y de Seguros, 0,69%; Transportes, Correos y Almacenamiento, 0,36; Información en Medios Masivos, 0,17; Agricultura, Cría y Explotación de Animales, Aprovechamiento Forestal, Pesca y Caza, 0,12%; Minería, 0,01%; Generación, Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, Suministro de Agua y de Gas por Ductos al Consumidor Final, 0,01%; Corporativos, 0,01%. En cuanto al número de unidades económicas cada sector, véase el Cuadro No. 1 siguiente.

Cuadro No. 1. Unidades económicas por sector económico en Tepic, 2019

Sector ID	Sector	Unidades	%
11	Agricultura, Cría y Explotación de Animales, Aprovechamiento Forestal, Pesca y Caza	27	0.12
21	Minería	2	0.01
22	Generación, Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, Suministro de Agua y de Gas por Ductos al Consumidor Final	3	0.01
23	Construcción	216	0.97
31-33	Industrias Manufactureras	2121	9.49
43	Comercio al por Mayor	572	2.56
46	Comercio al por Menor	7870	35.2
48-49	Transportes, Correos y Almacenamiento	80	0.36
51	Información en Medios Masivos	37	0.17
52	Servicios Financieros y de Seguros	154	0.69
53	Servicios Inmobiliarios y de Alquiler de Bienes Muebles e Intangibles	446	2.00
54	Servicios Profesionales, Científicos y Técnicos	647	2.9
55	Corporativos	2	0.01
56	Servicios de Apoyo a los Negocios y Manejo de Residuos y Desechos, y Servicios de Remediación	311	1.39
61	Servicios Educativos	305	1.37
62	Servicios de Salud y de Asistencia Social	1329	5.95
71	Servicios de Esparcimiento Culturales y Deportivos, y otros Servicios Recreativos	222	0.99
72	Servicios de Alojamiento Temporal y de Preparación de Alimentos y Bebidas	4115	18.4
81	Otros Servicios Excepto Actividades Gubernamentales	3883	17.4
Totales		22342	100.0

Fuente: Elaboración propia con apoyo de Gobierno de México (2022) *Indicadores Económicos de Tepic, Censo Económico de 2019*, Ed. Data México en: [https://datamexico.org/es/profile/geo/tepic#:~:text=Seg%C3%BAn%20datos%20del%20Censo%20Econ%C3%B3mico,Excepto%20Actividades%20Gubernamentales%20\(3%2C883%20unidades\)](https://datamexico.org/es/profile/geo/tepic#:~:text=Seg%C3%BAn%20datos%20del%20Censo%20Econ%C3%B3mico,Excepto%20Actividades%20Gubernamentales%20(3%2C883%20unidades),), 23 de septiembre de 2022.

Como se puede observar, en el cuadro anterior, las tres actividades de mayor peso económico son: el Comercio al por Menor; Servicios de Alojamiento Temporal y de Preparación de Alimentos y Bebidas; y Otros Servicios Excepto Actividades Gubernamentales. Por su parte, actividades como la Agricultura, Cría y Explotación de Animales, Aprovechamiento Forestal, Pesca y Caza es muy escasa en el municipio, existiendo posibilidades de explotar especies comerciales y para consumo doméstico.

Entre otros datos, podemos mencionar la existencia de dos molinos que forman parte de la industria azucarera: el Molino, ubicado en el Municipio de Tepic, y el ingenio de Puga, que está ubicado en la localidad de Fráncico I. Madero. Existen dos compañías embotelladoras de refrescos, una de ellas pertenece al grupo internacional Coca Cola Company; y la otra, perteneciente al consorcio Aga, una empresa mexicana. Por otro lado, existe una empresa ensambladora de autos de origen japonés denominada Sumitomo. También destacan los mercados de abasto municipales que se integran por cinco mercados públicos y dos privados, en donde se cuenta con cuatro centros receptores de productos básicos, dos centrales de abastos y diversos tianguis comerciales (Dos de agosto, Tierra y Libertad, Los Sauces, La Cantera, La Taberna, Mololoa, Juan Escutia, entre otros). También existen tiendas de supermercados tanto nacionales como extranjeras (Wal-Mart, Soriana, Ley, Chedraui, etc.). Asimismo, se cuenta con el 9.81% del total de cuartos de hospedaje que están registrados en el Estado de Nayarit, los cuales se encuentran tabulados de acuerdo a los servicios que se prestan.

En el año 2020 el municipio cuenta con una población de 413,608 personas; para el año 2030 se estima que llegue a 541,925. La población es predominantemente urbana: 91% del total contra el 9% de habitantes en zonas rurales. La mayoría son jóvenes entre los 15 y 24 años. (INEGI, 2020). Las carencias que la población tepicense sufre día a día siguen siendo evidentes, al pertenecer a un Estado donde el 37.5% de su población se encuentra en situación de pobreza y el 7.9% en pobreza extrema, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social

(CONEVAL) en el año 2016. Con respecto a datos del Municipio de Tepic, se determina que el 20.6% de la población total se encuentra en situación de pobreza, siendo el municipio con el porcentaje más bajo a nivel estatal. En cuanto a pobreza extrema el 2% de la población está bajo esta condición.

La Zona Metropolitana de Tepic registra por cuenta propia un 22.4% de población en situación de pobreza y un 2.2% en situación de pobreza extrema, colocándose en el segundo lugar como una de las zonas metropolitanas con menores porcentajes a nivel nacional. A pesar de los esfuerzos realizados y los avances frente a otros municipios, la inaccesibilidad y la ineficiencia de servicios públicos es un problema todavía latente o con una percepción medianamente mala de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI, 2015), en la que los servicios proporcionados por la administración tuvieron una calificación promedio de 7 sobre 10. Sin embargo, el Índice de Prosperidad Urbana arroja una puntuación de 77.10, que coloca a Tepic como una ciudad con factores sólidos donde es necesario consolidar políticas urbanas; se cuenta con los elementos para mejorar la prestación de servicios.

En panorama de la pobreza en el Estado de Nayarit, muestra cambios para 2020, donde el 30.4% de su población se encuentra en situación de pobreza¹ con 376,600 personas. En tanto, se registra el 3.8% de la población en situación de pobreza extrema, con 47,000 personas que viven en esta precariedad. Con respecto a datos para el Municipio de Tepic, se observa que para el año 2020, se registró un 21.6% de su población en situación de pobreza, equivalentes a 104,552 personas; en cuanto

¹ Pobreza: Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando presenta al menos una carencia social y no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades. Pobreza extrema: Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando presenta tres o más carencias sociales y no tiene un ingreso suficiente para adquirir una canasta alimentaria. Fuente: CONEVAL, *Pobreza Estatal en Nayarit, 2020*, https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Nayarit/Paginas/Pobreza_2020.aspx, 20 de septiembre de 2020.

a pobreza extrema, la capital de Nayarit, ocupa el 0.8% % de su población con un subtotal de 3,795 personas.²

En términos políticos, Tepic es la sede de los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial.) Los ayuntamientos de los municipios del Estado de Nayarit, se eligen cada tres años por *voto directo* de quienes se encuentran inscritos en el padrón federal de electores vigente, y se integran por un Presidente Municipal, un Síndico y un Cuerpo de Regidores. (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, 2021).

Para el objeto de la presente investigación que se encuentra delimitada al Municipio de Tepic y de acuerdo con el Artículo 23 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit al Municipio de Tepic, le corresponden 11 regidores de mayoría relativa y 5 de representación proporcional, todos con su respectivo suplente. (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, 2021).

Respecto al modelo por el cual se eligen en Nayarit los Regidores, destaca una particularidad legal que permite la elección directa de los Regidores por Mayoría Relativa en las distintas demarcaciones, a diferencia de otras entendidas federativas donde el cuerpo de regidores se elige en planilla en conjunto con alcalde y síndico, como es el caso de nuestro vecino Estado de Sinaloa. El funcionamiento y organización de la administración pública municipal, se rige bajo Reglamento de la Administración Pública Municipal de Tepic, Nayarit, vigente. En ese sentido el capítulo VIII del Artículo 41 del citado reglamento se refiere a la Dirección General de Servicios Públicos Municipales, en la que establece que a dicha Dirección le corresponde, planear, operar, ejecutar, supervisar y dirigir el buen funcionamiento y la eficiente prestación de los Servicios Públicos Municipales, así como el mantenimiento y conservación de parques, jardines y plazas de esparcimiento.

2 Fuente: CONEVAL, *DataMun. Datos de Avance Municipal*,: <http://sistemas.coneval.org.mx/DATAMUN/historico?e=18&m=18017&sg=4&g=26>, 23 de septiembre de 2020.

Asimismo, derivado del análisis del mencionado reglamento se identificó la abrogación del anterior reglamento y se reubicó al Departamento de Alumbrado Público en la Dirección General de Obras Públicas, que a su letra dice, en el capítulo IX, artículo 44, " le corresponde a la Dirección General de Obras Públicas, ejecutar, vigilar y coordinar el programa operativo de obra, organizar y supervisar la calidad de materiales y cumplimiento de tiempos programados en la obra; así como planear, ejecutar y supervisar el buen funcionamiento del alumbrado público del municipio," (Reglamento de la Administración Pública Municipal de Tepic, Nayarit, 2014). Dicha incorporación del sistema de alumbrado público generó diversos problemas operativos y administrativos, por tal motivo dicha reubicación sólo se mantuvo en el apartado de la Dirección de Obras Públicas del presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2015; y al siguiente ejercicio fiscal se reintegró al apartado de servicios públicos, y así se mantuvo hasta el presupuesto actual. Destaca, que no se haya realizado una reforma a dicho reglamento, y que el alumbrado público siga perteneciendo reglamentariamente a la Dirección General de Obras Públicas, y presupuestalmente a la Dirección General de Servicios Públicos.

1. Problemática de la investigación

Cabrero (2000) hace referencia a la realidad problemática del municipio mexicano, evidenciando, según sus propias palabras, los viejos y los nuevos problemas de la Administración Pública Municipal:

1. La fragilidad del marco normativo
2. Las persistencias de sistemas administrativos obsoletos
3. La precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales.
4. La falta de profesionalización de los funcionarios municipales.
5. La ausencia de sistemas de planeación municipal.
6. La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local.

De acuerdo con Cabrero (2000), para el caso de la Dirección General de Servicios Públicos Municipales del Municipio de Tepic, se identifican y destacan cinco de los seis problemas que desde la experiencia del funcionario afectan en mayor medida a dicha Dirección General. En cuanto a la fragilidad del marco normativo, es pertinente destacar la ausencia de manuales de procedimiento; en ese sentido se puede referir que si bien existen dos reglamentaciones, 1. La de la Administración Pública Municipal de Tepic, que tiene como fin establecer las bases de organización, funcionamiento y distribución de competencias de la administración pública municipal del H. Ayuntamiento de Tepic en general; también existe una reglamentación hacia el interior de la Dirección General de Servicios Públicos del Municipio de Tepic. En ese sentido, las dos anteriores reglamentaciones regulan únicamente la organización y las competencias de las dependencias; no obstante, existe una ausencia de manuales de procedimiento, lo anterior implica que dentro de la Dirección General se sabe qué es lo que se tiene que hacer, pero no se tiene establecido cómo. En cuanto a la persistencia de sistemas administrativos obsoletos, la presente investigación considera que la ausencia de los manuales antes mencionados genera un accionar improvisado ocasionando ineficiencia y malgasto de los limitados recursos económicos disponibles.

En cuanto a la precariedad de sistemas de gestión de Servicios Públicos Municipales, la presente investigación considera que el problema principal es que las dependencias dependientes de dicha Dirección General funcionan de manera reactiva y no preventiva, lo anterior genera una cobertura ineficiente y condiciona el actuar institucional a la atención de crisis, teniendo que posponer trabajo para priorizar dichas urgencias. En referencia a la falta de profesionalización de los funcionarios municipales, la presente investigación plantea que en su mayoría los funcionarios de confianza de la Dirección General contaban con nivel de Licenciatura, sin embargo no contaban con los conocimientos técnicos, ni con la experiencia suficiente para el desempeño óptimo de sus funciones; asimismo la planta burocrática permitía excusarse de desempeñar otras funciones adicionales a las que tenía según su categoría; es decir, chofer, asistente, auxiliar etc.

Esto último genera limitación y exceso de dependencia de la plantilla laboral. En cuanto a la ausencia de sistemas de planeación, la presente investigación destaca el crecimiento desmesurado de unidades habitacionales de la ciudad de Tepic en la zona de Las Canteras, dicho crecimiento generó falta de cobertura, además de asentamientos irregulares en distintas zonas de la ciudad de Tepic, Nayarit. De igual forma existen comunidades rurales pertenecientes al municipio, lo que ha dificultado aún más la prestación de los servicios públicos.

Debido a las distintas dificultades por las que atraviesan los municipios, se aplicaron técnicas y estrategias para tratar de resolver los múltiples problemas y eficientizar el funcionamiento de las instituciones municipales.

Destacan estrategias de corrientes de pensamiento como la Nueva Gestión Pública, que a decir de Gómez (2016), *“es una corriente que ha sido la dominante hasta nuestros días en el estudio de la disciplina”*. Dicha corriente adopta estrategias gerenciales de la iniciativa privada y destaca por una separación de la administración y la política. Al respecto, José Martínez Vilchis divide las características de la Nueva Gestión Pública en seis rubros generales, siendo los siguientes: “1. Visión del ciudadano como cliente, 2. Mayor utilización de tecnologías de la información, 3. Descentralización 4. Rendición de cuentas, 5. Planeación estratégica y 6. Contratos” (Martínez, 2005, p. 21).

Durante el periodo del ex Alcalde del Ayuntamiento de Tepic, Leopoldo Domínguez González (2014-2017),³ se implementaron algunas de las técnicas y herramientas que ofrece la Nueva Gestión Pública; se usaron estrategias de reingeniería

³ Leopoldo Domínguez González, fue Candidato del PAN a la Presidencia Municipal de Tepic en julio de 2002, y fue vencido por Ney Manuel González Sánchez. En junio de 2011, se presentó como candidato del PAN a diputado local por el Distrito 01 de Tepic, siendo electo para 2011 a 2014. En julio de 2014, se presentó como candidato del PAN a la Presidencia Municipal de Tepic, y fue electo para el periodo 2014 a 2016, mediante alianza de facto con el PRD local. Presidente del Poder Legislativo de Nayarit en la XXXII Legislatura, para periodo 2018 a 2021.

institucional con la finalidad de simplificar la estructura del Ayuntamiento y con ello su centralización; se echó mano de las nuevas tecnologías para mayor accesibilidad a la información y así transparentar el gasto público, lo mismo que de redes sociales en la búsqueda del contacto directo con la ciudadanía a través de plataformas digitales; se crearon programas entre los que destacan los Miércoles Ciudadanos, que acercaban al gabinete a las calles como un modelo de Ayuntamiento abierto; también se crearon instituciones que permitieron la participación social como el Instituto Municipal de Planeación que incentivan el ejercicio de ciudadanía en la programación y presupuestación de obras, se concesionó el sistema de alumbrado público.

Sin embargo, no fue suficiente para hacerle frente a las distintas problemáticas del Municipio de Tepic, que eran múltiples y variadas; en ese sentido surge la necesidad de desarrollar la presente investigación, para discernir qué es lo que impide un funcionamiento óptimo del Ayuntamiento de Tepic; los ciudadanos, los funcionarios, falta de presupuesto, la burocracia, o el conjunto de todas etc. Por ello la presente investigación indagó sobre antecedentes de trabajos académicos por tratar de entender, explicar, diagnosticar y resolver los problemas de la administración pública a nivel federal y estatal; afortunadamente también lo hay en lo municipal. Ejemplo de ello es la Tesis de Licenciatura del politólogo Jordán Vladimir Tello Ibarra, quien analiza un periodo de crisis durante el trienio del alcalde Héctor González Curiel (2011- 2014).

Si bien los problemas no son exclusivos de este trienio, sí fue este el periodo de inflexión en el que se evidenció la precariedad de los servicios públicos. Esta coyuntura propició que el Partido Revolucionario Institucional no fuese favorecido en las elecciones intermedias, dando lugar a la alternancia política en el Municipio de Tepic después de 10 años.⁴ Dicho documento sirvió de punto de partida para la

4 Ney Manuel González Sánchez fue electo alcalde del Municipio de Tepic por el PRI durante el periodo 2002 – 2005, cargo que ostentó hasta el 2004, solicitó licencia y compitió a la gubernatura del estado de Nayarit, el periodo restante fue cubierto por Cora Cecilia Pinedo Alonso Suplente de González Sánchez, Manuel Cota

presente investigación debido a que permitió ordenar sucesos políticos cronológicos e identificar hechos problematizadores que describe Tello (2016) y que terminan favoreciendo el ascenso al poder del gobierno de Domínguez González y lo condicionan de origen.

El primer suceso es la fuerte dependencia del presupuesto estatal y federal debido a la poca capacidad de generar ingresos propios, lo que limita la compra de insumos y pago a proveedores, afectando finalmente el accionar de las distintas dependencias del Ayuntamiento de Tepic lo que propicia una fuerte crisis en las distintas áreas. El segundo suceso es el incumplimiento de pago y prestaciones con la burocracia por parte del Gobierno Municipal de Tepic del entonces alcalde Héctor González Curiel, que concluyó con la ruptura con el Partido Revolucionario Institucional y el posterior apoyo del aparato burocrático a su candidatura a alcalde y a los partidos opositores (PAN – PRD.)

Derivado del descontento social por la precariedad de servicios públicos en la administración de Héctor González Curiel, así como del apoyo de distintos actores políticos, se configuró un periodo de alternancia política en el Municipio de Tepic. Dicho periodo se concretó de la mano de una alianza de facto entre el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, que no pudo ser formalizada legalmente debido a que las diferentes tribus nacionales al interior del PRD se negaron a aprobar en Sesión del Consejo Nacional una alianza político – electoral con el PAN. El argumento fue que un año antes de ese proceso electoral se aprobó la Reforma Energética con el voto a favor de la mayoría del Grupo Parlamentario del PAN en el Congreso de la Unión.

Jiménez fue electo alcalde por el Municipio de Tepic por el PRI durante el periodo 2005 – 2008, Roberto Sandoval Castañeda fue electo alcalde de Tepic en el periodo 2008 – 2010, en el 2010 solicitó licencia para competir por la gubernatura de Nayarit, el periodo restante fue cubierto por Georgina López Arias suplente de Sandoval Castañeda, Héctor González Curiel fue electo alcalde de Tepic en el periodo 2011-2014, posteriormente fue electo Leopoldo Domínguez González por el PAN en el periodo 2014 – 2017, iniciando con ello un nuevo periodo de alternancia política en Tepic después de 10 años.

Por lo anterior, distintas tribus al interior del PRD se pronunciaron en contra de la apertura del sector energético, en ese sentido consideraron incongruente el coaligarse con el Partido Acción Nacional. (El sol de Nayarit, 21 de enero del 2014).

Por otro lado, destaca por parte del Partido de la Revolución Democrática, la aspiración de Miguel Ángel Arce Montiel como aspirante a la presidencia municipal de Tepic. Lo anterior orilló a realizar una encuesta entre Miguel Ángel Arce Montiel y Leopoldo Domínguez González para definir quién sería el candidato a la presidencia municipal, resultando este último favorecido. (Nayarit en Línea, abril 27 de 2014).

Así fue como Leopoldo Domínguez González resultó candidato de ambos partidos en esta alianza de facto en el Municipio de Tepic, este suceso la presente investigación lo identifica como el *tercer suceso condicionante*, debido a la misma naturaleza de conformación de la alianza de facto, que a posterior conformarían una especie de coalición gubernamental en la que distintas corrientes de ambos partidos políticos (PAN – PRD) confluirían en un mismo espacio institucional con distintos intereses.

Una vez concluido el escrutinio y cómputo, así como la declaratoria de validez, en Sesión Solemne de Cabildo celebrada el 17 de septiembre del 2014, se tomó la protesta de Ley a Leopoldo Domínguez González como Alcalde, y a su cuerpo de Regidores y Síndico.

En su primer discurso como Alcalde, Domínguez González mencionó que la ausencia de una adecuada planeación urbana había provocado un crecimiento desordenado y por consecuencia había un distanciamiento del Gobierno Municipal de sus gobernados; anunció una recomposición en la estructura administrativa del Ayuntamiento de Tepic así como la creación de un Instituto Municipal de Planeación, Organismo Público Descentralizado integrado por un Consejo Consultivo Ciudadano; que vendría a legitimar por medio de la participación ciudadana la proyección, planeación y ejecución de obras, programas y proyectos a mediano –

largo plazo con perspectiva de equidad y sustentabilidad; lo mismo que la creación de un programa de proximidad denominado Miércoles Ciudadano, que pretendía principalmente acercar al gobierno municipal con sus gobernados.

Asimismo, en su discurso hizo alusión a la burocracia municipal; comentó que no se podía entender el éxito del Gobierno Municipal sin la cooperación y esfuerzo de los trabajadores del Ayuntamiento de Tepic, y por ello: “hoy me comprometo con ustedes a garantizarles un trato digno y de respeto, pero, sobre todo, no habrá más quincenas atrasadas por despilfarros o malos manejos”. (Boletín del Ayuntamiento⁵ de Tepic, 2014). La crisis del gobierno municipal era evidente, fue esa crisis la que había dado los elementos a la oposición para articular su discurso en torno a la deficiencia de los servicios públicos y el derroche de dinero público y así conseguir el apoyo de los electores.

La victoria política - electoral del Municipio de Tepic fue visualizada como la de mayor importancia en el proceso electoral del 2014, donde se eligieron Presidentes Municipales, Regidores y Diputados Locales, lo anterior debido a que la oposición habría triunfado únicamente en tres municipios de los veinte del Estado de Nayarit: Tepic, Xalisco y Ahuacatlán. Tan solo Tepic, la Capital del Estado, se concentraba el 35 % de la población del Estado de Nayarit por lo que los dirigentes de los partidos opositores en Nayarit, consideraban esa elección intermedia como el prelude de la derrota del PRI en los comicios del 2017. Por lo anterior, ya en el ejercicio de sus funciones, la vox populi afirmaba que Domínguez González,⁶ sería el candidato

⁵ Al momento de la consulta de la página de internet para recuperar la información aquí plasmada era posible consultar los boletines del XL Ayuntamiento, desafortunadamente al momento de concluir la presente investigación ha sido imposible acceder más a boletines de los dos últimos gobiernos próximos anteriores, en el siguiente hipervínculo http://tepic.gob.mx/?page_id=8907 se puede consultar el primer boletín de prensa disponible en la página del Ayuntamiento de Tepic que data del 21 de septiembre del 2021, sin que sea posible acceder a demás boletines de fechas posteriores.

⁶ Fue notorio que Leopoldo Domínguez González se convertiría en el 3er. Presidente Municipal de Tepic surgido de la oposición, después de Alejandro Gascón Mercado, quien gobernó por el PPS (1972-1975) y de Justino Ávila Arce, ganador en 1999, con el apoyo de la coalición PAN, PRD, PT y el Partido de la Revolución Socialista. José Ramón Cambero Pérez, dirigente con licencia del PAN en Nayarit, declaró que la victoria en Tepic, sería el prelude de la derrota del PRI en las elecciones de 2017, donde se renovarían alcaldías, diputados y la gubernatura del Estado de Nayarit. Respecto a que Domínguez González pudiera ser el ser el próximo gobernador, la investigadora Lourdes Pacheco, consideró que elección de gobernador de 2017,

natural a la gubernatura por los antecedentes inmediatos de los ex gobernadores de Nayarit Ney González Sánchez (2005 – 2011) y Roberto Sandoval Castañeda (2011 – 2017).

Al respecto, Ibarra (2016) hace referencia a que la posición de Edil de la capital del Estado fue usada como un trampolín político; este supuesto se configura en torno al análisis de un extracto del discurso que pronunció en su toma de protesta y en la nomenclatura de su eslogan institucional. Al respecto Domínguez González dijo que Tepic estaba llamado a ser el eje impulsor de ese proceso de cambio y transformación para el Estado, y convertirse a partir de ahora, en adelante en “*La Capital del Cambio y de todo Nayarit*”; asimismo se confirma una vez que Domínguez González pidió licencia para competir como precandidato de su partido a la gubernatura. (Boletín del Ayuntamiento de Tepic, 2014).

Esta aspiración observada en la presente investigación, se identifica como un *cuarto suceso* condicionante de la gestión del Gobierno Municipal de Tepic, lo anterior debido a que paralelamente a la relación y el acuerdo laboral y político que existía con la burocracia (SUTSEM) representado en la persona de Águeda Galicia Jiménez, surgiría un nuevo tipo de relación política y consideraciones hacia este gremio de cara a un nuevo proyecto electoral. Lo anterior debilitó el margen de negociación y de acción de Domínguez González por su necesidad inminente de aliados para la construcción de sus aspiraciones personales, otro ejemplo de esto, es como actores políticos e integrantes del Ayuntamiento como Regidores, y funcionarios públicos municipales que además eran pertenecientes a su mismo partido (PAN) apoyaron abiertamente la aspiración del empresario y ex gobernador Antonio Echevarría García, generando una relación áspera entre estos funcionarios y alejándose de ellos al igual que su primer círculo miembros del Gabinete.

tienen que trabajar todos los partidos políticos, pues a su juicio “nadie tiene ganado nada, solamente son anuncios de lo que puede ocurrir; Polo (Leopoldo Domínguez) no es ya el candidato a la gubernatura, pero la elección de gobernador puede ser reñida, y si es reñida los partidos tienen que poner no lo peor, sino lo mejor, y en eso esperamos que Nayarit salga ganando”. Ver: <https://www.proceso.com.mx/377195/con-sabor-amargo-triunfo-electoral-del-pri-en-nayarit>

Por todo lo anterior, la presente investigación identifica cuatro elementos problematizadores mencionados; derivado de ellos, se identifican además varios sub elementos, tocados delante de este trabajo. Sin embargo, más allá de los distintos problemas y dificultades descritos, toma decisiva importancia el funcionario público como elemento clave en el desempeño de las instituciones, debido a que ellos, ante cualquier dificultad, adversidad, tensión política, burocrática, faltan de recursos u otros; son en gran medida los responsables de la ejecución de acciones y procesos.

Es decir, la importancia del directivo público radica no solamente en un perfil técnico para ostentar el cargo en su capacidad de acción y decisión debido a lo cambiante y dinámico de la administración pública. Por ello, es necesario que estos cuenten con habilidades de toma de decisiones, resolución de conflictos, alta tolerancia a la frustración e imaginación y creatividad, debido a que la operación del día a día se convierte en búsqueda constante de soluciones en una cotidianidad cambiante; en ocasiones, hay que acudir al ensayo-error y asumir riesgos para satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Al respecto José Juan Sánchez González propone utilizar el término gestión pública para referirse a la acción o práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas (Sánchez, 2002).

En ese sentido, la presente investigación considera que, debido a la influencia del sector empresarial en las estrategias de la Nueva Gestión Pública, está se ha concentrado en lo relativo a indicadores numéricos, perfiles profesionales y técnicos desvalorizando el determinante político por considerarse dicotómico sobre en estas corrientes de pensamiento; sin embargo, en las instituciones públicas inevitablemente existen relaciones de poder e intereses político electorales, de grupo o de gremio como el sindicalismo por su naturaleza misma por ser provenientes del sistema político. Es decir, hay seres sociales que son militantes de partidos políticos, miembros de colectivos, grupos, asociaciones y sindicatos en la búsqueda constante de sus fines, todos confluyendo e interactuando dentro en las

instituciones. Al respecto, Sánchez (2002) afirma que la racionalidad administrativa siempre debe tomar en cuenta la racionalidad política como punto de partida, en el perfil profesional de los directivos o tomadores de decisiones en la administración pública, porque la realidad así lo exige, tanto del ámbito público como privado, debido a que es necesario un perfil de expertos con aptitudes para el encargo

Por lo anterior, esta investigación es coincidente en algunos elementos que propone la Nueva Gestión Pública y la reconoce como corriente predominante en el estudio de la Administración Pública y sus propuestas a la solución de los problemas, como la aplicación de estrategias innovadoras, instrumentales, indicadores numéricos y profesionalización de los perfiles profesionales que conduzcan las instituciones públicas, no obstante no coincide en la mencionada corriente en elementos como la búsqueda únicamente de generación de activos como si solo de una empresa privada se tratase, porque no es posible separar lo político de lo administrativo en las instituciones públicas, por ello es menester que los esfuerzos también deben estar orientados a indagar, entender y resolver los problemas políticos intrínsecos a las relaciones de poder que se gestan al interior de las dependencias públicas con el menor costo posible y con lo que se tiene al alcance.

En esa tesitura, la presente investigación considera que quienes pueden otorgar una radiografía real e inmediata sobre la situación e incluso generar propuestas operativas en la solución de los distintos problemas de la administración pública municipal son los funcionarios directivos encargados de la toma de decisiones, por estar inmiscuidos en la práctica del ejercicio del encargo y conocer de primera mano los problemas que se presentan en las dependencias encargadas de la prestación de servicios públicos. Al respecto Cabrero y García (1999) argumentan que el estudio de los servicios urbanos se ha limitado mayormente a una perspectiva estrictamente técnica; el punto central de este argumento es que se les presta poca importancia a las experiencias de gestión que tienen que ver con la operación del día a día y la toma de decisiones con toda la dinámica que esto conlleva. Asimismo

Cabrero y García (1999) afirman que la concepción de un aparato gubernamental vertical, controlador y monolítico ha quedado atrás porque no es capaz de explicar cómo los gobiernos procesan las demandas en la realidad actual; en ese sentido surge la idea de la gestión pública, con la intención de tratar de definir el nuevo papel que los gobiernos desempeñarían en el espacio institucional como un actor más y no como el central, en una realidad “que van desde los intereses económicos y políticos hasta los intereses localizados a nivel individual, espacial y estrictamente ciudadano” (Cabrero y García, 1999, p.2).

Se reitera que el presente proyecto de investigación pretende analizar la influencia de los factores políticos, administrativos y económicos, sobre la labor del funcionariado directivo en la gestión municipal. Para ello hubo que indagar en las distintas relaciones que se desarrollan dentro de dicha organización, su comportamiento, conflictos, lógicas de acción, sus medios, fines e impacto. Estos son algunos de los aspectos que esta investigación se propuso revisar para evaluar su influencia desde la experiencia de los tomadores de decisiones en la Dirección General de Servicios Públicos Municipales del Ayuntamiento de Tepic (2014 – 2017).

2. Marco teórico y conceptual

2.1. Estado del arte

Antes de adentrarse en el caso del presente proyecto de investigación, es necesario hacer una breve revisión sobre investigaciones realizadas anteriormente y que guardan alguna vinculación con el problema en estudio. Es destacable que hay escasa bibliografía relacionada con una dimensión que prepondere la experiencia del funcionario público en la toma de decisiones, En ese sentido los trabajos que se enlistan a continuación destacan debido a que se basan en las percepciones y experiencias de la persona en el ejercicio de su encargo, tanto en la iniciativa privada como en la pública. Así pues, la presente investigación busca analizar las

particularidades en cada una de ellas para que nutran la presente investigación y le sirvan como punto de referencia.

El primer documento corresponde a Cruz (2015), se titula "Mirada a la organización desde la práctica cotidiana del gerente y la influencia de sus comportamientos hacia su crecimiento". Es una investigación que se presentó en el XX Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática. Dicha investigación busca el entendimiento de lo que se podría definir como práctica gerencial; a lo largo de la misma se muestran aspectos resaltados en la teoría acerca de este tema y cómo se contraponen con la realidad expresada por los gerentes que están al mando de empresas de sectores industriales, comerciales, financieros, de prestación de servicios y trabajo sin ánimo de lucro. Dentro de los resultados se dan a conocer los aspectos considerados como relevantes surgidos del diálogo con 15 gerentes entrevistados y se propone una perspectiva sobre lo que podría llamarse práctica gerencial según lo que se evidenció en las visitas a las diferentes organizaciones donde se efectuaron las entrevistas en relación con el trabajo cotidiano que se desarrolla en la gerencia.

La metodología planteada para alcanzar los propósitos de la investigación es de tipo cualitativo, descriptivo, a partir de la cual se realizó un proceso de revisión bibliográfica, al igual que un análisis de comportamientos, influencias y tipos de comunicación reflejados por los integrantes de diferentes empresas; haciendo énfasis en los gerentes, pues el ideal es dar una definición teórica de lo que se podría considerar como práctica gerencial.

El segundo documento corresponde a la autoría de Espín Oleas Zula, Espín Moya y Carrión (2015), se titula "Gestión del talento humano orientado al alto desempeño de los servidores públicos", es una contribución a una revista científica. Dicha investigación tiene como propósito conocer la realidad de los servidores públicos que se enfrentan a un mundo en el cual los sistemas productivos están en permanente cambio. Hace énfasis en la capacidad de gestión del talento humano,

ofreciendo un valor agregado, en un contexto exigente en donde es necesario generar un cambio a través del ejemplo, la confianza, comprometiéndose a abandonar esquemas rígidos y complejos arraigados en los servidores públicos.

El objetivo de dicho artículo es establecer las razones que impiden o limitan la capacidad de alcanzar un alto desempeño en los servidores públicos, pues constituyen el motor principal de las acciones conducentes a satisfacer necesidades humanas, lo que permitirá mejorar sus condiciones de vida. De esta forma se incorporará el concepto de servicio comprometido con el cambio orientado al cliente, que concluya en el desarrollo de sus habilidades y su alto desempeño.

El objetivo del trabajo es establecer las características de la gerencia del talento humano en el sector público y las razones que impiden o limitan su capacidad de acción sobre la gestión humana de las entidades públicas de la República del Ecuador. La metodología aplicada fue de análisis y síntesis, inductivo - deductivo, transversal y longitudinal, con el propósito de construir comportamientos colectivos que puedan ser socialmente aceptados en la gestión del talento humano. Los métodos utilizados para la realización del presente trabajo fueron principalmente los métodos Teóricos: Lógico - abstracto, Histórico – lógico, Inducción – deducción, enfoque en sistema, análisis y síntesis. A partir de la evaluación de la bibliografía disponible, fue posible estructurar la lógica de la exposición de los diferentes juicios y hechos acaecidos en la historia. Fue determinante, igualmente, la experiencia de los autores durante sus años de trabajo relacionado con esta temática.

El tercer documento corresponde a la autoría de Obreque (2015), se titula “Clima organizacional y compromiso funcionario en un hospital público de baja complejidad”. Es una tesis para adquirir el grado de maestro en salud pública. Dicha tesis nos dice que durante muchos años las instituciones públicas han medido el clima organizacional con fines de gestión. Los escenarios actuales exigen a los administradores y líderes de las instituciones alcanzar el compromiso de sus funcionarios a fin de alcanzar las metas. Es el caso de salud, desde la aplicación de

la reforma se establecen metas claras respecto al acceso, oportunidad de la atención, protección financiera y calidad en las prestaciones. El objetivo del presente estudio es explorar el clima organizacional y su relación con el compromiso funcionario y a su vez establecer cuáles son las dimensiones de clima que tienen mayor impacto sobre el compromiso en un hospital de baja complejidad del Servicio de Salud de Aconcagua. El diseño del estudio es de tipo descriptivo transversal, no experimental, donde a un total de 102 funcionarios del Hospital de Llay Llay, se les aplicó un cuestionario de clima organizacional y un cuestionario de compromiso funcionario. Se encontró una relación entre clima organizacional y el nivel de compromiso funcionario, donde además se evidencia que las dimensiones del clima que más se relacionan con el compromiso son la comunicación, la motivación, el estilo de supervisión y la identidad.

El cuarto documento es de autoría de Ormeño (2011), y se titula “Una aproximación empírica al Capital Humano Municipal en Chile”. Es un artículo de investigación en el que se aporta evidencia con respecto a la productividad de los funcionarios municipales. A través de la construcción de una base de datos con información del Sistema Nacional de Información Municipal de Chile, grados de salario del alcalde y un índice de producto municipal, se comprueba la hipótesis de un efecto positivo de los funcionarios sobre el producto municipal.

Los hallazgos permiten comprobar la hipótesis de rendimientos marginales decrecientes de los funcionarios sobre el producto municipal y un efecto positivo de los profesionales sobre el producto. El objetivo de este estudio fue determinar el aporte que hacen los funcionarios municipales sobre el desempeño municipal, avanzando en la precisión de los indicadores de producción municipal. De acuerdo a lo anterior, los principales resultados se articulan en torno a un efecto positivo de los funcionarios per cápita sobre el desempeño municipal, y la existencia de rendimientos marginales decrecientes sobre el producto. Esto es, los funcionarios no pueden crecer en dotación hasta el infinito, pues esto produciría debilidades en el control de la gestión, y un debilitamiento en la intensidad del liderazgo del alcalde

(SUBDERE, 2005), que se reconoce fundamental en la gestión municipal. Asimismo, la variable profesionalización es la más robusta para explicar la productividad de los funcionarios, lo que parece ser acorde con la teoría respecto al efecto que tiene la formación y la educación en el desempeño de las personas.

No obstante, el nivel de profesionalización es bajo en términos generales, por lo que es importante avanzar en la profesionalización del sector. Esto sin duda, es un aspecto que detona en los resultados municipales, por lo que el Estado debería incentivar la profesionalización del sector a través de incentivos concretos y programas de alta dirección municipal.

El quinto documento corresponde a Mantilla, Ramírez y Arcila (2007), y se titula "Instituciones del Estado y vida cotidiana: significados construidos por los funcionarios". Dicho documento es un artículo de investigación que trata sobre la cultura organizacional en instituciones estatales y tiene en cuenta el debate internacional sobre la crisis del Estado y la necesidad de un rediseño de éste. Las premisas conceptuales con las que trabaja son las del enfoque histórico cultural de Vigotsky (1979) y Bruner (1991), que consideran que la interacción entre el individuo y su entorno histórico cultural, en este caso el entorno organizacional, está mediada por el lenguaje. Acceder a la identificación de la cultura implica convocar a las narraciones de los relatos que evidencian las formas particulares de las instituciones del Estado.

La investigación es de carácter cualitativo y asume las narraciones como formas de elaboración mental de la experiencia. Se trabajó con funcionarios de cinco instituciones estatales de los niveles directivo, profesional, administrativo y operativo, y los resultados se organizaron alrededor de los siguientes núcleos temáticos: organización, relaciones y rol laboral del funcionario. El proyecto tuvo como objetivo reconocer los significados que se construyen en la experiencia laboral de los funcionarios estatales en los diferentes niveles estructurales. Se tuvieron en cuenta las narraciones que sobre la institución expresaron los directivos, los profesionales, los administrativos y los operativos. Este objetivo intenta aproximarse

a la comprensión de las situaciones sociales teniendo en cuenta sus aspectos históricos, culturales y contextuales, sin pretensiones de universalidad. Esto quiere decir que la interpretación se hace a partir de la manera como los seres humanos construyen su mundo en las narraciones que hacen acerca de su cotidianidad laboral, y no con base en las hipótesis formuladas por el investigador (Bruner, 1988). El mencionado supone que la creación de mundos sucede durante las interacciones cotidianas de las personas en lo que se llaman "juegos del lenguaje", según Wittgenstein (1963). Estos ejercicios narrativos necesitan de la acción conjunta para lograrse, pues cuando un ser humano habla, está participando en y negociando con un sistema social previamente constituido por discursos culturalmente disponibles, que permiten interpretar y dar sentido no sólo a lo que se hace sino al cómo de ello, desde un conjunto de convenciones sociales específico (Bruner, 1991). Para acercarse a la comprensión de los significados se utilizó como estrategia metodológica la etnografía y se convocó el pensamiento narrativo de los funcionarios de cinco entidades estatales. Según Martínez (1993), la etnografía busca describir e interpretar el flujo del discurso social de una cultura específica, rescatando lo "dicho" por parte de los actores sociales que hacen parte de ella. Se seleccionaron funcionarios a través de la técnica sugerida por Martínez (1993), denominada muestra intencional.

Ésta consiste en elegir criterios necesarios y convenientes para tener una unidad de análisis con las ventajas para los fines perseguidos en la investigación. Éstos son antigüedad en la empresa, cargo, tipo de vinculación (contrato o planta) y género (Mantilla 2001, p. 83). Se realizaron entrevistas en profundidad sobre la historia organizacional *"para conocer y comprender la dinámica de la organización desde la perspectiva de los funcionarios"* (Mantilla, 2001, p. 83). Estas entrevistas permiten conocer los significados construidos acerca de la cultura de las organizaciones estatales. Las categorías se ordenaron alrededor de tres grandes núcleos temáticos como son organización, relaciones y rol laboral, y se realizó el análisis teniendo como referente empírico la matriz de sentido.

En el núcleo temático organización reconocemos las siguientes categorías: entorno nacional, valores, normatividad, imagen institucional, manejo clientelista, comunicación, procesos de gestión. En el núcleo temático relaciones identificamos las siguientes categorías: intercambios, trabajo en equipo, reconocimiento. En el núcleo temático rol laboral precisamos las siguientes categorías: significado de sí mismo y significado del trabajo. Cada categoría nos permite captar significados que circulan en la actividad de los funcionarios de cuatro niveles. Estos significados los asumimos como indicadores de situaciones que pueden ser modificadas, fortalecidas o simplemente mejor comprendidas. Sabemos que todo significado se elabora en un contexto institucional específico y sabemos también que todo significado tiene una generalidad. Hemos tenido en cuenta esta tensión entre lo singular y lo universal en el trabajo de sistematización. Con los enunciados narrativos recogidos en las categorías se adelantó un trabajo de elaboración narrativa más compleja.

2.2. Marco conceptual

El presente proyecto de investigación se posiciona desde la Teoría Neoinstitucional, para tratar de entender las diversas dinámicas y relaciones entre los individuos que confluyen en las instituciones municipales. A decir de Arias (2008), Neoinstitucionalismo surge con los artículos seminales de Meyer y Rowan (1977), los de North (1981) y con los Powell y DiMaggio (1983):

En este enfoque se concede gran atención a los mecanismos a partir de los cuales individuos y organizaciones toman decisiones. Dicho enfoque, aparte de abordar el estudio de las instituciones tal cual como son y se desempeñan y no solo desde un plano normativo, revaloriza estudios referidos al liderazgo, los parlamentos, los gobiernos, el desempeño institucional, la burocracia, etc. (Rivas, 2003, p.38).

El Neoinstitucionalismo ayuda a estudiar los fenómenos administrativos de forma sistémica y en contexto, a establecer relaciones entre los factores culturales y

sociales y las diversas formas de asociación humana que han existido y existen. Esto enriquece la comprensión de los procesos organizacionales para la comunidad científica de administradores(as). (Arias, 2008).

Sus raíces económicas se encuentran en los trabajos sobre la Nueva Economía Institucional (NEI) de Coase (1937, 1960), de Williamson (1975, 1985) y de North (1981); desde la Sociología se soporta en los trabajos de Parsons (1937, 1951), Berger y Luckmann (1986), y en los de DiMaggio y Powell (1993, 1999). Estas corrientes presentan diversas definiciones del Neoinstitucionalismo, según el interés que motiva su investigación, ocasionando una dificultad para lograr un consenso conceptual. No obstante, existe la convicción común, independiente de su área de interés académico, de la importancia de estudiar las instituciones y los procesos sociales como factores que están en una permanente interrelación con las organizaciones sociales y, que por tanto, las afectan y limitan (Arias, 2008).

3. Justificación

América latina y el Caribe han experimentado en años recientes una desconexión creciente entre los ciudadanos y las instituciones públicas. Según datos del último Latinobarómetro, la población que tiene poca o ninguna confianza en los gobiernos nacionales alcanzó el 75 % en 2017, registrando un aumento desde niveles del 55% en 2010. La confianza en otras Instituciones, como el Sistema Judicial o las elecciones, también se deterioró, al tiempo que ha crecido la insatisfacción con la calidad de los servicios públicos.

“La Ciudadanía es hoy más exigente y pide más y mejores Servicios Públicos” OCDE, (2018, p.15). La crisis de credibilidad hacia las instituciones se gesta en primera instancia en la relación del ciudadano con el sistema de partido. (Ruiz, citado en Flores 2006) hace referencia a ello quien sostiene que los partidos políticos han visto disminuida su capacidad de representación y articulación de

intereses en los sistemas políticos; como una consecuencia de ello, la relación que existe entre los intereses de los partidos respecto al de los ciudadanos es cada vez más distante (Virgilio, 2013, p.98).

Este distanciamiento de los partidos políticos, a decir de Alarcón Olguín y Juan F. Reyes del Campillo (2015), quienes realizan una valoración de los avances y los riesgos que enfrenta el sistema de partidos en México, coinciden con Virgilio (2013), en cuanto al distanciamiento, a lo que ellos denominan desconexión entre los partidos y sectores de la sociedad civil cada vez más exigentes. Los autores resaltan que no basta con tener procesos electorales limpios, sino que se requiere de instituciones políticas que cumplan de manera adecuada con la representación, creación de leyes y acciones eficaces para un buen ejercicio de gobierno. Derivado de esta desconexión o distanciamiento se han abierto a la vez, prácticamente todos los frentes que tienen que ver con las relaciones entre la sociedad y el gobierno: Democracia representativa, participación ciudadana, respeto entre poderes, autonomía local y soberanía de los estados y municipios.

Así pues, de lo anterior es destacable la relación entre “instituciones y acciones eficaces” asimismo entre “sociedad – gobierno y autonomía local “, con la finalidad de resaltar la importancia de realizar acciones eficaces en los gobiernos locales, particularmente los municipales que serán el eslabón institucional que analizaremos en la presente investigación. En ese sentido, la importancia del estudio del municipio destaca por ser la primera instancia de relación gobierno – sociedad dentro del diseño institucional mexicano y por ser el ente encargado de proporcionar los servicios básicos y donde se atienden la gran mayoría de los problemas cotidianos de las comunidades, ello provoca un acercamiento constante y convierte al municipio en una caja de resonancia donde se vierten las exigencias e inquietudes de la ciudadanía en búsqueda de soluciones concretas.

Roberto Espinosa Moreno destaca al municipio como la “instancia más cercana al pueblo, a la comunidad, a las rancherías y a la ciudadanía, por ser su atribución la

otorgación de Servicios Públicos” (2015, p. 13), como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) lo establece en su Artículo 115. Igualmente hace una cronología de las etapas por las que ha atravesado el municipio.

Dice que a partir de 1917 se reconoce al municipio como base para la división territorial del país y para la organización administrativa de las entidades federativas, adquiriendo básicamente el papel de administrador y gestor. También puntualiza que entre 1982 y 1999 se promovieron reformas donde se precisaron sus funciones fundamentales, de la misma forma se les dotó de mayores recursos financieros; sin embargo, afirma que las reformas han sido insuficientes para el pleno desarrollo municipal. En contraparte el centralismo político– administrativo del Gobierno Federal ha aumentado en detrimento de los estados y municipios, agudizando de por sí las múltiples problemáticas que padecen.

Los múltiples problemas que atañen a los municipios han generado crisis de *governance*. A decir de José Juan Sánchez González quien la define como el conjunto de mecanismos, políticas, acuerdos y consensos para implementar las políticas públicas con el apoyo y colaboración de los diferentes actores políticos y sociales. Por lo anteriormente planteado, resulta urgente que las y los estudiosos de las ciencias sociales intervengan para poner en la palestra de las investigaciones la importancia del municipio como primera figura política aun antes que, al Estado y la Federación, por ser ésta la primera instancia dentro del diseño institucional mexicano y por ser esta realidad la que impacta directamente al ciudadano en su cotidianidad. Por tal motivo la presente investigación se orientará al análisis del Gobierno Municipal de Tepic desde la Dirección General de Servicios Públicos, principalmente desde la experiencia en el desempeño de su encargo de los directivos de la DGSPM, las relaciones políticas y de poder que se gestan en su interior, su relación con la sociedad y la relaciones obrero – patronales con la burocracia; asimismo se analizarán los principales problemas administrativos y operativos que existen en esta área y se propondrán posibles soluciones.

4. Hipótesis de investigación

De conformidad con la revisión documental y observaciones preliminares necesarias para elaborar la hipótesis, encontramos que son cuatro los elementos identificados que problematizan y condicionan el ejercicio de los funcionarios directivos de la Dirección General de Servicios Públicos Municipales del Ayuntamiento de Tepic, y son los siguientes:

1. Una fuerte dependencia de recurso económico estatal y federal debido a la poca capacidad de generar ingresos propios, lo que limita la compra de insumos y pago a proveedores, afectando finalmente el accionar de las distintas dependencias del Ayuntamiento de Tepic (2014 – 2017) por la falta de recursos económicos para disponer.
2. Ruptura del pacto corporativo del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios (SUTSEM) con el PRI y renovación del pacto con los partidos de oposición (PAN – PRD) lo que generó que la base trabajadora se sintiera privilegiada por haber sido coparticipes de un proyecto electoral ganador.
3. La naturaleza del acuerdo político que dio origen a la alianza de facto en la que confluyeron dos fuerzas políticas antagónicas y sus corrientes en puestos administrativos y políticos en el Gobierno Municipal de Tepic.
4. La ambición política de una aspiración a la gubernatura de Leopoldo Domínguez González que debilitó el margen de toma de decisión y de acción con los grupos de poder formales e informales que confluyeron en su gobierno.

Al respecto, Langston, Joy (2009) con apoyo de Schlesinger (1966, p. 238) divide la ambición política en dos partes y la primera se refiere a la existencia o

inexistencia de la aspiración de un político de progresar en su carrera, la segunda en tres categorías: “discreta, estática y progresiva”; respecto a Domínguez González se encuadra en una aspiración progresiva, que lo define como “La ambición progresiva significa que un político busca, continuamente, la manera de obtener un puesto más alto” así mismo en continuidad en cuanto a la ambición política también, Langston, Joy (2009) a través de (Strom, 1990, p. 238), define el propósito del político en tres: “conseguir votos, obtener cargos o alcanzar metas específicas en el área de políticas públicas”. Así mismo, Langston, Joy (2009) con apoyo de Downs (1957):

Presenta el modelo de un típico partido en busca de votos; un partido cuyos miembros buscan maximizar el porcentaje de votos a su favor en las elecciones. El objetivo de quienes están en busca de cargos políticos (o de quienes pertenecen a partidos que buscan cargos) es controlar los beneficios privados inherentes a estos puestos y, por lo tanto, no actuarán a favor de políticas que pudieran disminuir sus posibilidades de obtenerlos. Finalmente, quienes tienen las políticas públicas como objetivo (y sus partidos) desean maximizar su influencia sobre los resultados de estas políticas (Strom, 1990, p. 567), y en ocasiones, están dispuestos a sacrificar su capacidad de obtención de votos para lograrlo (op. cit, 1990, p. 238).

Por todo lo anterior Domínguez González y su ambición política progresiva condicionó su actuar para no disminuir sus posibilidades de obtener un cargo político y sus beneficios inherentes a estos puestos.

Así mismo se identifican otros sub elementos que se derivan de los cuatro elementos problematizadores descritos líneas arriba, como el mantenimiento del *status quo* de la burocracia en cuanto a sus vicios y prácticas, basadas en intereses particulares o de gremio, así como políticos – electorales, falta de cooperación institucional, confrontación continua por relaciones de poder de partidos políticos, de grupo o corrientes políticas que se gestan al interior de esta institución. Asimismo

se cree que ante los ambientes inciertos y cambiantes así como los distintos retos y problemas a los que se enfrenta la administración pública, los directivos son el elemento que tiene la capacidad y responsabilidad de gestionar soluciones a retos y problemas para que las organizaciones se desempeñen con eficiencia para lograr el fin institucional, al respecto Cabrero y García (1999) sostienen que ha quedado en el pasado la concepción vertical del funcionario público en la que sólo se ejecutaban los rígidos planes normativos para dar paso a un gerente público con la capacidad emprendedora y generadora de consensos.

De conformidad con los cuatro los elementos identificados que problematizan y condicionan el ejercicio y desempeño de los funcionarios de la Dirección General de Servicios Públicos Municipales, podemos agruparlos en la siguiente **Hipótesis Central de Investigación**: Existen factores políticos, administrativos, sociales y económicos que influyen en el ejercicio del encargo del funcionario municipal en las dependencia de la Administración Pública Municipal del Municipio de Tepic, Nayarit, los cuales es necesario revisar y diagnosticar, para identificar los elementos que influyen en la toma de decisiones y la búsqueda de soluciones a la problemática enfrentada por los servidores municipales.

5. Pregunta central y objetivos de investigación

5.1. Pregunta central

5.1.1. ¿Cómo influyen los factores políticos, administrativos y económicos sobre el desempeño del funcionario público municipal, en la Dirección General de Servicios Públicos en el Municipio de Tepic, durante el periodo 2014- 2017?

5.2. Preguntas secundarias

5.2.1. ¿Cómo afectan las relaciones partidistas el desempeño de los funcionarios del área de servicios públicos municipales durante el periodo 2014-2017?

5.2.2. ¿Cuál es el impacto de las relaciones obrero-patronales en el desempeño de los funcionarios del área de servicios públicos municipales durante el periodo 2014-2017?

5.2.3. ¿Cómo generar cambios significativos en la gestión del Ayuntamiento de Tepic, a partir de las decisiones del funcionario público de la Dirección de Servicios Públicos Municipales durante el periodo 2014-2017?

5.3. Objetivo general de investigación

Analizar los factores políticos, administrativos, sociales y económicos que influyen en el ejercicio del funcionario municipal adscrito a la Dirección General de Servicios Públicos Municipales (DGSPM), para identificar las principales problemáticas que influyen sobre el mismo y enunciar posibles vías de solución.

5.4. Objetivos particulares

1. Analizar como las relaciones partidistas afectan la labor que desempeña el funcionario desde la posición directiva de la DGSPM; y cuál es desde ahí, su capacidad de acción dentro del Gobierno Municipal de Tepic.
2. Explicar cómo los recursos humanos adscritos a la DGSPM, impactan positiva o negativamente, en el desempeño del encargo del funcionariado en turno.
3. Identificar desde la posición y decisión del funcionariado, las áreas de oportunidad, para mejorar el funcionamiento del área de servicios públicos del gobierno municipal de Tepic.

6. Metodología

La Metodología de esta investigación es de corte cualitativo, debido a que este método es interpretativo porque describe y analiza e interpreta el contexto en estudio, su uso permite generar una investigación más amplia y flexible que los métodos cuantitativos. (Zerpa de Kirby, Yubeira Beatriz, 2016).

El análisis narrativo es definido por (Zerpa de Kirby, Yubeira Beatriz, 2016), como una forma de realizar de la experiencia vivida tal cual, una descripción de acontecimientos, hechos, sucesos, problemáticas.

El investigador contextualiza la época y lugar donde ocurrieron las experiencias y reconstruye historias individuales, los hechos, la secuencia de eventos y los resultados e identifica categorías y temas en los datos narrativos, para finalmente entretejerlos y armar una historia o narrativa general (Hernández Sampieri, 2014, p. 487, citado por Zerpa de Kirby, Yubeira Beatriz, 2016).

Se cimienta en narrativas escritas, verbales, no verbales e incluso artísticas. Las historias de vida y vivencias sobre sucesos son vistos desde una perspectiva cronológica, Como herramientas de recolección de datos utiliza recursos como la entrevistas, los datos contenidos en cartas, diarios, elementos en Internet, tales como fotos, mensajes, electrónicos, imágenes, videos, historias de vida, autobiografías, biografías, artículos de prensa, entre otros. (Hernández Sampieri, 2014, p. 469, citado por Zerpa de Kirby, Yubeira Beatriz, 2016).

La fuente de invalidación de la información de las historias se circunscribe a la aparición de instrumentos con datos falsos, sucesos deformados, olvidos, manipulaciones de la información, fabricación o invenciones, exageraciones, olvidos provocados por la edad o por traumas. La solución ante estas dificultades que se pueden presentar realizando triangulación de la fuente de datos (Zerpa de Kirby, Yubeira Beatriz, 2016)

Técnicas utilizadas en la investigación: Narrativas escritas, verbales, no verbales y artísticas, historias de vida y vivencias sobre sucesos, entrevistas, datos contenidos

en cartas, diarios, elementos en Internet (fotos, mensajes, electrónicos, imágenes, videos, biografías, artículos de prensa).

Etapas de la investigación: Se recopiló bibliografía relacionada con la administración pública; posteriormente se realizó una selección de bibliografía relacionada con el estudio desde la perspectiva municipal; después una revisión de bibliografía buscando investigaciones que se desarrollen desde la experiencia del personal directivo en el ejercicio de su labor. Posteriormente se buscó bibliografía que permita posicionarse en la investigación en torno a teorías para así explicar el fenómeno del objeto de estudio, paralelamente las técnicas y herramientas metodológicas para así recopilar los datos necesarios para efectos de la presente investigación. Enseguida se realizarán entrevistas a ex funcionarios directivos adscritos a la DGSPM durante el periodo 2014-2017 sobre sus experiencias en el ejercicio de su encargo, para luego transcribir las percepciones y poder realizar un análisis de la información para poder llegar a una conclusión.

El presente proyecto de investigación se enfoca en el municipio, que es la esfera de gobierno que provee de servicios públicos esenciales como el servicio de aseo público, el alumbrado público, entre otros y que influyen en la vida de la ciudadanía en su cotidianeidad y de cómo perturbaciones políticas, administrativas y económicas influyen en el personal directivo municipal que dirige y toma decisiones en las dependencias encargadas de la prestación de dichos servicios y por consecuencia de una adecuada prestación de los mismos en el Municipio de Tepic, Nayarit, durante el periodo (2014 – 2017); el espíritu de la investigación se encuentra en como dicho personal directivo tiene la responsabilidad de sortear las distintas perturbaciones internas y externas a la institución municipal en la búsqueda de soluciones, a través de estrategias de negociación, en el uso de la imaginación y creatividad e incluso improvisación para cumplir exitosamente con la actividad institucional prestacional obligatoria del municipio, de acuerdo a los distintos ordenamientos normativos, principalmente el constitucional.

CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CIENCIA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Introducción

Aristóteles decía "Todos los hombres desean por naturaleza saber" Por ello es natural que los integrantes de la sociedad se preocupen y ocupen por conocer cuáles son sus instituciones en sus distintos niveles, cómo funcionan, quiénes son sus gobernantes y cuáles son sus responsabilidades y atribuciones. Desafortunadamente el eslabón institucional municipal en México ha sido opacado por los grandes debates interminables en los que la Ciencia Política se ha enfrascado como la Democracia, los Partidos Políticos, el Parlamento y los Regímenes; no se pretende minimizar la importancia de los anteriores conceptos, no obstante, la presente investigación hace una analogía para adentrarse en el tema. La Real Academia de la Lengua Española define el término cadena como una serie de muchos eslabones enlazados entre sí, que sirve principalmente para atar, sujetar o adornar. En ese sentido las instituciones son esos eslabones que sujetan al Estado que podríamos definir desde una perspectiva jurídica y muy básica como territorio, gobierno y población.

Así pues, estos eslabones se rompen por su parte más delgada, en el caso de los eslabones institucionales de México, es el municipio. Pero esta debilidad no va aparejada en cuanto a su importancia, a decir de Lugo y Cruz (2008, p. 2): "Son los lugares primarios donde los ciudadanos acuden y demandan la solución de sus problemas básicos". En ese sentido antes de ahondar en la presente investigación, es menester hacer una breve revisión de los principales términos que conforman el documento, así como los distintos aportes teóricos que han hecho al respecto distintos autores a lo largo del devenir de la humanidad.

Para adentrarnos en el proyecto de investigación en el que se pretende investigar una institución de carácter público. Como refiere Naupa "Toda aquella institución que brinda un servicio a la ciudadanía está reconocida como parte de la

administración pública” Naupa (2018, p. 22). Por ello resulta imprescindible para efectos de llevar a cabo el estudio de una organización perteneciente a la administración pública, el remitirse a los antecedentes que dieron las pautas teóricas y metodológicas para el estudio de esta disciplina, debido a que el estudio de la administración pública se ha desarrollado y configurado en diferentes contextos específicos en el devenir de la humanidad, lo que implica que ha tenido que adaptarse y modificarse obedeciendo a sus realidades específicas, aportando así desde todas las corrientes teóricas, elementos y conceptos para el estudio de la administración pública en razón de la amplitud de su objeto y su realidad pragmática. También se abordan distintos conceptos que son intrínsecos a toda administración pública y que además son el encuadre para la presente investigación.

1.1. La administración Pública: el origen en Europa hasta el siglo XIX

El parteaguas del estudio de la administración pública con intereses disciplinares tiene lugar en Alemania en el Siglo XVII y principios del Siglo XVIII, a través de los llamados cameralistas. El cameralismo tiene su raíz en la Cámara, la cual a decir de Guerrero:

Era una especie de organización colegiada, cuya finalidad era atender todos los asuntos administrativos del Estado, estaba compuesta por una serie de centros de decisión y de poder en los cuales privaba el consenso, era asistida por una secretaría integrada por oficiales administrativos que tenían como tarea redactar los acuerdos camerales, archivar la documentación y despachar los negocios. Los miembros de la Cámara eran llamados cameralistas, considerados altos funcionarios estatales, encargados de fortalecer el Estado absolutista. En otras palabras, el cameralismo representaba un movimiento político organizado por los funcionarios públicos germanos formados empíricamente para conocer, instrumentar y sostener el Estado absolutista, sin embargo, ellos consideraron la necesidad de establecer criterios

pedagógicos para facilitar la continuidad histórica del cameralismo” (Guerrero, 1985, p.17).

Por su parte en Francia en el Siglo XVII surge la ciencia de la policía, cuyo fin en manos del monarca era la conservación de la paz social y el orden que el gobernante establecía entre los gobernados. De acuerdo con el modelo de ciencia de policía, esta “administración” de fuerza pública se podría considerar oportunamente como un pre-modelo de ciencia administrativa.

La policía se constituyó en el instrumento en manos del monarca para expandir su poder absoluto frente a los estamentos. La pax pública vendrá a ser de esta manera la razón de ser de la ciencia de la policía y del Estado absoluto. En un principio este mantenimiento de la tranquilidad era competencia de los señores feudales, los gremios y los municipios, los cuales tenían, por ejemplo, la misión de conservar y custodiar los caminos públicos y los puentes, cobrando para ello un peaje. Esta situación cambia cuando el soberano asume cada vez más poder y competencias, hasta llegar a controlar cualquier perturbación de la paz (Malagón, 2004, p. 179).

En el Siglo XIX, particularmente en 1808, surgen estudiosos como Charles – Jean Baptiste Bonnin con su obra "Principios de la administración pública", en la que postula la necesidad de considerar a la administración como una disciplina científica autónoma, encargada de estudiar las relaciones entre el Gobierno y la Sociedad; dicha obra fue considerada como el primer gran trabajo de la nueva época. Sin embargo, existe coincidencia en varios autores en lo referente a que el estudio de la administración pública en esos años se tornó dominante desde una perspectiva jurídica más específicamente desde el derecho administrativo. (Gómez, 2016).

En Estados Unidos de América hubo notable actividad de parte de intelectuales, académicos y políticos, quienes dividen en tres las características del estudio de la administración pública en Estados Unidos:

- Su carácter eminentemente pragmático, técnico y empírico, más que teórico.
- El desinterés por las preocupaciones de tipo jurídico.
- El paralelismo desarrollado entre las administraciones pública y privada.

1.2. La administración pública en Estados Unidos de Norteamérica

La administración pública en Estados Unidos de América a través de los tiempos ha sido estudiada desde distintas vertientes y perspectivas, al respecto Sánchez realiza una clasificación histórica del estudio de la administración pública en Estados Unidos y lo divide en tres periodos, clásico (1887 – 1945), político (1945 – 1963) y de programas (1964 a la actualidad). (Sánchez 2001).

En el periodo clásico destaca a Woodrow Wilson, quien en 1887 escribió un artículo titulado "El estudio de la administración pública", en el cual señala que esta disciplina tiene como propósito esencial la racionalización de los métodos de actuación del Ejecutivo, y que es necesario erradicar de las prácticas de los servidores públicos el desorden empírico que dominaba la administración pública estadounidense. En este mismo periodo se ubican otros investigadores, con características más de ejecutantes que de teóricos, e influenciados por Frederic Taylor y Henri Fayol, se enfocaron en las organizaciones en sí mismas, más allá de clases o especies.

Considerando a la administración pública como un proceso general y universal, en esta misma corriente de pensamiento se encuentra Francis Goodnow, quien fue el primero en elaborar un tratado sobre administración pública en Estados Unidos, en el cual presenta la célebre fundamentación de la dicotomía política-administración, así mismo a William Willoughby, quien en su obra principios de la administración

pública afirma que en la administración hay ciertos principios fundamentales de aplicación general y otros más que por analogía caracterizan a toda ciencia. Sin embargo, hace una clara distinción entre la administración pública y la privada. Asimismo, en los años 30's surgen corrientes psicosociológicas que se interesaron en el comportamiento y actitudes de los individuos; destacan autores como Chester I. Barnard y Herbert Simon, cuyas obras se enfocan en el estudio de las funciones directivas. (Sánchez, 2001)

En el periodo político, el interés en el estudio de la administración pública se enfocó a las relaciones humanas y políticas dentro de una organización; en los estudios predominaron las técnicas y métodos de corte experimental e inductivo, destacaron aportaciones teóricas de otras ciencias sociales como la Sociología y la Ciencia Política, formuladas por autores como Max Weber, Robert Merton, Alvin Gouldner, Philip Selznick, hasta contribuciones más recientes como la de Peter F. Drucker. (Sánchez, 2001)

En el periodo programático se inicia una nueva etapa que fue caracterizada por la crítica a la insuficiencia explicativa de la academia de lo ocurrido en la administración y la ineficiencia operativa de la misma, la desacreditación de ésta en gran medida se dio a causa de la crisis fiscal del Estado de Bienestar. Según Gómez (2016) podemos identificar seis diferentes aportes que caracterizan al periodo programático:

1. El comportamiento administrativo.
2. El enfoque de sistemas.
3. La administración comparada.
4. Las políticas públicas.
5. La Nueva Administración Pública.
6. El Gerencialismo. (Gómez, 2016, p.13).

1.3. El Estudio de la Administración Pública en México

El estudio de la Administración Pública en México, a decir de Gómez (2016), "Es relativamente reciente tomando en cuenta que la apertura de carreras universitarias que estudiarían a posterior el fenómeno administrativo se dio en los años sesentas, sin embargo, la administración pública fue estudiada desde la perspectiva histórica y el derecho administrativo, la temática en que se ha investigado principalmente en México abarca los siguientes aspectos:"

- La burocracia.
- La organización y funcionamiento de la Administración Pública.
- La organización administrativa.
- La administración financiera.
- La reforma administrativa.
- La miscelánea.
- La ciencia de la administración. (Gómez 2016, p.14)

Destacan autores como Lorenzo de Zavala, José Ma. Mora, Mariano Otero, Lucas Alamán, Guillermo Prieto, Emilio Rabasa, Gabino Fraga y Luis de la Rosa, a quien Guerrero considera el fundador de la Ciencia de la Administración en México.

Durante los años setentas hubo un auge del estudio de la Administración Pública, incentivado por el mismo Gobierno Federal debido al interés de encaminar a las administraciones hacia la racionalidad. Destaca este periodo por romper con el estudio de las administraciones desde la perspectiva jurídica y trasladarlo hacia la perspectiva organizacional, así mismo poco años después se desarrollaría una corriente del estudio basada en la economía, influenciada por las escuelas norteamericanas de administración, debido a que funcionarios mexicanos se habrían formado en escuelas norteamericanas y posteriormente habrían sido designados en altos cargos del Gobierno de México; cabe destacar que dicha corriente es la que sigue predominando hasta nuestros días (Gómez, 2016).

1.4. La Gestión Pública

El concepto de Gestión Pública se podría definir como la organización orientada a la provisión de algún producto o servicio, dicho concepto puede ser usado tanto en la iniciativa privada y referirse a ella como gestión privada o en la pública y referirse a ella como gestión pública. En síntesis, se podría definir a la Gestión Pública como el manejo de grupos de personas para lograr objetivos específicos. Sánchez (2002) afirma que se confunden los conceptos de administración y management (manejo), pero que estos no constituyen un sinónimo, sino que management (manejo) es un término específico referido a los altos funcionarios. Al respecto hace referencia al origen del concepto:

Desde el punto de vista teórico, la trayectoria histórica del concepto de management durante los siglos XIX y XX, muestran sus diversos significados desde "doma de caballo", hasta sinónimo de manejo, dirección, administración y gobierno. Esta misma situación repercute en su traducción al español, provocando al menos tres definiciones: 1) Gerencia Pública; 2) Gestión Pública y 3) Dirección Pública. Mientras que las dos primeras son las traducciones más recurrentes en la literatura iberoamericana, la tercera es menos frecuente. Hay que agregar que para identificar un término más adecuado a nuestras realidades, Omar Guerrero propone la voz "manejo" público. Como sea, el punto de partida para el estudio de la Gestión Pública es el Management. (Guerrero, 2000, citado por Sánchez, 2002 p.17)

En este contexto, de acuerdo con Cabrero, "la introducción de la voz management en Francia se traduce como gerencia pública y después, cuando es adoptada en España, se opta por la traducción de gestión pública. En América Latina, comienza a utilizarse indistintamente gerencia pública o gestión pública, situación que provoca mayor confusión dentro de los estudiosos de la Administración Pública y los publiadministrativistas" (Cabrero, 2000, citado por Sánchez, 2002, p. 18).

Por su parte (Guerrero, 2000, citado por Sánchez, 2002, p. 34), afirma que “El fundador del concepto de management es Leonard White” quien a decir de Guerrero es el autor del primer texto referente a la gestión, pues en su libro titulado introducción a la administración pública propuso desjuridizar el estudio de la administración pública y enfocarse más al manejo de esta.

Al respecto, Sánchez (2002) a mediados de los siglos XIX y XX el término fue utilizado por distintos autores como John Stuart Mills, Adam Smith y Jeremy Bentham, además considera a Frederick Taylor, quien publicó The Principles of Scientific Management (1911) profundizando aún más en el concepto.

Para Paramés, “El concepto de management tiene siete significados: 1) la gestión administrativa; 2) los problemas técnicos modernos; 3) la investigación aplicada en función de los objetivos de la organización; 4) la promoción comercial e investigación de mercados; 5) la gestión financiera; 6) la administración de personal y 7) las técnicas de actuación”. (Paramés, 1974, citado por Sánchez, 2002, p. 36)

Por su parte, Ortún (1995) afirma que la gestión pública se define de diversas maneras, pero destaca tres:

1. Creación y mantenimiento de un medio laboral donde los individuos trabajando en grupos, puedan realizar misiones y objetivos específicos. (Koontz, 1990, citado por Ortún, 1995, p. 179).
2. Conseguir que las cosas se hagan a través de las personas (Gower, Handbook on Management, 1988, p. 12, citado por Ortún, 1995, p. 189).
3. Coordinar y motivar a las personas de una organización para conseguir unos objetivos (Milgrom y Roberts, 1992, p. 25, citado por Ortún, 1995, p. 189).

Por otro lado, Bozeman establece una tipología de gestiones públicas que las considera rivales: la versión de la escuela de políticas públicas y la versión de la escuela comercial. Al enfoque que surge de la escuela de políticas públicas lo

denomina el “enfoque P”, mientras que el que estaba influido por las ideas de la escuela de comercio y los avances ocurridos en la administración pública, lo llamó el “enfoque B”.

El enfoque P tiene la característica de haberse centrado en la llamada gestión de las políticas de alto nivel. O sea que su interés no recae en la administración (o gestión) cotidiana de las organizaciones, sino en el rol del funcionario que administra las políticas de alto nivel, haciendo ahínco en los aspectos políticos de la gestión pública. En base a ello, esta visión de la gestión debería estar complementada por el análisis de las políticas. En cambio, en el enfoque B, conforme lo que reseña el autor, el concepto de gestión pública está guiado por las escuelas de negocios, y de alguna forma se encuentra más cercano al concepto de administración pública tradicional. Este enfoque no realiza una distinción muy marcada entre lo público y lo privado y se encuentra más orientado a procesos y a los temas relacionados con el diseño de organizaciones, personal, presupuesto, entre otros”. (Bozeman, 1998, citado por Galinelli y Migliore, 2015, pp. 17-18).

Por su parte, Uvalle (citado por Sánchez, 2002), argumenta que la gestión no es como tal una teoría del gobierno, pero destaca sus aportaciones en el estudio del funcionamiento y operación cotidiana que aporta en la orientación para que los gobiernos sean más eficientes.

En opinión de Metcalfe (citado por Sánchez 2002), no deben confundirse la gestión y el control; argumenta que la diferencia está en cuando el control absoluto y lineal no funcional, se necesitan soluciones fuera del estatus quo y es aquí cuando se invoca a la gestión para hacer uso del ingenio, creatividad, riesgo y solución de conflictos.

Sánchez (2002) sugiere dos acepciones al término gestión pública en dos dimensiones: “Como campo de estudio en el nivel teórico y como actividad en el terreno práctico”.

1. La Gestión Pública es el campo de estudio que representa una "orientación" de un mismo objeto de estudio: la Administración Pública no es una ciencia debido a que no tiene objeto de estudio propio o que le sea exclusivo, por lo tanto, tiene un incipiente desarrollo en su campo de estudio. No obstante, es un conjunto de investigaciones basadas en estudios de casos y con predominancia empírica, aplicable e institucional.

2. La Gestión Pública es la parte más dinámica de la administración pública, que se define como el conjunto de actividades, acciones, tareas y diligencias que se realizan para alcanzar los fines del interés público, tanto al interior de la operación de una organización pública, como en el exterior mediante la interrelación con otras organizaciones gubernamentales (Sánchez, 2002, p. 53).

Por último, afirma que el estudio disciplinar de la Gestión Pública se encuentra en una etapa inicial por lo que quienes se dedican tanto en la enseñanza como en la práctica, tienen la posibilidad de moldear dicha área de conocimiento y también aportar a mejorar el funcionamiento del gobierno.

Así mismo destaca Kettl que "se puede cortar la cebolla de la "gestión pública de distintas maneras afirmando que no existe una sola manera de hacerlo para que el gobierno funcione" (Kettl, 1993, citado por Sánchez, 2002, p. 75). No obstante, (Bozeman, 1993) identifica al menos cinco aspectos esenciales:

- 1) Un interés por la prescripción y, a menudo, por la teoría prescriptiva; 2) un enfoque en el carácter distintivo de la gestión pública y de las organizaciones públicas y, en particular, por los efectos de la política; 3) un enfoque en problemas más que un enfoque en proceso; 4) un claro hincapié en el conocimiento contextual y la experiencia (en comparación con el conocimiento teórico basado empíricamente) y 5) un enfoque en estrategia y en problemas multiorganizacionales (Bozeman, 1993, citado por Sánchez, 2002, p. 76).
- 2) El mismo autor concluye diciendo,

...” Cuando las sumamos, obtenemos un resultado que es un poco distinto de la Sociología, la Ciencia Política, la Economía y hasta la Administración Pública. Por tanto, lo que encontramos en el núcleo es un enfoque del conocimiento distinto, no un cuerpo de teoría singular (Bozeman, 1993, citado por Sánchez”, 2002, p. 76)

El estudio de la Gestión Pública muestra sus mejores facetas cuando se preocupa por una prescripción informada teóricamente y basada en la experiencia.

Por último y para cerrar este apartado, la presente investigación destaca un rescate importante sobre el concepto de Nueva Gestión Pública que hace Luis F. Aguilar Villanueva y de cómo adquiere relevancia y otorga una validación reconocida internacionalmente por un organismo como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recomendó la aplicación de las propuestas de Aguilar. Este investigador reconocido en el tema, sostuvo: “Pero si no se quiere perder de vista la visión integral de la OCDE, ésta consiste esencialmente en dos imperativos: el del desempeño y el de la descentralización. El imperativo del desempeño (eficiencia y resultados) del gobierno abarca asuntos financieros, presupuestarios, de control interno y gestión de personal, de revisión de reglas, procesos y procedimientos, de creación de sistemas de información, medición y evaluación”. (Aguilar, L. F. 2015, p 154)

Al respecto, la presente investigación destaca de esta síntesis conceptos como gestión de personal, revisión de reglas y procedimientos que posteriormente se abordaran en este documento.

1. 5. El Sistema Político

Ahora bien, resulta fundamental abordar el concepto de sistema político porque en la presente investigación se abordarán elementos que forman parte de éste. El sistema político conforma los medios por los cuales el Estado se organiza, éste permite la institucionalización de los conflictos a través de la representación de los distintos sectores de la sociedad en la búsqueda del orden social, a través del uso

de instrumentos políticos. A lo largo de la historia distintos autores han definido el concepto de sistema político, si bien no hay unicidad absoluta en cuanto a éste, sí existe coincidencia en sus definiciones, Gómez (2015) rescata algunos conceptos, con los que la presente investigación coincide como los más representativos y con vigencia hasta la actualidad. Se mencionan a continuación.

Cuadro No. 2. Definiciones sobre el concepto de sistema político

Autor	Definición
Maurice Duverger (Instituciones políticas y Derecho Constitucional: 1955)	Sistema político es la entidad en la cual confluyen los actores políticos. Las instituciones políticas son, a su vez, las partes integrantes de un subsistema político que es lo que se denomina régimen político.
Samuel Phillips Huntington (Political Order in Changing Societies: 1968)	Conjunto formado por unas determinadas instituciones políticas, que tienen unas determinadas expresiones formales identificables en el régimen jurídico, en relación con un cierto nivel de participación que se manifiesta en conductas observables empíricamente y referidas al ejercicio del poder político por medio de las instituciones y los actos del gobierno.
David Easton (The political system: 1969)	Un sistema político es un conjunto de interacciones políticas. Lo que distingue las interacciones políticas del resto de interacciones sociales es que se orientan hacia la asignación autoritaria de valores a una sociedad.
Jean William Lapierre (L'analyse de systèmes: 1976)	Un sistema político es un conjunto de procesos de decisión que conciernen la totalidad de una sociedad global.
Gabriel Almond (A functional approach to comparative politics: 1976)	Un sistema político es un sistema de interacciones, existente en todas las sociedades independientes, que realiza las

	funciones de integración y adaptación, tanto al interior de la sociedad como en relación con las otras, mediante el uso o la amenaza del uso de la violencia física más o menos legítima.
Karl Deutsch	Conjunto capaz de autodirigirse a partir de la información que recibe del medio ambiente, con el cual interactúa mediante flujos (Modelo Cibernético).

Fuente: Gómez Díaz de León Carlos (2015), Sistema Político y formas de Gobierno, Universidad Autónoma de Nuevo León, pp. 29-48. <http://eprints.uanl.mx/8760/1/Documento1.pdf>

Se puede decir que el concepto de sistema político es relativamente nuevo y se puede definir como un esfuerzo por tratar de desjuridizar la concepción única del Estado y prestar atención a los elementos que lo conforman. Incluso desde la perspectiva jurídica se llegó a atribuir como sinónimo de Estado. El sistema político no se debe confundir con el Estado, y es que el Estado es muy general, implica hablar de la totalidad de las instituciones públicas pertenecientes al Gobierno y de su deber de garantizar armónicamente la vida en sociedad y su organización, y no sólo de los elementos o sub elementos que la conforman y sus fenómenos. A decir de Nohlen:

El sistema político es distinto al Estado porque éste es una categoría mucho más abstracta, conoce otras condiciones constitutivas (territorio, población, monopolio de la aplicación de la violencia física, etcétera). Respecto a esto, el concepto del sistema político está determinado más estrechamente, entre otras cosas, respecto a las formas de dominación, los tipos de régimen (democracia, dictadura), tipos de sistema político (presidencialismo, parlamentarismo), las relaciones de poder (partidos, gobierno) y las formas de representación social y política (pluralismo, corporativismo), en un Estado, todos ellos fenómenos que están sometidos al cambio. (Nohlen, 2016, pp.184-185).

Por otro lado, Norberto Bobbio destaca que cuando se refiere a un sistema político:

No se aborda a la totalidad de fenómenos vinculados al adjetivo “político” sino a la generalidad del fenómeno. Entre los aspectos a considerar están: 1) los espacios donde se forman las decisiones que guían a una comunidad política, 2) los fenómenos sociales trascendentes en la conformación del poder político, 3) las relaciones de entradas (input), salidas (output) y retroalimentación (feedback) entre la clase política y su lucha por el poder, 4) los procesos y subprocesos políticos interactuantes y dependientes entre sí por medio de reglas, 5) y la movilidad de las reglas siempre sujetas a cambios y externalidades que las van modificando en el tiempo” (Bobbio, 2002, p. 1464).

Por lo anterior la relevancia que dicho concepto adquiere en la presente investigación se debe a que se ahondará en la operación del Gobierno Municipal de Tepic y ésta no puede ser estudiada escindida del sistema político en el cual se encuentran insertos los actores políticos, sociedad y burocracia, en la toma de decisiones, dichos actores influyen al funcionario directivo. Por ello en el presente, el “momento de la operación” no será considerado sólo como un fenómeno más en el gobierno, sino que se analizará en relación con el contexto político-institucional como una unidad directiva del Gobierno Municipal de Tepic, de ahí su trascendencia.

1. 6. La Burocracia

En el presente documento se investigará un extracto del Gobierno Municipal de Tepic, Nayarit, en su operación y debido a que las organizaciones burocráticas caracterizan las sociedades contemporáneas tanto en su ámbito privado como público; Como es este último el caso, resulta imprescindible abordar dicho concepto, que en su mayoría ha cambiado su sentido en cuanto al uso que tiene en lo académico. Este concepto ha sido usado como sinónimo de lentitud, ineficiencia en

los trámites de gobierno y, aunque no es del todo cierto, tampoco es mentira, debido a que dicho concepto es polisémico, no obstante, ha tenido distintas definiciones a lo largo de la historia. Afortunadamente Riggs (1979) en un extraordinario artículo compila los distintos conceptos con base en una monografía de Albrow (1970) titulada Bureaucracy, la que versa sobre el desarrollo y evolución del término y su significado:

Cuadro 3. Definiciones sobre el concepto de burocracia

Autor (es)	Año	Título de obra / texto	Definición
Vincent de Gournay,	Siglo XVIII,(aproximadamente.)	No se especifica	Gournay relacionó el término burocracia con otros como "monarquía", "aristocracia" y "democracia". Con cada uno de esos términos se pretendía hacer referencia a un tipo de comunidad política con arreglo a sus elementos gobernantes: un monarca, una clase de élite, las masas o los funcionarios públicos.
Johan Gorees	1821	No se especifica	Definió el concepto de burocracia como "institución civil análoga al ejército permanente" (citado en Albrow, p. 20).
J. S. Mills	1861	Considerations on representative government	La labor de gobierno ha estado en manos de gobernantes profesionales: lo que consiste la esencia y el significado de la burocracia (Mills, p. 113).
Gaetano Mosca	1895	The ruling class	Gaetano Mosca propugnó una distinción estructural fundamental entre los gobernantes y los gobernados y después dividió las clases gobernantes en feudales y burocráticas. Concluyó que, en el Estado moderno, la clase gobernante es necesariamente la burocracia (Mosca, p. 80-87). Para definir el concepto de comunidad política burocrática, Mosca optó por la expresión "absolutismo burocrático".
Ramsey Muir	1910	Peers and bureaucrats	Se refirió a la burocracia como la que designaba "el ejercicio del poder por administradores profesionalizados". Añadió que "las influencias más firmes, persistentes y poderosas en el gobierno de Inglaterra son las de los altos funcionarios permanentes" (Muir, P: s, i4).
Robert Michels	1911	Political Parties	El alcance de la concepción de Mosca sobre la burocracia para incluir a los profesionales asalariados de las organizaciones voluntarias no gubernamentales, especialmente los partidos políticos y también los del Estado, aunque los consideró

			asimismo como élite del poder. En la práctica, prefirió el término "organización" al de "burocracia" (Michels, p. 186).
Max Weber	1921	Economía y Sociedad	Las características del tipo ideal de Burocracia de Weber son muy conocidas: impersonalidad, jerarquía, funciones específicas, contratos, aptitudes profesionales, salario, carreras de dedicación exclusiva, separación entre el cargo y el titular y control centralizado, puede leerse como una serie de proposiciones más bien que como una definición.
Walter R. Sharp	1927	No se especifica	Se refirió a la burocracia como "el ejercicio del poder por administradores profesionales" (Sharp, p. 394)
Harold Laski,	1930	"Bureaucracy" Encyclopedia of the social science.	Se refería al concepto como un "sistema de gobierno cuyo control se encuentra de manera tan absoluta en manos de funcionarios que sus poderes ponen en peligro las libertades de los ciudadanos corrientes" (Laski, p. 70).
Daniel Warnotte	1937	No se especifica	Afirmaba que la creciente influencia de los funcionarios era "un fenómeno de suficiente importancia sociológica como para preservarle exclusivamente el término burocracia" (Warnotte, p. 218).
Taylor Cole	1949	The Canadian bureaucracy	Por burocracia entendía simplemente "un grupo de seres humanos o empleados que desempeñan funciones concretas consideradas esenciales por una comunidad" (Cole, p. 3)
Herman Finer	1950	No se especifica	Definía a la burocracia como el "gobierno de los funcionarios" (Albrow, p. 92).
Harold Lasswell y Abraham Kaplan	1950	Power and society	Definieron la burocracia como "la forma de gobierno en que la élite está integrada por funcionarios" (Lasswell y Kaplan, p. 209)
Arnold Brecht	1954	How bureaucracies develop and function	Se refiere a burocracia como el que designaba el "gobierno de los funcionarios", pero en un contexto relativo al modo cómo los funcionarios ejercen el poder (Brecht, p. 1).
Fritz Morstein Marx	1957	The administrative State	La burocracia es "el tipo de organización utilizada por el Estado moderno para el desempeño de varias funciones especializadas, incorporada en el sistema administrativo..." (Morstein Marx, p. 20).
John Dorsey	1957	No se especifica	Define a la burocracia como "los componentes de administración pública de los sistemas políticos"

Talcott Parsons	1960	Structure and process in modern societies	"Una de las características estructurales más notables de una sociedad de esta índole es la prominencia que en ella adquieren organizaciones de escala relativamente grande con funciones especializadas, lo que suele denominarse con bastante imprecisión burocracia (Parsons, p. 2).
Joseph LaPalombara	1963	Bureaucracy and political development	Es razonable considerar que la burocracia abarca a todos los empleados públicos" (LaPalombara, p. 6-7). No obstante, señala más adelante, que ese término puede designar diferentes tipos o categorías de funcionarios.
Robert Stone	No se especifica	Dictionary of the social science	1 - Un tipo de organización caracterizada por la "racionalidad de la adopción de decisiones, la impersonalidad de las relaciones sociales, la rutinarización de las tareas, y la centralización de la autoridad" (DSS, p. 61). 2- Stone ofrece una segunda definición en la que están presentes todas las características del tipo ideal de Weber. 3- En una tercera definición dice que la burocracia es "organización burocrática... papeleo, reglas rígidas y formulismo".
Reinhard Bendix	1968	"Bureaucracy" international encyclopedia of the social sciences, p. 206	Lo describe como la incapacidad "para asignar claramente las responsabilidades [...] reglas rígidas y rutinas [...] funcionarios torpes [...] funcionamiento lento y tendencia a echarse el muerto [...] directrices contradictorias... edificación de imperios [...] concentración del control en las manos de unos pocos...".
Webster	No se especifica	No se especifica	"un sistema de administración que se distingue por una pugna constante para ampliar las funciones y el poder, por la falta de iniciativa y de flexibilidad, por la indiferencia a las necesidades humanas o la opinión pública y por una tendencia a dejar las decisiones a los superiores o a impedir la acción mediante el papeleo"
Charles Hyneman	No se especifica	No se especifica	Define a la "burocracia como abstracción equivale a gran organización, y toda gran organización es específicamente una burocracia" (Hyneman, p. 3)

Fuente: Riggs, Fred W. (1979), *Evolución de los significados del término "burocracia": Introducción*, Revista Internacional de Ciencias Sociales, Vol. XXXI N.º 4. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000036645_spa, 12 de enero de 2022.

Como se observa en el cuadro anterior, existen distintas acepciones en torno al concepto de burocracia, no existe unicidad en cuanto al concepto. Algunos autores atribuyen el concepto a funcionarios de menor rango, otros consideran que sólo pueden ser mencionados los de mayor rango, otros más coinciden que la generalidad de servidores públicos puede ser llamados burócratas. De lo anterior, la acepción académicamente aceptada, con vigencia y reconocida como el máximo exponente del término burocracia: Max Weber. No obstante, también existen textos neutros, ejemplo de ello es el de Cole (1949), quien simplemente los describe como "un grupo de seres humanos o empleados que desempeñan funciones concretas consideradas esenciales por una comunidad" (Cole, 1949 p. 3).

También existe el tipo ideal, pero en sentido negativo, llamada "Patoburocracia", ejemplo de ello es lo planteado por Bendix (1968) quien describe el término como la incapacidad "para asignar claramente las responsabilidades [...] reglas rígidas y rutinas [...] funcionarios torpes [...] funcionamiento lento y tendencia a echarse el muerto [...] directrices contradictorias... edificación de imperios [...] concentración del control en las manos de unos pocos...". (Bendix 1968, p. 20). Incluso en el texto base para el desarrollo de la tabla anterior existen descripciones aún más amplias que no se citan en la presente investigación con la finalidad no extender aún más este apartado, y por no considerar necesarias tales definiciones conceptuales para efectos de la presente investigación, no obstante, se describe brevemente para efectos complementarios. En estos planteamientos se afirma que el término puede emplearse para designar una sociedad o un sistema social de forma. Por último, es importante destacar al encontrar que no existe una acepción general en cuanto al término, algunos autores hacen referencia a la necesidad de "una concepción de la burocracia de tipo elástico" (Riggs 1979 p. 44). Es decir, que permita cierta diversidad en la determinación de los criterios que sirvan para definirla.

1.7. El Neo-institucionalismo

Desde hace varios siglos la humanidad se ha preocupado por conocer sus instituciones, cuál es su origen, qué hacen, cómo funcionan o también cómo no funcionan. Si bien no existe unicidad ni consenso en cuanto a la definición del término, y existen interminables controversias entre distintos autores, no será éste el documento donde habremos de discutirlo. Este es más bien un esfuerzo por entender la importancia de las instituciones municipales, por ello en la presente investigación se centra en las experiencias de su capital directivo y administrativo humano, que se compone por la clase política y burocrática, así como en la forma en que se organizan y relacionan en el día a día. De igual forma se consideran las variables económicas, administrativas y políticas a las que se enfrentan, que dificultan y condicionan la toma de decisiones del directivo en el área de Servicios Públicos Municipales del Ayuntamiento de Tepic (2014 – 2017).

En relación con la importancia de las instituciones, Geoffrey destaca que:

Las instituciones son el tipo de estructuras que más importan en la esfera social: ellas constituyen el tejido de la vida social. El creciente reconocimiento del papel de las instituciones en la vida social implica advertir que gran parte de la interacción y de la actividad humana está estructurada en términos de reglas explícitas o implícitas. (Geoffrey, 2006, p. 22).

Es decir, todo en la sociedad son instituciones, iniciando por la primera y la más importante, la familia; pero las hay de todo tipo: las hay políticas de donde derivan los partidos políticos, las hay sociales donde se encuadran los sindicatos y también las hay religiosas como las iglesias. Rivas (2003) argumenta que “la relevancia de las instituciones estriba, sea cual sea la perspectiva o el tipo de gobierno, en que conforman el principal medio y pivote a través del cual se estructuran no sólo la democracia, el sistema político, sino, además, y de manera especial, nuestras prácticas políticas, conductas, reglas, normas, rutinas, códigos y naturalmente los

procesos de socialización, participación e interacción social y política” (Rivas 2003, p. 37)

En el presente enfoque las instituciones son el marco en el que los actores interactúan regulando formal o informalmente su comportamiento. Al respecto North define a las instituciones como:

Las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Las instituciones, desde esta perspectiva, estructuran incentivos en el intercambio humano, definen y limitan el conjunto de sus elecciones lo que reduce la incertidumbre, son una guía para la interacción humana, en general, son un marco en cuyo interior ocurre dicha interacción. (North, 1993, p. 13).

Ahora bien, para adentrarnos a la mencionada perspectiva, es pertinente desarrollar una breve explicación por simple orden cronológico. El origen del neoinstitucionalismo se encuentra en el institucionalismo, la razón por la cual la presente investigación no utiliza este último, la define con claridad Rivas (2003),

“El institucionalismo clásico o tradicional fue un enfoque formal y legal, lo hemos dicho en forma excesiva, en buena medida por la influencia del derecho y de la propia filosofía política, que en la mayoría de las veces se agotaba en el estudio de los regímenes políticos y de las constituciones. Se observa por la influencia positivista e idealista un cierto “deber ser” con lo cual muchas de las propuestas se desfasan en algún momento de la realidad”. (Rivas 2003, p.38):

Arias (2008) sostiene que el neoinstitucionalismo surge con los artículos seminales de Meyer y Rowan (1977), los de North (1981) y con los Powell y DiMaggio (1983); sus raíces económicas se encuentran en los trabajos sobre la nueva economía institucional (NEI) de Coase (1937, 1960), de Williamson (1975, 1985) y de North (1981); desde la sociología se soporta en los trabajos de Parsons (1937, 1951),

Berger y Luckmann (1986), y en los de DiMaggio y Powell (1993, 1999). Estas corrientes presentan diversas definiciones del neoinstitucionalismo.

Se considera que el neoinstitucionalismo surge, a decir de Córdova:

Por un renovado interés por las instituciones como factores explicativos de la vida política, el neoinstitucionalismo no solamente representa la innovación teórico-metodológica del viejo pensamiento institucionalista de la primera mitad del siglo XX, sino que sobre todo marca una ruptura epistemológica respecto a los presupuestos de la revolución conductista que habían dominado la ciencia política en el período de posguerra. (Córdova, 2017, p. 10).

En ese sentido, el neoinstitucionalismo rompe con esa tradición conservadora e idealista que caracterizaba al institucionalismo, a decir de Rhodes: “es un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más autónomo a las instituciones...En fin, el nuevo institucionalismo es producto del encuentro entre la historia con la teoría de las organizaciones” (Rhodes, 1997, citado por Rivas, 2003, p. 39).

No obstante (Rivas, 2003) nos dice que aún y con ese papel más autónomo que identifica a esta corriente teórica, no se deja de lado a los actores individuales, al Estado, sus procesos de socialización y la participación, resaltando la importancia del contexto económico, político, cultural y social sobre las conductas de los individuos: “El neoinstitucionalismo logra combinar el estudio por la democracia, la cultura política, el comportamiento político, los partidos políticos y demás, y su significado y papel para el Estado y los ciudadanos, respectivamente”(Rivas, 2003, p. 39).

Por otro lado, (March y Olsen, 1993), se refieren a la utilidad de dicho enfoque y nos dicen que “Debe ser abordado y visto como una propuesta y búsqueda de ideas alternativas que simplifiquen las sutilezas del saber empírico de un modo teóricamente útil” (March y Olsen, 1993, p. 36. citados por Rivas, 2003, p. 39).

Debido a la revalorización que han tenido las instituciones, se ha tenido que ampliar la teoría neoinstitucional, es decir, se han consolidado desde distintas posiciones ontológicas – epistemológicas desde las cuales se aborda dicho enfoque.

A decir de Córdova (2017), particularmente desde “dos enfoques diametralmente opuestos como el racionalista y el constructivista, demuestra que las fronteras analíticas de los neoinstitucionalismos no necesariamente se encuentran delimitadas en una sola postura ontológico-epistemológica” (Córdova 2017, p. 27).

En ese mismo sentido Córdova describe desde estas dos posturas lo que caracteriza al neoinstitucionalismo:

La lectura racionalista del neoinstitucionalismo resalta que las instituciones son simplemente formas de equilibrio de hacer las cosas, tales, actúan como patrones o guías que limitan el comportamiento. Esto en razón de que, en contextos políticos dispersos con expectativas específicas sobre el rol de los diferentes actores involucrados, es complicado cambiar la manera como el proceso está siendo conducido. En ese sentido, si un jugador decisivo quiere jugar acorde a diferentes reglas, entonces las reglas no están en equilibrio y, por lo tanto, la institución es frágil. (Shepsle 2006, p. 26, citado por Córdova, 2017, p. 25).

Por el contrario, el neoinstitucionalismo constructivista se vincula con postulados inherentes a una posición ontológico-epistemológica de carácter interpretativista. Inspirado en una lectura histórica, este enfoque indaga sobre los complejos procesos de cambio, adaptación e innovación institucional, para cuyo propósito busca capturar, describir y analizar el desequilibrio institucional. En su explicación, las ideas de los actores en términos de deseos, preferencias y motivaciones, constituyen una idealización que refleja una orientación normativa de carácter moral, ética y política sobre el contexto en el que se desarrolla su acción (Córdova, 2017, p. 26).

Por su parte, Rivas (2003) destaca tres tipos de perspectivas neoinstitucionalistas: la sociológica, la económica y la politológica; En cuanto a la sociológica, establece al igual que las distintas vertientes del neoinstitucionalismo, el papel central de las instituciones en la vida pública; pero desde esta perspectiva sociológica también habla de la importancia de éstas para la producción y reproducción de la sociedad. Esta vertiente centra su análisis en los procesos de socialización debido a que mediante dichos procesos se conforman las normas, valores, hábitos, roles y límites que funcionan como marcos referenciales.

Por otro lado, el neoinstitucionalismo económico sostiene que las instituciones son el marco de referencia que da estabilidad; dicha corriente se centra en los procesos de negociación y transacción, los cuales se dan a partir de la racionalidad e información con las cuales se toman las decisiones buscando siempre lograr sus objetivos y maximizar su ganancia.

Por último, el neoinstitucionalismo politológico, analiza las instituciones tal cual son y no solamente desde la norma; les da valor a los estudios enfocados a liderazgo, parlamentos, gobiernos, el desempeño institucional y la burocracia. En dicha corriente se toma vital importancia a los cambios institucionales que se dan a partir de cambios en las configuraciones que modifican las reglas preestablecidas, como nuevos actores políticos, nuevas rutinas, etc.

Para Córdova (2017), no existe unicidad en cuanto la categorización de los distintos enfoques institucionalistas; dicha variedad y amplitud de enfoques ha generado confusión, dificultando la consolidación de un campo teórico – metodológico más integrado.

En ese sentido, Peters (2003) establece una de las categorizaciones más amplias a partir de seis tipos de teorías neoinstitucionalistas, las cuales se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 4. Diferentes definiciones del concepto institucionalismo

Orden	Variante de Institucionalismo	Definición
Primero	Institucionalismo normativo	Resalta que las normas y los valores constituyen medios que moldean el comportamiento individual
Segundo	Institucionalistas de la elección racional,	Sostienen que las instituciones son un sistema de reglas e incentivos que inciden en el comportamiento de individuos que buscan maximizar su beneficio.
Tercero	Institucionalismo histórico	Plantea que las decisiones iniciales tomadas en el desarrollo de las políticas y los consecuentes compromisos institucionales inciden en las decisiones posteriores.
Cuarto	Institucionalistas empíricos	Cercanos al viejo institucionalismo, argumentan que la estructura de gobierno establece una diferencia en la manera como se procesan las políticas y las decisiones de los gobiernos
Quinto	Institucionalismo internacional	Relacionado con la explicación en términos de estructura del comportamiento de los Estados y los individuos.
Sexto	Institucionalismo social	Describe la estructuración de relaciones entre el Estado y la sociedad en términos de patrones generalmente no institucionalizados como las lógicas pluralistas y corporativistas, así como también formas de interacción en red.

Fuente: Elaboración propia con apoyo de Peters, 2003, pp. 37-39, citado por Córdova, 2017, p.27.

No obstante, Córdova (2017) destaca que la categorización que mayor influencia ha tenido en la academia desde la perspectiva teórica del neoinstitucionalismo, es la que Hall y Taylor (1996) formularon a partir de “tres nuevos institucionalismos”: el histórico, de la decisión racional y sociológico. Estos autores dejan en claro que es necesario despejar la confusión conceptual al respecto del “nuevo institucionalismo”; puntualizan que estos tres enfoques no tienen un cuerpo teórico unificado, que, si bien comparten su origen contra las teorías conductistas y el papel central de las instituciones, se han desarrollado de manera separada.

En opinión de Córdova (2017, p. 32), el enfoque neoinstitucional debido a su diversidad, ha podido incidir ampliamente en distintos ámbitos de la acción pública: las políticas (Reich, 2000; Spiller, Stein y Tommasi, 2008), la gestión pública (Barzelay y Gallego, 2006) o los sistemas administrativos (Howlett, 2002).

A manera de síntesis sobre este enfoque teórico, Córdova (2017) establece que “la concepción de que los factores organizativos de la vida política marcan una diferencia, constituye el fundamento del nuevo institucionalismo normativo” (Córdova 2017, p. 33).

Por otro lado, Peters (2003), afirma que esta corriente destaca las normas, y valores dentro de las organizaciones para clarificar el papel de los actores: “los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados” (Córdova, 2017, p.32).

Por lo anterior, el mismo autor afirma que “Las normas y valores establecen así una complejidad de interacciones entre individuos y colectividades de diversa naturaleza, cuyos vínculos organizacionales responden a la interpretación del significado de sus compromisos institucionales.” (Córdova, 2017, p. 33).

Por último, la presente investigación destaca la utilidad del neoinstitucionalismo debido a su amplitud. Dicho enfoque abre un espacio para el análisis del fenómeno político – institucional en sus distintas vertientes teóricas, lo que es de gran utilidad y dota al investigador de capacidad explicativa. Al respecto, Agüero afirma que:

No hay una sola forma de mirar una organización. Es más, las múltiples miradas desde distintos ángulos teóricos se imponen como una imperiosa necesidad si se quiere construir una visión lo más comprensible posible acerca de este fenómeno tan complejo como son las organizaciones, con sus múltiples dimensiones y atravesamientos, que no pueden ser explicados

satisfactoriamente desde una sola perspectiva teórica. Cada enfoque teórico aporta lo suyo. Aporta su propia mirada, parcial, por cierto, de lo que considerará como organización. (Agüero, 2007, p. 25).

En el presente capítulo se realizó un esbozo de las distintas perspectivas y autores en relación con los conceptos fundamentales que dan cuerpo al presente documento: administración pública, gestión pública, sistema político, burocracia y neoinstitucionalismo. Lo anterior permitirá una alineación de los preceptos teóricos en torno a estos cinco conceptos y sus categorías, además de anclarse a la teoría neoinstitucional. Lo anterior facilitará ordenar, clarificar y entender con mayor precisión las variantes que influyen en el desempeño de las tareas de los directivos del Área Servicios Públicos Municipales de Tepic.

En ese orden de ideas, la presente investigación se cimienta respecto a la administración pública con base a la clasificación de los tres periodos que hace Sánchez (2001, p. 90) del estudio de la administración pública en Estados Unidos: el clásico (1887 – 1945), el político (1945 – 1963) y de programas (1964 a la actualidad)". Más específicamente, esta investigación se centrará en la "etapa política" y su principal exponente Philip Selznick. Al mencionado se le considera como el precursor de los estudios organizacionales. A decir de Alvarado:

Con la publicación de *TVA and The Grass Roots* (1949), se inicia una tradición teórica en los estudios organizacionales, la denominada teoría institucional, que ha logrado incrementar su presencia debido a la pertinencia y validez de sus explicaciones referidas a tópicos medulares de los fenómenos organizacionales. (Alvarado, 2006, p. 11).

También a este autor le es adjudicada la Teoría Política de la Organización, la cual establece que las organizaciones están constantemente en situación de conflicto, debido a los distintos grupos que confluyen en ellas y a sus intereses; no obstante,

también argumenta que dicho conflicto administrado de una forma efectiva puede ser positivo.

Para los promotores de esta teoría variables como el poder, la administración del conflicto y las tensiones políticas y sociales son elementos del entorno, es por ello que la competencia central de los gestores se concentra en la gestión del conflicto y la negociación. (Rivas, 2009, p.17).

En síntesis, el postulado de dicha teoría establece que la organización se enfrenta cotidianamente a conflictos, ambigüedades y que sus metas son inconsistentes; también que la incertidumbre es una variable del entorno. Dicho lo anterior, una organización ideal es aquella en la que se equilibran todos los intereses de los actores que se encuentran insertos en la estructura de la misma, y en la que se gestiona, positivamente el conflicto para la consecución de los fines de la organización.

Por otro lado, se incorporó el concepto de Gestión Pública, pues resulta pertinente por ser una disciplina en desarrollo con orientación hacia las experiencias y toma de decisiones de los niveles directivos; también porque creo que es una gran oportunidad de erradicar la dicotomía teoría – práctica en la administración pública que prevalece, para así unificar un enfoque teórico más amplio. Asimismo, es importante destacar que dicho concepto se encuentra en una encrucijada de un proceso de separación de la administración pública; de hecho, se confunde gran parte del tiempo con la misma administración pública. No obstante, este concepto es -valga la redundancia-, únicamente un concepto, ya que no cuenta con un cuerpo teórico que la sustente como disciplina científica. A decir de Sánchez (2002), esto se debe principalmente a su origen, esto se refiere a que se ha tenido que desarrollar principalmente bajo una metodología de estudio de caso o praxis administrativa, en la que principalmente se ha encargado de analizar la realidad en cuanto a las experiencias en el ejercicio de la gestión, más que en la conceptualización y categorización de dicha realidad. En ese sentido Sánchez

(2002) reconoce que dicho campo de estudio es más “intuitivo descriptivo y empírico” de lo que se considera deseable para la perspectiva de una ciencia social.

Por último, existen varios representantes de la mencionada disciplina que emiten su opinión en cuanto a la pretensión de consolidarse como ciencia: Rainey, (1993) citado por Sánchez, 2002, no profundiza sobre la pretensión de consolidar la gestión pública como ciencia; no obstante, considera necesario pasar de la reflexión hacia la producción de una teoría. Por otro lado, Laurence Lynn (1993), citado por Sánchez, 2002, afirma que es necesario conciliar la teoría con la práctica para la creación de políticas públicas adecuadas; pero también señala que no existe constancia en cuanto a trabajos de investigación con preceptos teóricos que son casi nulos. Por su parte, James L. Perry (1993), citado por Sánchez, 2002, p. 69, considera que la teoría que se genere de la gestión pública debe ser útil y práctica, asimismo reconoce que una de las debilidades de la disciplina es su enfoque hacia los niveles directivos.

Por otro lado, en cuanto al concepto de sistema político, la presente investigación se suscribirá al modelo teórico de Estado que ideó David Easton (The Political System: 1969). Dicha teoría define al sistema político como un sistema complejo de interacciones, el lugar donde se dan dichas interacciones se le denomina ambiente, el cual se divide en intrasocial y extrasocial.

La primera consta de todos aquellos sistemas que pertenecen a la misma sociedad que el sistema político pero que no son sistemas políticos, en virtud de nuestra definición de la naturaleza de las interacciones políticas. Los sistemas intrasociales comprenden series de conductas, actitudes e ideas tales como la economía, la cultura, la estructura social y las personalidades individuales; son segmentos funcionales de la sociedad, uno de cuyos componentes es el propio sistema político. La segunda parte del ambiente, la extrasocial, comprende todos los sistemas que están fuera de la sociedad dada. Son componentes funcionales de una sociedad internacional, suprasistema del que forma parte toda sociedad

individual. El sistema cultural internacional es una muestra de sistema extrasocial. (Easton, 2007, pp. 224-225).

Las interacciones a su vez se desarrollan a través de flujos de entrada (inputs), que son las solicitudes de apoyo recursos y necesidades variadas de los actores, y de salida (outputs), que son las respuestas a las demandas, solicitudes, necesidades, etc. Las entradas se dan en el ambiente intrasocial y se trasladan al sistema político.

El responsable de la agregación y articulación de esas demandas, funciones que cumple la caja negra (black box), formada por aquellos que ocupan determinados roles, sean individuos o grupos, los cuales son capaces de orientar los contenidos del proceso político; que actúan como filtro del sistema, a través de mecanismos de reducción y selección de demandas. (Gómez, 2015, p. 32).

Una vez resuelta la interacción se generan nuevas demandas, por lo que el proceso anteriormente descrito se vuelve a repetir; a este ciclo se le denomina circuito de retroalimentación o de autoreproducción o de autoperpetuación (feedback loop), y permite a las autoridades corregir errores y perturbaciones. Cuando el sistema es incapaz de asimilar las perturbaciones, tiende a agrietarse. Dicho agrietamiento trae como consecuencia una serie de cambios, Si el sistema sobrevive se denomina sistema político estable; si por el contrario quiebra, se denomina sistema político disfuncional.

Para el concepto de burocracia, la presente investigación se posiciona desde la llamada Teoría Burocrática de Max (Weber, 1964). Dicha teoría se caracteriza por estar construida bajo un esquema de organización "ideal". También es menester mencionar que dicha teoría se encuentra direccionada de acuerdo a las tres formas de dominación que Max Weber establece como tradicional, legal y carismática. Las organizaciones burocráticas se encuadran dentro del tipo de dominación legal.

Este tipo de dominación se caracteriza por estar sujeta a una jerarquía a la cual rinde cuentas; también le caracteriza el estar sujeto a normas para la operación y

resolución de conflictos. Las características del modelo ideal de burocracia son bastante conocidas a decir de W. Riggs (1979), "impersonalidad, jerarquía, funciones específicas, contratos, aptitudes profesionales, salario, carreras de dedicación exclusiva, separación entre el cargo y el titular y control centralizado" Riggs (p. 618) dichas características que se encuentren o no en su totalidad no es sinónimo de organización burocrática.

El ensayo de Weber, "Burocracia", que aquí reproducimos, no es una descripción de la realidad ni una declaración de preferencia normativa. Es, sencillamente, una identificación de las principales variables o rasgos que caracterizan a las burocracias. El hecho de que tales rasgos acaso o no estén, todos ellos, presentes en una organización dada no implica necesariamente que la organización no sea burocrática. (Shafritz, Jay; Hyde, Albert, 1992, p. 61).

La teoría central a la que esta investigación se anclará de acuerdo con la clasificación que hace Rivas (2003), al neoinstitucionalismo politológico. Dicha vertiente del neoinstitucionalismo analiza las instituciones y dando importancia a los fenómenos que se presentan en los parlamentos, gobiernos, su desempeño institucional y la burocracia; dicha corriente presta especial atención a las modificaciones que se dan a partir de nuevos actores, por ejemplo, en las alternancias de los gobiernos que generan alteraciones y modifican las reglas del juego o las rutinas preestablecidas.

El que el neoinstitucionalismo centre su atención en el estudio de las instituciones, permite naturalmente relacionarlo con la administración pública y las organizaciones que la conforman, y que son parte indispensable para su funcionamiento. Según Naupa (2018, p. 22), "Toda aquella institución que brinda un servicio a la ciudadanía está reconocida como parte de la administración pública"; en ese sentido, estudiar una organización implica obligadamente interiorizar en todos los fenómenos que se gestan ahí mismo, por distintas situaciones, pero principalmente por los actores que confluyen en su interior, como se describió líneas arriba. Toma vital importancia el

papel desempeñado por el personal directivo como tomadores de decisiones ante un ambiente incierto y cambiante, que genera distintos retos y problemas en la administración pública.

Por ello, la presente investigación se apoya en Philip Selznick y la Teoría Política de la Organización, debido a que la mencionada establece que las organizaciones están constantemente en situación de conflicto, debido a los distintos grupos que en ellas confluyen y sus intereses. (Sánchez, 2001).

Por otro lado, la presente investigación considera prudente incorporar el concepto de gestión pública a manera de resaltar la importancia que está adquiriendo la experiencia del ejercicio de dirección en las instituciones públicas y su pertinencia, y si bien aún no se ha convertido en una teoría porque no cuenta con un cuerpo teórico que lo arropé, si profundiza en las experiencias y toma de decisiones de los niveles directivos de la administración pública. Dicho concepto se diferencia de la administración pública a decir de Sánchez (2002) por ser más “intuitivo, descriptivo y empírico”.

En ese sentido, el neoinstitucionalismo se caracteriza por ser una teoría que presta vital importancia al conocimiento empírico. Al respecto, March y Olsen, se refieren a la utilidad de dicho enfoque y nos dicen que “debe ser abordado y visto como una propuesta y búsqueda de ideas alternativas que simplifiquen las sutilezas del saber empírico de un modo teóricamente útil”. March y Olsen, 1993, p. 36, citados por Rivas, 2003, p. 39).

El sistema político se abordará desde el modelo teórico de Easton, en el que se establece al sistema político como un sistema complejo, dentro del cual los elementos que lo integran, considerados como grupos o como individuos, interactúan de manera muy intensa en función de ciertas pautas de comportamiento. Al respecto, el neoinstitucionalismo resalta las normas y los valores como aquellos que constituyen el marco en el que los actores interactúan regulando formal o

informalmente su comportamiento; son una guía para la interacción humana, “En general, son un marco en cuyo interior ocurre dicha interacción “(North, 1993, p. 13).

Por último, desde el concepto de burocracia y la Teoría Burocrática de Max Weber (1964) la presente investigación destaca lo referente a los tipos de dominación, más en concreto sobre las organizaciones burocráticas que se encuadran dentro del tipo de dominación legal. Este tipo de dominación se caracteriza por estar sujeta a una jerarquía y a normas para su operación. Al respecto el neoinstitucionalismo establece que las normas y los valores constituyen medios que moldean el comportamiento, en esa tesitura también, el neoinstitucionalismo nos permite interpretar la lógica de acción de las organizaciones burocráticas, Peters afirma que esta corriente destaca las normas, valores dentro de las organizaciones para poder definir el papel de los actores: “los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados” (Peters, 2003, p. 46, citado por Córdova, 2017, p. 32).

Conclusiones de capítulo

Recapitulando, se pretende que a través del presente capítulo y mediante las perspectivas, teorías, conceptos y autores aquí plasmados a los que se ancla la presente investigación, se estructure el cuerpo teórico que sirva para analizar el fenómeno social definido.

En ese orden de ideas, lo que se propone en esta investigación en relación con la administración pública, es prestar importancia al determinante político que es intrínseco a las instituciones del tipo público que se derivan del sistema político y que ha sido desplazado por la dicotomía entre la administración y la política, por influencia de la corriente de pensamiento la Nueva Gestión Pública. A decir de Gómez (2016), esta “es una corriente que ha sido la dominante hasta nuestros días

en el estudio de la disciplina”, (p. 46). También es pretensión demostrar que las instituciones se encuentran constantemente en conflicto, debido a que en las instituciones confluyen distintos tipos de actores, políticos, sociales y económicos con intereses diferentes. En ese sentido toma importancia la capacidad de los directivos en la gestión del conflicto de manera positiva y la negociación para el funcionamiento de las instituciones.

Por otro lado, se pretenden destacar las experiencias laborales en el ejercicio del encargo del funcionariado directivo de la Dirección General de Servicios Públicos Municipales del Ayuntamiento de Tepic (2014 – 2017). Por ello, se incorporó un concepto que destaca la pertinencia del presente estudio, si bien no cuenta con un cuerpo teórico que lo arroje, toma importancia únicamente explicativa, debido a que se refiere al sentido de la praxis en el ejercicio de la administración pública. Dicho concepto se refiere a situaciones cotidianas en el manejo o dirección de las instituciones públicas y la toma de decisiones de los directivos. Este es un concepto que se ha desarrollado principalmente en estudios de casos, de ahí lo oportuno de su mención y su uso únicamente para contextualización explicativa y destacar la pertinencia e importancia que ha adquirido el objeto estudio.

El fenómeno social considerado en la presente investigación se desarrolla en una institución de carácter municipal, que a su vez forma parte de un todo en el que interactúan sus distintas partes, como la ciudadanía, los partidos, burocracia y el gobierno. A este entorno se le conoce como sistema político. Se analizara el funcionamiento en este sistema en el que se reciben las *entradas* que son las necesidades y/o exigencias de la ciudadanía, se procesan y se les da *salida*, que significa la respuesta o solución a las mismas. También es éste el entorno donde se generan las normas, valores y límites con los que la sociedad decide conducirse.

Asimismo, es importante destacar la relación cotidiana de la principal fuerza humana laboral del Ayuntamiento de Tepic (2014 – 2017), cómo actúa y se organiza; al

respecto la burocracia funciona bajo preceptos legales de tipo normativo, que delimitan sus funciones y atribuciones.

Por último, se pretende analizar un periodo político del Gobierno Municipal de Tepic (2014 – 2017) de alternancia y de cambios en las estructuras de los gobiernos, así como de sus costumbres. Por ello la teoría central de esta investigación es el neoinstitucionalismo en su vertiente politológica, debido a que dicha corriente se encarga de estudiar las instituciones, esta corriente del pensamiento centra su estudio en el funcionamiento de las instituciones, su relación con los distintos actores que convergen en ellas, así como su desempeño tal cual son; también, la presente investigación analizará las distintas normativas que dan vida y organización a las instituciones municipales; en ese sentido dicha corriente afirma que las reglamentaciones son las reglas del juego que nos permiten establecer normas, valores, roles dentro de una sociedad.

CAPÍTULO II. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN MÉXICO

Este capítulo tiene como finalidad analizar los orígenes de la administración pública en México, y de Nayarit, así como el surgimiento y reconocimiento jurídico del municipio para así llegar a comprender la configuración institucional de la administración pública contemporánea en México, con todos sus elementos normativos. Así pues, la administración pública en sus distintos momentos, desde el periodo virreinal hasta la actualidad operaba y opera institucionalmente a través de órganos administrativos y organizativos de apoyo, para realizar sus funciones correspondientes, aunque con diferentes denominaciones en su devenir, en el pasado conocidos como ministerios hoy como secretarías de Estado su razón de ser en esencia, fue y es la misma, lograr el fin institucional.

Por otro lado, para entender lo que respecta a la administración pública del Estado de Nayarit, es necesario hablar de sus antecedentes institucionales y administrativos para comprender la configuración contemporánea a su surgimiento como Estado Libre y Soberano; por consecuencia y a manera de delimitación política-territorial a la que se encuadra la presente investigación resulta como importancia total el municipio más allá de su origen histórico, su reconocimiento jurídico-constitucional que le otorga autonomía política, presupuestal y administrativa pero supeditado desde su reconocimiento al diseño institucional mexicano y relegado como el último eslabón institucional en nuestro país.

Resulta fundamental analizar el origen y el devenir de la administración pública, el municipio, su normativa y reglamentaciones. Esto servirá para entender de dónde se viene, dónde está y hacia dónde se dirige. En ese sentido, la presente investigación es reiterativa en el decir de Naupa (2018) "Toda aquella institución que brinda un servicio a la ciudadanía está reconocida como parte de la administración pública", (p. 22). Por ello resulta imprescindible el análisis de la administración pública en México desde sus antecedentes históricos, ya que el municipio es parte integrante de la administración pública.

Por esa razón la presente investigación analizó cada una de las etapas por las que la administración pública en México se ha configurado, y se dividieron en cuatro que se resumen a continuación:

1. *La Conquista española*, la administración de los pueblos originarios se organizaba por un sistema de gobierno teocrático, consideraban al Tlatoani como un ser divino, él era la máxima autoridad y los sacerdotes tenían diversas funciones de índole política. A la conquista de los españoles, sometieron a los pueblos originarios y se impusieron conductas y formas de organización política de los conquistadores.
2. El *Virreinato*, que se distinguió por un exceso de centralización en la administración. Los Virreyes eran propuestos directamente por el Rey y su única aspiración era mantener el orden civil para centrarse en las actividades económicas y comerciales, así como la recaudación impuestos para enviarlos a España.
3. *De la Independencia a la Revolución Mexicana*. Fue una etapa que en gran medida constituyó un proceso complicado de inestabilidad política y social para las instituciones mexicanas, por ende, para la administración pública misma, salvo en la etapa porfirista que tuvo más de tres décadas de estabilidad y control político, mediante un sistema autoritario y el uso de las jefaturas políticas. Los distintos momentos van desde la Independencia y promulgación de la Constitución de 1824, las Leyes de Reforma, Porfiriato y hasta la Revolución Mexicana. En cuanto al municipio, las aspiraciones de autonomía quedaron postergadas con la prevalencia de las jefaturas políticas que abarcaron las funciones de los ayuntamientos con don Porfirio Díaz.
4. El *Periodo post revolucionario* sentó las bases institucionales de México, la lucha se institucionalizó con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), antecedente del PRI, en torno al cual las distintas facciones se aglomeraron con participación de distintos grupos y partidos políticos que congeniaban o compartían ideales. Así comenzó a tomar forma el sistema de partidos, y el nuevo régimen como parte del nuevo sistema político formado

después de la Revolución Mexicana. También fue durante este periodo en el que se reivindica la autonomía municipal con Venustiano Carranza, quien, en 1914, emitió la Ley del Municipio Libre. Se le comienza a prestar importancia al municipio y se debate en torno a la necesidad de su autonomía, a pesar de contar con un engranaje institucional como cualquier otra república representativa y democrática. Con la fundación del PNR en 1929, que luego se llamó Partido de la Revolución Mexicana en 1938, hasta llegar al nombre del PRI en 1946, se consolidó un régimen de partido único, en el que la oposición era casi inexistente y el partido oficial en el poder moldeó a su necesidad el aparato gubernamental y sus posiciones, éstas últimas convirtiéndolas en un botín político transexenal.

No obstante aun y al haber hecho el anterior esbozo general respecto a cada una de las etapas de la administración pública se analizaran a mayor detalle a continuación;

2.1. La administración pública en el México del Virreinato

La administración en la época de la colonia se caracterizó por un exceso de centralización en cuanto a la administración que se ejercía a través de sus distintos órganos. Sánchez (2009) destaca tres funciones principales:

Primero, la organización y la operación de dichas figuras administrativas con sus atribuciones, recursos y facultades; segundo, las continuas disputas por determinar y delimitar los diferentes ámbitos de acción; tercero, una marcada preferencia por funcionarios de origen español peninsulares para ocupar cargos en la administración colonial (en menoscabo de una minoría de nativos) en la Nueva España. (Sánchez, José, 2009, p.76).

La aspiración de la Corona de España durante la época de colonia se centraba en la actividad económica, principalmente en la minería y el comercio, asimismo en la

recaudación de impuestos que se enviaban a la sede de la Corona de España. A decir de Sánchez (2009), la primera gran reforma inicia con la visita de José de Gálvez en 1765. Fue una reforma de gran calado, la primera reforma administrativa que se aplicó en América en la época del virreinato. Dicha reforma buscaba eficientar las actividades principales de la administración colonial.

Tres son las instrucciones fundamentales que recibe José de Gálvez para poner en marcha la reforma borbónica: dos del Consejo de Indias y una del Rey Carlos III. La primera instrucción se refería a la inspección de los tribunales de justicia, que ejercía el visitador general, haciendo pública su presencia y el alcance de sus cometidos. La segunda instrucción, también de orden judicial, se refería a los tribunales de la Real Hacienda y estaba enfocada a la corrección de abusos que se hubieran cometido en relación con los ingresos, colección de impuestos y cuenta de las contribuciones. La tercera instrucción (emitida por el rey) manda al visitador general disminuir los gastos de la Corona en la Nueva España e incrementar las rentas de la Real Hacienda, pero sin alterar los procedimientos de recaudación, evitar gastos innecesarios, y suprimir dispensas y exenciones. (Guerrero, 1994, citado por Sánchez, 2009, p.77).

2.2. La administración pública en el México Independiente hasta el Porfiriato

Una vez alcanzada la Independencia de la Corona de España, la nación mexicana se configura y sostiene institucionalmente, a decir de Sánchez (2009), en cuatro ministerios que fueron: “Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Hacienda, Guerra y Marina- con funciones que agrupan las principales actividades de la administración pública. Esta organización federal prácticamente tiene vigencia más de medio siglo” (p.77).

Durante todo el Siglo XIX hubo distintas configuraciones en torno a la administración pública mexicana, esto obedeció a contextos coyunturales de lucha de poder muy

específicos, que a su vez se traducían en que el bando dominante fuese el que estableciera las particularidades normativas y organizacionales de cada momento

Al respecto, Sánchez José, (2009), realiza de manera esquemática una división de cuatro etapas o momentos que caracterizaron a la administración pública mexicana durante todo el Siglo XIX.

La primera etapa inicia con la promulgación de la Constitución de 1824. Esta se caracterizó por un exceso de facultades por parte del Congreso de la Unión, en detrimento del Poder Ejecutivo, debido a la debilidad por la que éste último atravesaba en ese momento; asimismo se autorizó que el Presidente de la República pudiese remover a todos los empleados de las secretarías de estado en los que no confiara.

Durante la segunda etapa se establece la República Centralista (1836). Aquí destacan particularidades del aparato del Estado, como la existencia de comisarios, las comandancias generales y la creación del Banco del Avío para el fomento de la industria y la economía. Después se generaron cambios en las bases normativas del Estado Mexicano; ejemplo de ello fueron las Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República (1841), las Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843) y las Bases para la Administración de la República (1853). Esta etapa se caracteriza por diversas modificaciones y adecuaciones que buscaban generar cambios sustantivos, pero que no se consolidan por la situación política que se vivía en aquellos años.

La tercera etapa se caracteriza por diversos sucesos, como la aprobación de la Constitución de 1857, la promulgación de las Leyes de Reforma, la emisión de la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos (1859) y la separación Iglesia – Estado. Con esta reforma, el Estado toma funciones que con anterioridad la iglesia ejercía; se publicaron también diversos ordenamientos de Ley como el del matrimonio civil, registro civil y de cultos.

La cuarta etapa se caracteriza por un periodo dictatorial de la administración pública mexicana, durante los gobiernos de Porfirio Díaz. En esta etapa, debido a la prolongación de Díaz en el poder, hubo estabilidad política y económica que no se había percibido en los gobiernos antecesores. Esta estabilidad permitió que se desarrollara la administración pública en ámbitos técnicos, organizativos y políticos, donde jugó un papel primordial de control político la figura de jefe político. Sobre este personaje político, J. Lloyd Mehan ⁷ se apoya en José R, del Castillo⁸ (1915), y nos aporta una definición de jefe político:

Al jefe político en los tiempos porfirianos se le confiaba la dirección política y administrativa de su distrito, la supervisión y dirección de los ayuntamientos, el mando de la fuerza de seguridad y policía, las prisiones, las caridades públicas, la supervisión de la recolección de impuestos,, la ejecución de todas las obras materiales, en el distrito, , el fraude electoral en todos los grados, el tutelaje de los oficiales judiciales, el privar a los ayuntamientos, de las responsabilidades que les quedaban, el celebrar acontecimientos patrióticos y nacionales, suprimir el bandidaje, preparar la lista de impuestos, estadísticas, observaciones meteorológicas, mantenimiento de puentes, senderos y caminos de los distritos, distribuir información falsa para consolidar su poder, ; la preparación y organización de las fiestas locales para recibir y halagar al gobernador en cada uno de los distrito. Y todo esto por \$150 o \$200 mensuales. (Mechan, J. Lloyd.1989).

En otro orden, se puede afirmar que debido al crecimiento del aparato gubernamental se propició la estabilidad de la burocracia, no obstante, esta misma prolongación en el gobierno, propició el movimiento de Sufragio Efectivo No Reección contra Porfirio Díaz.

⁷ Mehan, J. Lloyd (1986), *El jefe político en México*, Secuencia, Revista de Historia y Ciencias Sociales, CANACYT, consulta en <http://secuencia.mora.edu.mx/index.php/Secuencia/article/view/131/120>, 16 de mayo 2023

⁸ Del Castillo, José R. *Historia de la Revolución Social de México*, México, 1915, p. 138, citado por Mehan, J. Lloyd (1986),

2.3. La administración pública mexicana en el siglo XX

Una vez que es derrocado el Gobierno de Porfirio Díaz, se cierra por consecuencia el capítulo de la Revolución Mexicana contra la dictadura, que sentó las bases institucionales de México a través del movimiento que concluyó con la Constitución de 1917. Esta estableció un precedente fundamental, por ser la primera que estructura la organización política y administrativa con ideales de un gobierno representativo, popular y federalista, y con separación de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Además, estableció la declaración de derechos, así como la supremacía del Estado sobre la Iglesia. La Constitución de 1917 es la que sigue vigente en la actualidad; aunque con algunas modificaciones y adiciones, se sigue conservando el espíritu democrático que dio origen a la estructura institucional que persiste hasta nuestros días.

En ese mismo sentido, en diversos textos Guerrero afirma que:

La administración pública mexicana contemporánea es el producto combinado de la tradición, la acumulación y la centralización. Dentro del marco de una historia de fuerzas en pugna, la administración pública se formó envuelta en un torbellino de potencias diversas, unas presentes en forma pacífica, otras manifiestas violentamente. Estas fuerzas formaron ciertos procesos constructivos que sirvieron de acicate y materia prima para la construcción de la administración pública mexicana, y en su devenir la fueron moldeando. (Guerrero 1989, p. 20)

Para entender todo este largo proceso de modelación de la administración pública durante el Siglo XX, Sánchez (2009) propone dividirlo en dos periodos, el periodo de la administración caudillista y el de la administración presidencial.

El periodo caudillista abarca los Periodos Presidenciales de Venustiano Carranza Garza, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles. Durante el periodo del primero de

ellos se crearon ocho departamentos y la Ley de Secretarías de Estado; con los dos últimos se crean masivamente instituciones gubernamentales con la finalidad de robustecer y fortalecer el Estado y su hegemonía como un instrumento de control para evitar los levantamientos y conflictos. En este periodo también se fundó el PNR, que posteriormente sería el PRM, hoy el PRI, destacando la simulación de procesos democráticos organizados por el mismo Estado, en el que en ocasiones se confundía con el partido mayoritario.

El Periodo Presidencial comprende los Periodos Presidenciales de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo L Rodríguez, Lázaro Cárdenas del Río, Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán, y Adolfo Ruíz Cortines. Este periodo se caracteriza por un gran desarrollo de la administración pública federal: se modificó la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal (1934), y Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que posteriormente sufrió tres modificaciones más (1935, 1939 y 1946). Destaca este periodo como el momento en el que el Poder Ejecutivo se fortaleció con un nivel sin precedentes, con facultades constitucionales y meta-constitucionales, con simulaciones electorales que permitieron al partido oficial perpetuarse en el poder público y, por ello, hacer uso de las posiciones administrativas de acuerdo a sus intereses, por lo que antecedió al amiguismo y el compadrazgo antes que las capacidades, lo que derivó en que se escindiera del servicio profesional de carrera. En ese mismo sentido, Sánchez (2009, pp. 82, 83) subdivide el periodo presidencial en tres momentos muy específicos: “1. El desarrollo estabilizador, 2 El desarrollo compartido y 3. La etapa neoliberal. Esta última es la que permea hasta nuestros días”.

El primer periodo abarca los gobiernos de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz. El modelo económico que permeaba en ese tiempo era el de sustitución de importaciones. En 1958 se realizó una modificación a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Durante ese tiempo, la oposición política es prácticamente inexistente, el servicio profesional de carrera no existe, y en ese

sentido, quienes deciden sobre las posiciones administrativas o técnicas de la administración pública federal es el partido en el poder, basado en lealtades, amiguismos y compadrazgos.

El segundo periodo abarca los Periodos Presidenciales de Luis Echeverría y José López Portillo. Destacan en el mismo, sucesos como la modificación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en 1970; en 1976 se crea el primer Ordenamiento Orgánico de la Administración Pública Federal, que a su vez dio origen a la Secretaría de Programación y Presupuesto. En este periodo prevalecieron los gobiernos populistas y un exceso de intervención del Estado Mexicano; se crearon empresas públicas; hubo subsidios universales y se incrementó la adquisición de deuda externa. Como consecuencia del exceso de intervención estatal, se excluyó a entes productivos como empresas y empresarios que influyen en la producción de riqueza a través del mercado. Tanto el exceso de mercado como el exceso de estado pueden ser igualmente negativos para el estado; estas decisiones y exceso de intervención serían el prelude de crisis económicas, devaluaciones.

El tercer periodo trajo consigo diversas modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en cuatro ocasiones (1982, 1988, 1994, 2000); también se crearon diversas Secretarías de Estado y dependencias federales, entre las que destaca la creación de la Secretaría de la Contraloría General; así también destacan aplicaciones de estrategias de reingeniería institucional en búsqueda de simplificar el aparato administrativo gubernamental y de modernizar y eficientar el servicio público; también se dio un ambicioso proceso de privatización de empresas públicas, con lo que se superpone el mercado a la dinámica estatal. Esto generó que la brecha de pobres se ampliara y disminuyeran su calidad de vida.

2.4. Antecedentes institucionales y administrativos en el Estado de Nayarit

2.4.1. Nayarit en la época prehispánica

Antes de la conquista española el territorio que ahora es Nayarit, era cohabitado por tribus oriundas de la región, como los coras, huicholes, tepehuanos y mexicaneros. A decir de Madero (2010), entre los siglos XV y XVI existió una figura política que era reconocida como su gobernante y era conocido como Nayar, Naye, Nayari, coloquialmente conocido en la actualidad como “Rey Nayar”. El tipo de gobierno que caracterizó a este régimen era de tipo teocrático.

2.4.2. Nayarit en la época Virreinal y los primeros antecedentes municipales

A decir de Luna (2012) Nuño Beltrán de Guzmán después de su expedición en Sinaloa, regresó a lo que es el territorio de Nayarit y en noviembre de 1531 fundó la Villa del Espíritu Santo de la Mayor España denominación que solo se mantuvo durante poco tiempo, pues a decir de Luna (2012) posteriormente se le otorgó el nombre de Reino de la Nueva Galicia; por otro lado Luna (2012) nos dice que se llevó a cabo un tipo de reforma de ordenamiento territorial denominada “Real ordenanza para el establecimiento de intendencias” con la finalidad de una mejor organización política con sentido más racional, en ese sentido se dividió en unidades políticas-administrativas conocidas como alcaldías o corregimientos. A decir de Luna (2012), las personas designadas para dicho encargo eran designados directamente por el Virrey, y tenían atribuciones de inspección, mantenimiento de la ley y el orden en su territorio de jurisdicción. Las Alcaldías y Corregimientos que existieron a lo largo de este periodo se pueden considerar como el antecedente de la división territorial municipal actual de los veinte municipios con los que cuenta Nayarit, las primeras subdivisiones de unidades administrativas se dieron durante los primeros años del imperio español y se dividieron a decir de Luna (2012) en las alcaldías de “Ahuacatlán, Jora, Chimaltitán, Acaponeta, Tenamache, y el corregimiento de Sentispac (P. 44). Siendo estos los primeros antecedentes de

municipios que se separaron de la de la Nueva Galicia, estos reajustes se dieron en razón de la población, extensión.

En opinión de Madero (2010), la división político territorial de la Nueva España se modificó totalmente después de la guerra de Independencia, lo que por un tiempo se consideró como territorio de la Nueva Galicia y abarcó territorios de los actuales estados de Nayarit, Zacatecas, Jalisco, Colima y Sinaloa. En ese sentido, una vez alcanzada la independencia en 1824, el Constituyente de Jalisco agrupó toda esta extensión territorial de los 26 departamentos en ocho cantones, nuestro estado perteneció al séptimo. Posteriormente, en 1859, por ordenanza de Miramón, Presidente Sustituto de la República, se erigió el Distrito Militar de Tepic dependiente del gobierno central. Después, en 1884, el Congreso de la Unión realizó una reforma en la que el Distrito de Tepic pasó a ser territorio federal; no obstante, no fue sino hasta 1917 cuando se asume como Estado Libre y Soberano de la Federación.

2. 5. El origen del Municipio

Ahora bien, existe una delimitación territorial, espacial y legal a la que se circunscribe la presente investigación y es el Municipio. El Municipio cumple con los mismos requerimientos que la concepción de Estado, en términos del autor Gómez “El estado es una comunidad política, es decir aquella organización que tiene que ver con intereses colectivos, a diferencia de otras organizaciones sociales que existen desde las primeras comunidades primitivas como la familia” (Gómez 2015, p. 35). En ese sentido el Municipio es parte del Estado organizado en una región más pequeña; al igual que la concepción jurídica de Estado cumple con los requerimientos legales de territorio, gobierno y población.

No existe unicidad en cuanto al origen del Municipio, situándolo en Egipto, Grecia y Roma. A decir de Hernández (2003), tuvo su origen en la expansión del Imperio Romano, donde se identifica la creación de éste. Destacaban entonces dos tipos de

relaciones políticas: de sumisión o conquista o de cooperación o alianza. La primera de éstas significaba la sumisión a un enviado del Imperio Romano y la segunda conservaba su nivel institucional y de organización con cierta autonomía política, a cambio de pagar impuestos conocidos como “muneras”, de ahí el término *municipes*. Asimismo, debían acatar las órdenes del Imperio romano. En ese sentido se podría identificar el surgimiento del municipio al ser una célula de gobierno menor en extensión territorial, capacidad de armas, económica, en comparación al ente central de gobierno del Imperio Romano.

2.5.1. Los antecedentes normativos del Municipio en México. La Nueva España

Ahora bien, en México a través de la conquista de España se heredaron las formas de organización política. No obstante, hay antecedentes de organización política en el México Prehispánico. En opinión del doctrinista Larracilla se tienen los siguientes datos:

Ya en Nuestro México Prehispánico existían antecedentes de organización similar a la municipal, aunque con rasgos muy característicos, en diversos pueblos funcionaban organizaciones comunitarias que los historiadores consideran como equivalentes. Sobresale el caso del imperio azteca, en donde encontramos al *calpulli*, que era una organización compuesta por familias que producían bienes para su autosuficiencia. Estos estaban organizados de la siguiente forma: Organización de los *calpullis*: La autoridad máxima o el consejo era llamado *Tecpan*. El *tecuhtli*, era la persona encargada de todas las actividades militares de guerra y también de adiestramiento. Los *tequitlatos*, se encargaban de coordinar y organizar los trabajos comunitarios. Los *calpixques*, recaudaban los tributos. Los *tlacuilos*, eran los cronistas de la época. Y los Sacerdotes y médicos hechiceros, estaban al cuidado de los *calpullis*. (Larracilla, 2000, p. 7):

Así pues, una vez que se produjo la conquista, se instauró en la Villa Rica de la Vera Cruz el primer Ayuntamiento de la Nueva España, un 22 de abril de 1519. A decir de Valencia (2017), dicha medida fue para justificar el ejercicio de poder de los españoles, por ello se instaló dicho Ayuntamiento. Pronto el modelo de gobierno se extendió a otros territorios como un modelo necesario de organización en los distintos territorios de la Nueva España.

2.5.2. Los antecedentes del Municipio, el proceso de Independencia y la Constitución de Cádiz

Con la finalidad de impulsar la unidad del imperio ante la inminente invasión de los franceses, la Monarquía de España impulsó un documento conocido como la Constitución de Cádiz. En dicho documento se plasmaron lo que se podría considerar como el primer antecedente legislativo referente al municipio. García sostiene al respecto “La Constitución de Cádiz incorporó un cambio revolucionario que resquebrajó la organización administrativa del antiguo régimen, insertando los órganos de gobierno del municipio y de la provincia en la estructura del Estado”. (García, 2012, p. 471).

En cuanto a lo que se refiere al Municipio, establece que:

Los Ayuntamientos se integraban por: un Alcalde o Alcaldes, Regidores, un Procurador Síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido. Las Atribuciones del Ayuntamiento eran: administrar los asuntos de salud, el orden público, la instrucción primaria, la beneficencia, las obras públicas y también el manejo de las cárceles municipales. La Constitución de Apatzingán de 1814 mantuvo el estado en cuanto al ordenamiento predecesor. También refiere que el Ordenamiento Provisional del Imperio en 1822 hace referencia en sus Artículos 87 y 90 a Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos” (Larracilla, A. 2000, p. 11)

2.5.3. El Municipio, el gran ausente en textos constitucionales del siglo XIX

Por otro parte, Valencia (2017), destaca la ausencia del Municipio en los textos constitucionales del país durante todo el Siglo XIX; es decir, tanto la Constitución de 1824 como la de 1835, no hacen referencia al Municipio, pero sí se organizan y dividen los territorios en Ayuntamientos. Destaca que, en la Constitución de 1857, en su Artículo 72, fracción IV, se hacía referencia a que los distritos y territorios federales serían gobernados por Ayuntamientos electos de manera popular.

2.5.4. La Revolución Mexicana y el Municipio

Posteriormente, vino una época de crisis política con la reiteración del Gobierno depositado en la persona de Porfirio Díaz. En ese sentido, surgió el movimiento del Partido Liberal encabezado por los hermanos Flores Magón en el que destaca en sus pedimentos de ese movimiento, particularmente el punto 46, que se refiere a la supresión de jefes políticos y reorganización de los municipios. Posteriormente, surge el Plan de San Luis, movimiento convocado por Francisco I. Madero, cuya exigencia principal fue la no reelección; también hacía alusión al poder supremo del Presidente quien designaba a los gobernadores y ellos a su vez a las autoridades municipales. (Discurso de los Constituyentes 1917).

Una vez derrocado el gobierno de Victoriano Huerta, se impulsó el Plan de Guadalupe; no obstante, a decir de Valencia (2017), en el Plan de Guadalupe, que data del 26 de marzo de 1913, no se hizo referencia al municipio, porque el objeto de ese documento fue la lucha contra Huerta. Sin embargo, en una reunión que sostuvo con líderes del ejército constitucionalista, Carranza mencionó que era necesario el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la organización política de los estados y como principio de enseñanza de todas las prácticas democráticas. Así, el texto original del Artículo 115 quedó de la siguiente manera:

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división

territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado; II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades; III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917)

Los diez renglones anteriores resumen de manera general la autonomía de la que hoy gozan todos los municipios de México, estableciendo las reglas mínimas para elegir a sus gobernantes, su autonomía financiera y su personalidad jurídica propia, ello significó poner los cimientos para que el municipio en México sea lo que hoy conocemos. Por otro lado, destaca el Artículo 115 en su primera redacción, no consideró que el uso de la fuerza pública estuviese bajo tutela del municipio; dicho artículo también consideró temas referentes a la elegibilidad y las temporalidades de los gobernadores y su no derecho de reelección, así como sobre el máximo y el mínimo de legisladores en las entidades federativas. El artículo 115 quedo como sigue:

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años. Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83. El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios. En los Estados cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente. Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un

ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

Ahora bien, el espíritu de lo que hoy se refiere el Artículo 115 Constitucional proviene de la Constitución de 1917, donde se reconoció y otorgó la importancia debida como base de la división territorial y autonomía de organización política-administrativa, al municipio libre. No omito ni minimizo las distintas reformas o adiciones que ha sufrido el presente artículo hasta la actualidad; no obstante, no será este el caso en el que profundizaremos en el mencionado ordenamiento.

2.6. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit de 1918. El reconocimiento normativo municipal de Nayarit

Una vez que se revisó el antecedente normativo inmediato superior, como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta inherente la revisión de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit promulgada en 1918. En ese sentido, a palabras del autor Madero (2010):

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, tal cual fue y sigue siendo su nombre oficial, tuvo una estructura de 137 Artículos permanentes y 2 Artículos transitorios; dicho articulado se dividió en 9 títulos, cada uno de ellos distribuidos en diversos capítulos, donde se establecieron los principios políticos fundamentales, tales como la Libertad, Soberanía, forma de Gobierno, Municipio, División de Poderes y la inviolabilidad y Reforma Constitucional; se encontró también con un breve catálogo de Derechos Individuales y Sociales; en ella se incluyó un capítulo geográfico no sólo para la delimitación del territorio, sino para la creación de municipalidades y la resolución de conflictos de límites; estableció una prolija normatividad relacionada con la condición de vecinos y habitantes y un régimen de

responsabilidades sancionador de conductas atribuibles a los funcionarios públicos. (Madero, 2010, pp. 40-41).

En base a ello Madero establece el postulado que con el texto constitucional que dio origen al estado de Nayarit en 1918, otorgó reconocimiento jurídico al Estado en Nayarit, que surge con 17 municipios, y estableció la extensión geográfica y límites territoriales; también reconoció al régimen municipal como un ente de Gobierno Autónomo, haciendo énfasis en que no habría autoridades intermedias entre el Municipio y el Gobierno; asimismo en dicho texto constitucional se establecieron las funciones del Presidente, el Síndico y los Regidores, la autonomía hacendaria, el informe del Presidente Municipal tres días antes de cesar al cargo, los requisitos para ser miembro del Ayuntamiento y su renovación anual.

2.6.1. Artículos constitucionales aplicables a municipalidades del Estado de Nayarit. Su integración, funciones y división territorial

En la actualidad Nayarit cuenta con 20 municipios: Acaponeta, Ahuacatlán, Amatlán de Cañas, Bahía de Banderas, Compostela, El Nayar, Huajicori, Ixtlán del Río, Jala, La Yesca, Rosamorada, Ruiz, San Blas, San Pedro Lagunillas, Santiago Ixcuintla, Santa María del Oro, Tecuala, Tepic, Tuxpan y Xalisco. En opinión de Madero (2010), el municipio es la base de la división territorial y de la organización política del estado; en ese sentido la Constitución Política de Nayarit establece que el municipio se gobierne por un Ayuntamiento. La forma en que se elige su integración es por voto universal y directo de sus miembros; el Presidente y el Síndico se eligen en fórmula y los Regidores individualmente. La estructura del Ayuntamiento cuenta con distribución de funciones: el Presidente Municipal cuenta con la función deliberativa, los Regidores de vigilancia y el Síndico municipal tiene la representación jurídica del Ayuntamiento.

Los Artículos Constitucionales que rigen la vida y organización de los municipios según Madero (2010), son:

1. Reconocimiento del Municipio Libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado (Artículo 2o).
2. Definición y nombre de las Demarcaciones de los 20 municipios que comprenden el territorio del Estado (Artículos 3o. y 4o).
3. La Seguridad pública, función del estado y municipios (Artículo 7o., fracción IX).
4. Obligación ciudadana de catastrar en los municipios la propiedad, industria, profesión o trabajo (Artículo 9o.).
5. Atribuciones de la Legislatura para expedir las bases generales sobre suspensión o desaparición de Ayuntamientos o revocar el mandato de sus miembros; determinar bases, montos y plazos para la distribución de participaciones federales; relaciones de trabajo; dominio y administración del patrimonio municipal; crear, modificar y fijar los límites a las demarcaciones municipales; aprobar las Leyes de Ingresos y revisar su Cuenta Pública; integrar los Consejos Municipales; dictar resoluciones sobre declaración de procedencia y llevar juicios de responsabilidad. (Artículos 37, 43, 47 fracción II, III y XXXI; 122 y relativos).
6. Derecho de iniciativa de Leyes en lo relativo a la administración municipal (Artículo 49 fracción IV).
7. Atribuciones del Gobernador en materia municipal: visitar municipios para conocer sus necesidades y solucionar sus problemas; crear organismos y empresas descentralizadas y concurrir a la prestación de servicios públicos, asesorarlos en la formación de los catastros municipales; así como coordinar el sistema de planeación del desarrollo (Artículos 69, fracción, VII Y XVIII, y 134).
8. Elección popular y directa de los miembros del Ayuntamiento y asignación de Regidores de Representación Proporcional (Artículos 107 y 108).
9. Requisitos para ser Presidente Municipal, Síndico y Regidores (Artículo 109).

10. Funciones y servicios públicos municipales (Artículo 110).
11. Facultades de los Ayuntamientos (Artículo 111).
12. Informe del Presidente Municipal (Artículo 112).
13. Responsabilidades de los miembros de los Ayuntamientos (Artículos 113, 122 y relativos).
14. Presentación, revisión y fiscalización de las cuentas municipales (Artículo 114)
15. Hacienda municipal (Artículo 115).
16. Intervención del Municipio en la Reforma Constitucional (Artículo 131).
17. Planeación municipal (Artículo 134).
18. Administración y manejo de recursos económicos (Artículo 133).

2.6.2. Otras reglamentaciones municipales en Nayarit

Una vez que se ha analizado la norma suprema del Estado de Nayarit, es pertinente analizar los diferentes ordenamientos que dan vida y organización al municipio. En ese sentido, la Constitución Política de Nayarit, a decir de Madero:

Delimita claramente el sistema de facultades expresas a favor de los Ayuntamientos, partiendo del principio de reconocer personalidad jurídica al municipio y manejo autónomo de su patrimonio y hacienda. Además de contar con las funciones y servicios tradicionales, destaca la facultad de aprobar, de acuerdo con las leyes, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general para que rijan en sus respectivas demarcaciones”. (Madero, José, 2010, p. 213).

Conforme a la cita de Madero (2010), es pertinente mencionar que existen distintos tipos de ordenamientos, además de la Constitución de Nayarit, que organizan la vida interna y el funcionamiento de los Municipios, de acuerdo a las necesidades y realidades propias de cada uno; en ese sentido, no ahondaremos en los ordenamientos vigentes de cada uno de los 19 municipios existentes en ese

momento, a excepción de algunos ejemplos de reglamentaciones que rigen al Municipio de Tepic, por ser éste el caso de estudio del presente documento.

2.6.3. Marco jurídico del Municipio de Tepic

En primera instancia, existe normatividad de carácter general que es aplicable a los distintos entes de gobierno en materias concurrentes; estos son considerados plataformas mínimas de regulación en ciertas materias, más no son limitativas; es decir que los entes gubernamentales que consideren necesario adecuar regulaciones extras que obedecen a su contexto, pueden hacerlo. Existen normativas de observancia general en toda la República Mexicana en lo que respecta a la administración pública; ejemplos de ello son la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

También existe normatividad de carácter general aplicable al territorio estatal; como la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit, y la Ley Municipal del Estado de Nayarit. Es destacable que la Ley Municipal para el Estado de Nayarit, fue publicada el 4 de agosto del 2001; en ese sentido, se puede afirmar que ésta Ley que regula, a decir del sus Artículo 1, la organización del régimen interior de los Municipios del Estado, así como el ejercicio de las atribuciones, deberes, funciones y servicios, es relativamente joven. En ese mismo sentido, Nayarit un Estado con una administración municipal organizada y apegada a nuevas dinámicas y realidades contemporáneas relativamente recientes.

Antes de la existencia de dicho ordenamiento, los municipios se organizaban con base en la Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado de Nayarit, a decir del Artículo Segundo Transitorio de la nueva Ley Municipal; y, a decir del

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, Asuntos Municipales y de Administración Pública de la XXVI Legislatura del Congreso del Estado de Nayarit, la necesidad de la emisión de un nuevo ordenamiento viene plasmado en el apartado de consideraciones del Dictamen Legislativo. Dicho apartado destaca que el surgimiento de este nuevo ordenamiento se dio en un contexto de disparidades económicas y políticas respecto al Estado y la Federación; también menciona la necesidad de contar con un ordenamiento apegado a una nueva realidad; finalmente señala que es necesario contar con un Gobierno Municipal vinculado a las necesidades cotidianas. (H. Congreso del Estado de Nayarit, 2003).

2.6.4. Reglamentaciones auxiliares del Municipio de Tepic

Tepic es la capital del Estado de Nayarit, en él se concentra el poder económico, político y eclesiástico del estado; también es el municipio con mayor población en del Estado de Nayarit. Por ello se puede deducir que la administración y organización de este territorio obedece a una mayor complejidad y que por tal motivo, el Municipio de Tepic se encuentra arropado de vigorosas reglamentaciones que eficientizan el servicio público en el municipio. Y en parte, esa deducción es cierta, pues se cuentan con distintas reglamentaciones de orden público y carácter general para todas y todos los habitantes del Municipio de Tepic; ejemplos de ello son el Reglamento de Anuncios para el Municipio de Tepic, Reglamento de Cementerios, Reglamento de Construcción y Seguridad Estructural para el Municipio de Tepic, Reglamento de Estacionamiento de Vehículos de Motor en la Vía Pública, entre otros.

Asimismo, existen ordenamientos internos que regulan las atribuciones, organización y funcionamiento de las diferentes áreas del Ayuntamiento, como por ejemplo, el Reglamento de la Comisión de Derechos Humanos de Tepic, el Reglamento Interno del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, entre otros; también existen las reglamentaciones internas de los Institutos Municipales, como el Reglamento Interior del Instituto de la Mujer, entre otros.

Igualmente existen reglamentaciones internas para las distintas dependencias de la administración pública municipal; ejemplos de ellos son el Reglamento Interior de la Contraloría Municipal de Tepic, Nayarit, el Reglamento Interno de la Dirección General de Bienestar Social, el Reglamento Interior de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, el Reglamento Interior de la Dirección General de Servicios Públicos Municipales, entre otros.

Dentro de la misma compilación normativa del Municipio de Tepic, hay también protocolos como el de Atención Integral de Víctimas de Violencia del Municipio de Tepic, así como también lineamientos como la celebración de Sesiones del Comité de Transparencia y para la Edición, Publicación y Distribución de la Gaceta Municipal, Órgano de Difusión del Ayuntamiento de Tepic.

Como se menciona líneas arriba, en cuanto a lo vigoroso que es el Municipio de Tepic en relación con sus reglamentaciones, es una verdad a medias, porque a pesar de ser un Ayuntamiento que cuenta con múltiples reglamentaciones internas, éstas únicamente se limitan a establecer la organización, funcionamiento, facultades y atribuciones de las distintas dependencias municipales, y no establece cómo realizarlas. Para tal efecto, el instrumento normativo idóneo son los Manuales de Operación, pues estos son la herramienta que guía las tareas y procedimientos a seguir para la consecución de lo establecido en los Reglamentos Municipales. Dichos manuales funcionan como un mecanismo de consulta permanente. En ese sentido, destaco la existencia únicamente de tres manuales de operación y procedimientos; estos son: el Manual de Políticas y Procedimientos del Departamento de Control de Activos del Municipio de Tepic, el Manual de Organización y Procedimientos del Registro Civil y el Manual de Organización del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Tepic, Nayarit. Por tanto, se observa que se carece de un Manual de Servicios Públicos Municipales, que involucra el presente trabajo de investigación.

Conclusiones de capítulo

La presente investigación destaca que es una costumbre el reparto de posiciones conforme a lealtades o amiguismos antes que capacidades; es algo que ha sido normalizado porque fue parte de la administración pública desde su origen en México; prueba de ello es un casi nulo servicio profesional de carrera en los distintos niveles de gobierno.

Por otro lado, el Municipio, a pesar de que apareció en la Carta Magna de 1917, no fue valorado de la misma forma a su surgimiento, debido al exceso de centralismo y facultades constitucionales y metaconstitucionales del Poder Ejecutivo Federal, que incluso por sí solo se le considera de mayor relevancia que el Legislativo y el Judicial. En ese sentido, por importancia política, la presente investigación pondera por orden de importancia a los distintos niveles de gobierno federales, estatales y municipales de la siguiente forma: 1. Poder Ejecutivo Federal, 2. Poder Legislativo Federal 3. Poder Judicial de la Federación, 4. Poder Ejecutivo Estatal, 5. Poder Legislativo Estatal, 6. Poder Judicial Estatal y por último, 7. El Municipio.

Por ello, desde su origen hasta la fecha, ha sido considerado como el de menor importancia en el diseño institucional mexicano. Al respecto el Municipio, en Nayarit surgió en 1918, a la par del estatus de Nayarit como Estado Libre y Soberano. No obstante, de acuerdo con el orden político que se enlistó líneas arriba, la presente investigación sostiene que el diseño institucional de las entidades federativas es una emulación del diseño federal, por tal motivo el eruirse como Estado Libre y Soberano en Nayarit, el Ejecutivo fue enaltecido en detrimento del Legislativo, Judicial y el municipio.

Por último, existen distintos ordenamientos de aplicación general para los municipios: los hay tanto federales como estatales; también existen ordenamientos internos de los municipios que auxilian la organización y funcionamiento de las distintas instituciones municipales. En ese sentido, Tepic es la capital del estado de Nayarit, el municipio con más habitantes y por lo tanto, con mayor demanda de

servicios públicos; no obstante, únicamente cuenta con tres Manuales de Operaciones: de la Dirección de Registro Civil, del Departamento de Activos y del Sistema DIF. Si bien dichas dependencias son importantes, la presente investigación considera que no son indispensables, apelando a lo que establece la Carta Magna en su Artículo 115, en cuanto a lo que los Municipios tendrán a su cargo respecto a funciones y servicios públicos.

En contraste, desafortunadamente el Municipio de Tepic no cuenta con un Manual de Operaciones que establezca cómo es que se deben de prestar los Servicios Públicos Municipales; asimismo vale la pena recalcar que tampoco se cuenta con un Servicio Profesional de Carrera, lo que genera rotación cada tres años de funcionarias y funcionarios, y que se haga uso de las posiciones administrativas como un botín electoral.

CAPÍTULO III. PRIMERA PARTE DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LEOPOLDO DOMINGUEZ GONZALEZ, 2014-2015

Introducción

Este capítulo busca explicitar las características de la conformación del Cuerpo del Cabildo del XL Ayuntamiento del Municipio de Tepic. Para entenderla mejor su ubicación jerárquica, echemos primero una mirada a la composición de la estructura orgánica de la administración pública municipal. En los primeros niveles de mayor jerarquía, tenemos en primer lugar al H. Ayuntamiento, que sesiona asamblea de en Cabildo, y es la máxima autoridad del Municipio de Tepic. En el Ayuntamiento concurre el, o la Presidente Municipal y el o la Síndico Municipal, 11 Demarcaciones donde se elige a Regidores de Mayoría Relativa y 5 Regidores plurinominales. A continuación se localiza la Secretaria del Ayuntamiento y la Tesorería; y en este mismo nivel de jerarquía, se observan 8 Direcciones Generales que son: Oficina Ejecutiva de Gabinete, Oficina de Presidencia, Seguridad Pública y Vialidad, Servicios Públicos Municipales, Obra Pública, Desarrollo Urbano y Ecología, Bienestar Social y Contraloría Municipal. Además de esas entidades, localizable en el actual Organigrama General de la administración municipal de Tepic, se integran: 26 Direcciones, 52 Departamentos, 8 Coordinaciones Operativas, 5 Institutos Municipales, 1 Consejo (Discapacidad) y 1 Consejería. Según la revisión del organigrama actual, realizada para este estudio, la administración pública municipal, se integra de un total de 108 entidades. (Véase Anexo No. 1, al final del trabajo). Cabe precisar que el Reglamento de Administración Pública para el Municipio de Tepic, Nayarit, 9 contempla un número distinto de entidades administrativas respecto a las que se reconocen en el Organigrama General del Municipio de Tepic.¹⁰ Tan solo por citar un ejemplo, el Artículo 10, menciona que el Presidente

9 H. Ayuntamiento Constitucional de Tepic, *Reglamento de Administración Pública para el Municipio de Tepic, Nayarit*, Aprobado el 7 de enero del 2005. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/NAYARIT/Municipios/Tepic/06regadministracion.pdf>, consulta en 25 de septiembre de 2022.

10 H. Ayuntamiento Constitucional de Tepic, *Integración del Cabildo H. XLI Ayuntamiento de Tepic*, http://tepic.gob.mx/wp-content/uploads/2018/02/organigramas_feb_2018.pdf, consulta en 25 de septiembre de 2022.

Municipal se auxiliará en el desempeño de sus funciones de 17 Dependencias donde solo aparecen dos institutos: El Instituto de Arte y Cultura y el Instituto de la Mujer, cuanto en el Organigrama General, aparecen 5 institutos.

Con el antecedente de los datos administrativos señalados, podemos ahora continuar en mencionar que la conformación del Cuerpo del Cabildo del H. XL Ayuntamiento de Tepic, obedeció a una coyuntura política electoral, derivada de una alianza de facto entre dos partidos políticos, el de Acción Nacional y el de la Revolución Democrática. Por ello, naturalmente la estructura administrativa del municipio fue compartida por estos dos partidos debido a la composición de la mencionada alianza. También se organizan cronológicamente distintos sucesos políticos y administrativos de mayor relevancia que se desarrollaron durante el primer periodo de Gobierno del Ayuntamiento de Tepic (2014-2015), que configuraron y condicionaron la segunda parte del Gobierno Municipal de Tepic e influyeron sobre las tomas de decisiones de la Dirección General de Servicios Públicos Municipales.

3.1. Dependencias encargadas de los servicios públicos en el Municipio de Tepic y su reglamentación

De acuerdo al Artículo 20 del Reglamento de la Administración Pública Municipal, para el estudio, planeación y despacho de los distintos asuntos de la administración, se enuncian diversas dependencias, de entre las que se destacan para efectos de esta investigación dos de ellas: la Dirección General de Servicios Públicos, que tiene 3 direcciones y 3 departamentos; y la Dirección General de Obras Públicas, con 2 direcciones, 5 departamentos y 1 coordinación operativa. A las direcciones antes mencionadas, les corresponde la prestación de los distintos servicios públicos, de acuerdo al Artículo 115 fracción tercera del inciso A de la Carta Magna, como se cita:

Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del Artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021, p. 116).

En ese sentido, de acuerdo a la Carta Magna, en su Artículo 115, en sus incisos B) al G), las direcciones generales en las que se encuadran mayormente las funciones y servicios públicos son por obviedad la Dirección General de Servicios Públicos Municipales, así como la Dirección de Obras Públicas Municipales.

Respecto a la Dirección de Servicios Públicos Municipales, ésta se rige bajo el Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Tepic, en el capítulo VIII del Artículo 41 al 43, en el que se hace referencia a la planeación, operación, supervisión y ejecución de los servicios públicos municipales, para el despacho de los asuntos de su competencia. A decir del mismo ordenamiento, se apoyará en dos direcciones, la Dirección de Aseo Público, Dirección de Parques y Jardines, así como en tres Departamentos, el de Rastro, Panteones y de Mercados.

Asimismo, se rige bajo el Reglamento Interior de la Dirección General de Servicios Públicos del Municipio de Tepic, en el que se describen las divisiones y subdivisiones de unidades administrativas y operativas, así como sus atribuciones; también incluye un apartado de Derechos y Obligaciones, así como sus sanciones, de las y los funcionarios públicos dependientes de dicha dirección.

En cuanto a la Dirección General de Obras Municipales, se rige bajo el Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Tepic, en el capítulo IX, del Artículo 44 al 46. En los mencionados, hace referencia a la organización, supervisión de la calidad de los materiales y calidad de los materiales, así como al cumplimiento de los tiempos programados de obra; también a los trabajos de planeación, ejecución y supervisión para el buen funcionamiento del alumbrado público del municipio. Para el despacho de los asuntos de su competencia hace referencia a dos direcciones: la Dirección de Construcción y la Dirección de Conservación y Mantenimiento, así como de seis Departamentos: el de Proyectos, Supervisión, el de Campamento y Mantenimiento, Maquinaria, Alumbrado Público y el Administrativo.



3.2. Conformación de las dependencias encargadas de la prestación de servicios públicos y sus directivos

Como se menciona en la presente investigación en su parte introductoria; Nayarit, destaca como un Estado en el que sus regidores de mayoría son electos de forma directa, de acuerdo a al Artículo 24 de Ley Electoral del estado de Nayarit, en el que se habla de la elección de los integrantes del Ayuntamiento. Asimismo, en el Artículo 26 del mencionado ordenamiento, se habla de la geografía electoral. En ese sentido se refiere a que los presidentes municipales y síndicos serán electos por Municipio. Respecto a los Regidores electos por mayoría relativa hace referencia a demarcaciones territoriales electorales que, de acuerdo con la Ley Electoral del Estado de Nayarit, en su artículo 28, se establece que las demarcaciones correspondientes a cada uno de los municipios, serán aprobados por la autoridad

electoral, con base en las mismas reglas y lineamientos que en ese sentido emita. Cabe destacar que en Sesión Pública aprobada el 18 de septiembre del 2020, el Consejo Local Electoral aprobó un ajuste a la delimitación territorial de las demarcaciones para el Proceso Electoral 2021.

De regreso al punto que nos ocupa, derivado del modelo de elección directa de las y los Regidores en las demarcaciones, se puede discernir que este modelo puede generar problemas de gobernabilidad. En el caso de que una fórmula de Alcalde y Síndico sea electa por un partido o coalición distinta al Cuerpo Edificio de Regidores, dificultaría las decisiones que tendrían que ser consensuadas en sesiones de Cabildo. Sobre ese supuesto, existe un artículo de opinión de Arístides Rodrigo Guerrero García (2014); el autor ejemplifica de la misma forma que la presente investigación líneas arriba, y es porque el supuesto es el más “lógico”; no obstante los hechos sociales superan muchas veces los supuestos planteados o toda lógica. Al respecto, el trienio de Domínguez González fue un gran triunfo electoral para los partidos que en ese momento eran la oposición en Nayarit, particularmente para el caso que nos ocupa, el Municipio de Tepic, en el que ganaron 8 de 11 demarcaciones existentes. Las demarcaciones ganadas fueron: 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9; visualizadas bajo el logotipo del PAN en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 5. Resultados de Elección de Regidores de Mayoría en Tepic, 2014

Demarcación						Candidato No Reg.	Votos Nulos
1	5501	4754	725	167	277	13	330
2	5145	6033	898	169	350	20	443
3	7306	5232	928	205	355	32	442
4	7870	5734	1146	262	482	54	506
5	6489	5248	1030	285	376	38	499
6	5688	5482	699	233	321	28	340
7	8960	6060	798	232	506	39	448
8	6420	5683	661	179	613	26	423
9	8472	5917	725	223	550	54	462
10	4318	5624	741	135	178	9	374
11	3600	4958	391	46	85	33	269

Fuente: Instituto Estatal Electoral de Nayarit, (2014). *Resultados de la Elección de Regidores de Mayoría 2014*. <https://ieenayarit.org/PDF/elecciones/2014/Reg14pdf.pdf>.

Los resultados plasmados en la tabla anterior, hace parecer que Domínguez González tendría un Cabildo afín o “amigo”, lo que garantizaría la Gobernabilidad de su gestión. Ahora bien, hay algo que es importante destacar de la tabla anterior, y es que el PRD no aparece; la razón es debido a que la alianza de facto que se mencionó al inicio de este documento, implicó que las propuestas a demarcaciones por parte del PRD se registraran por el PAN, quedando de la siguiente forma: Demarcación 1: Erika Leticia Jiménez Aldaco (PRD), Demarcación 2: Luis Alberto Berumen Loera (PRI,PANAL,PVEM), Demarcación 3: Adán Zamora Romero (PRD), Demarcación 4: Rodolfo Pedroza Ramírez, Demarcación (PAN) 5: Luisa Aidé Sandoval Rojas (PAN), Demarcación 6: Luis Cesar Guzmán Rangel (PAN), Demarcación 7, Lucio Carrillo Bañuelos (PRD), Demarcación 8: Dina Libni Lara Castillo (PAN), Demarcación 9: Yammel Arturo Ayala Romero (PAN).

Además, las regidoras y los regidores del PRD pertenecían a distintas corrientes nacionales: Erika Leticia Jiménez Aldaco pertenecía a la corriente Alternativa Democrática Nacional (ADN), Adán Zamora Romero pertenecía a Nueva Izquierda (NI), así como Lucio Carrillo Bañuelos.

Por su parte, en el PAN, a diferencia del PRD, las corrientes nacionales no son muy visibles; no obstante, en lo local sí se encuentran muy bien definidas, es decir se organizan más localmente, y posteriormente se suman a movimientos nacionales con los que se identifican. En ese sentido, todos los regidores de extracción panista eran integrantes de una corriente del PAN en Nayarit, que ha permaneció en la dirigencia partidista desde 2010 a la actualidad, y que no congeniaba con Domínguez González; la cabeza de ese equipo estaba el entonces Diputado Federal José Ramón Cambero Pérez, quien lanzó una campaña en Tepic, mostrando aspiraciones para ser precandidato a Gobernador por el PAN. Por otro lado, el entonces alcalde Leopoldo Domínguez González, encabezaba una corriente propia al interior del PAN.

Una vez que se tomó posesión del gobierno, las distintas corrientes de ambos partidos acordaron dividir dependencias del Ayuntamiento de Tepic bajo su propuesta. Las posiciones de los cargos directivos fueron otorgadas bajo supuestos de cercanía o afinad a los grupos políticos, como sucede cada tres años con la mayoría de los cargos de confianza de las dependencias públicas: el PRD tuvo a su cargo la Secretaria del Ayuntamiento, el Instituto Municipal de Vivienda, la Dirección de Desarrollo Económico, entre otros; por su parte, el PAN de la corriente política de Cambero Pérez, tuvo a su cargo la Dirección General de Servicios Públicos Municipales. Dado que es la dinámica de esta dirección la que constituye el objeto de estudio de la presente investigación, se adjuntas los nombres de los responsables de las distintas direcciones. A cargo de la Dirección General de Servicios Públicos estuvo a cargo de Juan Alberto Guerrero Gutiérrez; la Coordinación Operativa de esa Dirección General, a cargo de José Refugio Gutiérrez Pinedo; Aseo Público, a cargo de Uriel Ochoa Chávez; Parques y Jardines, a cargo de Guillermina Ramírez Carrillo; Panteones, a cargo de Susana Castañeda Contreras; Alumbrado Público, a cargo de Miguel Enrique González de la Cruz; Rastro Municipal, a cargo de Enrique Gutiérrez Ortiz. La otra corriente del PAN encabezada por el alcalde, tuvo a su cargo posiciones estratégicas, como la Tesorería, Contraloría, el Jurídico, Fondo Municipal, Registro Civil, la Dirección General de Bienestar Social, Desarrollo Urbano y la de Obras Públicas.

3.3. El primer Periodo de Gobierno (2014 - 2015)

Para efecto del análisis y problematización de la Dirección General de Servicios Públicos Municipales de Tepic, el análisis se dividirá en dos periodos: de 2014 a 2015 y de 2016 a 2017. En el primer periodo destacan distintos sucesos, como el ascenso al poder del Gobierno de Domínguez González y el enfrentamiento a la situación real que guardaba la administración municipal, así como la curva de aprendizaje del mismo Gobierno.

Durante los primeros meses de agosto a diciembre del 2014, se trabajó con el presupuesto casi agotado, el cual además fue aprobado por otro Cuerpo Edificio ajeno al que ejerció el poder, debido a que los presupuestos se presentan año por año. También en este lapso de tiempo se dio la conocida “Luna de miel”, en alusión a la fase posterior de la formalización del matrimonio donde se realiza un viaje nupcial, en la que todo es perfecto y de ensueño. En ese sentido, en los gobiernos de los distintos niveles sucede algo similar, la ciudadanía, los poderes formales y fácticos emiten opiniones con mesura, haciendo uso del diálogo y la civilidad, hasta con la disponibilidad de colaborar para resolver las distintas problemáticas. Durante este periodo se dieron una serie de sucesos que resulta fundamental mencionar cronológicamente para contextualizar su influencia en los tomadores de decisiones de la Dirección General de Servicios Públicos durante este primer periodo del gobierno municipal.

3.3.1. El Mando Único Policial

Para iniciar con la cronología de sucesos, el Gobierno del Estado de Nayarit encabezó una iniciativa de Mando Único Policial en materia de Seguridad Pública. El ente encargado de la promoción, coordinación y cabildeo fue la Fiscalía General del Estado, que en ese momento estaba depositada en la persona de Edgar Veytia Cambero, ex Fiscal de Nayarit, hoy preso en Estados Unidos, acusado de múltiples delitos.

Dicha iniciativa, en su gran mayoría fue aceptada por los distintos alcaldes y alcaldesas; no obstante, en aquellos municipios en los que la oposición habría triunfado (Tepic, Xalisco y Ahuacatlán) hubo resistencia a suscribir dicho convenio. Al final, solo el Municipio de Tepic no se adhirió a dicho acuerdo, argumentando que violaba la autonomía municipal, en referencia a que se perderían facultades como municipio, lo que restaría vigorosidad al Ayuntamiento de Tepic. Si bien no fue en su momento externado por nadie del Ayuntamiento debido al contexto que se vivía, meses después se denunció que estaban siendo objeto de amenazas:

El Alcalde de Tepic, Leopoldo Domínguez, acusó que han recibido amenazas para que en el municipio se integre al Mando Único de Nayarit y dijo que no rechazan incorporarse, pero no en esas condiciones. "Nosotros hemos dicho públicamente con el gobernador que estamos dispuestos a la colaboración, a la coordinación, pero no en esas condiciones", dijo en entrevista con Ciro Gómez Leyva para Grupo Fórmula. El alcalde de Tepic dijo que la decisión de no integrarse al Mando Único es que no están de acuerdo con las condiciones de que la Fiscalía de Nayarit sea quien nombre a los mandos, administre los recursos del municipio. (Milenio, 20 de abril de 2015).

En ese mismo sentido, dos años después, el entonces Alcalde con licencia, Leopoldo Domínguez González, quien aspiraba a ser candidato a gobernador por el Partido Acción Nacional, abundó y confirmó en una entrevista lo vivido como Alcalde de Tepic, referente al intento de imposición del Mando Único, en el que la Fiscalía General del Estado de Nayarit aspiraba a administrar los recursos económicos e imponer a los jefes policiacos. Asimismo, sostuvo que no hubo colaboración ni coordinación de parte del gobierno del Estado con el Municipio de Tepic, incluso afirmó que los índices de delincuencia en el municipio aumentaron y que hubo un complot para perjudicar al Ayuntamiento de Tepic que él representaba por ser de otra extracción partidista distinta a la del gobierno del estado:

Leopoldo Domínguez, Alcalde con licencia de Tepic, Nayarit, dijo que no aceptaron la presencia del Mando Único porque se pretendía que la autoridad formara parte de un convenio violatorio de la autonomía municipal.

Indicó que entre los actos que se pretendían era que desde la Fiscalía se nombrar a los mandos policiacos y que se administrara el recurso que llegaba al municipio en materia de seguridad, que se utilizara a la policía municipal.

Comentó que la Regidora Luisa María Sandoval fue levantada y amenazada por la policía, incluso interpuso una querrela ante la Procuraduría General de la República (PGR) de la cual hasta hoy desconocen el curso.

A raíz de eso, dijo, siempre tuvieron la presión y amenaza no nada más de la Fiscalía, sino también del gobierno estatal completo, y eso se manifestó con

el incremento el índice delictivo. Era muy evidente que había una complicidad para que el Municipio de Tepic, que no era del mismo partido, no diera los resultados que esperaban los ciudadanos. (Radio Fórmula, 31 de marzo de 2017).

Por último, la presente investigación considera que este fue el primer conflicto con un poder formal, como lo es el Gobierno del Estado de Nayarit, y a partir de ese momento, se condicionó la relación y coordinación en todos los ámbitos interinstitucionales de la administración pública municipal entre el Gobierno del Estado de Nayarit y el Ayuntamiento del Municipio de Tepic. Posteriormente habría otros dos acontecimientos muy evidentes que exacerban las diferencias que de por sí ya existían por ser gobiernos emanados de distintos partidos políticos.

3.3.2. La reelección de Águeda Galicia Jiménez

Durante este periodo se reeligió Águeda Galicia Jiménez como lideresa del (SUTSEM), encabezando la Planilla Verde. Su contraparte era la Planilla Blanca, encabezada en primera instancia en ese entonces el Regidor del PRI Luis Berúmen y, posteriormente, por Adelaida Ibarra. El primero de estos, denunció ante medios de comunicación que el Presidente Leopoldo Domínguez González estaba inmiscuido y en complicidad con Águeda Galicia para favorecerle en el proceso interno de la renovación de la dirigencia del (SUTSEM).

Exhortó al alcalde a que deje de ser cómplice de Águeda Galicia y no hostiguen y repriman a los trabajadores que integran y simpatizan con la Planilla Blanca. Hacemos un llamado al Presidente Municipal Polo Domínguez para que gire instrucciones a todos sus funcionarios para que cesen el hostigamiento laboral en contra de los compañeros que simpatizan con la Planilla Blanca, le pedimos que se mantenga al margen del proceso interno del SUTSEM, de todos es conocimiento que hay un proceso al interior del Sindicato, donde participan dos planillas, entre ellas la Blanca y que en cuestión de unos meses pueden

darse nuevas elecciones, no debe beneficiar ni atacar a ninguna de las partes, enfatizó Luis Berumen. (CDN, Critica Digital, 15 de enero de 2015)

Fue socialmente conocido que la lideresa habría apoyado abiertamente a los partidos de oposición, buscando favorecerles en las elecciones de 2014; incluso días antes de la elección hubo un hecho notorio por parte del SUTSEM en contra del PRI, en el que repartieron miles de dípticos en Tepic que a la letra decían:

Al pueblo de Tepic: no se equivoquen y no se dejen engañar, gracias a la lucha Sindical, los trabajadores del Ayuntamiento de Tepic reciben abonos, ¡El PRI no resolvió nada!, fueron las marchas, los mítines, la entrega, la unidad y la solidaridad de los trabajadores y su sindicato. (Critica Digital, 9 de octubre, 2016).

Por lo anterior, la estrategia de desplazar a Águeda Galicia a través de la Planilla Blanca fue impulsada por el mismo Gobierno del Estado, por haber traicionado al PRI en las elecciones de 2014. En ese sentido, el gobierno intentó a través de los mecanismos institucionales del Sindicato, tomar control de éste y acabar con el control del sector de Águeda Galicia; no obstante, los esfuerzos, no surtieron efecto. También se intentó hacer uso de vías jurídicas para minar la reelección de la lideresa; la Planilla Blanca impugnó la convocatoria de renovación de dicho Sindicato ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje. En ese mismo sentido, un diario dio cuenta a través de una relatoría y mediante un artículo de opinión, de distintos sucesos y acontecimientos que marcaron este momento:

La dirigente sindical de 68 años de edad hoy se enfrenta a los torpes intentos del Gobernador, Roberto Sandoval por defenestrarla del poder, habilitó para ello primero al fiscal Edgar Veytia, quien pretendió intimidar en primer término a Galicia Jiménez, y al percibir que no era suficiente se comisionó al Secretario General de Gobierno, Lic. José Trinidad Espinoza Vargas, quien operó repito, de manera torpe la disidencia al interior del SUTSEM, con todo el apoyo del gobierno y a cambio de la sumisión a los intereses del mandatario estatal en

lugar de a los de la lideresa sindical, por su puesto fracasó, el regidor Luis Berúmen quien advirtió que perdería de manera estrepitosa su planilla, la Blanca “Renovación Sindical” (¿RS? ¿Roberto Sandoval?), y vislumbró que ello podía perjudicarlo en su aspiración a diputado dentro de 3 años, y decidió abandonar el barco para dejarle el lugar a la señora Adelaida Ibarra. El apoyo de la dirigente al actual alcalde panista Polo Domínguez en la pasada elección fue definitorio y el poder que ostenta durante la presente administración municipal en la cual ya colocó a varios de sus incondicionales en lugares claves, la hacen pensar incluso en buscar la diputación federal panista para el 2015. (Ulises Rodríguez, 27, de noviembre 2014).

En el mismo orden, otra nota de prensa el Presidente Municipal, hizo alusión al conflicto y señaló lo siguiente:

Así pues, sin importar la suspensión del proceso interno de renovación que habría emitido el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, se realizó una asamblea en la que se votó de manera económica, debido a que ninguna otra planilla se habría registrado formalmente para dicho proceso, por lo que en unanimidad fue reelecta durante otro periodo de tres años Águeda Galicia Jiménez. (Nayarit en Línea, 22 de noviembre 2014).

Ahora bien, durante este periodo, al final del año, el Ayuntamiento de Tepic se retrasó en el pago de aguinaldos, prestaciones y entrega de arcones navideños, tanto a trabajadores de base como de confianza; incluso se solicitó por parte del municipio financiamiento para cubrir con estos compromisos de fin de año. En este sentido, en entrevista, el Alcalde Leopoldo Domínguez González mencionó:

El día 18 de diciembre se estarán entregando 2, 350 arcones navideños, y aseguró que los trabajadores se irán con sus prestaciones cubiertas a su periodo de vacaciones, adelantó que el monto total llega a los 160 millones

de pesos, los cuales se han obtenido apoyados con varias fuentes de financiamiento.¹¹ (Nayarit en Línea, 15 de diciembre 2014).

En este primer periodo, Águeda Galicia y por consecuencia el SUTSEM fueron aliados prioritarios del Ayuntamiento de Tepic que encabezaba Domínguez González, a su llegada mostraron suma disposición para coadyuvar en la resolución de problemas añejos de la relación obrero - patronal, incluso el mismo Domínguez González en su discurso de toma de protesta habría mencionado su intención de entablar una mejor relación con este sector sindical, así fue como mutuamente Jiménez y González establecieron una relación de aliados durante este primer periodo.

3.3.3. La reestructuración del Ayuntamiento de Tepic

El alcalde Leopoldo Domínguez González habría anunciado un programa de austeridad en el Ayuntamiento de Tepic, debido a que presentaba un deterioro financiero significativo en las arcas municipales. Por ello habría implementado medidas como la reducción de un 20 % del gasto corriente, con la reducción de gastos personales y la eliminación del pago de telefonía celular a los integrantes del Cabildo. En ese sentido, se presentó ante Cabildo un proyecto de reingeniería institucional en el que solamente la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería conservarían su estatus; por otro lado, las Secretarías de Seguridad Pública y Vialidad, Servicios Públicos Municipales, Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología, Bienestar Social y la Contraloría Municipal, pasaron a ser Direcciones Generales. Esto implicaba en automático, una reducción presupuestal para el ejercicio fiscal 2016. Dichos cambios fueron aprobados en Sesión Ordinaria de

¹¹ Para mayor información respecto al Presupuesto de Egresos de Tepic 2015 http://tepic.gob.mx/transparencia/archivos/2018/07/1531858955_presto._egresos_2015.pdf y Presupuesto de Egresos de Tepic 2016 y [http://www.transparenciafiscal.tepic.gob.mx/docs/sistema/docs/2016/20160311-1733-pe-301215-\(04\)-tepic.pdf](http://www.transparenciafiscal.tepic.gob.mx/docs/sistema/docs/2016/20160311-1733-pe-301215-(04)-tepic.pdf)

Cabildo. Al respecto, el Ayuntamiento de Tepic emitió un comunicado general de lo acontecido:

Con unánime aprobación, el Cabildo de la Capital del Cambio ayer ratificó la desaparición de Secretarías, dando paso a las Direcciones Generales sin aumento de personal, de conformidad al presupuesto de egresos autorizado por el Congreso del Estado para el año 2015.

Fue una promesa de campaña y ayer, en la sesión ordinaria se discutió, analizó y aprobó el nuevo organigrama que está encabezado por el Honorable Cabildo seguido de la figura del Presidente Municipal, que a su vez cuenta con los apoyos de las oficinas ejecutiva de gabinete y la del Presidente.

La Secretaría del Ayuntamiento y Tesorería son cargos que no cambian, mientras que las otras Secretarías pasan a ser Direcciones Generales, como de Seguridad Pública y Vialidad, Servicios Públicos Municipales, Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología, Bienestar Social y la Contraloría Municipal. (Boletín del Ayuntamiento de Tepic, 2015)

Este suceso no generó mayores complicaciones en términos operativos; no obstante, dichos reajustes fueron aprovechados por la Dirección General de Obras Públicas para solicitar que el Departamento de Alumbrado Público formara parte de su estructura orgánica, con la finalidad de coadyuvar con las recepciones de Obra Pública en materia de electrificación y alumbrado público a las ejecutoras de obra, por lo cual el Departamento realizaba revisión física de materiales que coincidan con las características del proyecto, etc. Dicho cambio se vio reflejado en el Reglamento de la Dirección General de Obras Públicas Municipales; no obstante, sólo se mantuvo en el ejercicio del Gobierno Municipal de Tepic del 2015, debido a que era poco práctico en términos administrativos.

Lo anterior debido a que la Dirección General de Servicios Públicos se encontraba ubicado físicamente en el mismo lugar que el Departamento de Alumbrado Público, porque históricamente perteneció a dicha dirección. Por ello,

si había algún trámite que realizar por parte del departamento, había la necesidad de trasladarse hacia la Dirección General de Obras Públicas, que se encontraba en un domicilio de la colonia Ciudad del Valle. Finalmente, en el año 2016, la Jefatura de Alumbrado regresó a formar parte de la Dirección General de Servicios Públicos, y a partir de ese año, ya dependería financieramente de nuevo de esta Dirección General.

3.3.4. El desayuno entre amigos y la aspiración de Antonio Echevarría García

En el año 1999 se dio por primera vez en la historia de Nayarit la alternancia política de la mano del empresario Antonio Echevarría Domínguez. Dicho acontecimiento inició con un desayuno, un 28 de enero de 1999, en el que aglomeró a distintos liderazgos de todos los sectores productivos del estado, así como actores políticos y sociales. En ese contexto y con la idea de revivir ese momento histórico, un 28 de enero del 2015 se dieron cita con distintos actores políticos, sociales y económicos de Nayarit. El exgobernador hizo uso de la voz y se refirió así al evento: " Si ustedes quieren que Toño sea el candidato lo vamos a apoyar, Martha Elena y yo, con todo". (Diario el Sol de Nayarit, 28 de enero, 2015).

Dicho suceso generó división al interior de las corrientes del PAN, debido a que liderazgos visibles del panismo ligados a la corriente que dirigía José Ramón Cambero Pérez dirigente del PAN en Nayarit, fueron vistos en el evento, lo que generó molestia en la corriente encabezada por Domínguez González, debido a que éste último estaba proyectando su aspiración para contender el 2017. Respecto a esta coyuntura política, nos sirve entenderla mejor con una referencia a Langston, Joy (2009) p. 237, quien opina sobre las designaciones a cargos políticos de la siguiente forma:

En algunas naciones, como los Estados Unidos, aun cuando exista el apoyo simbólico de las organizaciones partidistas nacionales, la responsabilidad de nominarse como candidatos y del financiamiento de las

campañas recae individualmente en los propios políticos (Wattenberg, 1990). Sin embargo, éste no es el caso de muchos otros sistemas de gobierno democráticos del mundo (Hibbing, 1999; Moncrief, 1999; Samuels, 2003). Los partidos políticos suelen ser los actores centrales en la designación, el financiamiento y la obtención de nuevos empleos para sus políticos. Por este motivo, es más probable que en estos contextos el comportamiento de los políticos sea consistente con las preferencias de la dirigencia partidista.

Por lo anterior Domínguez González y su círculo cercano discernieron que habría favoritismo sobre Echevarría García, esto dañó las relaciones del cuerpo edilicio de regidores del PAN con el alcalde, y las relaciones entre los funcionarios dependientes de la Dirección General de Servicios Públicos.

3.3.5. El Instituto Municipal de Planeación y la gestión de 585 millones por las bancadas del PAN y del PRD

Por otro lado, el Alcalde, en Sesión Solemne de Toma de Protesta, trató sobre la creación del Instituto Municipal de Planeación. La cristalización del Instituto se dio en sesión de Cabildo el día 30 de diciembre del 2014. La finalidad de este organismo fue dejar atrás la obsolescencia de los planes de desarrollo urbano que sólo obedecían a intereses políticos–electorales y las llamadas obras de relumbrón; por ello el espíritu de este organismo era la conformación de un Consejo Consultivo Ciudadano, que posteriormente tomó protesta, para planear de acuerdo con las necesidades reales de los ciudadanos y no las de la clase política y sus intereses políticos electorales.

En ese sentido, una vez creado el IMPLAN, se presentó el momento de legitimar su creación, y la oportunidad vino a través de las bancadas del PAN y del PRD en el Congreso de la Unión, que habrían gestionado un recurso de 585 millones de pesos para la construcción y rehabilitación de calles, drenajes y espacios públicos de todo el Municipio de Tepic. Al respecto, el Alcalde Leopoldo Domínguez González afirmó:

Estos 585 millones de pesos se consiguieron desde el Ayuntamiento; acudimos a las fracciones del PRD y del PAN y ellos los gestionaron en la Cámara de Diputados. Serán destinados a infraestructura básica. Este recurso se empleará en drenaje, alcantarillado, agua potable, vialidades, algunos parques públicos y techumbres de escuelas; así como la reconstrucción de la Plaza de los Músicos, el edificio de Protección Civil y una –nueva- oficina de Cabildo. En este histórico paquete de obra pública destacan el Programa de Rehabilitación del Drenaje de la Zona Oriente; la construcción de una avenida en la salida a Bellavista; de un centro cultural y una cineteca; entre otros. (Domínguez, Leopoldo, *Entrevista*, Radio VIP, 22 de junio de 2015).

Los 585 millones de pesos significaron una oportunidad para legitimar el Ayuntamiento de Tepic que encabezaba Domínguez González que habría recibido gran apoyo ciudadano en las urnas; el mencionado Ayuntamiento se encontraba seriamente limitado en términos económicos, por esa razón fue que las bancadas del PAN y PRD gestionaron dicho recurso para impulsar con acciones de obra su eslogan de la Capital del Cambio, no obstante algunas de sus obras principales anunciadas quedaron inconclusas por lo que fue duramente criticado, ejemplo de ello la plaza de los músicos y las nuevas oficinas de Cabildo que se habrían citado líneas arriba en declaraciones propias de Domínguez González.

3.3.6. El Proceso Electoral Federal de 2015

En otro orden de ideas, durante este periodo se dio el Proceso Electoral Federal del 2015, en el que se renovó la Cámara Baja del Congreso de la Unión. El sindicato mayoritario de Nayarit (SUTSEM), le dio el espaldarazo al candidato de uno de los partidos del Gobierno Municipal de Tepic en turno, en este caso, al candidato del PAN, Alejandro Galván Araiza. Lo anterior destaca como un indicio a destacar en la investigación como uno de los elementos plasmados en el apartado de la hipótesis y como un suceso condicionante de la presente investigación, en la se establece que el SUTSEM rompió con el PRI y renovó su pacto corporativo con los partidos de oposición por intereses políticos y de supervivencia, en búsqueda de aliados que

tuviesen a un contrincante en común, en este caso, el Gobierno del Estado de extracción priista, encabezado por Roberto Sandoval Castañeda.

Al respecto Águeda Galicia Jiménez, Secretaria General del SUTSEM expuso que el Sindicato que ella dirige reflexionará no emitir un voto al partido que más daño le ha hecho a este gremio, al contrario, aseguró que llevarán a Alejandro Galván al Congreso de la Unión. El aspirante blanquiazul se comprometió con la dirigencia a buscar mayores beneficios desde la Cámara de Diputados en apoyo a la sociedad tepicense, así como a los miles de burócratas que día a día sirven a la sociedad en distintas dependencias de los gobiernos locales. (Galicia, Águeda, 2015, *Diario el Sol de Nayarit*, 30 de mayo de 2015).

En el mismo orden de declaraciones, Alejandro Galván, recordó, que: "no estoy aquí con ustedes solo en campaña, estuve en la lucha en contra del PRI en la administración de El Toro, ahora seguiré luchando en su beneficio, y si ustedes me lo permiten desde la Ciudad de México en la Cámara de Diputados". (Galván, Alejandro, *Diario el Sol de Nayarit*, 30 de mayo 2015).

Imagen No. 1. Proceso Electoral Federal de 2015



Fuente: Lerma Herrera, F.N, (2020). *Archivo Personal*, Tepic, Nayarit

La presente investigación considera que el Proceso Electoral Federal de julio del 2015 exacerbó las diferencias ideológicas y políticas que ya existía en la alianza de facto del gobierno de Tepic por su propia naturaleza. Lo anterior debido a que cada partido (PAN-PRD-PT) postuló a sus propios candidatos en los distintos distritos electorales federales de Nayarit. Cobra especial importancia el distrito federal electoral 2, con cabecera en Tepic, debido a que, aunque el alcalde fuese de extracción panista, tenía mucha cercanía con un actor político de importancia en el PRD, Guadalupe Acosta Naranjo. Asimismo, circuló por las redes sociales una foto con el candidato por el distrito 2 del PRD, Francisco Javier Castellón Fonseca a quien se especuló que lo apoyaría. Por ello, la dirigencia de su partido lo conminó a decantarse públicamente en apoyo a Alejandro Galván como su candidato, confirmándose así un segundo suceso condicionante e hipótesis de la presente investigación, respecto a la naturaleza del acuerdo político que dio origen a la alianza de facto y posterior gobierno municipal de Tepic en la que confluyeron dos fuerzas políticas antagónicas.

Imagen No. 2 Reunión de Domínguez González y Castellón Fonseca



Nota: Esta fotografía, capturada en Motel La Loma, generó desconfianza por parte de la dirigencia estatal del PAN, y le exigió aparecer públicamente con Alejandro Galván, respaldando su aspiración. Fuente: Lerma Herrera, F.N, (2020). *Archivo Personal*, Tepic, Nayarit.

Imagen No. 3. Evento de respaldo en el PAN municipal de Tepic a Alejandro Galván como candidato a Diputado Federal por EL Distrito 2 de Tepic



Nota: Evento con estructura del Municipio de Tepic, de respaldo a Alejandro Galván como candidato a Diputado Federal por el Distrito 2 en Tepic. Aparecen de izquierda a derecha, José Ramón Cambero Pérez dirigente estatal del PAN (2010 -2018), Alejandro Galván Araiza candidato a diputado federal por el Distrito 2 (2014 - 2017), Luisa Aidee Sandoval Rojas, regidora de la demarcación 5 (2014 - 2017). Fuente: Lerma Herrera, F.N, (2020). *Archivo Persopnal*, Tepic, Nayarit.

Imagen No. 4. Movilización de apoyo a Francisco Javier Castellon Fonseca candidato a Diputado Federal por el Distrito 2 de Tepic



Nota: Movilización de apoyo a Francisco Javier Castellon Fonseca candidato a Diputado Federal por el Distrito 2 de Tepic. Fuente: Periódico El Sol de Nayarit, 24 de mayo 2015, Tepic, Nayarit.

Al respecto, Méndez (2012) analiza las coaliciones en México y distingue dos tipos: las de gobierno, que predominan en modelos parlamentarios, y que se conforman una vez que se ganan las elecciones y, las preelectorales, las que se conforman con fines electorales y son las que predominan en nuestro país. También, Méndez afirma que:

La composición de las coaliciones preelectorales es muy heterogénea, por lo que parecerían orientadas por intereses puramente estratégicos o pragmáticos —mantenimiento del registro o éxito electoral— más que por el objetivo de formar gobiernos con cierta orientación ideológica o por determinados objetivos de política pública comunes. (Méndez, 2012, p. 73).

El mismo autor citado, estableció un peso relativo de la ideología en el proceso de formación de coaliciones de gobierno, así: “La contigüidad ideológica mostró ser significativa y negativa, sugiriendo que a mayor separación ideológica hay menor probabilidad de formar coaliciones preelectorales.” (Méndez, 2012b, p.73).

Por lo anterior, se puede afirmar que, si había la intención de un proyecto común de gobierno, es decir una coalición de gobierno, el proceso electoral lo fisuró. Como la presente investigación lo mencionó líneas arriba, el PAN y el PRD compartían posiciones de índole político y administrativo en un mismo gobierno; por ello, los distintos funcionarios públicos de las dependencias municipales propuestos por los partidos, se replegaron en pro de su proyecto político; por así convenir a sus intereses políticos y de grupo; generando falta de cooperación, coordinación y diferencias en entes municipales interdependientes.

3.3.7. La adquisición de 10 nuevos camiones recolectores de basura y el nuevo Programa de Recolección de Basura

Por otro lado, durante este periodo, el gobierno de Domínguez González priorizó la adquisición de camiones recolectores, para arrancar con un programa emergente, debido a que uno de los principales problemas que aquejaban a la ciudad era el

servicio de recolección de basura. Desde su inicio, hasta el final del gobierno, el problema fue recurrente, por distintos motivos. Por ello, la presente investigación entrevistó al ex Director de la Dirección de Aseo Público durante este periodo, Uriel Ochoa Chávez; con la finalidad de que a partir de su experiencia en el ejercicio de su encargo, conocer la situación que guardaba el Ayuntamiento de Tepic en este rubro. Y también, como fuente de contraste y validación de la información de la narrativa anecdótica sobre los acontecimientos y situaciones políticas, económicas y administrativas que influyeron en el ejercicio del encargo; y que se plasmó en la presente investigación.

Imagen No. 5. Adquisición de Camiones Recolectores de Basura, 2015



Fuente: Ayuntamiento de Tepic, (2015), *Adquisición de Camiones Recolectores de Basura en el Municipio de Tepic*, Boletín Digital del Ayuntamiento, en Tepic Nayarit.

Entrevista aplicada a Uriel Ochoa Chávez, integrante de la Dirección de Servicios Municipales del Gobierno Municipal de Tepic, 2015.

Los siguientes cuestionarios fueron aplicados por el autor de este trabajo de investigación, a servidores públicos con cargo en áreas de la administración pública municipal, se integra de 20 preguntas orientadas a dar respuesta a los objetivos e hipótesis de la presente investigación. El presente instrumento se

aplicó al Uriel Ochoa Chávez, que se desempeñó como Director de Aseo Público del Gobierno Municipal de Tepic.

1. Entrevista al señor Uriel Ochoa Chávez, Director de Aseo Público.

P= Pregunta

R= Respuesta

P1. ¿Cuál es tu nombre y edad?

R: Uriel Ochoa Chávez, 51 años

P2. ¿Cuál es tu último grado de estudios?

R: Maestría en Administración y Políticas Públicas

P3. ¿Qué trabajo(s) has desempeñado en la iniciativa privada?

R: Director General de la Sociedad Civil “Servicios Especializados para el Desarrollo Rural de Nayarit”

P4. ¿Qué cargos has desempeñado en el sector público?

R: Técnico analista de los Programas de Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto posteriormente Secretaría de Desarrollo Social, Asesor de la Comisión de Acuacultura y Pesca de la XLII Legislatura de la Cámara de Diputados, Director de Aseo Público del XL Ayuntamiento de Tepic, Director de Planeación y Política Recaudatoria de la Secretaria de Finanzas del Gobierno del Estado de Nayarit, actualmente Director General de Administración y Fondos de la Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas del Gobierno del Estado de Nayarit.

P5. ¿Qué tiempo estuviste a cargo de la Dirección de Aseo Público?

R: 3 años (2014-2017)

P6. ¿Cuál era tu función como Director de Aseo Público?

R: Coordinar los trabajos de recolección y disposición final de residuos sólidos urbanos del Municipio de Tepic, así como la limpieza del primer cuadro de la Ciudad Capital.

P7. ¿Qué encontraste a tu llegada a la Dirección de Aseo Público, háblame en términos generales del estado que guardaba esa Dirección al tomar posesión?

R: Al tomar posesión del cargo, encontramos la falta de recolección en el municipio, con atraso (producto de una huelga de los trabajadores por falta de pago) de al menos dos semanas, lo cual significaba un aproximado de 8000 toneladas de basura, tirada prácticamente en la calle; con una flotilla vehicular para la recolección de solo ocho camiones recolectores para cincuenta rutas en todo el Municipio de Tepic y un sitio de disposición final bloqueado por falta de maquinaria que permitiera la remoción de basura y preparación de patios para operación de la disposición final.

P8. ¿Qué acciones emprendiste para tratar de resolver las distintas problemáticas que aquejaban a la dependencia a tu llegada?

R: Se convocó a los trabajadores a hacer un esfuerzo para remediar lo más pronto posible la situación insalubre del municipio, apelando a su buena voluntad y disposición que el Sindicato mostró a nuestro arribo al gobierno. De nuestra parte, argumentamos que era un problema que nos competía a todos, que vivíamos en la misma ciudad; y que además amenazaba con convertirse en un problema de salud pública, a lo cual accedieron de manera responsable a reiniciar los trabajos de recolección.

Se convocó a la ciudadanía y Organizaciones de la Sociedad Civil para efecto de colaborar con el municipio en esta causa, obteniendo un resultado positivo con camiones particulares y personal para llevar a cabo la recolección; asimismo proveedores sobre todo de combustible y de maquinaria pesada, que permitieron

tener los insumos necesarios para la recolección y la operación del relleno sanitario, para tener acceso y abrir espacio para los residuos sólidos urbanos.

P9. ¿Cuáles eran las direcciones o departamentos dependientes de tu Dirección que mayores dificultades causaban?

R: Por supuesto el área de recolección, del relleno sanitario y el área de mantenimiento, fueron los eslabones de la cadena que representaron siempre un riesgo latente y real, que generaron crisis importantes durante los tres años de gobierno. Si uno de ellos fallaba, detenía al resto. Por citar un ejemplo, de un momento a otro podía tener a disposición 20 camiones con 20 rutas diferentes; no obstante, en el transcurso del turno de la mañana a la noche, podía quedarme solo con la mitad de estos, lo que significa un rezago considerable tan solo de turno a turno. Es decir, el siguiente turno de la mañana se vería rezagado por el rezago del turno de la noche, lo que significaba que tendría que destinar recursos del turno de la tarde para solucionar los de la mañana, etc. Los motivos eran distintos, principalmente por llantas tronadas, muelles tronados y fallas mecánicas, pero también la madre naturaleza en el temporal de lluvias hace de las suyas, y nos rezagó muchísimo, sobre todo en la recolección y disposición final de residuos.

P10. ¿Tuviste problemas o dificultades con la plantilla laboral burocrática?

R: Sí, tomando en cuenta que el personal sindical representa aproximadamente el 80% de la plantilla laboral, y aunado a ello, el 98% de éste pertenecía al sindicato mayoritario, siempre fue una relación de intensa negociación y diálogo, sobre todo porque la negociación se daba con los cuatro principales líderes de las áreas de barrenderos, recolección, trabajo social y personal administrativo. Gracias a este diálogo permanente, fueron pocas las crisis que se presentaron en la administración, sobre todo con las negociaciones y el diálogo permanente, hechas con el principal líder sindical de recolección, que representaba el grueso del personal de aseo público (70%). No obstante, cuando se pretendía desestabilizar al Ayuntamiento, la Dirección de Aseo Público era medular, como lo dije en la pregunta

anterior, el rezago de un turno influía en todo el proceso, al grado de seguir rezagando los siguientes turnos.

P11. ¿Hubo problemas o dificultades con la plantilla laboral de confianza?

R: Sí, aunque en menor proporción; sin embargo, debido a que representaban solo el 20% del personal. Este personal representaba el esfuerzo humano en tiempo de crisis, nos permitía una respuesta pronta y efectiva a las demandas sociales, como restablecer rutas, animales muertos en estado de descomposición, tiraderos clandestinos, entre otros.

P12. ¿Cómo influyeron estos problemas o dificultades en la toma de decisiones de la Dirección a su cargo, que tuvo qué hacer para resolverlo?

Todo influye, por supuesto, en administración pública siempre hay necesidades y problemas, terminas priorizando y tratas de resolver con lo que tienes. Por ejemplo, existe una prioridad en la ciudad y es el Centro Histórico, pase lo que pase, este cuadro de la ciudad tiene que encontrarse siempre presentable. Siempre fue imprescindible con los distintos sectores el diálogo, negociación, construcción de acuerdos y cumplimiento de compromisos entre las partes, así como la interlocución con mis superiores para darle certeza y confianza a los acuerdos tomados entre las partes.

P13. ¿Hubo dificultades económicas en la Dirección a su cargo?

R: Sí. Sobre todo con el pago a proveedores, mantenimiento vehicular e incluso el mismo pago de la nómina, que impactaba en la operación.

P14. ¿Cómo influyeron en sus decisiones como Director General, la falta de recursos económicos, y cómo solucionaba la falta de éste?

R: La negociación con trabajadores y la mediación con proveedores permitieron alcanzar las metas programadas, después de iniciar con los duros trabajos de recolección con solo nueve camiones y a través de créditos con proveedores,

llegamos en solo tres meses a estar operando un total de 20 y hasta 25 camiones recolectores. El compromiso con proveedores de maquinaria pesada permitió obtener los créditos ante ellos para mantener la operación del relleno sanitario, en tanto las condiciones financieras del Ayuntamiento se saneaban.

P15. ¿Hubo dificultades políticas con otros actores dentro del Ayuntamiento, dígame regidores, miembros del gabinete del Ayuntamiento de Tepic, otros funcionarios, etc.?

R: Sobre todo, con agrupaciones de pepenadores (alrededor de 600), ejidos colindantes con el relleno sanitario (Itztete), los sindicatos y en ocasiones con algunos actores políticos que pedían prioridad al interior del Ayuntamiento, regidores, funcionarios, que pedían gestiones y no siempre era posible atenderlas, por priorizar por ejemplo el Centro Histórico, cuando teníamos crisis de recolección.

P16. ¿Cómo influyeron en sus decisiones como Director los problemas políticos, y cómo los solucionó?

R: Lo político es complejo, porque cuando hay problemas políticos de por medio, es necesario prestar especial atención, debido a que el Ayuntamiento es un ente 100 % político. Para la solución de los distintos conflictos, el diálogo fue crucial con todos los actores, y el apoyo de parte de todas las áreas del Ayuntamiento en colaboración, contribuyeron a mejorar la relación entre estos actores y aseo público.

P17. ¿Hubo dificultades administrativas en trámites y solicitudes ante otras dependencias? (Ejemplo: materiales, combustible, adquisiciones, etc.)

R: Sí. Los procesos administrativos no siempre fueron ágiles; sin embargo, a mi parecer, la capacidad financiera del Ayuntamiento fue la que no permitió desarrollar todas las potencialidades de la Dirección (requisiciones no atendidas).

P18. ¿Cómo influyeron en sus decisiones como Director los problemas administrativos, y como los solucionó?

R: Gran parte de la solución a los problemas fue el ingenio, capacidad y tenacidad de los trabajadores; la retroalimentación continua ayudó a resolver particularidades en la problemática dentro del proceso de barrido-recolección-disposición final.

P19. ¿Tiene presente algún acontecimiento, conflicto o suceso que haya marcado su paso por la Dirección de Aseo Público y cuál fue su desenlace?

R: El conflicto con los ejidos en donde se encuentra el Itztete fue permanente; pasa una tubería cerca del mismo y un deslave del relleno sanitario rompió la red de agua potable, dejando sin agua a la comunidad de Bellavista definitivamente. Se pusieron en operación las áreas de Protección Civil (dictamen de siniestro), Obras Públicas (Corregir el siniestro), SIAPA (restaurar el servicio) y la Secretaría del Ayuntamiento en la negociación del conflicto.

Al final, tuvimos una comunidad sin el servicio de agua potable entubada una semana, mientras tanto se proveía del vital líquido a través de pipas, se corrigió el deslave y se lograron algunas pequeñas obras en beneficio de la comunidad.

P20. ¿Por último, que propondría para mejorar el funcionamiento del área de Aseo Público del Municipio de Tepic?

R: Habrá que revisar el Contrato Colectivo, debido a que este prevé semana inglesa a trabajadores de base; en la basura es imposible dejar de operar los fines de semana, tomando en cuenta que los de base son el 80 % del personal. Las labores las realizan en sábados de recolección y en domingos, pero a cuenta de tiempo extra. Se tiene que buscar el equilibrio para evitar un inminente quebranto financiero. También es necesario mejorar algunos puntos que ayudarían a mejorar el funcionamiento del área; es necesario el emitir un manual de operación que nos permita establecer de principio a fin las operaciones; ampliación de presupuesto para la operación e infraestructura, sobre todo en el sitio de disposición final, y por último, aplicar la normatividad en la materia (Reglamento de Aseo Público del Municipio de Tepic), a través de los Jueces Cívicos, que puedan implementar las multas como medida de control para quienes sacan sus desechos a deshoras y en

lugares no permitidos, disminuyendo los tiraderos clandestinos. También es imprescindible formalizar contratos de prestación de servicios para los comercios, que son fuentes de ingreso adicionales para el Ayuntamiento de Tepic, ya que no hay una obligación de que éste preste el servicio de forma gratuita, y muchas de las veces, los mismos trabajadores acuerdan con los comerciantes para la recolección, lo que representa una gran pérdida económica para las arcas municipales, además de gasto para el ayuntamiento porque se destina diésel, personal humano y tiempo en atender esta recolección particular, lo que representa que las rutas rindan menos porque el camión recolector se llena más rápido, se rezagan las rutas llega el fin de semana y hay que pagar tiempo extra para subsanar los rezagos; es un círculo vicioso. (Ochoa Chávez, U, 2020, Entrevista)

3.3.8. El crecimiento desmesurado del Municipio de Tepic y la presentación del Atlas de Riesgo

Uno de los grandes problemas en la prestación de servicios públicos es el crecimiento desmesurado y sin planeación de asentamientos humanos; esto implica que existan desarrollos habitacionales en tierras no aptas para tal uso de suelo, fuera de la mancha urbana, lo que complica los traslados y por lo tanto la adecuada prestación de servicios; así mismo no se cuenta con la infraestructura adecuada para tal efecto. Toro (2005) trata el tema así:

Un desarrollo progresivo no planificado, con situaciones que los caracterizan, como una infraestructura incipiente o ausente, de equipamiento y servicios públicos, ya sea por corresponder a terrenos no aptos para la construcción, a reservas naturales o por encontrarse por fuera del perímetro urbano, donde la dotación de equipamientos, espacio público, servicios de saneamiento, y todo lo que implica la incorporación a la mancha urbana, no se ha realizado. (Toro, Carolina, 2005, p. 99).

En ese sentido, una zona problemática para la adecuada prestación de servicios públicos por distintos motivos es la zona de los desarrollos habitacionales de la

cantera. Dicha zona presenta características geográficas que favorecen la acumulación de agua y humedad en la zona, esto impacta negativamente principalmente en el servicio de alumbrado público, debido a que las instalaciones eléctricas de la zona son subterráneas.

Ello implica que gran parte del año, la instalación eléctrica del alumbrado público de dicha zona se encuentra prácticamente bajo el agua, aunado a la baja calidad de los materiales empleados por los fraccionadores. Ello implica que sea muy difícil el mantenimiento de la red de alumbrado público de la zona. Esto por consecuencia impacta en la prestación de otros servicios públicos; por ejemplo, la falta de iluminación afecta los índices delictivos de la zona, por ser un lugar propicio para cometer crímenes; asimismo afecta las rutas nocturnas de recolección de basura, debido a que, sin apoyo de luz pública a simple vista, no se pueden observar la ubicación de los desechos, afectando la cadena de dotación de servicios públicos.

Por ello, el Cabildo, a través de la Dirección General de Desarrollo Urbano, impulsó la creación de un Atlas de Riesgo, como una herramienta para una adecuada planeación urbana. En conferencia de prensa, el Alcalde presentó el proyecto y afirmó que:

De manera lamentable el municipio ha crecido de forma anárquica y sin una verdadera planeación; por ello, el Ayuntamiento de Tepic a través de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología, presentó el nuevo “Atlas de Riesgo”. Hemos visto en los últimos años a muchos desarrolladores que construyen fraccionamientos y colonias en zonas que nunca debieron haberlo hecho, y eso es lo que nos preocupa; por eso queremos que este Atlas de Riesgo se convierta no sólo en una herramienta para los funcionarios, sino en algo que le sirva a la ciudadanía para tomar la mejor decisión para comprar una casa o construir una vivienda y luego no estar lamentándonos. El documento será público y podrá tener acceso toda la ciudadanía; estamos empeñados en convertir al gobierno municipal en un gobierno abierto, donde todos puedan tener acceso a toda la información, que no se les esconda, que

lo funcionarios no otorguen licencias en construcción en base a intereses personales, financieros o políticos, puntualizó Domínguez González. (Diario Noticias, 18 de julio de 2015).

En ese sentido, existe un procedimiento que involucra directamente al Ayuntamiento de Tepic en la recepción de obras y urbanización; al respecto, para clarificarlo la presente investigación cita un ordenamiento abrogado en el 2020, no obstante, era éste el ordenamiento vigente en la temporalidad de la presente investigación:

ARTÍCULO 199.- Una vez concluidas las obras de urbanización establecidas en la autorización de un fraccionamiento y practicadas las pruebas correspondientes a las obras de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, electrificación y alumbrado público, la Secretaría y la dependencia municipal correspondiente, practicarán una inspección final, a efecto de verificar si dichas obras, y en su caso las complementarias, fueron realizadas conforme a las normas y especificaciones contenidas en la autorización respectiva. (Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit, Artículo 199. Abrogado).

Por lo anterior, el gobierno municipal responsable del mantenimiento de la infraestructura desarrollada una vez que se agota el procedimiento de entrega, que desglosa el presente ordenamiento. En este mismo sentido, es pertinente mencionar que cualquier desarrollo de obra pública e infraestructura que se realice por cualquier otro orden de gobierno en los límites territoriales del municipio, es responsabilidad de éste, a través de sus distintas dependencias, la verificación para efectos de la recepción y mantenimiento de las mismas.

En ese sentido, el Gobierno del Estado de Nayarit ejecutó distintas obras en el municipio, que nunca se entregaron de manera formal al Ayuntamiento de Tepic; por lo que la admiración municipal estaba impedida legalmente para la intervención de estas áreas, lo que generaba crisis para el Ayuntamiento, debido a que la

ciudadanía le parecía ilógico este supuesto. Algunos ejemplos de dichas obras son: la avenida Aguamilpa, en la zona de las canteras; la calle Egipto, en la Colonia 26 de septiembre; la calle Ixtlán, en Infonavit Los Fresnos, entre otras. Muchas de estas vialidades contaban con múltiples problemas en lo que respecta al alumbrado público, que; contaban con adeudos o carecían de contratos ante la Comisión Federal de Electricidad.

En múltiples ocasiones se buscó dialogar con las autoridades correspondientes para tratar de solucionar las distintas problemáticas, debido a que las solicitudes de dichas zonas eran recurrentes; no obstante, no fue posible concretar dichas entregas – recepción. Esta falta de colaboración, se atribuye en esta investigación al hecho de no someterse al modelo de Mando Único en el Estado. Al respecto, el Alcalde en una audiencia pública expresó ante los medios de comunicación que:

En el ejercicio fiscal 2014, el Gobierno del Estado rehabilitó algunas vialidades; el problema es que en 13 de ellas no se ha establecido una verificación con la CFE para que el Ayuntamiento pueda establecer un contrato de servicio. Son obras que el Gobierno del Estado no ha entregado y además no han hecho la verificación que por ley se tiene que realizar para que se pueda celebrar un contrato de servicio. Hoy se registra este problema en ocho vialidades: Avenida Lagos del Country, Avenida Victoria, Avenida Revolución Social, Calle Egipto, Calle Ixtlán, Calle Brasil, Calle Durango y Calle Querétaro.

Nos preocupa que la ciudadanía se queda con la idea de que es un asunto del Ayuntamiento, cuando nosotros estamos legalmente imposibilitados para actuar; el problema se puede solucionar apelando a la buena voluntad y la disposición de Gobierno del Estado para que le entregue las obras al Ayuntamiento, puntualizó Polo Domínguez. (Diario Notinay, 26 de marzo de 2015, Tepic, Nayarit).

Los problemas políticos y falta de coordinación entre niveles de gobierno, como se ha expuesto en renglones anteriores, sin duda se asocian a variables que afectan la dotación de servicios públicos, enseguida se mencionan algunas:

1. Esta investigación sostiene que los factores políticos son intrínsecos a las instituciones públicas, por su pertenencia al sistema político; en ese sentido la partidización de los gobiernos en sus distintos niveles genera falta de coordinación interinstitucional por sobreponer el interés político-ideológico, sobre el interés colectivo.
2. Otra variable, que afecta el desarrollo de las instituciones municipales es el crecimiento desmesurado de las ciudades, y la falta de planeación, lo cual ha generado que la cobertura de servicios públicos no sea sostenible e inclusiva; por ello, es necesario una adecuada planeación urbana, para así contar con la suficiente capacidad de ajustar los esfuerzos técnicos, humanos y financieros, a la provisión universal de servicios públicos consagrados en la Carta Magna.

3.3.9. Renovación de acuerdos políticos, cambios en la estructura de la Dirección de Servicios Públicos

Al mes siguiente de las elecciones, ninguno de los dos partidos integrantes de la alianza de facto (PAN – PRD) resultó favorecido, por lo que fue indispensable el renegociar y renovar acuerdos como Coalición de Gobierno. Por ello se realizaron algunas remociones de posiciones en distintas áreas. Aunque nunca fue oficial, la vox popular al interior del Ayuntamiento de Tepic decía que, de acuerdo a la opinión de algunos actores políticos, el actuar de algunos funcionarios había sido muy evidente a favor de algunos candidatos.

En ese sentido, en aras de transitar, se procesaron dichas solicitudes para avanzar en un acuerdo. Caso concreto, fue la Jefatura de Alumbrado Público, en la que se acusaba que, por ser dependiente de la Dirección General de Servicios Públicos Municipales, sus funcionarios habrían favorecido al candidato del PAN a Diputado Federal por el Distrito II, con sede en Tepic, Alejandro Galván, debido a que, durante

una conferencia de prensa habría anunciado que no entregaría propaganda, sino focos y material eléctrico, como lo indica la siguientes referencia:

El candidato del PAN a Diputado Federal, Alejandro Galván Araiza, declaró que: “los habitantes Tepic, ya sabemos cómo trabajar en equipo y utilizar bien los recursos que tenemos en beneficio de todos, es por esto que no gastaré en cachuchas y camisetas, eso mejor lo invertiré en luminarias, las cuales donaré para tener un mejor Tepic, iniciamos una campaña ganadora y ciudadana que cambiará el rumbo”. (Nayarit en Línea, 2015).

Así se vio al candidato cambiando luminarias en distintos puntos de la ciudad de Tepic, por ello se dedujo que la Jefatura del Departamento de Alumbrado lo estaba apoyando. El comportamiento inusual del candidato en cuanto al uso de recursos económicos para el cambio de luminarias generó alerta, así como también la presunción del uso de recurso público para favorecerle. Por ello, el INE, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, mediante procedimiento oficioso, por presuntas irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la Revisión de los Informes de Campaña de los Ingresos y Gastos de los candidatos a los cargos de Diputados Federales correspondientes al Proceso Electoral Federal 2014-2015, investigó al respecto; al final, mediante resolución dictada el 4 de mayo del 2018 del Consejo General del INE, se declaró infundado dicho procedimiento. (Unidad Técnica de Fiscalización, 2015).

Como consecuencia de lo planteado con anterioridad, y de algunos otros acuerdos políticos e intereses de grupo, se realizaron los siguientes cambios en la plantilla de la Dirección General de Servicios Públicos: “el 31 de agosto del 2015, Juan Alberto Guerrero Gutiérrez renunció al cargo de Director General, argumentando que buscaría la dirigencia estatal del PAN”. (Periódico Express, 2015). En su lugar llegó Enrique Gutiérrez Ortiz. El Coordinador Operativo de la Dirección General, José Refugio Gutiérrez Pinedo, asumió la Dirección de Parques y Jardines; en su lugar quedó Miguel Enrique González de la Cruz. Aseo Público quedó de igual forma, a cargo de Uriel Ochoa Chávez; Panteones quedó de igual forma, a cargo de Susana

Castañeda Contreras; Rastro quedo a cargo de Francisco Martín Estrada Machado; Alumbrado Público, quedó a cargo de este investigador Fernando Noel Lerma Herrera.

Tras estos cambios, el titular de este trabajo de investigación, llegó el 18 de agosto del 2015, e inmediatamente se entrevistó con el ex Director de Alumbrado Público Miguel Enrique González de la Cruz, para conocer la situación que guardaba la Jefatura de Departamento, quien externó que los principales problemas eran contar con un parque vehicular deteriorado e insumos insuficientes, así como distintas obras y vialidades que habría ejecutado el Gobierno del Estado, y no se habrían entregado al municipio de manera formal. Así también se sugirió, que se realizara un acercamiento con el Jefe Operativo del Departamento de Alumbrado Público, Luis Roberto Partida Castillo, técnico electricista con más de 25 años desempeñándose como Jefe Operativo en ese departamento, quien mostró un amplio conocimiento y experiencia empírica, así como profesionalismo para seguir ostentando ese cargo, por ese motivo era recomendable asumirlo como el mayor aliado en el Departamento. Por ello, el titular de este trabajo de investigación consideró necesaria una entrevista con el mencionado Jefe Operativo como el segundo a cargo del Departamento; y así favorecer a esta investigación en la descripción de sucesos, acontecimientos y problemáticas desarrollados por ese Departamento; y también como herramienta de contraste con la opinión del Director de Aseo Público. Pese a la solicitud de Entrevista, con Luis Roberto Partida, no accedió a ser fuente de información para esta investigación por temor a que la eventual publicación de sus opiniones; y porque sus expresiones podrían comprometer su relación laboral con la plantilla sindical para seguir ejerciendo sus funciones; al concluir este estudio sigue ejerciendo su cargo como Jefe Operativo del Departamento de Alumbrado Público. En consecuencia se consideró prudente entrevistar al siguiente servidor en la cadena de mando del organigrama del Departamento de Alumbrado Público: el ex Administrador Julio Cesar Villaseñor Pérez, quien habría ostentado el cargo desde el inicio del periodo hasta el final de esta investigación; de ahí, la pertinencia de su opinión, relatos y experiencias en el

ejercicio de su encargo, presentadas enseguida. Se buscó también a otros Directivos de ese periodo de investigación, para entrevistarlos pero no mostraron interés por emitir opinión, ya que seguían laborando en el Ayuntamiento de Tepic. Otros (as) servidores buscados no accedieron a posibles entrevistas, porque cambiaron de partido político; y prefieren dejar esos sucesos en el pasado. Y a otros simplemente no les interesó. A continuación la Entrevista con Julio César Villaseñor Pérez.

Entrevista a Julio César Villaseñor Pérez, Coordinador de Administración de Alumbrado Público, del Gobierno Municipal de Tepic, 2017

P1. ¿Cuál es tu nombre y edad?

R: Julio César Villaseñor Pérez, 39 años.

P2. ¿Cuál es tu último grado de estudios?

R: Licenciatura en Administración de Empresas.

P3. ¿Qué trabajo (s) has desempeñado en la iniciativa privada?

R: Mi desempeño ha sido únicamente en el sector público .

P4. ¿Qué cargos has desempeñado en el sector público?

R: Auxiliar de archivo en el programa federal de oportunidades - de julio a diciembre del 2006, promotor social de entrega de apoyos en el programa federal de oportunidades de junio a diciembre del 2007. Ejecutor en el Instituto Mexicano del Seguro Social de febrero a marzo de 2008, Notificador en el Instituto Mexicano del Seguro Social de abril 2008 a agosto de 2009. Auxiliar de Tesorero en el Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional enero 2011 – agosto 2014. Jefe Administrativo de la Jefatura de Alumbrado Público de septiembre de 2014 a junio de 2017. Jefe de Bienes Muebles del H. Congreso del Estado de Nayarit de noviembre de 2017 a julio 2018. Secretario Privado del Oficialía Mayor del H.

Congreso del Estado de Nayarit de julio de 2018 a marzo 2021. Diputado de la XXXI Legislatura del H. Congreso del Estado de Nayarit.

P5. ¿Qué tiempo estuviste a cargo de la Coordinación de Administración de Alumbrado Público?

R: 3 años (2014-2017)

P6. ¿Cuál era tu función como Coordinador de Administración de Alumbrado Público?

R: Coordinar la planeación, operación y ejecución de las actividades del Departamento de Alumbrado Público de acuerdo con las metas establecidas en el Programa Operativo Anual e informar a la Dirección General de Servicios Públicos del cumplimiento o no de las mismas, para ello era necesario la gestión de provisión de necesidades de insumos de distintos tipos, como combustible, piezas para reparaciones de vehículos, material eléctrico, material de seguridad, etc.

P7. ¿Qué encontraste a tu llegada a la Coordinación de Administración de Alumbrado Público háblame en términos generales del estado que guardaba el Departamento?

R: Al tomar posesión del cargo, encontramos la falta de lo mínimo indispensable para proveer del servicio de alumbrado público, es decir los vehículos no tenían llantas, no había cintas aislantes, no tenían material de seguridad, mucho menos material eléctrico para reparaciones de luminarias, también había un rezago en rutas de trabajo ya que los trabajadores tenían aproximadamente quince días en huelga.

P.8. ¿Cuáles fueron los momentos más complejos, problemáticos y adversos que experimentaste en el ejercicio de tu encargo como Coordinador de Administración de Alumbrado Público?

R: El primero fue el temporal de lluvias prácticamente a nuestra llegada en el 2017 que trae consigo baches, inundaciones, apagones y sarro en luminarias; crecimiento de yerba mala en los camellones, dificultad para la recolección de basura y su disposición final en el tiradero a cielo abierto, debido a que el camino de acceso a éste era de terracería, por todo lo anterior se puede afirmar que el periodo de lluvias es el más complicado para la prestación de servicios públicos. El segundo acontecimiento fue en la rehabilitación del Estadio de Béisbol debido a que no contábamos con los materiales necesarios ni con la maquinaria necesaria para intervenir de manera eficiente en la reparación de las torres de reflectores que iluminaban el campo de béisbol. El tercero, fue la intervención en los panteones municipales por el día de muertos, nos exige el máximo de atención y priorización de esta festividad de todas las áreas involucradas en la prestación de servicios públicos debido a la importancia que esta tiene en la cultura mexicana; y porque además el Ayuntamiento es el responsable del mantenimiento de los panteones, también los Informes del Presidente nos exigieron especial atención debido a la importancia política del acto en sí. También el 12 de diciembre la festividad de la Virgen de Guadalupe una tradición muy arraigada en la religión católica de nuestro país; este, es el mayor reto para el Departamento de Alumbrado Público desde 2002. Pero particularmente el operativo del 2016, fue el mayor reto debido a distintas dificultades que se presentaron en ese momento. También la transición del sistema de Alumbrado Público a una asociación público – privada que significó una fuerte confrontación con el personal sindicalizado, sin dejar de prestar importancia a las distintas confrontaciones con el Sindicato por diferentes paros del SUTSEM que hubo a lo largo del periodo, que representaron retos en cada uno de los momentos; ya que el personal de confianza es limitado en el Ayuntamiento de Tepic, y se depende casi en su totalidad del personal adscrito al SUTSEM.

P9. ¿Además de las dificultades y complejidades en el ejercicio de tu encargo ya descritas en la respuesta anterior hay algunos otros problemas o dificultades que te gustaría destacar y como los solucionaste?

R: La confrontación continúa y cotidiana con el Sindicato, es algo que me gustaría destacar, cuando no había una exigencia de material o herramientas de trabajo había una inconformidad en cuanto a lo que se les proporcionaba. En ocasiones existían altercados entre ellos mismos por la conformación de las cuadrillas, es decir las personas que integraban un grupo de trabajo, muchas de las veces no era posible solucionar con su representación sindical y acudían a nosotros como directivos aun; y a pesar de la naturaleza problemática que existe, entre el trabajador sindicalizado y el “patrón”; nosotros para tratar de suavizar la relación comenzamos a tratar de convivir con el personal sindicalizado. Establecimos una línea de comunicación directa para inmiscuirnos en todas las problemáticas de la plantilla, también organizamos convivencias extra laborales para reforzar los lazos incluso se apoyó la liga interna de futbol, de la que el Departamento de Alumbrado Público resultó campeón. (Villaseñor Pérez, J. C, 2020. *Entrevista*).

3.3.10. El corte de energía eléctrica a los pozos de agua de Tepic

En septiembre de este primer periodo de análisis, el Ayuntamiento de Tepic consiguió lograr un acuerdo para saldar un adeudo que existía por 30 millones de pesos con la Comisión Federal de Electricidad; dicha deuda era por concepto de pago de energía de administraciones pasadas. Meses atrás se habían movilizado Comités de Acción Ciudadana convocados por el Ayuntamiento de Tepic, para tomar instalaciones de la paraestatal por el corte de energía de 15 pozos de agua potable en represalia por este adeudo, así como la Presidencia Municipal y el edificio contiguo. Domínguez González acusó de ataques sistemáticos del Gobierno del Estado, encabezado por Roberto Sandoval del PRI, a través del aparato del Estado, tanto estatal como federal. Al respecto, el alcalde manifestó ante medios de comunicación que:

El Director General de CFE, Enrique Ochoa Reza, tuvo a bien recibirnos con una cita previa, que nos ayudó el Diputado Federal Guadalupe Acosta Naranjo, que fue quien la gestionó y fue muy rápida la respuesta. Revisamos a detalle el adeudo que tiene el Ayuntamiento, que nunca

hemos dejado de reconocerlo; y hay una propuesta de convenio para que el Ayuntamiento esté en posibilidades de poder cubrir ese adeudo que lamentablemente heredamos de administraciones anteriores. Fuimos muy claros en la postura del Ayuntamiento de ser muy institucionales; (pero), no podíamos quedarnos callados ante lo que considerábamos una injusticia. Lo hicimos público. Las movilizaciones fueron a través de los ciudadanos. El Ayuntamiento formalmente nunca hizo presencia en estas manifestaciones. (Boletín de Prensa del Ayuntamiento de Tepic, 2015).

Este acuerdo institucional entre ambas partes, significó un respiro para las múltiples problemáticas que asediaban al Ayuntamiento de Tepic encabezado por Domínguez González. La diferencia entre las otras muchas responsabilidades que establece el Artículo 115 Constitucional, el servicio de agua potable es considerado como un derecho humano universal necesario para cualquier actividad; se puede prescindir de otros servicios públicos como el alumbrado público, o el mantenimiento de parques y jardines o vialidades; pero el agua es necesaria desde la preparación de alimentos hasta para el aseo personal. Por ello, el restablecimiento del servicio era primordial para el Ayuntamiento de Tepic, aunque no fuese directamente su decisión el corte de la energía, si era su falta de pago donde recaía la responsabilidad de la falta de suministro, y los límites institucionales en la ciudadanía son difusos por lo que en términos generales la responsabilidad de la falta de provisión del vital líquido recaía en el Ayuntamiento de Tepic.

3.3.11. El paro laboral del SITEM y el espaldarazo al SUTSEM

Como se planteó en el apartado de capítulo teórico, el gobierno forma parte de un sistema político; del cual a su vez forman parte otro tipo de organizaciones, formales e informales. Los sindicatos son parte de esos poderes informales que confluyen e interactúan dentro de la estructura formal del Estado. Esa misma estructura permite que existan múltiples sindicatos.

A tono con lo expuesto en párrafo anterior, en Nayarit existen varias organizaciones sindicales, dependiendo del tipo de gremio; para efectos de las dependencias estatales y municipales, los más representativos son el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Carácter Estatal de Nayarit (SUTSEM), y el Sindicato de Trabajadores de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Descentralizados en Nayarit (SITEM). El primero, es el de mayor antigüedad y con mayor número de miembros; el segundo es una escisión del primero y cuenta con menor cantidad de agremiados. Así pues, el segundo de estos sindicatos, en los primeros días de septiembre del 2015, decidió tomar las instalaciones de la Presidencia Municipal de Tepic, en señal de protesta por un adeudo que existía hacia agremiados en ese sindicato. En la Presidencia Municipal, también afectados por la toma, se encuentra la Sala de Cabildo, las oficinas del Presidente Municipal, la Tesorería, la Secretaría del Ayuntamiento, el Registro Civil, y otras.

El Tesorero Municipal de Tepic, David Guerrero Castellón, acompañado del Jurídico y el Jefe de Comunicación del Ayuntamiento, en conferencia de prensa manifestaron el rechazo a dicha protesta, debido a que no habría un pliego petitorio previo a la misma, y a que esta habría ocasionado pérdidas millonarias y retraso en procesos administrativos, como la corrida de nómina, a decir del Tesorero. Por su parte, el Jurídico externó que habría distintos delitos que se podrían configurar para presentar una denuncia contra el SITEM. Por otro lado, lo que resaltó de este suceso, es como el Tesorero se refiere al SUTSEM, como el sindicato mayoritario: "Las condiciones, acuerdos y convenios laborales, por ley, se deben acordar con el sindicato mayoritario que cuenta con aproximadamente dos mil 300 plazas, en tanto que SITEM solamente agrupa 49 laudos" (Guerrero Castellón, D, 10 septiembre 2015, *Conferencia de Prensa*).

Así pues, esta investigación destaca estas declaraciones como un reconocimiento no solamente legal, sino además, como un espaldarazo institucional y político, como

el Sindicato con el que pueden llegar a acuerdos y transitar en el ámbito laboral, lo que repercute en su relación política de reciprocidad.

3.3.12. La Liga de Béisbol de Nayarit

El proyecto de la Liga de Béisbol de Nayarit fue impulsado por el entonces Gobernador del Estado, Roberto Sandoval Castañeda. Dicha liga buscaba impulsar y promover la práctica del deporte en el Estado de Nayarit, y que sirviera de visoria de futuros cuadros profesionales en la práctica de este deporte. El día de la inauguración de la Liga, Roberto Sandoval externó en entrevista con la prensa local:

Es un espacio donde puedan ser profesionales, donde tengamos al rey de los deportes, el béisbol; nosotros organizando y levantando al pueblo, a los alcaldes, a los deportistas y seguro que sí será un éxito; hoy anunciamos la Liga de Beisbol Nayarit y seguro que todos los beisboleros nayaritas van a tener la oportunidad de demostrar su talento; iniciamos con diez equipos de los municipios, pero para el próximo año podemos hacer más grande la liga, sólo ocupamos el apoyo de los alcaldes, enfatizó el Gobernador.

Precisó que la Liga se mantendrá con una inversión tripartita del Gobierno estatal, municipal y la iniciativa privada; detalló que cada Ayuntamiento decidirá cómo será la selección de su equipo.

Por su parte, los alcaldes de los diez ayuntamientos manifestaron su respaldo y participación en la liga. (Sandoval, Roberto, 2015. *Entrevista sobre Liga de Béisbol de Nayarit*).

Finalmente, los municipios que participaron en la liga de béisbol fueron los de Acaponeta, Bahía de Banderas, Compostela, Rosamorada, San Blas, Santa María del Oro, Santiago Ixcuintla, Tecuala, Tepic y Tuxpan. En ese sentido, el equipo del Municipio de Tepic fue el de los “Diplomáticos de Tepic”, y su sede fue el Estadio de Béisbol de la Universidad Autónoma de Nayarit. De acuerdo al modelo de inversión tripartita de la Liga, en el que se les involucraba a los ayuntamientos, el

de Tepic tuvo que intervenir en la rehabilitación de dicho Estadio. El Alcalde, en la presentación del equipo oficial del Municipio de Tepic, mencionó entre otras cosas, sobre la sede del equipo y de la inauguración de la sede: "La casa del equipo será el Estadio de la Universidad Autónoma de Nayarit, mismo que ha sido remodelado y está listo para recibir a la afición en su debut, este sábado 31 de octubre en punto de las 19:00 horas". (Boletín del Ayuntamiento de Tepic, 2015).

Al respecto intervinieron tres áreas en la rehabilitación del estadio universitario de béisbol: Servicios Generales, Obras Públicas y Alumbrado Público; las primeras dos áreas intervinieron en el área de las gradas y en el acceso al estadio en trabajos de albañilería, lámparas interiores y pintura;

En cuanto a la intervención del Departamento de Alumbrado Público se consultó a Julio Cesar Villaseñor Pérez, su Coordinador Administrativo, quien en la Entrevista inicial mencionó este suceso como uno de los más complejos en el ejercicio de su encargo como funcionario directivo del Departamento de Alumbrado Público del Municipio de Tepic, quien participó directamente en la rehabilitación del Estadio de Béisbol de la Universidad Autónoma de Nayarit. Se continúa enseguida con fragmentos de la Entrevista.

Entrevista a Julio César Villaseñor Pérez, Coordinador Administrativo del Departamento de Alumbrado Público

Se le formularon nuevas preguntas sobre su participación de la dependencia a su cargo en la rehabilitación del Estadio Universitario de Béisbol, y los problemas más difíciles que enfrentó.

P: ¿Cuál fue la participación del Departamento de Alumbrado Público en la rehabilitación Estadio Universitario de Béisbol?

R: En la rehabilitación de ocho torres, cada una de estas contaba con veinte reflectores de 1000 watts de aditivo metálico cerámico, dando un total de ciento sesenta reflectores. Del total, aproximadamente sesenta se encontraban en mal estado, por ello, el trabajo del departamento era reparar esas luminarias que no funcionaran.

P: ¿Qué fue lo más complicado para el Departamento de Alumbrado Público en la rehabilitación del Estadio Universitario de Béisbol?

R: Por parte de la coordinación operativa se hizo un levantamiento y diagnóstico de las necesidades de material y equipo de seguridad para la intervención; se hizo el papeleo por parte de la coordinación a mi cargo para solicitar una requisición y pudiesen surtir el material por parte de los proveedores del Ayuntamiento de Tepic. Desafortunadamente no fue posible conseguirlo, debido a un adeudo anterior y también a que el tiempo de entrega era urgente, finalmente se consiguió el material con un proveedor distinto, a los que tenía el Ayuntamiento, faltando únicamente dos días para la inauguración de la liga local de béisbol. Por la premura y las características físicas de las torres de reflectores del estadio se solicitó una grúa con canastilla al ingeniero Guillermo Méndez Salgado, Director General de Obras Públicas Municipales; y responsable de las obras de remodelación del estadio de béisbol, y el día de las reparaciones la grúa nunca llegó. El personal estaba enterado que había un compromiso por parte de los directivos para conseguir una grúa, y acelerar las reparaciones; y en ese momento nos dimos cuenta que la grúa no llegaría por lo cual lo comentamos con franqueza al personal sindicalizado para que colaboraran, y algunos accedieron, pero la gran mayoría no lo hizo. La razón es que ya había abiertamente una lucha por conseguir un bono de riesgo, y un aumento al precio del pago de horas extras. Los que accedieron, agradecieron las atenciones que se había tenido hacia ellos, y nos dimos cuenta, que simplemente la franqueza, y las buenas atenciones habrían bastado para una buena disposición por parte del personal sindicalizado; debido que de principio a fin se les entregaron alimentos, bebidas y golosinas con nuestros recursos. Ésta situación había pasado inadvertida

por los miembros de gabinete, quienes ordenaban que se hicieran las cosas y no sabían cómo, pues la mayoría de la veces, esos apoyos, se hacían con recursos propios. (Villaseñor Pérez, J.C, 2020. Entrevista)

El acontecimiento descrito, toma relevancia para la presente investigación, como un ejemplo de la lógica de acción colectiva con la que actúa un grupo cohesionado, que busca sus intereses y fines en común como lo es un Sindicato; y que a su vez se convierte en grupo de poder factico y de presión cuando precisa interrumpir el proceso de trabajo y producción, que tiene un impacto en las esferas gubernamentales de todos distintos niveles. Al respecto Gómez, (2009), p.162, en referencia a Hyman (1991), señala que: “las organizaciones sindicales se alimentan de demandas no resueltas, necesidades no satisfechas y aspiraciones no realizadas; pero, en tanto interlocutores reconocidos por actores más poderosos, deben ser capaces de autorregular los motivos del descontento y establecer compromisos”.

Véase las imágenes 6, 7, 8 y 9 siguientes, que sirven para ilustrar la descripción de los hechos expuestos en este segmento referido a las actividades deportivas.

Imagen No. 6. Poste de alumbrado público en reparación



En esta imagen, se puede percibir abajo del poste, como las escaleras de acceso a la plataforma de servicio no tiene ninguna jaula de protección, poniendo en riesgo la vida del usuario; por tal motivo se habría solicitado la grúa con canastilla, para un acceso sin riesgo a la plataforma de servicio, que se puede identificar como el espacio donde se encuentran de pie los trabajadores. Fuente: Lerma Herrera, F. N, (2015), *Archivo Personal*, 22 de octubre de 2015, Tepic, Nayarit.

Imagen No. 7. Estadio de Béisbol de Tepic Nayarit



Fuente: Lerma Herrera, F. N, (2015), *Archivo Personal*, 22 de octubre de 2015, Tepic, Nayarit

Imagen No. 8. Estadio de Béisbol de Tepic Nayarit



Fuente: Lerma Herrera, F. N, (2015), *Archivo Personal*, 22 de octubre de 2015, Tepic, Nayarit

Imagen No. 9. Vista de gradas en el Estadio de Béisbol de Tepic Nayarit



Fuente: Lerma Herrera, F. N, (2015), *Archivo Personal*, 22 de octubre de 2015, Tepic, Nayarit

3.3.13. El Día de Muertos, una tradición arraigada en México

La tradición del Día de Muertos en México, es socialmente aceptada por la gran mayoría de la sociedad; tan es así, que persiste a través de los tiempos y se hereda de generación en generación. Piñón y Sánchez (2016) definen la importancia del Día de Muertos para la cultura mexicana de la siguiente forma:

El Día de Muertos, es una manifestación mexicana incluida dentro de la Lista de Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO (2008), debido a sus elementos originales enriquecidos con elementos de tradiciones de conmemoración de los muertos provenientes de España, lo que propició la fusión de elementos prehispánicos y españoles que se han perpetuado hasta nuestros días. (Piñón Vargas, Mauricio, & Sánchez Rodríguez, José, 2016, p. 171).

De esa forma, los entes gubernamentales deben procesarla y dar respuesta a través de sus dependencias para su adecuada realización. Tiene sentido mencionar

nuevamente que el neo institucionalismo habla de cómo gran parte de la interacción y de la actividad humana está estructurada en términos de reglas explícitas o implícitas Geoffrey (2006). Siguiendo esa idea, es necesario explicar cuáles son las implicaciones operativas que trae consigo este festejo para las instituciones municipales que participan en dicha tarea, principalmente las áreas de Seguridad Pública Municipal, Protección Civil y la Dirección General de Servicios Públicos.

Las primeras dos dependencias, gran parte del trabajo lo desempeñan prácticamente un día antes y el día de muertos, y se encargan principalmente de salvaguardar la integridad de las personas que asisten a los principales panteones de la ciudad de Tepic. Por su parte, el área de Servicios Públicos se encarga de la preparación y rehabilitación de todos los espacios comunes de los distintos panteones públicos, principalmente, la Jefatura de Panteones, que es el área encargada de los trabajos de rehabilitación y albañilería de los espacios comunes de los panteones, así como la dirección de las otras dependencias que apoyan en la preparación y rehabilitación de las instalaciones y sus alrededores, lo que conlleva al menos una semana de trabajo e implica concentrarse en ello.

Por tal motivo, ante esta festividad se prioriza la atención de esos rubros, debido a las limitaciones humanas, presupuestales y de herramientas; por ello la mayor parte del tiempo se improvisa en búsqueda de soluciones, y la clase política, funcionarios y ciudadanía en general lo aceptan, por ser una festividad culturalmente arraigada en nuestro país; a menos que se trate de situaciones extraordinarias y urgentes, las que se atienden o se dejan a decisión de los directivos su priorización; de otra forma, la prioridad ha seguido siendo la festividad de Día de Muertos.

Véase en seguida las Imágenes 10, 11 y 12, que permiten ilustrar las actividades realizadas en torno al Día de Muertos.

Imagen No. 10. Cableado de poste a la entrada del Panteón Hidalgo



Se observa cómo se cablea un poste en el andador de la entrada principal del Panteón Hidalgo, debido a que al tratar de reparar el luminario, se detectó que no había corriente eléctrica. La posición en que trabaja el empleado, por la forma del poste; motivó la intervención del Jefe Operativo de Alumbrado Público, Luis Roberto Castillo Partida. Fuente: Lerma Herrera, F. N, (2015), *Archivo Personal*, 22 de octubre de 2015, Tepic, Nayarit

Imagen No. 11. Improvisación de cableado eléctrico en una palmera



Maniobra que improvisó el uso de una palmera, observada en imagen No, 10 anterior, por falta de un poste con altura y capacidad para soportar tensión del cable debido a su longitud. Se generó un cruce para compartir energía del andador principal y alimentar una línea del andador derecho del Panteón Hidalgo sin electricidad. Se improvisó y resolvió así el problema, ante carencia de recursos para adquirir e instalar un poste con las características adecuadas. Fuente: Lerma Herrera, F. N, (2015), *Archivo Personal*, 22 de octubre de 2015, Tepic, Nayarit.

Imagen No. 12. Andador principal de acceso al Panteón Hidalgo



En esta imagen se muestra el resultado final del andador principal del Panteón Hidalgo totalmente reparado, producto del trabajo desarrollado por el Departamento de Alumbrado Público del Ayuntamiento de Tepic.

Fuente: Lerma Herrera, F. N, (2015), *Archivo Personal*, 22 de octubre de 2015, Tepic, Nayarit.

3.3.14. El Primer Informe del Presidente Municipal

Días después de la festividad del Día de Muertos, se realizó por mandato legal el Informe del Presidente Municipal, Leopoldo Domínguez González, el cual se realizó al aire libre, lo que implicó la intervención de distintas áreas con muy poco tiempo de diferencia. La Ley Municipal del Estado de Nayarit, establece los deberes del Alcalde de la siguiente manera:

Informar por escrito dentro de los primeros diez días del mes de noviembre de cada año al Ayuntamiento, del estado que guarda la administración pública municipal en todos sus aspectos; y de las labores realizadas durante el año, con la salvedad que, para el último año de ejercicio constitucional, el Informe se presentará en los primeros diez días del mes de septiembre. (Ley Municipal del Estado de Nayarit, Artículo 65, Fracc. IX)

En ese sentido, pocos días después de la celebración del Día de Muertos, se presentó el Informe del Presidente. La Ley Municipal del Estado de Nayarit, no precisa la obligatoriedad de un evento público, y solo prevé la entrega de un documento escrito como acto republicano al Cabildo erigido en Sesión. No obstante, en su aspiración a la Gubernatura del Estado, Domínguez González decidió, con su círculo más cercano de colaboradores e integrantes de Cabildo, realizar dos eventos: uno institucional mandatado en la Ley Municipal, realizado en el Patio Central de la Presidencia Municipal, transformado en Sala de Cabildo “ Justino Ávila Arce”, teniendo la presencia del Cuerpo Edilicio de Regidores y funcionarios del gabinete legal y ampliado, José Trinidad Espinoza Vargas, Secretario General de Gobierno del Estado de Nayarit representante del Poder Ejecutivo; y José Arturo Elenes Hernández, en representación del Poder Legislativo de Nayarit. El otro, fue un evento masivo político, en el anillo central del Parque la Alameda, dirigido a la ciudadanía en general, para lo cual se generó una intensa intervención en esta área y sus alrededores, para dar una buena imagen de este Primer Informe de resultados del Presidente Municipal, lo cual comprometió la operación y el fin institucional de todas las áreas involucradas. Por ello, hubo un rezago importante en las tareas cotidianas de las áreas involucradas en la rehabilitación y la Dirección General de Obras Públicas, debió intervenir realizando trabajo de reparaciones en albañilería, herrería, pintura, en machuelos, bancas, paredes etc. Ver Imágenes 13, 14 y 15.

Imagen No. 13. Personal de la Dirección General de Obras Públicas en reparaciones en el Parque Alameda de Tepic



Personal de Dirección General de Obras Públicas con rodillos pintando machuelos y bardas del anillo de la Alameda Central, y herrería de bancas. En el piso se observa cableado que alimenta el equipo electrónico para la realización de informe. Fuente: Domínguez, Leopoldo, *Perfil de Facebook*, en <https://www.facebook.com/PoloDominguez.Dr/>, recuperado 20 de octubre del 2015, Tepic, Nayarit.

Imagen No. 14. Personal de Dirección General de Obras Públicas en reparaciones en el Parque Alameda, Tepic



Personal de la Dirección General de Obras Públicas Municipales armando el escenario para el evento político del Informe del Alcalde Domínguez González. Fuente: Domínguez, Leopoldo, *Perfil de Facebook*, en <https://www.facebook.com/PoloDominguez.Dr/>, recuperado 20 de octubre del 2015, Tepic, Nayarit

Imagen No. 15. Funcionarios municipales del Gobierno Municipal de Tepic



De izquierda a derecha: Leopoldo Domínguez González, Presidente Municipal de Tepic; Juan Carlos Cuervo Barrales, Secretario Particular del Presidente; David Guerrero Castellón, Tesorero del Ayuntamiento de Tepic, y Eduardo Ruano Estrada, Secretario Privado del Presidente, antes del Informe de Actividades. Fuente: Domínguez, Leopoldo, *Perfil de Facebook*, en <https://www.facebook.com/PoloDominguez.Dr/>, recuperado 20 de octubre del 2015, Tepic, Nayarit.

La Dirección de Parques y Jardines, tuvo a su cargo la responsabilidad de podar árboles, maleza, plantar flores, regar y mantener en óptimo estado las áreas verdes. La Dirección de Alumbrado Público, intervino en la reparación de lámparas, postería, para que reparar el cableado, porque se encontraba muy deteriorado. Para lo cual, se instaló una planta de emergencia de diésel, propiedad de Sistema Integral de Agua Potable y Alcantarillado de Tepic (SIAPA), para sostener la carga eléctrica del equipo electrónico necesario para la realización de ese evento. Dicha maniobra limitó la operatividad del Departamento cinco días antes y cinco días después del evento y comprometió la única grúa de carga con la que contaba todo el Ayuntamiento.

De los logros de su gestión, el Presidente Municipal emitió un comunicado de prensa donde destacó los ámbitos de seguridad, aseo público, agua potable, finanzas, así como el rubro laboral, de cultura y la obra pública. En seguida se exponen así, esos avances:

Seguridad: Con nuevas patrullas, chalecos, uniformes y equipo táctico; prestaciones y niveles salariales a través del programa de homologación; ahora todos los elementos cuentan con seguro de vida, seguro social e INFONAVIT.

Aseo público: Se adquirieron 13 camiones recolectores de basura, se rediseñaron las rutas; y se instrumentó una intensa campaña de concientización ciudadana, porque mantener una ciudad limpia requiere de todos.

Agua potable: Reestructuración integral del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), que va desde el cambio del titular, hasta una reingeniería total; así como un programa de descuentos para sanear sus finanzas y al mismo tiempo apoyar la economía de las familias tepicenses. La adquisición de dos camiones tipo Vactor, herramienta indispensable para desazolve de drenajes.

Finanzas: Instrumentación de programas de disciplina, austeridad presupuestal y eficiencia recaudatoria, y la reducción de la deuda recibida de mil 200 millones de pesos en un 20% en un año.

Trabajadores: Se logró una relación de respeto; mediante acuerdos, diálogo y negociación, teniendo la premisa de pagar puntualmente los salarios; y destacando que en algunas quincenas se ha pagado con dos o tres días de anticipación.

Cultura: Destaca el “Festival de las Letras en Tepic”, con un registró de más de 7,0000 visitantes en un solo fin de semana, con la presencia de los 20 mejores escritores de México; actualmente se trabaja para institucionalizar este Festival.

Obra pública: Un paquete de obra de 585 millones de pesos para la realización de 118 obras en atención los reclamos y demandas de la sociedad. La obra pública es analizada por los ciudadanos a través del Consejo Consultivo del IMPLAN, priorizando las nuevas vialidades, drenajes y redes de agua potable que tanto se requieren, acabando con esa vieja costumbre de hacer obras de ocurrencia. (Boletín de Prensa del Ayuntamiento de Tepic, 2015).

Imagen No. 16. Informe de Resultados del Presidente Municipal de Tepic, Leopoldo Domínguez González, 2015



Informe de Resultados de 8 de noviembre de 2015, en la Sala de Sesiones Justino Ávila Arce. De derecha a izquierda: Rodrigo González Barrios, Secretario del Ayuntamiento de Tepic, Leopoldo Domínguez González, Presidente Municipal del Ayuntamiento de Tepic y José Trinidad Espinoza Vargas, Secretario de Gobierno del Estado. Fuentes: González Domínguez L., *Primer Informe de Resultados*, Periódico El Sol de Nayarit, 9 de noviembre de 2015, Tepic, Nayarit.

Imagen No. 17. Informe de Resultados del Presidente Municipal de Tepic, Leopoldo Domínguez González, 2015



Evento de informe que se realizó el día 8 de noviembre en la Sala de Sesiones Justino Ávila Arce con presencia del Cuerpo edilicio de Regidores, funcionarias y funcionarios del Ayuntamiento de Tepic. Fuente: González Domínguez L., *Primer Informe de Resultados*, Periódico El Sol de Nayarit, 9 de noviembre de 2015, Tepic Nayarit.

Imagen No. 18. Evento político en el anillo central de la Alameda de Tepic



Evento político sobre Informe de Gobierno del 8 de noviembre, 2015, en el anillo central de la Alameda de Tepic; se observan colores partidistas en camisa de los asistentes de la coalición política del Gobierno de Tepic. Se identifica una bandera del PAN ondeándose. Este evento puede considerarse como evidencia gráfica de una tendencia política con demostración de músculo para futuras aspiraciones. Fuente: Domínguez, Leopoldo, *Perfil de Facebook*, en <https://www.facebook.com/PoloDominguez.Dr/>, recuperado 20 de octubre del 2015.

Imagen No. 19. Grúa asignada al Departamento de Alumbrado Público



Grúa asignada al Departamento de Alumbrado Público, para trasladar la planta de 100 kw de SIAPA, instalada en esta dependencia 5 días antes del Informe, y retirada 5 días después, en la calle Laureles y Góngora, para alimentar equipo de sonido e imagen en torno al Informe del Presidente Municipal Leopoldo Domínguez González. Fuente: Lerma Herrera F.N., (2015). *Archivo Personal*, 8 de noviembre del 2015, Tepic, Nayarit.

3.3.15. El embargo de cuentas del Ayuntamiento por el laudo del SITEM

Derivado del paro que habría realizado el SITEM, inició un juicio laboral en contra del Ayuntamiento de Tepic por el adeudo que existía hacia agremiados en ese Sindicato. En ese sentido, derivado de una resolución del juicio laboral ya mencionado, el tribunal estatal de conciliación, en cumplimiento de una sentencia, embargó 21.5 millones de pesos de recursos federales que habían sido gestionados por las fracciones del PAN y del PRD en el Congreso de la Unión para el Ayuntamiento de Tepic. Por ello, el Alcalde, en entrevista para medios de comunicación, externó su molestia por lo ocurrido:

Nos preocupa, nos indigna, el que una vez más el Gobierno del Estado utilice a los tribunales locales para lastimar, según ellos al Ayuntamiento, cuando verdaderamente a los que lastiman es a los ciudadanos. Al gobernador le exigimos que ya pare esta guerra sucia, que ya deje trabajar al ayuntamiento y que le ordene al Presidente del Tribunal –de Conciliación y Arbitraje-, que jerárquicamente es su empleado, que cumpla con la ley, que para eso está ahí, no para dañar a un Ayuntamiento. (Boletín de Prensa del Ayuntamiento de Tepic, 2015).

Dicha medida afectó directamente las obras que el Ayuntamiento de Tepic estaba ejecutando en ese momento. Esto es destacable porque dicho acontecimiento es otra confrontación política más de dos actores políticos, el Alcalde de Tepic y el Gobernador de Nayarit, que debilitó aún más la relación y coordinación de ambos entes gubernamentales y condicionó en diferentes momentos el ejercicio de poder del Ayuntamiento de Tepic (2014 – 2017) y, por consecuencia, del cuerpo de funcionarios y empleados de servicios públicos municipales analizados en la presente investigación.

3.3.16. Ley de Ingresos 2016 y nuevos impuesto para el Municipio de Tepic

De acuerdo al Artículo 61, fracción 1, inciso d), de la Ley Municipal para el Estado de Nayarit, los municipios tienen que remitir al Congreso del Estado un proyecto para el ejercicio fiscal siguiente, en el que se propongan las cuotas y tarifas aplicables a impuestos y derechos, para el ejercicio fiscal siguiente; dicha propuesta se presenta como una iniciativa de Ley de Ingresos ante el pleno y se ordena su turno para su estudio y dictaminación correspondiente ante la Comisión de Hacienda, Cuenta Pública y Presupuesto. De ser aprobado el trámite ante la Comisión, es turnado al pleno de los diputados para su aprobación y publicación, para efectos de que entre en vigor. En particular esta iniciativa de Ley de Ingresos para la Municipalidad de Tepic, Nayarit, 2016, no fue aprobada en Comisión de Hacienda, Cuenta Pública y Presupuesto, lo que implicaba suspender el trámite legislativo hasta que no fuesen subsanadas las observaciones de la iniciativa. Quienes hicieron señalamientos a la iniciativa fueron los diputados del PRI. Frente a eso, el Tesorero Municipal arropado por las fracciones parlamentarias del PAN y PRD, en conferencia de prensa, denunciaron un trato desigual en comparación con otros ayuntamientos, bajo los siguientes términos textuales:

Las grandes diferencias con las que se trata al Ayuntamiento de Tepic (...) inequitativo el trato, desigual completamente (...) les puedo asegurar que en la Ley de Ingresos que tiene el Municipio de Tepic no tenemos incrementos. El Tesorero de Tepic demostró ante medios de comunicación que a Ixtlán del Río le fueron aprobados 146 nuevos conceptos en solamente 20 minutos. A Acaponeta, la modificación de cobro a establecimientos de espectáculos para 600 personas por ocho mil pesos, cuando en Tepic sólo se aprobaron dos mil pesos durante 2015. (Boletín de Prensa del Ayuntamiento de Tepic, 2015).

Esta confrontación fue también derivada de las diferencias que existieron entre el Gobierno del Estado y el Ayuntamiento de Tepic, debido a que el PRI contaba con la mayoría absoluta en el Congreso del Estado. También prueba de esto fue la

aprobación de la Iniciativa de Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Nayarit, sin ninguna observación ni negativa. “A la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado no le movieron ni una coma, ni un punto” (Boletín de Prensa del Ayuntamiento de Tepic, 2015).

Imagen No. 20. Conferencia de Prensa del Tesorero Municipal, sobre los obstáculos a la aprobación de la Ley de Ingresos de Tepic, 2016



Conferencia de Prensa del Tesorero Municipal, David Guerrero Castellón, acompañado de diputados y diputadas de las fracciones parlamentarias aliadas, donde se denunció obstáculos a la aprobación de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepic, 2016. Fuente: Ayuntamiento de Tepic, *Boletín de Prensa*, diciembre de 2016, Tepic, Nayarit.

3.3.17. Operativo el Pichón 2015

La festividad católica más importante en México y algunos otros países de América Latina, es el día de la Virgen de Guadalupe. Esto se debe a que esta figura vino a cohesionar dos culturas y dos cultos distintos en el antiguo México mestizo. Al respecto, Traslosheros (2012), define con precisión el significado de la Virgen para la cultura mexicana:

La Virgen de Guadalupe es tradición e historia, herencia y destino que ligaban indisolublemente la patria y la Iglesia, la cultura nacional y la catolicidad, pero

también que esto no lo es todo. La relación con la Virgen no es puramente ideológica, es sustancialmente íntima. La Virgen no es principio abstracto, es persona. Ella es la Señora de la historia mexicana; pero sobre todas las cosas es madre y sin tal atributo su presencia resultaría incomprensible. (Traslosheros, Jorge, 2002, p.115).

Para el caso de Tepic, dicha festividad se celebra en el Santuario del Pichón, ubicado en el Ejido de Barranca Blanca, Municipio de Tepic. Por ello, el encargado de la organización del operativo para la visita de feligreses es el Ayuntamiento de Tepic. En coordinación con autoridades estatales y federales se encargan de salvaguardar la integridad de quienes asisten al Santuario, debido a que hay camino asignado a los feligreses por todo el libramiento de Tepic. Por lo expuesto, se le denominó, al conjunto de acciones operadas por distintas instituciones, Operativo el Pichón.

Al respecto del Operativo, el Director de Protección Civil del Ayuntamiento de Tepic, Ricardo Pérez Hernández, en entrevista con la prensa confirma lo dicho por la investigación líneas arriba respecto a la titularidad del operativo; y también, hace referencia a la ruta del peregrino, que es el camino que corresponde al Ayuntamiento de Tepic habilitar; compromiso que conlleva la intervención de la Dirección General de Servicios Públicos y de otras áreas.

El titular de Protección Civil Municipal, Ricardo Pérez Hernández dio a conocer que debido a las inclemencias del tiempo se reportó baja la visita de personas, pero se espera este sábado la llegada de más feligreses. Además dio a conocer que el operativo Pichón 2015 implementado por el Ayuntamiento capitalino en coordinación con autoridades federales y estatales, reporta saldo blanco hasta las 3:00 de la mañana de este sábado. Finalmente recomendó a la sociedad utilizar el transporte público, protegerse de los cambios de temperatura y si desea tomar la ruta del peregrino llevar

ropa y zapatos cómodos. (Periódico El Sol de Nayarit, 12 de diciembre de 2015).

Las áreas del Ayuntamiento de Tepic que intervienen en la parte final de la ruta del peregrino principalmente son Protección Civil, Seguridad Pública y Vialidad Municipal; Parques y Jardines, Alumbrado Público, Obras Públicas, Aseo Público y otras más.

Al respecto, hay una entrevista del 2018 que si bien no es la periodicidad que esta investigación analiza, servirá como fuente confirmatoria de las áreas involucradas del Ayuntamiento de Tepic debido a que año tras año desde su inicio en 2002, se realiza de la misma forma. Al respecto, el Secretario del Ayuntamiento René Herrera Jiménez dijo:

Tenemos semanas de trabajos previos para garantizar que los caminos estén en buenas condiciones y bien iluminados; estamos coordinados con dependencias estatales y federales, habrá muchos recorridos con presencia de seguridad pública, -porque- buscamos garantizar saldo blanco.

En el operativo participan por parte del gobierno capitalino: Protección Civil, Seguridad Pública y Vialidad Municipal; Parques y Jardines, Secretaría del Ayuntamiento, Alumbrado Público, Obras Públicas, entre otras; asimismo, todos los trabajos están coordinados con el gobierno estatal, federal y la Zona Militar, además de instituciones de ayuda como los Topos y Cruz Roja. (NVC Noticias, 11 de diciembre de 2018).

De las anteriores referencias, la presente investigación rescata afirmaciones importantes del Secretario del Ayuntamiento de Tepic, en cuanto al arduo trabajo de las distintas áreas que intervienen en la rehabilitación de espacios públicos, pues señala que se tiene mucho tiempo dedicado para garantizar la ruta del peregrino. En la misma fuente citada, el Secretario Herrera Jiménez afirmó que: “Tenemos semanas de trabajos previos para garantizar que los

caminos estén en buenas condiciones y bien iluminados”. Éste funcionario municipal, menciona y describe también las dependencias participantes en el operativo, como son: Protección Civil, Seguridad Pública y Vialidad Municipal; Parques y Jardines, Secretaría del Ayuntamiento, Alumbrado Público, Obras Públicas, y otras.

Describe enseguida las tareas realizadas por cada área involucrada: Seguridad Pública, guarda el orden y seguridad de las y los asistentes. Protección Civil, coordina todo el operativo salvaguardando la integridad física de las y los asistentes e instala puntos de auxilio, y coordina otras agrupaciones de auxilio como la Cruz Roja, a lo largo del camino donde transitan los feligreses. Obras Públicas, nivela accesos y repara escalinatas en este último tramo. Aseo Público, instala puntos de recolección de residuos y continuamente los recolecta para mantener limpio el camino al Santuario. Parques y Jardines, recorta el exceso de maleza para facilitar el camino de los feligreses. (Periódico El Sol de Nayarit, 12 de diciembre de 2015, y NVC Noticias, 11 de diciembre de 2018)

Respecto a la intervención del Departamento de Alumbrado Público en el Operativo del Pichón 2015, se entrevistó de nuevo a Julio César Villaseñor Pérez Coordinador Administrativo, por haber mencionado en la entrevista inicial, este suceso como de uno de los de mayor complejidad en el ejercicio de su encargo; por ser directivo y participante directo en el operativo; y por ser responsable de una área primordial involucrada en el mencionado operativo. A continuación, el contenido de la entrevista.

Entrevista con Julio César Villaseñor Pérez Coordinador Administrativo del Departamento de Alumbrado Público.

La siguiente Entrevista con Julio César Villaseñor Pérez, se integra de dos preguntas en torno a la participación de su Departamento en el Operativo del Pichón 2015. A continuación se describen preguntas y respuestas.

P: ¿Qué participación tuvo el Departamento de Alumbrado Público en el Operativo del Pichón 2015?

R: Se trabaja por lo menos 13 días antes y 5 días después de la festividad, pues se instalan 110 postes de metal de forma manual. Ello conlleva la excavación del mismo número de pozos para sostenerlos, la instalación de 110 brazos y lámparas, la tensión de 4000 metros cable, y la instalación precisa de dos plantas de emergencia que generan energía haciendo uso de ambas; además del cálculo intermedio para evitar la caída de voltaje, debido a la longitud del camino a alimentar de energía a las lámparas que alumbran todo el camino de los peregrinos; también se instalan acometidas para proporcionar energía eléctrica a las carpas de auxilio que están en el operativo.

P: ¿Cuáles fueron los principales problemas o dificultades a las que te enfrentaste como directivo de Alumbrado Público durante el Operativo del Pichón 2015?

R: Los principales problemas fueron de tipo administrativo, y algo que viví de primera mano porque en mi calidad de Coordinador Administrativo, se presentaron en tiempo las requisiciones de material al Departamento de Adquisiciones, y llegaron a destiempo y retrasaron toda la operación. Se necesitan al menos 10 días, lo ideal son 13 días para hacer la rehabilitación, con planeación y sin comprometer la operación del Departamento, pero debido a que llegó a destiempo se usó a todo el personal adscrito al Departamento para cumplir con las metas, y los reportes de fallas en el resto de la ciudad se priorizaban y si eran muy urgentes, como vialidades principales o Centro Histórico, se atendían con una cuadrilla especial que se integró con personal de confianza porque la base sindical se negaba a trabajar porque no se habría llegado a un acuerdo con el pago que ellos pedían en tiempo extra, y no trabajan fuera de su horario laboral. También pedían una prestación de bono de riesgo exigían por trabajar con electricidad, finalmente con todas las dificultades se cumplió con la meta, y la misma cuadrilla de confianza que atendía reportes,

además del Operativo del Pichón, es el que monitoreó que todo funcionara adecuadamente el día de la festividad. (Villaseñor Pérez, J. C., 2020. *Entrevista*)

En base a la Entrevista anterior, en esta investigación se destaca un rasgo constante en las actividades de la administración pública municipal, como lo es *la urgencia, o premura* en la realización de acciones, lo cual refleja de alguna manera la falta de planeación y por tanto la improvisación y es donde se ponen en juego las capacidades y aptitudes de los servidores públicos. Y que se presenta con mayor fuerza cuando se realizan actividades con alto valor o importancia cultural, social o política, y en consecuencia, se trabaja la mayor parte del tiempo contrarreloj y con limitaciones presupuestales, humanas, y materiales; por lo cual, en gran parte de la operación diaria se priorizan acciones.

Por ello la presente investigación, resalta la importancia que tiene la *capacidad del directivo* para determinar que problemática es prioritaria abordar, bajo criterios como la urgencia por peligrosidad, número de afectados, número de beneficiados, su influencia desencadenante de otros problemas de dotación de servicios, la muy alta o alta posibilidad de solución en lo inmediato. Pero no como un indicador de valor de mayor o menor importancia, con ciudadanos de clase A o B, sino, como una aptitud para comparar, evaluar y seleccionar la gestión de soluciones en la operación cotidiana de las instituciones municipales.

Imagen No. 21. Jefe Operativo en la instalación de Alumbrado Público Municipal



Nota: El Jefe Operativo de Alumbrado Público Ayuntamiento de Tepic, Luis Roberto Partida Castillo, instalando la primera lámpara del último tramo del camino que se iluminó para el paso de los feligreses en su peregrinación con motivo de los Festejos de la Virgen de Guadalupe. Son parte del Operativo del Pichón 2015. Fuente: Lerma Herrera F.N. (2015), *Archivo Personal*, 3 de diciembre del 2015, Tepic, Nayarit.

Imagen No. 22. Funcionarios municipales del Departamento de Alumbrado Público del Municipio de Tepic



Nota: De derecha a izquierda, Luis Roberto Castillo Partida, Jefe Operativo del Departamento de Alumbrado Público; Salvador Rosales Jiménez, Jefe de Supervisión del Departamento de Alumbrado Público; Julio César Villaseñor Pérez, Administrador del Departamento de Alumbrado Público; y Fernando Noel Lerma Herrera, Jefe del Departamento de Alumbrado Público. Fuente: Lerma Herrera F.N. *Archivo Personal*, 12 de diciembre del 2015, Tepic, Nayarit.

Conclusiones de capítulo

Este capítulo destaca por múltiples confrontaciones, las más graves fueron las institucionales, entre el Poder Ejecutivo Estatal, encabezado por Roberto Sandoval (PRI), y el Ayuntamiento de Tepic, encabezado por Leopoldo Domínguez (PAN). Dicha confrontación se deriva fundamentalmente del hecho de que el Gobierno del Estado fuese de extracción partidista distinta a la del Ayuntamiento de Tepic, y se agravó por los múltiples “desafíos” de poder de parte del Ayuntamiento de Tepic hacia el Gobierno del Estado.

También es importante destacar que la naturaleza del acuerdo político que dio origen a la alianza electoral de facto y, posteriormente de Gobierno Municipal de Tepic, en el que confluyeron dos fuerzas políticas antagónicas y sus corrientes, en puestos administrativos y políticos, complicó la coordinación para lograr el fin institucional, debido a que difícilmente las coaliciones electorales en México van más allá de los procesos electorales.

En ese sentido, pocos meses después de la elección del mencionado Ayuntamiento (2014), vendría un nuevo proceso electoral federal (2015), en el que ambos partidos (PAN y PRD), postularon sus candidatos a diputados federales, lo que debilitó la relación y coordinación institucional entre los distintos actores partidistas que conformaron el Gobierno Municipal de Tepic (2014 – 2017).

Por otro lado, la construcción de la aspiración de Leopoldo Domínguez González desde el Gobierno Municipal hacia la gubernatura, debilitó el margen de toma de decisiones y de acción de Domínguez González, con los grupos de poder formales; particularmente en este periodo con los partidos políticos y sus corrientes internas, que se encontraban confluyendo en distintas áreas del Gobierno Municipal de Tepic.

En este sentido, Domínguez González se distanció de su grupo edilicio de regidores emanados de Acción Nacional y de sus funcionarios de la Dirección General de Servicios Públicos, porque algunos de los liderazgos de dichas corrientes que dirigían esa Dirección General, se decantaron públicamente a favor del ex Gobernador Antonio Echevarría García.

CAPÍTULO IV. SEGUNDA PARTE DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LEOPOLDO DOMÍNGUEZ GONZÁLEZ (2016 – 2017)

Introducción

En este capítulo se organizarán cronológicamente sucesos que influyeron en los tomadores de decisiones en el segundo periodo y último del Ayuntamiento de Tepic aquí estudiado. Es necesario mencionar que, durante este segundo periodo, se rompió el pacto de civildad que existía entre distintos grupos de poderes fácticos, como el Sindicato aliado, el “SUTSEM”, y poderes formales como los partidos políticos que confluyeron en el Ayuntamiento, lo anterior debido a la cercanía del siguiente proceso electoral donde se renovarían diputaciones, alcaldías y gubernatura.

Cabe resaltar que este periodo está marcado relativamente por pocos sucesos, en comparación con el primer año de gobierno, debido a que en gran medida estuvo caracterizado por la continuidad de las obras, acciones y proyectos emprendidos durante el primer periodo; no obstante, existieron un par de confrontaciones con el Sindicato que redefinieron la dinámica en el Ayuntamiento de Tepic y generaron crisis en la parte final de este Ayuntamiento.

4.1. La instalación de lámparas LED en Asociación Público-Privada (APP)

A finales del año 2016, el gobierno anunció el cambio de 20 mil 337 luminarias en todo el Municipio de Tepic con equipos de tecnología LED (Ligth Emitting Diodeer) Este fue un programa ambicioso impulsado principalmente por David Guerrero Castellón, Tesorero del Municipio. Al respecto en entrevista para un medio de comunicación el Tesorero expresó:

El Municipio de Tepic tendrá una iluminación moderna; se van a cambiar 20,337 luminarias incluyendo las comunidades de la zona rural. Se aprobó la firma de un Convenio con una asociación público-privada, tendremos ahorros importantes en el consumo de energía eléctrica. (Periódico, Nayarit en Línea, 2015).

Respecto al ahorro de energía existe un documento generado por la Secretaría de Energía (SENER) y la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de Energía (CONUEE), donde se cita un estudio especial de la calificadora de valores Fitch Ratings, que establece que: “El costo de proveer el servicio de alumbrado público a los municipios oscila entre el 5% y 10% de su gasto corriente incluyendo mantenimiento; en algunos casos, con crecimientos anuales volátiles y significativos, derivados del proceso de urbanización.”

En ese mismo sentido el mismo documento menciona que:

El potencial de ahorro de energía eléctrica en los sistemas de alumbrado público en México es significativo. Con base en el análisis de más de 475 proyectos de alumbrado público, la CONUEE identificó el potencial de ahorro de energía por mejora en los sistemas de alumbrado, los cuales van desde el 20% y hasta 89%, lo cual varía según la tecnología instalada en cada ciudad y municipio. (Odón de Buen R., 2019).

Por otro lado la pertinencia de esta inversión está basada en que este servicio público es de los principales problemas en las ciudades de México, este dicho puede ser confirmado por la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana del 2016, que identificó al alumbrado público en el tercer lugar de los principales problemas de la ciudad, en ese sentido para el mes de septiembre de 2016, 98.6% de la población de 18 años y más identificó algún tipo de problema en su ciudad, siendo baches en calles y avenidas el de mayor frecuencia a nivel nacional con 85.4%,

seguido de delincuencia con 69.7 % y alumbrado público insuficiente 64.4%. (INEGI, 2016).

Respecto al modelo de intervención privada el Ayuntamiento de Tepic, en Contrato de APP para la inversión de largo plazo en la prestación de un servicio público, concesionó el servicio de alumbrado público por doce años y tres meses. La instalación de lámparas traería consigo ahorro en el pago de energía eléctrica, con el uso tecnología amigable con el medio ambiente.

En ese sentido el Tesorero Municipal David Guerrero Castellón en entrevista con prensa de la localidad expuso y argumentó la innovación e importancia del nuevo servicio y los ahorros que obtendrá la Tesorería Municipal, enseguida el contenido de la entrevista:

Las asociaciones público- privadas son esquemas de inversión a largo plazo entre la iniciativa privada y el gobierno para la construcción de infraestructura para las ciudades. Un ahorro estimado de alrededor de 3.7 millones de pesos anuales en el consumo de electricidad permitirá pagar los servicios de la empresa que renovará las luminarias, explicó el Tesorero. “En seis meses tendremos todas las luminarias cambiadas. La misma empresa dará el servicio de mantenimiento. En la segunda quincena de enero empezaremos a ver las primeras luminarias que se cambiarán”. Los equipos tendrán una garantía de 15 años y se instalará un centro que los reemplazará en caso de fallas en menos de 72 horas para la zona urbana y un máximo de 5 días en las comunidades rurales. Este operará las 24 horas, los 365 días del año. Entre los beneficios del programa se encuentra una cobertura del 100 por ciento del Municipio; un ahorro del 60 por ciento en tarifas de energía eléctrica; la disminución de la delincuencia y de la contaminación. Se estima que con esta medida el municipio dejará de emitir más de 4 mil 500 toneladas dióxido de carbono, un gas de efecto invernadero

que provoca el calentamiento global. (Periódico Nayarit en Línea, 29 de diciembre de 2015).

El Contrato de la APP establece que el Ayuntamiento de Tepic siguiera pagando la misma cantidad de manera bimestral a la empresa y, a ésta, a su vez, le serían entregados los recibos para que ellos pagaran la energía eléctrica que consumiera el Ayuntamiento de Tepic. Esta condición obligaba a la empresa a instalar lámparas y componentes electrónicos (fotoceldas, contactores, pastillas, cableado), lo más rápido posible, debido a que su ganancia estaría entre el pago total que haría el municipio y el ahorro que se vería reflejado en el consumo de energía del Ayuntamiento del Municipio de Tepic.¹²

La contratación y posterior firma con la empresa, generó molestia en la plantilla laboral del SUTSEM. El gremio sindical argumentaba que el servicio de alumbrado público sería privatizado y que se quedarían sin empleos y sin actividades por realizar, debido a que el Contrato establece que la instalación y el mantenimiento estarían a cargo de la empresa.

Se entrevistó a Julio Cesar Villaseñor Pérez Coordinador Administrativo del Departamento de Alumbrado Público por haber mencionado en la entrevista inicial el suceso de concesión del sistema como de uno de las actividades de mayor complejidad en el ejercicio de su encargo y porque está directamente relacionado con esta área.

Entrevista a Julio César Villaseñor Pérez Coordinador Administrativo del Departamento de Alumbrado Público, sobre Contrato de Asociación Público Privada

Enseguida Entrevista realizada entre el autor de este trabajo de investigación y Julio César Villaseñor Pérez, en torno al Contrato de APP de alumbrado público.

¹² Para mayor información del Contrato de asociación publico privada visite: http://tepic.gob.mx/archivos/2017/02/21-CONTRATO_APP_LUMINARIAS.pdf

P: ¿Cuál fue la reacción del Sindicato y de los trabajadores respecto al modelo de asociación público privada que concesionaba a un particular el servicio de alumbrado público de Tepic?

R: Para el Sindicato y particularmente para los trabajadores del Departamento de Alumbrado Público nunca fue aceptable que alguien más que no fuesen sus afiliados realizaran actividades que estaban exclusivamente en sus manos, a pesar de explicarles que trabajarían conjuntamente con la empresa en diversos temas, y su status laboral sería el mismo, incluso tendrían menos trabajo porque ellos solo se encargarían de rehabilitar la fuente de alimentación de la energía de las lámparas es decir el cableado, pero había mucha desconfianza porque no quedaban muy en claro los alcances legales de la APP, nuestra relación como directivos con el personal se deterioró, sentían que habíamos traicionado su confianza y que sus puestos de trabajo estarían en riesgo.

Ahora bien, el Tesorero del Municipio de Tepic, David Guerrero Castellón habría expresado en la entrevista citada líneas arriba que la instalación por parte de la empresa iniciaría a finales del año del 2015, que a partir del día quince del mes siguiente, se iniciaría la instalación y renovación de lámparas LED. El contratista de la empresa empezó a cambiar las lámparas en el Centro Histórico de Tepic, porque se tenía previsto que en este primer cuadro se organizaría un evento de anuncio de inicio del programa de renovación de lámparas LED en el Municipio.

P: ¿En el proceso de transición de tecnología LED que participación tuvo el Departamento de Alumbrado Público?

R. Tuvimos que auxiliar a la empresa contratista que estaba instalando las lámparas, el apoyo lo solicitaron al Tesorero David Guerrero Castellón y él a su vez delegó a nosotros la solicitud, resulta que el personal técnico por parte de la empresa tenía complicaciones para mudar la tecnología LED en unas lámparas del Centro Histórico conocidas como "TP 2000" estas lámparas y postería habían sido diseñados exclusivamente en el año 2000, durante el trienio del Gobierno Municipal

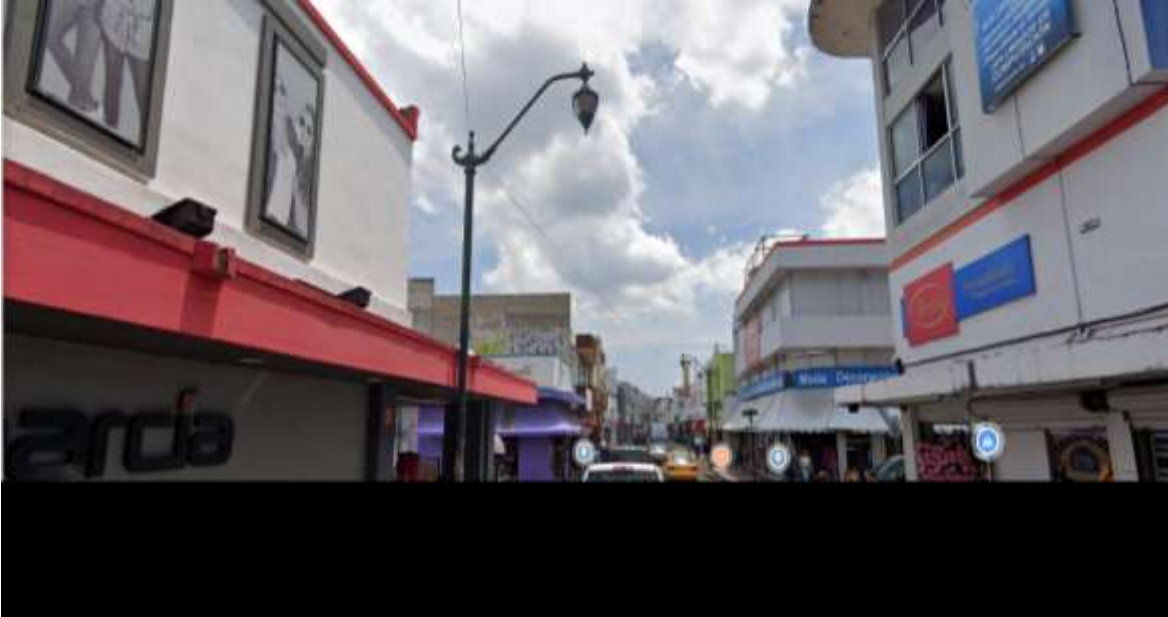
de Justino Ávila Arce (1999 a 2002) por lo que el personal no contaba con conocimiento previo para intervenir en estas lámparas, esta inexperiencia estaba comprometiendo el tiempo de entrega del cambio de lámparas según lo anunciado por el Gobierno Municipal de Tepic, el personal sindicalizado no auxilió en las labores de instalación porque se sentían aludidos por el modelo de inversión público privada y la apostaban a que la concesión fracasara así lo habían externado, además que había otras demandas que ya prevalecían por del bono de riesgo y el pago de horas extras, por eso la intervención emergente para cumplir en tiempo se realizó con personal de confianza, lista de raya y directivos para afortunadamente cumplir con el tiempo programado exitosamente, y permitir al alcalde cumplir su promesa de arranque de un programa de gobierno alfil en su gobierno.

De lo anteriormente declarado por Villaseñor Pérez, funcionario del Departamento de Alumbrado Público, se destaca en ésta investigación como el Sindicato en su lógica gremial, y al no sentirse identificado con el actuar del Ayuntamiento; pudo haber llegado a un acuerdo que les favoreciera, o en su caso realizar movilizaciones, protestas o incluso dejar de realizar responsabilidades con la finalidad de ejercer presión y acertar golpes políticos cuando así lo deciden, sin embargo pero no lo hicieron. Esto era posible, dada la excesiva dependencia del personal humano afiliado al Sindicato del Ayuntamiento.

Hay estudios que nos acercan al problema descrito, y nos permiten mayor claridad, como el análisis de Gómez; donde se refiere a Pizzorno (1991), de la siguiente forma:

Las relaciones entre negociación colectiva y negociación política como tipos de intercambio en donde la interrupción de la producción o su amenaza no es solo un costo patronal, sino que puede convertirse en un daño político en tanto expresión de la ausencia de consenso sobre el orden vigente. (Gómez, 2009, p.162

Imagen No. 23. Postería TP 2000 que fue sustituida por tecnología LED



Nota: Instalación de postería TP 2000 la cual fue sustituida por tecnología LED. FUENTE : Google maps

Una vez instaladas todas las luminarias en el Centro Histórico se realizó el 2 de febrero del 2016, en el evento inaugural del Programa de Renovación del Alumbrado Público, el Presidente Municipal de Tepic Leopoldo Domínguez González, emitió el siguiente mensaje en la plaza principal de Tepic:

Estamos marcando el antes y después del Municipio de Tepic, porque junto con ustedes arrancamos uno de los programas más importantes de la administración, el cambio se prende, vamos a reemplazar todas las luminarias. Reducir el consumo de energía eléctrica, fortalecer las finanzas públicas municipales con el ahorro en el consumo de energía, mejorar la imagen urbana y seguridad, además de disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero y contaminantes locales; son los principales beneficios. (Boletín del Ayuntamiento de Tepic, 2016)

Imagen No. 24. Evento de anuncio del Programa de Renovación del Alumbrado Público del Municipio de Tepic



Nota: El Presidente Municipal de Tepic Leopoldo Domínguez González, en el anuncio de inicio del Programa de Renovación del Alumbrado Público. Fuente: Ayuntamiento de Tepic (2016), Boletín de Prensa del Ayuntamiento de Tepic, Nayarit

4.1.1. Un caso fallido de incursión de la iniciativa privada en un programa de APP para renovación del alumbrado público

La corriente de pensamiento de la Nueva Gestión Pública (NGP), destaca entre sus características: 1. Visión del ciudadano como cliente, 2. Mayor utilización de tecnologías de la información, 3. Descentralización 4. Rendición de cuentas, 5. Planeación estratégica y 6. Contrato.¹³ La NGP, impulsa la dinámica modernizadora de la gestión pública con participación de la iniciativa privada, bajo distintas modalidades. En el ámbito privado parece más sencillo de controlar procesos, debido a que aparentemente no se tiene que lidiar con personal, con fuerzas

¹³ Martínez Vilchis José (2005). Análisis comparativo de la administración estatal en México. Universidad Autónoma del Estado de México/Convergencia revista de ciencias sociales/ Nueva Gerencia Pública. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352005000300013, p. 21.

políticas, ni negociar con sectores, debido a que la contratación de una empresa es para que se encargue de resolver los problemas o necesidades. Desafortunadamente, el control de lo privado está fuera de la res pública y la mediación es solamente por la vía jurídica. En ese sentido, la empresa se habría comprometido a cambiar el 100% las lámparas en el Municipio de Tepic en seis meses; pero no cumplió su compromiso de instalarlas en los plazos fijados. Meses atrás, el Tesorero de Tepic, David Guerrero Castellón, habría comunicado en Sesión de Cabildo y a los medios de comunicación, lo siguiente: “En seis meses tendremos todas las luminarias cambiadas. La misma empresa dará el servicio de mantenimiento. En la segunda quincena de enero empezaremos a ver las primeras luminarias que se cambiarán”. (Boletín del Ayuntamiento de Tepic, 2015).

La empresa comenzó a rezagarse en la instalación y algunos materiales que se habrían solicitado cambiar, a la par de las lámparas, para un funcionamiento óptimo. El Ayuntamiento accionó en búsqueda de soluciones, después, al interior de la empresa se suscitaron diferencias entre las partes inversionistas y se demandaron entre sí, e intentaron llegar a negociaciones con el Ayuntamiento de Tepic para conseguir pagos adelantados, prorrogas. En esta última parte el Ayuntamiento no accedió ante la empresa que generó problemas en la continuidad del programa, por ello la empresa no tuvo más opción que seguir instalando, finalmente se suscitaron problemas entre las partes inversionistas que detonó en problemas legales a la siguiente administración municipal electa en el 2017. En entrevista sobre este asunto, se desprende la siguiente declaración de Francisco Javier Castellón Fonseca, Presidente Municipal electo para el periodo 2017-2021:

Los trabajos para la instalación de alumbrado público en Tepic están paralizados, informó el Presidente Municipal Francisco Javier Castellón Fonseca. Explicó que esto se debe al problema judicial que hay entre la empresa que anteriormente contrató la Asociación Pública Privada, y la empresa que contrató el Ayuntamiento que él preside. Ambas empresas están amparadas, pero ninguna puede actuar mientras estén en conflicto. “Esto es

algo que los perjudica tanto a nosotros como a los habitantes de la capital nayarita”, lamentó. (Periódico Express, 28 de enero de 2019).

Por lo anterior, el Sistema de Alumbrado Público lo siguió operando el Departamento de Alumbrado Público debido a la interrupción de la instalación y por su puesto del mantenimiento de las lámparas instaladas, en tanto no se defina la situación jurídica.

Considerando el presente caso de incursión de la iniciativa privada en contrataciones público-privadas para prestar obras o servicios, se observó que el sector privado no está exento de fracasos, fallas o irregularidades, cuando participa en el ámbito público; y por tanto también puede generar problemas a los gobiernos. Por ello, se puede afirmar que en esta investigación, de conformidad con la experiencia fallida descrita, la participación de intereses privados en la figura de las APP, puede ser igualmente problemática o incluso mayor de la que se da en el sector público.

4.2. La reunión de la Asociación Nacional de Alcaldes como proyección de Leopoldo Domínguez González como candidato a la Gubernatura

A la par que transcurría el último periodo de gobierno de Leopoldo Domínguez González, éste buscaba proyección, acuerdos y relaciones con actores políticos locales y nacionales, para aumentar la posibilidad de ser postulado por su partido, Acción Nacional. En ese contexto, en la Inauguración de la XXXVIII Sesión Ordinaria del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) de la Asociación Nacional de Alcaldes A.C. (ANAC), Leopoldo Domínguez presentó un mensaje alusivo al trabajo realizado en el Municipio de Tepic, y dejó entrever al final del discurso, su aspiración a contender por el Gobierno del Estado de Nayarit:

Bienvenidos a Tepic, una ciudad que había sido gobernada con irresponsabilidad; hace año y medio recibimos el Municipio, y hemos hecho un

enorme esfuerzo para corregir el rumbo, y que Tepic salte a la palestra nacional; hoy Tepic es un referente de gobierno de alianza y seguiremos apostándole a que juntos podemos cambiar no solo a Tepic sino a Nayarit. (Boletín del Ayuntamiento de Tepic, 2016).

En el evento participaron 25 alcaldes de distintos municipios del país, así como actores políticos destacados del PAN, como Santiago Creel Miranda y Luis Felipe Bravo Mena. El objetivo de dicha reunión plenaria fue el compartir experiencias e intercambiar estrategias y puntos de vista para lograr administraciones responsables y transparentes; asimismo, fue una oportunidad del alcalde para dar una buena imagen y proyectarse rumbo a su aspiración a la gubernatura. Para tal efecto, solicitó a diversas áreas del Ayuntamiento que se rehabilitaran con urgencia zonas cercanas al evento y lugares donde se hospedarían los alcaldes.

Por tal motivo se intervinieron avenidas, calles, camellones, machuelos, etc., y el sistema de alumbrado público; particularmente, se rehabilitó la Avenida Insurgentes a la altura del Hotel Las Palomas y áreas cercanas donde se realizó el evento, pese a que se encontrara bajo tutela del Gobierno del Estado como se citó por esta investigación líneas arriba en declaraciones del Alcalde de Tepic, donde se denunciaba la falta de disposición del Gobierno del Estado para coordinarse institucionalmente en la entrega de obras realizadas y las nuevas vialidades. Esa avenida principal (Avenida Insurgentes) en Tepic, tradicionalmente estuvo bajo control del Gobierno del Estado, pero debido a los distintos desencuentros políticos mencionados a lo largo de este documento, entre Gobierno Estatal y Ayuntamiento de Tepic; este último emprendió un operativo de intervención que comprometió la operación del Ayuntamiento de Tepic, por enfocar todas sus áreas de manera emergente, para dar un buen aspecto a los asistentes al evento político nacional de alcaldes de Acción Nacional.

4.3. Las inundaciones en el área habitacional de la Unidad Habitacional Cantera

El temporal de lluvia del año 2016 afectó a diversos puntos de la Ciudad de Tepic. Líneas arriba se mencionó que la zona de los desarrollos habitacionales La Cantera, tenía características geográficas que favorecen la acumulación de agua y humedad en la zona. Esto tiene un impacto negativo, sobre todo en la calidad de vida de las personas, debido a que su patrimonio se encuentra en riesgo inminente debido a una mala planeación urbana. Sobre las afectaciones, el alcalde expresó: "Las viviendas más afectadas son: 296 en Canteras del Nayar, Jesús García, Puesta del Sol y Jazmines; así como 20 viviendas más en Villas del Roble". (Boletín del Ayuntamiento de Tepic, 2016).

El Ayuntamiento de Tepic, decidió generar brigadas en diversas áreas para apoyar a los afectados. Al respecto del operativo, el Presidente Municipal informó: "Al menos 400 trabajadores del Ayuntamiento atienden la zona afectada: DIF Tepic, elementos de Seguridad Pública, Obras Públicas, Protección Civil, Parques y Jardines, Alumbrado Público, Brigada Blanca e Imagen Urbana, así como grupos de jóvenes voluntarios". (Boletín del Ayuntamiento de Tepic, 2016).

La Dirección de Servicios Públicos, se apoyó en la Dirección de Aseo Público para limpiar los hogares de los afectados y sacar sus muebles y pertenencias al exterior, para que se secan y ver qué se podía rescatar, así como la limpieza de calles y avenidas circundantes.

Por parte del área de alumbrado público, se restablecieron circuitos, se limpiaron y rehabilitaron registros subterráneos, así como luminarias, para evitar la rapiña de pertenencias de los afectados; en coordinación con la Dirección General de Seguridad Pública, se realizaron rondines para verificar la seguridad y funcionamiento de las lámparas, debido a que el alumbrado va de la mano de la seguridad pública.

4.4. Tepic, sede de la Alianza por el Bienestar Social de México

Como se mencionó en esta investigación líneas arriba, en el evento de la Asociación Nacional de Alcaldes, Leopoldo Domínguez González buscaba relacionarse con cuadros políticos destacados, en la búsqueda de su aspiración a la gubernatura, en tanto tenía conocimiento que la dirigencia del PAN en Nayarit se habría inclinado por el ex gobernador Antonio Echeverría García (2017 – 2021), en este contexto, Leopoldo Domínguez buscaba alianzas estratégicas con otras alternativas políticas, para que en caso de que no ser postulado por su partido, el Partido Acción Nacional, tener otras opciones viables.

Por tal razón Tepic fue sede de un evento denominado “Alianza por el Bienestar Social de México”. Lo que destaca de la Alianza es cómo los alcaldes de diversas partes del país firmaron un acuerdo para el aumento del salario mínimo en México, no obstante, políticamente fue de mayor trascendencia para Leopoldo Domínguez, el espaldarazo político que recibió, donde cuadros políticos nacionales, como el gobernador de Jalisco Enrique Alfaro y el Senador y ex jefe de gobierno de la CMDX, Miguel Ángel Mancera, reconocieron y aprobaron la gestión de Domínguez. Es de destacar, como el acto en mención, se convirtió en un evento político confirmando la aspiración de Domínguez González. Así lo confirmó un diario de circulación nacional que mencionó en su redacción que durante el evento desarrollado de alcaldes se confirmó la aspiración del alcalde de Tepic, como candidato a la gubernatura de la siguiente manera: “El amplio salón fue llenado con decenas de personas que corearon al unísono el nombre del edil tepicense: Polo, Polo, quien busca ser candidato a gobernador en 2017”. (La Jornada, 14 de agosto de 2016).

4.5. La ruptura de la administración municipal de Tepic, con el SUTSEM

El 2 de agosto del 2016 se dio la primera manifestación y ruptura del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Carácter Estatal de Nayarit (SUTSEM), con el aparato burocrático del Municipio de Tepic, que encabezaba Domínguez González. El paro

burocrático, a decir de su lideresa, Águeda Galicia, fue motivada por compromisos incumplidos. Un medio local de comunicación le adjudicó a ésta líder lo siguiente:

Águeda Galicia, líder del SUTSEM afirmó que el Ayuntamiento de Tepic se comprometió a entregar una de las varias prestaciones laborales el pasado 31 de julio, sin embargo, incumplió la administración municipal con el pago.

Asimismo, descartó que el paro laboral tenga fines políticos, advirtió que la causa verdadera es el respeto a la clase trabajadora y puntual pago de las prestaciones laborales, las cuales se han ganado con lucha y esfuerzo. (Diario Nayarit en Línea, 3 de agosto de 2016).

Por lo anterior el gabinete legal y ampliado del Ayuntamiento de Tepic fue convocado por el Presidente Municipal, para emprender un programa emergente con su colaboración y a su vez con el personal de confianza a su cargo. La encomienda era atender las actividades sustantivas del Ayuntamiento, como la recolección de basura, el alumbrado público y el servicio de agua potable. Sin embargo, debido a la diferencia numérica de la plantilla de confianza fue insuficiente para cubrir las funciones del personal sindicalizado. Al respecto, distintas publicaciones en redes sociales oficiales del entonces alcalde dan prueba de los sucesos, y se exponen a continuación.

Imagen No. 25. Difusión de actividades desplegadas por servidores públicos para cubrir servicios municipales que por motivo de paro sindical



Polo Domínguez

2 de agosto de 2016 · 🌐

...

En estos momentos, personal de todas las dependencias municipales, tanto de lista de raya como de confianza y funcionarios, llevan a cabo un OPERATIVO EMERGENTE de recolección de basura en diferentes puntos de la ciudad para subsanar este problema de manera inmediata.

Agradecemos su colaboración manteniendo sus desechos en su domicilio y sacándolos ante el paso de los vehículos destinados para este fin.

#Tepic necesita del trabajo y compromiso de todas y todos.



👍 296

40 comentarios 77 veces compartido

Fuente: Domínguez González, Leopoldo, (2016), *Perfil de Facebook*, <https://www.facebook.com/100000129593608/posts/1367152326632407/?mibextid=cr9u03>, recuperado el 15 de junio de 2021

Imagen No. 26. Difusión de actividades desplegadas por servidores públicos para cubrir servicios municipales que paro sindical, dejaron de prestarse



Polo Domínguez

2 de agosto de 2016 · 🌐

...

Desde esta mañana trabajadores de confianza del Ayuntamiento de Tepic atienden el programa emergente de recolección de basura. Para hacerlo más eficiente hemos establecido las rutas y horarios. Te pedimos estar atento y sacar la basura al paso de los vehículos destinados para recogerla.

Mantente al pendiente de nuestras redes sociales y pasando la voz con tu vecinos y amigos.



Fuente: Domínguez González, Leopoldo, (2016), *Perfil de Facebook*, <https://www.facebook.com/100000129593608/posts/1367152326632407/?mibextid=cr9u03>, recuperado el 15 de junio de 2021

El SUTSEM estaba consciente de la crisis que esta abstención en la cadena productiva de actividades y servicios sustantivos del Ayuntamiento, generaba en el Municipio de Tepic. Estos sucesos, es posible relacionarlos e interpretar mejor su efecto práctico en la gestión pública, si nos apoyamos en referentes teóricos sustraídos de textos del estudioso de la burocracia como Max Weber, quien en su célebre ensayo ¿Que es la burocracia?, menciona que:

Los gobernados no pueden prescindir del aparato burocrático o remplazarlo debido a que la burocracia se funda en la preparación especializada, en una división funcional del trabajo, y una constelación de actitudes metódicamente integradas. Si el funcionario deja de trabajar, o si su trabajo sufre una interrupción forzosa sobreviene el caos y es difícil encontrar entre los gobernados reemplazantes que sean capaces de controlarlo. (Weber, 2001, pp., 84-85).

En virtud de los datos descritos sobre la actuación del Sindicato, se observó que sus acciones de paro emprendidas, se desarrollaron a sabiendas de que afectaban la mayoría de las actividades operativas y administrativas del Ayuntamiento; y pese a ello, hicieron uso del paro de actividades como instrumento de presión y negociación política para la consecución de sus intereses y sus fines gremiales.

4.6. El Segundo Informe de Gobierno y la Licencia de Leopoldo Domínguez González

La Ley Municipal del Estado de Nayarit, en su artículo 65, referente a los deberes del Presidente Municipal, en la fracción IX establece lo siguiente:

Informar por escrito dentro de los primeros diez días del mes de noviembre de cada año, al ayuntamiento, del estado que guarda la administración pública municipal en todos sus aspectos y de las labores realizadas durante el año, con la salvedad que, para el último año de ejercicio constitucional, el informe se presentará en los primeros diez días del mes de septiembre.

En ese sentido, en sesión solemne, el 07 de septiembre del 2016, presentó y entregó ante Cabildo el documento que contiene el Segundo Informe de Gobierno, en el que rinde cuentas sobre el estado que guardan la administración. Asimismo, realizó un evento político al que asistieron destacados cuadros políticos y sociales de diferentes partidos como los diputados federales, Clemente Castañeda, Guadalupe Acosta Naranjo, Rafael Valenzuela Armas, el ex Gobernador de Jalisco, Alberto Cárdenas Jiménez, y los alcaldes Arturo Dávalos Peña, Presidente de Puerto Vallarta y José Luis Lerma, Presidente de Xalisco.

En su discurso mencionó los logros obtenidos durante ese periodo de gobierno: en materia de agua potable y alcantarillado, mencionó que se realizaron 114 obras de agua potable y alcantarillado, con una inversión de 210 millones de pesos; en cuanto a la salud, comentó sobre el Programa Permanente de Prevención de Dengue, Chikungunya y Zika, que le fue reconocido por la Organización Panamericana de la Salud; en materia de vivienda, dijo que por primera vez se invirtió en vivienda con recursos propios del municipio; por otro lado, destacó la intervención en espacios públicos, como plazas, parques, etc. Este acontecimiento es particularmente destacable en la presente investigación, en dos partes de su discurso, una en la apertura y otra en el cierre, la primera de estas es rescatada por un diario de circulación local denominado, el Sol de Nayarit:

El Iniciar su discurso, Polo Domínguez de manera directa afirmó que en el país el cambio comenzó por el bien de los habitantes y sostuvo que Nayarit está listo para tener un cambio a partir del 2017, fecha en que se elegirá el próximo Gobernador del Estado. (El Sol de Nayarit, 2016).

En el mismo orden el boletín oficial del Ayuntamiento, publicó el siguiente referente:

Llegó el momento de consolidar el cambio y escribir una nueva historia. La confianza se gana, pero el reto de futuro continúa. Mi pasión y trabajo, representan el Sí del cambio; el Sí de la esperanza, el Sí ganamos todos. La transformación es inevitable: Tepic lo merece y Nayarit lo necesita. (Boletín de Prensa del Ayuntamiento de Tepic, 2016).

Este Informe fue el último discurso que daría como primer edil, debido a que pocas semanas después pediría licencia para buscar la postulación como candidato a la gubernatura por el Partido Acción Nacional. Tomó su lugar el suplente de fórmula, David Guerrero Castellón, quien hasta ese momento se habría desempeñado como Tesorero. Este fue un nuevo inicio en las relaciones con los grupos de poderes fácticos y formales, en la parte final del gobierno que encabezó Leopoldo Domínguez González.

Imagen No. 27. El Segundo Informe de Gobierno de Leopoldo Domínguez González, Presidente Municipal de Tepic, 2016



Nota: el Alcalde de Tepic presentando informe de gobierno. Fuente: Domínguez González, Leopoldo, *Segundo Informe de Gobierno*, Periódico El Sol de Nayarit, 6 de noviembre de 2016, Tepic, Nayarit.

4.7. El Operativo el Pichón 2016

Como se destacó en esta investigación, particularmente en el análisis del periodo anterior, cada año existe el reto institucional de la festividad religiosa del 12 de diciembre por el Festejo de la Virgen de Guadalupe. A su vez, se mencionaron las

áreas involucradas del Ayuntamiento que intervienen en la parte final de la ruta del peregrino hacia el Pichón, que son principalmente las dependencias de: Protección Civil, Seguridad Pública y Vialidad Municipal; Parques y Jardines, Alumbrado Público, Obras Públicas y Aseo Público, entre otras.

Respecto a la intervención del Departamento de Alumbrado Público en el operativo del Pichón 2016, se entrevistó de nuevo a Julio Cesar Villaseñor Pérez, Coordinador Administrativo, por haber mencionado en la entrevista inicial este suceso como el de mayor complejidad en el ejercicio de su encargo y por ser un directivo del Departamento de Alumbrado vinculado directamente en la gestión de conflictos y búsqueda de soluciones de esta área.

Entrevista con Julio Cesar Villaseñor Pérez, Coordinador Administrativo Departamento de Alumbrado Público

P: ¿Qué participación tuvo el Departamento de Alumbrado Público en el Operativo del Pichón?

R: Año con año se repite exactamente el mismo ejercicio, puesto que las actividades son las mismas y por lo tanto también todo lo que conlleva el trabajo de preparación para esta festividad.

P: ¿Cuáles fueron los principales problemas o dificultades a las que te enfrentaste como directivo del Departamento de Alumbrado Público durante el operativo del Pichón 2015?

R. Este operativo fue el más complejo para del Departamento de Alumbrado Público pues tuvimos que improvisar para resolver muchas de las necesidades acostumbradas. La mayoría de las dependencias resolvieron sin contratiempo sus necesidades materiales porque no eran muy caras, pero el material de alumbrado público que se utiliza como postes, focos, cableado, los materiales y la materia prima de los componentes eléctricos de aluminio, cobre, entre otros.

Por ser ya el periodo final el recurso económico se encontraba limitado, otros directivos y yo abordamos a nuestro jefe directo Enrique Gutiérrez Ortiz Director General de Servicios Públicos Municipales, comentamos que estábamos a poco tiempo y no resolvían nada respecto a los materiales necesarios para el operativo el "Pichón 2016", el pidió paciencia para abordar el tema con el Tesorero, la respuesta fue que hiciéramos lo que pudiéramos con lo que se tenía y sino pues que no se hiciera nada, además cuestiono al Director General que se habría hecho con el material que se habría usado un año antes, pidiendo que lo usáramos de nuevo, aunque aún teníamos algo de materiales usados el año anterior, algunos ya no se encontraban en buen estado, principalmente los focos ahorradores que al retirarse y transportarse por no contar con las características para un adecuado transporte para ello muchos se dañan.

Por otro lado, algunos otros materiales como postes, lámparas y brazos se utilizaron en gestiones en comunidades rurales del Municipio Tepic porque los postes de CFE están separados o no existen, por lo que el material en ampliaciones de red, al pasar los días no había ninguna respuesta sobre nuestra solicitud para atender la festividad. Por ese motivo decidimos en conjunto con otros directivos del Departamento de Alumbrado Público plantear soluciones al Presidente Municipal y su círculo cercano y no obedecer órdenes del Tesorero de no hacer nada; nos entrevistamos con diferentes proveedores para ver quién podría darnos crédito con los materiales, una vez teniendo propuesta decidimos establecer contacto con el Presidente Municipal Leopoldo Domínguez, para plantearle la posible solución, se consiguió la cita pero al llegar a la antesala con su secretario particular dijo que no tenía instrucciones de recibir a nadie, creo que se debía a que líderes de nuestro equipo político al interior del PAN habrían aparecido públicamente en un acto político de apoyo a Toñito García quien fue el gobernador anterior. Es por ello, que nos mantuvo varios minutos esperando, una vez que nos recibió le comentamos que habríamos buscado a proveedores externos del Ayuntamiento debido que los que teníamos asignados se les adeudaba y no había más línea de crédito, nos dio la instrucción que siguiéramos adelante con el plan. Al seguir adelante, pudieron proveernos de la mayoría de los materiales pero hacía falta postes se necesitan 110

postes, nosotros en el departamento teníamos aproximadamente 50 y no se nos proporcionó ninguno porque no tenían en existencia. Por ello tuvimos que pensar la manera de resolverlo, buscamos en distintas dependencias para completar el número total y encontramos funcionales aproximadamente 30; y los encontramos principalmente en Tránsito Municipal, eran postes ya en mal estado que habían sido derribados por accidentes viales, se cortaron y se adecuaron para el fin, pero aún faltaban 30 más. Y en alguna ocasión en una tarde atención de reportes por parte de la cuadrilla de personal de confianza integrado pasamos por pozo de agua de la ciudad y había tuberías delgadas que asemejaban a postes y más o menos con el mismo grosor, se encontró a personal del SIAPA en el lugar y dijo que ese tipo de tubería no era muy necesaria que tenían mucha de esa tubería sin usar y disponible; se estableció contacto con personal directivo de SIAPA, y facilitaron sin problema los que necesario. Así fue como se cubrió la necesidad de postes restantes con tubería de SIAPA. Ya con todo el material y con el tiempo muy limitado se tuvo el problema recurrente de la inconformidad las prestaciones laborales de los trabajadores afiliados al SUTSEM, había mucho desanimo en la plantilla, y no accedían a trabajar ni un minuto después del horario establecido y en general su actitud no era la mejor, finalmente se pudo concretar el trabajo. Pero ya en la energización de toda la línea de alimentación de energía surgió otro problema, que no se había tomado en cuenta y era que se usaban dos plantas que usualmente se usaban para evitar la caída de voltaje; la de mayor capacidad era propiedad del SIAPA y la otra era rentada, pero por lo precario de la situación financiera no pudo ser rentada. Finalmente, Luis Roberto Castillo Partida Jefe Operativo de Alumbrado Público, hizo un cálculo para instalar la planta en el punto medio de todo el tendido de red, para tratar de evitar la caída de voltaje. Esto nunca se había hecho, y que teóricamente era posible, pero la costumbre dictaba que así se hiciera con dos plantas al final el operativo por parte de alumbrado fue exitoso, aún y a pesar de todas las dificultades, precariedades y situaciones extraordinarias que surgieron. (Fin de entrevista).

Al respecto, esta investigación destaca con reiteración la labor del funcionario directivo en la administración pública, principalmente en el nivel municipal debido a las limitaciones presupuestales, por lo tanto la actividad del funcionario se vuelve en una posición gerencial que se basa principalmente en la búsqueda constante de soluciones, debido a que las múltiples deficiencias y problemas que se presentan; pero también se trata de ir más allá de lo que se acostumbra y fuera de lo convencional, porque fuera de la zona de confort y lo convencional hay muchísimas opciones viables y todas al alcance.

4.8. El Presidente Suplente David Guerrero Castellón y el final del Gobierno Municipal de Tepic (2014 – 2017)

La gestión final del Gobierno Municipal de Tepic, 2014-2017, resalta principalmente por múltiples confrontaciones con el sindicato mayoritario (SUTSEM) que años atrás habría sido su principal aliado. El motivo fue el adeudo de prestaciones rezagadas de anteriores gobiernos municipales. Al paso de los meses, las protestas subieron de tono debido a que las demandas del Sindicato no fueron atendidas, además del rezago en prestaciones que, a decir de la lideresa del SUTSEM Águeda Galicia, ascendían a \$284 millones de pesos, en el año de 2017, asimismo se rezagaron los de pagos y prestaciones de fin de año. Fue tal la escalada de protesta, que el personal sindicalizado bloqueó los accesos de las dependencias y como consecuencia camiones de la Dirección de Aseo, Jefatura de Alumbrado Público y Dirección de Parques y Jardines no pudieron ser operados por personal de confianza del Ayuntamiento de Tepic en esa ocasión, por lo que sobrevino una crisis en el Municipio de Tepic. Según el Secretario General del SUTSEM, estas acciones fueron para ejercer presión:

El motivo principal de ejercer esas acciones es para ejercer un poco de presión y que esta administración se ponga las pilas y se ponga a bajar el recurso que se requiere para pagar las prestaciones de fin de año y dar cumplimiento al convenio y a las minutas que ellos firmaron, dio a conocer, Oscar Cedano

quien es Secretario del SUTSEM. (Diario Nayarit en línea, 15 de diciembre, 2016).

Finalmente, el primer edil se vio forzado a gestionar el recurso para cumplir con los compromisos de fin de año. Al respecto, el alcalde David Guerrero Castellón, en entrevista para un medio de comunicación, afirmó haber conseguido el recurso para los pagos de fin de año:

Ya conseguimos el recurso y estoy en contacto con el gobernador Roberto Sandoval para firmar el convenio para acceder a 100 millones de pesos de la federación, dijo el alcalde al término de un evento en Bellas Artes donde la escritora Guadalupe Loaeza presentó un libro sobre Amado Nervo, "Es prioridad cumplirle a nuestros trabajadores con una de las prestaciones más importantes del año como lo es el aguinaldo". (Diario Nayarit en línea, 13 de diciembre ,2016).

La única forma en la que el Presidente Municipal podría cumplir con los compromisos de fin de año, era que el Gobernador Roberto Sandoval adelantara las participaciones federales del 2017, el Alcalde mencionó en entrevista que habría explorado esa opción e hizo la solicitud de tal apoyo, al respecto y a decir de un artículo de opinión de El Economista, el gobernador le contestó: "Con mucho gusto lo veo... después del 25 de diciembre, respondió el mandatario priista a la solicitud de audiencia de Guerrero Castellón". (Diario el Economista, 15 de diciembre, 2016).

La fecha anterior excedía el plazo que habría fijado el SUTSEM además superaba el límite legal para pago de estas prestaciones que era hasta el 20 de diciembre con base al Artículo 87 de la Ley Federal del Trabajo, como se cita a continuación: "Los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que deberá pagarse antes del día veinte de diciembre, equivalente a quince días de salario, por lo menos."

Los que no hayan cumplido el año de servicios, independientemente de que se encuentren laborando o no en la fecha de liquidación del aguinaldo, tendrán derecho

a que se les pague la parte proporcional del mismo, conforme al tiempo que hubieren trabajado, cualquiera que fuere éste.

Finalmente, el Alcalde cumplió en el pago de prestaciones de fin de año. No obstante, muchos de los adeudos siguieron vigentes con el Sindicato, lo que posteriormente generaría más confrontaciones radicalizadas entre el SUTSEM y el Ayuntamiento de Tepic, hasta el final de este periodo de Gobierno.

En enero del 2017, el SUTSEM realizó un paro más argumentando diferentes adeudos y aumentos salariales desde el 2014. Al respecto, el Secretario General del Sindicato, Oscar Cedano, externó para los medios de comunicación:

Se deben 104 millones de pesos del laudo, 52 millones de pesos de retenciones de los trabajadores de puro Ayuntamiento, más 25 millones de laudo de SIAPA, más 13 millones de retenciones SIAPA, más 64 millones y medio de lo que viene siendo fondo de ahorro, aguinaldo de ayuntamiento y SIAPA, aparte se deben estímulos de los trabajadores desde 2014, estímulos por 5, 15 y 25 años, apoyos para lentes y un sin fin de prestaciones que están rezagadas y que no vemos la manera de cómo vayan a pagar”, dio a conocer Oscar Cedano, Secretario del SUTSEM”. (Diario Nayarit en línea, 16 de enero, 2016).

Por ello el Ayuntamiento de Tepic, en un comunicado expresó que de las 52 prestaciones que el SUTSEM tiene, únicamente faltaban dos por pagar y que, a pesar de la paralización de los servicios públicos, cumplirían con las labores del municipio con personal de confianza y lista de raya.

Asimismo, en enero del 2017, el Consejo Nacional del PAN aprobó que este Instituto Político en Nayarit, (Diario el Financiero, 2017). Se coaligara en alianza con otros partidos políticos. También definió que el candidato que encabezara dicha alianza fuera el más competitivo, y que éste se estableciera a través de una encuesta de posicionamiento. Los dos aspirantes a la gubernatura fueron Antonio Echevarría

García y Leopoldo Domínguez González. Finalmente, en febrero del mismo año, “la Comisión Permanente del PAN determinó, de acuerdo a los resultados de las encuestas, que el mejor posicionado sería Antonio Echevarría García, culminando así la aspiración de Domínguez González”. (Diario la Razón, 9 de febrero, 2017).

El 21 de febrero del 2017, el Alcalde de Tepic David Guerrero Castellón, en entrevista para un medio de comunicación, refirió que el SUTSEM "no tenía llena", y destacó que este Sindicato tenía prestaciones absurdas y que habían sido concedidas por otros gobiernos irresponsables, en alusión a cómo el sindicalismo en México opera con la clase política, apoyando sus proyectos políticos a cambio de beneficios y prestaciones sociales, exactamente de la misma forma en la que habrían apoyado a Domínguez González en búsqueda de la permanencia de dichos beneficios”. (Diario crítica, 2017).

El 20 de junio de 2017, el Diario la Jornada (2017), emite nota que hace público que el SUTSEM intensificó sus protestas y bloquearon con camiones recolectores de basura la Calle Puebla, una de las principales calles del Centro Histórico de Tepic, así como calles aledañas, paralizando la zona centro en búsqueda de provocar caos para generar presión sobre el gobierno. También tomaron las instalaciones de la Presidencia Municipal, paralizando los servicios que otorga el registro civil de esta oficina municipal. Al respecto, la lideresa del SUTSEM, Águeda Galicia, en entrevista habló al respecto: “Águeda Galicia Jiménez, calificó de insensible al edil porque no le contestó las llamadas telefónicas para llegar a un acuerdo desde el pasado viernes, y cuando logró comunicarse con él, estaba hecho una furia y me cortó”. (Diario el Sol de Nayarit, 20 de junio, 2017).

En el mismo mes de junio, en respuesta a la protesta del SUTSEM, el Alcalde David Guerrero Castellón, acompañado de la Síndico Municipal, presentaron una denuncia ante la Fiscalía del Estado de Nayarit, por los delitos de peculado y sustracción de vehículos propiedad del Ayuntamiento de Tepic, argumentando que cualquier paro era legal y legítimo, pero que no se deben afectar los servicios

públicos, ni mucho menos secuestrar los vehículos propiedad del Ayuntamiento, ni bloquear las calles. Argumentó que aceptaba que existía un adeudo de 30 millones de pesos, pero que no tenían el dinero para finiquitar de inmediato, por lo que el pago tenía forzosamente que ser en parcialidades, algo que, a decir del Alcalde, la lideresa no aceptaba. (Diario el Sol de Nayarit, 22 de junio, 2017).

No obstante, las confrontaciones con el SUTSEM y el Ayuntamiento, por la vía legal-institucional no culminaron aquí, debido a que el alcalde declaró que 58 trabajadores sindicalizados serían despedidos sin liquidación ni finiquito por haber acumulado más de tres faltas entre los paros a los que habrían asistido y faltas en lo particular. Por su parte, el SUTSEM a través de su Secretario General, Oscar Cedano, expresó antes los medios de comunicación:

Sí, se comenta que van a despedir a más de 50 trabajadores, entre los de lista de raya, de confianza y sindicalizados. Sindicalizados son alrededor de 30 compañeros los que se nos han acercado para tocar el tema, nos han dicho que esto ha sido de manera verbal, nada por escrito y nosotros, a través del equipo jurídico, ya estamos dándole seguimiento porque es improcedente la acción que ellos quieren llevar a cabo. No hay argumentos, no hay sustento para realizar despidos de esta manera. (Diario Sangangüey, 28 de junio, 2017).

Finalmente, en respuesta, el SUTSEM anunció que por la misma vía legal-institucional presentarían distintas denuncias por desvío de recursos, bajo el argumento de que el dinero que les pertenece por concepto de bonos, prestaciones y FONACOT, habría sido utilizado en otras cosas, lo que a su consideración sería tipificado como delito.

Posteriormente, hubo un breve periodo de tregua. Durante este periodo se dio el Proceso Electoral 2017, donde la coalición "Juntos por Ti" triunfó, llevando a la Presidencia Municipal de Tepic a Francisco Javier Castellón Fonseca, y a Antonio Echevarría García a la Gubernatura de Nayarit; por su parte, Leopoldo Domínguez

González encabezó la lista de representación proporcional del PAN, convirtiéndose en diputado electo por este principio, dando así fin a la contienda electoral.¹⁴

Meses después y pocos días antes del término su periodo, David Guerrero Castellón fue interrumpido en una reunión que se realizó fuera de las instalaciones de la Presidencia Municipal, por miembros del SUTSEM, quienes le exigían el pago de los adeudos por concepto de pagos y prestaciones. El Alcalde, al verse rodeado por los manifestantes, intentó huir, pero fue bloqueado por ellos; intervino la Policía Municipal pero no fue posible dispersar a los miembros del gremio sindical, que pedían dialogar con el Alcalde, quien no accedió, por lo que uno de sus escoltas intervino y se vio inmerso en una pelea sin mayores consecuencias.¹⁵

Finalmente, es preciso mencionar que este último periodo del gobierno municipal, se vio nublado por una sistemática confrontación con el SUTSEM, la cual fue subiendo de tono, llegando a las instancias legales y desafortunadamente hasta la confrontación física.

Conclusiones de capítulo

Esta última etapa del gobierno encabezado por Domínguez González, destacó por la realización de actos públicos de corte político en los que buscaba proyección nacional para conseguir respaldo de actores políticos de relevancia, tanto de su partido (PAN) como de otros (PRD, MC), una vez que algunos liderazgos pertenecientes a la dirigencia estatal se decantaron a favor de Antonio Echevarría García. Por ello, buscaba ampliar sus opciones, y además por temporalidad y coyuntura política, porque encontrarse en la recta final de su gobierno que culminaba en el 2017; buscó catapultarse hacia la candidatura al Gobierno del Estado de Nayarit, al finalizar su último año como alcalde.

¹⁴ Proceso Electoral de Nayarit, Resultados de Elección de Gobernador, 2017, en <https://prep2017-nay.ine.mx/Gobernador/Entidad/VotosResumen/>

¹⁵ Para mayor información de la intervención sindical sobre el Alcalde David Guerrero, consulte <https://www.elsoldenayarit.mx/politica/55093-manifestantes-del-sutsem-exigen-a-david-guerrero-pago-de-prestaciones-por-200-mdp>

En cuanto a los poderes informales, como los sindicatos, Domínguez González no rompió con el *status quo* de la burocracia respecto a sus vicios y prácticas basadas en intereses de grupo y lógica gremial. Domínguez González pudo y tuvo que haber actuado, así lo exigía el cargo que ostentaba como Alcalde, debido a que contaba con legitimidad política para hacerlo. Norberto Bobbio dice que la legitimidad del poder político esta cimentada sobre el contrato social, y la sociedad del consenso por excelencia es el Estado, siempre y cuando respete el contrato social, bajo el cual se establece como fin la organización social, la seguridad y el desarrollo económico bajo los términos de paz e interés común.

Aun contando con sustento legal y legitimidad política para actuar en consecuencia, fue mesurado, debido a que el SUTSEM lo habría apoyado en su candidatura a Presidente Municipal, y esperaba que lo respaldara en la construcción de su nueva aspiración a la Gubernatura de Nayarit, por lo que siguió consintiendo su actuar por no confrontarse con ellos. Finalmente, el tiempo confirmó en el tramo final del periodo de Guerrero Castellón como alcalde suplente, que los acuerdos con el gremio sindical eran insostenibles y éste pasó de ser un aliado a su mayor enemigo, al igual que para el ex-gobernador Roberto Sandoval.

CAPÍTULO V. ANÁLISIS DEL PERÍODO DE GOBIERNO MUNICIPAL DE TEPIC, 2014-2017

Introducción

Por todo lo anterior es necesario mencionar que la vida diaria como sociedad en todos sus ámbitos, desde un partido de fútbol, una manifestación, hasta los procesos electorales existen múltiples tipos de fenómenos sociales susceptibles de analizar; siendo las Ciencias Sociales las disciplinas las que centran su objeto de estudio en estos fenómenos con la finalidad de comprenderlos y explicarlos mediante métodos científicos. Por ello, en los capítulos anteriores a través de los distintos elementos problematizadores seleccionados y los fenómenos expuestos de forma descriptiva, y con el apoyo de los enfoques teóricos pertinentes, y plasmados en el apartado del marco teórico; nos permitirá en este capítulo desarrollar el análisis de esos procesos, teorizando con conceptos y categorías de dichos enfoques.

Para iniciar con este capítulo, esta investigación se referirá en primera instancia al modelo de estudio de la administración pública, de acuerdo la clasificación que hace particularmente a la “Etapa Política” de la administración pública que permeó en Estados Unidos, teniendo en Philip Selznick al autor a quien se le adjudica la creación de la teoría política de la organización. (Sánchez, 2001).

En ese sentido, es necesario clarificar que el Ayuntamiento de Tepic (2014 -2017) y por consecuencia la Dirección General de Servicios Públicos Municipales de Tepic (2014 – 2017), son parte de la administración pública, la que se encuentra inserta implícitamente en los gobiernos y que estos son organizaciones formales, racionales y cooperativas que buscan cumplir un fin o rol institucional dentro del estado, al igual que los partidos políticos, sindicatos, etc.

De regreso a lo descrito líneas arriba, en cuanto a las principales características de las organizaciones, llama la atención particularmente lo que se refiere a las “cooperativas”, y es que la administración pública se encuentra tan interrelacionada para un buen funcionamiento que depende de todas sus partes. Desde la asignación correcta y en tiempo de presupuesto del área administrativa de Tesorería, de la correcta gerencia y dirección de la unidad directiva, hasta la operatividad, que recae principalmente en el personal burocrático afiliado al “SUTSEM”.

Así pues, es evidente que para cumplir con el fin institucional general y las múltiples actividades y funciones que existen en la administración pública municipal, es necesario delegar responsabilidades que se establecen mediante ordenamientos de distintos tipos. No obstante, en el día a día es difícil controlar esa delegación debido a que cada área cuenta con múltiples personas con diferentes intereses, ideologías, filias partidistas y políticas. Relacionado a esto, Selznick señala:

El riesgo inherente en el acto de la delegación se deriva esencialmente de este hecho. Delegar es un acto organizativo, que trata de asignaciones formales a funciones y poderes. Teóricamente, se asignan tareas a roles o puestos oficiales, no a individuos. Sin embargo, de hecho, la delegación implica necesariamente a individuos concretos que tienen intereses y metas que no siempre coinciden con los objetivos del sistema formal. Como consecuencia, las personalidades individuales pueden ofrecer resistencia a las demandas que les hacen las condiciones oficiales de la delegación (Selznick, 1987, p. 125).

Conforme a lo anterior, es primordial precisar que, en la cotidianidad de las organizaciones pertenecientes a la administración pública, la mayor parte del tiempo existen problemas de distintos tipos en todos los niveles, como administrativos, políticos y económicos. Al respecto, Rivas (2009) sostiene que "la mejor forma de organización es la que crea colaciones entre los diferentes grupos de interés que existen en ella, y gestiona de manera positiva el conflicto" (p.18).

Por ello, la labor del directivo reside en tener liderazgo y capacidad suficientes para gestionar a favor de la organización el conflicto y posibles soluciones. En ese sentido, "La función básica de liderazgo es ganar consentimiento y apoyo. Resumiendo, se reconoce que no pueden separarse el control y el consentimiento, incluso en estructuras autoritarias formales" (Selznick, 1987, p. 128).

Ahora bien, toca el turno al concepto de sistema político. Este se refiere a todo lo político: las instituciones, procesos, interacciones y decisiones vinculadas a la política dentro del estado. Al respecto:

En la concepción general de la ciencia política, el sistema político es un concepto fundamental para el análisis de lo político, que abarca, de acuerdo al concepto de la política, tres dimensiones, la totalidad de las instituciones políticas (estructuras), los procesos políticos y los contenidos de las decisiones políticas. (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2016, p.183).

En ese sentido, Easton buscó establecer una Teoría General de Sistemas buscando explicar la vida política en general. Por ello establece que el sistema político está conformado por un conjunto de valores que la sociedad asume y acepta, como conductas, actitudes, ideas, costumbres que se establecen e impulsan a través de la clase política o los miembros del sistema, como los llama Easton. En ese sentido:

La función del sistema político es distribuir valores que la sociedad considera útiles como el poder, el dinero, la educación, entre otros; dicha asignación es aceptada como autorizada. Es decir, una sociedad puede comprometer los recursos y el poder de sus miembros en la solución de diferencias y las personas que intervengan en esas interacciones, es decir las que actúen en roles políticos se llamarán genéricamente miembros del sistema. (Easton, 1989, p. 90).

En esta perspectiva, los valores son los que determinan las prioridades, y con ello las demandas de los gobernados se introducen al sistema a través de flujos de

entradas (inputs) y de salida (outputs) y se procesan y articulan a través de la caja negra (black box).

El principio del sistema son las demandas, sin demandas difícilmente habría un sistema como tal. En las entradas se reciben exigencias de gobernados hacia sus gobernantes o miembros del sistema. En ese sentido, el Ayuntamiento -en este estudio, el de Tepic- es el primer eslabón en el diseño del sistema político mexicano y el primer ente de la estructura de contacto en recibir las entradas, en primera instancia, por su cercanía geográfica con el gobernado. Para clarificar mejor este ejemplo, en Nayarit, además de Tepic, existen otros 19 municipios en el Estado que no cuentan con sedes representativas de los Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); por ello, si existe alguna exigencia, los primeros en recibirlo muy probablemente sean los municipios y, aunque la entrada no resulte del ámbito de su competencia, serán los encargados de canalizarlas. Asimismo, el Municipio es el encargado de dotar los servicios públicos, que son cotidianos, visibles y la mayoría de ellos imprescindibles, a diferencia de otros entes gubernamentales. Por ello:

Lo que mantiene al sistema funcionando son entradas en forma de demandas y apoyos que son convertidos en resultados en términos de decisiones políticas de varios tipos, que tienen consecuencias para el ambiente y para el sistema mismo en que existe. Estas decisiones son consideradas como importantes, pero están determinadas por el flujo de entradas que mantienen activo al sistema y que caracterizan a la acción política. (López, 2008, p. 176).

Por otro lado, existe la Black Box, que es el estadio de los flujos donde se procesan las entradas; ésta a su vez funciona como un filtro que permite seleccionar de acuerdo a la afirmación de representación que los gobernados hacen a los miembros del sistema como sus prioridades. Esta etapa a la que hace referencia Easton, recae directamente en las dependencias competentes, en este caso concreto en la Dirección General de Servicios Públicos Municipales de Tepic (2014–2017) y, por consecuencia, en el funcionariado directivo que tiene que

decidir cómo orientar los esfuerzos y recursos en su ámbito y a su alcance para dar solución a las demandas y transformarlos en salidas o respuestas a las demandas.

Esta función es importante para evitar una sobrecarga de demandas, que amenace con colapsar al sistema. Ya en el interior del mismo, las demandas y apoyos son procesados y transformados en productos, tales como leyes, decisiones, normas y valores adjudicados con autoridad. (Hernández, 2019, p.4)

También existen los flujos de salida (Outputs), que son las respuestas a las demandas o solicitudes. Por ejemplo, frente a quienes no respetan los valores aceptados por la generalidad, como las normas, valores y leyes que el Sistema Político promueve, corresponde a las instituciones de Seguridad Pública detenerlos para ser coaccionados por las instituciones de impartición de justicia como los órganos jurisdiccionales. La salida de este tipo de instituciones puede ser una multa administrativa o la prisión, de llegar a ameritarse. No obstante, para el caso concreto de esta investigación, al ser la Dirección General de Servicios Públicos Municipales, le corresponde la prestación de servicios públicos; en este sentido, corresponde a la institución municipal dar salida a solicitudes de recolección de basura, reparación de luminarias, limpieza de áreas verdes, etc.

Finalmente, existe un proceso al que se le denomina (feedback loop), que se refiere a un flujo de retroalimentación en el que se generan nuevas demandas, en el que se repiten los flujos de entrada, caja negra y salida. Este proceso permite a las instituciones corregir errores, con la finalidad de persistir. No todo recae en la capacidad de los miembros del sistema en dar salidas oportunas o permanentes, sino además en su legitimidad. Por ello, el Gobierno Municipal de Domínguez González contaba con amplio respaldo ciudadano y legitimidad para la conducción del gobierno y sus distintas áreas. Prueba de ello fue que la coalición a la que perteneció y desde la cual se colocó como Diputado de Representación Proporcional, se coronó en la Gubernatura del Estado y ganó 10 alcaldías,

refrendando la continuidad también en el Ayuntamiento de Tepic, así como 15 diputados de un 30 en total. En esa línea:

Un sistema puede persistir aun cuando la satisfacción de las demandas baje o se emplee coacción si sus miembros han aprendido, a través del proceso de socialización, a considerar al sistema político como legítimo y las respuestas que este da como autorizadas. (Easton, 1989, pp. 171-172).

Por otro lado, respecto al concepto de burocracia esta investigación de nuevo se apoya en Max Weber, quien hace énfasis en los tres tipos de dominación: racional, tradicional y carismática. En cualquiera de estos tipos de dominación es necesaria la legitimidad para encontrar obediencia en alguien en el ejercicio de su autoridad. Al respecto:

Debe entenderse por "dominación", de acuerdo con la definición ya dada la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos). No es, por tanto, toda especie de probabilidad de ejercer "poder" o "influjo" sobre otros hombres. En el caso concreto esta dominación ("autoridad"), en el sentido indicado, puede descansar en los más diversos motivos de sumisión: desde la habituación inconsciente hasta lo que son consideraciones puramente racionales con arreglo a fines. (Weber, 1964, p. 170).

En ese sentido, las organizaciones burocráticas de los gobiernos se caracterizan por ser entes donde se reproduce la dominación racional a través de autoridades superiores. Para ejemplificar el caso de la presente investigación, el Ayuntamiento de Tepic se encuentra supeditado y se caracteriza por un organigrama que se encuentra sujeto a jerarquías: un jefe de oficina responde a un coordinador, un coordinador a un jefe de departamento, un jefe de departamento a un director un director a un director general, etc.

Los miembros de la asociación, en tanto que obedecen al soberano, no lo hacen por atención a su persona, sino que obedecen a aquel orden

impersonal; y que solo están obligados a la obediencia dentro de la *competencia* limitada, racional y objetiva, al otorgada por dicho orden. (Weber, Max, 1964, p 174).

Las categorías fundamentales de la dominación legal son, pues:

Un ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones, dentro de una *competencia*, que significa: un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones, con la atribución de los poderes necesarios para su realización, y con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación. Una actividad establecida de esa suerte se llama "magistratura" o "autoridad". (Weber, Max, 1964, p 174).

De acuerdo a este último término, "competencia limitada", es preciso destacar que uno de los principales problemas en la operatividad diaria del Ayuntamiento de Tepic tienen que ver con los ámbitos de competencia. Debido a la ausencia de manuales de operación las competencias son difusas, porque se bien existen reglamentos que establecen las responsabilidades, la ausencia de un ordenamiento sobre cómo hacer las tareas con exactitud, limita la capacidad de accionar de las dependencias y genera vacíos en los procesos. Para esta investigación en particular para salir adelante ante la confusión de las competencias, y completar el fin institucional de la Dirección de Alumbrado Público, quien realiza esta investigación, que a su vez estaba como servidor público en este proceso, se relacionó con la plantilla laboral; promovió apoyo para enfrentar ese problema de confusión en competencias y falta de manuales, que la mayoría de la plantilla laboral consideraba como importante resolver, en tanto su experiencia, conocimiento y punto de vista como miembros de una organización sindical.

Citamos enseguida algunos ejemplos para fomentar una buena relación con el personal -vertidos en la entrevista- promovidos hacia los miembros de la Dirección General de Servicios Públicos, como son: inmiscuirse en los trabajos diarios y

dialogar continuamente con el personal; el apoyo a la liga interna sindical de futbol del Sindicato mayoritario; también se realizaron convivencias con la finalidad de reforzar la relación obrero-patronal para sobrellevar las relaciones con la parte mayoritaria del capital humano de la Dirección General. Es destacable en la presente investigación, como se superpone la lógica gremial sindical, ante cualquier intento del personal directivo por llevar a cabo acciones laborales proactivas y productivas. Al respecto, Weber hace énfasis en la importancia de establecer lazos de relaciones sociales con las organizaciones:

Con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación; y también regularmente por aquellas personas que dentro del ámbito de poder de la asociación realicen acciones sociales o entren en relaciones sociales declaradas importantes por la asociación. (Weber, 1964, p. 173).

Por último, esta investigación considera importante destacar que es necesario profesionalizar la actividad pública, si la pretensión es mejorar como instituciones gubernamentales. Algunos cargos públicos son tomados por los partidos como botines políticos y, eso en principio, no está del todo mal, pues en términos teóricos las coaliciones de gobierno existen a lo largo y ancho del mundo. Lo que está mal es seguir impulsando cuadros sin formación, lo que entorpece el avance y mejoramiento de las organizaciones gubernamentales. Sobre este tema, Weber, a poco más de un siglo de distancia, reconocía la importancia de la formación profesional.

Para que se logre la racionalidad, una *formación profesional*. Normalmente solo participa en el cuadro administrativo de una asociación el calificado profesionalmente para ello mediante pruebas realizadas con éxito; de modo que solo el que posea esas condiciones puede ser empleado como *funcionario*. Los "funcionarios" forman el cuadro administrativo típico de las asociaciones racionales, sean estas políticas, económicas (especialmente, capitalistas) o de otra clase. (Weber, 1964, p.175).

Para culminar este capítulo, esta investigación se adentrará a la teoría central de la presente investigación, el neoinstitucionalismo politológico. Dicha teoría se especializa en estudiar las instituciones, a decir de dicha corriente son la manera en la que se distribuyen o reproducen la aceptación de valores por la mayoría de la sociedad. Al respecto, uno de sus principales exponentes define a las instituciones como "Las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano." (North, 1993, p. 13).

Por otro lado, Rivas hace énfasis en elementos y conceptos que son parte fundamental de esta investigación, y señala que "Dicho enfoque, aparte de abordar el estudio de las instituciones tal cual como son y se desempeñan y no desde un plano normativo, revaloriza estudios referidos al liderazgo, los parlamentos, los gobiernos, el desempeño institucional, la burocracia, etc. (Rivas 2003, p. 42).

Por esa razón, resulta doblemente apropiado el uso de este enfoque para la presente investigación, primero porque el objeto de estudio es una parte del Gobierno Municipal de Tepic (2014–2017), en referencia a la Dirección General de Servicios Públicos Municipales, que se sostiene y organiza sobre un entramado jurídico – institucional que se compone de leyes, reglamentos, ordenamientos, normas e incluso costumbres. Como bien lo dice esta teoría, las instituciones son las encargadas de establecer los límites, por ejemplo, territoriales. Hay límites geográficos entre los distintos municipios; la institución encargada de establecerlos es uno de los Poderes del Estado, el Congreso del Estado de Nayarit, mediante un proceso que se revisa y dictamina a través de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, lo anterior de acuerdo al apartado de competencias de las comisiones legislativas plasmado en Artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

Por lo anterior, dicho enfoque, a decir de Rivas, acertadamente menciona que el Estado es el principal creador de ordenamientos que regulan con el ejemplo la sociedad. "El neoinstitucionalismo politológico retoma el papel desarrollado por el Estado como principal agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad." (Rivas, 2003, p.42).

De vuelta al ejemplo de los límites geográficos, estos indican el punto a donde llega la jurisdicción y la responsabilidad de dotar de servicios por parte del Ayuntamiento de Tepic. No obstante, también hay límites de facultades, porque el Departamento de Alumbrado Público no puede intervenir en una falla eléctrica en media o en alta tensión, aunque este se dé en el espacio territorial del Municipio de Tepic, porque no es una atribución del Municipio, sino de la Comisión Federal de Electricidad.

Existen límites en cuanto a las responsabilidades de cada una de las dependencias que conforman el Ayuntamiento de Tepic, porque así lo establecen los distintos tipos de ordenamientos que organizan el funcionamiento del mismo. Por todo lo anterior, es imprescindible dar por cierto que la generalidad de la vida en sociedad se encuentra normada en términos de límites legales o morales, incluso por usanza, hábito, tradición o como se prefiera llamar; estos son normas o acuerdos aceptados por la generalidad de la sociedad.

Es preciso indicar que esta teoría resulta idónea para el análisis del arribo al poder del Ayuntamiento de Tepic (2014–2017), encabezado por Domínguez González, debido a que este actor político redefinió las dinámicas establecidas con el Sindicato (SUTSEM) y generó alternancia en el Gobierno de la capital de Nayarit, incorporando nuevos actores políticos al ejercicio del poder público y prospectando el futuro político del estado con el actual Gobierno del Estado de Nayarit. En ese sentido, Rivas aborda con precisión estos elementos como el objeto de estudio de dicho enfoque y menciona que: "Dicha perspectiva toma muy en cuenta la cuestión del cambio institucional como proceso que supone nuevos entramados, la presencia

de nuevos actores políticos con nuevos costos de transacción, incluyendo nuevas rutinas, reglas de juego". (Rivas, 2003, p. 42).

Por último, el espíritu de este documento se encuentra en cómo hay distintos factores que influyen en la toma de decisiones del funcionario directivo municipal del Ayuntamiento de Tepic, particularmente desde la Dirección General de Servicios Públicos Municipales (2014-2017). Al respecto, Rivas da en el clavo y termina por cerrar la pinza teórica que se necesita para fundamentar por qué este enfoque teórico es el idóneo para la presente investigación. "En este enfoque se concede gran atención a los mecanismos a partir de los cuales individuos y organizaciones toman decisiones" (Rivas, 2003, p. 43).

Conclusiones generales

Este documento concluye y a la vez da respuesta la pregunta central de esta investigación que efectivamente la naturaleza de los factores políticos, económicos, burocráticos - administrativos, sociales y económicos si influyen en la toma de decisiones del funcionario de la Dirección General de Servicios Públicos Municipales del Ayuntamiento de Tepic, y también lo problematizan y condicionan de origen en el ejercicio de sus funciones, la confirmación surge a partir de los fenómenos, hechos y procesos analizados a lo largo de este documento y se resumen a continuación:

1. La presente investigación permite generar un listado diagnóstico de las problemáticas identificadas y posibles propuestas de solución a los evidentes retos que se tienen en la Administración Pública Municipal de Tepic, pero que bien pudiesen servir como parteaguas para cualquier unidad de administración pública municipal en nuestro Estado y en nuestro país debido a que hay coincidencias en los distintos municipios y es la evidente falta de reconocimiento, valor y relevancia que se le da a estos en el diseño institucional mexicano, a pesar que estos son la unidad básica de la

organización del federalismo, el contacto cotidiano del ciudadano con lo público y desde donde inicia toda unidad de organización política del Estado Mexicano

2. Para iniciar con este listado confirmatorio de la presente investigación es preciso destacar como en todo momento se encuentra intrínseco el fenómeno político en cada uno de los factores, y se puede apreciar en cada uno de los factores explicados a continuación, ello desde la posición sostenida lo largo de este documento, y si bien coincide en algunas de las herramientas que ofrece la corriente de pensamiento de la NGP como la profesionalización del funcionariado por citar un solo ejemplo, no es coincidente en que sea posible separar la política de la administración pública ya que esta es inherente a las instituciones públicas.
3. Profundizando en uno de los tres factores enlistados en la pregunta central de esta investigación, se destaca en cuanto al factor económico que a su vez se combina con el factor político y también con una pregunta secundaria, que se refiere a la influencia de las relaciones partidistas en el desempeño del funcionariado municipal de la DGSPM; de regreso al argumento central de esta conclusión, es evidente el exceso de centralismo y dependencia financiera respecto del estado y la federación del municipio de Tepic; esta afirmación se confirma en el *Capítulo 3.3.5. El Instituto Municipal de Planeación y los 585 millones gestionados por las bancadas del PAN y del PRD*, que de no ser por este recurso extraordinario no hubiese podido cumplir el fin institucional del municipio debido a que las fuentes de recaudación municipales son limitadas. Por ello en el presente documento se comparó a México respecto a otros países miembros de la OCDE, evidenciando la pobre capacidad recaudatoria en impuestos municipales. Además, es pertinente mencionar cómo la municipal se encuentra de origen condicionado en términos fiscales por su incapacidad de generar legislación en términos fiscales, lo que supedita a los municipios a la composición política del Congreso del Estado, y por lo tanto a la mayoría partidista en el poder, lo cual se confirma en el *Capítulo 3.3.16. Ley de Ingresos 2016 y nuevos impuestos*

para el Municipio de Tepic, cuando se presentó la negativa de la fracción mayoritaria del PRI para dar respuesta a la propuesta del Gobierno Municipal de Tepic.

4. Debido a las condicionantes recaudatorias y fiscales del Municipio de Tepic y por consecuencia la falta de recurso económico, las áreas integrantes de la Dirección General de Servicios Públicos Municipales, están condicionados y se enfrentan continuamente a decidir sobre qué entradas (demandas) han de priorizarse de acuerdo a la Teoría de Sistemas citadas líneas arriba. Si bien no existen ciudadanos de primera ni de segunda, es prácticamente imposible atender el total de las demandas debido a la falta de recursos económicos suficientes, dejando a los directivos fuera de sus límites técnicos, humanos e institucionales. Ante esto entra en juego la capacidad para decidir dónde concentrar los recursos disponibles y privilegiar donde existan posibilidades reales de solución; asimismo es importante la capacidad de evaluación de riesgos, por ubicación, zona, incidencia delictiva, flujo de vehículos, personas o tipos de vialidades.
5. En respuesta a dos factores más enlistados en la pregunta central de esta investigación, los factores administrativos, sociales, la excesiva intervención de los partidos políticos en algunas de las estructuras de gobierno municipal condicionó el funcionamiento administrativo adecuado de las instituciones municipales y modificaron el ambiente laboral y el entorno institucional, debido a que las funcionarias y funcionarios contaban con características culturales, ideológicas e intereses distintas debido a su pertenencia a corrientes internas partidistas muy definidas. Esto se acentuó de forma importante en el Ayuntamiento de Tepic (2014 – 2017), por haberse conformado a partir de una alianza electoral de facto (PAN – PRD) que posteriormente se conformó como un Gobierno de Coalición, esta configuración, incluyó a distintas corrientes partidistas y generó confrontaciones afectando el adecuado funcionamiento de las distintas áreas interdependientes y su adecuada coordinación. Lo que pudieron y debieron

ser procedimientos administrativos abreviados, por ser trámites internos de gobierno, se convirtieron en procesos complicados y largos, debido a las barreras ideológicas, partidistas y de grupo por la naturaleza del gobierno y la cohabitación política de distintas expresiones de grupo y político partidistas.

6. En cuanto a los factores políticos más específicamente al concepto de gobernabilidad es necesario destacar el contexto del Estado de Nayarit, donde las y los Regidores se eligen directamente por demarcaciones territoriales y no en fórmula con el Alcalde. Aquí es importante hacer una apreciación en cuanto a la postulación de las candidaturas a Regidurías, y tiene que ver con la capacidad de cabildeo de los actores políticos para impulsar a sus cuadros para en un futuro inmediato contar con aliados que impulsen intereses partidistas y de grupo. Para este caso, los grupos internos que contaban con la mayoría de los órganos partidistas y la dirección partidista (PAN – PRD) tuvieron la capacidad postular a la totalidad de las y los integrantes de Cabildo; es decir, que Domínguez González no decidió a quien o quienes lo acompañarían como candidatos a las distintas demarcaciones y en un futuro como compañeras o compañeros de Cabildo.

6.1. Lo anterior llegó a condicionar e influir en términos de gobernabilidad y de las decisiones del mencionado órgano colegiado, debido a que la gran mayoría de esas decisiones son aprobadas en este órgano de cogobierno. Por ello Domínguez González necesitó negociar e impulsar paralelamente a sus prioridades las de los otros grupos partidistas representados en Cabildo para obtener su aprobación. Por ello las posiciones administrativas del Ayuntamiento de Tepic fueron compartidas tanto como con el Partido Acción Nacional como con el Partido de la Revolución Democrática (PAN – PRD).

6.2. También hubo fuertes y continuas confrontaciones ideológicas – partidistas con el Gobierno del Estado de Nayarit (2011 – 2017), que era emanado del Partido Revolucionario Institucional, además de los distintos

desencuentros ya descritos a profundidad en este documento entre el Ayuntamiento de Tepic (2014 – 2017) y el Gobierno del Estado de Nayarit (2011 – 2017). Dichos desencuentros desgastaron tanto la relación, que se generó un nulo nivel de coordinación institucional, con afectaciones directas a los ciudadanos, ya que, de no haber existido dichas diferencias, el Ayuntamiento de Tepic, por su ubicación geográfica (capital de Nayarit), hubiese podido aprovechar al máximo los bienes y recursos económicos del Gobierno Estatal. Por ello es sustancial que la clase política que ocupe cargos públicos en todos los niveles se profesionalice y entienda que la política va más allá de los procesos electorales y los partidos políticos, para dejar de lado las ideologías e intereses de grupo, para generar sinergia y redirigir recursos y esfuerzos hacia el mismo fin, que es y debería ser siempre el bien común.

6.3. Por otro lado, es evidente la aspiración de Domínguez González al Gobierno del Estado de Nayarit. Lo anterior quedó comprobado por dos sucesos: el primero, entre líneas, al emitir su primer discurso en la sesión solemne de toma de protesta y al asumir el eslogan institucional del Municipio de Tepic como la “La Capital del Cambio y de todo Nayarit”. El segundo, una vez que pidió licencia y compartió públicamente su aspiración al Gobierno del Estado de Nayarit. esta aspiración definió su comportamiento en el contexto institucional en el que se encontraba y lo debilitó en el margen de toma de decisión y de acción frente a los grupos de poderes formales e informales que confluyeron en su gobierno, debido a que no pudiese romper con los vicios y prácticas sindicales que se habían venido reproduciendo gobierno tras gobierno, debido a que éste poder facticio habría encontrado inmunidad al aliarse oportunamente con la opción política electoral ganadora en el Municipio de Tepic. Así mismo esta aspiración distanció de un área fundamental del Ayuntamiento, como lo es la Dirección General de Servicios Públicos Municipales, lo anterior a partir del suceso descrito en este documento en el *Capítulo 3.3.4. El Desayuno entre amigos*

y la aspiración de Antonio Echeverría García, donde líderes de la corriente política que habrían insertado en su mayoría al personal directivo de la Dirección General de Servicios Públicos Municipales, habrían aparecido en un evento en el que el ex Gobernador de Nayarit, Antonio Echeverría García haría pública su aspiración al Gobierno del Estado. Por ello, a partir de ese suceso, dicha área quedó prácticamente incomunicada y con un trato desigual por gran parte de la estructura de gobierno municipal allegada a Domínguez González de acuerdo a las entrevistas a miembros de esta Dirección General plasmadas en este documento, pero sin poder prescindir de ellos de forma tan anticipada, debido a que dicho personal contaba con el respaldo de la totalidad de las y los Regidores emanados del Partido Acción Nacional. También, dicha acción habría abierto un frente de batalla temprano ante quienes controlaban los órganos internos de su partido (PAN), minando anticipadamente su aspiración a la Gubernatura del estado de Nayarit. Los sucesos anteriormente descritos limitaron los esfuerzos del personal directivo de la Dirección General de Servicios Públicos Municipales de tratar de plantear soluciones en sus áreas, al no encontrar eco ni respaldo en sus autoridades superiores.

7. Ahora bien, respecto los factores burocráticos y dando contestación a una de las preguntas secundarias, respecto a la influencia de las relaciones obrero – patronales, es importante destacar que además de los grupos formales de poder, existe un poder fáctico (SUTSEM) que influyó en el día a día de la operación del Ayuntamiento de Tepic (2014 – 2017), debido a que este representa la gran mayoría de la plantilla laboral del Ayuntamiento de Tepic y, por lo tanto, la principal fuerza humana de trabajo. Debido a su naturaleza como organización, actúa con lógica gremial a favor de su grupo y sus intereses; por ello puede de un momento a otro actuar de aliado o como grupo de presión. Bajo ese mismo argumento, la clase política gobernante del Ayuntamiento de Tepic se ve obligada a negociar continuamente, con la finalidad de no afectar el funcionamiento de las distintas áreas del

Ayuntamiento, que en gran medida funcionan gracias al capital humano de sus integrantes.

7.1. En consecuencia, existe una relación de conveniencia entre la clase política y sindical, lo que se asume en un pacto de no agresión y de colaboración, aunado a que la lideresa de este Sindicato rompió con su aliado histórico el PRI y se redefinió en su relación política con los partidos de oposición, primero en las elecciones del 2014 y después en el gobierno donde finalmente se formalizaría su alianza. Dicha relación de alianza se mantuvo durante 2014, y en el 2015 se estrechó aún más con el PAN, cuando públicamente, la lideresa Águeda Galicia y miembros del Sindicato, apoyaron al candidato del PAN a diputado federal en el distrito correspondiente.

7.2. Después la relación de cooperación continuó durante una parte del 2016. Finalmente, el Sindicato fue el primero en romper en el 2016 con el pacto, denunciando el incumplimiento de acuerdos en cuanto al pago por concepto de prestaciones por parte del Ayuntamiento de Tepic. A partir de ese momento, el personal burocrático asumió una nueva actitud laboral; antes de este suceso, dicho personal actuaba con mayor disposición frente al personal directivo, pero a partir del cambio, se complicó bastante el papel del funcionariado directivo de la Dirección General de Servicios Públicos Municipales según lo plasmado en esta investigación extraído de notas periodísticas y entrevistas realizadas al personal directivo perteneciente a la mencionada Dirección.

7.3. Después de separarse del cargo Domínguez González, el alcalde suplente manifestó que los acuerdos eran francamente insostenibles con este sector, debido a los múltiples conceptos de pagos que exigían. Finalmente se confirmó que muchas de las prestaciones del gremio sindical eran insostenibles, por ello se impulsó en 2019 la Ley Laboral Burocrática del

Estado de Nayarit ¹⁶, que modificó principalmente jornadas laborales, días de aguinaldo, prestaciones, elecciones internas secretas y no a mano alzada, entre otros temas.

8. Por todo lo anterior, es preciso destacar la gran responsabilidad que recae en el funcionariado directivo de los Gobiernos Municipales para sortear todas las perturbaciones internas y externas a la organización. Por ello es importante que cuenten con experiencia y preparación comprobada, además de múltiples habilidades como creatividad, imaginación y capacidad para la resolución de conflictos, para ser capaces de sortear el ambiente incierto y la confrontación continua de las relaciones de poder, de partido o de grupo que se gestan al interior de este tipo de instituciones.
9. Asimismo, es prioritario que el municipio cuente con manuales de operación que guíen los procesos operativos y administrativos del gobierno municipal de principio a fin, para que los esfuerzos y los recursos no sean aislados y el accionar institucional no sea reactivo ni improvisado, sino organizado, y que estos faciliten y eficienten las decisiones y procesos institucionales, por ello es necesario armonizar los recursos humanos y materiales. Lo anterior permitirá tener instituciones municipales fuertes y generadoras de mejores condiciones de vida y desarrollo para las y los habitantes.
10. Por último, lado esta investigación destaca la inminente necesidad del servicio profesional municipal de carrera, que permita a las y los funcionarios formarse profesionalmente en el ámbito de la administración pública, por ello la presente investigación propone que el Congreso del Estado de Nayarit legisle y apruebe la Ley de Servicio Civil de Carrera Municipal para el Estado de Nayarit; todo lo anterior con la finalidad de que los cargos públicos no sean un botín político en cada proceso electoral cada tres o seis años, y no

¹⁶ Para mayor información de La Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit consulte: https://contraloria.nayarit.gob.mx/assets/pdf/normateca/ley_laboral_burocratica_del_estado_de_nayarit.pdf

exista tiempo perdido en la curva de aprendizaje que consecuentemente afecte al ciudadano. No hay más tiempo que perder ante este cúmulo de problemáticas.

Verificación de Hipótesis

Por todo lo expuesto se verifica la comprobación de la hipótesis central que guío la presente investigación, y se concluye de la gran importancia del capital humano directivo en las instituciones municipales, con perfiles profesionales, que cuenten con habilidades, actitudes y valores, capaces de responder a las crecientes necesidades y exigencias de las sociedades contemporáneas, por ello es necesario plantear una reflexión profunda y reencauzar los destinos de nuestras instituciones municipales, hacia un camino de evolución inaplazable e irreversible de eficacia y eficiencia por el bien general de la sociedad.

Anexo 2. Guía para entrevista de servidores públicos del gobierno municipal de Tepic

Anotación metodológica

El presente formato de Guía de Entrevista se integró de 24 preguntas que fueron aplicadas a dos servidores municipales de dependencias de la Dirección General de Servicios Públicos Municipales de Administración Pública Municipal de Tepic . Del formato central se derivaron otras entrevistas expuestas en el trabajo de investigación.

P= Pregunta R= Respuesta

P 1. ¿Cuál es tu nombre y tu edad?,

P 2. ¿Cuál es tu último grado de estudios?

P 3. ¿Qué trabajo(s) has desempeñado en la iniciativa privada?

P 4. ¿Qué cargos has desempeñado en el sector público?

P 5. ¿Qué tiempo estuviste a cargo de la Dirección de Aseo Público?

P 6. ¿Cuál era tu función como Director de Aseo Público?

P 7. ¿Qué encontraste a tu llegada a la Dirección de Aseo Público, hableme en términos generales del estado que guardaba esa dirección al tomar posesión

P 8. ¿Qué acciones emprendiste para tratar de resolver las distintas problemáticas que aquejaban a la dependencia a tu llegada?

P 9. ¿Cuáles eran las direcciones o departamentos dependientes de tu dirección que mayores dificultades causaban?

P 10. ¿Tuviste problemas o dificultades con la plantilla laboral burocrática?

- P 11. ¿Hubo problemas o dificultades con la plantilla laboral de confianza?
- P 12. ¿Cómo influyeron estos problemas o dificultades en la toma de decisiones de la dirección a su cargo, que tuvo que hacer para resolverlo?
- P 13. ¿Hubo dificultades económicas en la dirección a su cargo?
- P 14. ¿Cómo influyeron en sus decisiones como Director General la falta de recursos económicos, y cómo solucionaba la falta de éste?
- P 15. ¿Hubo dificultades políticas con otros actores dentro del Ayuntamiento, dígase regidores, miembros del gabinete del Ayuntamiento de Tepic, otros funcionarios, etc.?
- P 16. ¿Cómo influyeron en sus decisiones como director los problemas políticos, y cómo los solucionó?
- P 17. ¿Hubo dificultades administrativas en trámites y solicitudes ante otras dependencias? (Ejemplo: materiales, combustible, adquisiciones, etc.)
- P 18. ¿Cómo influyeron en sus decisiones como director los problemas administrativos, y como los solucionó?
- P 19. ¿Tiene presente algún acontecimiento, conflicto o suceso que haya marcado su paso por la dirección de Aseo Público y cuál fue su desenlace?
- P 20. ¿Por último, que propondría para mejorar el funcionamiento del área de Aseo Público del Municipio de Tepic?
- P 21. ¿Cuál fue la participación del Departamento de Alumbrado Público en la rehabilitación Estadio Universitario de Béisbol?
- P 22 : ¿Qué fue lo más complicado para el Departamento de Alumbrado Público en la rehabilitación del Estadio Universitario de Béisbol?

P 23: ¿Qué participación tuvo el Departamento de Alumbrado Público en el Operativo del Pichón 2015?

P 24: ¿Cuáles fueron los principales problemas o dificultades a las que te enfrentaste como directivo de Alumbrado Público durante el Operativo del Pichón 2015?

Glosario

ADN: Alternativa Democrática Nacional

BLACK BOX: Caja negra

DGSPM: Dirección General de Servicios Públicos Municipales

FEEDBACK LOOP: Retroalimentación

FONACOT: Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores

IMPLAN: Instituto Municipal de Planeación

INPUTS: Entradas

MC: Movimiento Ciudadano

NI: Nueva Izquierda

OUTPUTS: Salidas

PAN: Partido Acción Nacional

PNR: Partido Nacional Revolucionario

PRD: Partido de la Revolución Democrática

PRI: Partido Revolucionario Institucional

PRM: Partido de la Revolución Mexicana

SIAPA: Sistema Integral de Agua Potable y Alcantarillado

SITEM: Sindicato de Trabajadores de los Poderes del Estado Municipios y Organismos Descentralizados en Nayarit

SUTSEM: Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios

GOBERNABILIDAD: Concepto. Según Manuel Alcántara la gobernabilidad puede ser entendida como la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno, que se sitúan en su contorno o son intrínsecas a este. Este concepto se enmarca en el ámbito de "la capacidad de gobierno"

Bibliografía

1. Agüero, Juan Omar (2007). *Teoría de la administración: un campo fragmentado y multifacético*. Revista Científica Visión de Futuro. Recuperado 18 de mayo 2020 de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357935466001>.
2. Águeda, Galicia, (2015). *Diario el Sol de Nayarit*, Tepic, Nayarit ,30 de mayo de 2015.
3. Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, Primera edición electrónica 2015, Ed. Fondo de Cultura Económica. file:///C:/Users/HP/Downloads/Aguilar_villanueva_gobernanza_y_gestion.pdf, 18 de mayo 2023
4. Alarcón Olguín, V. y Reyes del Campillo, J. (2020). *El sistema de partidos: ¿Una historia sin fin?* Los sistemas de partido en América Latina, Primera Edición p.30. https://www.ine.mx/wpcontent/uploads/2019/04/Los_sistemas_de_partidos_en_america_latina.pdf
5. Alvarado Altamirano, Sergio (2006). *Metamorfosis de la concepción del cambio organizacional en el nuevo institucionalismo*. Revista Contaduría y Administración, p. 11. <https://www.redalyc.org/pdf/395/39521901.pdf>
6. Arias Pineda Andrés Alberto (2008). *El Neoinstitucionalismo y sus aportes a la Teoría de la Organización*. Revista gestión y región, Universidad Católica de Pereira. pp. 31 – 48.
7. Ayuntamiento de Tepic. (2014). Boletín Oficial, recuperado el 28 febrero 2020 de <http://xl.tepic.gob.mx/boletines/1420588449/>.
8. Ayuntamiento de Tepic (2015). *Boletín oficial*
9. Bendix, R. (1968), *Bureaucracy. International encyclopedia of the social sciences*, Vol. 18, Ed. Macmillan.
10. Bobbio, Norberto (1996). *Estado, Gobierno y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. http://postulacion.flacso.edu.mx/formatos/MCS/Examen/Bibliografia/bobbio_estado_gobierno_y_sociedad_cap3.pdf
11. Bobbio, Norberto, (2006). *Diccionario de Política*, 13° edición. Editorial Trinitas.
12. Guerrero Castellón, D. (11 de diciembre 2015). *No tenemos incrementos en Ley de Ingresos en el Ayuntamiento*, Gente y Poder. <http://diariogentey poder.com/nota.php?id=60243>
13. Cabrero Mendoza E. (2000). *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*. Mi municipio. http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm
14. Cabrero Mendoza, E. y García del Castillo R. (1999). *La gestión de servicios urbanos: un reto a la innovación en los gobiernos locales*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. <http://repositoriodigital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3578/1220.pdf?sequence=1>.

15. Cole, R. Taylor. (1949). *La Burocracia canadiense: un estudio de los funcionarios canadienses y otros empleados públicos, 1939-1947*, Duke University Press. <https://www.amazon.com/-/es/Taylor-Cole/dp/B0006ARZVQ>.
16. Congreso de la Unión (1916-1917) Congreso Constituyente. *Diario de Debates; 2 Tomos, Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana*, 1985.
17. Congreso del Estado de Nayarit. *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso*.
<https://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/ordenamientos/reglamento%20para%20el%20gobierno%20interior%20del%20congreso.htm>
18. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 7 de julio de 2017. Diario Oficial de la Federación.http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf
19. CONEVAL, (2020). Medición de la Pobreza en Nayarit. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Nayarit/Paginas/Pobrez_a_2020.aspx, 22 septiembre de 2020
20. CONEVAL, (2020). *DataMun. Datos de Avance Municipal*;
<http://sistemas.coneval.org.mx/DATAMUN/historico?e=18&m=18017&sg=4&g=26>, 23 de septiembre de 2020.
21. Córdova Montúfar Marco, (2017). *El Neoinstitucionalismo como paradigma científico*. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública Vol.4 No 1 FLACSO ISSN 1390-9193 • pp. 10,17,25,26,27,32,33.
22. Cruz Tavera Diana (2015). *Mirada a la organización desde la práctica cotidiana del gerente y la influencia de sus comportamientos hacia su crecimiento*. XX Congreso Internacional de Contaduría. UNAM. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=110/11000903>.
23. Domínguez González L. (2 de agosto de 2016). *Desde esta mañana trabajadores de confianza del Ayuntamiento de Tepic atienden el programa emergente de recolección de basura*, en: Facebook. <https://www.facebook.com/drpolodominguez/posts/1367152326632407>.
24. Domínguez González, L. (6 de noviembre de 2016) L. *Rinde Polo Domínguez, II Informe de Gobierno en Tepic*, Periódico El Sol de Nayarit, en <http://www.elsoldenayarit.mx/politica/47753-rinde-polo-dominguez-ii-informe-de-gobierno-en-tepic>, Tepic, Nayarit.
25. Domínguez González Leopoldo, (02 de agosto de 2016). Operativo Emergente de Recolección de Basura, en Facebook. <https://www.facebook.com/drpolodominguez/posts/1366980919982881>, Tepic, Nayarit.
26. Domínguez González Leopoldo. *Entrevista*. Radio VIP, (22 de junio de 2015), Tepic Nayarit.
27. Easton David (2007). *Enfoques teóricos para el análisis político*. UNAM, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/517/7.pdf>, 12 de diciembre de 2022.

28. Easton, David, (1989). *Esquema para el análisis político*. Amorrortu Ed. <https://revistanotaalpie.files.wordpress.com/2014/05/80379724-easton-esquema-para-el-analisis-politico-libro-completo.pdf>, 12 de diciembre de 2022.
29. Espín Oleas María Elena, Zula Cujano Jorge Armado, Espín Moya Eduardo Rubén y Carrión Erazo Luis Eduardo (2015). *Gestión del talento humano orientado al alto desempeño de los servidores públicos*. Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, No. 29. <http://www.eumed.net/rev/cccss/2015/03/talento-humano.html>
30. Espinosa Moreno Roberto, Olvera García Jorge, Olvera García Julio César. (2015) *El municipio mexicano ante los grandes retos del siglo XXI*. Ed. Porrúa.
31. García Fernández Javier. *El municipio y la provincia en la Constitución de 1812*. Revista de Derecho Político., p. 471. [S.I.], No. 83, ene. 2012.
32. Galinelli Bernardo, Migliore Alejandra (2015). *Estudios para la gestión pública. Administración y gestión pública*. Comisión de investigaciones científicas, pp.17 y 18, en http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/50099/Documento_completo.pdf?sequence=3
33. Galván, Alejandro (2015). *Diario el Sol de Nayarit*, Tepic, Nayarit, 30 de mayo 2015
34. Gobierno de México (2022). *Indicadores Económicos de Tepic, Censo de 2019*, Ed. Data México en: [https://datamexico.org/es/profile/geo/tepic#:~:text=Seg%C3%BAn%20datos%20del%20Censo%20Econ%C3%B3mico,Excepto%20Actividades%20Gubernamentales%20\(3%2C883%20unidades\),](https://datamexico.org/es/profile/geo/tepic#:~:text=Seg%C3%BAn%20datos%20del%20Censo%20Econ%C3%B3mico,Excepto%20Actividades%20Gubernamentales%20(3%2C883%20unidades),) 23 de septiembre de 2022.
35. Gómez Díaz de León, Carlos (2015) *Sistema político y formas de gobierno*. Universidad Autónoma de Nuevo León, pp. 29, 31, 32, 35, 48. <http://eprints.uanl.mx/8760/1/Documento1.pdf>
36. Gómez Díaz de León, Carlos (2016). *Origen y evolución del estudio de la administración pública*. Universidad Autónoma de Nuevo León. <http://eprints.uanl.mx/10271/1/Revisado%20Administraci%C3%B3n%20final3.pdf>
37. Gómez Marcelo. (2009). La acción colectiva sindical y la recomposición de la respuesta política estatal en la Argentina 2003-2007. CLACSO, disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160222041449/09.pdf>
38. Gobierno de México (2022). *Indicadores Económicos de Tepic, Censo Económico de 2019*, Ed. Data México en: [https://datamexico.org/es/profile/geo/tepic#:~:text=Seg%C3%BAn%20datos%20del%20Censo%20Econ%C3%B3mico,Excepto%20Actividades%20Gubernamentales%20\(3%2C883%20unidades\),](https://datamexico.org/es/profile/geo/tepic#:~:text=Seg%C3%BAn%20datos%20del%20Censo%20Econ%C3%B3mico,Excepto%20Actividades%20Gubernamentales%20(3%2C883%20unidades),) 23 de septiembre de 2022.
39. Guerrero García Rodrigo. (2016). Milenio. *Las demarcaciones municipales: el caso de Nayarit*. <https://www.milenio.com/opinion/aristides-rodriago-guerrero-garcia/democracia-para-erizos/las-demarcaciones-municipales-el-caso-de-nayarit>, 17 noviembre 2019 de
40. Guerrero Castellón, David, Tesorero Municipal de Tepic, *Conferencia de Prensa*, 10 de septiembre, 2015

41. Guerrero Maurizio. (2019). *Proceso. Édgar Veytia, exfiscal de Nayarit, es condenado a 20 años de prisión en EU.* <https://www.proceso.com.mx/nacional/2019/9/26/edgar-veytia-exfiscal-de-nayarit-es-condenado-20-anos-de-prision-en-eu-231754.html>, 14 enero 2020
42. Guerrero Omar (1989). *El Estado y la Administración Pública en México Una Investigación sobre la Actividad del Estado Mexicano en Retrospección y Prospectiva*, Instituto Nacional de Administración Pública, p.9
43. Guerrero Orozco, Omar (1985). *Las Ciencias Camerales*. Revista Ensayos UNAM. Vol. II, N° 6. pp. 17. <http://omarguerrero.org/articulos/Cameral.pdf>.
44. H. Congreso del Estado de Nayarit. (2017). XXII Legislatura. *Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional* <http://www.congresonayarit.mx/dip-leopoldo-dominguez-gonzalez/#1498603337366-4e486fc5-6cfe>
45. Hernández Antonio María (2003). *Derecho municipal*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1099-derecho-municipal>
46. Hernández Arteaga, Laura. (2019). *La concepción sistémica en David Easton y Niklas Luhmann. ¿De qué sistema político hablamos?* <https://alacip.org/cong19/104-hernandez-19.pdf>
47. Hodgson M. Geoffrey (2011) *¿Qué son las instituciones?*. University of Hertfordshire, Inglaterra, en <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n8/n8a02.pdf> <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Ecuador/ciudad/20121005104920/06modelo.pdf>
48. Instituto Estatal Electoral de Nayarit. (2014). Resultados de las Elecciones de Presidente y Síndico 2014. recuperado el 16 noviembre 2019 de <https://ieenayarit.org/PDF/elecciones/2014/Ayu14pdf.pdf>.
49. Instituto Municipal de Planeación. (2014) *Plan de Desarrollo Municipal de Tepic*. Recuperado 2019. http://tepic.gob.mx/archivos/transparencia/PMD_Tepic-2017-2021_PagXPag_1.pdf
50. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). INEGI. *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)*, recuperado el 19 noviembre 2019 de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2016_trim3_presentacion_ejecutiva.pdf.
51. Jay M. Shafritz; Albert C. Hyde (1992) *Clásicos de la administración pública, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, México. Universidad Autónoma de Campeche.
52. Langston, Joy (2009). Instituciones políticas y reclutamiento político en México. Foro Internacional, XLIX(2),237-270. Fecha de Consulta 7 de julio de 2020. ISSN: 0185-013X. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59921004001>.
53. Lerma Herrera, Fernando N., (2020), *Archivo Personal*, Tepic, Nayarit
54. Larracilla Márquez, Adán (2000). *Un Modelo de Gerencia Pública Municipal*. Tesis de Maestría, IAP-Puebla.

55. Ley Electoral para el Estado de Nayarit. (2020). Compilación Legislativa H. Congreso del Estado de Nayarit, en <https://ieenayarit.org/images/pdf/LeyElecNay-07102020.pdf>
56. Ley Municipal para el Estado de Nayarit. (2020). *Compilación Legislativa H. Congreso del Estado de Nayarit*. http://www.congresonayarit.mx/media/1149/municipal_para_el_estado_de_nayarit_-ley.pdf
57. Ley Federal del Trabajo, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Ley_FT.pdf
58. López Montiel, Ángel Gustavo. (2008) *Las teorías de sistemas en el estudio de la cultura política y Cultura*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, Distrito Federal, México, No. 29, p. 176. <https://www.redalyc.org/pdf/267/26702908.pdf>
59. Lugo, B. & Cruz, I. (2008). *El desarrollo municipal, la reglamentación, la profesionalización y la experiencia previa de los funcionarios municipales hidalgenses: una relación ambigua*. Conferencia dictada durante el Cuarto Congreso Nacional de Investigación Social, Pachuca, México, 4 y 5 de diciembre de 2008, p. 2.
60. Luna Jiménez Pedro (2012). *Nayarit, génesis municipal entre el cambio y la persistencia, Tepic, Nayarit, servicios de educación pública del Estado de Nayarit*. Pp.43,44
61. M. Hodgson Geoffrey (2006). *¿Que son las instituciones?* Jei Journal of Economic Issue, Vol. XL, N° 1. P 22. <https://www.redalyc.org/pdf/4763/476348371001.pdf>
62. Madero Estrada, José Miguel. (2010). *Historia de las instituciones jurídicas, Nayarit / México*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11777>
63. Maerker Denise, (2017). Grupo Formula. *No aceptamos Mando Único en Nayarit, se pretendía violar la autonomía municipal: alcalde*, recuperado el 18 enero 2020 de <https://www.radioformula.com.mx/noticias/mexico/20170331/no-aceptamos-mando-uacute-nico-en-nayarit-se-pretendia-violar-la-autonomia-municipal-alcalde-con-denise-maerker/>.
64. Malagón Pinzón, Miguel (2004). *La ciencia de la policía y el derecho administrativo*, p. 179.
65. Mantilla, Fanny Teresa, Ramírez, Ana Lucía, & Arcila, Gonzalo. (2007). *Instituciones del estado y vida cotidiana*. significados construidos por los funcionarios, Periódicos Electrónicos de Psicología, pp.173-184, en http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-92672007000100017&lng=pt&tlng=es.
66. Márquez, Alejandro, (2015). *Polo y Águeda contra trabajadores*, CDN Critica Digital, recuperado el 24 enero 2020 de <http://diario-critica.mx/nota.php?id=38456>.
67. Martínez Alberto, (2015). El Sol de Nayarit. Destapa Antonio Echevarría, a su Hijo Como Candidato a Gobernador en 2017. Recuperado el 17 de febrero

- del 2020 de <https://www.elsoldenayarit.mx/opinion/32035-destapa-antonio-echevarria-a-su-hijo-como-candidato-a-gobernador-en-2017>.
68. Martínez Vilchis José (2005). Análisis comparativo de la administración estatal en México. Universidad Autónoma del Estado de México/Convergencia Revista de Ciencias Sociales/ Nueva Gerencia Pública. página 21
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352005000300013
 69. Méndez de Hoyos, Irma. (2012). *Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)*. Política y gobierno, párrafo77. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372012000200001&lng=es&tlng=es.
 70. Merino Gustavo. (2015). Una agenda para las finanzas públicas de México. Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas. Disponible en: <https://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo4.pdf>.
 71. Milenio Digital. (2015). Milenio. Hemos recibido amenazas por Mando Único: alcalde de Tepic. Recuperado el 16 enero 2020 de <https://www.milenio.com/estados/recibido-amenazas-mando-unico-alcalde-tepic>.
 72. Navarro Myriam. (2016). La Jornada. Impulsa Mancera en Tepic frente de ediles para elevar minisalario. Recuperado el 20 enero 2020 de <https://www.jornada.com.mx/2016/08/14/cultura/030n1cap>.
 73. Naupa Palacios Sonny Anthony (2018) *Administración Pública y Designación de los funcionarios públicos en cargos de confianza-Inabif 2018*. maestría, Escuela de Posgrado Universidad Cesar Vallejo, Perú. P.22) https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/24745/Naupa_PSA.pdf?sequence=4&isAllowed=y
 74. Nohlen Dieter, Thibaut Bernhard. (2016) *Teoría e ideas políticas. México* UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3710-fundamentos-teoria-e-ideas-politicas>
 75. North, Douglass (1993), *Instituciones: cambio institucional y desempeño económico*. FCE. Primera edición, P 13.
 76. Notinay. (2015). Notinay. Llama a gobierno del estado a proveer alumbrado obras en Tepic. Recuperado el 15 diciembre 2019 de <https://www.notinay.com/portal/index.php/local/408-llama-a-gobierno-del-estado-a-proveer-de-alumbrado-obras-en-tepic>.
 77. NVC Noticias. (2018). NVC Noticias. Ayuntamiento de Tepic dio arranque al operativo el pichón 2018. Recuperado el 28 diciembre 2019 de <https://nvcnoticias.com/blog/2018/12/12/ayuntamiento-de-tepic-dio-arranque-al-operativo-el-pichon-2018/>.
 78. Obreque Huenchuan Andrea Elizabeth (2015) *Clima organizacional y compromiso funcionario en un hospital público de baja complejidad* Maestría, Universidad de Chile. http://bibliodigital.saludpublica.uchile.cl:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/387/Tesis_+Andrea+Obreque+Huenchuan.pdf;jsessionid=D40B36CD55F2B3C828F6F977F80F37C4?sequence=1

79. Ochoa Chávez, Uriel, *Entrevistado por Fernando N. Lerma Herrera*, viernes 4 de diciembre 2020, Tepic, Nayarit.
80. OCDE (2018) *Perspectivas económicas de américa latina*. Repensando las instituciones para el desarrollo éditions ocde, paris, francia. p.15. liga <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43513-perspectivas-economicas-america-latina-2018-repensando-instituciones-desarrollo>
81. Ormeño Campos Hector (2011) *Una aproximación empírica al Capital Humano Municipal en Chile*. Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública Revista Chilena de Administración Pública, p 109 y 132. <https://core.ac.uk/download/pdf/46533152.pdf>
82. Ortún Vicente, Gestión Pública (1995) *Concepto y métodos*. Facultad de ciencias económicas y empresariales de Oviedo. P 179 ,189. Liga https://www.fbbva.es/wpcontent/uploads/2018/06/1993_cu_000145_ort_ges.pdf
83. Peters, B. Guy.)2003). *El nuevo institucionalismo*. La teoría institucional en ciencia política. Gedisa Editorial.
84. Periódico El Sol de Nayarit, 24 de mayo 2015, Tepic, Nayarit.
85. Piñón Vargas, Mauricio, & Sánchez Rodríguez, José (2016). *El Día de Muertos en los textos de primaria de México*. REDIE. Revista Electrónica de Investigación Educativa, 18(2),170-179. P.171 <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15545663013>
86. Radio VIP. (2015). Radio VIP. Bancadas del PAN y del PRD en el Congreso Federal gestionan más de 585 millones para Tepic. Recuperado el 15 noviembre 2019 de <http://radiovip-evolucionauditiva.blogspot.com/2015/06/bancadas-del-pan-y-del-prd-en-el.html>.
87. Rentería Carlos. (2015). El sol de Nayarit. Respalda SUTSEM a Alejandro Galván; "tendremos un amigo y aliado en el Congreso": Águeda Galicia. Recuperado el 16 noviembre 2019 de <http://www.elsoldenayarit.mx/politica/35298-respalda-sutsem-a-alejandro-galvan-tendremos-un-amigo-y-aliado-en-el-congreso-agueda-galicia>.
88. Rentería Carlos. (2015). El Sol de Nayarit. Polo Domínguez presenta su primer Informe de Resultados. Recuperado el 15 de febrero del 2020 de <http://www.elsoldenayarit.mx/politica/39314-polo-dominguez-presenta-su-primer-informe-de-resultados>.
89. 69. Rentería Carlos. (2015). El Sol de Nayarit. Visitan miles de feligreses la Virgen de Guadalupe en El Pichón de Tepic. Recuperado el 15 de febrero del 2020 de <http://www.elsoldenayarit.mx/cultura/40044-visitan-miles-de-feligreses-la-virgen-de-guadalupe-en-el-pichon-de-tepic>
90. Rivas Tovar, Luis Arturo (2009). *Evolución de la teoría de la organización*, Universidad & Empresa. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=187214467001>
91. Rivas, José Antonio (2003). *El Neointitucionalismo y la revalorización de las instituciones*. Editorial Universidad Autónoma de Bucaramanga Bucaramanga, Colombia.
92. Rodríguez Corrales Hugo Daniel. (2014). El sol de Nayarit. Águeda Galicia arremete de nueva cuenta contra el PRI. Recuperado el 12 noviembre 2019

- de <http://www.elsoldenayarit.mx/politica/28018-agueda-arremete-de-nueva-cuenta-contra-el-pri>.
93. Rodríguez Corrales Hugo Daniel. (2014). El sol de Nayarit. No habrá alianza PAN-PRD. Recuperado el 12 noviembre 2019 de <http://www.elsoldenayarit.mx/politica/24908-no-habra-alianza-pan-prd>.
 94. Rodríguez Corrales Hugo Daniel. (2016). El sol de Nayarit. SIAPA Tepic y Recursos Humanos del Ayuntamiento de Tepic se declaran en Paro Laboral. Recuperado el 19 noviembre 2019 de <http://www.elsoldenayarit.mx/politica/46090-siapa-tepic-y-recursos-humanos-del-ayuntamiento-de-tepic-se-declaran-en-paro-laboral>.
 95. Rodríguez Corrales Hugo Daniel. (2016). El Sol de Nayarit. Rinde Polo Domínguez, II Informe de Gobierno en Tepic. Recuperado el 16 de febrero del 2020 de <http://www.elsoldenayarit.mx/politica/47753-rinde-polo-dominguez-ii-informe-de-gobierno-en-tepic>.
 96. Rodríguez Ulises. (2014). Diario Nayarit Altivo. Cacicazgo sindical. Recuperado el 12 noviembre 2019 de <http://www.nayaritaltivo.com.mx/nota.php?id=2489>.
 97. Ruiz Pacheco Virgilio. (2013) *Democracia o partidocracia en México/* anuario. Revista Ibero. PP 98,101. <http://revistas.iberomexico.com/juridica/uploads/volumenes/1/pdf/Juridica-43-Final.pdf>.
 98. Riggs, Fred W. (1979), *Evolución de los significados del término "burocracia": Introducción*, Revista Internacional de Ciencias Sociales, Vol. XXXI N.º 4. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000036645_spa, 12 de mayo de 2022.
 99. Sánchez de la Barquera y Arroyo. (2016). *Fundamentos, teoría e ideas políticas México*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3710/15.pdf>
 100. Sánchez González José Juan (2001). *La administración como ciencia: su objeto y su estudio*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, Plaza y Valdés. https://books.google.com.mx/books/about/La_administración_pública_como_ciencia.html?id=UAg_mQVucKsC&redir_esc=y
 101. ----- (2002), *Gestión Pública y Governance*. IAPEM. https://books.google.com.mx/books/about/Gestión_pública_y_governance.html?id=6hIPAAAAYAAJ&redir_esc=y
 102. ----- (2009), *El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana*. Gestión y Política Pública. Volumen XVIII. <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v18n1/v18n1a3.pdf>
 103. Sandoval Castañeda, Roberto (2015), *Entrevista sobre Liga de Béisbol de Nayarit*, Diario Noticias en Línea, 28 de septiembre de 2015.
 104. Secretaría de Gobernación (2015) *Sistema Nacional de Información Municipal*. INAFET. <http://www.snim.rami.gob.mx/>
 105. Selznick, P. (1987). *Foundations of the theory of organization*. Classics of Organization Theory. Dorsey Press, pp. 119-131. <https://www.jstor.org/stable/2086752?origin=JSTOR-pdf>

106. Tello Antonio. (2014). *Polo Domínguez gana encuesta y será candidato Tepic por el PAN-PRD*, Nayarit en Línea, recuperado el 13 noviembre 2019 de <http://nayaritenlinea.mx/2014/04/27/polo-dominguez-gana-encuesta-y-sera-candidato-tepic-por-el-pan-prd?vid=63092>.
107. Tello, Antonio (2014). *Renovará Ayuntamiento de Tepic todo el alumbrado público con lámparas LED*. Recuperado el 14 de noviembre del 2019 de Nayarit en Línea, <http://nayaritenlinea.mx/2015/12/29/renovara-ayuntamiento-de-tepic-todo-el-alumbrado-publico-con-lamparas-led?vid=83904>.
108. ----- (2016). *Anuncia Polo que pedirá licencia y buscará la candidatura a gobernador de Nayarit*. Recuperado el 17 noviembre 2019, de Nayarit en Línea, en <http://www.nayaritenlinea.mx/2016/11/06/anuncia-polo-que-pedira-licencia-y-buscara-la-candidatura-a-gobernador-de-nayarit?vid=91806>.
109. ----- (2015). *Desde el Congreso de la Unión vamos a ayudar a Polo y a Tepic: Javier Castellón*. Recuperado el 01 noviembre 2019 de Nayarit en Línea, <http://www.nayaritenlinea.mx/2015/05/16/desde-el-congreso-de-la-union-vamos-a-ayudar-a-polo-y-a-tepic-javier-castellon?vid=75280>.
110. Tello Ibarra. (2016) *El desempeño gubernativo municipal. Estudio de caso del municipio de Tepic, Nayarit 1999-2013*. Tesis de grado de Licenciatura, Universidad Autónoma de Nayarit.
111. Toro Vasco, Carolina (2005). *Los servicios públicos y su relación con la expansión urbana en zonas de borde*. Revista Ingenierías Universidad de Medellín, 4(6), 98-107. Fecha de Consulta 2 de abril de 2022. ISSN: 1692-3324, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75040607>.
112. Traslosheros, Jorge E. (2002). *Señora de la historia, Madre mestiza, Reina de México*. La coronación de la Virgen de Guadalupe y su actualización como mito fundacional de la patria, 1895. Signos Históricos. ISSN: 1665-4420, p.115. <https://www.redalyc.org/pdf/344/34400705.pdf>
113. Valencia Carmona Salvador. (2017) *El municipio mexicano: génesis, Evolución y perspectivas contemporáneas*. Universidad Nacional Autónoma de México, recuperado 15 de diciembre de 2020 de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4457/13.pdf>
114. Valera José Luis. (2015). *El Sol de Nayarit. Se consolida Javier Castellón como el candidato del Cambio en Tepic*. Recuperado el 10 febrero 2020 de <http://www.elsoldenayarit.mx/politica/35121-se-consolida-javier-castellon-como-el-candidato-del-cambio-en-tepic>.
115. Vargas Ramón. (2018). Periódico Express. *Está decidido, voy por la dirigencia del pan: Juan Guerrero*. Recuperado el 25 de marzo del 2020 de <http://periodicoexpress.com.mx/esta-decenido-voy-por-la-dirigencia-del-pan-juan-guerrero/>.
116. Villaseñor Pérez, J. C, (2020). *Entrevistado por Fernando N. Lerma Herrera, miércoles 25 de febrero 2020, Tepic, Nayarit*.
117. *Villamil Jenaro. (2015). Proceso. Gobernadores y alcaldes difieren sobre "mando único"*. Recuperado el 14 de octubre del 2019 de

- <https://www.proceso.com.mx/nacional/2015/1/20/gobernadores-alcaldes-difieren-sobre-mando-unico-142358.html>.
118. W. Riggs (1979). *Evolución de los significados del término burocracia*. Revista trimestral publicada por la Unesco, París Vol. XXXI (1979), n.º 4 , Editorial 609. Pp 611, 618, 632.
 119. Weber, Max. (1964). *Economía Y Sociedad*. Esbozo de Sociología Comprensiva. México Fondo de Cultura Económica. https://www.flacso.edu.mx/sites/default/files/extras/weber_conceptos_sociologicos.pdf.
 120. Zárate Gutiérrez G., et. al. (2019). INEGI. *Alumbrado público, eficiencia energética y la ciudad inteligente: hacia el proyecto nacional 2.0*, disponible en:
https://www.conuee.gob.mx/transparencia/boletines/Cuadernos/cuaderno4n_vocicocorreJLTOdB_1.pdf y
 121. Zerpa de Kirby, Y.B. (2016) “*Lo cualitativo, sus métodos en las ciencias sociales*”. Universidad de Los Andes, Venezuela. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/5530/553056828013/html/index.html>
 122. Zúa Michael (2017). *Régimen político, sociedad civil y política internacional*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4311/25.pdf>