

Gobernanza y Políticas Públicas: el nuevo modelo de gobernar sociedades modernas

Christian M. Sánchez Jáuregui

06/Octubre/2017

Nuestra tesis inicial, consiste en que los constantes cambios y ajustes que ha sufrido la organización y el ejercicio de la administración pública¹ en los últimos años, de manera particular durante el siglo que nos antecedió, encuentran una relación directa con las diversas definiciones y conceptualizaciones respecto a la función del Estado y al papel de los gobiernos. En virtud de ello, la aparición del concepto de gobernanza debe situarse posterior al declive de las capacidades del Estado, principalmente de tipo financieras durante la segunda mitad de la década de los años setenta cuando se evidenció la incapacidad e insuficiencia directiva de los gobiernos nacionales de los Estados sociales en todos sus formatos, el agotamiento del modelo intervencionista y proteccionista del Estado desarrollador y, más específicamente, en Estados sociales de formato autoritario con problemática de relaciones entre Estado y los sectores privado-sociales. A saber:

El Estado social, después de su auge de la posguerra, comenzó a tener problemas y entró en crisis a partir de la mitad de los años 70 y a lo largo de los 80, siendo la caída del muro de Berlín en 1989 su fecha emblemática. Los problemas y crisis del Estado fueron fundamentalmente de orden fiscal-financiero: el Estado social no contaba con los recursos para poder responder a la creciente demanda por bienes, servicios, crédito y por niveles superiores de bienestar.²

¹ La administración pública, entendida básicamente como la organización que el gobierno se da para poder realizar las decisiones que toma a fin de cumplir con sus funciones públicas.

² Derivado de este escenario, en 1973 aparece el libro *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, de Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington, Joji Watanuki, quienes captaron bien el momento y la causa de las dificultades y crisis de las democracias de los Estados sociales, hablaron por primera vez (en la ciencia y el lenguaje político) de la ingobernabilidad, de la posibilidad / alta probabilidad de que las democracias sociales no estuvieran en condiciones de gobernar y, en consecuencia, señalaron como causa de esa probabilidad, que consideraban cercana, el desajuste /

Procedente de lo anterior, y derivado de los desequilibrios en las finanzas públicas y su respectiva consecuencia económica y social negativa, el contexto orientó a una crisis de tipo política, situación que debilitaba la tesis que sostenía la tarea de gobernar, y la responsabilidad por la gobernación de la sociedad correspondía de manera única a las organizaciones de un Estado capaz, fuerte, caracterizado por contar al máximo con sus capacidades institucionales.

A partir de aquel entonces comenzó a tomar fuerza la idea que para llegar a la eficacia de gobernar a la sociedad era necesario, e impostergable, la implicación de más actores, más capacidades y acciones que sólo las del gobierno. Por tanto, resultó fundamental el impulso de otro tipo de relaciones políticas entre Estado y sociedad, entre gobierno y agentes sociales, económicos y políticos.

Con base en esta nueva idea de gobernación los Estados sociales de formato autoritario se dieron cuenta de la problemática que resultaban las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, dado su esquema jerárquico-burocrático de organizarse, y su oportunismo legal.

En relación a ello, dos fueron los tipos de respuesta a esta situación de crisis. Por una parte se impulsó la democratización (transición democrática) por gobiernos y sociedades, pero de manera más específica por ciudadanos y agrupaciones de la sociedad civil que observaron en la **reconstrucción de la institucionalidad de la Administración Pública**, (anticorrupción, transparencia, rendición de cuentas, **participación ciudadana**, entre otras) y de su naturaleza pública, la respuesta al problema de cómo enfrentar y superar la crisis política y económica de sus estados sociales.

Sin embargo, la constante crítica a los diversos modelos de socialdemocracia o de capitalismo del bienestar fue **atribuir la crisis al desajuste entre ingreso público y gasto social debido al patrón de gobierno social que obligaba al gasto y que tenía como límites la recaudación**. Particularmente se señaló que

desequilibrio financiero (ingreso – gasto), la “sobrecarga” de demanda social sobre las posibilidades de la oferta gubernamental de bienes y servicios. Justamente la ingobernabilidad de los gobiernos sociales democráticos y su consecuente deslegitimación política se debía a los límites de recursos (particularmente financieros) que tenían para responder a la creciente demanda social.

el asunto crítico fundamental se ubicaba en la gestión financiera del gobierno (recaudación impositiva, administración tributaria, esquema de presupuestación y asignación de recursos, fiscalización y evaluación del gasto) y en la crónica ineficiencia o costo-eficiencia de los programas y servicios públicos, que se caracterizaban por una desproporción injustificada entre sus costos y los beneficios sociales que producían.

Bajo este supuesto, el segundo modelo de respuesta tuvo como fundamento *La Política de Ajuste*, en sus dos sentidos interdependientes: en el sentido financiero de restablecer el equilibrio entre ingreso y gasto público (el llamado saneamiento de las finanzas públicas) y en el sentido mayor de economía política, que exigió llevar a cabo un ajuste entre la regulación del Estado y la libertad del mercado, que posibilitara un mayor emprendimiento de los mercados competitivos, estatalmente controlados, y una mayor apertura a los bienes y servicios producidos en el exterior por mercados más costo-eficientes.

Muchas de las reformas financieras, de práctica pública y administrativas, posteriormente conocidas como de Nueva Gestión Pública, se convirtieron a inicios de los ochenta en el referente de la comunidad internacional y de los gobiernos nacionales para modernizar sus administraciones. En América Latina estas reformas fueron acompañadas por la agenda neoliberal.

Para inicios del siglo XXI, la crítica correcta y contundente a la Nueva Gestión Pública, deja en claro que la gerencialización del gobierno es un factor necesario e importante para la eficacia del gobierno, pero limitado en su enfoque y respuesta. Es decir, hay un desplazamiento de la **ineficiencia a la insuficiencia** del gobierno en el planteamiento de la cuestión sobre la capacidad y eficacia directiva del gobierno y su aparato directivo.

En suma, se afirma hoy día la agenda internacional marcada por la administración pública ya no guarda una relación significativa con el problema de la crisis efectiva, que exhibió la **incapacidad e incompetencia financiera, política y administrativa** de los gobiernos de los Estados sociales en todos sus formatos,

durante las décadas de los años setenta y ochenta. En la actualidad, el interés de la administración pública se ubica en la exploración de un nuevo proceso o modo de gobernar, y dirigir de manera exitosa la sociedad más compleja, diversa, dinámica e interdependiente de la historia que descansa en el impulso de una forma de gobierno en red, en la cual los actores públicos y privados comparten la responsabilidad de definir políticas y regular y proveer los servicios, reconocido en las últimas dos décadas con el título de Gobernanza y/o nueva Gobernanza.

El vocablo Gobernanza cuenta con antecedentes conceptuales entre los siglos XVII y XVIII, la aparición del término gobernanza y su denotación conceptual actual pueden ser ubicables por primera vez a partir de noviembre de 1989, mediante la presentación del informe del Banco Mundial titulada *De la crisis al crecimiento sostenible - África subsahariana: un estudio de perspectiva a largo plazo*; la cual en un principio buscaba proporcionar una perspectiva a largo plazo sobre la situación económica subsahariana, y su solución.³

El parte aguas académico, en lo que concierne al concepto/enfoque de la Gobernanza, se presentó en 1993 en el libro coordinado por el profesor holandés Jan Kooiman, titulado *Moder Governance: New Government-Society Interactions*. Inicialmente fue básicamente un concepto de tipo descriptivo, que indicaba que, a partir de las dificultades del gobierno para gobernar, una sociedad más compleja, diversa, plural, dinámica e interdependiente, el diseño de políticas y la prestación de varios servicios públicos se caracterizaba por una mayor asociación entre gobierno, empresa y organizaciones sociales, que cambiaba el modo de ejercer el rol directivo y administrativo de los gobiernos.

Derivado de este escenario, el concepto Gobernanza demandó idear que el gobierno había dejado de ser el único actor en la dirección de la sociedad. Como consecuencia de ello resultaba conveniente que los gobiernos incorporaran a más actores, más actividades que sólo las del propio gobierno. Es decir, para la gobernación de la sociedad contemporánea el gobierno requería involucrar

³ Para mayor información véase Banco Mundial (1989). *De la crisis al crecimiento sostenible - África subsahariana: un estudio de perspectiva a largo plazo*. Washington, DC: Banco Mundial.

actores privados y sociales en la definición de los problemas públicos, y en consecuencia en el diseño e implementación de Políticas Públicas competía a más sujetos de una sociedad.

De esta manera, desde la perspectiva del enfoque de Gobernanza se abandona la idea que el gobierno es y debe ser el actor con visión y responsabilidad única de la conducción social, y en consecuencia se oriente hacia un nuevo proceso y/o modo de gobierno en el cual el mismo, se caracterice por pasar de ejercer un modelo de control jerárquico y de unilateralidad a uno más asociativo, cooperativo y coordinador.

La utilización del término Gobernanza y/o Nueva Gobernanza ha sido frecuente por parte de políticos, politólogos y administradores en numerosos sub-campos y bajo contextos analíticos distintos. En aras de justificar el nuevo modo de gobernar y hacerlo admisible, algunos autores e instituciones supranacionales iniciaron el desarrollo de un concepto normativo, que incorporaba juicios de valor que declaraban que la Gobernanza o nueva Gobernanza era la opción de gobierno apropiada, eficaz y responsable en sociedades contemporáneas (Aguilar, 2008).

Acentuar este escenario ha provocado la proliferación de diferentes connotaciones y significados dentro de los cuales destacan: *Estado mínimo*, *Gobernanza corporativa*, *Buena Gobernanza*, *Redes auto-organizadas*, entre otros. Empero, todas ellas refieren a la idea común de un **nuevo proceso de gobernar sociedades contemporáneas, basado en interacciones que para enfrentar problemas complejos, dinámicos y diversificados los actores estatales y no estatales deben participar en redes mixtas públicas y privado-sociales en el proceso de definición y realización de objetivos colectivos.**

Resulta clave distinguir que el enfoque Gobernanza no significa negar el papel del Estado, sino al contrario, reconocer su liderazgo, sus recursos y acciones en un nuevo proceso de dirección social. No obstante, como ya se comentó con anterioridad estos elementos se consideran insuficientes, por lo cual es necesario entender y reconocer la necesidad de coordinar más capacidades y acciones que

sólo las del propio gobierno. En otras palabras, como señala Innerarity (2006), el nuevo proceso de gobernar, más allá de negar el importante papel del Estado, reconoce el papel que juega el involucramiento y la colaboración de actores económicos y sociales con vista a la regulación de intereses colectivos con criterios de interés público, en un contexto complejo y cambiante.

Aunado a lo anterior, y reconociendo a la Gobernanza como el nuevo modelo de gobernación, resulta elemental reconocer que en la actualidad los gobiernos se gobiernan y/o se deben de gobernar por Políticas Públicas⁴, en el entendido que las decisiones de gobierno que no provengan del proceso de hechura de una política, resulta ser una ocurrencia.

Bajo este contexto, la participación ciudadana, entendida como la participación de la sociedad civil organizada en asuntos de interés público, orienta a reflexionar que sin bien es importante contar con ciudadanos informados que ejerzan plenamente sus derechos fundamentales, que participen continuamente tanto en los procesos electorales como en opiniones y consultas respecto de ciertos asuntos públicos, desde nuestro particular punto de vista, la importancia de la participación de la ciudadanía **quedará de manifiesto en la posibilidad de lograr por una parte, que los ciudadanos construyan opiniones y participen en consultas de tipo vinculantes, pero ante todo, que intervengan de manera directa en la elaboración y en la aplicación de Políticas Públicas, en el proceso de definición y realización de los objetivos colectivos.**

En virtud de lo antes expuesto, el ámbito local –territorio claramente delimitado y administrado por un nivel de gobierno relacionado al orden municipal- dada su cercanía con la ciudadanía, en un primer momento, se pensaría como el espacio estratégico e idóneo para la incorporación de la ciudadanía organizada en el diseño e implementación de nuevas y diferentes Políticas Públicas, empero dado el aceleramiento del fenómeno metropolitano, también conocido como el

⁴ Entiéndase por Políticas Públicas las decisiones y/o acciones de gobierno que provienen de un proceso racional y tienen la finalidad de solucionar de manera eficaz y eficiente un problema específico que ha sido calificado como público.

fenómeno de metropolización,⁵ para hacer frente a los retos que demanda la dinámica mundial, la visión tradicional del municipalismo mexicano deberá ser rebasada por una visión vanguardista de tipo metropolitana.

Reconocer que, en la actualidad, la metropolización ha adquirido una gran velocidad en casi todo el mundo, debido a la tendencia económica de aglomerar de manera principal en específicos asentamientos humanos la producción y comercialización de bienes, la prestación de servicios (educativos, de salud, inmobiliarios, financieros y de seguros) así como las oportunidades de entretenimiento y culturales. Este contexto se agudiza con la adopción del nuevo modelo de desarrollo de corte neoliberal, el cual se caracteriza por direccionar la concentración económica en las aglomeraciones urbanas. En este sentido, resulta clave identificar que el modelo de ciudad ha cambiado y, por tanto, el modelo de gobernación urbana.

El gobierno tradicionalmente establecido para las ciudades del pasado no corresponde en la actualidad al modelo de aglomeración, más complejo, descentralizado, interconectado, móvil, de mayor escala. Este escenario orienta a reflexionar que la metropolización representa un desafío para los ciudadanos, para los gobiernos y en específico para las administraciones locales, cuya territorialidad jurisdiccional es rebasada por la dinámica transterritorial de las relaciones económicas y sociales de sus habitantes, por su movilidad y por necesidades y aspiraciones de una infraestructura de mayor cobertura y por una convivencia de mayor calidad de vida.

Autores como Jeroen Klink, han observado que la transformación de las metrópolis en complejos sistemas implica la creación y desarrollo de numerosas interdependencias sociales, económicas, ambientales, político-administrativas, de

⁵ Entiéndase por fenómeno metropolitano y/o fenómeno de metropolización, entendido como el proceso mediante el cual, una ciudad independiente mente de su tamaño, rompe con la estructura espacial tradicional-caracterizada por ser compacta contar con un centro único, límites territoriales bien definidos y un área de influencia comercial claramente establecida- y produce una nueva organización espacial con límites difusos, conformados por más de un núcleo y por una extensa área de influencia comercial, como bien lo señala Cuadrado y Fernández (2005).

infraestructura, que modifican las jurisdicciones locales que forman parte del conglomerado mundial (Klink, 2005). Al tomar en cuenta esta preocupación se parte del conocimiento del fenómeno de metropolización, observando desde el enfoque de las Políticas Públicas y la Gestión Pública; con ello se piensa que hoy las metrópolis transitan sobre un pasaje de complejidad institucional constante, originada de la fragmentación horizontal intergubernamental.

En otras palabras, los gobiernos locales que conforman áreas metropolitanas experimentan un pasaje de complejidad institucional para afrontar debidamente los problemas públicos de su obligación e interés, que no pueden ser abordados de manera apropiada y eficaz con base en la fragmentación actual de la administración pública en el territorio. En este sentido, los gobiernos locales se encuentran ante el trance de afrontar asociadamente los problemas públicos de una sociedad moderna, dada la dificultad propia que implica tanto la planificación y gestión de territorios que se extienden más allá de una jurisdicción político-institucional. Este escenario provoca reflexionar sobre significativos conflictos progresivos de incapacidad directiva de los gobiernos locales que conforman una metrópoli.

A partir de la idea que el gobierno ha dejado de ser el actor central o único de la conducción social frente a los desafíos que hoy representa gobernar de forma adecuada sociedades contemporáneas, se plantea el reto fundamental de cómo abordar de mejor manera el fenómeno de la metropolización y, por consiguiente, es lógico plantearse la pregunta sobre si es necesario y conveniente un cambio en la idea del gobierno y de gobernar.

Bajo este contexto, es indispensable que la ciudadanía organizada promueva nuevos mecanismos políticos e institucionales de planificación y gestión interjurisdiccional de reglamentos, políticas y programas bajo los principios de gobernanza, es decir, a partir de las fórmulas de cooperación⁶ interadministrativas

⁶ Según Sánchez la literatura internacional sobre cooperación internacional tiene dos grandes perspectivas: la anglosajona (estadounidense) y la europea. Respecto a la primera responde a las presiones de los municipios pequeños que compiten en un sistema de gobierno cada vez más mercantilizado, y atiende más a la eficiencia y competitividad que a la redistribución. Por su parte, la perspectiva europea, específicamente la española con

y de colaboración públicas y privados-sociales que rebasen las fronteras territoriales de los gobiernos locales de cualquier área metropolitana.

Diversas sociedades del mundo, bajo el esquema de nuevos arreglos institucionales y de una significativa participación de actores privados-sociales en la toma de decisiones, han conformado estructuras y caminos para afrontar de mejor manera el fenómeno metropolitano. Si bien la práctica internacional exhibe que no existe un modelo o esquema único de rectoría y coordinación para gobernar de manera integral áreas metropolitanas, dado que cada metrópoli cuenta con el instrumento que mejor se ajusta a sus necesidades y condiciones institucionales, el *gobierno metropolitano* entendido como el órgano político-administrativo a escala metropolitana encargado de gobernar los territorios que se encuentran dentro de su jurisdicción, está considerado como el modelo de gobierno más utilizado hoy día.

Ante este contexto de metropolización creciente, el Estado mexicano actual tiene un diseño constitucional que imposibilita la formación institucional de autoridades metropolitanas desde las cuales se permita afrontar los compromisos constitucionales de manera eficaz y eficiente en el ámbito metropolitano. El diseño institucional desde nuestro punto de vista se encuentra desfasado para abordar la realidad metropolitana que vivimos. Su elaboración corresponde al arreglo más bien rural del México del siglo XIX e inicios del siglo XX que, lógicamente acentuó el énfasis en las comunidades y gobiernos locales-Municipios-que se reactivó en la transición democrática en contra de la centralización del presidencialismo.

Esta afirmación se realiza al tomar en consideración que la Constitución Política en su artículo 115 señala que los estados adoptaran, 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.

base en la cooperación intermunicipal, responde más a la preocupación por resolver los problemas que enfrentan los municipios ante el régimen de fragmentación territorial y administrativa. En relación con esta última, en México la cooperación intergubernamental de manera específica en el ámbito local surge a partir de la Reforma Constitucional de 1999, de manera específica en su artículo 115. Para conocer más al respecto léase Sánchez, A. (2011). Reflexiones sobre la cooperación Intermunicipal en Jalisco. En S. A. Rodolfo García del Castillo, *Gobiernos Municipales: Desarrollo, cohesión social, y democracia participativa* (pp. 195-214). México: HESS, IGLOM.

En otras palabras, reconoce la figura del municipio como la base de la división territorial y de su organización política y administrativa. En este sentido, se prohíbe de manera expresa la formación de autoridad intermedia alguna entre este nivel de gobierno y el gobierno estatal. Como alternativa de solución viable se abre la posibilidad constitucional, legal de esquemas de coordinación y asociación intermunicipal.

De hecho, la Constitución Política a nivel federal no reconoce el término Metrópoli y en su lugar usa el término “conurbación”, situación que según Iracheta (2009), lleva a localizar problemas sin un reconocimiento de límites territoriales. De esta manera en México se encuentra imposibilitada la formación institucional de autoridades metropolitanas específicas, que tengan como atributo y responsabilidad planificar a largo plazo como gestionar y coordinar de manera integral la acción directiva de una metrópoli.

En síntesis, para hacer frente a los retos que demanda una sociedad urbana en un contexto contemporáneo, es imperante que desde la ciudadanía organizada se impulse la conformación de instrumentos con alcance transterritorial, y un proceso de gobierno que articule los esfuerzos y recursos de todos los actores que operen el territorio, de modo que se establezca y opere una estrategia metropolitana que mejore el involucramiento de los ciudadanos en el proceso de hechura de las políticas respecto de la ciudad.

Como alternativa de solución institucional viable para hacer frente a los problemas públicos comunes de una sociedad en un contexto metropolitano, y en consecuencia afrontar sus compromisos constitucionales de manera eficaz y eficiente, la propia reforma de la Constitución Mexicana desde 1999 bajo la perspectiva de la cooperación intergubernamental abrió la posibilidad de formar, de manera voluntaria y con base en un acuerdo previo entre sus ayuntamientos, varios esquemas de coordinación y asociación intermunicipal para mejorar la prestación de los servicios públicos, o en el mejor de los ejercicios las funciones que les correspondan.

A manera de propuesta, y considerando que el reto de la política de participación podrá ser enfrentada con éxito sólo si se tiene la capacidad de ordenar la complejidad institucional existente y la fragmentación de la administración y del territorio. Resulta necesario y conveniente impulsar un nuevo proceso de gobernanza metropolitana de tipo gubernamental-social, desde el cual se articulen los esfuerzos y recursos e instrumentos de los actores institucionales gubernamentales, así como de los actores privados y sociales que operan en el territorio, y que son clave para la participación de los ciudadanos en asuntos de interés público, los cuales sean capaces de promover el diseño institucional de una estrategia inter metropolitana que favorezca al aumento de la participación de los habitantes de la metrópoli.

En virtud de ello, se visualiza la construcción de una estructura institucional de cooperación intermunicipal que ponga fin a la incoordinación de la política de participación en cualquier metrópoli. Esta estructura tiene que estar basada en una planificación a largo plazo con estrategias y acciones definidas y consensuadas entre los actores gubernamentales y aquéllos privados-sociales cuyas decisiones son básicas para la participación de los ciudadanos.

Sin embargo, la distinta vocación económica, el desigual contexto socio-económico de los municipios que integran la conurbación, la diversidad de intereses y necesidades que representan los actores que la habitan, sumada a las transformaciones constantes, se madura para efectos del presente proceso, el “primer” paso sería impulsar un elemento de participación colectiva de abajo hacia arriba que persiga un asociación entre los diversos actores de la ciudad para definir la futura visión de la participación en la metrópoli, las estrategias y cursos de acción.

En consecuencia, se materializará la estrategia única metropolitana de la participación ciudadana que colabore en la atención a los principales problemas públicos en la ciudad.

Una vez conformado y consensuado el plan estratégico antes referido, el “segundo” paso de este proceso será la instauración de un esquema metropolitano que con base en su gestión y operación horizontal supere la inconexión intergubernamental de la política de participación de la ciudad, derivada de la fragmentación institucional de la metrópoli.

Para ello, resulta fundamentalmente visualizar y conveniar la creación de un organismo metropolitano que se convierta en la instancia de coordinación, ejecución, evaluación y actualización de las actividades estratégicas para fomentar y asegurar la participación de la ciudadanía en el proceso de hechura de las políticas de la ciudad.

Referencias utilizadas

- Aguilar, L. F. (2008). Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones. *En Cuadernos de Liderazgo* (17), 58. España: Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas.
- Banco Mundial (1989). *De la crisis al crecimiento sostenible- África subsahariana: un estudio de perspectiva a largo plazo*. Washington, Estados Unidos de América: Banco Mundial.
- Crozier, M., Huntington, S. P., Watanuki, J., y Trilateral Commission (1973). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York, USA: New York University Press.
- Cuadrado, J.R. y Fernández J.M., (2005). Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad. En J. R.-R. Eduardo Rojas, *Gobernar Metrópolis* (pp. 63-120). Washington DC., Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Innerarity, D. (2006). El poder cooperativo: otra forma de gobernar. *Cuadernos de Liderazgo* (2), 39. Barcelona, España: Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas.
- Klink, J. (2005). Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En J.R.-R. Eduardo Rojas, *Gobernar las metrópolis* (pp.127-183). Washington, Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kooiman, J. (1993). *Moder Governance: New Government-Society Interactions*. London, UK: SAGE.
- Rojas, E. (2005). Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo. En J.R.-R. Eduardo Rojas, *Gobernar Metrópolis* (pp.35-62). Washington., Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sánchez, A. (2011). Reflexiones sobre la cooperación Intermunicipal en Jalisco. En S.A. Rodolfo García Castillo, *Gobiernos Municipales: Desarrollo, cohesión*