

REVISIÓN SISTEMÁTICA SOBRE EL ROL DE LOS ACTORES DEL CONOCIMIENTO EN LA GOBERNANZA LOCAL PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

SYSTEMATIC REVISION ON THE ROLE OF THE KNOWLEDGE STAKEHOLDERS IN THE LOCAL GOVERNANCE FOR THE MUNICIPAL STRENGTHENING

Erik García Herrera¹

SUMARIO: 1. Introducción, 2. La implementación de las agendas municipalistas, 3. Metodología, 4. Resultados conforme a la experiencia institucional, 5. Discusión y propuesta de alternativas, 6. Conclusión, Agradecimientos, Referencias bibliográficas

RESUMEN

En la entidad veracruzana se cuenta con universidades que tienen un rol activo en la vinculación con los ayuntamientos, por lo tanto, es prioritario identificar cómo dichas instituciones fortalecen al municipio y así reproducir una propuesta que incida en una mejor atención a la ciudadanía. Esto es viable, dado que se presentan limitaciones respecto a la disponibilidad de publicaciones que estudien la vinculación municipal con universidades privadas en Veracruz. Por ello, se llevó a cabo una investigación con enfoque cualitativo y una revisión sistemática, con criterios de inclusión y exclusión en lo que corresponde con contextos sociales, demográficos y geográficos en común, con criterios que se relacionan con el rigor metodológico y con resultados que permiten fiabilidad y

ABSTRACT

In the state of Veracruz, we have universities with an active role in the academic connection with the municipal governments, for this, it is important to identify what makes these institutions for strength the municipalities and then improve the attention for the citizenship. It is possible because we have limitations on publications that studying the phenome of academic connection between the private universities. For this, it developed and qualitative investigation and systematic revision, with inclusion and exclusion criteria in the social contexts, demographic and geographic in common. Also it considered criteria that links the methodological rigorous and with this results allows a liability and reproducibility. From this method it has

¹ Rector de la Universidad de Xalapa, con trayectoria en cargos contables y académicos, como vicerrector general, vicerrector de finanzas y contralor. Asesor y estrategia fiscal, expresidente del Colegio de Contadores Públicos. Licenciado en Contaduría, maestro en Docencia Universitaria y en Derecho Fiscal, y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Reconocido entre los 100 líderes contables más influyentes (2020). ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-3125-7971>

reproducibilidad. A partir de este método, se identificaron los sesgos que se presentan al formular la agenda municipalista (es decir, para el fortalecimiento municipal), cómo es la prevalencia de ciertos actores, así como la pluralidad y diversidad de estos. Se concluye que se requiere de una propuesta específica con ejes y estrategias a realizar conforme a las atribuciones legales del municipio.

identified the limitations that presents to make the municipalism (to municipal strengthening) agenda with prevalence of some actors, that includes the diversity and plurality. It concluded that there was a need for a specific proposal that included alternatives to be put in action since the legal attributions of the municipal administration.

PALABRAS CLAVE: colaboración, administración pública, academia.

KEYWORDS: collaboration, public administration, academy.

1. Introducción

El institucionalismo es una de las teorías que orientan actualmente la administración, tanto pública como privada, misma que identifica diversos efectos; entre ellos: la diferencia entre las reglas y otros patrones que influyen en la organización. En el caso de las entidades federativas intervienen los poderes como el Legislativo para dar solución y atención a estas situaciones en específico (Levitsky y Murillo, 2012); no obstante, a nivel municipal, se requieren de otros mecanismos como el fortalecimiento.

Se entiende al fortalecimiento municipal como el ámbito mediante el que se establecen las bases y mecanismos que permiten una atención directa y eficiente a la ciudadanía para evitar el rezago en servicios, conforme a los estándares internacionales (Grindle, 2007), los municipios cuentan con las capacidades que se manifiestan en las funciones del

ayuntamiento y que son las que requieren de fortalecimiento.

Este fortalecimiento requiere de atención en el contexto actual en el que se presenta cercanía entre los municipios y la sociedad que manifiesta demandas que se asocian, entre otros factores, con la tecnología y el desarrollo de las telecomunicaciones. Un municipio con fortaleza municipal cuenta con un programa de gobierno; capacidad de gobierno; gobernabilidad del sistema; dirección política, y participación (Ahumada, 2002).

El fortalecimiento es una de las recomendaciones de los organismos internacionales (UN-Habitat, 2022), en función de un enfoque de gobernanza local, que es el proceso mediante el que por medio de un valor común se entrelazan quienes integran la quintuple hélice: gobierno, empresa privada, organizaciones de la sociedad civil (en este caso las

universidades), organizaciones ambientales y los ciudadanos.

El enfoque de gobernanza local contempla que estos actores: participen, colaboren en la toma de decisiones; transparenten los recursos, se comprometan con la inclusión; garanticen igualdad para grupos minoritarios, y con ello se posibilite una calidad de vida y efectividad en las políticas públicas municipales (Parrado, S. et al, 2005)

Desde la teoría de la administración pública, la gobernanza local se complementa con el enfoque de las redes de políticas públicas, que surge dado que las decisiones políticas derivan de diversos individuos y para ello se requiere de organizaciones que están conectadas por dependencias de recursos, así como por sistemas de valores que se conocen también como comunidades de políticas públicas (Klijn, 1998).

Por lo tanto, se fortalece el municipio a través de la gobernanza y una comunidad de políticas públicas, un grupo cerrado que considera la construcción de un capital social; es decir, la cooperación entre organizaciones o grupos que se conocen y reconocen, negocian, intercambian recursos y comparten normas e intereses. Para que se concrete este enfoque en una actuación gubernamental se plantea que la colaboración y cooperación reúna las siguientes características:

- Interdependencia de los actores: ninguno puede lograr los objetivos por sí mismo, es necesaria una relación de por medio.
- Definir fines y metas: todo programa requiere objetivos claros; si se tienen,

se puede contar con una ruta a seguir.

- Naturaleza de la relación: es fundamental que exista una coordinación para converger en enfoques (Escobedo, 2018).

A través de estos enfoques y un marco de actuación común, es fundamental definir quiénes tienen la posibilidad de participar: los actores. Estos son los productores de la dinámica de la política pública que son: individuos, grupos, organizaciones o instituciones (empresas, organismos de gobierno, organizaciones de la comunidad), lo cuales se vinculan con el fortalecimiento municipal

Los actores, por lo regular, se agrupan en tres categorías:

- Formales, que son aquellos a los que, por ley, les corresponde actuar.
- No formales, quienes no tienen una facultad legal para actuar y que, sin embargo, están relacionados por un interés de por medio.
- Neutrales, aquellos que no tienen un perjuicio ni un beneficio, pero pueden tener una participación como observadores y, en algunos casos, como evaluadores (Cecchini, et. al, 2021).

De la clasificación anterior, un grupo que tiene un alto nivel de poder, interés e influencia son los actores del conocimiento, que corresponden a los centros de investigación, incubadoras, aceleradores de negocios y, en el caso que se presenta aquí, las instituciones de educación superior; quienes tienen un rol neutral, pero su contribución puede fortalecer las capacidades de los municipios.

Las capacidades que se refieren son las que están consideradas en el artículo 115 constitucional se presentan en los siguientes ámbitos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], 2025):

Hacendario: se considera el manejo de la hacienda, que involucra tanto rendimientos de bienes, así como todo aquello que ingresa a las arcas municipales, para ello se establece la percepción de contribución, la cual, en su caso, también podrá celebrarse convenio con el estado.

Someterán a aprobación del Congreso las leyes de ingresos, las cuáles serán objeto de fiscalización. En el ámbito que les corresponde, propondrán las contribuciones a las legislaturas estatales.

Planeación: en lo que marca el artículo 26, se considera como parte del Estado mexicano, como orden de gobierno y como uno de los ejecutores del sistema de planeación democrática y, por lo tanto, le corresponden las funciones de planeación en el ámbito de sus atribuciones.

Los ayuntamientos tienen la posibilidad de participar en la formulación del plan de desarrollo regional. Se contempla que en caso de que dos o más centros urbanos se sitúen en territorios municipales, los municipios tienen la posibilidad de planear y regular de manera conjunta el desarrollo de dichos centros (CPEUM, 2025).

Administrativo: los municipios tienen la facultad de manejar su patrimonio y también aprobarán la legislación, bandos de policía y gobierno, reglamentación,

circulares y disposiciones administrativas de observancia general con la finalidad de que organicen la administración pública.

Financiero de obra pública: dispondrán de las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios conforme a las legislaturas de los estados. Tendrán la posibilidad de aprobar el presupuesto de egresos desde el cabildo y conforme a la disponibilidad presupuestal producto de los ingresos.

Servicios públicos: se prevé el suministro de agua, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas; el alumbrado público, la limpia pública y el tratamiento correspondiente, los mercados, los panteones, el rastro, el equipamiento urbano y ambiental.

El servicio de seguridad pública tiene ciertas excepciones dado que se puede firmar convenio con el estado o la federación para que se atraigan las funciones a través de lo que se conoce como el mando público.

En este sentido, los municipios tienen como atribución la coordinación y asociación que facilita la prestación de los servicios públicos; puede ser a través de un convenio que se apruebe por el órgano legislativo, o bien directamente con el gobierno del estado (CPEUM, 2025).

Se identifica, por lo tanto, la intervención, colaboración y cooperación de las autoridades para dotar de mayores capacidades, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a través del INAFED y en el caso del estado, de acuerdo a la legislación de la Ley del Instituto Veracruzano de Desarrollo

Municipal, que tienen como principio y objetivo el fortalecimiento, que se lleva a cabo a través de una agenda municipalista. Algunos ejemplos de este trabajo son las acciones del Instituto Nacional para el Federalismo, a través de los diálogos virtuales INAFED, mediante los que se sostiene un acercamiento directo con la ciudadanía a través de los diversos productos gubernamentales. A su vez, otro ejercicio es la implementación de la *Guía consultiva de desempeño municipal* que da la oportunidad a las universidades, tanto públicas como privadas, de que sean evaluadoras de la actividad de los municipios, conforme a un conjunto de capacidades que se alinean a los contenidos de la Agenda 2030:

1. Organización: en la que se identifica que se disponga de una base administrativa y una estructura organizacional conforme tanto a la normativa como al banco de buenas prácticas. La temática que aborda es: estructura, planeación, contraloría y capacitación.
2. Hacienda: orienta a que la administración municipal ejerza los recursos conforme a los principios de responsabilidad, eficacia, eficiencia y transparencia con la intención de que se generen bienestar y recursos propios suficientes para cumplir con las obligaciones. Aborda temáticas como ingresos, egresos, disciplinaria financiera y patrimonio.
3. Gestión del territorio: impulsa a que se cuente, de manera permanente, con una gestión territorial y de esta forma garantizar una mayor calidad de vida. Incluye los temas: planeación urbana, ordenamiento ecológico, protección civil y coordinación urbana.

4. Servicios públicos: contribuir a que los municipios administren los servicios conforme a lo que marca el 115 constitucional, tanto en condiciones técnicas como económicas, que signifiquen una economía, eficiencia y continuidad. Los temas que se desarrollan son: marco normativo, diagnóstico, acciones y evaluación.
5. Medio ambiente: aportar al cuidado del medio ambiente a través de conservar las energías renovables, así como otras acciones que eviten el cambio climático. Los temas a considerar son: preservación del medio ambiente, cambio climático y servicios públicos sustentables.
6. Desarrollo social: lograr que los municipios alcancen y garanticen que la población cuente con desarrollo social e igualdad. Las temáticas que consideran son: educación, salud, grupos vulnerables, igualdad de género, juventud, deporte y recreación.
7. Desarrollo económico: establecer condiciones de bienestar en el municipio a través de esfuerzos que vinculen la vocación, el empleo y la expansión de las unidades económicas.
8. Gobierno abierto: promover soluciones a los problemas públicos a través de los principios como la transparencia y la participación ciudadana que propicien un ambiente en el que se den resultados a la población (INAFED, 2022).

La situación que se aprecia en este documento es que los ayuntamientos se encuentran ante un escenario que requiere de una mayor vinculación, en el que se pudiera generarse colaboración entre los actores formales, no formales y neutrales,

a través de un enfoque de gobernanza local y de políticas públicas.

Un ejemplo que evidencia esta necesidad son las cifras que reporta el anuario estadístico de la SEV (2023): en el estado de Veracruz son 226 instituciones de educación superior, mismas que pueden colaborar a incrementar el número de municipios que se evalúan en la *Guía consultiva de desarrollo municipal*. Actualmente son 15 de 212, es decir el 7% (INAFED, 2024), entre otras situaciones en las que es limitada la presencia de los actores del conocimiento.

Con miras a lograr una agenda que trascienda el modelo tradicional en el que solo se atienden demandas y que es de tipo reactivo, se visualiza una agenda integral que sea proactiva, diversificada, compleja y con mayor profundidad, en la que sea posible contribuir a través de la presente propuesta específica.

2. La implementación de las agendas municipalistas

Para el desarrollo de cambios en la política pública se considera el concepto de agenda que incluye temas en la discusión de los partidos políticos, que están mediatizados y con un impacto en un número considerable de habitantes; no obstante, existe un instrumento para la construcción del consenso que facilita el posicionamiento de diversos temas que provienen desde el ámbito local, lo que acuña el concepto agenda municipalista, con elementos de consolidación de la democracia, así como del desarrollo local (Rodríguez, 2007).

En este tipo de agenda participan actores, que se definen como aquellos que motivan la participación de las instituciones gubernamentales para que aborden un problema público, en este caso se encuentra la burocracia, cuyos actores ejercen una presión en el sistema político para posicionar los temas de la agenda. Es importante identificar que la ciencia también tiene un lugar en la agenda, en la que los descubrimientos contribuyen a la formulación de políticas públicas (Harguindéguy, 2013).

Las áreas de oportunidad que presentan las agendas municipalistas respecto a los actores, en lo general, son las siguientes:

- El poder de los grupos de interés: no todos tienen el mismo nivel de poder e influencia.
- El respaldo a los problemas: por los intereses particulares, a algunos se ponderarán los problemas, no en función de las necesidades reales.
- El nivel de escala de los problemas: se requieren metodologías que definan la importancia, la urgencia, lo viable y lo factible.
- El peso de la tradición: las prácticas cotidianas sesgan nuevas oportunidades.
- El grado de compromiso de los actores: no todos los actores están involucrados en el mismo nivel.
- La falta de un conocimiento especializado: dado que se carece de metodologías a través de los instrumentos normativos que estrechen la relación sociedad-empresa-academia-gobierno.
- La centralización en la vinculación

que se convierte en ejercicio aislado (Cecchini, et al., 2021).

Así como las agendas municipalistas, los actores –en este caso, las universidades– enfrentan desafíos que obstaculizan el ejercicio de las funciones sustantivas: innovación, emprendimiento y desarrollo tecnológico con el entorno.

Entre los principales retos que se identifican en los actores del conocimiento se encuentran aquellos que tienen que ver con el manejo de la organización como tal. Por lo que se comparte la experiencia en materia organizacional respecto a los elementos como la competitividad y las buenas prácticas para colaborar con la sociedad.

En el caso de la Universidad de Xalapa existe una definición en su propia misión y visión respecto a la pertinencia social, ética y de sustentabilidad que se suman a una pertinencia universitaria. Se ejecuta a través de una filosofía que impulsa la concientización y sensibilización para la aportación social a través de la vinculación; es decir, se actúa porque se sabe que es la única forma de anticiparse a los retos del futuro (Universidad de Xalapa, 2024a).

El esquema de trabajo respecto a la colaboración que aborda la Universidad de Xalapa, a raíz del modelo de operación EdUX 4.0, se realiza a través de tres formas:

1. Métodos de colaboración mediados por tecnología, con división y asignación de tareas, así como cumplimiento de la normatividad.
2. Convocatorias en común para los grupos investigativos.

3. Equipos de trabajo multidisciplinares.

Para ello, la mejor forma de integrar equipos de trabajo que incidan en la vinculación y en el fortalecimiento es integrar perfiles con empatía, disposición, interdisciplinariedad e intereses afines. Esto resulta en un contexto, formación, redes y visión compartidas, conscientes del trabajo grupal.

Las agendas municipalistas, al momento de implementarse, requieren, como punto de referencia, el aspecto colaborativo y de cooperación que es fundamental en la investigación. En un mundo globalizado en el que se generan alianzas en equipos de trabajo interuniversitarios y el enfoque de las personas investigadoras, así como de las instituciones, requiere más allá de mostrar su fortaleza al exterior, al identificar que el logro de metas se comparte.

3. Metodología

Se llevó a cabo una investigación con enfoque cualitativo, mediante un diseño de investigación descriptivo en la que se siguió un proceso de captación de la información; no de sujetos por el tipo de investigación. Se identificaron conceptos clave como el federalismo y el fortalecimiento municipal, gobernanza, análisis de políticas públicas y redes de políticas públicas, conforme a lo que señala Flick (2018).

Conforme a Flick (2018) en las disciplinas científicas se utilizan diversos estándares metodológicos, dado que no todos los fenómenos pueden ser explicados de forma aislada, sino que se complementan

con otros métodos. Por ello se desarrolló un análisis de revisión de literatura como un método de revisión sistemática a través del estudio del caso. Es decir, se eligió una alternativa más que se basa en situaciones contextuales para entender el fenómeno de estudio, mediante una abstracción metodológica que contribuye a la obtención de los resultados. No solamente es probar lo que ya se conoce, sino encontrar nuevos métodos de validar las teorías.

En lo que refiere a los criterios de inclusión y exclusión de revisión de la literatura, se priorizaron documentos que tuvieran afinidad con el contexto social, demográfico y geográfico, como es el caso de la ubicación cercana y el nivel estudios correspondientes; así como estudios con una pertinencia teórica que ocuparán los conceptos clave, que se conocen como categorías temáticas.

En lo que correspondió a la revisión sistemática de estudio de caso conforme a la experiencia institucional, se llevó a cabo un análisis a través de la técnica documental en fuentes legislativas, descriptivas, interpretativas y prácticas respecto a las políticas públicas que permitieron identificar la relación existente entre actores y sector gubernamental que se relaciona con las capacidades de los municipios.

Al estudiar en específico las relaciones existentes entre las atribuciones y facultades que por ley corresponden desde el 115 constitucional (CPEUM, 2025), así como la Ley Orgánica del Municipio Libre del estado de Veracruz (Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz

[LOLMLVER], 2021); se identificaron las posibilidades que tiene la academia en las diversas temáticas que recaen en el municipio y que, en muchas ocasiones, se circunscriben a lo que tradicionalmente puede presentarse.

El artículo 9 de la Ley General de Educación Superior, que establece que entre los fines de la educación superior se encuentra coadyuvar a través de la generación, transmisión, aplicación y difusión del conocimiento, a la solución de los problemas locales, regionales, nacionales e internacionales, al cuidado y sustentabilidad del medio ambiente, así como al desarrollo sostenible del país y a la conformación de una sociedad más justa e incluyente (Ley General de Educación Superior [LGES], 2021).

Aunque existe el mandato legal de que los actores del conocimiento coadyuven, la realidad demuestra que prevalece un área de oportunidad para dicha actuación. Se sugiere por lo tanto un enfoque de gobernanza local que involucra la participación de los diversos actores que se suman al desarrollo de las políticas públicas como un enfoque de redes de políticas públicas que incide en la interdependencia de estos actores para conformar una comunidad de políticas públicas (Klijn, 1998).

Esta necesidad orienta a la identificación de las normativas institucionales para identificar las reglas que guían la actuación de cada universidad, por ello se analizó el plan de desarrollo institucional de la Universidad de Xalapa que considera como uno de los propósitos y objetivos

institucionales el desarrollo de programas estratégicos de vinculación con los sectores social y productivo, público y privado para que, a través de proyectos de colaboración, la comunidad universitaria fortalezca el conocimiento y lo aplique de forma innovadora en la propuesta de solución e intervención de problemas reales, acciones que son aplicables a una definición de gobernanza.

Este objetivo estratégico se logra a través de tres programas prioritarios que contempla dicho instrumento normativo:

- Formación y talento para la investigación, cuyo objetivo es fortalecer la formación en la investigación educativa, institucional y de atención a los problemas prioritarios del entorno, del país y del mundo.
- Emprende-UX que consolida un ecosistema de innovación universidad-sociedad-gobierno-industria.
- UX-socialmente responsable, para el desarrollo de acciones con impacto social a través del emprendimiento para generar bienestar y sostenibilidad social, y ambiental (Universidad de Xalapa [UX], 2024).

Estos programas apuntalan cada una de las capacidades municipales que se determinaron en el artículo 115 de la constitución, que son hacendarias, de planeación, administrativas, financieras de obra pública y de servicios públicos municipales, como se verifica en la revisión sistemática del estudio de caso.

Lo anterior fungió como base para desarrollar el análisis de datos en el que se empleó una categorización temática por

medio de la identificación de conceptos clave como gobernanza municipal y enfoque de redes de políticas públicas, mismos que se ubicaron en el marco teórico y en la revisión de la literatura; posteriormente se clasificó dicha información. En el estudio sistemático de caso se identificaron los ámbitos del artículo 115 que se señalan en el párrafo anterior, así como las líneas que arroja la Guía de desempeño municipal. A partir de ello, se aplicaron los criterios inclusión y exclusión para determinar los desafíos y oportunidades acordes con el objetivo de la investigación, lo que dio como resultado la propuesta que se enuncia en lo subsecuente, en seguimiento a la metodología de Flick (2018).

4. Resultados conforme a la experiencia institucional

Desde el punto de vista teórico, como se aprecia en la tabla 1, la elaboración de una agenda municipalista manifiesta diversos sesgos que existen al formularse las políticas públicas en las que es común que exista un mayor peso de determinados actores y la indiferencia de algunos más (Cecchini et al., 2021). Aunado a que en estos procesos de gobierno es común identificar un pluralismo y multiplicidad de actores (Knoepfel et al., 2007).

En la tabla 2 se presenta la experiencia institucional de la Universidad de Xalapa que, desde su fundación en 1992, colabora activamente con los tres niveles de gobierno: municipal, estatal y federal. También la interrelación con grupos y organizaciones de la sociedad civil para fortalecer la labor del municipio, como son los organismos y cámaras empresariales.

Tabla 1. Revisión de la literatura

	Universidad 1	Universidad 2	Universidad 3
Autor (es)	Universidad de Guadalajara	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	Universidad Popular de la Chontalpa
Año	2019	2022	2023
Título	Guías de trabajo para dependencias que trabajan en vinculación con organizaciones externas	La vinculación social universitaria: un camino hacia la pertinencia social	Modelo de Vinculación Estratégico entre Universidad Popular de la Chontalpa y Gobiernos Municipales en el Estado de Tabasco, México
Objetivo	Incentivar la vinculación con agentes externos	Identificar el grado de importancia de la relación social	Articular un modelo de vinculación entre las universidades y los gobiernos locales
Método	Comparativo	Revisión de la literatura	Estudio de caso
Muestra	Una universidad mexicana Cuatro universidades extranjeras latinas	No aplica	17 municipios de Tabasco
Hallazgos	*Contexto socioeconómico divergente *Nivel de compromiso *Definición de las tareas	*Preeminencia de investigaciones públicas *La vinculación con mayor peso es universidad-empresa *Diversificar los modelos de relacionarse	*Concepto de vinculación fragmentado *Falta de conocimiento acerca de los gobiernos municipales *Inadecuada integración

Fuente: Elaboración propia basado en Cooke et al. (2012)

Tabla 2. Revisión sistemática de estudio de caso

Elemento	Descripción
Título del caso	Experiencia institucional sobre el rol de los actores del conocimiento en la gobernanza local para el fortalecimiento municipal
Contexto	El estudio se llevó a cabo en la Universidad de Xalapa en la que existe una experiencia que pudiera replicarse y ampliarse para el desarrollo de una metodología de vinculación de los actores del conocimiento con el municipio.
Problema analizado	Se investiga si la agenda municipal actualmente tiene una incidencia en la actividades de la universidades en específico de las privadas.
Objetivo del estudio	Analizar la relación entre la vinculación de los actores del conocimiento a través de la gobernanza local para el fortalecimiento municipal
Metodología	Se desarrolla una investigación cualitativa a través de una revisión sistemática en la que se emplea el método de caso conforme a las atribuciones y capacidades del municipio y las actividades de la Universidad.
Principales hallazgos	Hacendario: La Universidad de Xalapa desde el año 2017 genera cursos abiertos a la sociedad en materia de fiscalización, presupuesto basados en resultados, normas internacionales de auditoría y anualmente presenta un curso sobre reforma hacendaria. Cuenta actualmente con una Maestría en Derecho Fiscal y desde el año 2019 se imparte un programa de maestría en Auditoría. Planeación: A partir del año 2021 la Universidad de Xalapa colabora los procesos de planeación a través de los mecanismos de participación a través de la aportación de ideas y recomendaciones de los académicos especialistas. A nivel gobierno estatal, del periodo 2018 a 2021, la Universidad de Xalapa contribuyó como instancia técnica independiente para la evaluación de los ocho fondos federales de aportaciones con recursos federales del ramo 33. Adicionalmente, de 2022 a la fecha, la Universidad de Xalapa contribuye a la evaluación de los fondos de aportaciones que corresponden al ramo 33 y que ejerce el ayuntamiento Xalapa, que corresponden a la infraestructura social municipal (FISMDF y FAISMUN) y el que corresponde a las aportaciones para el fortalecimiento municipal (FORTAMUN). Administrativo: para el desarrollo de actividades administrativas es importante una legislación, reglamentación, bandos de policía y buen gobierno y disposiciones administrativas, en los que las instituciones pueden asesorar tanto para la presentación como para el desarrollo de los mismos. Desde el año 2014 la Universidad de Xalapa imparte la Maestría en Política y Gestión Pública de la que egresan servidores públicos con conocimientos para el manejo del patrimonio público y también aprobarán la legislación, bandos de policía y gobierno, reglamentación, circulares y disposiciones administrativas de observancia general con la finalidad de que organicen la administración pública. Servicios públicos: La Universidad de Xalapa al realizar el ejercicio de evaluación revista tanto la obra pública como el fortalecimiento municipal y por lo tanto de esta forma coadyuva como centro de conocimiento para identificar los resultados de dicha actuación.
Conclusiones	Las universidades tienen la posibilidad de incidir en cada uno de los ámbitos que considera el artículo 115
Limitaciones	El estudio se centró en la actuación de la Universidad de Xalapa y en relación a las cifras que aporta el Instituto Nacional del Federalismo respecto a la evaluación de programas. Esto pudiera ampliarse si el Coneval aportara cifras respecto a la participación de las Universidades.
Recomendaciones	Se surgiere mayor investigación para que exista una metodología que propicie las actividades de vinculación en el que participen instituciones públicas y privadas.

Fuente: Elaboración propia basado en Monje (2011)

5. Discusión y propuesta de alternativas

Los actores del conocimiento pueden coadyuvar en la agenda municipalista, a través de una propuesta específica que delimite la actuación de las instituciones públicas y privadas, que fortalezca la gobernanza local, con una mayor participación a la academia, en el que conforme con la Ley del Municipio Libre se establezcan cuáles son las atribuciones del ayuntamiento y, a su vez, se desarrolle una comunidad de redes de políticas públicas.

La inclusión de las universidades es fundamental, en los esquemas de participación tradicionales, como es el caso de los comités, consejos y comisiones, no es suficiente como lo revelan las cifras al inicio del estudio; se concluye que existe una mayor expectativa por parte de la sociedad.

Conforme a los resultados de la revisión de la literatura y la revisión de caso sistemática, para contrarrestar las áreas de oportunidad en la implementación de las agendas y en la intervención de los actores, es conveniente que se considere la siguiente propuesta específica:

1. Gestión municipal participativa

1.1 Planeación

Contribuir de forma activa en los espacios destinados a la planeación municipal para el diseño de políticas públicas eficientes en los que se emitan opiniones respecto a los objetivos, estrategias y acciones con los diferentes docentes expertos.

1.2 Seguimiento y monitoreo de actividades

A través de las plataformas y programas destinados para ello, como es el caso del

Sistema de Consulta de Obras y Acciones Municipales de Veracruz (COMVER) del ORFIS, así como una labor de contribución social; las contralorías sociales y los comités de desarrollo municipal, que puedan contar con una participación activa.

1.3 Evaluación gubernamental

Colaborar en las evaluaciones municipales que convoque el ayuntamiento municipal, como instancia técnica independiente, para el trabajo correspondiente como puede ser la evaluación del ejercicio de sus recursos federales que, por ley de coordinación fiscal, les obliga.

2. Difusión y divulgación

2.1 Colaboración en espacios de divulgación de actividades del ayuntamiento

Reforzar e impulsar las actividades de divulgación que realiza el ayuntamiento para que los miembros de la universidad se puedan presentar y participen de forma activa en ellos.

2.2 Opinión consultiva para el desarrollo de actividades

Contribuir en los foros consultivos en los que se requiera la opinión de la academia respecto a las acciones que desarrollará el Ayuntamiento. En algunos casos, como los comités de mejora regulatoria para la atención de la ciudadanía es fundamental la intervención de las instituciones de educación superior.

3. Gestión del conocimiento y vinculación

3.1 Formación del capital humano

Coadyuvar a la profesionalización de las personas servidoras públicas que están en funciones, así como a los que potencialmente desarrollarán funciones

a través de las competencias que se relacionan con el fortalecimiento municipal.

3.2 Transferencia del conocimiento y propiedad intelectual

Desarrollar actividades que tengan fines sociales y que puedan registrarse como propiedad intelectual, ya sea propiedad industrial y derechos de autor y que pueda compartirse con el ayuntamiento.

3.3 Impulso al emprendimiento

Establecer oportunidades de emprendimiento a través de las incubadoras de negocios y mecanismos que a través de una opinión estructurada se asesoren para fomentar la productividad y, por lo tanto, un mayor desarrollo económico.

3.4 Responsabilidad social universitaria

Cumplir con las certificaciones y objetivos de la responsabilidad social universitaria, a través de las actividades que buscan una sociedad más incluyente de protección y respeto al medio ambiente, en colaboración con el ayuntamiento.

6. Conclusión

El fortalecimiento de los municipios a nivel federal es atribución del INAFED y, a nivel local en el caso de Veracruz, le compete al INVEDEM, pero como se identificó a través de la revisión de la literatura y la revisión sistemática, existe una diversidad de opciones en las que la academia puede contribuir a las capacidades por medio del fortalecimiento municipal de forma especializada, mediante un ejercicio no solamente de colaboración sino de cooperación.

El reto principal es que ante las áreas de oportunidad que se advirtieron con antelación, se planteó una propuesta

específica que cumpla con las expectativas de fortaleza municipal como es capacidad de gobierno, gobernabilidad, dirección y participación.

Se compartió la experiencia de la Universidad de Xalapa en materia organizacional, para lograr una mayor competitividad que incida en una pertinencia universitaria y en una vinculación con el municipio.

Así también, se mencionan los tres programas de acuerdo a la UX (2024): Formación y talento para la investigación, Emprende-UX, y UX-socialmente responsable, que son programas que se diseñaron para fortalecer la vinculación institucional.

El rol de los actores del conocimiento, con las limitaciones que se advierten al inicio de la presente investigación, tiene la posibilidad no solo de coadyuvar de forma pasiva sino, al contar con toda la fortaleza intelectual, su labor aporta de forma propositiva a potencializar las capacidades del ayuntamiento, en los ámbitos que establece el 115 constitucional.

Lo anterior es una materia importante a considerar dado que esta propuesta específica implica gobernanza local a través de la colaboración para toma de decisiones, transparencia, inclusión e igualdad y, a su vez, un enfoque de redes de políticas públicas que crea una comunidad en la que prevalece un capital social, se adaptan

entornos actuales y se generan espacios de vinculación.

Agradecimientos

Al Gobierno del Estado de Veracruz, por el espacio ciudadano en el que se participó el día 29 de enero de 2025 para presentar la ponencia base de la que derivó este artículo científico; así como a los servidores públicos de la Oficina de la Gobernadora y del Programa de Gobierno, así como a la Dirección del Instituto Veracruzano para el Desarrollo Municipal, dado que dicho ejercicio permitió la difusión del conocimiento respecto a la experiencia de la Universidad de Xalapa en el eje 4., Gobierno y seguridad, del Plan Veracruzano de Desarrollo 2025-2030; una muestra clara del fortalecimiento público estatal y municipal mediante la vinculación.

Referencias bibliográficas

- Ahumada, J. (2002). Desarrollo, gobierno y fortalecimiento municipal, condiciones claves para la profundización y la gobernabilidad democrática. *Líder: Revista Labor interdisciplinaria de desarrollo regional*. CEDER.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM] (2025). Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cecchini, S.; Holz, R. & Soto de la Rosa, H. (2021), Coordinación con actores no estatales y participación ciudadana Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe. Editorial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cooke, A.; Smith, D. & Booth, A. (2012). Beyond PICO: The Spider Tool for qualitative evidence synthesis. *Qualitative Health Research*, 22 (10) 1435-1443 PubMed: Bethesda. <https://doi.org/10.1177/1049732312452938>
- Escobedo, D. (2018). Gobernanza y redes de políticas públicas: dos enfoques útiles para el análisis de los consejos consultivos. *Políticas públicas y gobernanza*. Vol. IV. Editorial Comecso.
- Flick, U. (2018). An introduction to qualitative research. Sage Publications; Gosport, Hants.
- Grindle, M. S. (2007). Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance. Princeton University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt4cgd2m>
- Harguindéguy, J. B. (2013). Análisis de Políticas Públicas. Tecnos.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [INAFED] (2022). Guía Consultiva de Desempeño Municipal 2022-2024 Cuaderno de Trabajo. INAFED.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [INAFED] (2024). Resultados de la Guía Consultiva de Desempeño Municipal 2024. INAFED. <http://siglo.inafed.gob.mx/siguia/docs/Resultados%20GDM%202024%20vf.pdf>
- Klijn, E. (1998). Policy Networks: An Overview in Kickert. Managing Complex Networks. Sage Publications.
- Ley General de Educación de Educación Superior [LGES] (2021). Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz [LOMLVER] (2021). Gaceta Oficial del Estado. <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LOML21042021F.pdf>
- Levitsky, S. & Murillo, M. V. (2012). Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. *Politai*, 3(5), 17-44. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14124>
- Monje, C.A. (2011). Metodología de la investigación Cuantitativa y Cualitativa Guía Didáctica.
- Rodriguez, C.A. (2007). Elementos para una Reforma Municipal

desde la Agenda Ciudadana Municipalista. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Editorial Asociación Latinoamericana de Sociología.

Parrado, S, Löfler, E. y Tony B. Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea, en Revista Reforma y Democracia, N.º 33, Oct., Editorial CLAD.

Secretaría de Educación del Estado de Veracruz [SEV] (2024). Anuario Estadístico. <https://www.sev.gob.mx/v1/servicios/anuario-estadistico/consulta/>

UN-Habitat. (2022). World Cities Report 2022: Envisioning the Urban Future. Editorial ONU: Nueva York. <https://unhabitat.org/wcr2022>

Universidad de Xalapa [UX] (2024). Plan de Desarrollo Institucional. Editado por la Dirección General de Desarrollo Institucional.