

Gobernanza y reformas pendientes. Realidades y desafíos para los gobiernos locales en Michoacán, México.

NORMA ANGÉLICA RODRÍGUEZ VALLADARES

El Colegio de Michoacán

 orcid.org/0000-0002-3127-5598

norma.rvalladares@colmich.edu.mx

JOSÉ LUIS ALCAUTER GUZMÁN

El Colegio de Michoacán

 orcid.org/0000-0001-8821-4051

alcauterg@colmich.edu.mx

Resumen

La descentralización de funciones y asignación de nuevas competencias a los gobiernos locales en materia de política interior, administración pública, desarrollo social, fomento económico, cultura, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, implica la incorporación de esquemas de administración complejos, como la gestión por resultados, orientación al cliente y cooperación público-privada, empero hay una tendencia creciente a la reducción del presupuesto asignado a los municipios, a la que, se suma la histórica falta de representación de comunidades, pueblos, rancherías, ejidos, agencias, tenencias, etc., tanto por las condiciones geográficas de los territorios municipales como por la poca relevancia que se ha otorgado a las autoridades auxiliares. Partiendo de estos problemas, el objetivo del presente ensayo es analizar el enfoque de gobernanza a la luz de la creciente descentralización administrativa y las reformas aprobadas en 2014 en materia municipal, con la hipótesis de que esas reformas constitucionales, los procesos de descentralización y los nuevos enfoques de gobernanza, no han sido suficientes para resolver los problemas de los territorios locales, se insiste en la necesidad de contar con diagnósticos territoriales certeros, cambiar esquemas de participación de la sociedad, contar con administraciones preparadas que garanticen eficiencia en la gestión y transparencia en la aplicación de recursos.

Cómo debe citarse este artículo:

Rodríguez, A., Alcauter, J. (2022). Gobernanza y reformas pendientes. Realidades y desafíos para los gobiernos locales en Michoacán, México. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, (2), 78- 96. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 15/12/2022

Aceptado: 21/02/2023



Además, son necesarias reformas que transformen el sistema de elección de autoridades a uno por planillas y en busca de lograr una mayor representatividad política en municipios urbanos, rurales y en transición.

Palabras clave: gobierno municipal, global-local, reformas constitucionales, gobernanza multinivel, descentralización.

Gobernanza y reformas pendientes. Realidades y desafíos para los gobiernos locales en Michoacán, México.

Los cambios globales ocurridos en las últimas décadas como la liberación del comercio exterior, la privatización de actividades productivas del Estado, el aumento del desempleo, la desaparición del Estado de bienestar y los procesos de descentralización de funciones del Estado, que desde los años 70, y de forma más evidente en los 90, trasladaron competencias a los gobiernos municipales, han modificado el esquema tradicional de organización municipal, con la necesidad de integrar nuevas áreas para la atención de las crecientes atribuciones asignadas.

Además, gobernar el territorio local se vuelve cada vez más complejo debido a los reclamos constantes, tanto de demandas históricas no atendidas, como de los problemas de delincuencia, inseguridad y pobreza, que parece que se agudizan y cada vez es más difícil superar con los recursos escasos de las administraciones municipales, con el modelo de gobierno local centralizado y con las prácticas de corrupción administrativa.

A partir de esos presupuestos, el objetivo del presente ensayo es analizar el enfoque de gobernanza a la luz de la creciente descentralización administrativa y las reformas aprobadas en 2014 en materia municipal, a fin de explicar la insuficiencia de ellas para resolver los problemas de los territorios locales y argumentar en favor de la necesidad de contar con mejores diagnósticos territoriales y de cambiar los esquemas de participación social.

El estudio parte de un diagnóstico de la realidad municipal contemporánea, con énfasis en los municipios michoacanos. De igual forma, se analiza la gobernanza como una propuesta sociopolítica de actuación para hacer frente a los nuevos desafíos derivados de las reestructuraciones políticas llevadas a cabo a nivel mundial, con repercusiones evidentes en los territorios locales. Así mismo, se debaten las reformas constitucionales aprobadas en 2014, en especial la reelección y las candidaturas independientes, como parte de las estrategias normativas para lograr continuidad en el gobierno e inclusión de candidatos no militantes de partidos

políticos. Con esto se considera que se abordan desafíos vigentes y que tiene que ver con la concertación de intereses, la planeación y la simplificación administrativa. En el ámbito político-electoral se discute la necesidad del cambio en el sistema de elección al de planillas, para ampliar el horizonte de representación de los gobiernos municipales a través de la figura de regidores y síndicos y buscar más representatividad y mejores contrapesos (Serna: 2022).

Panorama de los gobiernos municipales en la actualidad

Los procesos de globalización tienen implícito un esquema de redefinición y descentralización de las funciones públicas, fenómeno que en el caso mexicano se redujo al traspaso de funciones, atribuciones y gastos a los municipios, pero sin los recursos necesarios para solventarlos. En Michoacán el traslado de funciones al gobierno municipal se vuelve evidente al comparar las atribuciones de los ayuntamientos en la Ley Orgánica Municipal de 2001 y la de 2021, donde, en materia de política interior para 2001, la Ley establecía 18 funciones, incrementándose a 23 para 2021; en materia de administración pública pasó de 22 a 26; en materia de desarrollo social y fomento económico de 10 a 14; mientras que en el tema de cultura de 4 a 12. A su vez, para 2021 se agregaron funciones en el tema de transparencia, facultando a los municipios para expedir reglamentos, establecer la rendición de cuentas y atender el acceso a la información pública.

Esta descentralización de funciones se acompañó de instrumentos de gestión que desde una nueva concepción de la administración pública incentivan la gestión por resultados,¹ gestión estratégica orientada al cliente² y esquemas de cooperación público-privada³.

1 Resalta la importancia del resultado de los procesos administrativos de acuerdo con la eficiencia y la eficacia, orientación hacia el cliente, flexibilidad, transparencia y participación, constituye un cambio de perspectiva hacia la administración de servicios (Diez, 2004).

2 Supone la identificación sistémica de exigencias, intereses y necesidades de los destinatarios por lo que se vuelve importante informar a los clientes sobre la toma de decisiones, pedir su opinión e integrarlos (Diez, 2004).

3 Se trata de la cooperación voluntaria entre actores públicos y privados con el fin de coordinar y concertar recursos organizativos, técnicos y materiales para solucionar en forma concreta problemas definidos colectivamente, existe tres tipos: la empresarial que se refiere a la producción de servicios de infraestructura y otros servicios públicos por parte de empresas privadas, la cooperación se regula por contrato, por parte de la instancia privada se busca un beneficio económico y la parte pública se plantea un ahorro en los recursos, eficiencia, competencia y movilidad del capital privado. La cooperación público-privada de beneficiarios también se regula mediante contrato, pero en este caso el interés público y privado coinciden en suministrar un servicio que de otro modo no se materializaría. Finalmente, la cooperación público-privada estratégica tiene como base formal acuerdos verbales y declaraciones de intención, no existe una relación contractual, lo destacable aquí es la movilización de competencias y recursos para superar problemas complejos que afectan los intereses privados y públicos.

Orientaciones que, idealmente, buscan un mayor acercamiento a las necesidades de la población con la habilitación de mecanismos como la consulta popular, plebiscito, referéndum y presupuesto participativo, con los cuales se pretende que las y los ciudadanos participen de manera directa en los asuntos públicos y en temas relevantes para ser incluidos en la agenda política o legislativa (Merino, 2005; Cabrero, 2011).

Sin embargo, los nuevos instrumentos y mecanismos de gestión, en muchos casos, rebasan las capacidades de los equipos de trabajo de la gran mayoría de gobiernos municipales del país, en especial del estado de Michoacán, y hacen que en cada uno haya diversas falencias, ya que las condiciones territoriales, el conocimiento de esos temas y las capacidades administrativas son diferentes en cada lugar.

Por eso, las tendencias globales exigen a los municipios esquemas de modernización administrativa que prácticamente obligan a la privatización de ciertos servicios, favoreciendo la derivación o subrogación a servicios privados. Sin embargo, esto se vuelve un problema debido a que el proceso de privatización no se logra transparentar y acompañar de una regulación adecuada, además de que implica un riesgo que el ayuntamiento pierda la capacidad de acción en los temas subrogados.

En lo referente a los esquemas de cooperación público-privada y gestión por redes, son también propuestas surgidas de los cambios estructurales, y se plantea que pueden contribuir a superar obstáculos de aprendizaje y desarrollo, movilizar recursos, coordinar la oferta y demanda de recursos económicos, así como promover procesos de modernización dentro de las Administraciones públicas. Estas propuestas ofrecen la posibilidad de combinar el interés público de entregar un servicio en forma eficiente y eficaz, y el interés privado de maximizar las utilidades en el corto o largo plazo, ahorrar, aumentar la eficiencia y obtener economías a escala, al producir conjuntos de bienes por los que existe un interés público (Haldenwang, 2000).

No obstante, este tipo de propuestas enfrentan el hecho de que el presupuesto de las administraciones municipales continúa siendo precario, con un incremento poco significativo del año 2018 al 2020, como se puede observar en los datos presentados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (ver la figura 1).

Figura 1. Presupuesto Ejercido por las Administraciones públicas (Millones de pesos) * Para el año 2019 no existe información a nivel municipal. En el ámbito estatal, para el año 2020, no se

incluye información de Tamaulipas ya que no contó con datos o elementos para responder. En el ámbito municipal, para el año 2020 no se incluye información de 61 municipios que no contaron con datos o elementos para responder y 195 para el año 2018.* Base 2020 tomando como deflactor el Índice Nacional de Precios al Consumidor base 2013.



Fuente: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSE) 2019 - 2020; Censo Nacional de Gobiernos Estatales (CNGE) 2021; Censo Nacional de Gobierno Federal (CNGF) 2019 - 2021; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD) 2019 y 2021.

Pese a la falta de información del presupuesto ejercido en algunos municipios, los datos disponibles permiten corroborar que la descentralización de funciones no se acompaña de los recursos necesarios para llevar a cabo las nuevas atribuciones asignadas (Romero, 2021, Alcantar, 2021). Además, hay una baja capacidad recaudadora que, en general, tienen los gobiernos municipales, atribuida a aspectos políticos y administrativos (Unda, 2018), lo que redundará en la falta de recursos económicos para asumir nuevas tareas que demandan mayor cantidad de recursos materiales y humanos.

A nivel político, el modelo de representación municipal está rebasado debido a que, en municipios urbanos, urbanos en transición y rurales, las condiciones geográficas del territorio y los problemas de accesibilidad son desiguales, lo que mantiene aislados y sin canales de comunicación adecuados a comunidades, pueblos, rancherías, ejidos, colonias y tenencias, quedando supeditados a decisiones que se toman en la cabecera municipal y en la centralidad de los partidos políticos. Por ejemplo, en Michoacán, para el año 2020

No obstante, a nivel municipal en México se considera que haya un esquema de organización supeditado a los cabildos que permita la división territorial y la participación ciudadana. Por ejemplo, en el estado de Jalisco existe la figura de

delegaciones municipales y agencias, en el primer caso se requiere la organización vecinal y el cumplimiento de requisitos que establece la ley, mientras que en el segundo hay una designación directa por el ayuntamiento y depende de su criterio dónde se nombra (Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, art.7, 8 y 9). En el estado de Michoacán se organizan los municipios a través de dos figuras principalmente, la de tenencia y encargado del orden, estos son autoridades auxiliares con facultades de representación del ayuntamiento en los lugares de asignación, sin embargo, no están generalizadas y se desdibujan en las grandes urbes y en las zonas rurales alejadas de las cabeceras municipales.

Además, en muchos casos los habitantes no reconocen su autoridad o legitimidad para representar los intereses, necesidades y aspiraciones de la colectividad, y carecen de poder de mando propio, por lo que resultan incapaces de dar soluciones a problemas comunitarios o de tomar decisiones de fondo para resolver problemas territoriales (Diez, 2004, p. 9).

Ese escenario rico en variedad a nivel nacional, complica la uniformidad del gobierno local, el conocimiento de esas formas de organización y la simplificación de procedimientos, e irónicamente la participación ciudadana y el nombramiento por parte de los ayuntamientos, en algunos de esos cargos hace que esos papeles sean los eslabones más débiles de la gobernanza, tanto por la falta de experiencia y capacitación, como porque son cambiados con sencillez y no hay profesionalización en sus tareas.

Este panorama complejo de la realidad municipal y la exigencia para los gobiernos locales de contar con Administraciones públicas que realicen una gestión eficaz y eficiente, plantea la necesidad de adoptar esquemas de gobernanza que ayuden a salir de los rezagos existentes, reconozcan las dificultades que enfrentan los municipios en el contexto de los cambios globales ocurridos en los últimos años y permitan impulsar las reformas necesarias para resolver los problemas que se presentan en los territorios locales en la actualidad.

De la propuesta de gobernanza y el enfoque de gobernanza multinivel

La gobernanza ha sido estudiada desde disciplinas como la administración, la ciencia política, el derecho, entre otras. Este concepto se refiere a la horizontalidad en la construcción de políticas públicas, donde el gobierno asume un papel de organizador y conciliador de intereses locales. Existen distintas formas de gobernanza,

como es la global, democrática, colaborativa, en red, co-gobernanza, gobernanza intergubernamental y multinivel, que son cada vez más importantes y destacadas en diferentes niveles institucionales (Pierre y Peters, 2000). Históricamente el concepto de gobernanza se asocia al de gobernabilidad, en Europa tradicionalmente se vincula al papel de la Unión Europea, mientras que en América Latina se relaciona con una forma de gobernar⁴ promovida por instituciones de cooperación internacional, entre las que se encuentra el Banco Mundial, quien reduce el concepto a una herramienta política con la cual se busca transformar las sociedades (Hufty, 2008). De manera que dicha institución financiera promueve su enfoque de gobernanza, condicionando el financiamiento a esquemas administrativos como la gestión por resultados, hace hincapié en la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

Desde una perspectiva más amplia, la gobernanza busca la eficacia y eficiencia en la toma de decisiones públicas, mediante la inclusión de los actores sociales en la definición de políticas dirigidas a encontrar solución a los problemas a través de la formulación de una agenda gubernamental que mantenga interacción permanente entre el gobierno, otras instituciones, grupos e individuos con intereses comunes y/o recursos que pueden intercambiar (Rivera, 2022, p. 55). De manera que muchos gobiernos en locales en México han acogido con beneplácito la propuesta, pero no han logrado consolidar procesos de participación social que efectivamente busquen la realización de intereses comunes.

No obstante, en las últimas dos décadas el término de gobernanza se popularizó en diferentes disciplinas, hasta convertirse en un fenómeno sociopolítico situado en el contexto de la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las sociedades modernas que buscan solución a los problemas colectivos y la creación de oportunidades (Kooiman, 2003). Se trata de una herramienta adoptada por las Administraciones públicas para buscar la realización del interés colectivo en la sociedad, con la incorporación de actores no estatales, manteniendo interacciones continuas por la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos, proceso que el Estado puede dirigir indirectamente, no obstante, que no ocupe una posición privilegiada y soberana (Rhodes, 1996).

De manera que la gobernanza se ha convertido en una estrategia política que plantea la participación de actores privados en la prestación de servicios públicos para suplir las deficiencias presupuestarias, de ahí la expresión de la “gobernanza como la cara amable de los recortes presupuestarios” (Pierre y Peters, 2000).

⁴ Una forma de gobernar bajo criterios de responsabilidad, eficacia, calidad reguladora, estado de derecho, control de la corrupción, estabilidad política y ausencia de violencia, de acuerdo con lo establecido por el Instituto del Banco Mundial (Hufty, 2008)

Se trata de un modelo de gobierno horizontal y cooperativo en el que participan actores estatales y no estatales, tiene implícitos modos diferentes de coordinar acciones individuales o formas básicas de orden social, cuyo paradigma ha ido evolucionando desde las perspectivas de abajo-arriba, redes público-privadas, sistemas sociales autorregulados, entre otros (Mayntz, 1998).

La aplicación práctica del enfoque de gobernanza requiere la construcción de capacidades institucionales apoyada por redes de relaciones sociales institucionalizadas formal o informalmente, que generen confianza y faciliten los procesos de intercambio recíproco para llevar a cabo la tarea de gobernar o dirigir a la sociedad, diseñar estructuras y llevar a cabo actividades directivas con la inclusión de las ideas, recursos y actividades de actores extra gubernamentales (Poncela et al., 2015; Aguilar, 2010). En este sentido, cobran relevancia las normas técnicas de eficiencia, calidad financiera y administrativa que faciliten la coordinación al interior de los gobiernos y con la sociedad civil, así como el diseño institucional que establezca las relaciones entre los distintos niveles gubernamentales.

Esta dimensión estructural de la gobernanza, hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad, los cuales constriñen e incentivan a los actores en la toma de decisiones públicas, así como una dimensión dinámica o de proceso, que se refiere a las acciones de esos mismos actores que pueden afectar la dimensión estructural, de manera que se trata de un gobierno caracterizado por un mayor grado de cooperación, y desde una acepción más amplia hablamos de toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones como formas primarias de construcción del orden social (Prats, 2006 p.165). De ahí la importancia de operar reformas estructurales que acerquen las instituciones a la sociedad y faciliten la interacción con distintos actores para la definición de políticas públicas y la realización de acciones colectivas.

La tradición de legalidad y los ideales de Estado de derecho son importantes para el establecimiento de procedimientos regulados que lleven a la deliberación apegada al marco jurídico para promover la justicia y la igualdad, generar economías de escala o eficacia creciente (Peters y Pierre, 1998). De manera que como señala Prats (2006, p. 154) “los grandes desafíos del bienestar de nuestro tiempo (seguridad, libertades, competitividad, servicios de cohesión social, inmigración, educación, empleo de calidad, gobernanza global...) no se corresponden con las jurisdicciones departamentales y no pueden ser alcanzados con sólo con la acción pública”...los gobiernos operan en un marco constitucional unitario, aunque no necesariamente uniforme, de derecho administrativo, por ello su desempeño

viene determinado por la interacción en diferentes procesos como la formulación y gestión de políticas, el proceso presupuestario, entre otros, donde la reforma a uno de sus elementos implica a todos los demás.

De igual forma, los distintos enfoques de gobernanza reflejan una realidad de sistemas compuestos de cierta fragmentación y una dificultad añadida de conseguir los resultados buscados en diferentes sectores de actuación pública para dar solución a problemas complejos e integrar intereses de múltiples actores con competencias usualmente concurrentes. Al mismo tiempo, las distintas formas de gobernanza reconocen la necesidad intrínseca de la coordinación, colaboración o cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales (Fernández, 2021).

En este sentido, el enfoque de gobernanza multinivel parte de reconocer los cambios producidos por la globalización, como la difuminación de la centralidad en cuanto a la distancia y la transformación de fronteras territoriales como espacios de encuentro de diversos actores y sectores (Rivera, 2022, p.58). Esta forma de gobernanza hace referencia a las relaciones negociadas entre las instituciones locales y regionales (Pierre y Peters, 2000). De acuerdo con Pulito (2019), la gobernanza multinivel induce a la responsabilidad compartida de distintos niveles de poder y se basa en la legitimidad democrática, la representatividad de diversos agentes implicados, un enfoque integrado y la coparticipación de distintos niveles de gobernanza.

En el mismo sentido, Cortés (2013) plantea que la gobernanza multinivel se refiere a una forma distinta de gobernar, resultado de la interacción entre una multiplicidad de actores que participan del gobierno en entornos complejos y dinámicos. Surge como producto de cambios sociales a nivel mundial, reformas legales, reestructuraciones políticas, procesos de descentralización de competencias que fragmentan al gobierno. Se plantea como una nueva forma de gobernar desde la interacción entre diferentes actores interdependientes, a partir de la negociación y la cooperación.

Desde este planteamiento, la gobernanza multinivel puede referirse también al surgimiento de espacios transnacionales, como la Comunidad Europea, donde actores sociales, políticos y administrativos buscan guiar, orientar y controlar ciertos sectores y circunstancias que enfrentan las sociedades (Ferrero, 2010, p.153). Se trata de un gobierno multinivel en el que la autoridad se dispersa en los diferentes niveles gubernamentales y adopta formas diferentes en función de cada sector de políticas, las competencias se reparten entre diferentes niveles de gobierno y los actores políticos interactúan en cada uno de ellos, de manera que

la gobernanza multinivel subraya el hecho de que no hay ningún actor capaz por sí solo, de dar respuestas únicas y universales a los problemas sociales (Prats, 2006 p.156). Sin embargo, esta dinámica puede llevar a la desfragmentación de la autoridad pública, a la vez que produce una confusión de competencias público-privadas en la idea de abrir nuevos puentes de comunicación y el intercambio de recursos.

La gobernanza multinivel encierra el acuerdo de voluntades de diversos actores públicos y privados, en diferentes niveles territoriales, que buscan hacer frente a los desafíos que enfrentan los gobiernos en el contexto actual, en donde contrario al acuerdo de voluntades siguen imperando los reclamos colectivos de la sociedad que demanda solución a problemas cotidianos que se presentan en el territorio local. Por ello es necesario insistir en la aplicación de esquemas de gobernanza que permitan afrontar el dilema complejo de modificar el marco normativo de la administración pública y desafiar profundamente las normas establecidas, entender que los nuevos modos de gobernar, como la gobernanza, no plantean la anulación sino la modulación y reequilibrio de los anteriores, con un incremento en los roles del gobierno como facilitador y cooperador (Prats, 2006).

Reformas municipales aprobadas y pendientes

Kooiman (2003) insiste en que “los aspectos normativos de las instituciones de gobierno son sumamente importantes en la frontera entre lo social y lo político y entre lo público y lo privado” (Estado, mercado y sociedad civil), y que se debe insistir en una gobernanza dedicada a los aspectos normativos de la teoría y la práctica del gobierno. Y en eso estamos de acuerdo, pues sin duda esa base brinda seguridad y estabilidad al gobierno local, que resulta muy frágil ante los rápidos cambios de gobernantes, que implican cambios de políticas o de estrategias, a conveniencia de grupos, por lo que puede ser un blindaje que la normatividad establezca un equilibrio que permita la continuidad en políticas públicas, planes de desarrollo y participación de órganos no gubernamentales.

En esa tónica es importante debatir la vigencia de las bases para la reforma constitucional en materia municipal, planteadas en 2004 por la Red de Investigadores en Gobiernos Locales (IGLOM), con la finalidad de establecer en que se ha avanzado en los últimos años y actualizar el debate sobre los desafíos que enfrentan los gobiernos municipales en la actualidad y así ver la propuesta de gobernanza como una estrategia sociopolítica que permita establecer rutas generales para la institución municipal, ya sea desde la coordinación de los actores

gubernamentales y no gubernamentales (Kooiman, 2003) o desde las actividades que pueda realizar el gobierno con la influencia social a través de la participación ciudadana en la toma de decisiones (Peters y Pirre, 1998).

Desde ese punto de vista, las reformas planteadas por la IGLOM en 2004 proponían cambios a nivel interno, en la dimensión histórica, conceptual, administrativa, hacendaria y política. En lo político se discutía el sistema de representación, particularmente el tema de la reelección, ya que el artículo 115 constitucional prohibía de manera categórica a los presidentes municipales reelegirse en el periodo inmediato a la conclusión de su mandato, situación que cambió con la reforma político-electoral de 2014, misma que permitió a dicha autoridad reelegirse de manera inmediata, en aras de lograr continuidad de gobierno. Esto es relevante, porque ahora se justifica la continuidad o la posibilidad de ella, desde el punto de vista de mantener un seguimiento en planes de trabajo y determinaciones políticas en beneficio de las políticas públicas municipales, mientras que, en el año de 1933, con el decreto de 28 de abril, se limitó la reelección en cargos municipales, precisamente tratando de evitar la continuidad de grupos políticos y de caciques.

Por lo que ahora debemos entender que la propuesta de una reforma que permita la continuidad, tiene que ver con un nuevo escenario, tanto global como de educación política y que además está más protegido y normado el papel del ayuntamiento, pues las diversas reformas a las facultades municipales le han dotado de más herramientas para el ejercicio de sus funciones, si no basta ver las reformas posteriores, como las de 1999, en la que se amplían de manera importante las facultades de los ayuntamientos en la constitución federal, dotándolos de más seguridad para reclamar límites de injerencia de los estados en asuntos domésticos.

No obstante, que un gran número de municipios en México utilizó este recurso para lograr la pretendida continuidad de políticas y programas gubernamentales como medio para solucionar problemas en el territorio local, los resultados de este proceso no han ido en esa dirección, y la reelección nuevamente se ha convertido en un medio para acaparar el poder y sostener prácticas clientelistas por periodos más prolongados en los municipios.

En el mismo sentido, la propuesta de reforma constitucional en el ámbito municipal planteaba que no necesariamente todos los ayuntamientos debían tener periodos iguales de gobierno, propuesta a la cual se vinculaba la profesionalización del servicio público de carrera municipal como medio para consolidar las instancias de planeación local. Pero el tema de la profesionalización o servicio civil de carrera no ha logrado consolidarse en la mayoría de los municipios del país, no obstante,

que se considera necesario para alcanzar Administraciones públicas eficaces y eficientes, como pretenden los distintos enfoques de gobernanza.

Algunos municipios exploran el establecimiento de la figura del administrador municipal, con la finalidad de que haya una verdadera especialización técnica administrativa del gobierno local, así como separarlo de lo político. Alternativa poco difundida debido a que representa la pérdida de poder político para partidos políticos y grupos en el poder (Serna: 2022) y que por ende presenta resistencia por los grupos en el poder que no son conscientes de la necesidad de profesionalizar algunas actividades. Entonces, qué se puede hacer para lograr un equilibrio entre la continuidad y la eficacia municipal, pues la historia nos muestra que se han tratado los dos modos y en cada caso se enfrenta un problema, ya sea la falta de continuidad o la posibilidad de favorecer la continuidad de clientelas no preocupadas por el desarrollo municipal. Al parecer las medidas deseables están en otra parte, y con seguridad parte de la respuesta está en la teoría de la gobernanza que busca una mejor participación de los entes no gubernamentales y gubernamentales, pero que también requiere mayor profesionalización y transparencia.

Otra propuesta que tuvo eco en las reformas constitucionales de 2014 fue el establecimiento de candidaturas independientes, con las que se lograría que la organización política de los ciudadanos en los municipios pudiera expresarse a través de figuras diversas a los partidos políticos, como asociaciones políticas municipales o candidaturas independientes de ciudadanos, además de las organizaciones comunitarias tradicionales, como en el caso de los municipios indígenas.⁵A partir de esta reforma se han presentado un gran número de candidaturas independientes en varios estados del país y Michoacán no es la excepción, sin embargo, no se consideran como casos exitosos de gobernanza que puedan apuntalarla como una opción viable para cambiar el panorama complejo que enfrentan los gobiernos municipales en la actualidad.

Debido al poco impacto que han tenido las reformas aprobadas, se insiste en la necesidad hacer cambios en la forma en que se eligen los cabildos, partiendo de la idea de que la conformación a través de partidos políticos nacionales y estatales no es adecuada para alcanzar una representación social dentro del municipio por considerar que muchas veces dichos partidos no cuentan con un diagnóstico local, sino que siguen una agenda nacional y están desvinculados de la sociedad que pretenden representar.

5 Así mismo la reforma ha permitido que las comunidades indígenas ejerzan el presupuesto de manera directa, tras llevar a cabo los procesos electorales y comunitarios establecidos para tal fin.

Además de que en este nivel son practicables métodos que permitan más acercamiento a los pobladores y a los problemas locales, en el sentido planteado por diversos enfoques de gobernanza, y sea por influencia de los actores no gubernamentales o con su participación directa. Esta propuesta abre un abanico de posibilidades para cambiar la forma de elección tradicional de planilla municipal, y así superar los desequilibrios políticos entre partidos y lograr una verdadera integración de ayuntamientos plurales y congruentes con el objetivo del gobierno municipal, que es servir a sus habitantes.

Esta idea de consolidar formas alternativas de organización política municipal y de representación se vincula con la calidad de la representación política, ya que el modelo histórico de planillas ha incentivado prácticas clientelistas y presidencialistas de gobierno, junto con una débil configuración política de las regidurías y sindicaturas municipales, lo que significa pobreza de contrapesos locales y redundancia en la apatía ciudadana por no encontrar eficiencia en la representación de las minorías políticas o no tener alternativas reales de participación, en especial aquellas que les permitan ver materializada la influencia de todos los actores locales.

En este sentido, la propuesta de cambio en el sistema de elección plantea la revisión de reglas y procedimientos al interior de los partidos políticos, para buscar compensar la fragilidad política de regidurías y sindicaturas, concretamente en los municipios urbanos se propone elegir a los integrantes del ayuntamiento mediante un sistema de distritos territoriales para lograr una representación efectiva por parte de los regidores y mayor compromiso con la ciudadanía. La propuesta es pertinente en municipios urbanos, rurales y en transición, ya que en todos los casos se requieren representaciones efectivas y con mayor alcance territorial para hacer llegar las demandas locales y así atender y resolver, de manera oportuna, los problemas que se presentan en comunidades, ejidos, localidades, ranchos y villas, que habitualmente están relegados.

La consolidación de esta propuesta sería clave para fortalecer los esquemas tradicionales de democracia representativa, que resultan insuficientes en el contexto actual, así mismo abonaría en la generación de mecanismos de acción política que establezcan lazos más horizontales entre lo local y lo global, reto de carácter mundial que tienen ante sí las ciudades y los gobiernos municipales (Diez, 2004). A su vez, la propuesta podría aportar a la gobernabilidad local con la intensificación y diversificación de procesos de participación ciudadana y vecinal en los municipios, orientando su contenido hacia formas de gobierno más amplias y coherentes con los principios de la democracia participativa, en el sentido de

garantizar derechos políticos y vecinales, tales como equidad de género, igualdad de acceso a funciones y servicios municipales, y participación ciudadana en las decisiones de gobierno (Drkos y Fuster, 1999).

Esta propuesta tiene como imperativo la reglamentación de la transparencia, la rendición de cuentas periódica sobre el desempeño de funciones y servicios municipales, así como la implementación de las figuras de: iniciativa popular, plebiscito, referéndum, revocación del mandato, cabildo abierto y voz ciudadana, figuras que deben considerarse en la reglamentación municipal, y establecer mecanismos adecuados para implementarlos en municipios tan diversos y con condiciones territoriales y sociales tan variadas como el universo nacional, se requeriría garantizar que se establezcan estos mecanismos, pero a su vez que el procedimiento de creación o funcionamiento sea flexible y para así evitar que no se creen o no sean capaces de funcionar por la falta de condiciones para ello.

Esto también obliga al análisis de las iniciativas tendientes a realizar una tipología de municipios, con la finalidad de establecer atribuciones, estructuras y recursos según las asimetrías de ellos (Serna: 2022), ya que es indispensable buscar soluciones que reconozcan esas diferencias, lo que a su vez permitiría que las estructuras se creen conforme a las condiciones y necesidades locales para evitar responsabilidades y estructuras homólogas para entidades claramente diferentes, que al estar compelidos legalmente a actuaciones similares en condiciones diferentes solo recrean burocracias o procedimientos burocráticos y en muchos casos se ven obligados a simular actividades para las que no están preparados o que no son fundamentales para ellos, lo que a su vez deriva en dedicación de recursos humanos, materiales y financieros para esas actividades, mismos de los que carecen en muchos casos.

En el sentido que plantea Mayntz, (1998), es pertinente trasladar la atención a los factores contextuales que influyen en el desarrollo de las políticas vinculadas a la organización y el papel del derecho. Así como buscar formas de gobernanza alternativas a las promovidas por instituciones como el Banco Mundial, cuya estrategia de financiamiento busca fomentar la competencia de mercados, privatizar empresas públicas, reformar la función pública reduciendo el exceso de personal, introducir la disciplina presupuestaria, descentralizar la administración y hacer mayor uso de las organizaciones no gubernamentales (Rhodes, 1996).

En ese sentido, la clave para la gobernanza está en saber organizar el espacio público basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia, la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre actores

involucrados y la creación de responsabilidades comunes e individuales y diferenciadas para lograr una gobernación legítima y eficaz (Prats, 2006). La misión fundamental de la dirección política y administrativa consiste en la creación de estructuras y procesos, es decir, lograr la gobernanza. Recordemos que un régimen político exitoso no es un conjunto de actores políticos, sino un conjunto de reglas fundamentales que organizan el espacio y permiten la convivencia y desarrollo democrático de los actores en él.

Conclusiones

La globalización ha dado lugar al surgimiento de nuevos escenarios sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales que plantean grandes desafíos para los gobiernos locales. En respuesta a eso, se han planteado enfoques nuevos para el análisis de esa realidad, al parecer más compleja y cambiante, en especial en los territorios locales. En ese aspecto, como se ha visto, la gobernanza como proceso de toma de decisiones y con diversos enfoques teóricos, está tratando de brindar herramientas dialógicas que lleven a un diseño de gobierno local que permita enfrentar los cambios de manera eficiente y eficaz. Eso ha llevado a volver sobre los pasos de lo que antes no se pensó, dando lugar a reformas como la que permitió la reelección de autoridades locales, pues, como en ese caso se consideró que ya se contaba con más experiencia, condiciones de comunicación y transparencia que permitirían más participación ciudadana y la inclusión de más actores no gubernamentales en la toma de decisiones.

Así pues, podemos decir que muchas reformas constitucionales y de leyes locales, en materia municipal, contribuyen a buscar solucionar los problemas del contexto actual. No obstante, se considera que en dichas reformas hay optimismo que no ha sido del todo fundamentado, pues la fragmentación de autoridades locales y la falta de uniformidad en lo más local, entendiéndose el nivel supeditado a los ayuntamientos, no ha permitido alcanzar resultados para todos los pobladores, por lo que podemos decir que para lograr esas reformas profundas es necesario llevar a cabo diagnósticos claros para identificar, con base en la especificidad de cada territorio (urbe, comunidad, ejido, pueblo, villa, tenencia, agencia, etc.), las políticas y programas prioritarios en el corto, mediano y largo plazo y los mecanismos para ello, pues hasta el momento se han mantenido esas reformas en aspectos, sí de importancia, como la duración y reelección, pero que al final son accesorios si no se contemplan los de eficacia de la función y los modelos de participación o influencia en la toma de determinaciones por los gobernados y los actores no

gubernamentales.

Es por eso que consideramos imperante para los municipios que se defina en la legislación, con participación de los actores sociales involucrados, una estrategia de desarrollo que supere la noción de crecimiento económico y continuidad como metas a alcanzar y contemple la sostenibilidad, equidad y ampliación de derechos ciudadanos y promueva el respeto a los derechos humanos, transparencia, así como el ejercicio pleno de garantías individuales dentro de las reformas recientes en el marco jurídico federal para hacerlas operativas y alcanzar las metas impuestas a nivel global.

Asimismo, se requiere mayor creatividad de parte de los municipios para impulsar mayor activismo económico, potencializar los recursos con los que cuentan de manera sostenible, establecer mayores vínculos con distintos sectores de la sociedad para buscar alternativas de organización económica que amplíen y diversifiquen los negocios locales, racionalizando la utilización de recursos e intensificando su utilización productiva.

Sin embargo, la planeación debe ser un proceso construido con la participación de diversos actores para conciliar diferencias, establecer prioridades y encontrar objetivos comunes que no sean cuestionables y den lugar las modificaciones necesarias y no arbitrarias. Estos planes deberían generar mayor certidumbre sobre la gestión municipal con la emisión de instrumentos adecuados para su implementación. Fortalecer la capacidad interna y externa de seguimiento y evaluación, así como poner en práctica técnicas de retroalimentación con la participación de los involucrados, ampliar la capacidad de gestión y planificación, entendida como la mediación y concertación a partir de la cual la diversidad de intereses puede integrarse en objetivos comunes y asignar prioridades para una gestión política de largo plazo.

Al respecto, es necesario generar mecanismos adecuados para que la participación ciudadana efectivamente contribuya a mejorar los procesos de planificación, se generen consensos y se mejore la aceptación de decisiones políticas, así mismo se promueva la movilización de conocimientos organizativos y técnicos de la población para fortalecer la gestión administrativa y la prestación de servicios. Esto podría darse a través de la creación de figuras como administradores municipales por barrio o sector (en municipios grandes), o en pueblos pequeños a través de consejos de deliberación vecinal con atribuciones para discutir, aprobar y controlar el presupuesto municipal, que en el caso de algunas comunidades indígenas ya se está ejerciendo.

Por su parte, la descentralización debe ser entendida como un proceso de

democratización de instituciones a nivel político, donde verdaderamente se acerque a la gente a la gestión pública, estableciendo mecanismos concretos y viables para su participación en el diseño, ejecución y evaluación de políticas municipales. Igualmente, la descentralización debe acompañarse de mecanismos de simplificación y aceleración de trámites administrativos como solicitudes, pago de impuestos y servicios, entre otros, creación de oficinas, concentración de responsabilidades y la reducción de niveles jerárquicos, mayor transparencia en las cuentas públicas, así como la gestión y asignación eficiente de los recursos.

De igual manera, las reformas constitucionales en el ámbito municipal aprobadas en 2014 deben ser analizadas en función de sus resultados para evaluar los aciertos y fallas en su implementación y analizar su efectividad como mecanismos de gobernanza multinivel, en la medida que den respuesta a demandas históricas, que tras el proceso de descentralización se trasladaron a la esfera del gobierno municipal. A su vez, es necesario insistir en el cambio en el sistema de elección por planillas para que las regidurías se elijan por demarcación territorial y tengan una representación auténtica y legítima en el territorio, que les permita gestionar los problemas y demandas de la población rural, urbana y en transición. Modificar el esquema normativo permitirá avanzar hacia un modelo democrático, eficiente, participativo, innovador y transformador, no solamente prestador de servicios, sino de cambio de conciencias, cambio de estructuras de gobierno y de organización de la sociedad.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera norte*, 22(43), 187-213.
- Alcantar, C. (2021). Recaudación, participaciones federales e inversión en infraestructura: ¿Determinantes del comportamiento de deuda pública en municipios mexicanos? *Revista Venezolana de Gerencia*, 26 (especial 6) 627-643. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.26.e6.38>
- Cabrero Mendoza, E., & Orihuela Jurado, I. (2011). Finanzas municipales en México: Los problemas a superar y los dilemas a enfrentar. En: Cabrero Mendoza, Enrique y Arellano Gault, David (coordinadores), *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009* (pp.117-156) [en línea]. Distribuido por: México, D.F.: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cortés, O. (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. *Estudios de derecho*, 70(156), 323-344.

- Drkos, J. y Fuster, F. (1999). *Autonomía Municipal: La deuda pendiente*, Buenos Aires, Instituto de cultura latinoamericana (ICLA).
- Díez, J. (2004). Transformaciones en la gestión municipal: el caso latinoamericano. *Documento de Trabajo*, (6).
- Ferrero, M. (2010). Gobernando (en) un mundo globalizado: una mirada conceptual a la gobernanza desde las relaciones internacionales. Luis Montiel y Patricia Moctezuma (coords.), *Gobernanza global y democracia*, México, Porrúa, pp. 147-170.
- Fernández, M., Varona, A., Janini, T., Gómez, A., Hernández-Moreno, J., Basaguren, A., & Aranda, J. (2021). Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro. INAP.
- Haldenwang, C. (2000). Nuevos Conceptos de la política regional de desarrollo: aporte para la discusión latinoamericana, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hufty, M. (2008). Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza. *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina. La Paz: IFEA-IRD*.
- Kooiman, J. (2003). Governing as Governance, ponencia presentada en la Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social. *Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya*.
- Mayntz, R. (1998). New Challenges to Governance Theory. European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC No 98/50.
- Merino, M. (2005). Los gobiernos municipales en México: el problema del diseño institucional. A. Aziz Nassif and J. Alonso Sánchez, *Globalización, poderes y seguridad nacional, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa-H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura*, 287-305.
- Periódico Oficial de Jalisco (2000). Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, última reforma publicada el 05 de noviembre de 2022.
- Periódico Oficial del Estado (2001). Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, última reforma publicada el 21 de mayo de 2009.
- Periódico Oficial del Estado (2021). Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, última reforma publicada el 04 de julio de 2022.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). Why the concern with governance now. *Governance, politics and the state*, 50-69.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*, 8(2), 223-243.
- Poncela, L., Vieyra, A., & Méndez-Lemus, Y. (2015). Procesos participativos intramunicipales como pasos hacia la gobernanza local en territorios periurbanos. La experiencia en el municipio de Tarímbaro, Michoacán, México. *Journal of Latin American Geography*, 129-157.
- Prats J. (2006) Modos de gobernación de las sociedades globales. En Martínez, A. C. (Ed.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública, 145-172
- Pulito, M. (2018). La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación. *Revista aragonesa de administración pública*, (52), 230-263.
- Rivera, M. (2022). Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM). *Espacios*

- Públicos*, 19(47), 51-76.
- Red de Investigadores en Gobiernos Locales (2004), Bases para la reforma constituciones en materia municipal. Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la H. Cámara de Diputados.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Romero, R. (2021). Competencia electoral y violencia del crimen organizado en México. *Política y gobierno*, 28 (1).
- Serna, José Ma, (2022). Perspectivas de reforma al régimen municipal en México. Serna, José María (coordinador), *Perspectivas actuales del federalismo mexicano: leyes, políticas públicas y entorno social*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Unda Gutiérrez Mónica, Los límites de la recaudación predial en los municipios urbanos de México: un estudio de casos, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 33, núm. 3 (99), septiembre-diciembre, 2018, pp. 601-637