



# DESARROLLO LOCAL EN MÉXICO:

## INICIATIVAS Y MIRADAS EN DIFERENTES TERRITORIOS



Héctor B. Fletes Ocón  
Pablo Manuel Chauca Malásquez  
Jorge Alberto López Arévalo  
(editores)



Primera edición en Colofón, 2016

---

Desarrollo local en México : iniciativas y miradas en diferentes territorios / Héctor B. Fletes Ocón , Pablo Manuel Chauca Malásquez, Jorge Alberto López Árevalo, editores . — México, Ciudad de México : Colofón — Universidad Autónoma de Chiapas — Universidad de Guadalajara — Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2016.

241 p. : gráficas, mapas a color ; 16.5 x 23 cm. — (Colecc. Colofón Ediciones Académicas Economía). — Incluye referencias bibliográficas

I. Fletes Ocón, Héctor B., (ed) II. Chauca Malásquez, Pablo Manuel, (ed)  
III. López Árevalo, Jorge Alberto,(ed)

LC (HT395.M6 D47)

Dewey 309.2609493 D47

---

D. R. © Responsables del contenido intelectual y gráfico: Héctor B. Fletes Ocón, Pablo Manuel Chauca Malásquez y Jorge Alberto López Arévalo, 2016

Colección: Colofón Ediciones Académicas

Diseño de portada: César Susano

D. R. © Diseño editorial y tipográfico, y edición de Colofón S. A. de C. V., 2016

Franz Hals núm. 130, Alfonso XIII, 01460, Ciudad de México

[www.colofon.mx](http://www.colofon.mx)

Contacto para esta colección: [colofonedicionesacademicas@gmail.com](mailto:colofonedicionesacademicas@gmail.com)

ISBN: 978-607-8441-81-5

Prohibida su reproducción por cualquier medio mecánico o electrónico sin la autorización escrita de los editores.

Impreso en México

La impresión se terminó en julio de 2016, consta de 500 ejemplares.

Este libro fue financiado por el Fondo Mixto de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica Conacyt-Gobierno del Estado de Chiapas, dentro del proyecto "Atención a las recomendaciones de Conacyt para garantizar la consolidación del Programa de Maestría en Desarrollo Local ante el PNPC", Convenio 249877.

Forma parte de los trabajos colectivos que realizan diferentes instituciones que conforman la Red Nacional de Posgrados en Desarrollo Local.

# ÍNDICE

Introducción: Estudios del desarrollo y la relevancia del enfoque local <i>Héctor B. Fletes Ocón, Pablo Manuel Chauca Malásquez y Jorge Alberto López Arévalo</i>	9
PARTE I. POLÍTICA Y SOCIEDAD	
1. Índice de gobernanza municipal básico. Método de cálculo e interpretación <i>Hugo Amador Herrera Torres y René Colín Martínez</i>	17
2. MESMIS, un instrumento para evaluar el turismo de salud en la ruta de la salud, Michoacán <i>Georgina Jatzire Arévalo Pacheco, Hilda R. Guerrero García Rojas y Carlos Francisco Ortiz Paniagua</i>	33
Anexo	54
3. Comunidad disgregada, desarrollo local y políticas públicas dirigidas al cuidado de la infancia indígena trabajadora en Chiapas <i>Claudia Molinari Medina, Cecilia Alba Villalobos y Kathia Núñez Patiño</i>	55
4. Aportes conceptual y empírico de una iniciativa local por un área verde en la ciudad de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas <i>Jovita Patricia Gómez Cruz</i>	75
5. ¿Lekil kuxlejal o calidad de vida en chiapas? Una concepción lokal del desarrollo <i>Enoc Basilio [o Bats´ilio Enok] Ramírez Herrera</i>	99
6. Migrantes trasnacionales e instituciones comunitarias en el municipio de San Juan Chamula, Chiapas <i>Alfonso López Méndez y Álvaro Martínez Quezada</i>	123

# 1. Índice de gobernanza municipal básico. Método de cálculo e interpretación

HUGO AMADOR HERRERA TORRES  
RENÉ COLÍN MARTÍNEZ<sup>1</sup>

## Introducción

Gobierno no es sinónimo de organizaciones gubernamentales (OG). El gobierno corresponde al efecto del proceso que las OG ponen en marcha con base en las instituciones<sup>2</sup>. Este proceso, ya sea vía gobernanza, ya sea mediante gobernanación, ya sea a través de un estilo mixto, señala propiamente al acto de gobernar. El gobernar produce un tipo de gobierno, el cual —en sí— hace referencia al ambiente/clima político producido por las acciones de las OG.<sup>3</sup> Un ambiente/clima político aceptado socialmente retrata -por lo general- cohesión entre los miembros de un lugar determinado. Esto da entrada a la noción de gobernabilidad, que viene *a posteriori* del gobierno. La unión de OG con instituciones constituye una unidad política, el ejemplo más representativo de este tipo de unidades es el Estado.<sup>4</sup>

La unidad política municipal, desde su instauración en México en 1519 por Hernán Cortés, ha sido palanca clave para impulsar cambios en el sistema político del país: sirvieron de base para construir la estructura política (las instituciones [*polity*] del sistema político) del siglo XIX, luego fueron piezas sustanciales para mantener durante más de 70 años (siglo XX) el esquema de partido político único (la *politics* del sistema político) (Merino, 2007:13-16). En las elecciones de Ayuntamientos se iniciaron también los procesos de alternancia política. En el municipio de León, Guanajuato, en enero de 1946, la Unión Cívica Leone-

---

<sup>1</sup> Profesores de Tiempo Completo en la Facultad de Economía Vasco de Quiroga de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, correos electrónicos: hugoht@fevaq.net, y rcolin@fevaq.net, respectivamente.

<sup>2</sup> Las instituciones son entendidas como reglas formales (leyes) que moldean y condicionan las actuaciones de los grupos ciudadanos (North, 1991).

<sup>3</sup> Varias concepciones formales se refieren entonces al gobierno como consecuencia de gobernar. En estas concepciones se centra el presente trabajo. Términos como *política*, *lo público*, *instituciones*, *poder político*, *autoridad política*, *administración pública* se encuentran permanentemente en transición conceptual y es complejo que su aceptación sea unánime. La teoría política es dinámica.

<sup>4</sup> Carl Schmitt (2009) en su concepto de lo político utiliza la expresión *unidades políticas* para referirse a grupos políticos organizados identificados y defensores de un cuadro institucional determinado. Esos grupos, en la mayoría de los casos, corresponden a las OG. Ayala (2000) también señala estos dos elementos (OG e instituciones) como partes constitutivas de los Estados (unidades políticas).

sa triunfó en las elecciones venciendo al candidato oficial (Martínez y Sicardi, 1989; Meyer, 1994)<sup>5</sup>. En los años sesenta, el Partido Acción Nacional triunfó en varios municipios norteños del país (Vasos y Arza luz, 1996: 109). En el año 2000 la alternancia involucró a la unidad política federal (Estado federal). Las unidades políticas municipales representan ahora la modalidad sustancial de la descentralización como producto de las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 constitucional (Merino, 2007: 13-16)<sup>6,7</sup>

La unidad política local tiene mayor oportunidad de recoger en comparación con los otros niveles de unidades políticas, los impulsos de los grupos ciudadanos, pues es la instancia más cercana a éstos (Vázquez, 2011: 51). En los procesos políticos locales se pueden formar con facilidad redes de política pública que permitan dar respuestas desde abajo a los conflictos sociales del municipio (Herrera, 2011: 138-139). Las redes de política pública son el núcleo de la gobernanza. La formación de estas redes mejora el funcionamiento de las mismas unidades políticas y puede producir grados aceptables de gobernabilidad.

El presente artículo tiene como objetivo presentar un método para calcular el Índice de Gobernanza Municipal básico (IGMb). El cual es una herramienta técnica que ayuda a mostrar la forma e intensidad de la participación ciudadana en las funciones más representativas de la unidad política local.

El artículo se divide en tres partes. En la primera, se definen diversos estilos de gobernar y se interpretan términos como *polity*, *politics*, *policy*, *governance*, *policy networks*, *policy community* e *issue networks*, que son de uso -más o menos- reciente en los debates teóricos en español sobre hechura de políticas públicas. Estos términos aún no están cerrados y su desarrollo sigue avanzando. Esta parte conforma el marco teórico del artículo. Un índice compuesto debe estar fundamentado teóricamente (OECD, 2008; Schuschny y Soto, 2009). La segunda parte corresponde al diseño del método para identificar el grado de gobernanza con que operan las unidades políticas locales. El sustento técnico del método se encuentra en el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005), en el Índice de Desarrollo Municipal básico (ITMb) de Flámand, Martínez y Hernández (2007), en el Auto-Diagnóstico Municipal “Desde lo Local” del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) (2010), en el Índice de Competitividad de las Ciudades de México de Cabrero y Orihuela (2012: 17-60), en el Índice de Desempeño de

<sup>5</sup> Citados por Bassols y Arzaluz (1996: 109).

<sup>6</sup> Para efectos de este artículo tómesese como sinónimo unidad política municipal y unidad política local. El término municipalidad hace referencia a la unión del Ayuntamiento con las OG.

<sup>7</sup> El término municipio no es sinónimo de gobierno municipal ni este último es sinónimo de unidad política municipal; más bien, en el municipio se forma una unidad política, la cual genera un determinado tipo de gobierno. Estos tres términos -por tanto- tienen diferentes niveles teóricos y conceptuales.

los Gobiernos Municipales de Sánchez, Tovar y Sánchez (2003: 55-72), y en el Índice de Transparencia Municipal básico (ITMB) de Herrera (2012)<sup>8</sup>. Al final, se muestran las conclusiones obtenidas y la bibliografía utilizada.

## Estilos de gobernar: gobernanza, gobernación y forma mixta<sup>9</sup>

La política es la actividad colectiva que desarrollan los miembros de una comunidad para atender sus focos conflictivos, mediante el diseño e implementación de acciones (respuestas) con base en el marco institucional vigente. Esta definición de política contiene la *polity*, la *politics* y la *policy*. En primer lugar, la política como estructura se refiere al entramado institucional que siguen los actores para producir las posibles respuestas que aminoren los problemas sociales. La estructura política corresponde a la *polity*. La política como proceso anota —de manera particular— la forma de intervención de los actores. Por su parte, los procesos políticos están en la *politics*. Las OG representan a los actores coordinadores de los procesos políticos. Por último, la política como resultado entra en las respuestas dadas a los problemas sociales, respuestas que surgen de la combinación de la estructura (*polity*) y de los procesos (*politics*). La política pública es la *policy* (Vallés, 2002: 45-46). Estos tres elementos permiten —hasta cierto punto— el desarrollo sistemático de la política (sistema político).

El gobernar tiene su centro en el proceso político (*politics*). Para que este proceso adquiera el calificativo de “político” tiene que desarrollarse atendiendo al cuadro institucional.<sup>10</sup> La manera de llevar a cabo el proceso político precisa de gobernanza, gobernación o estilo mixto. El concepto de gobernanza (*governance*) empezó a generalizarse en la década de los noventa, especialmente en la segunda mitad. Ha ido evolucionando. Primero se asociaba al conjunto de acciones realizadas por las OG (gobernanza era prácticamente lo mismo que gobernación). La ciudadanía era gobernada, no gobernaba. Ahora se incluyen y entrelazan de manera interdependiente —para atenuar focos conflictivos— las OG con los diversos grupos ciudadanos<sup>11</sup>. La gobernanza se conceptualizó entonces como un modo bidireccional de gobernar (Kooiman, 2005). Los grupos ciudadanos —en la gobernanza— operan mediante redes de política pública (*policy networks*).

<sup>8</sup> El análisis de estos índices ayudó a delinear los elementos del proceso técnico de medición de la gobernanza, el aporte se halla en sus métodos de cálculo.

<sup>9</sup> No considerar exhaustiva esta clasificación. En el estilo mixto pueden entrar múltiples variantes.

<sup>10</sup> Politizar un asunto social significa tratarlo en relación con lo estipulado en las instituciones. No tiene entonces una connotación negativa, ni es sinónimo de “grillar”. Las instituciones son preponderantes para una sociedad, pues contienen la manera en que ésta ha decidido resolver sus asuntos. Además tienen una vigencia temporal, es necesario —por tanto— cambiarlas parcial o completamente de manera permanente.

<sup>11</sup> Por grupos ciudadanos entiéndase a los diferentes bloques sociales que se desenvuelven en una comunidad: empresarios, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, ciudadanía en general.

Las redes de política pública tienen su sustento teórico en el modelo de proceso (1970) presentado en distintos trabajos por Allison, Lindblom, Cohen, March y Olsen, y Kingdom; así como en la teoría inter-organizacional (1970) trabajada por Levine y White, Aldrich, Benson y Crozier, y Pfeffer (Klinj, 2005).<sup>12</sup> Estas redes están cohesionadas en su operación y tratan de garantizar intervenciones simétricas para sus actores en la construcción de políticas públicas. Las OG se integran a las redes y, a la vez, funcionan como organismos promotores y coordinadoras de éstas, sin adquirir posiciones dominantes. Las redes se organizan horizontalmente, son plurales, con reglas formales e informales. Los actores en las redes se conocen y reconocen, negocian, intercambian recursos y comparten algunos intereses (Aguilar, 2010; Cabrero, 2007; Aguilar, 2006; Prats, 2005; Klijn, 2005; Rhodes, 2005; Mayntz, 2005; Kooiman, 2005; LeGalés y Thatcher, 1995). Las redes de política pública proyectan las acciones de los actores en una lógica transversal que dinamiza las conexiones entre éstos y los vuelve interdependientes.

Las redes de política pública precisan una forma específica de llevar a cabo el proceso político (*politics*). La deliberación a su interior es fuerte y su influencia sobre las decisiones de las OG es significativa. Las redes de política pública se refuerzan con redes temáticas (*issue networks*), que sólo deliberan en momentos determinados, sin tener una estructura clara de organización ni una identificación de actores. Son redes flojamente acopladas (Cabrero, 2007: 19).

Las redes de política pública —aun cuando pueden dar estabilidad a la acción de las OGs— no son rígidas, evolucionan y cambian a través del tiempo (Cabrero, 2007: 19-20). Rhodes y Marsh (1995) identifican algunos elementos que provocan cambios en la red: a) la dinámica económica; b) la alternancia de partido político en la dirección de las OG; c) las innovaciones tecnológicas, y d) el surgimiento de nuevas instituciones o la modificación de algunas de ellas.<sup>13</sup>

El concepto de comunidad de política pública (*policy community*) también hace referencia a la participación de actores vía redes. Pero son redes que se forman por actores específicos, integrados de manera estable (largo plazo), que limitan la incorporación de nuevos miembros y cuya deliberación se da estrictamente con base en las reglas formales existentes. La comunidad de política pública parte de las hipótesis de que no todos los intereses tienen la oportunidad de tratarse y que sólo los actores bien organizados y avalados por las OG deben jugar un rol importante en la hechura de políticas públicas.

<sup>12</sup> El modelo de proceso surgió como expansión del modelo de racionalidad limitada (1950). Esta expansión se detecta en los trabajos de Lindblom. El modelo de racionalidad limitada es propiamente una reacción al enfoque del actor racional.

La teoría inter-organizacional es resultado de los avances de la teoría de la contingencia (1960), explicada por Burns y Stalker, Lawrence y Lorsch, y Mitzberg. La teoría de la contingencia es una respuesta a la teoría de la organización racional (1900) de Fayol, Taylor y Weber.

<sup>13</sup> Citado por Cabrero (2007: 20).

La gobernanza es una expresión de quienes no aceptan como insuperables las deficiencias de la democracia. Las propuestas de los autores que se conglomeran en esta idea, según Vallés (2002: 124), dan forma al realismo crítico.<sup>14</sup> Se trata de planteamientos los cuales toman como punto de partida la situación actual de la democracia, que proyectan ampliar, ordenar e institucionalizar la intervención de los grupos ciudadanos en el proceso político (*politics*). El realismo crítico insiste en la necesidad de reforzar el componente dialogante —o dialéctico— de la democracia, con el fin de aumentar los momentos de debate entre posiciones y alternativas, como manera viable para evitar la simplificación tecnocrática de los expertos, la cual convierte la intervención ciudadana en simple aprobación o rechazo de lo que tales expertos han elaborado previamente.

La gobernación, otra manera de operar el proceso político, consiste en coordinar de manera vertical la interacción de las OG con la ciudadanía en el tratamiento de los conflictos sociales. El proceso político es dirigido —casi exclusivamente— por la perspectiva de las OG (Klijn, 2005). La principal diferencia entre gobernanza y gobernación está en el tipo de relación que se forma en la atención de las demandas sociales entre OG y ciudadanos. En la gobernanza las demandas no se consideran sólo de la ciudadanía, y el proceso político no sólo de las OG, sino que son interdependientes.

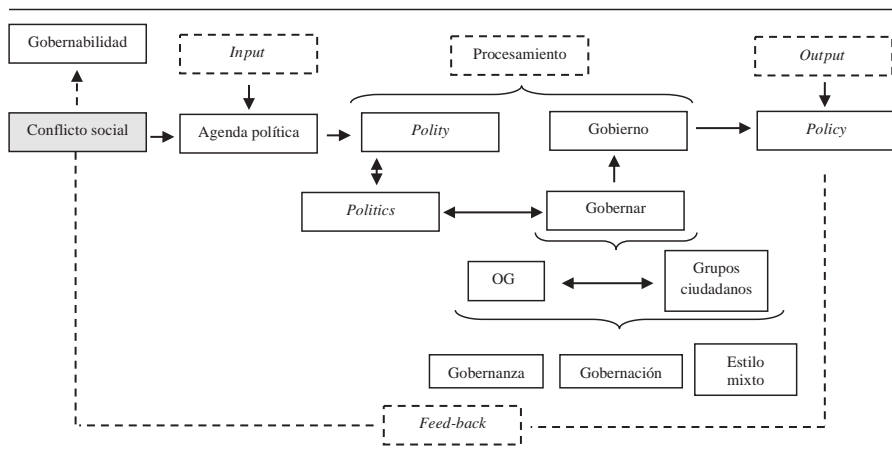
La gobernabilidad, por su parte, es resultado de un gobierno. La generación de este tipo de gobierno viene de la manera de gobernar, ya sea con gobernanza, ya sea con gobernación, ya sea con una combinación de ambas. No obstante, no toda gobernanza ni toda gobernación ni todo estilo mixto llevan necesariamente hacia gobiernos que formen escenarios con gobernabilidad, ni tampoco toda gobernabilidad implica desarrollo (Prats, 2005). Cuando los resultados del gobierno son aceptados —de manera regular— entre los grupos ciudadanos puede hablarse de ciertos niveles de gobernabilidad. Rechazos frecuentes y generalizados indican crisis de gobernabilidad: no hay correspondencia satisfactoria entre demandas expresadas y gobierno. Bajos niveles de relación en estas dos variables indican —por lo general— que el gobierno generado no ofrece respuestas (*policies*) efectivas.

En la figura 1 se muestra de manera simplificada el enfoque sistémico del desarrollo de la política (propuesta de Easton). Se observa que no todos los conflictos sociales entran a la agenda política, pues la dinámica que adopten los actores involucrados en el conflicto constituye el principal factor para politizar la demanda. Los componentes de todo sistema (*in-put*, procesamiento, *out-put*, *feed-back*) también se presentan en la puesta en marcha de la política. En el procesamiento de la demanda está la *politics*, de donde se desprende el acto de gobernar, el cual genera algún tipo gobierno.

---

<sup>14</sup> Entre los autores que representan esta perspectiva se encuentran Habermas, Rawls, Dworkin, Pateman, Bugde, Barber (véase Vallés, 2002: 122-124).

FIGURA 1. *Enfoque sistémico del desarrollo de la política*



FUENTE: elaboración propia.

## Cálculo e interpretación del Índice de Gobernanza Municipal básico (IGMb)

El IGMb es un valor condensado que refleja el grado cuantitativo de gobernanza con que las OG municipales desarrollan los procesos políticos. Se trata de un valor que concentra los resultados de las operaciones aplicadas a un conjunto de indicadores, los cuales se relacionan con el grado de participación ciudadana que las municipalidades imprimen a las responsabilidades que tienen encomendadas en la constitución federal y estatal, en leyes federales y estatales, en reglamentos específicos, en códigos y convenios. Las responsabilidades seleccionadas tienen entonces soporte legal. El IGMb puede calcularse para todos los municipios de México, independientemente de su condición rural, semi-urbana, urbana y muy urbana. Su aplicación es tabla rasa, pues las OG de los 2 439 municipios (Inafed, 2006) deben operar con participación ciudadana los procesos políticos que implementan para atender sus responsabilidades.

## *Responsabilidades básicas del Ayuntamiento y de las OG municipales*

Atendiendo a los instrumentos legales básicos que regulan la operación de los Ayuntamientos y de las OG locales, se pueden identificar sus responsabilidades básicas.<sup>15</sup> Las variaciones (aumentar o disminuir funciones) que se pudieran presentar en las responsabilidades de las municipalidades serían en las composiciones internas de éstas. Los instrumentos se agrupan en seis dimensiones:

1. Reglamentación (actividad exclusiva del Ayuntamiento). Acciones para organizar formalmente la estructura y el funcionamiento de la municipalidad y normalizar —de forma jurídica— las actividades de los diversos grupos ciudadanos.
2. Planeación del desarrollo. Cursos de acción para detectar, interpretar, definir y diseñar los objetivos prioritarios en materia económica, social y política en el municipio.
3. Servicios públicos. Prestaciones orientadas a satisfacer necesidades básicas con eficiencia, calidad y puntualidad: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, alumbrado público, recolección-traslado-tratamiento de residuos, centrales de abastos, panteones, rastros, calles, parques-jardines, seguridad pública en los términos que marca el artículo 21 de la Constitución Federal, policía preventiva y tránsito.
4. Hacienda pública. Actividades para manejar el conjunto de recursos patrimoniales y financieros con que cuenta el municipio en busca de concretar los objetivos prioritarios.<sup>16</sup>
5. Participación ciudadana. Acciones para fomentar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones sobre los proyectos que se implementen en el municipio, a fin de consolidar la democracia participativa. Las OG deben convocar e intervenir en la constitución y organización de los diversos organismos de participación ciudadana que funcionarán durante del trienio. Se abre la posibilidad además de promover la participación a través del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

<sup>15</sup> Pérez (2007) identifica 88 ordenamientos jurídicos que fijan las atribuciones, derechos y obligaciones de las OG locales de Michoacán. Estos se pueden extrapolar hacia las municipalidades de otras entidades federativas. En efecto, habría diferencias, pero no serían sustanciales. Las principales atribuciones, derechos y obligaciones provienen de normas formales federales.

<sup>16</sup> Estos recursos corresponden: a los bienes muebles e inmuebles que pertenecen al municipio detallados en la Ley Orgánica Municipal; a los ingresos que señala la Ley de Hacienda Municipal y la Ley de Ingresos Municipales (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, cuenta de terceros, disponibilidades y contribución de mejoras); a los ingresos que especifican las leyes federales y estatales respectivas (participaciones y aportaciones federales); y a los ingresos por deuda pública, sujetos a las bases establecidas en la Ley Estatal de Deuda Pública.

6. Transparencia/rendición de cuentas. Prácticas para constituir un proceso formal y periódico de información acerca de las acciones, el avance y los resultados de la operación de las OG.

Parte considerable de las demandas más sensibles de la ciudadanía se halla en las dimensiones de planeación del desarrollo y prestación de servicios públicos. Estas dos dimensiones, que precisan los resultados mínimos que deben obtenerse (objetivos-metas)<sup>17</sup> y fijan además los procesos mediante los cuales se buscarán alcanzar esos resultados, tienen entonces una posición híbrida: determinan a dónde ir (finalidad) y establecen cómo llegar (medios). Las dimensiones de reglamentación y hacienda pública especifican algunos lineamientos que configuran parte de la manera en que el gobierno operará sus procesos. La planeación del desarrollo, la prestación de servicios públicos (ambos en su posición de medios), la reglamentación y el manejo de la hacienda pública se realizan atendiendo las dimensiones de participación ciudadana y transparencia/rendición de cuentas. Esta última dimensión también debe emprenderse con participación ciudadana. Todas las dimensiones, en suma, se complementan con la participación ciudadana. Esto no implica que la participación ciudadana tenga una ponderación más alta con respecto a las otras dimensiones, la complementariedad es mutua. Las dimensiones de reglamentación y hacienda pública también se complementan. Lo mismo pasa con las demás dimensiones. Las seis dimensiones operan de forma engranada.

La gobernanza se identifica con la forma en que las unidades políticas municipales desarrollan sus responsabilidades básicas, propone que se emprendan por medio de una coordinación sinérgica entre ciudadanos y OG. En los procesos políticos —obviamente— se originan otras actividades que no se desprenden propiamente de la normatividad. La gobernanza, de igual modo, se vincula con la manera en que se implementan estas otras actividades. La gobernanza representa un estilo de gobernar, un esquema de operar los procesos políticos, un proyecto de cómo poner en marcha las acciones que respondan a las demandas sociales.

### *Indicadores de las dimensiones*

Para la recopilación de información se usa un instrumento compuesto por indicadores que ofrecen datos sobre el estilo de gobernar. Tal instrumento intenta mostrar si la municipalidad gobierna de manera tradicional, desde arriba hacia abajo y concentrando autoritariamente las decisiones en el presidente municipi-

---

<sup>17</sup> La meta señala la cuantificación del objetivo.

pal; o si, por el contrario, gobierna conforme a la propuesta de gobernanza, estableciendo canales de participación, redes de política pública y mecanismos de transparencia.<sup>18</sup>

Los indicadores del instrumento están constituidos en tres partes: parámetro de medición, métrica de medición y medio de verificación. El parámetro de medición corresponde al aspecto clave que se desea analizar (véase cuadro 1). La métrica de medición enumera cinco respuestas/escenarios siguiendo una escala tipo Likert (véase cuadro 1). Los medios de verificación (fuentes de información) permiten colocar el aspecto a medir en un escenario específico (véase cuadro 1).<sup>19</sup> Los indicadores tienen cierta estabilidad porque los parámetros de medición no tienen cambios constantes, están amarrados a la normatividad municipal.

CUADRO 1. *Indicadores para determinar el nivel de gobernanza*

No.	Preguntas	Respuestas/Escenarios					Medios de verificación
		1	2	3	4	5	
1	Sesiones de cabildo que realiza por mes el Ayuntamiento.	Ninguna	Una	Dos	Tres	Cuatro o más	-Actas de cabildo.
2	¿Las Comisiones Colegiadas del Ayuntamiento cuentan con programas formales de trabajo?	0 – 20%	21 – 40%	41 – 60%	61 – 80%	81 – 100%	-Programas de trabajo formales de las comisiones.
3	Grado de relación entre los programas formales de trabajo de las Comisiones Colegiadas del Ayuntamiento con el Plan Municipal de Desarrollo.	Muy bajo	Bajo	Regular	Alto	Muy alto	-Plan Municipal de Desarrollo. -Programas de trabajo formales de las comisiones.
4	¿El municipio cuenta con reglamentos de tránsito, policía, mercados, panteones, catastro, obras públicas, desarrollo urbano, limpia, rastro, parques y jardines, agua, adquisiciones, protección civil, patrimonio, y administración interna?	Menos del 61%	Entre 61 y 70%	Entre 71 y 80%	Entre 81 y 90%	Entre 91 y 100%	-Reglamentos municipales.

<sup>18</sup> El instrumento no tiene indicadores sobre aspectos relacionados con temas electorales. Estos temas deben estar claramente separados del ejercicio gubernamental, así como éste de sus resultados. Mezclar temas diversos en un mismo instrumento hace perder precisión en el análisis, también inhibe la posibilidad de estudiar relaciones entre varios temas. La aglutinación de categorías distintas puede otorgar papeles centrales a situaciones/aspectos que no lo son (Cejudo, Sánchez y Zabaleta, 2009: 134).

<sup>19</sup> La mayoría de los indicadores tienen un medio de verificación soportado en bases de datos oficiales y en documentos de publicación obligatoria por el gobierno municipal. Hay otros que de manera inevitable se basan en reportes de actividades internas. Esto último disminuye el grado de confiabilidad del instrumento de investigación.

CUADRO 1. *Indicadores para determinar el nivel de gobernanza (continuación)*

5	¿El municipio cuenta con reglamento de participación ciudadana?	No	Sí, pero no opera	Sí, pero sólo operan algunos de sus lineamientos	Sí y opera la mayoría de sus lineamientos	Sí y operan todos sus lineamientos	-Reglamento de participación ciudadana. -Reporte de actividades.
6	¿Hace cuánto fue la última revisión de los reglamentos municipales?	Más de 9 años	7 - 9 años	5 - 7 años	3 - 5 años	Menos de 3 años	-Reglamentos municipales.
7	Grado de participación ciudadana en la elaboración o revisión de los reglamentos.	Sin participación	Baja y desorganizada participación	-Baja participación, pero ordenada -Alta participación, pero desorganizada	Alta y ordenada participación	Redes de política pública	-Reporte de actividades.
8	Grado de participación ciudadana en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal	Sin participación	Baja y desorganizada participación	-Baja participación, pero ordenada -Alta participación, pero desorganizada	Alta y ordenada participación	Redes de política pública	-Reporte de actividades.
9	¿Los programas operativos anuales contienen metas económicas que indiquen lo que se quiere obtener (cantidad), con cuánto presupuesto y en qué plazo?	Sin metas	Con metas, pero sin especificar ningún elemento	Con metas, señalando sólo un elemento	Con metas, señalando dos elementos	Con metas, especificando tres elementos	-Programas operativos anuales.
10	¿Los programas operativos anuales contienen metas sobre los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, señalando población beneficiada, presupuesto y tiempo?	Sin metas	Con metas, pero sin especificar ningún elemento	Con metas, señalando sólo un elemento	Con metas, señalando dos elementos	Con metas, especificando tres elementos	-Programas operativos anuales.
11	¿Los servicios públicos que oferta el municipio se determinaron con base en las propuestas de la ciudadanía?	No	Sólo en algunos casos	En la mitad de los casos	Sí, en la mayoría de los casos	Sí, en todos los casos	-Programas operativos anuales.
12	Nivel de esfuerzo tributario en el municipio (ingresos propios/ingresos totales)	Muy bajo (menos de 0.20)	Bajo (entre 0.20 y 0.28)	Medio (entre 0.29 y 0.37)	Alto (entre 0.38 y 0.46)	Muy alto (mayor a 0.46)	-Estado de Origen y Aplicación de Recursos Anual.
13	Relación entre los Presupuestos Municipales de Egresos anuales y el Plan Municipal de Desarrollo	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta	-Plan Municipal de Desarrollo. -Presupuestos Municipales de Egresos.

CUADRO 1. *Indicadores para determinar el nivel de gobernanza (continuación)*

14	Cumplimiento del Presupuesto Municipal de Egresos.	Menos del 70%	Entre 70 y 78.33%	Entre 78.34 y 86.66%	Entre 86.67 y 95%	Más del 95%	-Presupuesto Municipal de Egresos. -Estado de Origen y Aplicación de Recursos Anual.
15	Grado de participación ciudadana en la elaboración del Presupuesto de Egresos.	Sin participación	Baja y desorganizada participación	-Baja participación, pero ordenada -Alta participación, pero desorganizada	Alta y ordenada participación	Redes de política pública	-Reporte de actividades.
16	¿Existen órganos responsables de la comunicación social en el municipio?	No existen	Existen, pero no operan	Existen, pero operan de manera insuficiente	Existen y casi siempre operan suficientemente	Existen y siempre operan suficientemente	-Organigrama. -Plan de trabajo.
17	¿Se hacen públicos en forma y tiempo la/el/los: 1. Cuenta Pública Municipal. 2. Plan Municipal de Desarrollo. 3. Presupuesto Municipal de Egresos. 4. Presupuesto (estimación de Ingresos Municipales). 5. Ley de Ingresos Municipal. 6. Reglamentos Municipales. 7. Estado de Origen y Aplicación de Recursos Públicos. 8. Informe del Ejercicio Anual Municipal?	Menos de 5	5	6	7	8	-Documentos publicados.
18	Grado de participación ciudadana en la elaboración de los documentos que deben publicarse de manera oficial	Sin participación	Baja y desorganizada participación	-Baja participación, pero ordenada -Alta participación, pero desorganizada	Alta y ordenada participación	Redes de política pública	-Reporte de actividades.
19	Reuniones con los representantes administrativos municipales auxiliares (jefes de tenencia, comisarios, encargados del orden) al semestre	Nunca	Menos de tres	De tres a cinco	De cinco a siete	Más de siete	-Reporte de actividades.
20	Organizaciones civiles con las que trabajan los OGs locales	Ninguna	Pocas	La mitad de las que existen	Con la mayoría	Con todas las que existen	-Reporte de actividades.

FUENTE: Elaboración propia con base en Herrera (2011) y Sánchez, Tovar y Sánchez (2003).

Los indicadores relacionados con la reglamentación están marcados con los números 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 18 en el instrumento (véase cuadro 1). El indicador 1

busca reflejar —en la medida de lo posible— qué tan permanentes son —dentro del Ayuntamiento- los debates, la discusión y el diálogo sobre los problemas del municipio. Los indicadores 3, 8, 9, 10, 11 y 18 giran sobre la planeación del desarrollo, el 10, 11, 19 y 20 sobre la prestación de servicios públicos, el 12, 13, 14, 15 y 18 se refieren a la hacienda municipal, el 16, 17, 18, 19 y 20 están dirigidos a la transparencia/rendición de cuentas. La participación ciudadana tiene una acción transversal en los indicadores. En la gobernanza, la intervención de los actores locales en los procesos políticos que se emprenden para atender estas funciones es clave, los indicadores correspondientes no sólo analizan el grado de participación ciudadana, también fijan el nivel de organización y sistematización de ésta así como el estado de institucionalización que tiene.

### Operación aritmética del instrumento de investigación

Cada indicador obtiene un valor -de acuerdo con la métrica propuesta- que va de 1 a 5. Posteriormente cada valor es normalizado para quedar entre 0 y 1. Una vez normalizados, se obtiene el IGMb, por medio de la media aritmética del conjunto de indicadores. Para la asignación de ponderación a los diferentes elementos, se determinó utilizar una ponderación equiproporcional, porque no se tienen los elementos sólidos suficientes para asignar otro tipo de ponderación (Schuschny y Soto, 2009: 61). No se hizo explícita la separación de las dimensiones en el instrumento de investigación.

#### *Normalización del indicador*

La normalización del indicador consiste en calcular la distancia entre el valor obtenido del parámetro en la métrica de medición y el valor mínimo de la métrica, respecto a la distancia entre el valor máximo y mínimo de la métrica. Se eligió el método de re-escalamiento, que se basa en la fórmula:

$$Y_t^i = \frac{X_t^i - \min(X_t^i)}{\text{Max}(X_t^i) - \min(X_t^i)} \in (0,1)$$

Esta ecuación logra que el valor máximo sea igual a uno, y que el valor mínimo sea de cero. Donde:

$X_t^i$  = indicador normalizado.

$Y_t^i$  = valor del parámetro del indicador en la métrica de medición.

$Max(X_t^i)$  = valor máximo del parámetro del indicador en la métrica de medición.

$min(X_t^i)$  = valor mínimo del parámetro del indicador en la métrica de medición.

*Promedio de la normalización de los indicadores: IGMB*

El IGMB se obtiene del promedio de las normalizaciones de los indicadores que conforman al instrumento:

Donde: 
$$IGMB = \frac{\sum_1^{20} Y_t^i}{20}$$

IGMB = Índice de Gobernanza Municipal básico.

$Y_t^i$  = indicador normalizado.

20 = número de indicadores en el instrumento de investigación.

Cuando el valor del índice se acerca a 1.00 se indica que los procesos políticos que desarrolla la unidad política municipal se hacen vía gobernanza; viceversa, cuando se aleja de 1.00, la municipalidad estará operando vía gobernación. El resultado del índice se clasifica en una escala dividida en cinco escenarios (escala de medición tipo Likert) (véase cuadro 2).

CUADRO 2. *Escala de clasificación del IGMB.*

Gobernanza muy baja	Gobernanza Baja	Gobernanza Regular	Gobernanza alta	Gobernanza muy alta	
0.00	0.20	0.40	0.60	0.80	1.00

FUENTE: Elaboración propia.

Las medidas que pueden mejorar el valor del IGMB se encuentran en los mismos parámetros de los indicadores. Los parámetros con valores 1, 2, 3 o 4 indican las áreas donde deben emprenderse las acciones que permitan ascender al valor 5. Aun así, la definición de las medidas concretas requiere profundizar en el análisis de otras causas que pudieran explicar el índice.

Aumentar el cumplimiento de los objetivos-metas establecidos en los planes de desarrollo y ofertar con calidad, eficiencia y oportunidad los servicios públicos —contando con participación ciudadana suficiente y organizada— en las municipalidades no necesariamente se logra con estrategias traídas de afuera; éstas, en efecto, pudieran generar beneficios, pero serían ficticios y, además, provocarían —hasta cierto punto— efectos adversos en materia de innovación al interior de las OG. Los cambios sostenibles, más bien, pudieran venir desde adentro, con conexiones adecuadas entre los diferentes niveles de OG, con institucio-

nes estables y, sobre todo, con acciones que extiendan la intervención social de manera consistente en el espacio municipal. La gobernanza puede ser el estilo de gobernar que ayude a generar políticas de desarrollo con definición local.

## Conclusiones

La gobernanza está experimentando una evolución semántica. Inicialmente se utilizó como sinónimo de gobernación, ahora indica un nuevo estilo de gobernar, distinto al modelo de control jerárquico, y tiene la tendencia a señalar algo más amplio: la coordinación de las acciones entre los ciudadanos y las OG para la formación de sociedades. Esta última acepción hace que el campo semántico de la gobernanza no se encasille exclusivamente en la ciencia política, sino que se convierta en una teoría general de las dinámicas sociales (Prats, 2005: 138).

El IGmb corresponde a un ejercicio de investigación social aplicada, su operación sistematizada y dirigida busca determinar el grado de gobernanza con que las OG municipales realizan sus procesos políticos y, a la vez, intentan generar insumos de partida para la toma de decisiones en lo referente a la participación ciudadana organizada. La gobernanza presenta formas de intervención social que pueden contribuir a mejorar el quehacer gubernamental. La gobernanza configura una visión que obliga a los grupos ciudadanos —o mínimo a las OG— a laborar con responsabilidad social.

La gobernanza representa propiamente una forma determinada de operar los procesos políticos. En la creación del IGmb se consideró que los principales procesos políticos que realizan las OG locales se hallan en la planeación del desarrollo, en la prestación de servicios públicos, en la actividad legislativa municipal (reglamentación vía Ayuntamiento) y en el manejo de la hacienda pública. Estas funciones ya están fijadas en diversas ordenanzas legales, se supone que su implementación es articulada. Por lo tanto la participación ciudadana atraviesa transversalmente las áreas de actuación de la municipalidad.

El IGmb es una herramienta útil como primer elemento de diagnóstico. El análisis de los indicadores que lo componen permite detectar los puntos fuertes y críticos en materia de gobernanza. A pesar de que el índice considera los indicadores mínimos indispensables, examinar más detalladamente el estilo de gobernar de las OG locales requeriría incorporar más indicadores, lo que abriría la posibilidad de crear el método de cálculo para el Índice de Gobernanza Municipal específico (IGMe). El análisis de la gobernanza puede profundizarse todavía más con la construcción del Índice de Gobernabilidad Municipal, éste giraría en torno a los resultados que el acto de gobernar genere en la sociedad, con el grado de cohesión social logrado por las acciones gubernamentales y con el nivel de aceptación de los ciudadanos con respecto a las actividades de las OG (legitimidad).

## Bibliografía

- Aguilar, Luis (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- , (2006) *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Ayala, José (2000). *Mercado, elección pública e instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado*, México: Porrúa.
- Vasos, Mario y Socorro Arza luz (1996). “Gobiernos municipales y alternancias políticas en ciudades mexicanas”. *Frontera Norte* 8, núm. 16.
- Cabrero, Enrique (2007). “La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria”. En *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, Enrique Cabrero (coord). México: CIDE/Porrúa.
- , e Isela Orihuela (2012). “Índice de Competitividad de las Ciudades de México Versión 2011”. En *Retos de la competitividad urbana en México*, Enrique Cabrero (ed.). México: CIDE.
- Cejudo, Guillermo, Gilberto Sánchez y Dionisio Zabaleta (2009). “El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno”. En *Política y gobierno*, Vol. XVI, núm. 1. México: CIDE.
- Flamand, Laura, Sárach Martínez y Alberto Hernández (2007). *Metodología de cálculo. Índice de desarrollo municipal básico*. Tijuana: Colegio de la Frontera Norte.
- Herrera, Hugo (2011).. *Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán*. México: INAP.
- , (2012). *Índice de transparencia municipal básico. Propuesta metodológica*. Colima: CAIPEC. Disponible en <http://caipec.org.mx/wp-content/uploads/2012/12/%C3%ACndice-de-Transparencia-Municipal-B%C3%A1sico.-Propuesta-Methodol%C3%B3gica.-1er.pdf>
- Klijn, Erik-Hans (2005). “Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto”. En *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kooiman, Jan (2005). “Gobernar en gobernanza”. En *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- LeGalés, Patrick y Mark Tatcher (2005). *Les réseaux de politique publique*. París: L’Harmattan.
- Martínez, Carlos y Alicia Sicardi (1988). *Política y gestión municipal en México*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Mayntz, Renate (2005). “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”. En *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Merino, Mauricio (2007). *Para entender el régimen municipal en los Estados Uni-*

*dos Mexicanos*. México: Nostra Ediciones.

- Meyer, Lorenzo (1994). “El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades”. En *En busca de la democracia municipal*, coordinado por Mauricio Merino. México: El Colegio de México.
- North, Douglas (1991). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OCED (Organization for Economic Cooperation and Development) (2008). *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, Paris: OECD.
- Pérez, Raúl (2007) Agenda municipal Michoacán. Atribuciones, derechos y obligaciones legales de las autoridades y servidores públicos municipales. Morelia: Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán.
- Prats, Joan (2005). “Modos de gobernación de las sociedades globales”. En *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rhodes, Roderick (2005). “La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno”. En *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sánchez, Antonio, Édgar Tovar y Antonia Sánchez (2003). “Evaluación del desempeño de los gobiernos municipales de Jalisco. Hacia una política regional de fortalecimiento municipal”. *Gestión Municipal*, núm. 1.
- Schuschny, Andrés y Humberto Soto (2009). *Guía metodológica. Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible*. Naciones Unidas-CEPAL.
- Schmitt, Carl (2009). *El concepto de lo político*. Rafael Agapito (trad.). Madrid: Alianza.
- Vázquez, Antonio (2011). “Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual”. En *Desarrollo local, textos cardinales*, compilado por Andrés Solari y Jorge Martínez, segunda edición. Morelia: Facultad de Economía, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Vallés, Josep (2002). *Ciencia política: una introducción*. Barcelona: Ariel.

*Desarrollo local en México: iniciativas y miradas en diferentes territorios,*  
editado por la Universidad Autónoma de Chiapas / Universidad de Guadalajara / Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo / Colofón, se terminó de imprimir el 29 de julio de 2016 en los talleres de Eddel Graph S.A. de C.V. El tiro consta de 500 ejemplares impresos mediante Offset en papel cultural de 75 gramos. El cuidado editorial estuvo a cargo del Departamento Editorial de Colofón Ediciones Académicas