

GOBERNANZA MUNICIPAL: CASO OAXACA DE JUÁREZ⁴

GOVERNANCE MUNICIPAL: CASE OAXACA DE JUAREZ

Rosa Dilia Delfín García, Urbano Gustavo Curiel Avilés y Alfredo Ruiz Martínez⁵
Instituto Tecnológico de Oaxaca
México

RESUMEN

La gobernanza se refiere a la nueva forma de gobierno que surge a partir de una crisis fiscal que dejó al desnudo la incapacidad del Estado para dar soluciones a los problemas y necesidades que enfrentaba la sociedad con los cambios gestados ante el proceso de globalización. Según Pierre y Peters (2000), la gobernanza se define como la totalidad de las interacciones entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil, destinadas a resolver los problemas sociales o la creación de oportunidades de la sociedad. Dicho de otra manera, se entiende como la forma de gobierno en la que está presente el involucramiento y participación de tres actores; el gobierno, la sociedad civil y los empresarios, quienes en conjunto definen y ejecutan políticas públicas para la adecuada solución de conflictos y satisfacción de las necesidades sociales. Actualmente, la figura del municipio con la descentralización del poder público ha tomado relevancia y poder para ejercer el gasto público, por lo cual es prudente hablar de la gobernanza que se está gestando a nivel municipal, así la presente investigación busca identificar los factores que inciden en la gobernanza municipal, con el propósito de poner en marcha acciones concretas entre los tres actores de la gobernanza para visualizar mejores escenarios en Oaxaca de Juárez.

ABSTRACT

Governance refers to the new form of government that emerges from a fiscal crisis that laid bare the state's inability to provide solutions to the problems and needs facing society with changes gestated before the globalization process. According to Pierre and Peters (2000), governance is defined as the totality of interactions between public agencies, private sector and civil society, aimed at solving social problems or creating opportunities for society. Put another way, it is understood as the form of government in which the involvement and participation of three actors present; the government, civil society and employers, who together define and implement appropriate public policies for conflict resolution and satisfaction of social needs. Currently, the figure of the municipality with the decentralization of government has taken relevance and power to exercise public spending, so it is wise to speak of governance that is emerging at the municipal level, so this research seeks to identify the factors that influence in municipal governance, in order to implement concrete actions between the three actors of governance to display best venues in Oaxaca of Juarez.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza municipal, actores de gobernanza y factores de gobernanza

KEYWORDS

Municipal governance, governance actors and governance factors

⁴ Recibido el 15 de junio y aceptado el 21 de junio de 2015.

⁵ rosadiliadelfin@gmail.com

La presente investigación hace referencia a la gobernanza municipal, la cual fue realizada en el marco del municipio de Oaxaca de Juárez en el periodo de gobierno 2014- 2016, planteándose los siguientes objetivos: a) identificar los actores y factores que inciden en la gobernanza del municipio y b) analizar el desempeño de los actores en la gobernanza municipal. Para dar cumplimiento a dichos objetivos fue necesario, en primer lugar, realizar una revisión y análisis de los aspectos teóricos y prácticos de la gobernanza; por lo anterior, los temas que se incluyen son; gobernanza: origen y evolución del concepto, dimensiones de la gobernanza, definición de gobernanza, gobernanza local/municipal, dimensiones para medir la gobernanza municipal y en segundo lugar el trabajo de gabinete y de campo que se encuentran reflejados en los temas que corresponden al método, resultados, conclusiones y recomendaciones.

Para el estudio, se consideraron las percepciones de tres actores; el gobierno, empresarios y sociedad, a los cuales se les aplicó una entrevista que incluye tema de Participación, Eficiencia y eficacia, Transparencia, Rendición de cuentas, Coherencia, Estado de derecho y Capacidad de respuesta.

Por otra parte cabe mencionar, que los contextos globales han hecho que la gobernanza local sea un tema necesario y en ocasiones obligado, ya que el proceso de descentralización ocasionó el incremento de las facultadas municipales, otorgándoles el poder para direccionar el gasto público, es decir, son ellos quienes deciden que obras sociales y económicas son prioritarios para impulsar el desarrollo del territorio. Por consiguiente, es aquí donde se encuentra la importancia de realizar un estudio de gobernanza a nivel municipal.

Respecto a los principales resultados obtenidos, se puede mencionar que la gobernanza del municipio de Oaxaca de Juárez se caracteriza por ser participativa e incluyente, ya que la administración de Javier Villacaña Jiménez se ha implementado la integración del Comité de Vivienda Vecinal en cada una de las colonias, con la intención de que sean estos los que identifique

las necesidades reales y latentes de sociedad. Lo cual ha permitido alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en la aplicación del gasto público.

GOBERNANZA: ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO

El origen etimológico del concepto gobernanza se remonta a la palabra latina *gubernare* que significa pilotear una nave o bien el manejo de asuntos políticos. En este sentido, en el idioma francés la palabra *gouvernance* (gobernanza) fue usada por primera vez por Carlos de Orleans en el siglo XV para describir el arte de gobernar y resurge en 1937 con los estudios norteamericanos sobre *corporate governance* (gobernanza corporativa), empleándose para definir el conjunto de técnicas de organización y de gestión de una empresa, haciendo referencia sobre todo a la eficiencia y rentabilidad dentro de la misma (Launay, 2005). Posteriormente el significado del término fue ampliado hacia ideas como las de gobierno, administración y dirección (Sanchez, 2006).

Se puede observar, que la primera aplicación del término gobernanza fue a la esfera privada. Sin embargo, en 1973 en el contexto de la guerra fría y desde la perspectiva de la ciencia política, se abrió una discusión sobre los problemas de control gubernativo en las democracias industriales, que dio lugar al Informe de la Comisión Trilateral⁶ sobre gobernabilidad de las democracias, escrito por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki. La idea central de dicho informe era que los problemas de (in) gobernabilidad en las democracias de países altamente industrializados provenían de la sobrecarga del Estado de bienestar, ante demanda y presiones de diversos grupos sociales; a su vez, esto se traducía en una crisis fiscal permanente, así como en pérdida de capacidad para resolver problemas económicos y sociales en el largo plazo (UNAM, 2009).

Esta situación ocasiono, que el Estado redujera su tamaño y devolviera a la sociedad tareas y responsabilidades que hasta ese momento se habían definido como correspondiente en exclusiva a

⁶ La Comisión Trilateral es una organización internacional de carácter privado, fundada en 0973 por iniciativa de David Rockefeller, cuyo objetivo es impulsar las cooperación entre tres regiones del mundo que agrupan a los países más desarrollados: América del Norte (Estados Unidos y Canadá), Europa y Japón

los poderes públicos; acciones que en el futuro aparecerían como elementos de la gobernanza (UNAM, 2009). Es decir el concepto de gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de regulación jerárquico del Estado, pero también del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales. Su esencia se encuentra en la importancia primordial de los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso exclusivo de las estructuras estatales, esto es, se caracteriza por la integración entre actores autónomos y por redes entre organizaciones (Rhodes , 1997).

Es decir, el Estado tradicional se ha fraccionado en una multiplicidad de organizaciones que operan a distintos niveles, se solapan entre sí e interaccionan con la sociedad de múltiples modos. Y ello como consecuencia de una mayor descentralización administrativa tanto territorial, hacia las regiones y municipios; como funcional, hacia organismos autónomos, agencias independientes, ONG's y organizaciones privadas o semipúblicas mediante procesos de privatización y/o externalización; y, en sentido ascendente, un mayor grado de integración supranacional. En cualquier caso, todos estos factores que han incidido en el surgimiento de la gobernanza en el marco de las transformaciones de las estructuras estatales, no deben interpretarse necesariamente en clave de debilidad o declive del Estado, en realidad, lo que estamos presenciando es un «cambio de forma» en sus modos de actuación para adaptarse eficazmente a los nuevos retos del siglo XXI en el que se revalorizan de modo especial sus capacidades y los métodos sutiles de inducción al acuerdo en lugar de sus poderes formales e instrumentos coercitivos (Mayntz, 2000).

Por su parte menciona Aguilar; que el concepto de gobernanza muestra que la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental, puesto que los gobiernos, para reconstruir la posibilidad de que sus sociedades no entraran en decadencia y alcanzaran sus metas en el campo económico y social, tuvieron que integrar a su deliberación y acción a agentes económicos y sociales independientes cuyas acciones además no se apegan a lógicas políticas. Describe, en consecuencia, el hecho de que varias políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, burocráticas , sino

que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad y reseña que se introducen formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social para atacar problemas sociales endémicos y producir futuros deseados (Aguilar, 2008).

Bajo esta perspectiva, el concepto de gobernanza como ya se ha mencionado en párrafos anteriores, hace referencia a la nueva forma de gobernar que incluye la participación de actores distintos al gobierno, entre ellos el sector privado (empresas) y público (sociedad). Además cabe mencionar que la gobernanza, integra dimensiones como: el Estado de derecho, rendición de cuentas, transparencia, participación, eficiencia y eficacia, entre otros, que permiten visualizarla de manera integral. Dichas dimensiones serán abordadas en el siguiente apartado.

DIMENSIONES DE LA GOBERNANZA

La gobernanza es un término que ha sido abordado por diversas instituciones las cuales identifican las dimensiones que integran dicho fenómeno, basándose en los objetivos que persiguen cada una de estas; entre las más destacadas se encuentra El Banco Mundial (BM) La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), La Unión Europea (UE), y El Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humano (UN-HABITAD), cabe mencionar que las tres primeras realizan estudios a nivel país, mientras que la última ha dimensionado la gobernanza a nivel urbano.

A finales de la década de los 80° El Banco Mundial introdujo la noción de buena gobernanza con el objeto de afirmar que para alcanzar un crecimiento liderado por el mercado es necesario contar, principalmente a nivel nacional, con una regulación pública transparente y servicios públicos que funcionen con eficiencia (Mkandawire, citado por Von Haldenwang, 2005). El concepto orientó las reformas del Estado y de la cooperación para el desarrollo durante el proceso de ajuste estructural, desde entonces, ha sido un punto de referencia para la reforma institucional. Pese a que otros

organismos internacionales tienen proyectos y perspectivas diferentes sobre aspectos clave de la relación entre Estado y sociedad, el concepto de gobernanza del Banco Mundial es una visión básica compartida por la mayor parte de las organizaciones internacionales. Abarcando la presencia de instituciones políticas democráticas y legítimas, una administración pública eficiente y responsable, la vigencia del estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y una eficaz regulación pública de los mercados (Von Haldenwang, 2005).

Bajo este contexto el BM, considera seis dimensiones para medir la gobernanza: 1) Voz y rendición de cuentas, 2) Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo, 3) Eficacia del gobierno, 4) Calidad normativa, 5) Estado de Derecho y 6) Control de corrupción⁷ (Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2009). Cabe mencionar que en sus estudios sobre gobernanza, el BM ha dado prioridad a la capacidad del gobierno para ejercer por sí sólo la gobernanza, sin embargo, ha dejado claro que si las instituciones y los agentes políticos clave no están orientados al interés común no habrá buena gobernanza, como lo expuso en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004 (Banco Mundial, 2003). Por su parte la OCDE en su trabajo titulado *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, define los elementos de la buena gobernanza, considerando entre estos la rendición de cuentas, la transparencia, eficiencia y eficacia, capacidad de respuesta, visión prospectiva y estado de derecho; estos elementos se describirán a continuación: 1) Rendición de cuentas, 2) Transparencia, 3) Eficiencia y eficacia, 4) Capacidad de respuesta, 5) Visión prospectiva, 6) Estado de derecho⁸. Para el caso de la OCDE, es importante mencionar que la gobernanza es una forma de

⁷ 1) Voz y rendición de cuentas: se refiere a la medida en que los ciudadanos de un país pueden participar en la selección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y una prensa libre 2) Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo: hace referencia a la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado por medios inconstitucionales o violentos, incluidos actos de terrorismo 3) Eficacia del gobierno: se refiere a la calidad de los servicios públicos, la capacidad de la administración pública y su independencia de las presiones políticas, y la calidad de la formulación de políticas 4) Calidad normativa: es la capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones adecuadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado 5) Estado de Derecho: es el grado de confianza de los agentes en las reglas de la sociedad y su nivel de acatamiento, incluidos la calidad del cumplimiento de los contratos y los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de que se cometan delitos y actos de violencia y 6) Control de corrupción: es la medida en que se ejerce el poder público en beneficio privado, incluidas las formas de corrupción en pequeña y gran escala, y el control del Estado por minorías selectas e intereses privados.

⁸ 1) Rendición de cuentas: Se refiere a que el gobierno está en posibilidades y tiene la intención de mostrar hasta qué punto las medidas que aplica y las decisiones que toma son congruentes con objetivos claramente definidos y acordados; 2) Transparencia: Se refiere a las medidas que toma el gobierno, así como sus decisiones y los procesos que llevan a las mismas a estar abiertos en un nivel de escrutinio adecuado para ser objeto de revisión en otros sectores del gobierno o por la sociedad civil y, en algunos casos, instituciones externas; 3) Eficiencia y eficacia: Se refiere a que el gobierno se esfuerza por generar productos públicos de calidad, incluyendo los servicios que se prestan a los ciudadanos, al mejor costo, y garantiza que lo ofrecido cumpla con las intenciones originales de los encargados del diseño de políticas públicas; 4) Capacidad de respuesta: Se refiere a que el gobierno tiene la capacidad y la flexibilidad para responder con rapidez a los cambios en la sociedad, toma en cuenta las expectativas de la sociedad

governar que integra la participación de actores distinto al gobierno, entre los que se encuentran la sociedad y el mercado (OCDE, 2011).

Por otra parte Cerrillo, menciona que desde un punto de vista normativo la gobernanza debe integrar principios que le permitan garantizar la mayor democracia posible y la consecución de sus propios objetivos; así mismo previendo que puedan ser efectivos y cumplir con sus propias funciones, se deben diseñar nuevos instrumentos que plasmen la reciente realidad a la que deben hacer frente los gobiernos. Menciona además, que teniendo en cuenta estas consideraciones, los principios de buena gobernanza han de ser aquellos que impliquen un buen funcionamiento de la gobernanza y que, por tanto, le permitan conseguir sus objetivos.

De modo que si la gobernanza supone la toma de decisiones en contextos complejos y cambiantes con una pluralidad de actores que representan intereses diferentes, los principios de buena gobernanza deben garantizar; a) que estén todos los actores que deben estar, b) cada uno de ellos debe asumir el rol que le corresponde y c) los actores debe contar con las capacidades adecuadas para la toma de decisiones (Cerrillo, 2005).

En este sentido, y retomando las aportaciones Unión Europea (2001), el Libro Blanco de Gobernanza Europea, los principios que constituyen la base de una buena gobernanza son: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Cada uno de estos principios, no sólo son la base de la democracia y el Estado de Derecho, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, nacional, regional y local, que deben ser considerados en el momento de evaluar la gobernanza: 1) Apertura, 2) Participación, 3) Responsabilidad, 4) Eficacia, 5) Coherencia⁹.

civil en la identificación del interés público general y tiene la voluntad de analizar su papel desde una perspectiva crítica; 5) Visión prospectiva: Se refiere a que el gobierno está en posibilidad de prever problemas y temas a futuro, con base en los datos y las tendencias actuales y diseña políticas que toman en cuenta los costos futuros y los cambios previstos (por ejemplo, en los ámbitos demográfico, económico, ambiental) y 6) Estado de derecho: Se refiere a que el gobierno ejecuta las leyes, las regulaciones y los códigos de manera igual y transparente.

⁹ 1) Apertura. Se refiere a que las Instituciones deben trabajar junto con los Estados miembros de una forma más abierta y activa en las decisiones que ésta adopta. Asimismo, deben utilizar un lenguaje que resultara accesible para el público en general. Este aspecto reviste una especial importancia para fomentar la confianza en las instituciones; 2) Participación. Se refiere a que la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas, implica una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las administraciones centrales en la concepción

Cada uno de estos principios es importante en sí mismo, pero no pueden ponerse en práctica mediante acciones separadas. Las políticas ya no pueden resultar eficaces si no se elaboran y aplican de una forma más integrada. La aplicación de estos cinco principios refuerza los de: proporcionalidad y subsidiariedad. Desde la concepción de las políticas hasta su aplicación efectiva, la elección del nivel en el que ha de actuarse (desde el nivel comunitario hasta el nivel local) y la selección de los instrumentos utilizados deben estar en proporción con los objetivos perseguidos.

Otra institución que ha propuesto una forma de medir la gobernanza es UN-HABITAD, desarrollando el Índice de Gobernanza Urbana. El índice puede usarse para probar la correlación entre la calidad de la gobernanza urbana y temas como la reducción de la pobreza urbana, la calidad de vida, y la integración y competitividad de las ciudades. El índice está compuesto por cuatro subíndices a saber: 1) Participación, 2) Equidad, 3) Efectividad y 4) Responsabilidad. Estos están basados en los principios básicos de la buena gobernanza aceptados y promovidos tanto por UN-HABITAT como por otras organizaciones que trabajan en el área de la gobernabilidad. (UN-HABITAD, 2002).

Respecto a las dimensiones que se han utilizado para medir la gobernanza, es prudente mencionar que aún no existe un consenso generalizado sobre estas, ya que cada institución ha decidido integrar las dimensiones que mejor describan el propósito que buscan al estudiar y analizar cómo se está desarrollando la gobernanza. Esta situación, sin lugar a dudas también ha influido en las definiciones de gobernanza, que se encuentran disponibles en la literatura. El próximo apartado muestra una recopilación de las mismas.

y aplicación de las políticas; 3) Responsabilidad. Se refiere a que es preciso clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo. Cada Instituciones debe explicar su acción y asumir la responsabilidad que le compete. Pero también se precisa una mayor claridad y una mayor responsabilidad de los gobiernos y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas; 4) Eficacia. Se refiere a que las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de políticas sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado; 5) Coherencia. Se refiere a que las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia es cada vez mayor: sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad; desafíos tales como el del cambio climático o la evolución demográfica; las autoridades regionales y locales deben estar cada vez más implicadas en las políticas comunitarias. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las Instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo.

DEFINICIÓN DE GOBERNANZA

La literatura muestra que la gobernanza puede ser analizada desde dos perspectivas; una descriptiva y la otra normativa. Desde la perspectiva descriptiva el concepto refiere a una serie de cambios que se han dado desde fines del siglo XX, relativos a las relaciones entre gobierno y sociedad en muchos Estados para poder reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de la sociedad; así mismo alude a la mayor capacidad de decisiones e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomo, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos y da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios (Aguilar, 2008).

En el mismo sentido descriptivo, se observa la aportación de la ONU, a mediados de la década de los noventa (1994) a través del PNUD define la gobernanza en un documento titulado *Initiatives for change*, como: *el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa con el objetivo de manejar las cosas de un país en todos los niveles*. Ella engloba los mecanismos, procesos e instituciones por las cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos asumiendo sus obligaciones y median sus diferencias (PNUD, 1994). Dicho documento adopta un significado amplio de gobernanza, en el cual se incluyen tres importantes dominios de la misma, que contribuyen a alcanzar desarrollo humano sustentable, a saber: el dominio del estado (instituciones políticas y gubernamentales); el dominio de las organizaciones de la sociedad civil y el dominio del sector privado. Tres años después en 1997, el PNUD lanza su Programa global para la gobernanza, donde se identifican cinco dimensiones de la gobernanza: las instituciones; la gestión del sector público, del sector privado y de sus deberes mutuos; la descentralización y la gobernanza local; las organizaciones de la sociedad civil y la gobernanza en circunstancias particulares (PNUD, 1997).

Asimismo en el ámbito académico, para el sentido descriptivo se encuentra por ejemplo la definición de Kooiman, quien sostiene que *la esencia del argumento es que la gobernanza de y en las sociedades modernas es una mezcla de todo tipo de esfuerzos de gobierno por todo tipo de actores socio-políticos, públicos y privados; que ocurren entre ellos a niveles diferentes, en diferentes modos y órdenes de gobernanza. Estas mezclas son respuestas sociales a las demandas persistentes y cambiantes, en el contexto de una cada vez mayor diversidad social, dinámica y compleja.* Así, los asuntos de gobierno generalmente no son sólo públicos o privados, sino que son frecuentemente compartidos, y la actividad de gobierno en todos los niveles (de lo local a lo supranacional) se está convirtiendo en difusa sobre varios actores sociales cuyas relaciones entre ellos están en constante cambio (Kooiman J. , 2005).

Al respecto Closa refiere que el significado de la gobernanza se presenta en contraste a los clásicos procesos de gobierno y la política centrados en el Estado de dirección y control, redistributivos e ideológicos. Así la nueva *gobernanza describe prácticas en la acción de gobernar que enfatizan los aspectos que suplan o, incluso, sustituyen al poder político, en donde la idea clave es la noción que incorpora a la sociedad civil a la acción de gobierno* (Closa, 2003).

Retomando las aportaciones de Aguilar la connotación normativa, alude a la idea de que existe cierta forma apropiada, eficaz, correcta, de cómo gobernar una sociedad determinada. En este sentido el concepto de gobernanza se asocia a nociones como la de buen gobierno, mejores prácticas de gobierno, impulsadas desde la academia y por diversos organismos internacionales. El concepto de gobernanza en su percepción normativa, destaca la interdependencia o asociación entre actores gubernamentales y sociales como la condición sin la cual no es posible que haya dirección de la sociedad; implica una idea descentralizada de la dirección social, y en la práctica exige la puesta en común o el intercambio de varios recursos (informativos, cognoscitivos, económicos, tecnológicos, morales, políticos) que se encuentran dispersos en manos de diferentes actores, para la resolución de los problemas de la comunidad. Por último, este significado de

gobernanza requiere que el gobierno reconozca la existencia y relevancia de actores económicos y sociales que son competentes en la solución de problemas y aspiraciones de la vida social, por lo que se debe diseñar estrategias para sumar las capacidades y recursos de las empresas privadas y de las organizaciones no gubernamentales, a través de diversas formas de asociación y contratación (Aguilar, 2008).

Por otra parte, en el discurso del Banco Mundial es posible encontrar a partir de los años noventa, una forma de entender la gobernanza en el sentido normativo, bajo el concepto de buen gobierno; de la misma manera cabe señalar que el surgimiento de dicho termino está vinculado al cambio de visión de parte del Banco Mundial en relación con el papel del Estado en el proceso de desarrollo, cambio de visión que pasó de considerar al Estado como problema a visualizarlo como parte de la solución (Fernández, 2006). Es así como a partir de finales de los ochenta y principios de los noventa la noción de gobernanza fue utilizada por primera vez por el Banco Mundial en 1989, en un informe relativo a la zona de África subsahariana (Landell-Mills Pierre, 1989) donde el fracaso del desarrollo está atribuido a la mala gobernanza de los Estados africanos.

De este informe surgió entonces la noción de buena gobernanza entendida como un servicio público eficiente, un sistema jurídico fiable y una administración responsable frente a sus usuarios. Posteriormente el Banco Mundial afina su definición y *concibe la gobernanza como la manera en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país en vía de desarrollo*. También existe otra definición más operativa: *gobernanza es una gestión imparcial y transparente de los asuntos públicos, a través de la creación de un sistema de reglas aceptadas como constitutivas de la autoridad legítima, con el objetivo de promover y valorizar valores deseados por los individuos y los grupos* (World Bank, 1992).

Una propuesta más para definir la gobernanza es la de la ONU afirmando que el término gobernanza se refiere a *los acuerdos formales e informales que determinan cómo se toman las decisiones públicas y cómo se llevan a cabo las medidas públicas desde la óptica del respeto a los valores*

constitucionales de un país. Considerando que la administración pública es uno de los pilares centrales de la gobernanza (ONU, 2007).

Por su parte, Pierre y Peters definen gobernanza como *la totalidad de las interacciones entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil, destinadas a resolver los problemas sociales o la creación de oportunidades de la sociedad* (Pierre J y Peters G, 2000).

Por último la Real Academia Española menciona que el término gobernanza no sólo se refiere a la acción y efecto de gobernar, sino también al arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía¹⁰. Este nuevo concepto en su definición más neutral, tomará en cuenta el funcionamiento del Estado pero también su interacción y relación con otros actores públicos y privados, es decir, la sociedad civil y las empresas. Sin embargo, la gobernanza se concibe de distintas maneras en cuanto a sus prácticas. Algunos consideran la gobernanza partiendo del análisis de las acciones públicas llevadas a cabo por un gobierno, otros proponen una visión más amplia tomando en cuenta la relación entre el interés de los gobernantes y los gobernados.

GOBERNANZA LOCAL/MUNICIPAL

Las ciudades y los gobiernos locales están emergiendo como actores crecientemente relevantes de gobernanza no sólo local, sino nacional y global, pues es en ellas donde muchos de los elementos y desafíos de seguridad, participación, transparencia, rendimiento de cuentas, entre otros, se presentan en mayor medida (Prats I Catalá, 2000), esto a consecuencia de los efectos de la globalización que restan cada vez más el accionar del Estado, situación que genera mayor atención y esperanzas sobre el ámbito local, la subsidiariedad y la descentralización como fórmulas de fomento a la eficiencia. Por tanto, es generalizado el proceso de atribución de nuevas

¹⁰ Definición propuesta por la Real Academia Española

responsabilidades a los gobiernos locales, dada la incapacidad del Estado para dar respuesta a las nuevas demandas provenientes no sólo de la globalización sino de la creciente diversificación de las demandas sociales de los ciudadanos (Navarro , 2003), tales como la cobertura de servicios sanitarios y públicos, la inseguridad, desempleo y crecimiento de la importancia del sector informal, disminución de la confianza en las autoridades y en la sociedad (Prats I Catalá, 2000).

Este contexto, ha detonado los procesos de reforma del Estado, iniciados en los años ochenta, como la privatización, la descentralización y la delegación de responsabilidades de gestión pública a espacios privados, locales o regionales, que han cambiado el escenario político de América Latina. En este nuevo, complejo y entorno cambiante, con múltiples actores, el Estado, garante del bien público, no puede por sí solo solucionar los problemas de la sociedad actual (Zurbriggen, 2011), lo que llevo al empoderamiento de los gobiernos municipales, incrementando las facultades y obligaciones de estos.

En el caso de México las reformas hechas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos emitidas por el Congreso de la Unión (1983), en materia del orden municipal, no ha logrado mejorar las capacidades y condiciones de los municipios para dar frente a los desafíos y escenarios de la globalización. Esto debido al rezago político-administrativo que caracteriza el desempeño de los gobiernos locales, y que limita la contribución al desarrollo nacional.

Al respecto menciona Aguilar Miranda (2012), que pese al incremento de facultades administrativas, políticas y jurídicas; y a la ampliación significativa en los programas de transferencia de recursos federales y estatales hacia los gobiernos locales, ocurridos en las ultimas décadas de la reforma municipal, no corresponden con la metástasis profunda que se esperaba y que debió acompañar a la reforma constitucional de 1983, ya que ésta, por si sola, ha sido insuficiente para perfilarse como parte significativa de la reforma del Estado.

Pensar en la gobernanza municipal como un evento aislado nos aparta de la tendencia mundial orientada a concebir el sistema social como redes, es decir, como estructuras articuladas de necesaria interdependencia que caracteriza la nueva forma de gobierno concebida como gobernanza; de esta manera la reforma constitucional ha sido una condición necesaria para el fortalecimiento municipal, pero no suficiente para mejorar la actuación y desempeño de los gobiernos locales y parte del complemento se encuentra en fortalecer las relaciones con otras entidades públicas y la sociedad civil. Por lo tanto, el propósito de fortalecer a los gobiernos municipales con capacidades jurídicas, administrativas, políticas y tecnológicas pertinentes al entorno global, es ascender a nuevas y mejores formas de gobernanza que permitan el involucramiento de distintos actores (gobierno, sociedad civil y empresarios) que en suma, consientan la adecuada solución de conflictos y satisfacción de las necesidades sociales que pueda verse reflejado en mejores niveles de competitividad urbana.

El IMCO (2014), menciona al respecto que las reformas al artículo 115 en 1983, trajo consigo la descentralización de facultades, donde los municipios no tuvieron la oportunidad de fortalecerse institucional, financiera, administrativa y jurídicamente, antes de hacerse cargo de actividades tan complejas como la gestión, planeación y administración municipal. De esta manera los gobiernos locales se convirtieron en los principales ejecutores del gasto público, propiciando por su falta de experiencia problemas administrativos, económicos y sociales.

Sin embargo, los contextos globales han hecho que la gobernanza local sea un tema necesario y en ocasiones obligado, ya que con la descentralización e incremento de las facultadas en los municipios es en estos donde se toman las decisiones sobre la dirección del gasto público, por consiguiente, es aquí donde se encuentra la importancia de realizar un estudio de gobernanza a nivel municipal.

DIMENSIONES PARA MEDIR LA GOBERNANZA MUNICIPAL

El estudio de la gobernanza ha sido abordado por diversas instituciones, cada una de las cuales, ha identificado las dimensiones que permitan tener un acercamiento sobre los elementos que describan en su manera más amplia esta nueva forma de gobierno (gobernanza) que se desarrolla ante los nuevos contextos globales.

Partiendo de lo anterior el presente trabajo, muestra las dimensiones que se consideraron para el estudio y análisis de la gobernanza a nivel municipal, de las cuales, se formuló un modelo de investigación (ver figura 1). Cabe mencionar que el estudio de la gobernanza es una investigación de naturaleza compleja por el gran número de elementos que la conforman, y además puede catalogarse como un concepto abstracto que empíricamente no es factible de observar y, por lo tanto, de medir, sin embargo, el presente estudio busca tener un acercamiento en la identificación de elementos que reflejen la forma en la que se desarrolla la gobernanza de los municipios.

El modelo de investigación se centró en siete dimensiones de la gobernanza, quedando integrado como sigue: participación, eficiencia y eficacia, transparencia, rendición de cuentas, coherencia, estado de derecho y capacidad de respuesta (ver figura 1). Cada una de las dimensiones se considera excluyentes, es decir buscan analizar diferentes aspectos de la gobernanza municipal.

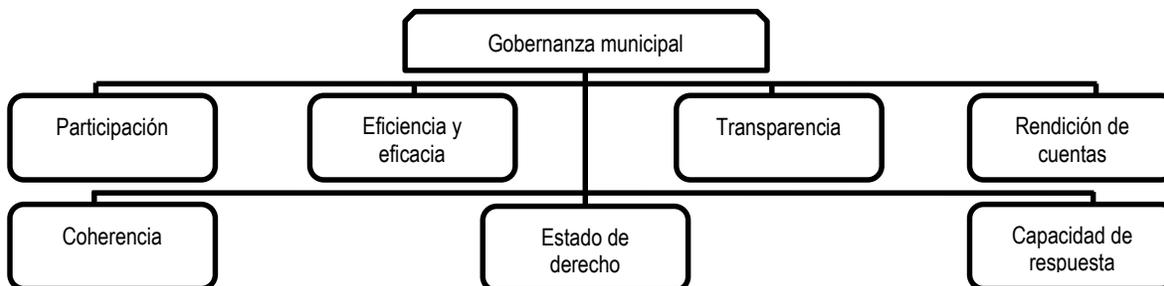


Figura 1: Modelo de investigación. Fuente: Elaboración propia, con información de: Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2009; OCDE, 2011; Unión Europea, 2001; y UN-HABITAD, 2002.

El modelo presentado deriva tanto de la revisión bibliográfica como de estudios empíricos que se han hecho sobre gobernanza. La definición de factores, fueron seleccionados con la intención de que la información pueda ser generalizada y replicada en otros municipios que se encuentran en condiciones similares al municipio estudiado.

MÉTODO

PARTICIPANTES

El presente trabajo forma parte de las investigaciones realizadas en el Instituto Tecnológico de Oaxaca como parte del Programa de Posgrado del Doctorado en Ciencias en Desarrollo Regional y Tecnológico. Para el estudio se consideraron las percepciones de tres actores de la gobernanza, el gobierno, empresario y sociedad.

MATERIALES

Se estructuró una guía de entrevista la cual se encontraba dividida en siete secciones, cada una dedicada a las dimensiones que integran el modelo de investigación (Participación, Eficiencia y eficacia, Transparencia, Rendición de cuentas, Coherencia, Estado de derecho y Capacidad de respuesta) con sus respectivos ítems.

TIPO DE ESTUDIO O DISEÑO

La investigación se realizó bajo un método cualitativo en la obtención, proceso y análisis de la información; además se considera de tipo exploratoria-descriptiva, ya que se tomaron en consideración la revisión de literatura referente al tema y el trabajo de campo que permitió captar las percepciones de actores calificados (gobierno, empresario y sociedad) que intervienen en la gobernanza municipal. El análisis del presente estudio se encuentra enfocado en dos componentes

principales; 1) identificación de actores que intervienen en la toma y ejecución de acciones en el gobierno municipal, 2) identificación y análisis de los factores de gobernanza.

PROCEDIMIENTO

La investigación analiza la administración municipal de Javier Villacaña Jiménez, misma que corresponde al periodo de 2014-2016. El procedimiento que se siguió para realizar la presente investigación consistió en los siguientes pasos:

- 1.- Revisión de la literatura correspondiente al tema de la gobernanza
- 2.- Revisión de trabajos empíricos referentes a la gobernanza
- 3.- Definición de las dimensiones de gobernanza que se encuentran presentes a nivel municipal. Las dimensiones consideradas en la presente investigación fueron: Participación, Eficiencia y eficacia, Transparencia, Rendición de cuentas, Coherencia, Estado de derecho y Capacidad de respuesta.
- 4.- Construcción de la guía de entrevista. La guía de entrevista, se formuló en siete secciones una para cada dimensión considerada, cada una con sus respectivos ítems.
- 5.- Definición de la muestra. La muestra a considerar fue de 45 entrevistas.
- 6.- Aplicación de la entrevista. Se aplicaron 45 entrevistas (al finalizar el 2014 que fue el primer año de gobierno), los cuales, fueron divididos en tres grupos; 1) 15 a los servidores públicos, 2) 15 a los empresarios y 3) 15 a la sociedad civil del municipio de Oaxaca de Juárez.
- 7.- Análisis de resultados.
- 8.- Redacción de resultados, conclusiones y recomendaciones.

RESULTADOS

ACTORES DE GOBERNANZA

En el primer año (2014) de gobierno de la administración de Javier Villacaña Jiménez, la inclusión de la sociedad civil y los empresarios en la planeación, gestión y ejecución de acciones, fueron parte fundamental en la gobernanza municipal. Esta se vio reflejada con la integración de Comité de Vivienda Vecinales (COMVIVES) en cada una de las colonias y las reuniones de trabajo con representantes de las agencias y colonias para identificar las necesidades y resolver las problemáticas sociales y económicas del municipio.

FACTORES DE GOBERNANZA

A continuación, se detalla los resultados obtenidos de la aplicación de la entrevista a los informantes calificados de la gobernanza para el caso del municipio de Oaxaca de Juárez. La entrevista considera cuestionamientos acerca de las dimensiones incluidas para la variable gobernanza (Participación, Eficiencia y eficacia, Transparencia, Rendición de Cuentas, Coherencia, Estado de derecho y Capacidad de respuesta).

Los hallazgos derivados de la entrevista fueron los siguientes:

Participación: La gobernanza del municipio de Oaxaca de Juárez en el actual gobierno se ha caracterizado por ser incluyente, fortalecido por la integración de distintos actores (el gobierno en sí, la sociedad civil y en menor medida los empresarios). Esto ha permitido que se incremente la participación de la sociedad civil en la gobernanza del municipio a través, de la formación de COMVIVES en cada una de las colonias, estos grupos trabajan en coordinación con la agencia municipal a la que pertenezcan.

Eficiencia y eficacia, el gobierno municipal ha empleado el mecanismos de la integración de COMVIVES, permitiendo que los recursos puedan ser ejercidos de acuerdo a los requerimiento que manifiesta la población, ya que estos grupos han desempeñado la función de identificar las necesidades y problemáticas que se encuentran presentes en cada colonia, así mismo les ha correspondido integrar una propuesta de obras prioritarias, la cual, es presentada ante la autoridad municipal y expuesta en reuniones de cabildo, siendo está instancia la que decide que obra será autorizada.

Transparencia, los entrevistados manifestaron que el municipio ha trabajado en la creación y alimentación de un portal de transparencia dentro de su página oficial, donde se encuentra disponible la información pública, además manifestaron que a nivel de agencia la información se expone a la ciudadanía por medio de asambleas periódicas con los COMVIVES y que dichas asambleas sólo son para dar a conocer que obras y que monto les ha autorizado el municipio.

Rendición de cuentas, se tiene el consenso por parte de los entrevistados que las acciones realizas por el gobierno municipal para cubrir dicho elemento, giran en torno a los informes de gobierno emitidos cada año en los cuales se da a conocer como se ejerció el gasto público en dicho periodo, por otra parte, a nivel de agencia mencionan los agentes que no es un tema de su competencia ya que estos no manejan recursos económicos y que su labor es únicamente la de gestión y funcionan como auxiliares del gobierno municipal.

Coherencia, manifiestan los entrevistados que las obras aprobadas por el municipio se encuentran dentro de lo planeado y expuesto en el Plan Municipal de Desarrollo donde se definieron los ejes y estrategias de acción para el desarrollo del municipio de Oaxaca de Juárez.

Estado de derecho, comentan los agentes que en el caso de ocurrir un delito sólo les compete informar ante las autoridades municipales y es está la que se encarga de hacer cumplir la ley y que

al momento no ha existido queja de los ciudadanos en relación al respeto y equidad de sus derechos.

Capacidad de respuesta, el municipio ante las necesidades de nuevos asentamientos urbanos se encuentra limitado por la disponibilidad de recursos económicos para la ejecución de obras, y que aún es necesario cubrir grandes necesidades económicas y sociales en las colonias, principalmente en las de reciente creación.

DISCUSIÓN

Debido a que la estructura de gobierno no está enmarcada en el accionar de un solo actor de gobernanza, es importante mencionar que para el caso del municipio de Oaxaca de Juárez se han identificado tres actores fundamentales en la planeación gestión y ejecución de acciones. Estos actores están representados por los representantes de la administración pública, COMVIVES y representantes del sector empresarial, donde los dos últimos fungen sólo como gestores y promotores y sus funciones se limitan a identificar necesidades y generar propuesta de proyectos para presentar ante el municipio, por lo que es el gobierno municipal, el actor que posee las capacidad técnica y financiera para mejorar las condiciones de infraestructura, salud, educación, etc. De acuerdo a los resultados obtenidos el gobierno del municipio de Oaxaca de Juárez se enfrenta ante la necesidad de mejorar y fortalecer la gobernanza, ya que pese a los intentos realizados por el gobierno por trabajar en coordinación con la sociedad civil y empresarios, siguen existiendo lagunas para alcanzar la satisfacer las necesidades sociales y económicas de la ciudadanía.

Basado en los resultados obtenidos, algunas recomendaciones son las siguientes:

- Crear un marco regulatorio que dote al gobierno de la capacidad para establecer mecanismos que fomenten una cultura de ahorro de recursos y de eficiencia, que le permitan disponer de un mayor porcentaje del gasto público para dar cobertura a las necesidades sociales y económicas

de la ciudadanía, y que además garantice que las medidas que tome el gobierno estén dentro de un marco legal.

- Incursionar en el gobierno electrónico ya que este apoya la buena gobernanza en factores como; la rendición de cuentas, la transparencia, la eficiencia y eficacia, el estado de derecho, combate la corrupción, permite que la población esté bien informada y además genera un creciente fomento de una gobernanza orientada hacia el consenso, participación, equidad e inclusión.
- Construir un ambiente de confianza entre el gobierno y ciudadanía para el correcto desempeño de los actores intervinientes en la gobernanza de Oaxaca de Juárez.
- Capacitar al personal para mejorar la forma de prestación de servicios públicos (realización de trámites como; permisos de construcción, dar de alta un negocio, solicitud de información, pago de impuestos, entre otros). Esto permitirá al municipio contar con una fuerza laboral profesional, con reglas claras para realizar sus funciones en un contexto eficiente y honesto, que incorpore tecnologías de vanguardia, así mismo el personal estará mejor preparado para enfrentar el reto de hacer más con menos y, al mismo tiempo ofrecer mejores servicios públicos.
- El gobierno debe contar con una planeación a largo plazo que le permita dar continuidad a los proyectos de gobierno y maximizar el impacto de las políticas públicas.
- El municipio deberá mejorar sus procesos y fortalecer el buen funcionamiento del gobierno ya que este representa un elemento positivo para el crecimiento económico y competitivo, además de permitirle implementar con eficacia las políticas para atender los problemas (reducir la pobreza, la desigualdad, los problemas ambientales) y dar solución a las necesidades sociales y económicas.

REFERENCIAS

- Aguilar Miranda, A. A. (2012). *Gobernanza municipal: una visión desde las relaciones entre los poderes públicos*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 30 de Oct-2 Nov, 1-12.
- Aguilar, L. (2008). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial. (2003). *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington, D.C.
- Cerrillo, A. (2005). *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia (1ra ed. ed.)*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública INAP.
- Closa, M. C. (2003). El Libro Blanco sobre la Gobernanza. *Revista de Estudios Políticos*, 488-510.
- Fernández, V. (2006). Estado y Desarrollo en los discursos del Banco Mundial. *Problemas de Desarrollo* (144), 36-43.
- IMCO Instituto Mexicano para la Competitividad. (2014) *¿Quién manda aquí? La gobernanza de las ciudades y el territorio en México*. México, D.F.: IMCO.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2009). Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008. *The World Bank, Policy Research Working Paper*, No. 4978.
- Kooiman, J. (2005). *Governing as Governance*. (I. I. de, Ed.) Londres: SAGE Publications.
- Landell-Mills Pierre, A. R. (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study*. Washington D. C: World Bank.
- Launay, C. (diciembre de 2005). *La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia*. (CINET, Ed.) En: *Controversia* (185), 89-105.
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de governance. *Instituciones y Desarrollo* 7.

- Navarro, V. (2003). Autonomía y participación como elementos esenciales para la gobernabilidad democrática local. *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (DHIAL)* (37).
- OCDE. (2011). *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. París: OECD Publishing.
- ONU. (2007). *Publica Governance Indicators: A Literature Review*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Pierre J y Peters G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Londres: Macmillan Press.
- PNUD. (1994). *Initiatives for change*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (1997). *Reconceptualising Governance, Discussion Paper núm. 2, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support*. Nueva York: PNUD. Obtenido de <http://magnet.undp.org/Docs/!UN98-21.PDF/Govfre.htm>.
- Prats I Catalá, J. (18-23 de septiembre de 2000). *Las ciudades latinoamericanas en el umbral de una nueva época. La dimensión local de la gobernabilidad democrática y el Desarrollo Humano*. Ponencia presentada al V Congreso de la Unión Iberoamericana de Municipaliestas, "Municipio y globalización". Granada-Baeza.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Sánchez, G. J. (2006). *Gestión Pública y governance* (2a ed.). Toluca: Instituto de Administración Pública de México.
- UNAM, I. d. (2009). *Memorias del Seminario Permanente de Derechos Humanos. V Jornadas* (1a ed.). (L. T. Müller, Ed.) México D.F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- UN-HABITAD. (2002). *Índice de gobernabilidad Urbana: Una herramienta para medir el progreso logrando una buena gobernabilidad urbana*. 1-7.
- Unión Europea. (2001). *La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.

- Von Haldenwang, C. (abril de 2005). *Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina*. Revista de la CEPAL (85), 35-52.
- World Bank. (1992). *Governance and development*. Washington D. C.: World Bank.
- Zurbriggen, C. (julio-diciembre de 2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina*. *Perfiles Latinoamericanos* (38), 39-64.