



Economía y Sociedad

ISSN: 1870-414X

economíaysociedad@fevaq.net

Universidad Michoacana de San Nicolás
de Hidalgo
México

López Paniagua, Rosalía; Ayala Ortiz, Dante Ariel; Arellanes Cancino, Yaayé
Gobernabilidad democrática y desarrollo local sustentable
Economía y Sociedad, vol. XXI, núm. 36, enero-junio, 2017, pp. 61-75
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Morelia, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=51052064004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Gobernabilidad democrática y desarrollo local sustentable

Rosalía López Paniagua

Investigadora Titular, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México. CA-UMSNH 238. Correo electrónico: rosalia@unam.mx

Dante Ariel Ayala Ortiz

Profesor Investigador Titular, Facultad de Economía, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. CA-UMSNH 238. Correo electrónico: daao@fevaq.net

Yaayé Arellanes Cancino

CONACYT, adscrita a la Facultad de Economía, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Correo electrónico: yarellanesca@conacyt.mx

Resumen

La capacidad de los gobiernos locales en México para conducir el desarrollo, con eficacia, eficiencia e inclusión ha estado seriamente limitada, así como por la ausencia de una orientación clara del desarrollo a escala local. Frente a esta situación diversas teorías coinciden en que el gobierno local municipal debe asumir un nuevo rol que no sólo aplique los elementos básicos de la nueva gestión pública, sino que además debe ser suficientemente sensible para ejercer una *gobernabilidad democrática* que fomente la construcción de consensos y acuerdos que vinculen al conjunto de actores en torno al *desarrollo local sustentable*. Explorar conceptualmente la vinculación de los

Fecha de recepción:
07/11/2016
Fecha de aprobación:
02/05/2017

Los autores agradecen la revisión y sugerencias de dos dictaminadores anónimos. Cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva de las autoras.

enfoques de desarrollo local y gobernabilidad democrática con perspectiva sustentable, y tomarlos como referencia para analizar la experiencia gubernamental en el municipio de La Huacana, Michoacán, en el trienio 2004-2007, es el objetivo de este trabajo

Palabras clave: Gobernabilidad democrática, Desarrollo local, Sustentabilidad, La Huacana, Michoacán

Introducción

En México, como en la mayoría de los países latinoamericanos, la capacidad de los gobiernos locales para conducir el desarrollo, con eficacia, eficiencia e incluyente ha estado seriamente limitada por diversos factores como la falta de atribuciones, la insuficiencia de recursos presupuestales, la limitación de las capacidades técnicas, así como la ausencia de una orientación clara del desarrollo a escala local. De hecho, en la práctica, la dinámica de los gobiernos locales ha estado fuertemente determinada por los gobiernos centrales del ámbito nacional (Lindert y Verkoren, 2010:4-8).

No obstante, en la actualidad México vive un proceso de transformación en sus estructuras políticas y en la alternancia en el poder en diversos municipios del país, acompañado por el surgimiento de nuevos paradigmas sobre el desarrollo que enfatizan, por un lado, el empoderamiento de los actores sociales y su capacidad de agencia, y por otro, la incorporación del plano ambiental como un aspecto transversal prácticamente de interés público.

En este sentido, hoy en día la gobernabilidad no sólo comprende la capacidad gubernamental para la construcción de consensos y la atención a las demandas sociales con eficacia y eficiencia, sino que también abarca la capacidad para prevenir y revertir el deterioro ambiental.

En trabajo tiene como objetivo explorar conceptualmente la vinculación de los enfoques de desarrollo local y gobernabilidad democrática con perspectiva sustentable, y tomarlos como referencia para analizar la experiencia gubernamental en el municipio de La Huacana, Michoacán, en el trienio 2004-2007.

Para atender el objetivo propuesto, este trabajo se compone de tres apartados, en el primero se reflexiona sobre el debate teórico y los presupuestos del desarrollo local y la gobernabilidad democrática, en el segundo sobre la perspectiva de la sustentabilidad. Y en el último, se analiza el municipio de La Huacana, el cual se puede considerar un ejemplo de las potencialidades que a nivel municipal se tienen en México, para concretar los fundamentos de una gobernabilidad democrática y de desarrollo local sustentable.

Desarrollo Local y Gobernabilidad Democrática

El Desarrollo Local tiene múltiples definiciones, sin embargo, de forma general es entendido como un proceso de transformación de la economía y de la sociedad que

busca orientar y hacer uso de sus recursos endógenos para recrear un entorno institucional, político y cultural de fomento de las actividades productivas y de generación de empleo en los diferentes ámbitos territoriales (Vázquez, 2005:44), que permitan hacer frente a las dificultades y exigencias del cambio estructural en un contexto de creciente competitividad y globalización económica, (Alburquerque, 2004), a fin de mejorar las condiciones de vida de la población de ese territorio.

Para ello, uno de los aspectos fundamentales para impulsar el desarrollo local, en espacios subnacionales como un municipio es considerar las características y potencialidades de los agentes sociales, estos son: gobierno, empresas, organizaciones civiles y productivas, instituciones educativas, etc., que de manera articulada, se comprometan en el diagnóstico de la problemática y en la implementación de acciones que apunten hacia una mejora en la calidad de vida de la población (Alburquerque, 1999).

Así, se reconoce que el dinamismo de las economías, por lo general, subyace en la fortaleza de sus economías locales, sustentadas en el papel que juegan las empresas en el fomento del empleo, de las inversiones y de la producción local, en la participación de la ciudadanía en la acción pública (Cabrero, 2003, 2006) y en general, en el potencial de su desarrollo endógeno (Vázquez, 2005). Esta perspectiva sitúa al gobierno en un nuevo rol, en particular, se destaca la necesidad que el gobierno municipal se asuma como agente promotor de la construcción de consensos y acuerdos que vinculen al conjunto de actores en torno al desarrollo local.

El enfoque del desarrollo local ubica en el centro del proceso a los actores sociales y a una serie de factores locales que impulsan el desempeño económico, social y político, y propone, aunque no explícitamente, un aprovechamiento racional de los recursos naturales (López y Chauca 2010).

Asimismo, en este enfoque, se enfatiza, que el desarrollo depende de manera primordial de los condicionamientos endógenos en función de los actores sociales y recursos de los espacios locales que permiten explotar el potencial existente en su propio territorio. Este último se concibe como una construcción histórica, y se habla más de territorios socialmente organizados en función de sus capacidades para materializar innovaciones tecnológicas, sociales y organizativas en el entramado productivo y social (Alburquerque, 1998), antes que como espacios geográficos desde una perspectiva física.

Con esta orientación, siguiendo a Gallicchio (2002:3) es posible identificar cuatro dimensiones básicas del proceso de desarrollo local bajo criterios de sustentabilidad: (i) económica, vinculada a la creación, acumulación y distribución de riqueza; (ii) social y cultural, referida a la calidad de vida, a la equidad y a la integración e identidad social; (iii) ambiental, referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazos; y (iv) política, vinculada a la gobernabilidad democrática del territorio y a la definición de un proyecto colectivo, autónomo y sustentado en los propios actores locales.

Por otra parte, también el nuevo paradigma de la gobernabilidad está cambiando el papel pasivo de los ciudadanos a participantes activos en la vida pública (Mudacumura, 2014:2). De hecho, entrando al concepto de gobernabilidad si bien la definición clásica,

según el Diccionario de Política de Bobbio y Matteucci, hace referencia a la “relación entre gobernantes y gobernados” (Rodríguez, 2011), el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP, 2010) va más allá y define la gobernabilidad como el ejercicio del poder a través de las instituciones económicas, sociales y políticas de un país en el que las instituciones representan las reglas de organización y rutinas, las leyes formales y normas informales que en conjunto dan forma a los incentivos de las políticas públicas y los proveedores de servicios públicos.

Sin embargo, en la práctica la noción de gobernabilidad se refiere a la capacidad que un gobierno tiene para cumplir y hacer cumplir las reglas, garantizando la prestación de servicios (Fukuyama, 2013:348), y conducir el desarrollo de un territorio (López y Chauca, 2010:59), independientemente de la orientación y origen del gobierno que se trate.

De hecho, el concepto de gobernabilidad que alude a la capacidad de gobernar más allá de la mera eficacia y eficiencia del administrador, en la actualidad es también fuertemente vinculada a la llamada *nueva gestión pública* con la que debe operar la administración local para mejorar su actuación (Cabrero, 2010). La nueva gestión pública propone desarrollar sistemas organizacionales muchos más flexibles en los que los actores sociales sean interlocutores permanentes, activos, corresponsables y copartícipes en las actividades consideradas de interés público (Ramírez y Ramírez, 2002:95), (Pérez, 2014), haciendo énfasis en las formas de participación y representación social vinculadas al ejercicio de la democracia que deben generar legitimidad en las acciones gubernamentales (Ziccardi, 1998:21; Garnier *et al*, 2004). La nueva gestión pública es, ciertamente, una nueva herramienta de administración, pero sobre todo una nueva forma de gobernar y de tomar decisiones que reconceptualiza la gestión gubernamental local, hacia una gobernabilidad democrática (Cabrero, 2010: 22).

Adicionalmente, la incorporación de principios como equidad, transparencia, participación, responsabilidad, rendición de cuentas e imperio de la ley contribuye a lo que se define como gobernabilidad democrática (Lechner, 1995), que en la práctica demanda la atención de múltiples dimensiones, incluyendo la estructural, la política, la administrativa, la económica, la social y la espiritual (Böeninger, 1994:2-9).

Visto así, las políticas públicas locales se deben formular a partir de la interlocución de los actores gubernamentales y no gubernamentales, que crea el espacio de la gobernabilidad democrática. En perspectiva con la nueva gestión pública el reto es lograr la mezcla estratégica entre la eficiencia (i.e. implementación de programas públicos con el racional, de los recursos que se poseen), la eficacia (v.g. visualización clara de los logros e impactos de los programas y de los mecanismos de monitoreo y seguimiento), y la legitimidad (i.e. interacción permanente con la ciudadanía para construir los arreglos institucionales necesarios para gobernar) (López y Chauca, 2010).

El enfoque de la sustentabilidad

Ahora bien, hasta aquí el enfoque del desarrollo local, no define propiamente la orien-

tación que el desarrollo debe tomar, ya que a primera vista éste surge espontáneamente, o quizá sólo como adaptación al modelo económico predominante; sin embargo, la situación de crisis ambiental que a nivel global se vive, la cual se traduce en cambio climático, deterioro, contaminación y pérdida de los recursos naturales, así como sus consecuencias en las condiciones de vida tales como pobreza, carencia de alimentos y de agua limpia, aire contaminado, desertificación de tierras, enfermedades, etc., por un lado, obliga a cuestionar el modelo de desarrollo vigente y, por el otro, a proponer alternativas, que sólo a nivel local pueden ir tomando fuerza, gracias a la concientización y demanda ciudadana y a la gestión gubernamental democrática bajo criterios de sustentabilidad.

Entonces, aspirar a una sociedad sustentable lleva a que el concepto de “desarrollo” amplíe su significado y pasar de una visión restringida de crecimiento económico a otra ampliada de calidad de vida y de desarrollo respetuoso del entorno ambiental (Gutiérrez y González, 2010: 130). Se trata de una transformación profunda que cuestiona los paradigmas mediante los cuales, para fines de la satisfacción de las necesidades humanas, se ha pensado e intervenido en el mundo (González y Sánchez, 2004: 16).

La sustentabilidad es un enfoque del desarrollo surgido a nivel global desde finales de los años ochenta y adoptado por las empresas en los años noventa del siglo pasado, que enfatiza la importancia de considerar la dimensión ambiental en la toma de decisiones y especialmente en los criterios propiamente económicos, vinculados al proceso de producción, distribución y consumo. La advertencia de la insuficiencia de esta perspectiva economista se mostró en el informe de la Comisión Brundtland, titulado *Nuestro futuro común*, de 1987, que reconocía la insostenibilidad del desarrollo, la crisis ambiental y el excesivo consumismo de los países del norte y la pobreza de los países del sur como las causas fundamentales (Brundtland, 1987).

Asimismo, el Informe Brundtland recomendó la realización de una conferencia mundial sobre el medio ambiente y el desarrollo que se concretó en la denominada Cumbre de la Tierra, llevada a cabo en diciembre de 1992 de la cual surgió la Agenda 21, programa que representantes de 179 gobiernos acordaron adoptar, convirtiéndose en el programa para impulsar un nuevo desarrollo en el mundo (Gutiérrez y González, 2010:164). La Agenda 21 plantea, entre muchos otros aspectos, la planificación común como un elemento básico para generar nuevas dinámicas de desarrollo local hacia la sustentabilidad ambiental, social y económica. También incorpora una visión integral para alcanzar un desarrollo con calidad sin dar prioridad sólo a los aspectos económicos. Además, tiene su fundamento en el fortalecimiento de la sociedad como motor del desarrollo local.

En términos de gestión la *Agenda 21* promueve la construcción de la agenda local de forma participativa (desde la base de la sociedad), lo que orienta de mejor forma la labor del gobierno, produce mejores resultados y genera mayor apoyo social a los programas de gobierno. Como resultado de las sinergias que genera, el crecimiento económico y la calidad de vida, se espera que, se incrementen de forma significativa. Estos supuestos se valoran debido a que algunas experiencias en el mundo han demos-

trado su eficacia, como son los casos de Bilbao, Curitiba, Helsinki, Madrid y Sidney. Finalmente, los objetivos de la Agenda 21 se apoyan en la existencia de metodología probada para evaluar detalladamente sus resultados, aunque ésta sigue en cuestionamiento y desarrollo (González y Sánchez, 2004).

Otro referente fundamental del enfoque de la sustentabilidad lo constituye La Carta de la Tierra (The Earth Charter), ésta es una declaración internacional de principios y propuestas de corte progresista la cual plantea que el medio ambiente, los derechos humanos, el desarrollo equitativo de los pueblos y la paz son interdependientes e indivisibles; fue promovida en el ámbito de las Naciones Unidas y publicada en el año 2000, y actualmente goza de aceptación generalizada, aunque se considera más como una iniciativa hacia la conformación de una ética ambiental global (Downer, 2005:25).

La Carta de la Tierra, fue formulada con la participación de gobiernos, empresas y organizaciones civiles, porque se consideró que el debate sobre el desarrollo sustentable, hasta entonces, era demasiado limitado en su perspectiva, ya que no consideraba asuntos cruciales como la solidaridad, la paz, la diversidad cultural, la justicia social y la democracia. Así, se buscó lograr una síntesis de los muchos asuntos, no sólo de los ecológicos, de manera que la mayoría de la gente y los organismos los pudieran comprender y aplicar fácilmente. La Carta integra 16 principios, organizados en cuatro apartados: (i) respeto y cuidado de la vida; (ii) integridad ecológica; (iii) justicia social y económica; y (iv) democracia, no violencia y paz.

Bajo tales principios, se advierte que el desarrollo local sustentable, es un complejo proceso de cambio constante en donde la explotación de los recursos naturales, la dirección de la inversión y del progreso científico-tecnológico, junto al cambio institucional, permiten compatibilizar las necesidades sociales presentes y futuras (Bifani, 1997:123-129). No obstante, el desarrollo local sustentable presenta límites y conflictos. Los límites los conforman las insuficiencias económicas, sociales y tecnológicas, así como las características y estrategias de uso y conservación del sistema natural, y los conflictos están implícitos en la dinámica de transformación de los sistemas productivos, de valores y de conocimiento de la sociedad, hacia una racionalidad productiva alternativa.

A pesar de esto, los límites se pueden superar gracias a la inventiva y a la capacidad humana, y los conflictos pueden ser gestionados en forma racional y concertada (Leff, 1994:35). Precisamente, es aquí donde resulta estratégico el papel de las instancias gubernamentales para aprovechar y orientar, en un territorio concreto, local, la inventiva y la capacidad humana, así como la creatividad para solucionar situaciones conflictivas, las cuales tienen lugar en buena medida, si se promueve la educación con orientación sustentable, es decir, una crítica de la relación sociedad y ambiente en tiempos de globalización neoliberal (González-Gaudiano y Arias, 2009: 8).

Así, superar el bajo nivel de capacidad de conducción, eficacia, equidad, transparencia y responsabilidad de los gobiernos municipales en México y avanzar a una situación de gobernabilidad democrática y desarrollo local sustentable implica progresar hacia la articulación de los diversos grupos, organizaciones e instituciones a manera

de *redes* (López y Chauca, 2010), para atender no sólo la agenda social, sino también la ambiental como asuntos primarios de interés público. De no ser así se prevé la acumulación de los rezagos y el incremento de riesgo de conflicto social, quizá en su vertiente de descomposición y ruptura del tejido social y, por ende, una situación en la que prevalezca un creciente autoritarismo y depredación del medio natural.

Es pertinente insistir que, en la perspectiva del desarrollo local, cada experiencia de desarrollo tiene características propias y distintivas que parten de los perfiles de los actores y bienes potenciales de la localidad, así como de la identificación de una jerarquía de problemas que generalmente son distintos de los identificados como prioritarios a nivel nacional. Ciertamente, el desarrollo local difiere fundamentalmente del desarrollo global, tanto en su contenido y estructura, pero el desarrollo local llevado a cabo en todas sus localidades y escalas, eventualmente, garantiza el desarrollo nacional y contribuye directamente a la mejora de la calidad de vida de las personas (Lorena *et al*, 2011:92).

En este sentido, en la experiencia que en el siguiente apartado se analiza, se observa que si bien se parte de una serie de condiciones propias, la meta común fue el logro de una dinámica sinérgica, que involucró recursos tanto sociales como materiales, que redundaron en una mejora del bienestar de la población local, impulsada desde el gobierno municipal y lo más significativo, con una orientación de sustentabilidad, apoyada en los criterios de la Agenda 21 y La Carta de la Tierra, por lo que se ha convertido en una referencia a nivel nacional e internacional (López *et al*, 2008).

Experiencia en La Huacana, Michoacán

Con el propósito de ejemplificar cómo se puede instrumentar una estrategia de desarrollo local, en este apartado se presenta la experiencia del municipio de La Huacana, el cual se localiza al sureste del estado de Michoacán (en el occidente de México), en la región denominada Tierra Caliente. Cuenta con una población aproximada de 32,757 habitantes, y una tasa de crecimiento media anual poblacional del -0.44%. La población económicamente activa (PEA) equivale a 10,703 (año 2010), y se ocupa principalmente en el sector primario (46.28%), seguida del sector terciario (36.65%). El grado de marginación es alto, y ocupa a nivel estatal el lugar 15 y el 766 a nivel nacional.¹

El modelo de desarrollo local sustentable que aquí se presenta surgió como Plan de Gobierno y fue elaborado para la administración 2005-2007 integrando, por un lado, un equipo de trabajo con adecuada formación profesional y experiencia en el área; y por otro, promoviendo la activa y amplia participación ciudadana en la toma de decisiones, de la población en general, así como de los integrantes del cabildo (síndico y regidores) que lograron evidenciar el ejercicio democrático de gobierno.

El propósito fue avanzar, desde el espacio local, en la construcción de consensos y mecanismos de articulación de los actores locales que impulsan un desarrollo econó-

1 INEGI: Censo de Población, 2010. Ayuntamiento de La Huacana: Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable Municipal 2005 – 2007, INAFED: Sistema Nacional de Información Municipal (2010). y SEGOB, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal: Sistema Nacional de Información Municipal, 2010.

micamente sostenible, socialmente incluyente, y ecológicamente sustentable.

La información que a continuación se presenta proviene de documentos oficiales del H. Ayuntamiento de La Huacana, así como de conversaciones directas con el presidente municipal y funcionarios del ayuntamiento, y del gobierno estatal. También, se realizaron entrevistas a los participantes en proyectos específicos y a los beneficiarios de los programas considerados en la estrategia de desarrollo.

La estrategia central del plan de desarrollo impulsado por esta administración consistió en diseñar e implementar un modelo de desarrollo local basado en criterios de sustentabilidad ambiental a partir de los planteamientos de la Agenda 21 y de La Carta de la Tierra, los cuales fueron articulados transversalmente en cuatro ejes: (i) desarrollo institucional, (ii) desarrollo económico-rural, (iii) desarrollo social y (iv) gestión ambiental.

El primer paso consistió en hacer una reingeniería administrativa para que los cuatro ámbitos del desarrollo arriba mencionado contaran con un área gubernamental municipal responsable de atender los retos correspondientes. Así, el gobierno se estructuró en cuatro áreas primarias: (i) Dirección de Desarrollo Institucional, (ii) Dirección de Desarrollo Económico-rural, (iii) Dirección de Desarrollo Social y Humano; y (iv) Dirección de Gestión Ambiental. Estas áreas se coordinaron permanentemente con la Sindicatura, la Secretaría y las regidurías del ayuntamiento quienes participaron activamente y se insertaron debidamente en la instrumentación del Plan de Desarrollo Municipal (Figura 1).

El propósito central del desarrollo institucional fue constituir un gobierno con perspectiva de nueva gestión pública, es decir, eficiente, normado, profesional y transparente (Cabrerero 2010:13); que incorporase activamente a la sociedad en la toma de decisiones del gobierno municipal, ganando legitimidad (UNDP 2010:15). Así mismo, fue central impulsar una cultura del cuidado del medio ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales para mejorar la calidad de vida de la población y promover el desarrollo económico, atendiendo la vocación productiva local. Estos propósitos se plasmaron en el denominado Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable Municipal, el cual constituyó el instrumento normativo que orientó el conjunto de acciones que se llevaron a cabo.

Adicionalmente, el desarrollo institucional contempló otros aspectos normativos y organizativos tales como acciones de profesionalización y servicio civil de carrera, elaboración de manuales de organización, un plan de gestión de calidad, el cual fue sometido a dictamen para obtener la certificación correspondiente, entre otros.

También incluyó la promoción de proyectos intermunicipales, como el de *Inspección, vigilancia y desarrollo pesquero en la Presa Adolfo López Mateos* (Infiernillo), en el que participan cinco municipios (La Huacana, Arteaga, Churumuco y Múgica de Michoacán, y Cuahuayutla de Guerrero), y el *Centro Intermunicipal para el Tratamiento de Residuos Sólidos* (La Huacana y Churumuco).

Es importante destacar la vinculación con instituciones educativas como el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad de Guanajuato, la Universidad Michoacana

Figura 1: Ejes de la Estrategia de Desarrollo Local Sustentable

Desarrollo institucional	• Sistema de profesionalización • Administración responsable y con calidad • Gobierno asociado y vinculado • Gobierno jurídicamente ordenado • Gobierno transparente • Consulta y participación ciudadana
Desarrollo social y humano	• Participación social • Educación • Salud • Obras públicas • Cultura
Desarrollo económico rural	• Desarrollo rural sustentable • Desarrollo pesquero • Ganadería sustentable • Cultivos estratégicos • Turismo rural
Gestión ambiental	• Manejo y conservación de recursos naturales • Saneamiento ambiental • Mejoramiento ambiental • Educación ambiental

Fuente: Elaboración propia con base en: Ayuntamiento de La Huacana. Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable Municipal 2005-2007.

de San Nicolás de Hidalgo y el Banco Mundial, para el desarrollo de proyectos de investigación sobre la problemática y el potencial de aprovechamiento de los recursos naturales con que cuenta la región.

En el plan general de gobierno, el *desarrollo económico-rural* se consideró el eje central del modelo de desarrollo, y por ello la mayor parte de los recursos presupuestales se destinó a este ámbito, además de que se promovieron las instancias de participación de los productores como el Consejo de Planeación del Desarrollo Sustentable de La Huacana (COPLADESH), en el que participaban los ejidatarios y los miembros de las asociaciones ganaderas, a quienes se puso en contacto con funcionarios y expertos, en reuniones mensuales que se llevaban a cabo.

Adicionalmente, se realizó un amplio trabajo de gestión de recursos disponibles en programas estatales y federales para el desarrollo rural, tales como el Programa de

opciones productivas de SEDESOL, recursos con los cuales fue posible introducir o consolidar el cultivo de jamaica, mango, limón, maíz, sorgo y ajonjolí, productos alternativos de amplias expectativas en el mercado; además de cría de pescado, de venado y mejoramiento de ganado.

Para el *desarrollo social y humano*, el objetivo fue potenciar las capacidades de las personas, fortalecer la integración de las comunidades y aprovechar la sabiduría de la gente como recurso central para el desarrollo local. Además, se procuró fortalecer los valores culturales de la región como la música, para lo cual se creó una orquesta integrada por jóvenes y adultos del municipio, y un festival de música original de la región de Tierra Caliente, que se llevó a cabo anualmente.

Finalmente, en materia de *gestión ambiental* el enfoque fue el saneamiento, restauración, conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales. Se impulsó un reglamento municipal en este ámbito y diversas acciones específicas como el saneamiento del río La Huacana, que cruza la zona urbana de la cabecera municipal, habilitando una planta de tratamiento de aguas residuales. La clausura del basurero a cielo abierto y la construcción de un centro integral de desechos denominado *Centro Intermunicipal para el Tratamiento de Residuos Sólidos* (La Huacana y Churumuco), previsto para el reciclamiento de desechos y producción de abonos naturales con el fin de destinarlos para proyectos de agricultura orgánica.

Adicionalmente, se implementó un programa permanente de educación ambiental para niños, jóvenes y adultos, así como la siembra de árboles con propósitos de reforestación y mejoramiento del paisaje y separación de desechos.

En la visita de campo se pudo constatar el gran espíritu de trabajo, el compromiso y el ímpetu de la mayoría de los integrantes y funcionarios estatales. De igual modo, los testimonios de pescadores y consejeros comunales indican la importancia de los esfuerzos coordinados por las autoridades de La Huacana.

Entre las evidencias normativas se puede destacar el Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable Municipal, el cual fue formulado con base en un proceso de participación social a partir de la realización de ocho foros en distintas regiones del municipio. También están los Programas de Desarrollo Urbano del Centro de Población de La Huacana y el del Centro de Población de Cupuán del Río, instrumentos con los que muy pocos municipios rurales cuentan, no sólo en la entidad sino en el país.

Se debe subrayar el importante papel que jugó el Consejo de Planeación para el Desarrollo Sustentable de La Huacana, como espacio de participación social y decisión de los actores locales. A través de este Consejo se determinaron diversas acciones trascendentales para el desarrollo local sustentable del municipio como: (i) el saneamiento del río La Huacana y la devolución de agua al mismo a través de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales; (ii) la clausura y saneamiento del predio ocupado como tiradero a cielo abierto; (iii) la creación de la reserva ecológica de 3,569 hectáreas que comprende a ocho ejidos y cinco comunidades, denominada Volcán Jorullo; (iv) el desarrollo del proyecto ecológico denominado *Vía Verde*, que consistió en trazar mediante tecnología GPS los puntos exactos para plantar árboles según el tipo de suelo

y el clima que recorre la carretera federal que recorre el municipio con un total de 26.6 kilómetros, en apego a lo establecido por COINBIO (2004); y (v) la construcción de la Casa Museo “Volcán del Jorullo”.

En particular, el objetivo de esta casa museo fue funcionar como un centro de investigación, capacitación, difusión y de transferencia de tecnología para el desarrollo rural sustentable regional y en especial para los ejidos que conforman la reserva patrimonial “Volcán del Jorullo”. De la misma manera, se buscó que en el museo se reunieran elementos históricos, geológicos, biológicos y culturales de la zona, además de constituir un polo turístico, con un enfoque educativo ambiental.

Conclusiones

Este trabajo se ha centrado en la reflexión y análisis de las condiciones de *gobernabilidad democrática* que pueden hacer posible la promoción del desarrollo local, con perspectiva sustentable.

En primer término, observamos que las crisis ambiental y social globales y sus efectos en los entornos locales hacen imperativo un cambio en el modelo de desarrollo vigente guiado por criterios estrictamente productivistas, para centrar la atención del desarrollo en un modelo que concilie las demandas de inclusión y participación social en la toma de decisiones públicas, con la necesidad de incorporar la perspectiva de la sustentabilidad en toda iniciativa de desarrollo en un territorio concreto.

Evidentemente, este cambio de modelo implica, a su vez modificar las formas de gobernar predominantes y avanzar hacia estrategias nuevas para planear e implementar el desarrollo local sustentable cuyo eje vertebral sea la gobernabilidad democrática. Esto es, las estructuras gubernamentales no sólo deben buscar una mayor eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión pública, sino también mayores niveles de participación social, que incrementen la aceptación, confianza y corresponsabilidad de la población en las acciones de orden público.

De lo que se trata es del impulso a una nueva gestión pública que, desde local, promueva el desarrollo endógeno, integral y multidimensional con perspectiva de sustentabilidad, esto es, que no sólo atienda los aspectos propiamente económico-productivos, sociales y ambientales, sino también, impulsarlo democráticamente, es decir, mediante la construcción de consensos y acuerdos entre gobierno y gobernados, a partir de promover la participación social en la toma de decisiones.

El enfoque del desarrollo local sustentable, sostenido por una gobernabilidad democrática, y administrado desde la nueva gestión pública, pone el acento en el carácter endógeno del desarrollo (sin cerrarse a la articulación equilibrada con el entorno externo), y en la exigencia que se despliegue el potencial de los recursos de un territorio gracias al concurso de los diversos actores, públicos y privados, con el objetivo común de mejorar la calidad de vida de la población local, por lo que se advierte como la vía propicia para superar las inequidades y profundas desigualdades sociales que hoy distinguen a México.

El análisis de experiencias, como la del municipio de La Huacana, Michoacán, al mismo tiempo que nutre las bases conceptuales y prácticas del enfoque de la gobernabilidad democrática, contribuye a consolidar el cuerpo teórico e identificar las fortalezas y debilidades del desarrollo local.

En el caso de La Huacana la solidez de la estrategia de desarrollo local y sus programas aplicados, son diversas, entre las cuales se destaca el respaldo normativo-institucional que se promovió y logró, como referente de su actuación. Las acciones de política pública favorables al desarrollo agropecuario y pesquero, en atención a su vocación productiva, basadas en una amplia concurrencia y consenso de los actores locales, las cuales no sólo concuerdan con el planteamiento teórico del desarrollo local, sino que lo superan en la medida en que incorpora elementos, tanto de participación social, como de confianza, lo cual contribuye a una gobernabilidad democrática, tan anhelada en nuestro contexto.

La adopción de los criterios de sustentabilidad que guiaron las acciones emprendidas, tomados de la Agenda 21 y La Carta de la Tierra, muestran su viabilidad en el espacio local de La Huacana, y posibilitan avanzar hacia un enfoque de desarrollo integrador que supere la visión sectorializada y parcial de las acciones gubernamentales que hoy impera.

Con tales criterios de desarrollo local sustentable y gobernabilidad democrática se orientó la acción pública, en un sentido amplio, a la resolución de problemas de rezago económico-productivo tales como el desarrollo agropecuario y pesquero que son las áreas fundamentales del municipio. Así, el desarrollo promovido estuvo basado en el aprovechamiento racional de los recursos naturales, pero también en su conservación, restauración y, en su caso, saneamiento, acompañados siempre de una importante participación de la población local, es decir, de gobernabilidad democrática.

Dado que la experiencia contó con el consenso de los miembros del gobierno y ampliamente de la población, sus objetivos no fueron solamente obras físicas e infraestructura, sino también el fortalecimiento de las capacidades humanas, tanto productivas como organizativas, educativas y culturales, con el propósito de formar ciudadanos corresponsables y copartícipes del desarrollo de su entorno local.

La experiencia reseñada confirma que los gobiernos municipales son la instancia propicia para la integración de recursos y de consenso de actores orientados a la consecución de un propósito común a escala local. Se confirma que el desarrollo local es deseable, viable y factible cuando un gobierno municipal se conduce bajo las premisas de la gobernabilidad democrática y el paradigma del desarrollo local sustentable.

La experiencia de La Huacana da evidencia de un modelo de gobernabilidad democrática que debe ser reconocida y difundida como caso de éxito de un municipio que, pese al alto grado de marginación, necesidades básicas por cubrir, así como presupuesto limitado, ha logrado avanzar con base en la creatividad propia, en la innovación social y una gobernabilidad efectiva. En efecto, este reconocimiento se ha hecho patente al haber obtenido la administración 2005-2007 de este municipio un premio estatal

(2007)², uno nacional (2006)³ y uno internacional⁴. Tales reconocimientos dan muestra que sí es posible concretar los planteamientos del desarrollo local y la gobernabilidad democrática, mediados por acciones apegadas a la nueva gestión pública bajo criterios de sustentabilidad.

Bibliografía

Albuquerque Llorens, Francisco, (1998), “Espacio, territorio e instituciones de desarrollo económico local”, *Revista de Estudios Territoriales QUIVERA*, Año 1, No. 0, Julio, México, pp.77-95.

Albuquerque Llorens, Francisco, (1999), *Nuevas políticas territoriales y funciones de la gestión local del desarrollo. Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Albuquerque Llorens, Francisco, (2004), “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 82, p. 157-171.

Ayuntamiento de La Huacana, (2005), *Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable Municipal 2005 – 2007*, México: Ayuntamiento de La Huacana, Michoacán.

Bifani, Paolo, (1997), *Medio ambiente y desarrollo*, México. Universidad de Guadalajara.

Böeninger, Edgardo, (1994), “La gobernabilidad: un concepto multidimensional” *Estudios Internacionales*, Vol. 27, Núm. 105, p. 79-94.

Brundtland G. H., (1987), *Our Common Future: The World Commission on Environment and Development*. United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO).

Cabrero Mendoza, Enrique, (2000), “Gerencia pública municipal: Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales” Enrique Cabrero Mendoza y Gabriela Nava Campos, (coords), *Gerencia pública municipal: conceptos básicos y estudios de caso*, México: CIDE / Miguel Ángel Porrúa.

Cabrero Mendoza, Enrique, (2003), *La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: Una visión introductoria*, Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, México, CIDE / Miguel Ángel Porrúa.

Cabrero Mendoza, Enrique, (2006), *Acción Pública y Desarrollo Local*, México: Fondo de Cultura Económica.

Cabrero Mendoza, Enrique, (2010), “De Administrador al gerente público”, Cabrero, Enrique (comp.) *Administración Pública*. México: Editorial Siglo XXI, pp. 33-59.

2 Premio otorgado por el Centro Estatal de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) al programa “Modelo de Gestión Integral de Calidad en el Gobierno Local”. (17 de agosto de 2007).

3 Premio Gobierno y Gestión Local otorgado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. al programa “Modelo de desarrollo alternativo para el municipio de La Huacana, Michoacán, bajo criterios de sustentabilidad” (11 de diciembre 2006) (Véase: Tonatiuh Guillén López, et al, (2007: 113).

4 Premio AENOR 2007 otorgado por la Agencia Española de Normalización y Certificación, al programa “Implementación del Sistema de Gestión de Calidad bajo la norma ISO 9001:2000 con apoyo de la guía IWA 4:2005 en el Gobierno Municipal” (12 de noviembre de 2007). Consultado en: <http://politicadigital.cl/?P=leernoticia&Article=968&c=5> (Recuperado el 14 de abril 2017)

COINBIO - Conservación Comunitaria de la Biodiversidad (2004): Plan estratégico 2004-2007, México.

Downer, Nigel, (2005), "The nature and scope of global ethics and the relevance of The Earth Charter", *Journal of Global Ethics*, Num. 1, p. 25-43.

Fukuyama, Francis, (2014), "What is governance?", *Governance*, Núm. 26, pp. 347-368.

Gallicchio, Enrique, (2002), "Descentralización y desarrollo local como factores de integración regional: el caso del MERCOSUR", Ponencia, II Conferencia Centroamericana por la Descentralización y el Desarrollo Local (CONFEDLCA), Guatemala.

Garnier, Leonardo, (2004), "El espacio de la política en la gestión pública", Bresser-Pereira, Luiz Carlos, et al, *Política y gestión pública*. Buenos Aires: FCE, CLAD, pp. 91-138.

González Castillo, Octavio y Gabriel de las Nieves Sánchez Guerrero, (2004), "El desarrollo sustentable y las tendencias en la evaluación de proyectos." *Tiempo- Laberinto*, marzo, pp.10-17.

González Gaudiano, Edgar y Miguel Ángel Arias Ortega, (2009), "La educación ambiental institucionalizada: actos fallidos y horizontes de posibilidad" *Perfiles Educativos*, Vol. XXXI, Núm. 124, pp. 58-68.

Gutiérrez Garza, Esthela y Edgar González Gaudiano, (2010), *De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable: construcción de un enfoque multidisciplinario*. México: Siglo XXI. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2000), *Censo de Población*, México.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2010), *Sistema Nacional de Información Municipal*, México.

Lechner, Norbert, (1995), *Cultura política y gobernabilidad democrática*, México: Instituto Federal Electoral.

Lindert, P. y O. Verkoren (eds.) (2010), *Decentralized Development in Latin America: 1 Experiences in Local Governance and Local Development*. *GeoJournal Library* 97, DOI 10.1007/978-90-481-3739-8_1, © Springer Science+Business Media B.V.

López Paniagua, Rosalía y Fernando Segura Trejo, (2007), "Modelo de Desarrollo Municipal Sustentable. La Huacana, Michoacán", Tonatiuth Guillén López et al. (coords.), *Gobierno de Proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana*, México: CIDE.

López Paniagua, Rosalía, Fernando Trejo y Andy Carrera (2008), "Modelo de desarrollo municipal sustentable. La Huacana, Michoacán, México", Enrique Cabrero y Andy P. Carrera Hernández (coords.) *Innovación Local en América Latina*. México: CIDE, Ford Foundation, Liaison Group, Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local.

López Paniagua, Rosalía y Pablo Chauca Malásquez (2010), "Iniciativas de gobierno en México para el desarrollo local sustentable. La experiencia de innovación en Michoacán", Amozurrutia, José Antonio, R. Mansilla y J. Matus (coords.) *Jornadas Anuales de Investigación 2009*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, pp. 59-89.

Lorena, I. P., Florin, R., y Iuliana, T. A., (2011), "Needs of local sustainable development". *Annals of the University of Oradea, Economic Science Series*, 20 (2).

Mudacumura, Gedeon (2014), "Multiple dimensions of governance", Mudacumura, Gedeon

y Göktug Morçöl (eds.) Challenges to democratic governance in developing countries. Switzerland: Serie Public Administration, Governance and Globalization. Springer International Publishing.

Organización de Naciones Unidas (ONU), (1992), Agenda 21, Río de Janeiro.

Organización de Naciones Unidas (ONU), (2000), La Carta de la Tierra, La Haya.

Pérez, Fernando, (2012), “Un estudio al Corpus teórico de la Nueva Gestión Pública”, Ponencia, Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política.

Ramírez, Jesús y Edgar Ramírez, (2002), Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma de gobierno, México, CIDE, División de Administración Pública.

Rodríguez, Virginia, (2011), “La gobernabilidad: el debate de un concepto cambiante”, Revista Más poder local, núm.7, pp. 48-49.

Tonatiuh Guillén López, et al, (2007), Gobierno de proximidad. La capacidad e ingenio de la gestión local mexicana. México: CIDE – SEGOB – El Colegio de la Frontera Norte. United Nations Development Programme (UNDP), (2010), A guide to UNDP Democratic Governance Practice. Disponible en:

http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-guide-to-undp-democratic-governance-practice-/DG_FinalMaster2-small.pdf

Vázquez Barquero, Antonio, (2000), Desarrollo Económico Local y Descentralización: aproximaciones a un marco conceptual. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Ziccardi, Alicia, (1998), Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital, México: Miguel Ángel Porrúa, IIS/UNAM.