

Descentralización y gobernanza dentro del proceso de Reforma del Estado en México

ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

Introducción

Desde hace más de una década se habla de la necesidad de reformar diversos preceptos legales que rigen el funcionamiento de los gobiernos locales en México. Con ese propósito se han presentado múltiples proyectos de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Asimismo, el Congreso de la Unión, junto con otros actores interesados, ha promovido la celebración de diversos foros, seminarios y otros eventos para trabajar en ese sentido. Sin embargo, todos estos esfuerzos aún no han tenido los resultados buscados.

Por ejemplo, después de la reforma constitucional federalista del 23 de diciembre de 1999, se suscitaron al menos dos intentos de similar amplitud para modificar el marco normativo del federalismo mexicano.¹ No obstante, uno de ellos no se pudo concretar por completo y las modificaciones aprobadas por el otro representan sólo pequeños avances en materia de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.

En fechas recientes, la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) para la Reforma del Estado del Congreso de la Unión dio a conocer una serie de propuestas en el eje temático federalismo, en el cual se abordan algunos aspectos centrales en materia de redistribución de funciones y responsabilidades a favor de estados y municipios; nada menos que los referidos a la descentralización política

¹ La Cámara de Diputados, en su sesión celebrada el 26 de abril de 2006, aprobó por mayoría de votos algunos puntos del dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Fortalecimiento del Federalismo y de Puntos Constitucionales, por el cual se reformaron distintos apartados de los artículos 2, 31, 72, 115 y 116 de la CPEUM. El dictamen se refirió a un total de 12 iniciativas de reformas constitucionales. Por otra parte, el 20 de julio de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 6º constitucional. Uno de los aspectos fundamentales de dicha reforma es la generalización de los sistemas electrónicos para que los gobiernos locales reciban preguntas de los ciudadanos, contesten las solicitudes y sean interpuestas las inconformidades en caso de negativa ante los órganos garantes de la transparencia y rendición de cuentas.

o *democratizadora*. El camino seguido por la CENCA busca establecer un régimen de *gobernanza* local diferente al que tenemos actualmente, para ello se pretende definir constitucionalmente una nueva asignación de recursos y delegar nuevas atribuciones a las autoridades locales. Se trata de un impulso dirigido a fortalecer los procesos de descentralización y democratización en los gobiernos locales.

Por lo anterior, el presente documento se enfocó al cumplimiento de los siguientes objetivos:

1. Realizar una revisión de la literatura y proponer un marco de análisis de las variables más importantes sobre la descentralización política, desde una perspectiva de *gobernanza* local.
2. Aplicar dicho marco conceptual a un estudio de caso: las propuestas federalistas de Reforma del Estado en México.

Se diseñó una interpretación teórica basada en la literatura relevante del tema (descentralización, *gobernanza* local y federalismo), y mediante una investigación de tipo documental se reconstruyó la trayectoria de estos temas en el proceso de Reforma del Estado que actualmente se implementa en nuestro país. El propósito es presentar y analizar las propuestas

de los partidos políticos en esta materia con el fin de aportar elementos para el trabajo legislativo.

Descentralización, democratización y *gobernanza*

La democratización a través de la descentralización política es una estrategia que ha sido adoptada frecuentemente por diversos países para establecer un nuevo régimen de *gobernanza* local.² La gestión pública bajo un régimen de

² De acuerdo con Anwar Shah, la *gobernanza* local es un concepto que se define de manera amplia como “la formulación y ejecución de acciones colectivas en el ámbito local, incluye las interacciones formales y jerárquicas que ocurren al interior de las estructuras del gobierno local, así como las normas y relaciones informales que derivan de las acciones conjuntas entre organizaciones de vecinos, redes comunitarias y gobiernos locales en los procesos de toma de decisiones y entrega de servicios públicos”. Anwar Shah (ed.), *Local Governance in Developing Countries*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2006, p. 13. Al igual que Anwar Shah, otros autores han señalado que la presencia de una red extensa de organizaciones de la sociedad civil y entidades privadas que se encuentran inmersas en actividades públicas como la entrega de servicios sociales hace poco realista la perspectiva de tratar al gobierno local como una sola entidad. El reconocimiento de este concepto más amplio de *gobernanza* local es crítico para desarrollar un marco para el análisis de una gestión pública local cada vez más descentralizada y sometida a procesos de rendición de cuentas más rigurosos. Véase: Enrique Cabrero, *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005; Rhodes, R.A.W.

gobernanza local incluye no sólo la transferencia de una gama de servicios del gobierno federal hacia el ámbito local, sino también la consolidación de derechos básicos de la ciudadanía como la creación de espacios para la participación democrática y la incidencia de la sociedad civil en la definición de planes de desarrollo local.

Hay tres perspectivas para analizar los modelos de *gobernanza*, así como las funciones y responsabilidades del gobierno local bajo este nuevo estilo de gestión pública: 1. Nueva gerencia pública (NGP), 2. Nuevo institucionalismo (NI), y 3. Teoría de redes. La perspectiva de NGP hace referencia sobre todo a modelos administrativos de mercado y a los instrumentos para entregar servicios públicos de manera eficiente y equitativa. La perspectiva del NI tiene que ver con las técnicas para atenuar deficiencias del aparato burocrático. La teoría de redes se refiere a los arreglos institucionales que se aplican, tanto modelos de mercado como técnicas tendientes a la prevención de fallas de gobierno.

Gobierno local como un creador de bien público: perspectivas de la nueva gerencia pública

La NGP generalmente se utiliza para describir la nueva cultura gerencial que sugiere alternativas estructurales u organizacionales que promueven la descentralización de funciones, el énfasis en el servicio al cliente, la rendición de cuentas y la introducción de técnicas administrativas de la iniciativa privada en el sector público. La NGP fue concebida por las democracias parlamentarias anglosajonas para mejorar la eficacia y eficiencia de su sector público. En la actualidad se ha convertido en un conjunto de doctrinas similares que domina la agenda de reforma administrativa de los países de la Or-

“Governance and Public Administration” en Jon Pierre (ed.), *Debating Governance*, Inglaterra, Oxford University Press, 2000; Gerry Stoker (ed.), *The New Management of British Local Governance*, Londres, Macmillan, 1999; Sue Goss, *Making Local Governance Work*, Nueva York, Palgrave, 2001.

ganización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y que captura muchos de los cambios organizacionales y estructurales que han afectado las estructuras públicas de gobierno en muchos otros países.

Como señala Donald Kettl, la NGP ha recibido muchas connotaciones: visión, ideología e, incluso, un particular grupo de técnicas administrativas gerencialistas. La NGP es vista también como un conjunto sistematizado de pensamiento basado en ideas generadas en el sector privado e importado al sector público.³ En esencia, la NGP está empujando al sector público hacia el mercado. Los modelos tradicionales de organización basados en principios burocráticos, centralización y control jerárquico, están siendo reemplazados por un modelo empresarial basado en principios de mercado. La NGP asume que el sector público puede ser un creador de bienes públicos con criterios de eficiencia y efectividad cuando adopta ciertas técnicas administrativas.

Una de estas estrategias de Reforma del Estado que más se identifica en la literatura de la NGP es la *descentralización*. Dicha estrategia es considerada un medio para profundizar y perfeccionar la democracia, contribuir a la participación ciudadana, disminuir el aparato burocrático y hacer más eficiente la gestión pública. En el contexto latinoamericano existen varios autores que coinciden con esta visión “gerencialista” de los procesos de descentralización. Uno de estos autores es Allan Brewer Carías, quien señala a la descentralización como un producto de la democratización y a la vez como un instrumento para perfeccionar la democracia y asegurar la sobrevivencia del sistema político.⁴ Otro autor define a la descentralización como una tendencia instrumental para la liberación del potencial gerencial en las adminis-

³ Donald Kettl, *The Global Public Management Revolution*, Washington, D.C., Brookings, 2000.

⁴ Allan Brewer Carías, “Consideraciones sobre la descentralización administrativa, la descentralización política y la participación democrática”, Conferencia dictada en el Segundo Congreso Nacional de Derecho Administrativo. El derecho administrativo como instrumento para mejorar la calidad de vida, Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho, Lima, Perú, 27 al 29 de abril de 2006.

traciones públicas. Por ello, en América Latina esta perspectiva relaciona la Reforma del Estado, la gobernabilidad democrática y la gestión descentralizada como una serie de elementos de reorientación administrativa del Estado nacional.⁵

Cambio institucional para superar fallas burocráticas en el gobierno local

La premisa fundamental del nuevo institucionalismo es la que acepta que el mercado es imperfecto, es decir, que las propias condiciones de competencia no son las que permiten el “justo equilibrio” y que colateralmente generan ineficiencia. Por esta razón, no bastan los modelos de mercado para solucionar las fallas de gobierno. Se requiere de estructuras y normas que lleven a cabo las políticas de cambio organizacional; estas estructuras son las instituciones. ¿Qué entiende el NI por instituciones? De acuerdo con Douglass North, las instituciones son las reglas del juego en una sociedad; más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. En otras palabras, el rol fundamental de las instituciones es restringir la conducta humana para controlar la incertidumbre y con ello reducir las fallas del sector público.⁶

El NI asume que los tomadores de decisiones tienen que invertir tiempo y recursos para obtener información y, además, poseen capacidad limitada para procesar datos y formular planes. Por lo anterior, fundamentalmente se generan tres tipos de costos: 1. Costos de buscar y manejar información; 2. Costos atribuibles a la negociación y toma de decisiones; 3. Costos de monitoreo y cumplimiento de obligaciones. El éxito de una organización pública dependerá de la forma en que elimine o regule dichos

costos. Otra fuente importante de costos se encuentra en los problemas de información que favorecen el comportamiento oportunista entre los agentes, lo que causa una distribución desigual de los recursos; es decir, una parte se beneficia a expensas de la otra. De aquí surge la razón de ser de las instituciones como instrumentos para lograr certidumbre.

Resumidamente, el NI propone visualizar el problema del sector público como un problema de información. En este sentido habrá que entender que las agencias gubernamentales (gobiernos locales en nuestro caso) poseen cierta discrecionalidad para ocultar información a quienes rinden cuentas (a los ciudadanos), lo cual conduce a la ineficiencia, por lo que es necesario crear nuevos arreglos institucionales (mecanismos de regulación, de evaluación del desempeño y de rendición de cuentas) para garantizar la eficiencia del gobierno local y democratizar la incidencia en las políticas públicas locales.⁷

Gobierno local como facilitador de redes de gobernanza

Derivado de las imperfecciones de las estrategias de mercado para generar mayor eficiencia en el sector público y de la rigidez de los mecanismos jerárquicos para controlar las fallas de gobierno, el modelo de redes ha avanzado como una alternativa posible para la gestión pública local. De acuerdo con Hugh Heclo, es poco creíble, si no imposible, que una política pública de determinada importancia pueda resultar del proceso de decisión de un solo actor individual. La formación e implementación de una política surgen, inevitablemente de la interacción de diversos actores.⁸

Como una aproximación a la *gobernanza*, el enfoque de red de políticas públicas subraya

⁵ Stephen Haggard, “La Reforma del Estado en América Latina”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 11, junio de 1998.

⁶ Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990.

⁷ Walter Powell y Paul Dimaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Trad., Roberto Reyes Masón, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

⁸ Hugh Heclo, “Las redes de asuntos y el poder ejecutivo” en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.

la naturaleza sumamente interactiva y de negociación de los procesos políticos (al estilo de los modelos de mercado) mientras destaca, al mismo tiempo, el contexto institucional en el que estos procesos tienen lugar (característica del NI). Los contextos institucionalizados se caracterizan por vínculos relativamente estables entre organizaciones que se sustentan por un continuo flujo de recursos entre esas organizaciones. Esto conduce a una visión diferente de la *gobernanza*. Las organizaciones gubernamentales no son el actor único y central en los procesos políticos, ya que se requiere más de la negociación con otros actores privados y sociales para llevar a cabo actividades conjuntas, que de la imposición jerárquica de reglas.

En contraste con los modelos administrativos provenientes de la NGP y del NI, en el enfoque de red de políticas públicas las actividades de administración se dirigen a la interacción y negociación entre los distintos actores involucrados, y a conjugar la multiplicidad de metas y enfoques. Entender el contexto institucional es importante porque, desde una perspectiva de red de políticas públicas, los acuerdos organizacionales son necesarios para coordinar interacciones complejas entre varios actores involucrados en procesos políticos. Si los acuerdos organizacionales no son posibles, se hace difícil unir los puntos de vista de diversos actores.⁹

Una síntesis: hacia un marco de análisis para un nuevo modelo de *gobernanza* local

Hemos repasado las ideas que emergen de la literatura en nueva gerencia pública, teoría de redes y nuevo institucionalismo con objeto de desarrollar un marco analítico integrado para el estudio de las reformas legales y administrativas que atañen a nuestras instituciones locales de gobierno. La preocupación dominante en esta literatura es que los incentivos y el marco institucional no conducen a una provisión eficiente de servicios públicos. Se requiere, por

⁹ Erik-Hans Klijn, "Policy Networks: An overview", en William Kickert y John Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks*, Sage, Londres, 1998.

tanto, aumentar las posibilidades de que los ciudadanos hagan efectiva la rendición de cuentas y exijan mejores resultados a las estructuras de gobierno, tanto federales como locales.

Hasta hace poco, las prácticas federalistas para abatir esta problemática se habían centrado en establecer procesos de control jerárquicos, sin tomar en cuenta aspectos importantes como la "satisfacción de los ciudadanos". Estos procesos de control de arriba hacia abajo se apoyaban básicamente en la emisión de nueva legislación federal (en cuyo caso la legislación local quedaba supeditada a la federal). Las facultades de cada ámbito de gobierno se determinaban con base en su capacidad técnica y administrativa, con casi ningún respeto a procesos orientados a resultados. En síntesis, los gobiernos locales bajo este sistema federalista eran considerados subordinados de los niveles más altos de gobierno y los ciudadanos tenían también muy limitadas sus opciones de participación e incidencia en el diseño e implementación de políticas públicas.

Para revertir esta tendencia y para permitir que el sector público sea más eficaz y responsable ante los ciudadanos, se han generado diversos cánones o principios que derivan de las aproximaciones teóricas previamente revisadas: NGP, NI y teoría de redes; entre ellos se encuentran el principio de subsidiariedad, el principio de rendición de cuentas y el principio de evaluación del desempeño basado en resultados. Estos principios son útiles en la integración de un marco analítico para examinar las nuevas propuestas de *gobernanza* local más centradas en una gestión pública enfocada a la creación de mejores resultados para los ciudadanos. A continuación se describen con cierto detalle las particularidades de cada uno de estos principios en la conformación de la nueva *gobernanza* local.

- *Principio de subsidiariedad*: de acuerdo con Aristides Calvani, este precepto normativo establece que "una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de una estructura social de orden inferior, privándole de su auto-

nomía y, en consecuencia, del pleno ejercicio de sus competencias, sino que, por el contrario, su función, en tanto que estructura de orden superior, debe consistir en sostenerle, ayudarle a conseguir sus objetivos y coordinar su acción con la de los demás componentes del cuerpo social a fin de alcanzar más fácilmente los objetivos comunes a todos, responsable y eficazmente”.¹⁰

De esta manera, a partir del principio de subsidiariedad se exige implementar la descentralización como forma de “empoderamiento” ciudadano. En esta perspectiva, la descentralización—entendida normalmente como descentralización democrática—supone mejores oportunidades para los ciudadanos, organizaciones comunitarias, y organizaciones de la sociedad civil, para participar de la toma de decisiones y la asignación de recursos, dándoles el poder de asumir más control sobre las decisiones públicas que afectan su bienestar. Por ello, a menudo la descentralización es relacionada con mejoras en la equidad y la democracia.¹¹

Asimismo, el principio de subsidiariedad advierte de la responsabilidad que tienen los colectivos de orden superior de colaborar en el sostenimiento y consecución de los objetivos esenciales del sistema social. Ello implica la obligación para el gobierno central de que, en el caso de no existir las personas o grupos para realizar determinada actividad necesaria, asumir la tarea y suplir su falta, pero sólo transitoriamente, en lo que se identifican las personas o grupos idóneos para dicha actividad. Aplicando este principio, el Estado nacional no debe realizar lo que puedan hacer las personas o los organismos intermedios, salvo por supletoriedad y con carácter promocional, sobre todo si se toma en cuenta que los funcionarios locales tienen un mejor conocimiento de las condiciones locales y son más accesibles para los habitantes

de su jurisdicción, por lo que tienen los medios y el incentivo para responder de manera eficaz a las demandas ciudadanas.

La subsidiariedad constituye el reconocimiento de la autonomía de cada colectivo para establecer sus objetivos y decidir los procesos con que intentan alcanzarlos, pero también implica diálogo y participación de todos los miembros (individuales y colectivos) en la definición de los objetivos globales, en el diseño de las estrategias para conseguirlos, en su ejecución y en su evaluación. Del mismo modo, el principio de subsidiariedad es el fundamento sobre el que se sustenta todo el edificio de la dinámica de interacción social conocida como democracia directa (referéndum, plebiscito, consulta popular, etcétera). Con la subsidiariedad también se espera que el gobierno en el ámbito local sea más representativo, ya que los sistemas políticos descentralizados permiten que las minorías obtengan representación y defiendan sus intereses colectivos en el ámbito subnacional, contribuyendo así a la integración y promoviendo la legitimidad y estabilidad de todo el sistema político nacional.¹²

- *Principio de rendición de cuentas.* Luis Carlos Ugalde señala que el principio de rendición de cuentas es el elemento central de la democracia representativa, de tal forma que es uno de los instrumentos con los que se cuenta para controlar el abuso de poder y garantizar que los gobernantes lleven a cabo sus funciones con transparencia, honestidad y eficacia. Asimismo, este autor advierte que el término adoptado en español “rendición de cuentas” no expresa totalmente el significado de su parte anglosajona *accountability*, sin embargo, a pesar de estas limitaciones fue tomado por el lenguaje español para denotar la obligación de los funcionarios públicos de informar y justificar sus actos, y de la capacidad para imponer sanciones negativas a aquellos

¹⁰ Aristides Calvani, “Naturaleza y fines de las sociedades intermedias”, en IFEDEC (ed.), *Apuntes para la Formación Política*, Caracas, Venezuela, 1982, p. 358.

¹¹ James Manor, *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington D.C., Banco Mundial, 1999.

¹² Eduardo Palma, “Descentralización y democracia: el nuevo municipio latinoamericano”, *Revista de la CEPAL*, núm. 55, Santiago de Chile, 1995.

representantes que puedan violar ciertas normas de conducta.¹³

Una redistribución de funciones del gobierno federal a los gobiernos locales, según el principio de rendición de cuentas, puede mejorar la gestión de los servicios públicos, ya que, por pura proximidad, es más factible que los funcionarios locales rindan cuentas de sus actuaciones. La rendición de cuentas implica, por tanto, explicar y justificar las acciones de gobierno (dar cuenta); por ello, para James Manor es el “elemento más crucial en las descentralizaciones exitosas”.¹⁴ Según los argumentos de este autor, cuando un gobierno central mantiene una política transparente en materia financiera, obliga a los gobiernos locales a implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, con lo que se vuelven más cautos sobre las consecuencias de sus decisiones, pues tienen que rendir cuentas de lo que reciben del gobierno federal y de las obras que han llevado a cabo con tales recursos.¹⁵

Cabe señalar que el principio de rendición de cuentas tiene sus orígenes en la corriente del nuevo institucionalismo y tiene como base el modelo de principal-agente, el cual contempla una relación donde un sujeto delega (el *principal*, que para el caso que nos concierne pueden ser los ciudadanos) a otro sujeto (el *agente*, en nuestro caso los gobernantes o funcionarios públicos). El problema primordial que se analiza con el modelo principal-agente es el relativo a la asimetría de información, que puede conducir, por un lado, a la corrupción de aquel que tiene mayor cantidad de información y, por otro, a una brecha de información que imposibilita que los ciudadanos conozcan lo que hacen realmente sus gobernantes.

Para Jesse Ribot, la rendición de cuentas contempla la existencia de instituciones (del Esta-

¹³ Luis Carlos Ugalde, *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso México*, México, Instituto Federal Electoral, 2002.

¹⁴ James Manor, *The Political Economy...* *op. cit.*, p. 7.

¹⁵ *Idem.* En gran parte, este fue el sustento argumentativo de la reforma del artículo 6º constitucional de julio de 2007. Con dicha reforma los gobiernos locales se vieron obligados a instrumentar nuevos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

do) que se dedican a supervisar y sancionar a otras instituciones y sus agentes. El caso más claro queda representado por la división de poderes, en el cual el Poder Legislativo, por lo regular, fiscaliza al Poder Ejecutivo con el fin de tener un equilibrio por medio del sistema de pesos y contrapesos. No obstante, la rendición de cuentas puede ser también socialmente implementada y ocurre cuando gracias a procesos de descentralización, la ciudadanía tiene la facultad de fiscalizar los proyectos y recursos públicos utilizados por las instituciones de gobierno.¹⁶

- *Principio de evaluación del desempeño basado en resultados:* La necesidad de gestionar de una forma más racional los recursos escasos de una sociedad que demanda mejoras constantes en la prestación de bienes y servicios, hacen que la evaluación del desempeño se haya convertido en una herramienta imprescindible del sector público para mejorar la eficacia y eficiencia de sus planes y programas. El principio de evaluación consiste en analizar las distintas etapas del proceso de planificación, desde que se decide intervenir hasta que se manifiestan los impactos, valorando el diseño, gestión, aplicación y *resultados* de las intervenciones programadas.¹⁷

Por lo anterior, la evaluación del desempeño por resultados cobra especial relevancia, fundamentalmente como mecanismo legitimador de esa nueva intervención caracterizada, entre otros aspectos, por la transparencia, la eficacia, la eficiencia y la racionalidad. Constituye una herra-

¹⁶ Ribot también alude la existencia de la rendición de cuentas electoral, que es aquella donde las elecciones sirven como mecanismo que estimula la responsabilidad. Dada esta perspectiva, surge la necesidad de modificar el sistema electoral para permitir un sistema de reelecciones, pues funcionaría como estímulo y recompensa al buen desempeño de esos servidores públicos. Jesse Ribot, “African decentralization: Local actors, powers and accountability” Documento de trabajo del *Programa sobre Democracia, Gobernanza y Derechos Humanos*, Canadá, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 2002.

¹⁷ Michael Patton, “A vision of evaluation that strengthens democracy” en *Evaluation*, núm. 1, 2002, pp. 125-139.

mienta estratégica para una nueva *gobernanza* y un signo de innovación y modernidad en la gestión pública. La evaluación no sólo es importante por la información que suministra a todos los interesados para dar a conocer los resultados de una política, sino por su efecto de retroalimentación en el proceso de elaboración de políticas y planes públicos, donde sus conclusiones y recomendaciones sirven de base para planificaciones futuras.

Seguir el principio de evaluación requiere asumir un compromiso político importante, cuyos beneficios se traducen en una gestión eficaz y eficiente de los recursos, la difusión de una cultura de responsabilidad entre los gestores de los programas, la consideración del receptor de la política como usuario o cliente, el conocimiento del impacto de la política, y la necesidad de incorporar las percepciones de los beneficiarios y participantes. De esta forma, se entiende la evaluación como parte de un proceso colectivo, tendente a solucionar los problemas, la cual requiere que los implicados en los programas públicos sean los que juzguen la acción pública.

En síntesis, la *gobernanza* se ha convertido en una perspectiva cada vez más popular para considerar el papel de los gobiernos locales dentro de los sistemas sociales. La *gobernanza* se ha vinculado a un concepto normativo que describe la forma por la que múltiples agentes institucionales y sociales interactúan con el fin de influir en la calidad de vida de un área determinada. La adaptación de este concepto al ámbito local implica la incorporación del adjetivo “local” a los agentes involucrados y al área en la que tiene lugar la actividad pública. Su propósito no consiste simplemente en evaluar el interior de las organizaciones que conforman el entramado institucional sobre el que descansa la actividad pública, sino más bien en evaluar los resultados de las políticas según la perspectiva de todos los agentes institucionales y sociales.¹⁸

¹⁸ Salvador Parrado, Elke Löffler y Tony Bovaird, “Evaluación de la calidad de la *gobernanza* local: algunas lecciones de la experiencia europea”. Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del

De la revisión bibliográfica, identificación y análisis de los principios que conforman la nueva *gobernanza* local, y teniendo especialmente en cuenta la perspectiva metodológica propuesta, procederemos ahora a la presentación de las iniciativas federalistas de Reforma del Estado en México. Este punto tendrá una mirada especial sobre las principales propuestas de los partidos políticos para ampliar la redistribución (*descentralización*) de funciones y responsabilidades a favor de estados y municipios, mismas que se incluyeron en los trabajos de la CENCA para la Reforma del Estado del Congreso de la Unión.

El análisis de esta información permitirá la ubicación de la descentralización y de la *gobernanza* local en México desde una perspectiva reciente, que se enfocará en especial en las posibles transformaciones del marco institucional que rige a los gobiernos locales en México, y en sus articulaciones actuales con otras instancias organizacionales del Estado y la sociedad civil. En el Cuadro 1 se presentan de manera sintética las propuestas mencionadas.

Del análisis de este cuadro podemos sugerir que las propuestas de *gobernanza* local que actualmente llaman la atención de los partidos políticos se relacionan con el principio de subsidiariedad. Casi todas las opiniones y propuestas se concentran de manera fundamental en la consecución de este principio, particularmente en la descentralización política y en el aumento en las relaciones de colaboración entre el gobierno local y otros ámbitos de gobierno o entre éstos y la sociedad civil.

Ahora bien, se supone que tales relaciones vienen explicadas, de manera fundamental por la estructura de poder e influencia existente en un sistema de gobierno federal. Por esta razón, lo que más importa a los actores políticos es seguir impulsando una ola de propuestas descentralizadoras¹⁹ presente desde la década de

Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

¹⁹ En el ámbito académico la atención de los especialistas también se ha centrado más en las propuestas descentralizadoras, a continuación se enuncian algunos de los trabajos más relevantes en la materia: Enrique Cabrero (ed.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios so-*

Cuadro 1

Propuestas de los partidos políticos en torno a la Reforma del Estado en el eje temático Federalismo
Subtema: Redistribuir funciones y responsabilidades a favor de estados y municipios

<i>Principios normativos</i>	<i>Propuestas</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>PT</i>	<i>PC</i>	<i>PVEM</i>	<i>PASC</i>
Subsidiariedad	Establecer nuevos mecanismos de coordinación intergubernamental.		X	X	X	X	X	
	Redistribuir nuevas facultades, funciones y responsabilidades, a estados y municipios.	X		X	X	X		X
	Facilitar la creación de municipios indígenas.			X	X			
	Fomentar la participación de los gobiernos locales en la formulación y ejecución de planes de desarrollo	X		X	X	X	X	
	Desaparición de las delegaciones federales.	X		X		X		
Rendición de cuentas	Fortalecer las bases constitucionales existentes y establecer nuevas bases en materia de transparencia, rendición de cuentas y derechos ciudadanos, con el fin de que las legislaciones y las instituciones locales tengan un piso mínimo de garantías democráticas exigibles en todo el país.				X		X	X
	Reforma constitucional para promover la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones a nivel municipal, impulsando las figuras de democracia directa y participativa, como el presupuesto participativo, el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato, entre otras.			X	X	X		

Fuente: Propuestas de los partidos políticos sobre los temas de la Reforma del Estado. Documento disponible en: http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/content/posicion_partidos/index.htm

1980 y supeditan o relegan propuestas que consideren a los gobiernos locales como actores situados en un sistema de interacción/conjunción de la estructura de poder comunitario, es decir, propuestas más encaminadas al fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas y evaluación del desempeño.

A pesar de que existen propuestas de los partidos políticos relacionadas con el principio de rendición de cuentas, son escasas en relación con las proposiciones subsidiarias de fortalecimiento de la *gobernanza* local. No obstante, las propuestas en este sentido son ambiciosas, ya que, por un lado, pretenden continuar con las modificaciones constitucionales en materia de transparencia, rendición de cuentas y derechos ciudadanos y, por el otro, pretenden impulsar una reforma constitucional para instaurar las figuras de democracia directa como el presupuesto participativo, el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato, entre otras. Gracias a estas propuestas apegadas al principio de rendición de cuentas, se busca robustecer un nuevo esquema de *gobernanza* local que, de manera sustantiva, atendería los procesos relevantes de interacción socio-política a nivel local. Muy al contrario de las propuestas relacionadas con el principio de subsidiariedad, que la reducen analíticamente a la interacción entre unidades de gobierno, desatendiendo la naturaleza de las relaciones de poder e influencia en la comunidad local.

Por último, en el Cuadro 1 se puede observar, de manera evidente, que no existen propuestas de *gobernanza* local relacionadas con el principio de evaluación del desempeño por

bre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, CIDE/ Miguel Ángel Porrúa, México, 1996; Alberto Díaz Cayeros, *Supervivencia política y distribución de recursos en el sistema federal mexicano*, El Colegio de México, México, 1997; Blanca Torres, *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México, 1986; Victoria Rodríguez, *La Descentralización en México: de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999; Myriam Cardozo, "Análisis de la Descentralización en el sector salud", en Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas de descentralización en México 1983-1993. Logros y desencantos*, CIDE, 1998; Alberto Arnaut, *La federalización educativa en México*, El Colegio de México, México, 1998; María del Carmen Pardo (coord.) *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, 1999.

resultados. Al contrario de lo que ocurre en países como Francia, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, donde la institucionalización de la evaluación ha venido acompañada de una cultura innovadora, descentralizadora y democrática en la prestación de los servicios públicos, en México siguen siendo escasos los esfuerzos en esta materia, al menos en el ámbito de gobierno local.²⁰

En los países antes mencionados, la evaluación se ha convertido en un instrumento operativo al servicio de la planificación y gestión de las intervenciones estructurales que inciden en la redistribución de funciones y responsabilidades a favor de estados y municipios. Sin embargo, en México queda pendiente asumir en el seno de la administración pública local, de manera efectiva y operativa, la evaluación de la racionalidad y coherencia de las políticas públicas, de sus efectos sobre la población objetivo y de los impactos provocados en la realidad socioeconómica; actividades que complementan las propuestas subsidiarias y de rendición de cuentas ya analizadas.

Actualmente, las prácticas evaluativas en México responden más a un uso regulatorio, es decir, se realizan como respuesta al cumplimiento de regulaciones de los programas federales de gobierno. Apenas en fechas recientes se empieza a apreciar un esfuerzo en el fomento de la cultura evaluadora y la consideración de la evaluación como una herramienta al servicio de la planificación. Sin embargo, en sintonía con este tipo de iniciativa, debe ponerse de manifiesto la importancia y oportunidad de crear un sistema descentralizado de evaluación que enfrente el gran reto de difundir la cultura de la evaluación como un salto cualitativamente trascendental en el esquema de *gobernanza* local anhelado.

²⁰ Alejandro Navarro, "Evaluación de la gestión municipal: la experiencia mexicana", en *Reporte CESOP*, núm. 7, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2007.

Conclusiones

Una vez analizadas las iniciativas de los partidos políticos en torno a los procesos de descentralización política, es posible concluir que cada grupo de propuestas asociadas a un principio de *gobernanza* local (subsidiariedad, rendición de cuentas y evaluación por resultados) dará lugar a un particular modelo de sistema de gobierno local y construirá un sistema básico de interacción gobierno-sociedad específico. Por ello, es de esperar que los diferentes grupos de propuestas que se pretenden impulsar originen, o cuando menos influyan, en la intensidad y particularidades de los esquemas de *gobernanza* local deseados. No se trata, pues, únicamente de la existencia de diferencias entre modelos o prototipos de *gobernanza*, sino de diferentes estructuras de oportunidades para la acción local.

En este sentido, cada propuesta aceptada dentro del proceso de Reforma del Estado supondría una específica infraestructura de *gobernanza* local. Una de ellas orientaría más a los municipios y estados a la provisión de servicios públicos en el marco de intensas y cooperativas relaciones intergubernamentales que gene-

rarían entonces la capacitación de los gobiernos locales como provisosores de servicios. En este sentido, ya se han dado procesos de descentralización en políticas públicas fundamentales como la salud y la educación, así como de desarrollo social, desplegándose sistemas articulados de representación de intereses entre actores públicos y entre éstos y actores privados.

Otra de estas infraestructuras de *gobernanza* local se orientaría más a un modelo de gestión transparente y de fuerte vinculación con la ciudadanía, en donde el diseño institucional delimitaría las relaciones gobierno-sociedad a través de controles por parte del electorado en la gestión de políticas; ya sea mediante la participación más directa vía referéndum y plebiscito, o con las posibilidad de una influencia real mediante la consulta popular u otros mecanismos participativos. Aquí el interés de las reformas se centra más en la responsabilidad y la rendición de cuentas que en la eficiencia en la provisión de servicios públicos gracias a la descentralización. En lo que concierne a la evaluación por resultados, habrá que esperar una mejor oportunidad para colocar este tema de manera más firme en la agenda federalista mexicana.