Ciencia Nicolaita 94: 106-121; Agosto de 2025 https://doi.org/10.35830/cn.vi94.854

Gobernanza municipal en cogestión para el desarrollo sustentable: un estudio de caso en Michoacán, México

Municipal governance in co-management for sustainable development: a case study in Michoacán, Mexico

Mateo Alfredo Castillo Ceja[1], Dante Ariel Ayala Ortiz[2]

[1] Facultad de Químico Farmacobiología de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
[2] Facultad de Economía "Vasco de Quiroga", de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Historial
Manuscrito recibido: 22 de febrero de 2025
Manuscrito aceptado: 10 de junio de 2025
Manuscrito publicado: agosto 2025

***Autor para correspondencia**
Dante Ariel Ayala Ortiz
dante.ayala@umich.mx
ORCID: 0000-0002-7331-3628

Resumen

En este trabajo se explora la implementación de estrategias de cogestión y gobernanza municipal en el contexto del desarrollo sustentable, utilizando como estudio de caso a 20 municipios del estado de Michoacán, México. Se analizan los principales desafíos que enfrentan los municipios para transversalizar la sustentabilidad como política pública e integrar la visión de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en sus planes municipales de desarrollo (PMD). A través de una metodología cualitativa, se identifican las barreras estructurales, normativas y de participación ciudadana que limitan la adopción efectiva de estas políticas y se propone un marco participativo para evaluar y fortalecer la gobernanza local, destacando la creación de Comités Ciudadanos para la Evaluación de la Sustentabilidad Municipal (CCESuM). Los resultados subrayan la importancia de establecer una base normativa sólida, un marco ético de actuación basado en principios y valores, y la transversalización de la Agenda 2030 en la planificación local para alcanzar un desarrollo sustentable inclusivo y efectivo. En este trabajo se enfatiza la necesidad de un procedimiento de cogestión que empodere a la ciudadanía y refuerce la gobernanza municipal en torno a la sustentabilidad.

Palabras clave: sustentabilidad, empoderamiento, cogestión, gobernanza, participación ciudadana, evaluación participativa.

Abstract

This paper explores the implementation of co-management strategies and municipal governance in the context of sustainable development, using 20 municipalities from the state of Michoacán, Mexico, as a case study. It analyzes the main challenges that municipalities face in mainstreaming sustainability as a public policy and integrating the vision of the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals (SDGs) into their municipal development plans (MDPs). Through a qualitative methodology, it identifies the structural, regulatory, and citizen participation barriers that limit the effective adoption of these policies and proposes a participatory framework to evaluate and strengthen local governance, highlighting the creation of Citizen Committees for the Evaluation of Municipal Sustainability (CCESuM). The results emphasize the importance of establishing a solid normative foundation, an ethical framework of action based on principles and values, and the mainstreaming of the 2030 Agenda in local planning to achieve inclusive and effective sustainable development. This work emphasizes the need for a co-management procedure that empowers citizens and reinforces municipal governance around sustainability.

Keywords: sustainability, empowerment, co-management, governance, citizen participation, participatory evaluation.

Introducción

El Desarrollo Sustentable (DS) se ha establecido como un enfoque global imprescindible para abordar los desafíos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales del siglo XXI. A nivel local y municipal, la implementación del DS presenta múltiples desafíos debido a la necesidad de transversalizarlo en las políticas, planes y programas que buscan mejorar las condiciones de vida de la población local (Castillo, 2022). La complejidad de este proceso radica en la multiplicidad de variables y dimensiones que deben ser consideradas, incluyendo obstáculos de carácter social, político, administrativo y

Copyright © Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo • ISSN 2007-7068

financiero, así como una articulación insuficiente con instituciones locales, nacionales e internacionales que promueven la sustentabilidad (Lara Salazar, 2013). Pese a los avances normativos y éticos en materia de sustentabilidad, los municipios aún enfrentan obstáculos persistentes para integrar estos principios en su planeación local, la ausencia de mecanismos eficaces de evaluación participativa constituye una brecha que esta investigación busca atender.

Michoacán resulta representativo por su diversidad territorial, sus desafíos socioambientales y la todavía incipiente adopción de estrategias de sustentabilidad a nivel municipal. Su estudio permite observar tanto los retos estructurales como las oportunidades emergentes en la transición hacia modelos de gobernanza sustentable.

La cogestión, entendida como la participación activa de una pluralidad de sujetos en la realización de actividades que generan resultados positivos en el ámbito municipal, se perfila como una estrategia clave para superar estos desafíos. Este enfoque promueve la cooperación organizada de los ciudadanos junto con el gobierno local en el diseño, ejecución, evaluación y control de proyectos que buscan el bienestar colectivo (Lara Salazar, 2013). Sin embargo, para que la cogestión sea efectiva, es fundamental empoderar a la ciudadanía, proporcionando las herramientas necesarias para participar activamente en la gobernanza y en la evaluación de la sustentabilidad municipal.

Los gobiernos locales operan bajo ciclos administrativos limitados, pero la sociedad civil tiene la capacidad de continuar y dar seguimiento a los proyectos que realmente inciden en la transformación de los estilos de vida hacia un desarrollo más sustentable. Es por ello que se necesita fomentar un empoderamiento ciudadano continuo, acompañado de la generación de información accesible para la ciudadanía, que permita evaluar y reconocer el avance hacia el DS de manera participativa y deliberativa (Castillo, 2022).

El objetivo principal de esta investigación ha sido diseñar un mecanismo de evaluación participativa de la sustentabilidad municipal que permita empoderar a la ciudadanía y fortalecer la gobernanza local en favor de la sustentabilidad desde el contexto de la Agenda 2030 (2015) y la Carta de la Tierra (2000), mediante la identificación de barreras estructurales, normativas y de participación, promoviendo la integración de principios éticos y de cogestión en los Planes Municipales de Desarrollo de municipios representativos del estado de Michoacán.

Como parte sustantiva de este objetivo se dan respuesta a algunas preguntas de investigación centrales referentes a los obstáculos que impiden transversalizar la sustentabilidad en las políticas municipales y cómo puede diseñarse un proceso de evaluación que sea participativo, inclusivo y empoderador para la ciudadanía.

A partir de lo anterior, el trabajo ha consistido en: (i) el diseño de un instrumento participativo e incluyente que permite a los municipios identificar sus necesidades, potencialidades y problemáticas en las dimensiones social, económica, cultural y ambiental, con la participación protagónica de la sociedad civil; (ii) la identificación de aprendizajes conceptuales que, a partir de conocer cómo han evolucionado los conceptos de Sustentabilidad y Desarrollo Sustentable, nos permite adaptarlos a las necesidades locales y mejorar la comprensión de estos conceptos como base para la formulación de políticas públicas; (iii) realizar un análisis de congruencia del marco legal internacional, nacional y estatal que respalde la sustentabilidad como política municipal, fundamentado en el artículo 25 de la Constitución Mexicana, que establece el derecho a un desarrollo integral y sustentable; (iv) identificar los elementos clave que fortalezcan el ciclo de políticas públicas en favor de la sustentabilidad municipal, con un enfoque en derechos humanos, inclusión y empoderamiento ciudadano, y finalmente; (v) la evaluación de capacidades municipales en cuanto a las condiciones de infraestructura, recursos y capacidades en 20 municipios de Michoacán para la implementación del DS en sus Planes Municipales de Desarrollo (PMD).

Este estudio responde a la falta de mecanismos y capacidades que permitan verificar, desde la ciudadanía, el avance hacia el DS en el ámbito municipal. Este trabajo busca contribuir a superar las inconsistencias en la implementación de la sustentabilidad como política pública en los municipios, fortaleciendo el vínculo entre gobierno y sociedad, y empoderando a la ciudadanía para participar activamente en la gobernanza local. Ante este escenario, se considera que la gobernanza municipal se fortalecerá mediante la evaluación participativa de la sustentabilidad, un proceso que facilitará un aprendizaje continuo tanto para el gobierno como para la sociedad civil. Este proceso, a su vez, impulsará la sustentabilidad del desarrollo municipal a través de una cogestión efectiva entre el gobierno local y la ciudadanía (Castillo, 2022).

La estructura de este artículo se organiza en cinco apartados, cada uno de los cuales se interrelaciona para proporcionar una comprensión integral de los conceptos y estrategias necesarias para alcanzar un Desarrollo Municipal Sustentable. Desde la revisión de experiencias locales hasta la presentación de resultados empíricos y propuestas de evaluación participativa, el artículo ofrece

un marco completo para la cogestión y la gobernanza en el contexto de la sustentabilidad municipal.

Revisión de la literatura

El concepto de desarrollo sustentable ha evolucionado significativamente desde su popularización en el informe de la Comisión Brundtland en 1987, el cual definió como aquel que «satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades» (Brundtland, 1987). Desde entonces, se ha convertido en un eje central de la planificación y las políticas públicas a nivel global, incluyendo su integración en la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) promovidos por las Naciones Unidas (ONU, 2015).

Evolución del concepto de sustentabilidad

Originalmente de corte antropocéntrico, la definición de desarrollo sustentable destacó la necesidad de equilibrio entre las dimensiones económica, social y ambiental principalmente. Sin embargo, autores latinoamericanos como Leonardo Boff, Enrique Leff, Victor Toledo y Cristian Luiz Da Silva, la visión de la Carta de la Tierra (2000) y las mismas reflexiones en seno de las cumbres de desarrollo sustentable del 2002 y 2012 han enriquecido este concepto al incorporar dimensiones culturales, políticas y espirituales. Según el Consorcio Mexicano de Instituciones de Educación Superiror para la Sustentabilidad (COMPLEXUS, 2000), "La sustentabilidad puede ser definida como un proceso, en permanente construcción y adaptación, que exige la atención paralela de las dimensiones ecológica, político-social y espiritual, para generar condiciones propicias que permitan a los seres vivos satisfacer sus necesidades integrales y a las sociedades humanas, además, impulsar la justicia social y equidad económica. Ello implica, entre otros factores, la edificación de una ética ambiental, una nueva racionalidad económica, conocimientos interdisciplinarios, diálogo de saberes en el marco de la diversidad cultural y democracia, y el compromiso de heredar a las futuras generaciones condiciones favorables para la satisfacción de sus necesidades". Esta definición ampliada plantea una transformación profunda y precisa de una armoniación de los sistemas sociales, ambientales, políticos, económicos, culturales y espirituales mediante un enfoque complejo, sistémico, holistico y crítico.

Gobernanza y participación ciudadana en la sostenibilidad

La gobernanza se ha convertido en un eje clave para la implementar la sustentabilidad a nivel local. Este concepto hace referencia a un proceso colaborartivo de toma de decisiones que integran a actores gubernamentales y no gubernamentales, y promueve esquemas horizontales, inclusivos y transparentes (Peters y Pierre, 2001). La participación ciudadana, dentro de este marco, se entiende como una práctica activa y propositiva que permite a la sociedad civil incidir en todas las fases del ciclo de politicas públicas.

Modelos como la "escalera de participación" de Arnstein (1969) y los espacios de participación delibierativa propuestos por Fung (2006) han sido fundamentales para identificar las formas simbólicas y efectivas de participación. En particular, la cogestión se plantea como una herramienta operativa de la gobernanza sustentable, pues permite la colaboración entre autoridades y ciudadanía en la identificación de problemas, diseño de políticas, implementación de acciones y evaluación de resultados (Silva *et al.,* 2012).

En contextos como el del estado de Michoacán, donde existen limitaciones estructurales e institucionales, este tipo de esquemas se vuelven aún más necesario. En consecuencia, este trabajo propone ampliar el concepto de gobernanza hacia la "gobernanza para la sustentabilidad", entendida como: "Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro del desarrollo económico, social, ambiental, político, cultural y espiriutal e institucional duradero, para garantizar a la ciudadanía un estilo de vida sustentable, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado".

Desafíos en la implementación de la Agenda 2030 a nivel municipal

La implementación efectiva de la Agenda 2030 en el ámbito local enfrenta importantes barreras. Martínez (2020) y Lara Salazar (2013) identifican obstáculos estructurales como la falta de capacidades técnicas y financieras, debilidades en los marcos normativos, baja coordinación interinstitucional y escasa cultura de planeación estratégica. La transversalización de los ODS en los planes municipales de desarrollo sigue siendo limitada. Aunque la innovación tecnológica puede ofrecer soluciones (Aylwin y Guerrero, 2010), su adopción depende de la exisitencia de condiciones institucionales propicias y marcos de gobernanza efectivos.

La Carta de la Tierra y la Ética del Desarrollo Sustentable

La Carta de la Tierra (2000), adoptada en la Cumbre de Johannesburgo 2002, constituye un referente ético que orienta la acción hacia la sustentabilidad. Sus princi-

pios se centran del respeto y cuidado de la comunidad de la vida, la integridad ecológica, la justicia social y económica, así como la democracia, la no violencia y la paz. Su aplicación a nivel local permite que las políticas públicas se fundamenten en valores compartidos, facilitando su aceptación social, legitimidad y coherencia intersectorial.

Educación y empoderamiento ciudadano para la sustentabilidad

La educación se reconoce como un catalizador fundamental para la sustentabilidad. En particular la educación ambiental, social y ecónomica principalmente representa una herramienta clave para fomentar cambios en valores, actitudes y comportamientos orientados a la sustentabilidad. Toledo (2015) sostiene que una ciudadanía informada, crítica y con competencias para la acción colectiva es esencial para consolidar procesos de gobernanza efectivos y transforar los estilos de vida hacia modelos más sustentables. Esta transformación educativa es necesaria para empoderar a la ciudadanía, permitiendo una participación más efectiva en la gobernanza local, en coherencia con los principios de la Carta de la Tierra y los ODS de la Agenda 2030 (ONU, 2015).

El empoderamiento ciudadano, en este sentido, implica más que acceso a la información: requeire desarrollo de capacidades individuales y colectivas para participar eficazmente en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Leff (2004) destaca que la sustentabilidad y la gestión ambiental dependen de esta participación activa y consciente de la sociedad civil. Arnstein (1969) proporciona un marco útil para comprender los diferentes niveles de participación ciudadana, desde la manipulción hasta el control pleno. Fung (2006), por su parte, señala la importancia de diseñar mecanismos de participación diversos, inclusivos y adaptados al cotexto. En línea con lo anterior, Castillo (2022) enfatiza que el empoderacimiento ciudadano debe posibilitar la intervención directa de las comunidades en la identificación de problemas, la toma de decisiones y la evaluación de las políticas implementadas.

Integración de los aprendizajes en el ciclo de la política pública

La integración de los aprendizajes sobre el movimiento evolutivo de la sustentabilidad dentro del ciclo de la política pública es esencial para lograr una gestión efectiva, transparente y adaptativa. Este enfoque permite que las políticas públicas no solo respondan a los desafíos, sino que se mantengan alineadas con los valores de respeto, equidad, justicia social y sustentabilidad, adaptándose a contextos dinámicos.

Castillo (2022), plantea que un marco ético global debe orientar cada fase del ciclo de política pública – diagnóstico, diseño, implementación, evaluación y retroalimentacion— guiado por la acción pública a través de principios éticos compartidos. La **figura 1** de este trabajo presenta cómo estos valores, inspirados en instrumentos como la Carta de la Tierra y el Acuerdo de Escazú, se incorporan al ciclo de políticas, garantizando el acceso a la información, la participación ciudadana y la justicia ambiental.

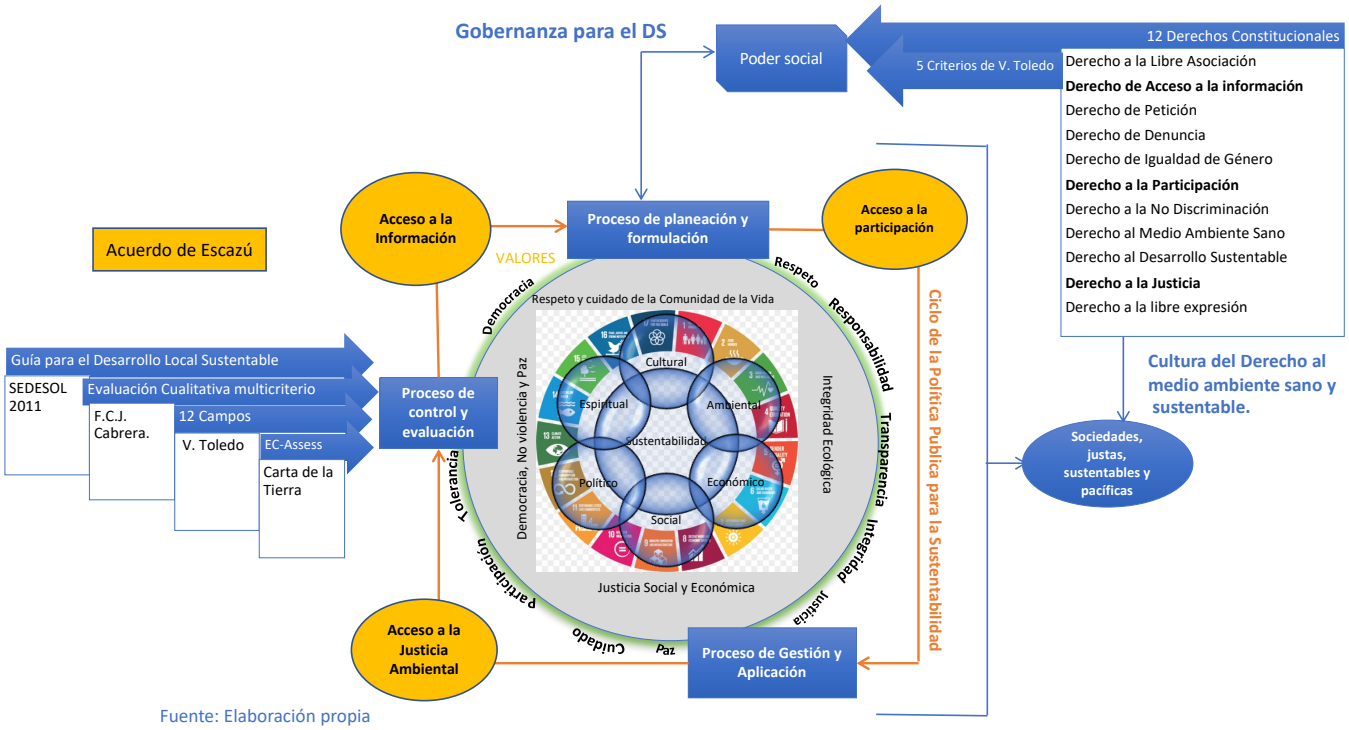
Este proceso de aprendizaje continuo se basa en la evaluación sistemática de resultados y en la capacidad institucional de ajustarse mediante mecanismos de retroalimentación, fortaleciendo así la gobernanza democrática. Lara Salazar (2013) y Martínez (2020) destacan que esta adaptación es clave para reforzar la legitimidad institucional y la confianza de la ciudadanía. Este enfoque, sustentado en un marco ético, asegura que las políticas públicas locales sean más inclusivas y respondan mejor a las dinámivas sociales, económicas y ambientales en constante cambio. En resumen, un ciclo de política pública orientado éticamente no solo incrementa la eficacia de las decisiones gubernamentales, sino que contribuye a la construcción de sociedades más justas, sustentables, resilientes y pacíficas.

Metodología

La presente investigación con alcance exploratorio se diseñó como estudio de caso múltiple, a partir de la selección de 20 municipios representativos del estado de Michoacán (con menos de 150,000 habitantes), seleccionados por su diversidad geográfica social y administrativa, así como por su potencial para generar aprendizajes transferibles a otros contextos municipales con características similares.

Con el propósito de conocer las prácticas, limitaciones y oportunidades en la implementación de modelos de cogestión para el desarrollo sustentable, se aplicaron técnicas diversas que incluyeron entrevistas semiestructuradas, revisión documental, y observación participativa. Este proceso se complementó con el diseño de un procedimiento de Evaluación Participativa de la Sustentabilidad Municipal (EPSuM), orientado a fortalecer las capacidades institucionales y promover la participación ciudadana en la gobernanza local.

La investigación adoptó un enfoque mixto, con un énfasis predominante en métodos cualitativos, diseñado para capturar la percepción social, Para ello se desarrolló una técnica para la Evaluación Participativa de la Susten-



Fuente: Elaboración propia

Figura 1. Integración de elementos para un mejor aprendizaje del concepto de Sustentabilidad.

tabilidad Municipal (EPSM), que comprende cinco fases: conceptual, planeación y diseño, recolección de datos, análisis y sistematización, y de conclusión o cierre.

Fase 1: Conceptualización

La primera fase se centró en la selección de literatura relevante para construir un marco teórico robusto, que sustentara el análisis de los planes municipales de desarrollo (PMD) y guiara la discusión de los conceptos clave. Esta revisión permitió identificar los fundamentos teóricos y prácticos para la integración de la sustentabilidad en la gobernanza municipal.

Fase 2: Planeación y diseño

En esta etapa, se realizó una revisión exhaustiva de modelos de evaluación participativa aplicables al contexto de los municipios de Michoacán. Se seleccionaron 20 municipios representativos de las diez regiones del Estado, recomendadas por el Instituto de Planeación del Estado de Michoacán (IPLAEM), asegurando una diversidad en términos de tamaño, recursos y desafíos locales. Esta selección fue crucial para garantizar que el estudio capturara una amplia gama de experiencias y prácticas en la implementación de políticas de sustentabilidad. Dichos municipios son: Apatzingán, Arteaga, Cotija, Cuitzeo, La Huacana. Huetamo, Jacona, Jiquilpan, Maravatío, Paracho, Pátzcuaro, La Piedad, Puruándiro, Santa Ana Maya, Tacámbaro, Turicato, Uruapan, Zacapu, Zitácuaro, (**Figura 2**).

Fase 3: recolección de datos

La fase empírica incluyó la recolección de datos primarios a través de entrevistas estructuradas con 11 alcaldes, miembros del cabildo y funcionarios municipales. Las entrevistas, respaldadas por un cuestionario mixto, se centraron en captar las percepciones y actitudes de los actores clave hacia la sustentabilidad y su integración en las políticas públicas municipales. Además, se realizó una revisión detallada de los PMD de los municipios seleccionados, utilizando una lista de verificación diseñada para evaluar la transversalización de la sustentabilidad en dichos planes.

Fase 4: Análisis y sistematización

El análisis se enfocó en la identificación de barreras y en la evaluación de las capacidades locales para implementar políticas de desarrollo sustentable. La revisión de los PMD se realizó mediante una lista de verificación de 16 preguntas guía (**Tabla 1**), diseñada para observar el grado de integración de la sostenibilidad como una política pública prioritaria. Esta fase también incluyó una evaluación del marco legal vigente, con el objetivo de identificar las normativas que apoyan o limitan la implementación de la sostenibilidad en el ámbito municipal.

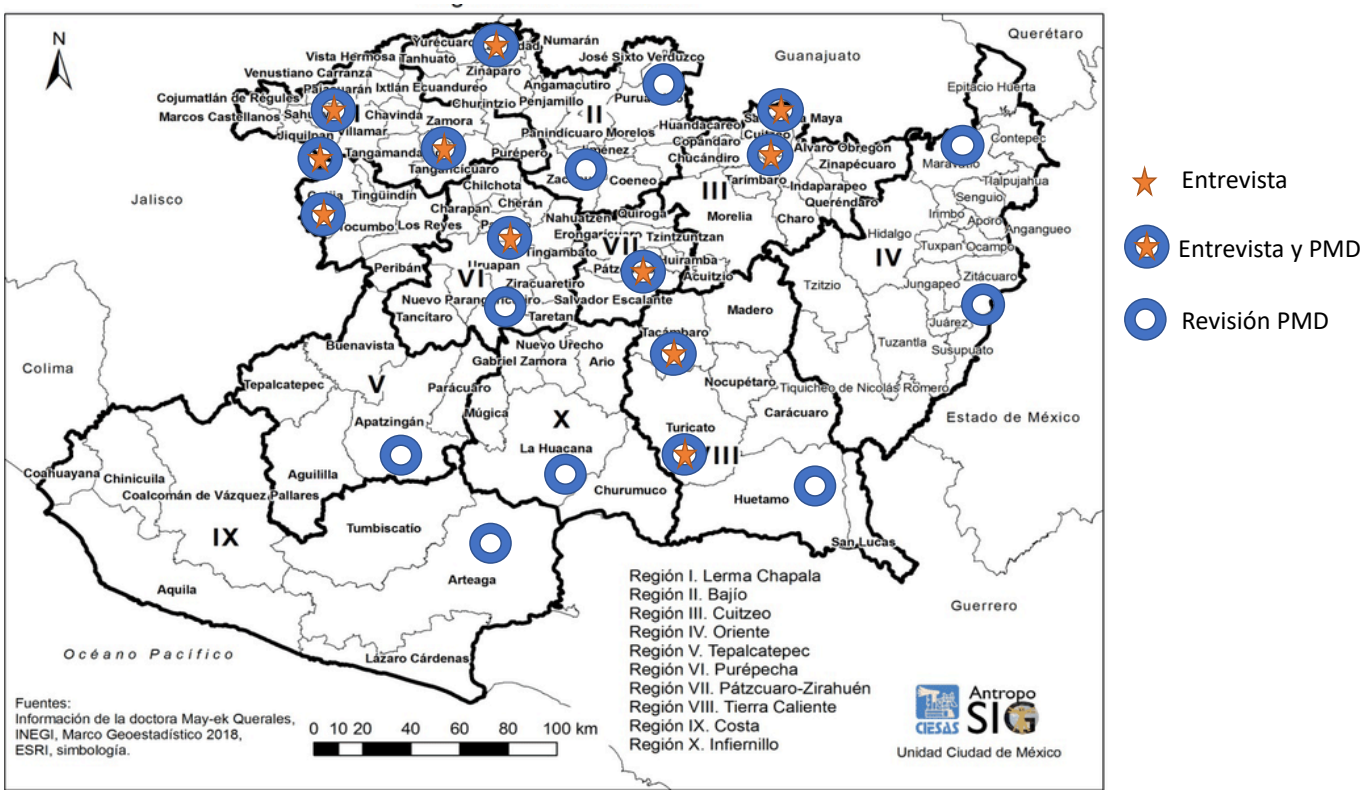


Figura 2. Municipios seleccionados para su estudio (revisión del PMD).
Fuente: INEGI, 2018.

Fase 5: Conclusión
Además de reflexionar sobre las conclusiones como respuesta a los objetivos propuestos, la fase final implicó el diseño de un instrumento de evaluación participativa.

Diagrama del proceso metodológico
El proceso metodológico seguido en este estudio se sintetiza en la **Figura 3** que ilustra las fases de la investigación y las actividades clave realizadas en cada una de ellas, proporcionando una visión clara de la estructura y flujo de trabajo que guiaron el estudio.

Instrumentos de recolección de datos
Se utilizó principalmente la entrevista con guión semiestructurado por un cuestionario dividido en tres secciones: (i) Políticas, planes y programas de desarrollo local sustentable.; (ii) Recursos sociales y humanos disponibles; y (iii) Financiamiento y recursos económicos para el desarrollo sustentable.

Las entrevistas se dirigieron específicamente a los presidentes municipales, regidores de medio ambiente, y directores de planeación, quienes son los principales responsables de la toma de decisiones en relación con el Desarrollo Municipal Sustentable.

Es importante señalar que, si bien la pandemia de COVID-19 impuso restricciones significativas, que limitó la realización de los talleres interactivos y otras actividades planificadas, el diseño del instrumento de evaluación fue debidamente completado.

Esta metodología proporcionó una base sólida para diseñar un sistema de autoevaluación del desarrollo sustentable municipal, fundamentado en principios de participación ciudadana y corresponsabilidad institucional. Este enfoque no solo permite identificar capacidades y debilidades en la gestión local, sino que también promueve una evaluación reconocible y legítima tanto por la sociedad como por el gobierno. Los hallazgos obtenidos permiten la formulación de un programa estratégico orientado a fortalecer la toma de decisiones en los cabildos municipales, con el objetivo de impulsar una gobernanza efectiva, transparente y comprometida con la sustentabilidad.

Resultados
Para esta investigación se revisaron los PMD de 20 municipios representativos del estado de Michoacán, lo que constituye el 18% de los 113 municipios del estado. Además, se realizaron entrevistas con 11 ayuntamientos (10% de los municipios), incluyendo a alcaldes, miem-

Tabla 1. Revisión de criterios afines a una política de sustentabilidad municipal desde los Planes de Desarrollo Municipal (PMD).

	CRITERIOS REVISADOS EN LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL	(06) Apatzingán	(10) Arteaga	(19) Cotija	(20) Cuitzeo	(35) La Huacana	(38) Huetamo	(43) Jacona	(45) Jiquilpan	(50) Maravatío	(65) Paracho	(66) Pátzcuaro	(69) La Piedad	(76) Sahuayo	(78) Santa Ana Maya	(82) Tacámbaro	(97) Turicato	(102) Uruapan	(107) Zacapu	(112) Zitácuaro	(71) Puruándiro	TOTAL
1	**El objetivo general del PMD** destaca la sustentabilidad como elemento importante.	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ	NO	NO	SÍ	NO	NO	SÍ	NO	**5**
2	**La misión del PMD** considera la sustentabilidad como eje fundamental.	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	SÍ	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	SÍ	NO	**5**
3	**La visión del PMD** considera la sustentabilidad como un elemento orientador.	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ	NO	NO	NO	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ	**7**
4	**Concepto de sustentabilidad** explícitamente definitdo en el PMD.	NO	NO	NO	NO	Parcial	NO	NO	NO	SÍ	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	**3**
5	**Articulación del PMD con la agenda 2030** y los ODS.	NO	NO	NO	NO	SÍ	NO	NO	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	NO	Parcial	SÍ	6
6	Inclusión en el PMD de indicadores congruentes con los ODS	NO	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ	NO	**6**
7	**Consideración de los aspectos social, económico y ambiental como** ejes y/o líneas estratégicas del PDM.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	**18**
8	**Consideración de valores articulados a la sustentabilidad** en el PDM.	NO	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	**5**
9	**Valores articulados a la sustentabilidad definidos** en el PDM para mejor comprensión y toma de decisiones.	NO	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ	NO	NO	SÍ	**5**
10	El PMD se alinea al marco normativo nacional e internacional de la sustentabilidad.	NO	NO	NO	NO	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	NO	Parcial	NO	**4**

11	**Congestión ayuntamiento-ciudadanía** considerada como estrategia de articulación para la sustentabilidad en el PMD.	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ	**15**
12	**Reconocimiemto de a sustentabilidad como política prioritaria** en el PMD.	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ	NO	NO	Parcial	NO	**8**
13	**El PMD plantea un mecanismo participativo de evaluación** del mismo y/o promueve la participación ciudadana.	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	**16**
14	**Los lineamientos del INAFED** están considerados en el PMD.	SÍ	NO	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	SÍ	NO	**8**
15	**El COPLADEMUN es considerado** en el PMD como un espacio de participación para dar seguimento.	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	**12**
16	Total de menciones asociadas a sustentabilidad	35	8	2	17	52	19	7	14	57	4	8	10	47	12	26	20	10	5	11	13	
17	Total de elementos afines para emprender una política de sustentabilidad municipal	6	2	2	8	13	9	2	1	11	2	3	8	10	6	5	9	7	2	11	7	

Observaciones:	
Muy alta	Criterio o municipio con 10 o más menciones.
Alta	Criterio o municipio con 7 a 9 menciones.
Regular	Criterio o municipio con 4 a 6 menciones.
Baja	Criterio o municipio con 3 o menos menciones.

bros del cabildo y funcionarios de áreas clave como planeación y medio ambiente.

Instrumentación de la Sustentabilidad en los PMD

Los resultados muestran que la mayoría de los municipios estudiados carecen de un entendimiento claro y coherente del concepto de sustentabilidad como política pública transversal. A pesar de que algunos PMD mencionan términos como «desarrollo sustentable», "sostenible", "sostenibilidad" o «sustentabilidad», con frecuencia (**Figura 4),** en general, el uso de estos términos es inconsistente y no está respaldado por una definición clara o una estrategia coherente. Por ejemplo, en Maravatío se menciona 57 veces el término «sustentabilidad», mientras que La Huacana lo hace 49 veces, pero en ambos casos, la sustentabilidad no está debidamente definida ni integrada en las políticas del municipio.

Marco normativo y planeación estratégica

El análisis del marco normativo reveló que solo un 20% de los PMD citan algún marco normativo internacional, como la Agenda 2030, mientras que el 63% de los funcionarios entrevistados declararon contar con un marco normativo, pero no pudieron especificar qué

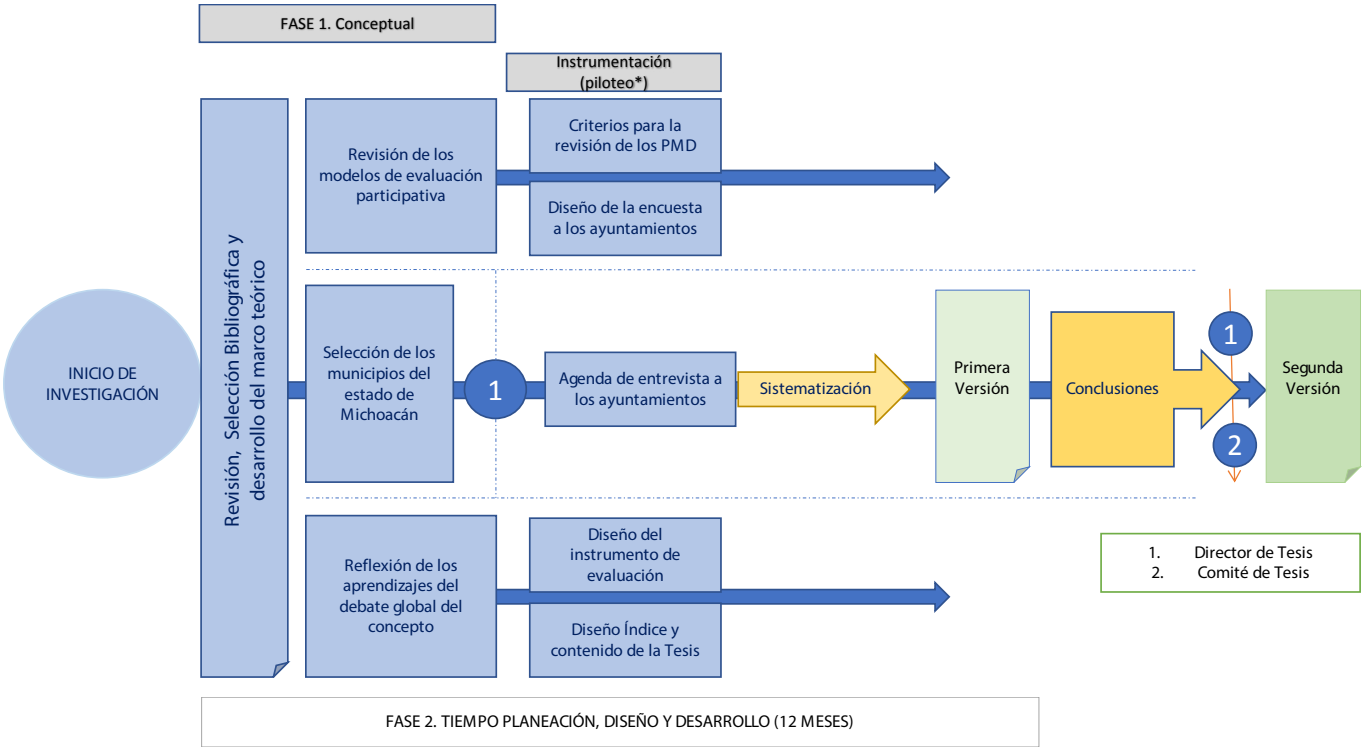


Figura 3. Diagrama del proceso metodológico de la investigación.
Fuente: Elaboración propia.

instrumentos forman parte de este marco más allá de normativas básicas como el Bando de Buen Gobierno (**Figura 5**). Además, la planificación estratégica para transversalizar la sustentabilidad en los PMD es limitada; solo el 36% de los alcaldes consideran la sustentabilidad como una prioridad en sus planes.

Participación ciudadana y evaluación de la sustentabilidad

La participación ciudadana es mencionada como un instrumento para la toma de decisiones en el 75% de los PMD revisados. Sin embargo, solo el 60% de estos planes incluyen un mecanismo participativo formal como el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) (**Figura 6**). A pesar de esto, la implementación efectiva de la participación ciudadana en la evaluación de la sustentabilidad es limitada y, en muchos casos, los mecanismos existentes no son suficientemente robustos para garantizar una cogestión efectiva.

Financiamiento y Recursos Económicos para el Desarrollo sustentable Municipal (DSM)

La **Figura 7** revela un panorama crítico en torno a la disponibilidad y gestión de recursos económicos para el Desarrollo Sustentable Municipal (DSM). Aunque algunos municipios reportan esfuerzos como la participación en gestión de fondos (6 de 11) o la inclusión de presupuestos específicos (5 de 11), estos avances siguen siendo insuficientes. Solo 1 municipio destina un porcentaje explícito del presupuesto al desarrollo sustentable, lo que demuestra la falta de institucionalización del financiamiento para la sustentabilidad.

La dependencia de recursos estatales y federales también es preocupante: 7 de los 11 municipios entrevistados indicaron no recibir financiamiento estatal ni federal para acciones de sustentabilidad. Aún más crítico es que 9 o más municipios no acceden a financiamiento externo, ya sea nacional o extranjero, ni promueven campañas ciudadanas para la recaudación de fondos.

Estas cifras indican una debilidad estructural en la planificación financiera para el DSM, lo que limita considerablemente la viabilidad de implementar políticas sustentables a largo plazo. La ausencia de informes financieros del presidente municipal sobre sustentabilidad y la escasa vinculación con el sector privado agravan este escenario. Se requiere con urgencia el diseño de mecanismos normativos e institucionales que garanticen la asignación presupuestal efectiva y permanente para el desarrollo sustentable local.

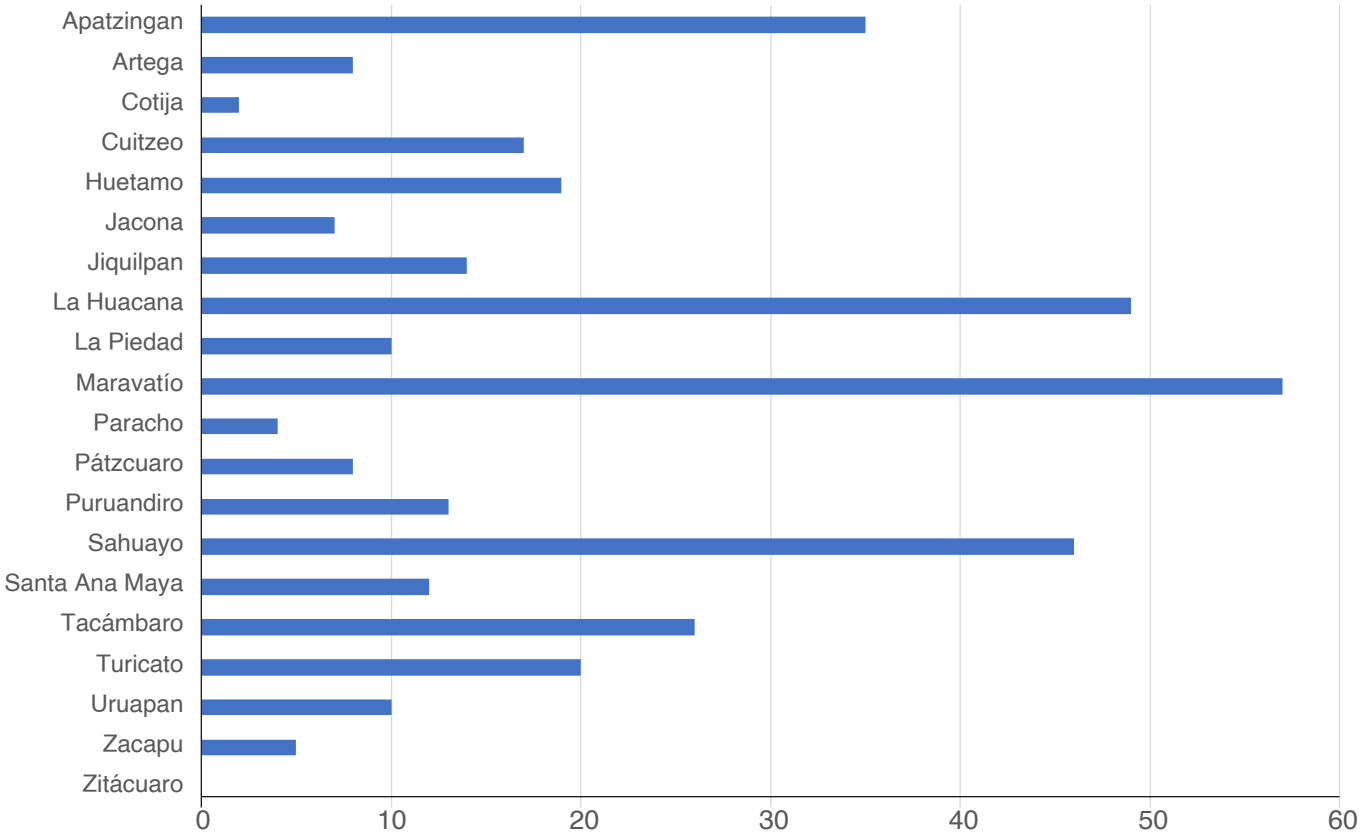


Figura 4. Frecuencia de mención de términos relacionados con la sustentabilidad en los PMD.

Recursos sociales, humanos y económicos

En cuanto a los recursos sociales y humanos, solo el 45% de los ayuntamientos cuentan con personal capacitado en temas de sustentabilidad. Además, el financiamiento específico para acciones de sustentabilidad es escaso. Solo el 27% de los municipios entrevistados manifestaron contar con un presupuesto específico para acciones relacionadas con la sustentabilidad (**Figura 8**).

Evaluación global de la sustentabilidad en los municipios

Finalmente, la evaluación global de la sustentabilidad en los municipios muestra que los más alineados con una política de sustentabilidad de acuerdo a los criterios descritos en la **Tabla 1**, son La Huacana, Zitácuaro, Maravatío y Sahuayo, mientras que municipios como Arteaga, Jiquilpan y Paracho muestran un bajo nivel de alineación (**Figura 9**).

Hasta aquí, los hallazgos de esta investigación destacan la necesidad urgente de fortalecer tanto el marco normativo como la capacidad institucional en los municipios para transversalizar la sustentabilidad como política pública. Aunque algunos municipios han dado pasos hacia la integración de principios de desarrollo sustentable en sus planes de desarrollo, la falta de claridad conceptual y de mecanismos efectivos de participación ciudadana y evaluación sigue siendo un obstáculo importante. Este estudio sugiere que un enfoque más coherente y participativo, apoyado por una infraestructura normativa y de recursos adecuada, es esencial para avanzar hacia una verdadera sustentabilidad municipal en Michoacán.

Discusión de resultados

La integración de la sustentabilidad como política pública requiere un enfoque multidimensional que incluya la educación para el desarrollo sustentable, la participación ciudadana, la gestión integral de recursos y la adopción de tecnologías sostenibles. La Carta de la Tierra proporciona un marco valioso para guiar estos esfuerzos, promoviendo la justicia social, el respeto por la diversidad cultural y la protección de los ecosistemas y medio ambiente.

Los resultados de este trabajo revelan varios desafíos y oportunidades en la implementación de políticas de desarrollo sustentable a nivel municipal en Michoacán. A pesar de que la sustentabilidad es mencionada frecuentemente en los Planes Municipales de Desarrollo (PMD), la falta de una definición clara y la inconsistencia

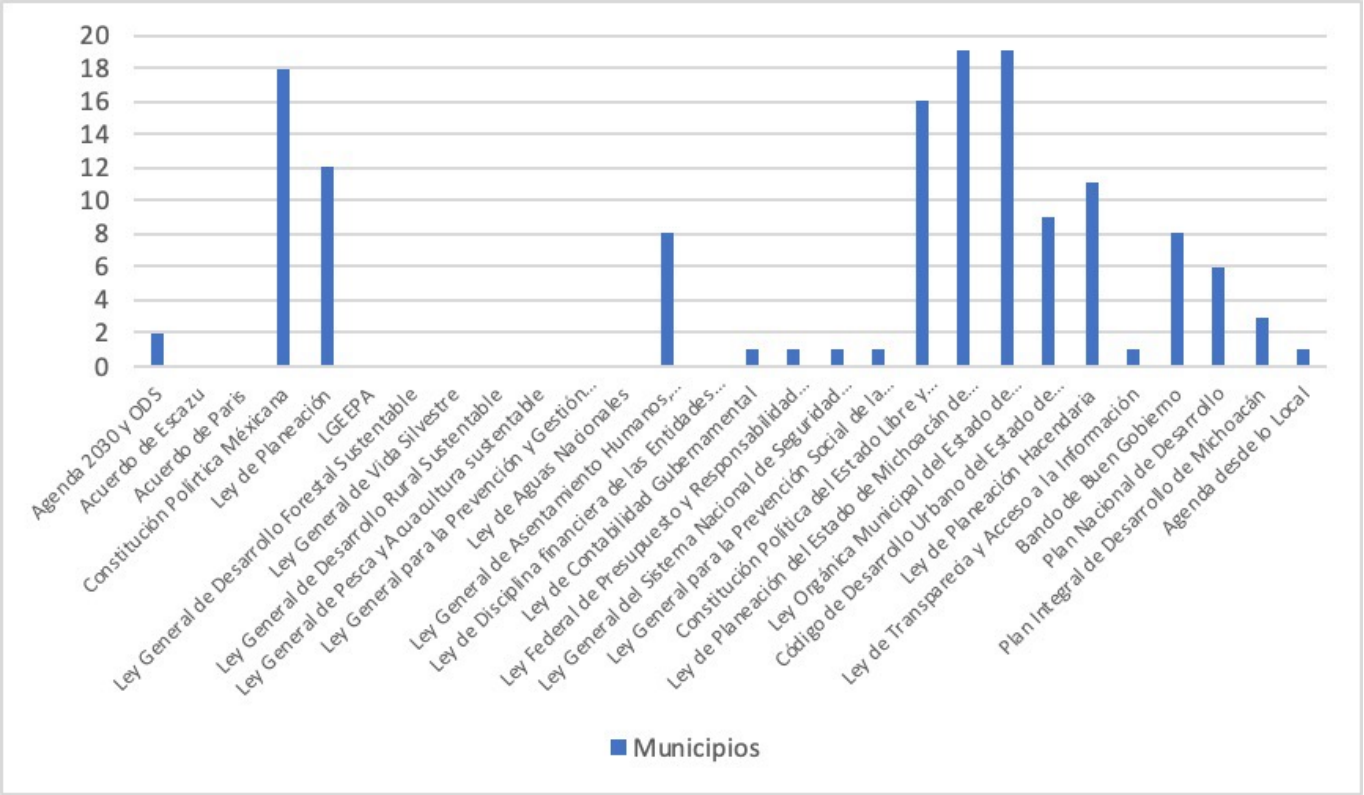


Figura 5. Marco jurídico internacional, nacional, estatal y local para el desarrollo sustentable considerado entre los municipios analizados.
Fuente: elaboración propia con base a la revisión de 20 PMD.

en su aplicación evidencian una comprensión limitada del concepto entre los gobiernos locales. Este hallazgo es consistente con estudios previos que han señalado la falta de claridad conceptual como una barrera significativa para la implementación efectiva de la sustentabilidad en el ámbito local (Villalobos y González, 2019; Martínez, 2020).

Desafíos en la transversalización de la sustentabilidad

El análisis de los PMD mostró que, aunque algunos municipios mencionan términos relacionados con la sustentabilidad, la integración de estos principios en la planificación estratégica es limitada. Solo el 36% de los alcaldes entrevistados consideran la sustentabilidad como una prioridad en sus planes, lo que sugiere que la sustentabilidad sigue siendo vista como una cuestión secundaria o complementaria en lugar de un eje central de la gobernanza municipal (Castillo, 2022, p. 67). Esta situación es particularmente preocupante en un contexto en el que los municipios tienen un papel crucial en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), tal como lo establece la Agenda 2030 (ONU, 2015).

Además, el estudio encontró que solo el 20% de los PMD hacen referencia explícita a marcos normativos internacionales como la Agenda 2030, y el 63% de los funcionarios entrevistados no pudieron especificar qué instrumentos forman parte del marco normativo que debería guiar la implementación de la sustentabilidad (Castillo, 2022, p. 74). Este hallazgo subraya la necesidad de fortalecer la capacitación y formación de los funcionarios municipales para que comprendan mejor las obligaciones y oportunidades asociadas con los ODS.

Participación ciudadana y evaluación de la sustentabilidad

Aunque el 75% de los PMD revisados mencionan la participación ciudadana, solo el 60% incluye un mecanismo formal como el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). Este hallazgo revela una brecha entre el reconocimiento discursivo de la participación ciudadana y su práctica efectiva en la gobernanza local.

Frente a esta limitación, los Comités Ciudadanos para la Evaluación de la Sustentabilidad Municipal (CCESuM) se presentan como una alternativa viable para institucionalizar procesos participativos en la toma de decisiones. Estos comités fortalecen la evaluación participativa e incentivan el empoderamiento ciudadano en

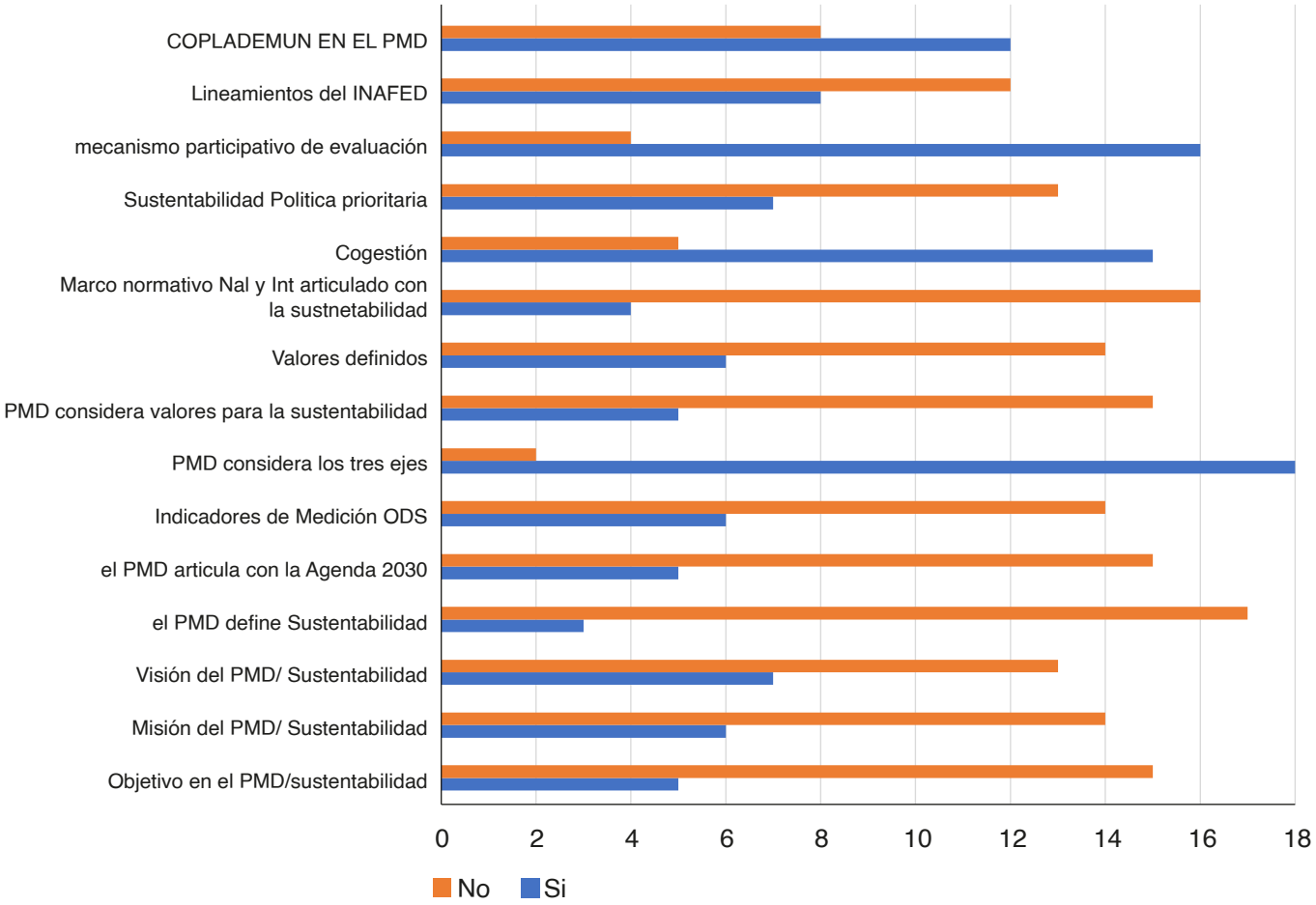


Figura 6. Articulación del PMD con la sustentabilidad como política.

la gestión pública, promoviendo una gobernanza más transparente y corresponsable (Castillo, 2022, p. 88). La literatura respalda este enfoque al señalar que la evaluación participativa contribuye a mejorar la legitimidad, transparencia y eficacia de la rendición de cuentas en la gestión pública (Arnstein, 1969; Fung, 2006).

Recursos y capacidades locales

Otro hallazgo crítico es la falta de recursos humanos y financieros adecuados para la implementación de políticas de desarrollo sustentable. Solo el 45% de los ayuntamientos cuentan con personal capacitado en temas de sustentabilidad, y apenas el 27% tiene un presupuesto específico para acciones relacionadas en este ámbito (Castillo, 2022, p. 91). Este déficit de capacidades y recursos limita significativamente la capacidad de desarrollar e implementar políticas públicas efectivas.

La **Figura 7** muestra la situación que prevalece en los 20 municipios respecto de instrumentos de política y planeación para el desarrollo sustentable. Resume los avances y vacíos en las políticas, planes y programas municipales, y destaca la necesidad urgente de inversiones en formación y en la creación de estructuras institucionales que respalden la sustentabilidad a largo plazo (Castillo, 2022, p. 93). Sin un compromiso financiero y humano sostenido, los esfuerzos para integrar la sustentabilidad en la gobernanza local probablemente seguirán siendo insuficientes.

Implicaciones teóricas y prácticas

Este estudio contribuye al debate sobre la gobernanza local y la sustentabilidad al destacar la necesidad de un enfoque más coherente e inclusivo en la implementación de políticas de desarrollo sustentable. Los hallazgos subrayan la importancia de fortalecer los marcos normativos y asegurar que la participación ciudadana deje de ser solo un principio enunciado para convertirse en una práctica estructurada e institucionaizada. Asimismo, el estudio evidencia la urgencia de subsanar las carencias de capacidades y recursos en los municipios, lo que tiene implicaciones directas para la formulación de políticas y la asignación de recursos en el contexto de la Agenda 2030.

En resumen, los resultados de este estudio destacan

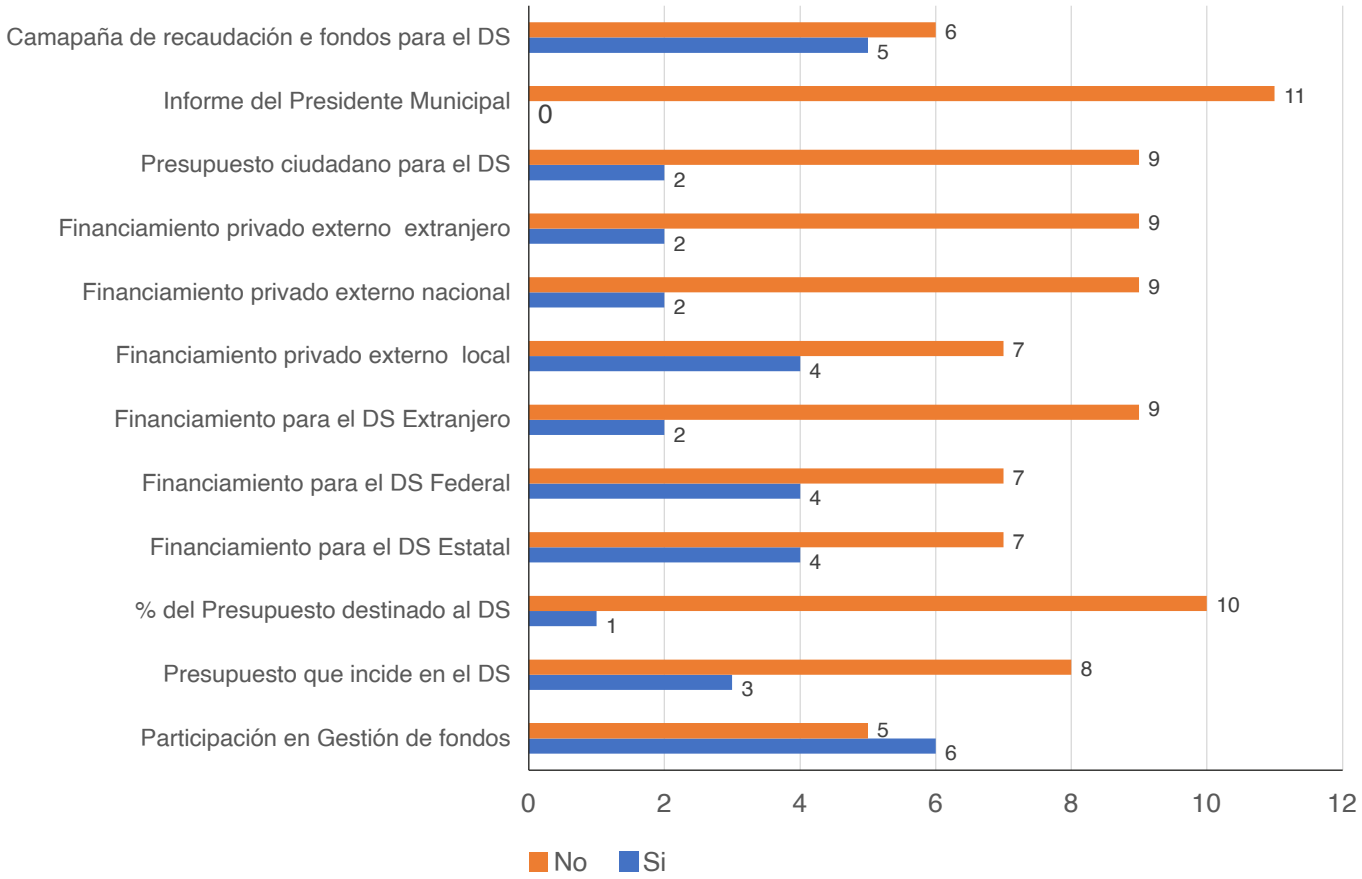


Figura 7. Financiamiento y recursos económicos para el Desarrollo Sustentable Municipal (DSM).

la necesidad de una mayor coherencia conceptual, una planificación estratégica más robusta y una participación ciudadana efectiva en la gobernanza local para avanzar hacia un desarrollo sustentable en Michoacán. La implementación de mecanismos como los CCESuM, y la inversión en capacidades institucionales son pasos fundamentales para superar las barreras identificadas y asegurar que la sostenibilidad se convierta en un pilar fundamental de la política municipal.

Conclusiones

La presente investigación ha permitido mostrar que la sustentabilidad aún no se integra de forma robusta y transversal como política en el ámbito de gobiernos locales en Michoacán. Aun cuando los discursos y documentos oficiales incluyen referencias al desarrollo sustentable, su implementación práctica es limitada, fragmentada y frecuentemente desvinculada de los marcos normativos interncionales y nacionales. El estudio ha evidencido la necesidad de reconfigurar los fundamentos conceptuales, institucionales y operativos de la gobernanza local para transitar hacia un Desarrollo Municipal Sustentable (DMS) con enfoque participativo y corresponsable.

Transversalización de la sustentabilidad

Uno de los hallazgos más significativos de esta investigación fue constatar que la sustentabilidad aparece mencionada en los Planes Municipales de Desarrollo (PMD), no se ha convertido en un eje operativo ni en una prioridad estratégica para la mayoría de los gobiernos locales. La falta de claridad conceptual, sumada a una débil apropiación institucional, ha contribuido a que la sustentabilidad permanezca como una aspiración más que como una guía efectiva para la acción pública (Castillo, 2022). A ello se suma la carencia de un marco normativo sólido que promueva y regule su integración en los instrumentos de planeación y evaluación municipales. Esta limitación demanda una revisión de las leyes estatales y municipales, así como la generación de lineamientos técnicos que permitan incorporar los principios del desarrollo sustentable como criterios obligatorios en los procesos de gestión pública.

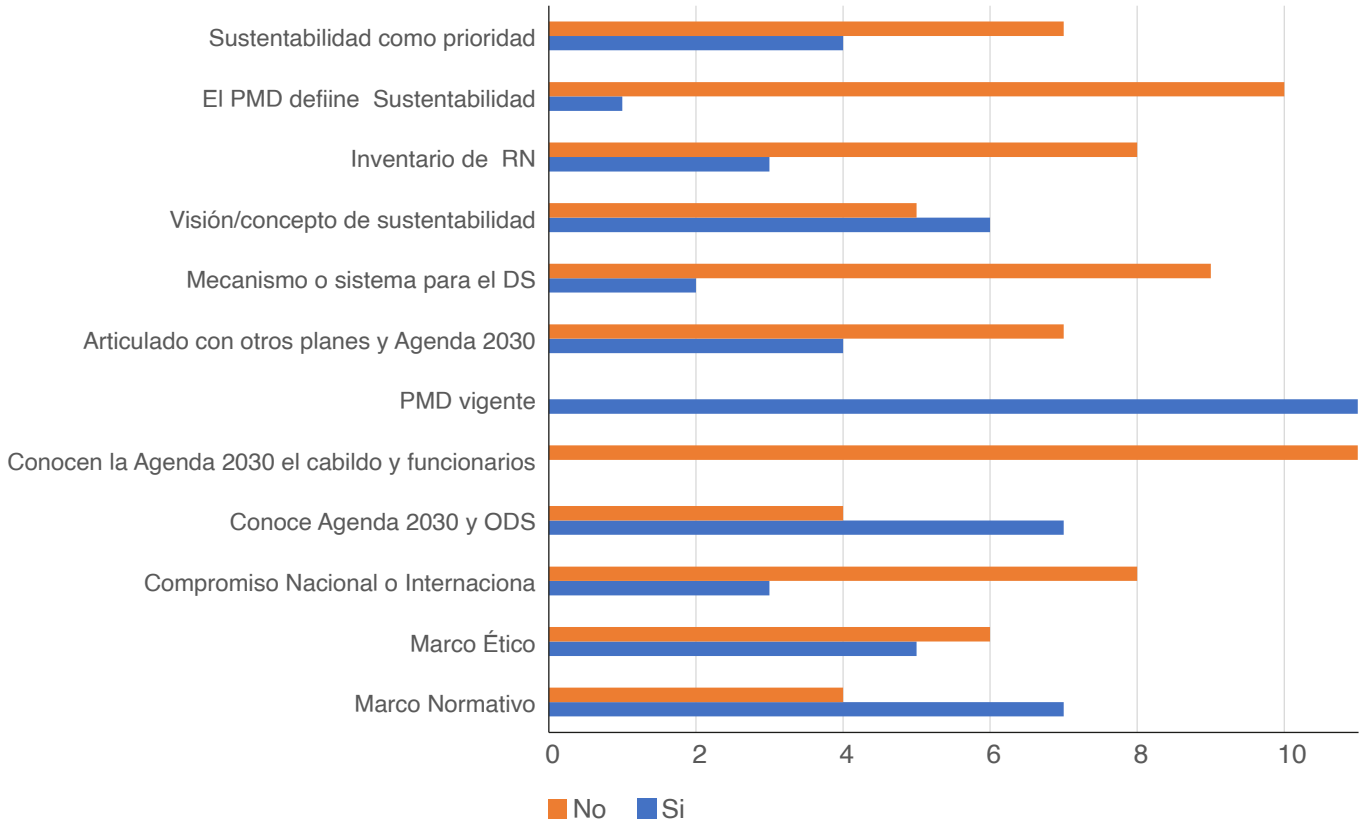


Figura 8. Políticas, planes, programas e instrumentos para el DMS.

Hacia una redefinición de gobernanza para la sustentabilidad

En respuesta a los vacíos conceptuales identificados, esta investigación propone una redefinición de la gobernanza desde un enfoque orientado explícitamente hacia la sustentabilidad. Bajo esta perspectiva, se sugiere que la Real Academia Española incorpore la expresión "Gobernanza para la Sustentabilidad", entendida como una forma de gobernanza centrada en el logro de un desarrollo armonizador –económico, social, ambiental, político, cultural y espiritual, con equidad y visión de largo plazo.

Este enfoque plantea una gobernanza ampliada que reconoce la diversidad de actores implicados: desde los tomadores de decisiones hasta la sociedad civil, pasando por expertos, académicos, y sectores productivos. Todos ellos deben participar activamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. La Gobernanza para la sustentabilidad, además de ser una categoría analítica, se constituye como una propuesta ética y práctica para construir sociedades, resilientes, justas y en armonía con su entorno.

Participación ciudadana y gobernanza

El estudio reveló, que, si bien existen estructuras formales de participación ciudadana en el ámbito municipal –como los COPLADEMUN o los consejos Municipales de Desarrollo--, estas no han sido fortalecidas ni adecuadamente institucionalizadas. La participación social en muchos casos sigue siendo limitada y poco influyente en las decisiones sustantivas del gobierno local. En este contexto, los Comites Ciudadanos para la Evaluación de la Sustentabilidad Municipal (CCESuM) se perfila como una estrategia viable para institucionalizar la participación social, fortalecer la evaluación participativa e incentivar la corresponsabilidad ciudadana. Su implementación requiere voluntad política, formación técnica y recursos adecuados para su funcionamiento autónomo y eficaz.

Empoderamiento y educación para la sustentabilidad

Un hallazgo fundamental es la urgencia de fortalecer la formación ciudadana y gubernamental en materia de sustentabilidad. La investigación propone como medida prioritaria el diseño e implementación de un programa de Alfabetación política para la Sustentabilidad, dirigido tanto a funcionarios públicos como a organizaciones sociales y ciudadania en general. Este programa debe promover no solo el conocimiento técnico, sino también el desarrollo de competencias críticas, éticas y partici-

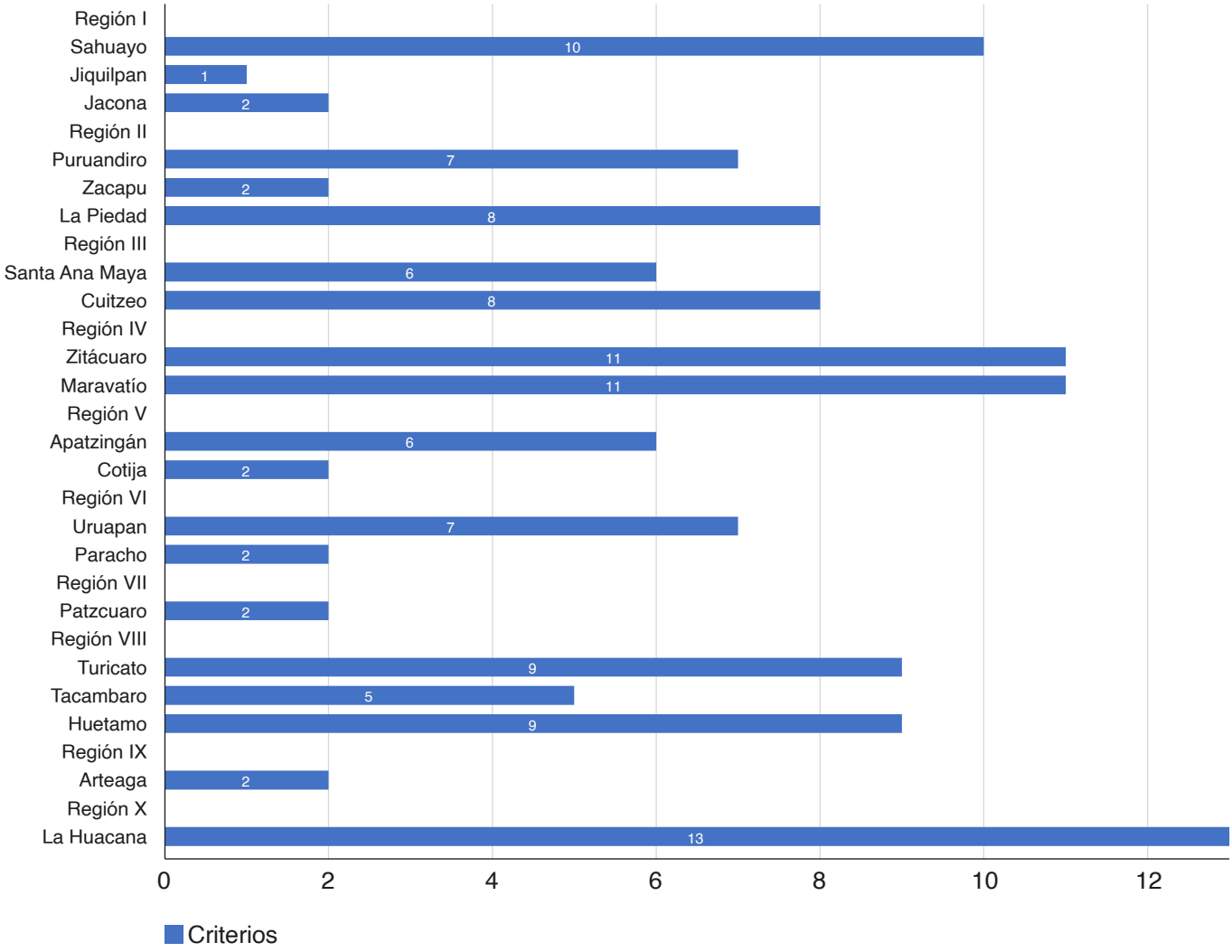


Figura 9. Criterios generales para observar la sustentabilidad en los PMD.

pativas.

La Educación continua y transformadora es clave para consolidar una ciudadanía activa, conscientes de sus derechos y responsabilidades, capaz de exigir rendición de cuentas y de participar en la construcción de políticas públicas sustentables. Este proceso educativo debe ser permanente, incluyente y contextualizado, y debe formar parte de una estrategia institucional que dé continuidad a las acciones más allá de los ciclos gubernamentales.

Desafíos y recomendaciones

Los municipios enfrentan múltiples obstáculos para implementar la sustentabilidad como política transversal. Entre ellos destacan la falta de personal capacitado, la escasa asignación presupuestaria y la débil articulación entre niveles de gobierno. Sólo el 45% de los municipios analizados cuenta con personal técnico en el tema, y apenas el 27% destina recursos específicos para este fin (Castillo, 2022).

Se recomienda, por tanto, fortalecer las capacidades institucionales mediante programas de formación especializada, incorporar la sustentabilidad en las estructuras orgánicas municipales y asegurar recursos financieros permanentes. Asimismo, la reciente Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Michoacán (2021) representa una oportunidad para delimitar con mayor precisión las competencias de los gobiernos municipales en materia de sustentabilidad. No obstante, su aplicación dependerá del involucramiento activo de la ciudadanía y de la voluntad política de los actores institucionales.

Implicaciones futuras

Este estudio ofrece un marco conceptual, ético y metodológico para la transformación de la gobernanza local hacia un modelo más participativo, transparente y sus-

tentable. La construcción de un sistema de evaluación participativa, como el propuesto en esta investigación, permitirá a los municipios contar con herramientas efectivas para monitoriear su avance, identificar rezagos y tomar decisiones informadas.

La implementación de un índice de sustentabilidad municipal construido con participación ciudadana y adaptado a los contextos locales puede ser un instrumento clave para institucionalizar la sustentabilidad como eje rector de la gestión pública. Esto contribuirá no solo a mejorar el desempeño institucional, sino tambien a consolidar la confianza entre ciudadanía y gobierno.

En suma, esta investigación demuestra que, a pesar de los avanes normativos y discursivos, la implementación efectiva de la sustentabilidad en el ámbito municipal sigue siendo limitada. El fortalecimiento institucional, el empoderamiento ciudadano, la redefinición de la gobernanza y la alfabetización política son pilares indispensables para lograr un Desarrollo Municipal Sustentable. Solo mediante un enfoque de cogestión corresponsable será posible construir municipios más justos, resilientes y comprometidos con la vida en todas sus formas.

Referencias

Arnstein SR (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4):216-224. doi:10.1080/01944366908977225

Aylwin J, Guerrero C (2010). *Innovación tecnológica y sostenibilidad*. Revista de Tecnología y Sociedad.

Brundtland GH (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: Nuestro futuro común. Oxford University Press.

Carta de la Tierra (2000). *Principios y valores para un futuro sostenible*. Disponible en: http://cartadelatierra.org

Castillo M (2022). *Cogestión y Gobernanza Municipal para el Desarrollo Sustentable en Michoacán, México*. [Tesis doctoral, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo].

Consorcio Mexicano de Instituciones de Educación Superior para la Sustentabilidad (COMPLEXUS) (2020). *Sustentabilidad en la educación superior: Un enfoque integral*. Ediciones COMPLEXUS.

Fung A (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review* 66(s1):66-75. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x

Lara Salazar L (2013). *La gobernanza local y el desarrollo sustentable: Un enfoque desde la participación ciudadana*. Fondo de Cultura Económica.

Leff E (2004). *Gestión ambiental y desarrollo sustentable*. Fondo de Cultura Económica.

Martínez JL (2020). Desafíos en la implementación de la Agenda 2030 en el ámbito municipal: Un análisis de casos en México. *Revista de Estudios Urbanos y Regionales* 46(2):187-202. doi:10.1016/j.reur.2020.06.001

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/

Peters BG, Pierre J (2001). Developments in intergovernmental relations: Towards multi-level governance. *Policy & Politics* 29(2):131–135.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (1982). *Carta Mundial de la Naturaleza*. PNUMA.

Silva J, Pérez R, Gómez M (2012). *Participación ciudadana y sustentabilidad municipal*. Editorial Universidad de México.

Silva CL, Pérez R, Gómez A (2012). Cogestión municipal para la sustentabilidad: Experiencias y desafíos. *Revista Latinoamericana de Administración Pública* 8(1)101-120.

The Earth Charter Initiative. (2000). *The Earth Charter*. https://earthcharter.org/read-the-earth-charter/

Toledo VM (2015). Educación ambiental y sustentabilidad: Claves para una ciudadanía planetaria. *Revista Ecología y Sociedad* 20(1):13–22.

Toledo VM (2015). Ecocidio en México: La batalla final es por la vida. Penguin Random House Grupo Editorial México.