

CAPÍTULO 8

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL. EL CASO DE LOS MUNICIPIOS SEMI-URBANOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN.

En este octavo capítulo se presentan los resultados obtenidos con la aplicación de los instrumentos de investigación en la muestra de estudio (Cotija, Purépero, Tarímbaro y Tingambato). Estos resultados permiten determinar el grado de desempeño con que operan los gobiernos de los municipios semi-urbanos ubicados en el Estado de Michoacán. Facilitan, asimismo, los datos que ayudan a precisar la influencia de los ejes de referencia (capacidad de gestión, eficacia, eficiencia, legitimidad y factores externos), identificados en el capítulo VI, en el desempeño de estos gobiernos.

El capítulo se divide en tres partes. En la primera, se miden las variables independientes (ejes de referencia) y la variable dependiente (desempeño). En esta parte, se recolectan los datos necesarios para poner en marcha los indicadores de cada eje. Estas dos actividades (recolección de datos y operación de indicadores) corresponden al primer método de la propuesta de evaluación municipal presentada en el capítulo VII. En la segunda parte, se comprueban las hipótesis formuladas en el capítulo I. Se analizan aquí los resultados obtenidos sobre el desempeño de los gobiernos locales de los municipios con definición semi-urbana. Este análisis atiende al segundo método de la propuesta de evaluación. En la tercera parte del capítulo, se fijan las medidas y acciones que coadyuven a mejorar el funcionamiento de estos gobiernos. Esta última parte representa al tercer método de la propuesta de evaluación.

8.1. Medición de los ejes de referencia en los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán (primer método de la propuesta de evaluación)

En la medición de los ejes de referencia se operan los indicadores que habilitan la estimación de los índices de las variables independientes. Para recolectar los datos, se aplicaron cuestionarios a funcionarios claves del gobierno local, cuyas respuestas tuvieron como soporte fuentes de información específicas (medios de verificación). Son mínimas las preguntas que se basaron en sus percepciones (1%). Los cuestionarios se contestaron durante los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre del 2009, se aplicó otro más en marzo-abril del 2010.

Después de calcular los índices de los ejes de referencia y de la variable dependiente (desempeño) de los gobiernos municipales muestra de estudio (Cotija, Purépero, Tarímbaro y Tingambato), se hace un análisis conjunto de

los resultados generados en estos cuatro gobiernos. El análisis se centra en los indicadores. Se relacionan aritméticamente los valores de los intervalos seleccionados en estos indicadores. Se estima una proporción, que se obtiene sumando los valores (1, 2, 3, 4 o 5) que arrojaron los gobiernos muestra de estudio en cada indicador, cuyo resultado se divide entre el máximo valor alcanzable (como son cuatro gobiernos y el valor más alto que se puede obtener en cada indicador es 5, el valor máximo posible alcanzable es 20).

Proporción de resultado por indicador = $\frac{\sum \text{del valor del intervalo seleccionado por los gobiernos muestra de estudio en el indicador } n}{\sum \text{del valor máximo posible alcanzable por los gobiernos muestra de estudio en el indicador } n}$

Las proporciones generadas se clasifican en una escala, las ubicadas en el rango 0.20 - 0.35 muestran resultados totalmente inaceptables en el indicador, en el rango 0.36 - 0.51 señalan resultados inaceptables, en el rango 0.52 - 0.67 presentan resultados por debajo de lo aceptable, en el rango 0.68 - 0.83 apuntan resultados aceptables, y en el rango 0.84 - 1.00 marcan resultados totalmente aceptables (véase cuadro 47). Los indicadores que no superen el valor 0.84 representan las áreas donde deben implementarse las medidas que ayuden a mejorar el desempeño del gobierno local. Los indicadores con resultados mayores a 0.83 ya no se consideran en los análisis posteriores.

Cuadro 47
Escala de clasificación del indicador

Resultado total- mente inaceptable	Resultado inaceptable	Resultado por debajo de lo aceptable	Resultado aceptable	Resultado totalmente aceptable	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84	1.00

Fuente: Elaboración propia.

La escala de clasificación de los indicadores sólo se aplica en los ejes de capacidad de gestión, legitimidad y factores externos, así como en la variable desempeño. No se utiliza para los ejes de eficacia y eficiencia. Además, cuando la evaluación se haga a un sólo municipio, no es necesario estimar la proporción de los resultados de los indicadores, más bien, las respuestas situadas en el intervalo 1, 2, 3 o 4 señalan los indicadores donde deben efectuarse las acciones que ayuden a pasarlos al intervalo 5 (escenario totalmente aceptable) (véase subtema III del capítulo VII).

8.1.1. Capacidad de gestión de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán¹⁰²

Capacidad administrativa

Para el cálculo del índice de capacidad administrativa se aplicó un cuestionario a directivos de los gobiernos municipales muestra de estudio.¹⁰³ Las preguntas se contestaron con base en el apartado de plantilla de personal publicado en el Presupuesto Municipal de Egresos del año 2009, en los organigramas de las administraciones públicas municipales, en los manuales de perfiles de puestos, en los documentos que soportan los cursos de inducción y capacitación, en los documentos que justifican la promoción y el desarrollo laboral de servidores públicos, en los reportes del área de recursos humanos y en las evidencias sobre el funcionamiento de los procesos administrativos municipales. En el cuadro 48, se presentan los valores obtenidos.

Cuadro 48
Índice de capacidad administrativa
de los gobiernos muestra de estudio

Preguntas	Respuestas/Escenarios				Proporción de resultado por indicador
	Gobiernos muestra de estudio				
	Cotija	Purépero	Tarímbaro	Tingambato	
1. Cantidad de personal total ocupado en la administración pública municipal (directivo, técnico y administrativo).	4	3	1	4	0.60
2. Proporción de personal directivo ocupado en la administración pública municipal con respecto a la cantidad de personal total ocupado.	3	4	2	4	0.65
3. Proporción de personal técnico ocupado en la administración pública municipal con respecto a la cantidad de personal total ocupado.	1	1	3	1	0.30

102 La capacidad de gestión de los gobiernos municipales, como ya se explicó en el capítulo VII, está compuesta por tres capacidades relacionadas entre sí: administrativa, financiera y política.

103 Los cuestionarios para el área administrativa fueron contestados por Marcela Lúa, directora de recursos humanos y desarrollo administrativo del gobierno de Cotija, el 5 de octubre del 2009; por Javier López, oficial mayor del gobierno de Purépero, el 10 de octubre del 2009; por Manuel Ojeda, secretario del Ayuntamiento de Tarímbaro, el 7 de septiembre del 2009; y por María de los Ángeles López, secretaria del Ayuntamiento de Tingambato, el 4 de diciembre del 2009. La contestación del cuestionario siempre contó con el soporte documental.

Preguntas	Respuestas/Escenarios				Proporción de resultado por indicador
	Gobiernos muestra de estudio				
	Cotija	Purépero	Tarímbaro	Tingambato	
4. Proporción de personal administrativo ocupado en la administración pública municipal con respecto a la cantidad de personal total ocupado.	1	1	1	3	0.30
5. ¿Se cuenta con manuales de perfiles de puestos para las áreas de la administración pública municipal (directiva, técnica y administrativa)?	1	1	2	1	0.25
6. ¿Se cuenta con procedimientos de reclutamiento y selección de personal para la contratación de los recursos humanos que ocupan las diferentes áreas de la administración pública municipal (directiva, técnica y administrativa)?	1	1	1	1	0.20
7. ¿Se implementan cursos de inducción para el personal contratado en las diferentes áreas de la administración pública municipal (directiva, técnica y administrativa)?	1	1	2	1	0.25
8. ¿Se cuenta con programas de capacitación para el personal ocupado en las diferentes áreas de la administración pública municipal (directiva, técnica y administrativa)?	1	1	1	1	0.20
9. ¿Se cuenta con sistemas de reconocimientos (incentivos, diplomas) para el personal ocupado en las diferentes áreas de la administración pública municipal (directiva, técnica y administrativa)?	1	1	1	1	0.20
10. ¿Se cuenta con sistemas de promoción y desarrollo de servidores públicos en la administración municipal?	1	1	1	1	0.20

Preguntas	Respuestas/Escenarios				Proporción de resultado por indicador
	Gobiernos muestra de estudio				
	Cotija	Purépero	Tarímbaro	Tingambato	
11. ¿Qué permanencia tiene el personal directivo en su puesto?	1	1	1	1	0.20
12. ¿Qué permanencia tiene el personal técnico en su puesto?	1	1	1	1	0.20
13. ¿Qué permanencia tiene el personal administrativo en su puesto?	2	2	2	2	0.40
14. ¿Cuál es el grado académico de los miembros del Ayuntamiento (propietarios y suplentes)?	4	4	4	3	0.75
15. ¿Cuál es el grado académico de la planta directiva?	4	4	4	3	0.75
16. ¿Cuál es el grado académico de la planta técnica?	4	4	4	3	0.75
17. ¿Cuál es el grado académico de la planta administrativa?	2	2	2	2	0.40
18. ¿Cuál es la experiencia en el sector público de los miembros del Ayuntamiento (propietarios y suplentes)?	2	2	2	2	0.40
19. ¿Cuál es la experiencia en el sector público del personal directivo?	2	2	2	2	0.40
20. ¿Cuál es la experiencia en el sector público del personal técnico?	2	3	3	1	0.45
21. ¿Cuál es la experiencia en el sector público del personal administrativo?	2	2	3	2	0.45
22. ¿Están ordenados y sistematizados los procesos de operación que realizan las diferentes áreas de la administración pública municipal (directiva, técnica y administrativa)?	2	2	3	2	0.45
Suma de valores	43	44	46	42	0.40
Índice de capacidad administrativa	0.39	0.40	0.42	0.38	0.40

Fuente: Elaboración propia con base en la investigación de campo y documental.

El promedio de los cuatro índices generados representa al índice de capacidad administrativa de los gobiernos de los municipios semi-urbanos ubicados en el Estado de Michoacán.¹⁰⁴ El valor de este índice es de 0.40 (véase cuadro 48). El 0.60 restante corresponde a las deficiencias administrativas que tienen estos gobiernos, las cuales pueden explicarse porque:

1. La cantidad de personal ocupado en la administración municipal supera los límites “totalmente aceptables” y “aceptables”. Hay exceso de personal contratado en algunas áreas. Los gobiernos muestra de estudio tienen personal administrativo en abundancia, el cual realiza tareas repetitivas y poco especializadas. En contraste, la cantidad de personal técnico es insuficiente.
2. Se carece de manuales de perfiles de puestos y no se realizan procedimientos de reclutamiento y selección de personal. La contratación de la gente que labora en la administración municipal (directivos, técnicos y administrativos) se basa en los compromisos adquiridos en la campaña electoral por los miembros del Ayuntamiento, o bien, en el parentesco/amistad.
3. No se realizan cursos de inducción para el personal contratado. Las funciones públicas se aprenden a prueba y error. Los programas de capacitación, por su parte, son esporádicos y no especializados.
4. Se carece de sistemas de reconocimiento y promoción de servidores públicos. No hay incentivos claros que motiven al trabajador del gobierno local, inhabilitándose, con esto, los efectos sinérgicos en la administración municipal. El personal, incluso, llega a laborar en forma aislada dentro de su propia dependencia.
5. El grado académico de los miembros del Ayuntamiento, del personal directivo, de la planta técnica y del equipo administrativo es incongruente con las habilidades profesionales que se requieren en el puesto laboral. Esta incongruencia se ha convertido en un obstáculo serio para la definición, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas municipales.
6. El nivel de rotación del personal directivo, técnico y administrativo es alto, la mayoría sólo labora los tres años que corresponden al ejercicio municipal, luego es reemplazado por personal contratado por el gobierno entrante. Es, por tanto, baja la experiencia del personal (directivo, técnico o administrativo) en el sector público municipal, inclusive, del mismo Ayuntamiento.
7. La sistematización de los procesos operativos de la administración municipal tiene un resultado inaceptable. Hacer algunos trámites sencillos implica, la mayoría de la veces, gastar mucho tiempo y esfuerzo. La lentitud burocrática llega con frecuencia a tornarse desesperante.

104 El promedio de los resultados de la muestra de estudio caracteriza al universo de estudio.

Capacidad financiera

El índice de capacidad financiera para los gobiernos muestra de estudio se calculó con base en los datos del Estado de Origen y Aplicación de Recursos del año 2009. Se utilizó también el Presupuesto Municipal de Egresos de los años 2008 y 2009 para estimar el indicador de crecimiento del ingreso y egreso (indicador 1).¹⁰⁵ Los resultados obtenidos, una vez clasificados, se muestran en el cuadro 49.

Cuadro 49
Índice de capacidad financiera de los gobiernos muestra de estudio

Preguntas	Respuestas/Escenarios				Proporción de resultado por indicador
	Gobiernos muestra de estudio				
	Cotija	Purépero	Tarímbaro	Tingambato	
1. Tasa de crecimiento del ingreso (TCI) y egreso (TCE)	3	4	5	3	0.75
2. Autonomía financiera (AF)	1	1	1	1	0.20
3. Dependencia de recursos (DR)	3	3	4	2	0.60
4. Presión fiscal (PF)	3	2	3	1	0.45
5. Apalancamiento financiero (AP)	3	5	5	5	0.90
6. Capacidad de autofinanciamiento (CA)	1	1	1	1	0.20
7. Capacidad de inversión (CI)	3	1	2	2	0.40
Suma de valores	17	17	21	15	0.50
Índice de capacidad financiera	0.49	0.49	0.60	0.43	0.50

Fuente: Elaboración propia con base en el Estado de Origen y Aplicación de Recursos Municipal 2009 y en el Presupuesto Municipal de Egresos 2008 y 2009.

El promedio de los cuatro índices equivale al índice de capacidad financiera de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán. El índice es de 0.50. El 0.50 que falta para obtener el valor deseado de este índice (igual a 1.00) se explica por cinco motivos:

105 Para operar este indicador, se sugiere utilizar datos del Estado de Origen y Aplicación de Recursos (años del 2008 y 2009). Sin embargo, no fue posible tener acceso a los documentos del 2008, por lo que se recurrió a los Presupuestos Municipales de Egresos (2008 y 2009).

1. Los ingresos propios que genera el gobierno municipal son muy bajos (nivel totalmente inaceptable) con respecto al total de ingresos que recibe.
2. La dependencia de los recursos provenientes del orden federal y estatal está por debajo de lo aceptable, sin estos recursos prácticamente los gobiernos municipales quedarían parados, sin movimiento. Esta excesiva dependencia ha generado dinámicas negativas en sus capacidades de recaudación. La manera en cómo se transfieren las participaciones y aportaciones federales tampoco genera estímulos que fomenten un mejor desempeño financiero municipal. Merino (2007: 51-53) pone de ejemplo, que las participaciones federales dependen del tamaño de la población de cada municipio. Entre más población, más participaciones se transfieren. Tal parece que la Federación concibe como positivo el incremento de la población en los municipios y los recompensa con más recursos. No premia los éxitos económicos o las inversiones públicas eficientes. La cantidad de aportaciones federales del Ramo 33, por su parte, depende del número de escuelas o de profesores, de hospitales o de doctores, de centros de seguridad o de policías, no son recursos que se transfieran por resultados obtenidos en materia de educación, salud o seguridad pública, sino por la existencia de infraestructura instalada o de sueldos que deban pagarse. La entrada de recursos externos también ha ensanchado la burocracia y, por ende, la nómina municipal. Gran parte del gasto corriente se queda en salarios. De continuar esta tendencia, los gobiernos locales, desde la perspectiva federal y estatal, se transformarán en ventanillas de gasto público.
3. La aportación *per cápita* municipal a los ingresos propios del gobierno local es inaceptable.
4. El gobierno municipal no tiene la capacidad para solventar su operación con sus ingresos propios y con las participaciones federales que recibe. Es muy caro su funcionamiento.
5. La inversión en obras públicas, en adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la compra de opciones financieras tiene un valor inaceptable con respecto al total de ingresos.

Un buen indicador de efectividad en el manejo de recursos municipales está en los saldos que se dejan de un ejercicio a otro. Si hay saldos, hay recursos inutilizados. Aquí, algo anda mal. Una capacidad financiera aceptable requiere del uso de la totalidad de los recursos con que se dispone, de lo contrario, el gobierno local corre el riesgo de perderlos en el ejercicio siguiente o, peor aún, que disminuyan sus transferencias por suponer que están sobreestima-

das [Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Alimentación (SAGARPA), Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA Rural), 2004: IV, 17-28]. Los cuatro gobiernos muestra de estudio dejan saldos inutilizados: Cotija, en el ejercicio 2009, dejó un saldo final de \$18,713,072.13; Purépero, de \$4,510,287.28; Tarímbaro, de \$13,342,840.00, y Tingambato, de \$2,574,636.40 (Estado de Origen y Aplicación de Recursos Municipal, 2009).

Capacidad política

Para determinar el índice de capacidad política se aplicó un cuestionario a los secretarios de los Ayuntamientos, cuyas respuestas estuvieron soportadas en documentos: informes de trabajo (relación Ayuntamiento-administración pública municipal), reportes de actividades hechas en conjunto con otros niveles de gobierno y con otros gobiernos municipales, listado de organizaciones no gubernamentales y relación de apoyos concedidos a éstas, listado de las empresas del municipio, entre otros.¹⁰⁶ Algunas respuestas fueron cotejadas con entrevistas informales a los representantes de los partidos políticos con mayor presencia en el municipio (PRI, PAN y PRD) y con micro-empresarios operadores en el mercado de abastos municipal. Los resultados obtenidos, una vez clasificados, se muestran en el cuadro 50.

Cuadro 50
Índice de capacidad política de los gobiernos muestra de estudio

Preguntas	Respuestas/Escenarios				Proporción de resultado por indicador
	Gobiernos muestra de estudio				
	Cotija	Purépero	Tarímbaro	Tingambato	
1. ¿Cómo se considera la relación política entre los miembros del Ayuntamiento?	2	2	2	2	0.40
2. ¿Cómo se relaciona el Ayuntamiento y la administración pública municipal en torno a los proyectos de desarrollo municipal?	2	2	3	2	0.45
3. ¿Cómo se relaciona el gobierno municipal con el gobierno federal?	1	1	1	1	0.20

106 En Cotija, lo contestó, por tanto, Alberto Contreras, el 29 de septiembre del 2009; en Purépero, José Rodríguez, el 15 de octubre del 2009; en Tarímbaro, Manuel Ojeda, el 7 de octubre del 2009; y en Tingambato, María de los Ángeles López, el 4 de diciembre del 2009.

234 *Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán*

4. ¿Cómo se relaciona el gobierno municipal con el gobierno estatal?	1	1	1	1	0.20
5. ¿El gobierno municipal está relacionado con otros gobiernos municipales?	2	2	3	2	0.45
6. ¿El gobierno municipal tiene vínculos con las organizaciones no gubernamentales del municipio?	2	2	3	2	0.45
7. ¿El gobierno municipal tiene relación con las empresas (pequeñas, medianas y grandes) ubicadas en el municipio?	2	2	3	1	0.40
8. ¿El gobierno municipal tiene relación con los partidos políticos que operan en el municipio?	2	2	2	2	0.40
Suma de valores	14	14	18	13	0.37
Índice de capacidad política	0.35	0.35	0.45	0.33	0.37

Fuente: Elaboración propia con base en la investigación de campo y documental.

El promedio de los cuatro índices equivale al índice de capacidad política de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán. El promedio de estos índices es de 0.37. El 0.63 restante, que refleja las deficiencias de estos gobiernos en la generación de procesos de deliberación, discusión y construcción de acuerdos, puede explicarse por tres motivos:

1. La relación entre los miembros del Ayuntamiento es inaceptable. Casi nunca se alcanzan los consensos que permiten diseñar las acciones que desvanecen la problemática municipal. Las diferencias políticas entre los miembros del Ayuntamiento llegan a convertirse en trabas para el buen funcionamiento del gobierno local. La mayoría de las ocasiones, los regidores que representan a los

- partidos de oposición operan de manera conflictiva, y los electos popularmente (los que ganaron la elección y pertenecen a un mismo partido político), cuando logran ponerse de acuerdo, que no es muy frecuente, llegan a gobernar de manera excluyente.¹⁰⁷
2. Los directivos municipales suelen responder exclusivamente a las instrucciones del presidente municipal, actúan con exagerada subordinación hacia él. Sus colocaciones laborales, además son arbitrarias, no pasan por previa aprobación del Ayuntamiento. Esta situación confronta a los directivos con los regidores de oposición. El presidente municipal, por lo menos, en los gobiernos muestra de estudio, concentra todas las decisiones y somete a todos los equipos de la administración a su manejo y control. El presidente se mira así mismo como el único conductor del gobierno local. Pretende resolver todos los problemas del municipio, sin reconocer el papel protagónico de la sociedad y de su misma planta de personal.
 3. La vinculación del gobierno local con las organizaciones no gubernamentales, con las entidades económicas y con los partidos políticos en el municipio es frágil. Su relación con los gobiernos municipales vecinos es también frágil (inaceptable). Su endeble vinculación refleja la visión más tradicional del gobierno local, se cierra a su simple actuación.

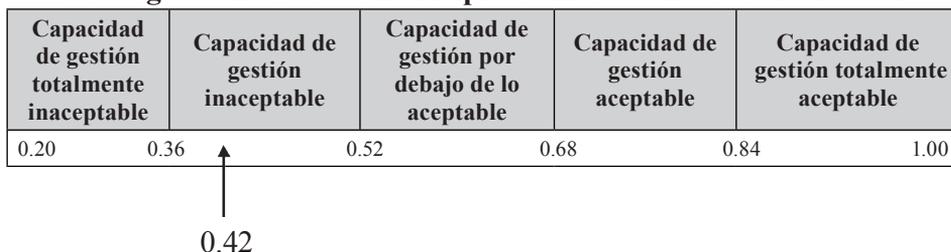
Estos tres aspectos atestiguan la existencia de un modelo piramidal en el gobierno local, ya que la gran mayoría de las decisiones son tomadas por el presidente municipal, él mismo se asume como único responsable de los resultados obtenidos. La atención de la problemática del municipio también gira sobre él. Los cambios que se suscitan al interior del gobierno además se hacen desde arriba, desde su despacho (SEGOB, SAGARPA e INCA, 2004: I, 30).

El promedio de los índices de capacidad administrativa, financiera y política de los gobiernos muestra de estudio corresponde, finalmente, a su índice de capacidad de gestión. Para Cotija resultó de 0.41, para Purépero de 0.41, para Tarímbaro de 0.49 y para Tingambato de 0.38. La media de estos cuatro índices equivale al índice de capacidad de gestión de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán. Este índice es de 0.42, indicando una capacidad de gestión inaceptable. Estos gobiernos casi

107 Es evidente también que la forma en que se integran las planillas que contienen vía electoral por los Ayuntamientos obedece a intereses partidistas o de determinados grupos de poder económico y no, como se supone, a proyectos comunes y afines al desarrollo municipal. Los espacios de las planillas son ocupados por candidatos que representan a las diferentes expresiones que conforman a los partidos, incluso, las candidaturas para regidores llegan a funcionar como formas de pago político. La integración de las planillas es producto de negociaciones para lograr la “unidad partidista” en torno al proceso electoral.

no cuentan con las capacidades de gestión para desarrollar sus procesos productivos con la calidad mínima requerida (véase cuadro 51).

Cuadro 51
Escala de clasificación del índice de capacidad de gestión
de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán



Fuente: Elaboración propia con base en la investigación de campo y documental.

8.1.2. *Eficacia y Eficiencia de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán*

En la estimación de los índices de eficacia y eficiencia se utilizaron los rubros de adquisición de bienes muebles-inmuebles y de obras públicas del Presupuesto Municipal de Egresos del año 2009 y del Estado de Origen y Aplicación de Recursos Municipal del mismo año. Estos dos rubros abarcan parte importante de los recursos destinados al proceso productivo municipal. La adquisición de bienes muebles-inmuebles y la inversión en obras públicas para el gobierno de Cotija representan el 60% del total de ingresos enfocados al proceso productivo (ingresos totales- gasto corriente), en Puerépero el 38%, en Tarímbaro el 43% y en Tingambato el 52% (estos cálculos se hacen con base en el Estado de Origen y Aplicación de Recursos 2009).

La estimación más apropiada del índice de eficacia y eficiencia obliga a identificar las metas producto en los rubros mencionados, así como los recursos destinados para su consecución y el tiempo que se necesita invertir. Sin embargo, en los gobiernos muestra de estudio se encontraron obstáculos que impidieron obtener esta información y, por ende, calcular los índices de eficacia y eficiencia meta por meta, subrayándose los siguientes:

1. Inexistencia de metas producto (y de cualquier otra meta) para la adquisición de bienes muebles-inmuebles y para la realización de obras públicas, aun cuando legalmente están obligados los gobiernos municipales a fijarlas en sus programas operativos anuales del Plan Municipal del Desarrollo.

2. Resistencia del personal de obras públicas para construir las metas producto correspondientes.
3. Ausencia de interés, por parte de los funcionarios, en la medición de eficacia y eficiencia de adquisición de bienes muebles-inmuebles y obras públicas.
4. Negativa del personal de estas áreas en la contabilización de sus tiempos de trabajo.

El gobierno local cuenta con los productos obtenidos en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en obras públicas, pero no es posible compararlos con los productos esperados, porque simplemente no se planearon al inicio del ejercicio anual. La obra pública se hace según se presenten las circunstancias (cantidad de aportaciones federales, por ejemplo). Sólo bajo ciertos motivos se fijan los productos esperados; no obstante, estos motivos pueden darse a la mitad o al final de la gestión. Los productos esperados no aparecen en los programas operativos anuales y los productos generados –en los dos rubros mencionados– se determinan porque la Auditoría Superior del Estado de Michoacán (ASM), al momento de realizar la fiscalización municipal, lo exige.

El cálculo de los índices de eficacia y eficiencia se hizo entonces de manera general, sólo se consideraron los montos fijados en el Presupuesto de Egresos para la adquisición de bienes muebles-inmuebles y para la obra pública, se utilizaron también los montos invertidos en estos dos rubros, presentados en el Estado de Origen y Aplicación de Recursos. El periodo de referencia fue el año 2009. Se asignó también, como medida alternativa, un valor de 100% al producto planeado (por ejemplo, si se determinó pavimentar 26 kilómetros, esta cantidad equivale al 100%, si se pavimentaron sólo 20 kilómetros, el producto obtenido corresponde al 77% (20/26)). Los funcionarios municipales, con base en sus registros, proporcionaron los productos alcanzados.

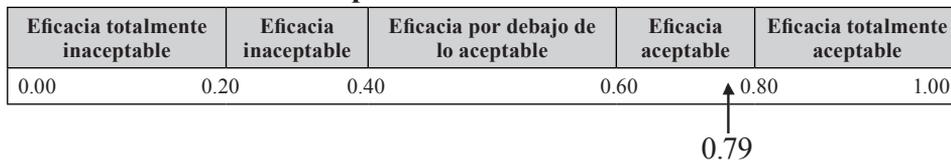
Tomando como base los cuatro índices de eficacia presentados en el cuadro 52, se saca un promedio, cuyo valor corresponde al índice de eficacia para los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán. El índice es de 0.79, que representa una eficacia aceptable, indicando que estos gobiernos cumplen de manera suficiente la mayoría de las metas que ellos mismos estipulan en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública (véase cuadro 53), aunque la entrega de los productos obtenidos sea a destiempo.

Cuadro 52
Índice de eficacia y eficiencia de los gobiernos muestra de estudio

Municipio	Producto esperado	Recursos presupuestados \$	Recursos empleados \$	Producto obtenido	Eficacia	Ponderación s/ recursos	Índice de eficacia	Frontera de producción	Eficiencia	Proporción de eficiencia	Índice de eficiencia
Cotija											
1. Adquisición de bienes muebles-inmuebles	100	3,098,500.00	806,659.53	35.03	0.3503	0.1941650	0.0680160	0.000032	0.000043	0.345555	0.067095
2. Obras públicas	100	12,859,580.00	43,703,982.67	85	0.85	0.8058350	0.6849598	0.000008	0.000002	-0.749894	-0.604291
Total		15,958,080.00	44,510,642.20				0.75				-0.54
Purépero											
1. Adquisición de bienes muebles-inmuebles	100	2010685	652688.21	34.4	0.344	0.296223	0.1019007	4.97343E-05	5.271E-05	0.0597336	0.0176945
2. Obras públicas	100	4777055.63	5838232.95	93	0.93	0.703777	0.6545126	2.09334E-05	1.593E-05	-0.23904	-0.1682309
Total		6,787,740.63	6,490,921.16				0.76				-0.15
Tarímbaro											
1. Adquisición de bienes muebles-inmuebles	100	974,415.00	366,937.47	80.7	0.8070	0.0327451	0.02642533	0.0001026	0.000220	1.1430161	0.0374282
2. Obras públicas	100	28,783,126.00	34,683,084.19	95	0.95	0.9672549	0.91889211	0.0000035	0.000003	-0.2116050	-0.2046760
Total		29,757,541.00	35,050,021.66				0.95				-0.17
Tingambato											
1. Adquisición de bienes muebles-inmuebles	100	500,359.35	417,016.96	60.3	0.6030	0.0706984	0.04263112	0.0001999	0.000145	-0.2764882	-0.0195473
2. Obras públicas	100	6,577,022.27	11,807,683.64	70	0.70	0.92930163	0.65236974	0.0000152	0.000006	-0.6089775	-0.5659238
Total		7,077,381.62	12,224,700.60				0.70				-0.59

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto Municipal de Egresos (2009), en el Estado de Origen y Aplicación de Recursos Municipal (2009) y en registros de oficina.

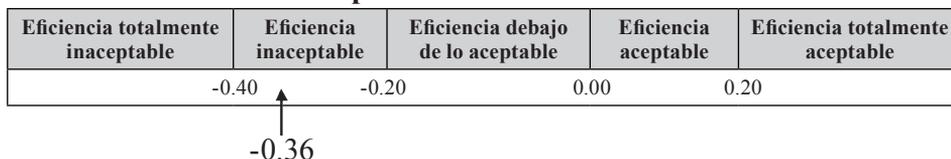
Cuadro 53
Escala de clasificación del índice de eficacia de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán



Fuente: Elaboración propia con base en la investigación de campo y documental.

El índice de eficiencia de los gobiernos asentados en municipios con características semi-urbanas en Michoacán es de -0.36, apuntando una eficiencia inaceptable. Son gobiernos ineficientes, que cumplen sus parámetros trazados (a destiempo) en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con más de los recursos presupuestados o las cumplen insatisfactoriamente aun cuando gastan todos los recursos asignados para estas dos actividades (véase cuadro 54).

Cuadro 54
Escala de clasificación del índice de eficiencia de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán



Fuente: Elaboración propia con base en la investigación de campo y documental.

Correlacionado ambos índices (el de eficacia y eficiencia), se tiene que los gobiernos de los municipios semi-urbanos son eficaces pero ineficientes. El avance en la consecución de sus productos es aceptable, pero lo hacen con bastante desperdicio de recursos. Éste es uno de los peores escenarios en que pueden estar los gobiernos municipales.

8.1.3. Legitimidad de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán

El índice de legitimidad de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán es resultado de la suma del índice de medios para la legitimidad y del índice de nivel de legitimidad de los gobiernos muestra de

estudio. Para determinar el primer índice (medios para la legitimidad), se recurrió, así como en la estimación de algunos otros índices, a la aplicación de un cuestionario, sustentado en documentos específicos: reglamento de participación ciudadana, organigramas de las administraciones públicas municipales, planes de trabajo de los órganos encargados de promover la participación ciudadana en el municipio, y evidencia física del procedimiento de recepción y atención de las demandas ciudadana. Los resultados conseguidos, una vez clasificados, se muestran en el cuadro 55.¹⁰⁸

Cuadro 55
Índice de medios para la legitimidad
de los gobiernos muestra de estudio

Preguntas	Respuestas/Escenarios				Proporción de resultado por indicador
	Gobiernos muestra de estudio				
	Cotija	Purépero	Tarímbaro	Tingambato	
1. ¿El gobierno municipal cuenta con mecanismos que aseguren el cumplimiento de las normas jurídicas (normatividad legal) que rigen su funcionamiento?	1	1	1	1	0.20
2. ¿Se cuenta con reglamento de participación ciudadana en el municipio?	3	3	3	3	0.60
3. ¿Existen órganos responsables en el gobierno municipal de promover la participación ciudadana en el municipio?	3	3	3	3	0.60
4. ¿El gobierno municipal cuenta con mecanismos de consulta para definir políticas y programas públicos locales?	1	1	1	1	0.20
5. ¿El gobierno municipal cuenta con mecanismos para incorporar a la población en la implementación de políticas y programas públicos locales?	1	1	1	1	0.20
6. ¿El gobierno municipal cuenta con mecanismos para evaluar el avance de las políticas y programas públicos locales?	1	1	1	1	0.20

108 En Cotija, el cuestionario lo contestó Alberto Contreras, secretario del Ayuntamiento, el 29 de septiembre del 2009; en Purépero, Manuel Cabrera, asesor jurídico de la administración municipal, el 06 de octubre del 2009; en Tarímbaro, Manuel Ojeda, secretario del Ayuntamiento, el 13 de octubre del 2009; y en Tingambato, María de los Ángeles López, secretaria del Ayuntamiento, el 4 de diciembre del 2009.

Preguntas	Respuestas/Escenarios				Proporción de resultado por indicador
	Gobiernos muestra de estudio				
	Cotija	Purépero	Tarímbaro	Tingambato	
7. ¿El gobierno municipal hace sondeos de opinión ciudadana sobre sus acciones?	1	1	1	1	0.20
8. ¿Se cuenta en el gobierno municipal con procedimientos de recepción y atención de demandas ciudadanas?	2	2	3	1	0.40
9. ¿Se han detectado casos de corrupción en el gobierno municipal?	4	4	4	4	0.80
10. ¿Se cuenta con reglamento sobre penalidades administrativas para funcionarios públicos municipales que incurran en acciones deshonestas?	1	1	1	1	0.20
Suma de valores	18	18	19	17	0.36
Índice de medios de legitimidad	0.36	0.36	0.38	0.34	0.36

Fuente: Elaboración propia con base en investigación de campo.

El índice de medios para la legitimidad de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán se calcula sumando los cuatro índices obtenidos para los gobiernos muestra de estudio y, luego, se saca el promedio. El índice es de 0.36. El 0.64 restante que falta para llegar al valor óptimo de medios de legitimidad (índice = 1), se puede explicar por los motivos siguientes:

- Se carece de mecanismos que aseguren el cumplimiento de los ordenamientos jurídicos que rigen el funcionamiento de los gobiernos locales.
- Existen reglamentos de participación ciudadana, pero su aplicación es insuficiente, por ejemplo: la población local no interviene en la hechura (definición, diseño, implementación y evaluación) de políticas públicas municipales. La población permanece totalmente ajena a las decisiones que toma la municipalidad. Los sondeos de opinión además desaparecen del esquema de acción del gobierno municipal.
- Los procedimientos de recepción y atención de demandas ciudadanas son insuficientes, poco operativos.
- No existen reglamentos sobre penalidades administrativas para funcionarios que incurran en acciones deshonestas.

Para calcular el segundo índice, el de nivel de legitimidad, se aplicó una encuesta a la ciudadanía local. En Cotija se hicieron 391 encuestas, en Purépero 388, en Tarímbaro 396 y en Tingambato 383 (véase la fórmula empleada para determinar el tamaño de la muestra poblacional en el cuadro 81 del anexo 4). Las encuestas se distribuyeron proporcionalmente en el municipio para cubrir la totalidad de localidades. Se dividió en las secciones que maneja el Instituto Electoral de Michoacán (IEM) para las elecciones municipales (véase cuadro 82, 83, 84 y 85 en el anexo 4). Los resultados obtenidos, una vez procesados, se presentan en el cuadro 56.¹⁰⁹

Cuadro 56
Índice de nivel de legitimidad de los gobiernos muestra de estudio

Preguntas	Respuestas/Escenarios				Proporción de resultado por indicador
	Gobiernos muestra de estudio				
	Cotija	Purépero	Tarímbaro	Tingambato	
1. ¿Conoce a los integrantes del Ayuntamiento del municipio (presidente municipal, síndico y regidores)?	2.00	1.95	2.05	1.83	0.39
2. ¿Cómo considera el trato que recibe en las dependencias del gobierno municipal?	2.40	2.00	2.50	1.94	0.44
3. ¿Considera que el gobierno municipal ofrece todos los servicios públicos que la población demanda?	2.15	2.05	2.40	1.89	0.42
4. ¿Cómo considera la seguridad pública en el municipio?	2.00	1.70	1.70	1.53	0.35
5. ¿Cómo considera el servicio de agua de la red pública?	2.45	2.65	2.30	1.62	0.45
6. ¿Cómo considera el servicio de drenaje?	2.50	2.70	2.90	2.23	0.52
7. ¿Cómo considera el servicio de recolección de basura?	2.50	2.45	1.95	2.23	0.46
8. ¿Cómo considera el servicio de alumbrado público?	2.55	2.35	2.37	2.51	0.49
9. ¿Cómo considera el servicio de pavimentación, recarpeteo y bacheo?	2.10	1.90	2.30	2.28	0.43

109 En Cotija se levantaron las encuestas del 18 al 20 de abril del 2010; en Purépero, del 21 al 23 de abril; en Tarímbaro, del 24 al 27 de abril; y en Tingambato, del 15 al 17 de abril.

10. ¿Ha participado en alguna actividad promovida por el gobierno municipal (elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, monitoreo de programas públicos)?	1.20	1.10	1.30	1.06	0.23
11. ¿Conoce los documentos de carácter público (Plan Municipal de Desarrollo, Presupuesto Municipal de Egresos, Informe del Ejercicio Anual Municipal, Cuenta Pública Municipal) que emite el gobierno municipal?	1.05	1.10	1.10	1.06	0.22
12. ¿Ha sido invitado a los Informes del Ejercicio Anual del gobierno municipal?	1.20	1.15	1.25	1.36	0.25
13. ¿Cómo considera el desempeño del gobierno municipal?	2.20	2.00	2.20	1.77	0.41
14. En una escala de 0 a 10 ¿Qué calificación daría al desempeño del gobierno municipal?	2.00	2.00	2.00	1.00	0.35
Suma de valores	28.30	27.10	28.32	24.31	0.38
Índice de nivel de legitimidad	0.40	0.39	0.40	0.35	0.38

Fuente: Elaboración propia con base en la investigación de campo.

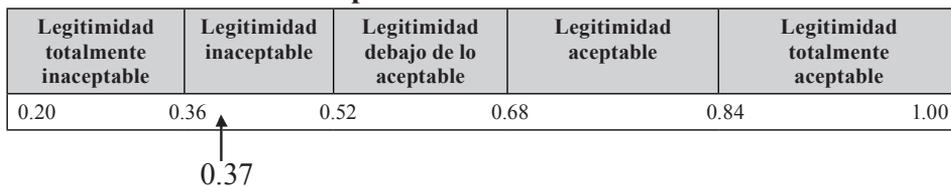
El índice de nivel de legitimidad para los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán es de 0.38. El 0.62 restante, que separa al índice del valor óptimo (1.00), se debe a que sólo una pequeña parte de la gente del municipio conoce a sus autoridades, esta misma gente dice que el trato que reciben en las dependencias de la administración municipal es malo (inaceptable). Afirman que la mayoría de las veces se les olvida la amabilidad y cortesía a los servidores públicos. “Las secretarías administrativas se sienten patronas y dueñas del municipio”, comentan estas personas. Para la mayoría de la población también hay severas deficiencias en la dotación de algunos servicios públicos básicos (seguridad, agua, drenaje, alumbrado, recolección de basura y pavimentación). El gobierno local además no incorpora –para nada (totalmente inaceptable)– a la población en sus actividades.

Los documentos que publica la presidencia, dice la ciudadanía, son para ellos mismos, a los informes del presidente sólo acuden los que trabajan para él.

“Son informes para ellos, no para nosotros”, aseveran los encuestados. La calificación, en promedio, que dan al desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán es de 3.4. Es una calificación baja. La población del municipio reprueba, con nivel de inaceptable, a su gobierno local.

Relacionando el índice de medios para la legitimidad con el índice de nivel de legitimidad se obtiene el índice de legitimidad para cada gobierno muestra de estudio. En Cotija fue de 0.38, en Purépero de 0.38, en Tarímbaro de 0.39, y en Tingambato de 0.34. El índice de legitimidad de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán corresponde al promedio de estos cuatro índices, el resultado es de 0.37, que equivale a una legitimidad inaceptable (muy cercana a totalmente inaceptable). Estos gobiernos no cuentan con la aprobación ciudadana en prácticamente ninguna de sus acciones (véase cuadro 57).

Cuadro 57
Escala de clasificación del índice de legitimidad de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán



Fuente: Elaboración propia con base en la investigación de campo y documental.

8.1.4. Factores externos

El índice de factores externos se obtuvo clasificando datos económicos, sociales y políticos de los municipios muestra de estudio. El ordenamiento de estos datos facilita el conocimiento del contexto, en estas tres dimensiones, de Cotija, Purépero, Tarímbaro y Tingambato. Las fuentes de información que se utilizaron fueron el índice de ingresos, educación y salud determinados por el PNUD (2008), el Anuario Estadístico del INEGI para Michoacán (2007), los informes de los ejercicios anuales del 2008 y 2009, y reportes del área encargada de obras públicas. Las preguntas 6 y 13 fueron contestadas por funcionarios municipales.¹¹⁰ Los resultados, una vez clasificados, se presentan en el cuadro 58.

¹¹⁰ Estas preguntas fueron contestadas por Luis Figueroa, director de planeación y desarrollo del gobierno municipal de Cotija, el 26 de octubre del 2009; en Purépero, las contestó Manuel Cabrera, asesor jurídico de la administración, el 10 de octubre del 2009; en Tarímbaro, Manuel Ojeda, secretario del Ayuntamiento, el 13 de octubre del 2009; y en Tingambato, María de los Ángeles López, secretaria del Ayuntamiento, el 4 de diciembre del 2009.

Cuadro 58
Contexto económico-socio-político de los
municipios muestra de estudio

Preguntas	Respuestas/Escenarios				Proporción de resultado por indicador
	Gobiernos muestra de estudio				
	Cotija	Purépero	Tarímbaro	Tingambato	
1. ¿Cuál es el nivel de ingresos en el municipio?	4	5	1	2	0.60
2. ¿Cuál es el nivel de educación en el municipio?	2	5	5	4	0.80
3. ¿Cuál es el nivel de salud en el municipio?	4	5	5	5	0.95
4. ¿Cuántas viviendas cuentan con energía eléctrica en el municipio?	5	5	5	5	1.00
5. ¿Cuántas viviendas cuentan con piso de tierra en el municipio?	4	4	5	3	0.80
6. ¿Cómo se considera la seguridad pública en el municipio?	2	2	3	2	0.45
7. ¿Qué porcentaje de localidades tiene el municipio con menos de 2,500 habitantes?	4	5	1	5	0.75
8. Porcentaje de Población Económicamente Activa (PEA) en el municipio.	4	4	5	4	0.85
9. ¿Cuál es el nivel de migración que tiene el municipio?	2	1	3	1	0.35
10. ¿La comunicación terrestre (carreteras y caminos) entre la cabecera municipal y las localidades es suficiente y está en buen estado?	4	3	4	2	0.65
11. ¿Cuál es el grado de influencia de la política pública federal en el municipio?	4	2	3	2	0.55
12. ¿Cuál es el grado de influencia la política pública estatal en el municipio?	2	4	4	2	0.60

Preguntas	Respuestas/Escenarios				Proporción de resultado por indicador
	Gobiernos muestra de estudio				
	Cotija	Purépero	Tarímbaro	Tingambato	
13. ¿Cuál es el grado de intervención de los grupos de interés (políticos y económicos) del municipio en las decisiones del gobierno municipal?	1	1	3	1	0.30
Suma de valores	42	46	47	38	0.66
Índice del contexto socio-económico-político municipal	0.65	0.71	0.72	0.58	0.66

Fuente: Elaboración propia con base en investigación de campo.

El índice del contexto socio-económico-político de los municipios muestra de estudio representa al índice de factores externos de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán. Se calcula sacando el promedio de los cuatro resultados generados, siendo 0.66 el valor resultante, que equivale a un contexto socio-económico-político por debajo de lo aceptable. Las condiciones que dan forma a este contexto todavía son insuficientes para el desarrollo de la población municipal (véase cuadro 59).

Los habitantes de los municipios semi-urbanos de Michoacán tienen ingresos limitados con respecto al costo que necesitan cubrir para satisfacer sus necesidades básicas. La cobertura en infraestructura educativa es insuficiente. De igual manera, la seguridad pública es insuficiente. La política pública federal implementada en estos municipios no reconoce el papel sustancial del gobierno municipal, reduce su acción a simple ejecución de programas públicos federales y dar seguimiento, sin capacidad de intervención, a los proyectos con inversión federal que se están realizando en el territorio municipal. No hay una relación estratégica entre gobierno federal y gobierno municipal. Las autoridades locales aceptan que los grupos de poder económico y político influyen, de manera considerable, en las decisiones del gobierno. El número de localidades con menos de 2500 habitantes es elevado y la comunicación terrestre de éstas con la cabecera municipal es regular, aún hay caminos rurales en mal estado. El nivel de migración es alto. En este contexto económico-socio-político operan los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán.

Cuadro 59
Escala de clasificación del índice de factores externos de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán

Contexto socio-económico-político totalmente inaceptable	Contexto socio-económico-político inaceptable	Contexto socio-económico-político debajo de lo aceptable	Contexto socio-económico-político aceptable	Contexto socio-económico-político totalmente Aceptable
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84
			↑ 0.66	

Fuente: Elaboración propia con base en la investigación de campo y documental.

8.1.5. Desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán

El desempeño corresponde a la variable dependiente de la investigación. Para estimar su índice se aplicó un cuestionario, cuya contestación se basó en documentos generados por el gobierno local: calendario de sesiones de cabildo, programas de trabajo de las Comisiones Colegiadas del Ayuntamiento, reportes de resultados de las comisiones, reglamentos municipales, organigrama de la administración pública municipal, reportes de áreas encargadas de funciones específicas (protección civil, sector agropecuario, comunicación social), plantilla de personal, Presupuesto de Egresos Municipal 2009, Plan Municipal de Desarrollo, programas operativos anuales, inventario de programas públicos propios del gobierno local, documentos que soportan estos programas, listado de servicios públicos ofertados, reportes de cobertura, documentos oficiales publicados, y evidencia de los mecanismos empleados para hacer pública la información relevante del municipio. También se utilizó el Anuario Estadístico del INEGI para Michoacán (2007).¹¹¹

Las preguntas del cuestionaron agrupan las competencias y responsabilidades de la entidad municipal: gobierno y reglamentación, planeación del desarrollo, cobertura de servicios públicos, hacienda pública, participación ciudadana, y transparencia/rendición de cuentas. Los resultados obtenidos con la aplicación del cuestionario, una vez ordenados, se muestran en el cuadro 60.

¹¹¹ En Cotija, el cuestionario lo contestó Alberto Contreras, secretario del Ayuntamiento, el 19 de abril del 2010; en Purépero, José Rodríguez, secretario del Ayuntamiento, el 22 de abril del 2010; en Tarímbaro, Manuel Ojeda, secretario del Ayuntamiento, el 23 de abril del 2010; y en Tingambato, Delfino Villanueva, presidente municipal, el 15 de abril del 2010.

Cuadro 60
Índice de desempeño de los gobiernos muestra de estudio

Preguntas	Respuestas/Escenarios				Proporción de resultado por indicador
	Gobiernos muestra de estudio				
	Cotija	Purépero	Tarímbaro	Tingambato	
1. ¿Cuántas sesiones de cabildo se realizan por mes en el gobierno municipal?	4	4	4	4	0.80
2. ¿Las Comisiones Colegiadas del Ayuntamiento cuentan con programas de trabajo?	2	2	3	2	0.45
3. ¿Cuál es la relación entre los programas de trabajo de las Comisiones Colegiadas del Ayuntamiento con las demandas ciudadanas?	1	2	3	1	0.35
4. ¿El gobierno municipal para su operación cuenta con reglamentos de tránsito, policía, mercados, panteones, catastro, obras públicas, desarrollo urbano, limpia, rastro, parques y jardines, agua, adquisiciones, protección civil, patrimonio, y administración interna?	3	3	4	2	0.60
5. ¿Los miembros del Ayuntamiento revisan periódicamente los reglamentos municipales?	1	1	1	1	0.20
6. ¿El gobierno local cuenta con áreas encargadas de la protección civil del municipio?	3	3	3	3	0.60
7. ¿Cuántos policías por cada 1000 habitantes tiene el municipio?	3	3	3	2	0.55
8. ¿La planeación municipal del desarrollo incluye la dimensión social, económica y política del municipio?	1	1	1	1	0.20
9. ¿Promueve el gobierno local la inversión económica en el municipio?	3	3	4	3	0.65
10. ¿Incentiva el gobierno local las vocaciones productivas del municipio?	3	3	3	3	0.60
11. ¿El gobierno local cuenta con áreas responsables del sector agropecuario del municipio?	3	3	3	3	0.60

Preguntas	Respuestas/Escenarios				Proporción de resultado por indicador
	Gobiernos muestra de estudio				
	Cotija	Purépero	Tarímbaro	Tingambato	
12. ¿El gobierno municipal cuenta con programas propios de capacitación orientados hacia el empleo y el autoempleo?	1	1	1	1	0.20
13. ¿Cuenta el gobierno municipal con programas propios para la atención de grupos socialmente marginados?	2	2	2	1	0.35
14. ¿Existen en el gobierno municipal programas propios dirigidos a la atención integral y desarrollo de la mujer?	2	2	2	2	0.40
15. ¿Existen en el gobierno municipal programas propios dirigidos al desarrollo integral de los jóvenes?	2	2	2	2	0.40
16. ¿Existen en el gobierno municipal programas propios dirigidos para adultos en plenitud?	2	2	2	1	0.35
17. ¿Existen en el gobierno municipal programas propios dirigidos para personas con capacidades distintas?	2	2	2	1	0.35
18. ¿Cuenta el gobierno municipal con programas propios tendientes al cuidado de la flora y fauna?	2	2	2	3	0.45
19. ¿Existen en el gobierno municipal programas propios de fomento y preservación del patrimonio histórico, cultural y artístico?	3	2	2	3	0.50
20. ¿Cuenta el gobierno municipal con programas propios para la promoción del deporte?	3	3	3	3	0.60
21. ¿Cuál es el avance del Plan Municipal de Desarrollo al segundo ejercicio anual de cuatro ejercicios anuales?	4	4	4	4	0.80
22. ¿El gobierno municipal oferta los servicios públicos que la ciudadanía demanda?	3	3	3	2	0.55

250 *Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Micoachán*

Preguntas	Respuestas/Escenarios				Proporción de resultado por indicador
	Gobiernos muestra de estudio				
	Cotija	Purépero	Tarímbaro	Tingambato	
23. ¿Cuántas viviendas cuentan con agua potable en el municipio?	4	4	4	4	0.80
24. ¿Cuántas viviendas cuentan con drenaje en el municipio?	4	4	4	4	0.80
25. ¿Cuál es la cobertura del servicio de recolección de basura en el municipio?	4	4	4	3	0.75
26. ¿Cuál es la cobertura del servicio de alumbrado en el municipio?	4	4	4	4	0.80
27. ¿Cuál es la cobertura del servicio de pavimentación, recarpeteo y bacheo en el municipio?	3	3	4	3	0.65
28. ¿Cómo se considera la relación de los Presupuestos Municipales de Egresos anuales con el Plan Municipal de Desarrollo?	1	1	1	1	0.20
29. ¿Cuál es el cumplimiento del Presupuesto Municipal de Egresos?	1	1	1	1	0.20
30. ¿El gobierno local promueve el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular en el municipio?	1	1	1	1	0.20
31. ¿Existen órganos responsables de la comunicación social en el gobierno municipal?	3	3	3	3	0.60
32. ¿El gobierno municipal cuenta con mecanismos para hacer pública la información relevante municipal?	3	3	3	3	0.60

Preguntas	Respuestas/Escenarios				Proporción de resultado por indicador
	Gobiernos muestra de estudio				
	Cotija	Purépero	Tarímbaro	Tingambato	
33. ¿El gobierno municipal hace públicos los siguientes documentos: 1. Cuenta Pública Municipal. 2. Plan Municipal de Desarrollo. 3. Presupuesto Municipal de Egresos. 4. Presupuesto (estimación) de Ingresos Municipales. 5. Ley de Ingresos Municipal. 6. Reglamentos Municipales. 7. Estado de Origen y Aplicación de Recursos Públicos. 8. Informe del Ejercicio Anual Municipal?	5	5	5	5	1.00
34. ¿El gobierno municipal cuenta con información actualizada y confiable sobre su operación?	1	1	2	1	0.25
Suma de valores	87	87	93	81	0.51
Índice de desempeño	0.51	0.51	0.55	0.48	0.51

Fuente: Elaboración propia con base en investigación de campo y documental.

El gobierno de Tarímbaro tiene el mejor desempeño (0.55), seguido del gobierno de Cotija (0.51) y Purépero (0.51). El índice de Tingambato es el más bajo (0.48). El promedio de estos cuatro valores representa el índice de desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán, resultando de 0.51, que equivale a un desempeño inaceptable (véase cuadro 61). Estos gobiernos cuentan con pocos elementos de gestión y realizan (o realizan parcialmente) pocas de las acciones básicas que permiten responder a las demandas de la ciudadanía del municipio.

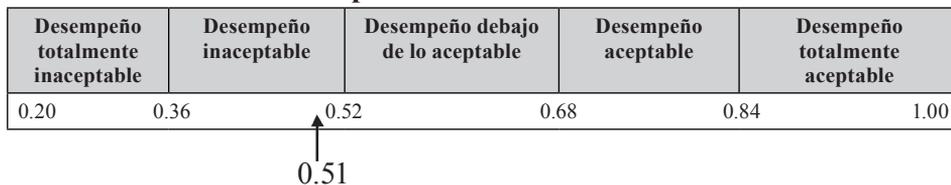
El 0.49 que falta para que los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán tengan un desempeño totalmente aceptable puede explicarse atendiendo las funciones públicas municipales básicas (competencias y responsabilidades):

1. Gobierno y reglamentación.
 - No todas las Comisiones Colegiadas del Ayuntamiento tienen programas de trabajo y los existentes no responden, en sentido estricto, a las demandas concretas de la ciudadanía local.
 - Se carece de algunos reglamentos municipales básicos y la revisión periódica de los que están es una tarea excluida de las agendas de trabajo de los miembros del Ayuntamiento.
 - La elaboración de reglamentos municipales, por lo general, se basa en la adopción de reglamentos aplicados en otras municipalidades, o bien, de otros que se difunden en el ámbito nacional. Esta adopción, la mayoría de las veces, no corresponde a las condiciones de la realidad local.
2. Planeación del desarrollo.
 - La integralidad del Plan Municipal de Desarrollo es parcial, se consideran –hasta cierto punto– las dimensiones económicas y sociales del desarrollo, pero se desatiende –hasta cierto punto– la dimensión política del desarrollo.¹¹²
 - El personal dedicado a la seguridad pública del municipio es insuficiente.
 - La promoción de inversión económica en el municipio, por parte del gobierno local, es limitada.
 - No hay programas municipales orientados a la generación de empleos y al fomento del auto-empleo.
 - La atención a grupos socialmente marginados es inexistente.
 - Los programas propios del gobierno municipal orientados a la gestión de las demandas de grupos sociales específicos (mujeres, jóvenes, adultos en plenitud y personas con capacidades distintas) son insuficientes.
3. Servicios públicos.
 - Algunos gobiernos locales no ofertan todos los servicios básicos que la ciudadanía requiere. No han logrado alcanzar también una cobertura óptima en la dotación de servicios públicos, por ejemplo: el servicio de pavimentación, recarpeteo y bacheo todavía está rezagado.
4. Hacienda pública.
 - La relación entre el Plan Municipal de Desarrollo y el Presupuesto Municipal de Egresos es débil.

112 Los Planes Municipales de Desarrollo de los gobiernos muestra de estudio tienen contenidos demagógicos, que parecen cartas de buenas intenciones o discursos de candidatos en campaña. Son además muy similares, tal parece que hay un formato general con espacios en blanco que sólo deben llenar las consultorías contratadas con datos del INEGI.

- El cumplimiento del Presupuesto Municipal de Egresos es mínimo, pareciera que sólo se elabora para cumplir con el requisito legal. Es poca la relación que tiene con el Estado de Origen y Aplicación de Recursos Municipal. No hay congruencia entonces entre el Plan Municipal de Desarrollo, el Presupuesto Municipal de Egresos y el Estado de Origen y Aplicación de Recursos.
- 5. Participación ciudadana.
 - El referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular están marcados en el reglamento de participación ciudadana, pero no operan, quedando ahí, en el reglamento, como papel mojado.
- 6. Transparencia/rendición de cuentas.
 - Los órganos de comunicación social funcionan inadecuadamente.
 - No existen procedimientos ordenados para acceder a la información pública municipal. Para solicitar cualquier documento (el que sea) es necesario pasar por una verdadera travesía.
 - La información pública emitida no es confiable.

Cuadro 61
Escala de clasificación del índice de desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán



Fuente: Elaboración propia con base en la investigación documental y de campo.

8.2. Análisis del desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán (segundo método de la propuesta de evaluación)

En el cuadro 62, se muestran los índices obtenidos en cada eje de referencia para los gobiernos muestra de estudio. El índice de la variable desempeño también se presenta. En este cuadro, se observa que los gobiernos de Cotija y Purépero tienen índices muy parecidos (casi iguales) en los ejes de capacidad de gestión, eficacia, legitimidad y desempeño. En el gobierno de Tarímbaro, se aprecian los valores más altos en los índices de capacidad de gestión, eficacia, legitimidad, factores externos y desempeño. Los valores de Tingambato, por su parte, son los más bajos en todos los ejes.

Estos índices (los mostrados en el cuadro 62) sirven para precisar los niveles de correlación que hay entre los ejes de referencia (variables independientes) con respecto al desempeño (variable dependiente). Las correlaciones generadas ayudan a identificar los ejes de referencia donde deben diseñarse e implementarse las acciones que ayuden a mejorar el funcionamiento de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán.

Cuadro 62
Índices de las variables independientes (ejes de referencia)
y de la variable dependiente (desempeño)

	<i>Capacidad de gestión</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Eficiencia</i>	<i>Legitimidad</i>	<i>Factores externos</i>	<i>Desempeño</i>	<i>Índice promedio</i>
Cotija	0.41	0.75	-0.54	0.38	0.65	0.51	0.33
Purépero	0.41	0.76	-0.15	0.38	0.71	0.51	0.42
Tarímbaro	0.49	0.95	-0.17	0.39	0.72	0.55	0.48
Tingambato	0.38	0.70	-0.59	0.34	0.58	0.48	0.28

Nota: El índice promedio corresponde a la media de los cinco ejes de referencia de cada gobierno muestra de estudio.

Fuente: Elaboración propia con base en la investigación de campo y documental.

Correlacionando los índices, se obtiene que el desempeño se relaciona casi de manera perfecta con la capacidad de gestión (0.9780) (véase cuadro 63). La relación que tiene con eficacia es también casi perfecta, pues su valor es de 0.9614. La correlación entre desempeño y eficiencia es considerable (0.7177). La relación desempeño-legitimidad es muy fuerte (0.8767). La correlación entre desempeño y factores externos es también muy fuerte, tiene un valor de 0.8540. Con base en estos valores de correlación, se precisa que en los ejes de capacidad de gestión, eficacia, eficiencia y legitimidad es donde deben fijarse las medidas que contribuyan a mejorar el desempeño de los gobiernos asentados en municipios con definición semi-urbana (Michoacán).

Cuadro 63
Matriz del Coeficiente de Correlación de Pearson (r)
(índices de ejes de referencia)

	<i>Capacidad de gestión</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Eficiencia</i>	<i>Legitimidad</i>	<i>Factores externos</i>	<i>Desempeño</i>
Capacidad de gestión	1.0000					
Eficacia	0.9971	1.0000				
Eficiencia	0.6687	0.6719	1.0000			
Legitimidad	0.7569	0.7116	0.7057	1.0000		
Factores externos	0.7609	0.7381	0.9268	0.9199	1.0000	
Desempeño	0.9780	0.9614	0.7177	0.8767	0.8540	1.0000

Fuente: Elaboración propia con base en la investigación de campo y documental.

Con el Coeficiente de Correlación de Pearson (r) y con el Coeficiente de Determinación (r^2) se puede aprobar o rechazar la hipótesis general de la investigación (véase capítulo I). Los valores obtenidos afirman que la capacidad de gestión, la eficacia, la eficiencia, la legitimidad y los factores externos determinan el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos ubicados en el Estado de Michoacán. Estas variables pueden considerarse como los ejes de referencia de una metodología orientada a evaluar el desempeño de estos gobiernos. El Coeficiente de Correlación de Pearson es de 0.9008 (véase cuadro 64), indicando una correlación muy fuerte entre la variable dependiente y las variables independientes. El Coeficiente de Determinación es de 0.8114 (véase cuadro 65), señalando que el desempeño se explica en un 81% por las variables independientes.

Cuadro 64
Matriz del Coeficiente de Correlación de Pearson (r) (índice promedio)

	<i>Índice promedio</i>	<i>Desempeño</i>
Índice promedio	1.0000	
Desempeño	0.9008	1.0000

Fuente: Elaboración propia con base en la investigación de campo y documental.

Cuadro 65
Matriz del Coeficiente de Determinación (r^2) (índice promedio)

	<i>Índice promedio</i>	<i>Desempeño</i>
Índice promedio	1.0000	
Desempeño	0.8114	1.0000

Fuente: Elaboración propia con base en la investigación de campo y documental.

Con respecto a las hipótesis específicas se tiene lo siguiente:

- Los resultados para capacidad de gestión y desempeño en los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán presentan un Coeficiente de Correlación de Pearson (r) de 0.9780, indicando que existe una correlación casi perfecta entre estas dos variables. El Coeficiente de Determinación (r^2) es de 0.9564 (véase cuadro 66), el cual indica que el desempeño se explica en un 96% por la capacidad de gestión.
- Los resultados para eficacia y desempeño muestran un Coeficiente de Correlación de Pearson de 0.9614, lo que señala una correlación casi perfecta entre estas dos variables. El Coeficiente de Determinación es de 0.9243, apuntando que el desempeño se explica en un 92% por la eficacia. Entre mayor sea el nivel de eficacia (cumplimiento de las metas), mayor será entonces el nivel de desempeño municipal.
- Los resultados para eficiencia y desempeño presentan un Coeficiente de Correlación de Pearson de 0.7177 unidades, que apunta una relación considerable entre estas dos variables. El Coeficiente de Determinación es de 0.5151, lo cual expresa que el desempeño se explica por la eficiencia en un 52%. A mayor nivel de eficiencia (maximización del producto con los recursos disponibles), mayor será, por consiguiente, el grado de desempeño municipal.
- Los resultados para legitimidad y desempeño muestran un Coeficiente de Correlación de Pearson de 0.8767, lo que precisa una correlación muy fuerte entre estas dos variables. El Coeficiente de Determinación es de 0.7685, señalando que en un 77% el desempeño se explica por la legitimidad.
- Los resultados para factores externos y desempeño presentan un Coeficiente de Correlación de Pearson de 0.8540, determinando una correlación muy fuerte entre estas dos variables. El Coeficiente de Determinación es de 0.7293, el cual expresa que el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán está condicionado en un 73% por los factores externos.

Cuadro 66
Matriz del Coeficiente de Determinación (r^2)
(índices de ejes de referencia)

	<i>Capacidad de gestión</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Eficiencia</i>	<i>Legitimidad</i>	<i>Factores externos</i>	<i>Desempeño</i>
Capacidad de gestión	1.0000					
Eficacia	0.9943	1.0000				
Eficiencia	0.4472	0.4514	1.0000			
Legitimidad	0.5729	0.5064	0.4980	1.0000		
Factores externos	0.5789	0.5447	0.8589	0.8462	1.0000	
Desempeño	0.9564	0.9243	0.5151	0.7685	0.7293	1.0000

Fuente: Elaboración propia con base en la investigación de campo y documental.

8.3. Medidas para mejorar el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán (tercer método de la propuesta de evaluación)

En los ejes de referencia de capacidad de gestión (administrativa, financiera y política), eficacia, eficiencia y legitimidad deben diseñarse e implementarse las medidas que ayuden a mejorar el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán. Estos ejes tienen los niveles de correlación más altos con respecto a la variable dependiente (desempeño).¹¹³ El eje de factores externos presenta también una relación alta con el desempeño municipal, pero no se considera en la definición de medidas, sólo se utiliza para reforzar el análisis, pues el gobierno local no puede cambiar algunos aspectos externos que influyen en su desempeño, por ejemplo: no está en sus manos disminuir o aumentar el número de localidades que conforman al municipio o alterar el número de PEA existente en el territorio local.

8.3.1. Medidas para mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán

La capacidad de gestión de los gobiernos de los municipios semi-urbanos se compone de tres capacidades: administrativa, financiera y política. A

¹¹³ La correlación entre eficiencia y desempeño resultó considerable, debido a los obstáculos que se presentaron en el cálculo de su índice; aun así, su valor de correlación (r) es significativo (0.7177), lo que obliga a precisar algunas líneas de acción tanto para facilitar su medición como para incrementar su índice (buscar eficiencia totalmente aceptable). No hay duda, que el manejo adecuado (optimización y maximización) de los recursos en el proceso productivo del gobierno local es necesario, porque éstos son escasos y limitados.

continuación, se puntualizan algunas medidas que pudieran mejorar la capacidad de gestión. Estas medidas responden a los indicadores con niveles totalmente inaceptables, inaceptables, debajo de lo aceptable o, incluso, aceptables [respuestas colocadas en los intervalos 1, 2, 3 o 4 en el instrumento de investigación (véase subtema III del capítulo VII)]. Se trata entonces de medidas que buscan pasar a los indicadores colocados en niveles insuficientes a niveles totalmente suficientes.

Capacidad administrativa

1. La cantidad de personal contratado en la administración pública debe responder a las características del municipio y a la complejidad de las demandas de la población local. La abundancia de personal contratado, sobre todo en el área administrativa, no significa necesariamente mejor desempeño en el gobierno local.
2. Elaborar manuales de perfiles de puestos tanto para el área directiva como para el área técnica y administrativa. La selección de personal debe ajustarse precisamente a lo plasmado en estos manuales. El uso de concursos públicos, examen de aptitudes, análisis de historias de vida laboral, entrevistas objetivas y periodos de prueba son algunos medios para seleccionar de manera adecuada al personal de la administración pública municipal (SEGOB, SAGARPA, INCA, 2004: I, 48).
Las áreas de recursos humanos de la municipalidad más que oficinas de control de personal deben ser promotoras de formación constante y capacitación especializada. Institucionalizar los cursos de inducción y capacitación los convertiría en actividades obligadas, pues ya estarían –por lo menos– reglamentados.
3. Diseñar sistemas de reconocimiento y promoción para el trabajador municipal. La coordinación de ambos sistemas ayudaría a generar dinámicas sinérgicas que estimularan el trabajo organizado y efectivo.
4. Para ser miembro del Ayuntamiento no se exige un determinado grado académico, pero si se puede solicitar para la planta directiva, técnica y administrativa.
5. El alto grado de rotación y el bajo nivel de experiencia del personal de la administración municipal daña la capacidad de gestión del gobierno local. Su brevísima temporalidad de ejercicio (tres años) hace que su visión sea limitada y de corto plazo. Al respecto, se ha suscitado un amplio debate sobre la reelección del Ayuntamiento, identificándose cuatro posturas (Merino, 2007: 56-57, Cabrero, 2007: 30-31):
 - La reelección por un periodo más podría premiar o castigar el trabajo de los Ayuntamientos, convirtiéndose en un incentivo para que se desempeñaran mejor (en busca de la reelección).

- La reelección traería mayores problemas mientras el sistema electoral siga atrapado por los intereses partidistas y mientras se carezca de normas que garanticen la transparencia, el acceso pleno a la información pública y la rendición de cuentas. Una solución sería ensanchar los periodos de ejercicio municipal hasta por seis años.
 - Diseñar un proceso donde se impida la reelección inmediata de los presidentes municipales, pero no la del síndico ni la de los regidores.
 - Formar una red de actores no gubernamentales suficientemente cohesiva y autónoma con la capacidad de resistir el cambio del equipo de gobierno cada tres años, y que más bien, sean los candidatos electos los que se incorporen a las actividades públicas municipales, bajo la orientación de la red de actores no gubernamentales.¹¹⁴
6. Ordenar y sistematizar los procesos de operación municipal para hacerlos flexibles, ágiles y efectivos. Estos procesos deben estar basados en reglas claras y sencillas.
- Se piensa que al fundamentar estos procesos en una frondosa y compleja estructura reglamentaria se facilitará la operación del gobierno local. No obstante, la práctica muestra resultados diametralmente opuestos. Los empleados municipales llegan a escudarse en esta reglamentación para evitar riesgos y eludir responsabilidades, haciendo inoperativos los procesos.

Capacidad financiera

Sólo un gobierno municipal austero en su gasto corriente y con la capacidad de invertir sus recursos en proyectos sustentados técnicamente puede convencer a la población de aportar lo suyo. El círculo vicioso formado por la falta de recursos se rompe precisamente con el incremento de los ingresos propios. Hay varias maneras de hacerlo, por ejemplo, ordenando las finanzas municipales (SEGOB, SAGARPA, INCA, 2004: IV, 17-28), que implica:

1. Cobrar los impuestos dando facilidades al ciudadano.
2. Reducir la lista de contribuyentes morosos.
3. Actualizar el valor del catastro municipal (inventario de la propiedad inmobiliaria) y crear instrumentos de desarrollo y regulación territorial.
4. Crear sistemas efectivos de cobranza.
5. Elaborar y manejar adecuadamente el Presupuesto Municipal de Egresos.
6. Exigir responsabilidad y austeridad en el uso de recursos a la planta de personal municipal.

114 En la presente investigación existe una inclinación por esta propuesta.

7. Buena atención al contribuyente. Muchas veces el ciudadano que quiere cumplir con el pago de sus impuestos es maltratado en el intento. La falta de información y mala atención por parte de los funcionarios desaniman a los contribuyentes. La buena atención a la ciudadanía es clave para incrementar los recursos y, además, para ganar legitimidad entre la ciudadanía.

Mientras más recursos aporte la comunidad del municipio, mayor será la probabilidad de éxito de la inversión pública y mejor será también su mantenimiento posterior. Claro, el gobierno local deberá continuar en la búsqueda, como complemento, de otros recursos públicos y privados.

Capacidad política

1. Lo ideal sería que el presidente municipal tuviera una personalidad dinámica, que fuera capaz de concertar, negociar y lograr consensos dentro del Ayuntamiento para obtener y movilizar los recursos existentes en torno al desarrollo local, que mantuviera contacto directo con la ciudadanía, evitando actitudes clientelares-paternalistas, y que se rodeara de funcionarios abiertos a la discusión (sin tapujos) de los asuntos difíciles del municipio.
2. La interacción permanente con otros niveles de gobierno y la incorporación en la hechura de políticas públicas de organismos no gubernamentales, de actores sociales diversos y de la ciudadanía en general, configuran una nueva visión del gobierno local, que obliga a sus integrantes a laborar con responsabilidad social. La participación de los miembros del Ayuntamiento, de los funcionarios y de la burocracia también debe estar regulada y garantizada por reglas claras. La acción gubernamental, en esta nueva visión, es resultante de la participación efectiva de todos los actores del municipio en la atención de los problemas públicos.

La capacidad política de los gobiernos de los municipios semi-urbanos debe atender a un modelo circular (y no piramidal). Se trata de una organización en círculo o red, donde un conjunto de grupos coordinados y organizados giren alrededor del Ayuntamiento. En este modelo, el ciudadano está en el centro (y no el presidente municipal) y la planta de la administración trabaja en forma conjunta para responder a las necesidades sociales (y no a las del presidente municipal). Las responsabilidades se comparten, así como las habilidades y la autoridad. El poder del presidente municipal ya no estaría en su posición, ahora estaría en su habilidad para influir y generar confianza en los demás (SEGOB, INAFED, SAGARPA e INCA, 2004: 30-31).

8.3.2. *Medidas para mejorar la eficacia y eficiencia de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán*

La medición de eficacia y eficiencia debe hacerse sobre las metas producto que abarquen la mayoría de los ingresos orientados al proceso productivo municipal (ingresos totales menos gasto corriente). Para el caso de los gobiernos de los municipios semi-urbanos, gran parte de los ingresos del proceso productivo está destinado a la adquisición de bienes muebles-inmuebles y a la realización de obras públicas. Hay otro rubro importante, los subsidios, mediante el cual se financia parte significativa de los programas sociales y económicos propios del gobierno local, pero son recursos que no están regulados y, muchas veces, son utilizados para solventar costos de transacción política (negociaciones). Por esta situación, no entran en los recursos del proceso productivo municipal.

La medición de las metas producto requiere, por los menos, de los siguientes aspectos:

1. Identificar las metas estratégicas relacionadas con la adquisición de bienes muebles-inmuebles y con la realización de obras públicas en el programa operativo anual del Plan Municipal de Desarrollo. Si estas metas son ambiguas (no precisan cantidad, tiempo y recursos), poco reconocibles o simplemente no están formuladas, es necesario diseñar un instrumento alternativo: el programa indicativo (Montenegro y Porras, 2005:31).
Este programa consiste en detectar los objetivos que tiene el Plan Municipal de Desarrollo relacionados con la adquisición de bienes muebles-inmuebles y con obras públicas y, mediante un ejercicio concertado entre Ayuntamiento y funcionarios de las dependencias claves, definir de forma específica y clara las metas resultado y las metas producto para cada objetivo. El programa indicativo debe tener vinculación directa con el Presupuesto Municipal de Egresos.
2. Contar con datos que permitan contestar:
 - ¿Qué se quiere lograr? (objetivo)
 - ¿Cuánto se espera lograr? (meta resultado)
 - ¿Cómo se puede lograr? ¿Cuánto se logró? (meta producto)
 - ¿Cuánto tiempo se invertirá en el logro de la meta producto? ¿Cuánto tiempo se invirtió?
 - ¿Quiénes son los responsables?
 - ¿Cuántos recursos económicos se necesitan para alcanzar el producto esperado? ¿Cuántos recursos se invirtieron?

3. Disposición y cooperación de los funcionarios responsables de la adquisición de bienes muebles-inmuebles y de obras públicas.

La correlación de los índices de eficacia y eficiencia, en una situación óptima, marca que los gobiernos de los municipios semi-urbanos deben lograr sus metas producto (índice de eficacia totalmente aceptable) con la menor cantidad posible de recursos (índice de eficiencia positivo).

8.3.3. *Medidas para mejorar la legitimidad de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán*

Con base en los resultados de los indicadores de legitimidad, se proponen las siguientes medidas:

1. Diseñar instrumentos que permitan evaluar el cumplimiento de los ordenamientos jurídicos que regulan la operación del gobierno local. Se trata de reglamentar el apego a los reglamentos municipales y demás disposiciones legales.
2. Establecer normas flexibles que motiven la organización de los ciudadanos en torno a la gestión de sus propias demandas.
3. Diseñar procesos operativos para recibir y atender peticiones ciudadanas. Se trata de ventanillas abiertas al público en forma permanente.
4. Reglamentar las acciones del funcionario público municipal, haciendo énfasis en las penalidades administrativas para los actos deshonestos en que incurran éstos.

La falta de medios para la legitimidad refleja la ausencia de una cultura política democrática en el ejercicio de los gobiernos locales, situación que provoca que la sociedad local valore negativamente los cargos públicos en el ámbito municipal (y en cualquier ámbito gubernamental). Clientelismo, cooptación, paternalismo y discrecionalidad en la definición y aplicación de políticas y recursos acentúan la falta de confianza en la ciudadanía.

Las líneas de acción posibles para desvanecer esta situación, siguiendo a Merino (2007: 51), están en la responsabilidad social que adquieran los miembros del gobierno municipal, en la rendición de cuentas y en la transparencia de sus actividades. Estas líneas pueden impulsarse mediante mecanismos que permitan que la sociedad municipal premie o castigue la actuación de su gobierno y a través de canales de participación abiertos a la ciudadanía. Evidenciar el quehacer desarrollado por las autoridades municipales fomenta la responsabilidad social en el ejercicio público.

8.3.4. *Medidas para mejorar el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán*

Para incrementar el valor del índice de desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos se sugieren las siguientes acciones, considerando sus funciones básicas (responsabilidades y competencias):

1. Gobierno y reglamentación. Los Ayuntamientos tienen la facultad de diseñar las reglas que orienten la manera de responder a los problemas de los habitantes del municipio, así como la capacidad jurídica de construir los mecanismos que ayuden a gestionar las demandas sociales (servicios públicos, empleo). Su facultad reglamentaria y de gobierno se potencia cuando:
 - a. Los reglamentos son elaborados con consistencia técnica (sin caer en estructuras complejas e inoperables) y, por supuesto, con base en la realidad local.
 - b. La formación de las Comisiones Colegiadas del Ayuntamiento atiende la problemática municipal y los programas de trabajo de éstas se dirigen a desvanecer tal problemática.¹¹⁵
2. Planeación del desarrollo. El desarrollo no es sinónimo de obra pública. A mayor infraestructura no necesariamente se mejoran las condiciones de desarrollo en el municipio, aunque, claro está, la obra pública es importante para la generación de mejores condiciones de vida. El desarrollo implica la valoración integral de áreas económicas, sociales y políticas. El Plan Municipal de Desarrollo debe contener acciones para:
 - a. Promover la inversión económica en los sectores estratégicos del municipio.
 - b. Cubrir satisfactoriamente los servicios públicos básicos.
 - c. Atender las demandas de grupos sociales específicos.
 - d. Fomentar el cuidado de la flora y fauna del municipio.
 - e. Incentivar la recreación sana y el deporte.
 - f. Cuidar el patrimonio cultural y artístico local.
 - g. Estimular la participación ciudadana en la hechura de políticas públicas municipales.
 - h. Crear un ambiente de certeza y confianza política entre la sociedad local.
3. Servicios públicos. Un entorno adecuado para la instalación y desarrollo de actividades económicas exige como mínimo la cobertura de los servicios públicos básicos: agua potable, drenaje, recolección de basura, caminos y alumbrado público. Ofrecer es-

115 La mayoría de los regidores de oposición gastan sus esfuerzos en criticar las acciones de los otros miembros del Ayuntamiento, descuidando sus comisiones y no cumpliendo con los programas de trabajo respectivos.

tos servicios –incluso– es la primera tarea asignada constitucionalmente a los gobiernos locales. Es una actividad exclusiva de ellos, que tienen que asegurar para garantizar la convivencia civil pacífica en el municipio.

4. Hacienda pública. Los gobiernos locales deben decidir de manera colegiada cómo cobrar y organizar la recaudación de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos (ingresos propios) que le corresponden, y también cómo gastar el presupuesto que está en sus manos. Ambas actividades se encuentran relacionadas, lo que implica una doble responsabilidad: cobrar mejor y gastar mejor. La relación entre el Plan Municipal de Desarrollo, el Presupuesto Municipal de Egresos y el Estado de Origen y Aplicación de Recursos debe ser directa.

La transferencia de recursos por parte de la federación ha generado incentivos negativos en los gobiernos municipales. Mientras más dinero reciben, menos se esfuerzan en cobrar sus propias entradas de ingresos.¹¹⁶ Es necesaria la creación de mecanismos que mejoren la recaudación de los gobiernos municipales y de instrumentos que permitan que las transferencias de fondos federales se hagan con base en la calidad de servicios prestados o en los resultados tangibles de políticas públicas.

5. Participación ciudadana. Para que el gobierno local se convierta en una instancia promotora del desarrollo local debe abandonar su visión tradicional para arribar a una perspectiva más integral, donde asuma la responsabilidad del bien común como propia.

La deliberación cotidiana entre todos los miembros del municipio (gobierno local, sector empresarial, organismos políticos, organizaciones no gubernamentales y ciudadanía en general) en forma ordenada y organizada permite construir las redes sociales que coadyuven a generar las soluciones que aminoren los problemas municipales.

6. Rendición de cuentas/transparencia. La materialización de la rendición de cuentas/transparencia requiere garantías concretas, de lo contrario, sólo será una mera posibilidad y nunca una realidad. La transparencia es el momento de fundamento (el principio normativo) y sus garantías son el momento de instrumentación. El potencial estratégico de las garantías de transparencia está en ser condicionante: que toda acción política se haga bajo el cumplimiento estricto de lo público, a la vista de todos. La posibilidad práctica de la transparencia abarca –por lo menos– las siguientes garantías:

116 La mayoría de los analistas del gobierno municipal (Cabrero, 2007; Merino, 2007; Ziccardi, 2002) coinciden en esto.

- Derecho del ciudadano a participar libremente en los asuntos públicos. La participación del ciudadano en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo (Dussel, 2006: 147). Se habla de instrumentos de participación ciudadana como el referéndum, la revocación de mandato, la consulta popular, la iniciativa legislativa, el cabildo abierto, la rendición de cuentas y la asamblea ciudadana.
- Derecho del ciudadano a la información pública veraz. No sólo se trata del derecho de acceso a la información pública, sino de acceso a la información real. Mucha de la información que se proporciona es encubridora, falaz, mentirosa y tendenciosa (Dussel, 2006: 149-150).
- Derecho a la libertad de opinión pública. La opinión pública interpreta el acontecer político. Es el juicio final de la acción política. Se trata del juicio de evaluación de lo realizado por el político.

El mejoramiento del desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán no puede venir solamente desde afuera (por ejemplo, mediante estrategias que incrementen las transferencias de recursos federales y estatales). Éste sería un mejoramiento superficial, con elementos que limitan el fortalecimiento interno de los gobiernos. Sus fuentes de ingresos propios quedarían rezagadas y sus capacidades para definir acciones con contenido local se anularían. En estas condiciones, las entidades municipales no terminarían por consolidarse como gestoras del desarrollo local.

En los gobiernos de los municipios semi-urbanos, su mayor cambio posible, no está en la gran reforma municipal ni tampoco en las grandes innovaciones al interior de los mismos (López, 2001: 245-252), sino en la consolidación de sus procesos operativos elementales y en el mejoramiento de sus funciones básicas. El mayor cambio posible sólo puede venir desde el interior de los gobiernos municipales.

Los cambios van más allá de lo estrictamente jurídico, son necesarias las prácticas que mejoren la capacidad de gestión (administrativa, financiera y política), incrementen la eficacia y eficiencia en la consecución de las metas producto y eleven el nivel de legitimidad social. Estos cambios dan al gobierno local la posibilidad de articular los agentes y los recursos localizados en el espacio municipal, de aprovechar el conocimiento social y la riqueza cultural ahí existente. Ésta es su función de articulación, que se potencia más en los municipios semi-urbanos, de mediana dimensión, por resultar

menos compleja la convergencia de los distintos actores. Lo semi-urbano es un medio propicio para la inmediatez de las relaciones y para el establecimiento de mecanismos de cooperación local.

La definición de una política de desarrollo está en la capacidad articuladora del gobierno municipal, en lograr la integración de normas y contenidos que le den sustento. La posibilidad de definir contenidos propios, de organizar la participación de los diversos actores municipales y de manejar ordenadamente los recursos propios, hacen que el diseño de políticas públicas sea local.