

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

No todos los municipios son urbanos o rurales. No todos los municipios son ciudades o localidades. Existen municipios con ciudades y localidades a la vez. Existen municipios donde convergen espacios urbanos y rurales. En estos municipios, los dos espacios (el urbano y rural) no están divorciados, al contrario, están casados, conviven y se relacionan entre sí. No se trata de municipios duales, con dos sociedades yuxtapuestas. Son municipios donde lo urbano y lo rural forman una sola sociedad, pues mantienen dependencias económicas, sociales y políticas que los unen.

A estos municipios se les llama semi-urbanos porque están en transición, la dinámica de sus variables socio-económicas puede pasarlos a urbanos, o bien, regresarlos a rurales. De acuerdo a la tipología municipal construida en este trabajo, en Michoacán existen 35 municipios con características semi-urbanas (universo de estudio de la investigación), que corresponden al 31% del total de municipios que conforman a la entidad. En las regiones Lerma-Chapala, Cuitzeo, Tepalcatepec y Purépecha se encuentran situados principalmente estos municipios. En estas regiones se localiza el 85% de la totalidad semi-urbana del estado.

Para efectos de la investigación, se determinó una muestra de estudio (muestra aleatoria simple estratificada) formada por 4 municipios: Cotija, ubicado en la región Tepalcatepec, con definición semi-urbana del 90%; Purépero, localizado en la región Lerma-Chapala, con categoría semi-urbana del 72%; Tingambato, asentado en la región Purépecha, con 90% de rasgos semi-urbanos; y Tarímbaro, perteneciente a la región Cuitzeo, con 54% de características semi-urbanas. Los municipios de Cotija, Purépero y Tingambato presentan las particularidades semi-urbanas más notorias de sus respectivas regiones. El municipio de Tarímbaro no es propiamente el más semi-urbano (como los tres anteriores) de su región, pero su dinámica socio-económica se halla en una acelerada transición por su vecindad con el municipio de mayor crecimiento demográfico y económico de la entidad (Morelia). Quizá, estos dos municipios, en un futuro no muy lejano, formen la primera zona metropolitana de Michoacán.

Los cuatro municipios que conforman la muestra de estudio colindan por alguno de sus lados con municipios urbanos y rurales. Tal pareciera que las dinámicas socio-económicas de estos municipios (urbanos y rurales) jalaban los movimientos de lo semi-urbano. Cotija se localiza entre Jiquilpan (urbano) y Tocumbo (rural), Purépero entre Zacapu (urbano) y Tlazazalca

(rural), Tarímbaro entre Morelia (el municipio más urbano del estado) y Copándaro (uno de los municipios más rurales del estado), y Tingambato entre Uruapan (muy urbano) y Erongarícuaro (rural).

El contexto económico-social-político del municipio semi-urbano determina la forma de actuación de su gobierno. En el municipio semi-urbano, el gobierno local enfrenta una problemática más compleja, con dos vertientes relacionadas: debe gestionar problemas urbanos y tratar conflictos rurales. En este proceso de transición (de lo rural hacia lo urbano o de lo urbano hacia lo rural), se forma una estructura territorial particular que define la composición orgánica y el proceso productivo de la municipalidad.

La complejidad de la gestión de los gobiernos de los municipios semi-urbanos, en vez de considerarse como un obstáculo, puede aprovecharse como un pivote para la generación de procesos de desarrollo local, pues en la transición socio-económica en que operan estos gobiernos, se crean estructuras políticas especiales que definen roles y funciones. En la transición de lo rural hacia lo urbano puede cerrarse la reproducción del municipio urbano de hoy, cuya institucionalidad no ha sido originada desde abajo.

En el diseño de estrategias para mejorar el funcionamiento de estos gobiernos sobresale la evaluación de su desempeño, mediante indicadores que permitan mostrar –con la mayor objetividad posible– el nivel de capacidad de gestión que tienen, la eficacia y eficiencia con que laboran, el grado de legitimidad social con que cuentan y la incidencia que los factores externos tienen en su ejercicio. La evaluación del desempeño también ayuda a focalizar el ejercicio público en las iniciativas del desarrollo local.

En esta investigación, se hace una propuesta metodológica para evaluar el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán. La propuesta está conformada por tres métodos: 1) medición de los ejes de referencia a través de indicadores claves, 2) análisis de los resultados obtenidos, y 3) determinación de las medidas que ayuden a mejorar el desempeño de estos gobiernos. Las fuentes de información son centrales en esta metodología. El alcance efectivo de la evaluación incluso está determinado, además de la actitud propositiva de los funcionarios públicos municipales, por la disponibilidad y veracidad de información.

Los valores fijados en la métrica de medición de los indicadores de los ejes de referencia atienden las características de los gobiernos de los municipios semi-urbanos. Esto hace que la propuesta metodológica sea exclusiva para este tipo de gobiernos. Ajustarla a gobiernos de municipios rurales, urbanos o muy urbanos implicaría cambiar los valores fijados en la métrica de medición de los indicadores.

Los ejes de referencia de la metodología, que corresponden a las variables independientes de la investigación, son capacidad de gestión, eficacia, eficiencia, legitimidad y factores externos. Con el Coeficiente de Correlación de Pearson ( $r$ ), se obtuvo que la relación entre desempeño (variable dependiente) y los ejes de referencia (valores independientes) es muy fuerte (0.9008). El Coeficiente de Determinación, por su parte, es de 0.8114, indicando que la variable dependiente (desempeño) se explica en un 81% por las variables independientes (ejes de referencia). Esto comprueba la hipótesis general de la investigación.

Con la construcción y operación de una batería de indicadores, se pudieron calcular índices para los ejes de referencia (uno para cada eje), los cuales permitieron colocarlos en un determinada posición (totalmente inaceptable, inaceptable, debajo de lo aceptable, aceptable y totalmente aceptable). El promedio de los índices obtenidos en cada variable independiente en los gobiernos muestra de estudio (Cotija, Purépero, Tarímbaro y Tingambato) equivale al índice general de cada eje de referencia para los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán.

#### *Capacidad de gestión en los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán*

La capacidad de gestión de estos gobiernos se encuentra en una posición inaceptable (0.42), muy cercana a totalmente inaceptable (menor de 0.36). Sus capacidades de gestión son insuficientes para desarrollar los procesos productivos municipales con la calidad mínima requerida. Con el Coeficiente de Correlación de Pearson, se determinó que la relación entre desempeño y capacidad de gestión es casi perfecta (0.9780). El Coeficiente de Determinación, por su parte, es de 0.9564, lo que puntualiza que el desempeño de estos gobiernos depende en un 96% de su capacidad de gestión.

Este eje de referencia se divide en tres capacidades: administrativa, financiera y política. El promedio de los índices de estas capacidades indicó el nivel de capacidad de gestión.

- i. La capacidad administrativa de los gobiernos locales de los municipios semi-urbanos en Michoacán está colocada en un escenario inaceptable: tienen exceso de personal administrativo, deficiente coordinación interna, estructuras de decisión centralizadas, no existen sistemas de reconocimiento y promoción de servidores públicos, el grado académico del personal contratado no es compatible con las exigencias del puesto laboral, y la rotación de los funcionarios de primer nivel y de la planta técnica es alta.

La profesionalización del personal ocupado en la administración pública municipal sería una línea de acción sustancial para contrarrestar las deficiencias administrativas, pues implica seleccionar mejor al personal, capacitarlo, reconocer su trabajo y promoverlo. Claro, primero deben evitarse que las dinámicas nocivas de actuación de los partidos políticos se trasladen a los gobiernos municipales.

- ii. La capacidad financiera de los gobiernos locales es inaceptable: los ingresos propios que generan son limitados, dependen –en una fuerte proporción– de las participaciones y aportaciones federales, su gasto corriente es alto, incluso, con sus propios ingresos más las participaciones federales no alcanza a solventarlo.

Sólo con un gobierno austero en su gasto corriente y con la capacidad de invertir los recursos propios en proyectos sustentados técnicamente se mejoran las finanzas locales. El círculo vicioso financiero se rompe con el incremento de los ingresos propios, lo cual no implica crear más impuestos, con el sólo ordenamiento de las finanzas municipales se pueden aumentar.

- iii. La capacidad política de los gobiernos municipales se encuentra también en la posición de inaceptable. El análisis refleja que el presidente municipal tiene un peso extremo en las decisiones de todo el gobierno local, está por encima del Ayuntamiento y de cualquier organismo de participación ciudadana. Él mismo pide que lo traten como “Alteza Serenísima”. Esto dificulta la integración del Ayuntamiento, la representación política de la ciudadanía y la misma participación social.

Además, en los espacios directivos de la administración municipal siguen predominado los mediocres e incondicionales seguidores del presidente municipal, cuyo desempeño obstaculiza el funcionamiento adecuado del gobierno local, pues sustituyen la encomienda pública asignada por la adulación.

La capacidad política de los gobiernos de los municipios semi-urbanos debe buscar un modelo circular. Se trata de una administración en 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).

### *Eficacia en los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán*

La eficacia de estos gobiernos se halla en un nivel aceptable. Su índice es de 0.79, indicando que cumplen de manera suficiente la mayoría de las metas que ellos mismos se trazan. Con el Coeficiente de Correlación de Pearson, se precisó que la relación entre desempeño y eficacia es casi perfecta

(0.9614). El Coeficiente de Determinación, cuyo valor fue de 0.9243, señala que el desempeño municipal depende en un 92% de la eficacia.

En la estimación del índice de eficacia surgieron varios obstáculos. No se pudo calcular meta producto por meta producto, se tuvo que hacer de manera general, sólo tomando datos del Presupuesto Municipal de Egresos, del Estado de Origen y Aplicación de Recursos acumulado (de enero a diciembre), y de algunos documentos sobre resultados en obras públicas y adquisición de bienes muebles-inmuebles. Los datos que los gobiernos municipales considerados como muestra de estudio presentaron sobre los productos esperados y obtenidos eran confusos, y otras veces, ni los tenían. Estos mismos obstáculos se presentaron en la estimación del índice de eficiencia.

Ante la falta de metas producto (situación que refleja deficiencias en la elaboración de los programas operativos anuales del Plan Municipal de Desarrollo), es necesario diseñar instrumentos alternativos, como el programa indicativo, que 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 las metas resultado y las metas producto para cada objetivo. El programa indicativo debe tener vinculación directa con el Presupuesto Municipal de Egresos.

El índice de eficacia se determina con base en las metas producto trazadas en los rubros de bienes muebles-inmuebles y obras públicas, porque gran parte de los recursos destinados al proceso operativo municipal se quedan en éstos. Con los recursos manejados en el rubro de subsidios del Presupuesto Municipal de Egresos se financian algunos programas públicos y se solventan acciones de fortalecimiento municipal, pero son recursos que no están regulados, siendo difícil identificar cuál es su verdadero destino, por esta razón, los subsidios no se consideran en la construcción del índice de eficacia municipal.

### *Eficiencia en los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán*

La eficiencia de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán ocupa un nivel con valores negativos (-0.36). Su eficiencia es inaceptable. Estos gobiernos desperdician recursos en sus procesos productivos y no maximizan sus productos. Son ineficientes. Con el Coeficiente de Correlación de Pearson, se obtuvo que la relación entre desempeño y eficiencia es considerable (0.7177 unidades). El Coeficiente de Determinación fue de 0.5151, indicando que el desempeño depende en un 52% de la eficiencia.

El costo de oportunidad es significativo en la evaluación del desempeño municipal por los escasos recursos económicos que manejan los gobiernos locales. Los recursos económicos que superan el tope establecido para el logro de las metas bien podrían orientarse hacia otros sentidos, por ejemplo, en satisfacer otras demandas. Pudiera producirse también una cantidad mayor de los productos señalados en las mismas metas usando otros insumos, cuyos costos estén por debajo de la frontera de posibilidades.

Relacionando los índices de eficacia y eficiencia, se tiene que los gobiernos de los municipios semi-urbanos del estado son poco efectivos: el avance en la consecución de sus productos es aceptable, pero lo que logran avanzar lo hacen con desperdicio de recursos. Éste es de los peores escenarios que pueden ocupar los gobiernos municipales. La relación de ambos índices, en una situación óptima, marcaría que los gobiernos de los municipios semi-urbanos logren sus metas (eficacia totalmente aceptable) con la menor cantidad posible de recursos (eficiencia con valor positivo mayor a 0.19).

#### *Legitimidad en los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán*

La legitimidad social de estos gobiernos prácticamente está en el escenario totalmente inaceptable, no cuentan con la aprobación ciudadana en la mayoría de las acciones que realizan. El Coeficiente de Determinación de Pearson señala que la relación entre desempeño y legitimidad es muy fuerte (0.8767). El Coeficiente de Determinación, por su parte, es de 0.7685, expresando que el desempeño se explica por la legitimidad en un 77%.

Pese a la legalidad electoral de los gobiernos locales, existen elementos que reducen su legitimidad social:

1. El Ayuntamiento como gobierno colectivo, popular y plural no ha logrado integrar políticamente a la diversidad social del municipio. En esencia, presenta esquemas corporativos en su integración, que arrastra desde la formación de las planillas. Los espacios de éstas, muchas veces, son ocupados por candidatos que representan a las diferentes expresiones partidistas, incluso, las candidaturas para regidores llegan a funcionar como formas de pago político.
2. La composición política del Ayuntamiento reta su capacidad para generar consensos y agendas conjuntas. Los regidores que representan a los partidos con menor votación generalmente operan como oposición conflictiva, y los electos popularmente, cuando logran ponerse de acuerdo, llegan a gobernar de manera excluyente y autoritaria.

3. Clientelismo, cooptación, paternalismo y discrecionalidad en la definición de políticas y aplicación de recursos.
4. Los espacios de coordinación social no funcionan como tal, son contruidos para cumplir los requisitos legales.
5. La limitada capacidad de gestión, los resultados no satisfactorios en eficiencia disminuyen el nivel de desempeño municipal y, esto, aumenta la pérdida de legitimidad social.

Estos elementos políticos reflejan la ausencia de una cultura política democrática en el ejercicio del gobierno municipal, provocando que la sociedad valore negativamente los cargos públicos. Un espacio de acción posible para reducir estos elementos está en la responsabilidad social que adquieran los miembros del gobierno (autoridades, planta directiva, técnica y administrativa) y en la rendición de cuentas. Ambas acciones pueden impulsarse mediante mecanismos que permitan que la sociedad local premie o castigue la actuación de los integrantes del gobierno, y a través de canales de participación abiertos a la ciudadanía. Evidenciar el ejercicio municipal a la sociedad puede fomentar la responsabilidad social en los servidores públicos.

#### *Contexto de los municipios semi-urbanos de Michoacán (factores externos)*

En los municipios semi-urbanos de Michoacán, los ingresos de la población son insuficientes para cubrir las necesidades básicas; las deficiencias en la infraestructura educativa son notorias, en sus territorios no hay planteles de educación superior, quien quiera cursarla debe salir del municipio; los problemas de inseguridad pública son serios, no se trata de robos de carteras o de bolsas en la plaza principal, sino de delincuencia organizada; las condiciones de los caminos para llegar a las localidades son regulares, algunas todavía siguen prácticamente incomunicadas; y la migración hacia Estados Unidos es muy alta.

Los gobiernos locales de extracción panista acogen muy bien las políticas públicas federales, los de procedencia priísta y perredista muestran en ocasiones resistencia para adoptarla. Imperan a veces los colores partidistas en la implementación de estas políticas, que no dejan de tener contenidos asistencialistas. Los grupos de poder económico-político del municipio tienen cierto grado de incidencia en las decisiones del gobierno local. En este contexto económico-socio-político operan los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán.

El Coeficiente de Correlación de Pearson indica que la relación entre desempeño y factores externos es muy fuerte (0.8540). El Coeficiente de De-

terminación es de 0.7293, señalando que el desempeño municipal se explica por los factores externos en un 73%. Ambos coeficientes apuntan a que estos factores condicionan el funcionamiento de los gobiernos locales.

### *Desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán*

Las funciones básicas de los gobiernos de los municipios semi-urbanos (gobierno y reglamentación, planeación del desarrollo, cobertura de servicios públicos, hacienda pública, participación ciudadana y rendición de cuentas/transparencia) no se cumplen satisfactoriamente. El índice es de 0.51, indicando un desempeño inaceptable. En el cumplimiento adecuado de estas funciones y en la consolidación de sus procesos operativos internos están las claves para elevar su desempeño a niveles aceptables.

Lo inmediato para mejorar el desempeño del gobierno local no está en esperar mayores recursos externos (incremento de participaciones federales y aportaciones federales) o nuevos instrumentos de operación diseñados por agencias externas, sino en potenciar su propia capacidad de gestión, en buscar la consecución de sus metas con menos recursos (eficacia y eficiencia), en generar un ambiente de certeza y credibilidad política en el espacio municipal (legitimidad social). El mayor cambio posible en el gobierno local viene principalmente desde su interior (desde adentro).

El fortalecimiento del gobierno local depende también de su capacidad para tomar decisiones en conjunto con la sociedad, de convertirse en un espacio de concertación. Su mayor fortaleza se encuentra en la movilización y articulación de agentes, recursos, objetivos e intereses locales. Los gobiernos municipales pueden convertirse en la instancia medular para coordinar los esfuerzos orientados a la generación de procesos de desarrollo local.

La interacción permanente con otros niveles de gobierno y la incorporación de organismos no gubernamentales, de actores sociales diversos y de la ciudadanía en general en la hechura de políticas públicas locales, configuran una nueva visión de gobierno, que obliga a sus integrantes a laborar con responsabilidad social. La acción pública, en esta nueva visión, es resultante de la participación efectiva de todos los actores del municipio en la atención y gestión de sus propios problemas.