

CAPACIDADES DE GESTIÓN PÚBLICA. ANÁLISIS DE LOS GOBIERNOS DE LOS MUNICIPIOS SEMI-URBANOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN

Governance Capabilities. Analysis of the Governments of the Half-urban Municipalities of the State of Michoacan

Hugo Amador Herrera Torres y René Colín Martínez

Resumen

Con la operación de una batería de indicadores se calcularon índices para determinar el grado de consolidación de las capacidades de gestión de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán. El modelo de gestión operante en estos gobiernos es el burocrático. Los índices muestran que las capacidades de gestión —de estos gobiernos— se encuentran en una posición inaceptable (baja). Sus capacidades resultan insuficientes para desarrollar las funciones municipales básicas con la calidad mínima requerida. Lo inmediato para mejorarlas no está en el incremento de recursos externos o en la importación acrítica de instrumentos de operación diseñados por agencias externas, sino en la consolidación de las capacidades ya existentes, así como en la generación de ambientes de certeza política en el espacio municipal. Se trata de afianzar el modelo burocrático en combinación con la gobernanza responsiva. Esto no anula la incorporación de herramientas provenientes de la Nueva Gerencia Pública. En los gobiernos de los municipios semi-urbanos, el reto está en introducir cambios coherentes con su modelo, que permitan de manera sincrónica operar mejor y consolidar prácticas democráticas.

Palabras claves: gestión pública, gobierno, municipio, semi-urbano, capacidades.

Abstract

With the operation of a set of indicators, some indexes were calculated, which allowed to determine the level of consolidation of governance capabilities of the governments of the half-urban municipalities of Michoacan. The model operating in these governments is the bureaucracy. The indexes show that the governance capabilities of these governments are in an unacceptable position (low). Governance capabilities are insufficient to develop local processes with the minimum quality required. The immediate to improve capabilities of these governments is not to wait more external resources or import instruments designed by external agencies. The immediate is consolidated their existing capacities, in generate environments of political certainty in the municipal space. This is to strengthen the bureaucratic model in combination with responsive governance. This does not negate the incorporation of tools from New Public Management. In the governments of the half-urban municipalities, the challenge is to make changes consistent with their model, allowing better operate synchronously and consolidate democratic practices.

Key words: governance, government, municipal, half-urban, capabilities.

Fecha de recepción: 2 de septiembre de 2013
Fecha de aceptación: 10 de enero de 2014

El gobierno municipal, desde su instauración en México en 1519, ha sido una palanca clave para impulsar cambios en la estructura política del país. Sus méritos históricos son notorios: 1) sirvieron de base para la construcción del Estado-nación del siglo XIX, 2) en las elecciones de los Ayuntamientos se iniciaron los procesos de alternancia política en la década de 1980, que en el año 2000 involucraron al gobierno federal, y 3) representan la modalidad sustancial de la descentralización política y administrativa como producto de las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 constitucional (Merino, 2007: 13-16). Los gobiernos municipales se han convertido en pilares básicos de la estructura política de México.

En el Estado de Michoacán (una de las entidades federativas de México) existen 113 municipios. Municipios que son diferentes entre sí: unos cuentan con extensión territorial grande, mientras que otros son pequeños; unos albergan a muchos habitantes, otros tienen pocos; en algunos el Producto Interno Bruto es alto, en otros su producción económica es baja. Estas diferencias también se expresan entre sus gobiernos. Sus capacidades de gestión cambian, se vuelven específicas, pues atienden contextos particulares y problemáticas diferentes. La capacidad de gestión de los gobiernos municipales depende de la categoría del municipio: rural, semi-urbana, urbana o muy urbana.¹

En los gobiernos de los municipios semi-urbanos se forman capacidades de gestión especiales, porque sus funciones son más complejas en comparación con las actividades que realizan los gobiernos de los municipios rurales, urbanos y muy urbanos (López, 2001: 51). Las municipalidades semi-urbanas tratan, por un lado, problemas relacionados con cuestiones urbanas en la cabecera municipal y, por el otro, asuntos propios de localidades rurales. Esta complejidad en sus gestiones puede aprovecharse como punta para generar procesos de desarrollo municipal (Herrera, 2011: 17). La posición de “municipios en transición” da la oportunidad de erigir instituciones desde abajo.

El presente artículo tiene como objetivo determinar el nivel de consolidación de las capacidades de gestión de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán.² Las capacidades de gestión de estos gobiernos son propias del modelo burocrático (tradicional), sin que esto implique la inexistencia de capacidades de la Nueva Gerencia Pública (NGP) y/o de la gobernanza responsiva (Kim, 2007). La mayoría de las veces predomina un modelo de gestión, con cierta injerencia de otro u otros. En México, se presenta una correlación fuerte entre el tamaño del municipio y el modelo de gestión. Los gobiernos de los municipios muy urbanos y urbanos operan con herramientas básicas de la NGP. Las municipalidades rurales y semi-urbanas basan su funcionamiento en el modelo burocrático (Cabrero, 2007; Herrera y Arias, 2010).

El artículo se divide en tres partes. En la primera se define gestión pública y se hace una clasificación de capacidades de gestión específica para gobiernos de municipios se-

¹ Para profundizar sobre tipologías municipales véase Herrera (2011: 83-112).

² Los gobiernos analizados operaron durante el periodo 2008-2011. Este periodo superó los tres años, debido a que se buscan elecciones concurrentes en Michoacán.

mi-urbanos. La clasificación atiende principalmente las particularidades del modelo burocrático. En la segunda se analiza el puesto estratégico que tienen los gobiernos de los municipios semi-urbanos en la promoción de procesos de desarrollo. Estas dos partes conforman el marco teórico del artículo. La tercera parte corresponde a la evidencia empírica: se presenta el nivel de consolidación de las capacidades de gestión de los gobiernos en análisis. En esta parte, se define el contexto económico, social y político municipal, el universo, la muestra de estudio y el instrumento de investigación para recolectar información. Se analizan e interpretan —además— los datos obtenidos y se plantean posibles medidas para mejorar las capacidades de gestión. Al final, se muestran las conclusiones obtenidas y las fuentes de consulta utilizadas.³

CAPACIDADES DE GESTIÓN EN GOBIERNOS DE MUNICIPIOS SEMI-URBANOS: ORIENTACIÓN Y CLASIFICACIÓN BÁSICA

La gestión es la capacidad que tienen los actores de una organización para operarla en función de objetivos específicos. La operación de la organización implica obtener, manejar, poner en marcha y coordinar diferentes recursos así como evaluar los resultados obtenidos conforme a lo proyectado. La operación de la organización resulta compleja por las interacciones que se forman entre los diversos recursos y entre las diferentes etapas de la operación. Entre mayor sea la capacidad de operación, mayor será la posibilidad de lograr los objetivos. La gestión pública municipal —por tanto— corresponde a la capacidad de los actores gubernamentales para operar los procesos municipales que permitan la consecución de los objetivos sociales (demandas y necesidades ciudadanas). La gestión pública municipal abarca dos etapas complementarias. La primera trata sobre los recursos con que cuenta el gobierno (capacidades de gestión). La segunda se relaciona con la aplicación de estos recursos (procesos de gestión). Gran parte de la efectividad de la segunda etapa depende de las condiciones de la primera.

Las capacidades de gestión de los gobiernos de los municipios semi-urbanos se sustentan en el modelo burocrático. Este modelo se inspira en la concepción organizacional weberiana, tiene su centro en la racionalidad instrumental (racionalidad medio-fin), la cual trata sobre la relación entre los fines que persigue el gobierno y los medios que utiliza para lograrlos. Las capacidades de gestión se pueden clasificar en tres bloques: administrativas, financieras y políticas.⁴

La capacidad administrativa señala los recursos humanos y organizacionales que dan soporte a la ejecución de los procesos municipales. En el modelo burocrático existe un sistema de reglas (normas escritas) que regula el ejercicio gubernamental. Este sistema es exhaustivo, atiende todas las áreas del gobierno y procura minimizar las posibles lagunas. Los procesos de gestión se encuentran estandarizados y hay formas específicas para tomar

³ Para efectos de este artículo tómesese como sinónimos municipalidad, gobierno local y gobierno municipal.

⁴ Esta clasificación es aplicable para el modelo burocrático, la NRP y la gobernanza responsiva. Cada modelo tiene sus propias capacidades administrativas, financieras y políticas.

decisiones. La comunicación al interior del gobierno es formal, se da mediante documentos para asegurar la correcta y unívoca interpretación de los actos. La definición de las tareas confiadas a los integrantes del gobierno es clara. Las tareas son especializadas, no pueden ampliarse por iniciativa propia, se encuentran detalladas en manuales. La organización es jerárquica o piramidal, donde cada integrante de la organización recibe instrucciones de un superior y responde ante él por sus actuaciones. La selección del personal, por último, se halla en función de méritos y capacidades, se hace mediante procedimientos previamente regulados (Vallès, 2002: 195; Grandinetti, 2003: 195-199; Hernández, 1994: 134-138).

La capacidad financiera se refiere a los recursos económicos del gobierno municipal (parte de su hacienda pública) y cómo los utiliza para operar sus procesos (finanzas públicas). Estas capacidades se estiman con la:

- Autonomía financiera. Determina los ingresos que genera el propio municipio a través de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.
- Dependencia de recursos. Especifica la dependencia que tiene el gobierno local de los recursos provenientes del orden federal. Los gobiernos municipales obtienen estos recursos principalmente por dos ramos: aportaciones federales (Ramo 33) y participaciones federales (Ramo 28). Las aportaciones federales tienen orientación exclusiva: deben ser invertidas en acciones específicas, previamente fijadas.
- Presión fiscal. Determina el monto que cada habitante aporta a los ingresos propios del municipio. Se premia a los municipios cuya presión fiscal es alta (Sánchez, Tovar y Sánchez, 2003: 55). Este indicador tiene relación directa con el indicador de autonomía financiera.
- Apalancamiento financiero. Muestra la capacidad que tiene el gobierno local para respaldar su deuda con base en los ingresos propios y las participaciones federales que recibe.
- Capacidad financiera administrativa. Mide la capacidad para cubrir los gastos de operación del gobierno local (servicios personales, materiales/suministros y servicios generales) con ingresos de libre destinación.
- Capacidad de inversión. Proporción resultante de la inversión realizada por el gobierno municipal con respecto a los ingresos totales. La inversión se puede hacer en la adquisición de bienes muebles-inmuebles, en obras públicas y/o en la compra de opciones financieras.

La capacidad política comprende el trabajo de negociación que hace el Ayuntamiento: grado de relación y asociación con otros niveles de gobierno, con organismos privados, con organizaciones no gubernamentales, con partidos políticos y con la misma ciudadanía. Se trata de las relaciones que facilitan la creación de entornos favorables para alcanzar los objetivos sociales. La capacidad política además integra el nivel de cohesión y cooperación que existe al interior del Ayuntamiento.

En el modelo burocrático, el gobierno es considerado como administrador y el ciudadano como administrado. Las capacidades de gestión (administrativa, financiera y

política) siguen la racionalidad instrumental, están ajustadas con respecto a los objetivos que se buscan concretar. En la NGR, el ciudadano se transforma en cliente y el gobierno funciona como empresa. Las capacidades de las unidades económicas del sector privado son vistas como las fuentes más poderosas para aumentar la eficiencia en la gestión. El gobierno local recurre al *benchmarking*.⁵ En la NGR se habilita al gerente científico, su principal habilidad se encuentra en la racionalidad económica: convertir los recursos escasos en resultados efectivos. En la gobernanza responsiva, el ciudadano participa considerablemente en la acción pública. Los objetivos son diseñados a través de redes socio-políticas, el gobierno se convierte en un actor nodal de enlaces.

LOS GOBIERNOS LOCALES EN LOS MUNICIPIOS SEMI-URBANOS

Las diferencias sociales, económicas y políticas existentes entre los municipios también se expresan entre sus gobiernos. Unos tienen mayores capacidades de gestión para ejecutar los procesos municipales. El tipo de municipio (rural, semi-urbano, urbano, muy urbano) tiene influencia directa sobre las capacidades de gestión. Hay una diferencia significativa entre las capacidades de gestión que tienen los gobiernos de los municipios muy urbanos y las que tienen los gobiernos de los municipios rurales.

Los gobiernos de los municipios semi-urbanos tienen capacidades de gestión particulares, sus funciones son más complejas en comparación con las funciones que corresponden a los gobiernos de los otros tipos de municipios. Las municipalidades semi-urbanas, por un lado, intentan resolver problemas urbanos en la cabecera municipal y, por el otro, atienden demandas propias del sector productivo primario en las localidades rurales. La problemática que enfrentan es mixta, en proporción —más o menos— similar. En contraste, municipalidades urbanas y muy urbanas se especializan en prestación de servicios públicos y en regulación del uso del suelo. Sus funciones, en una proporción —más o menos— considerable, están dirigidas a una sola dimensión. Los gobiernos de los municipios rurales —de igual manera— se concentran, en una proporción —más o menos— considerable, en problemáticas propias de localidades pequeñas y del sector agropecuario (López, 2001: 51).

La problemática mixta que caracteriza a los municipios semi-urbanos complejiza la actuación de sus gobiernos. López (2001: 52-53) lo ejemplifica en dos aspectos:

1. La vivienda en municipios muy urbanos y urbanos no se asume como competencia directa de los gobiernos locales, porque la población tiene acceso a formas de financiamiento vía gobierno federal. En los municipios semi-urbanos, dada la media-baja densidad poblacional y la menor demanda de vivienda, los gobiernos locales deben enfrentar directamente esta problemática, no cuentan con el auxilio de organismos federales de vivienda.

⁵ Proceso que consiste en identificar prácticas exitosas para adaptarlas, aplicarlas y mejorarlas.

2. El crecimiento de la economía de los municipios muy urbanos y urbanos tiene su propia dinámica. El gobierno local actúa como regulador del crecimiento urbano y del ordenamiento espacial de las actividades económicas. En contrapartida, en los municipios semi-urbanos, la intervención de sus gobiernos es menor sobre el crecimiento urbano y mayor sobre la promoción de las actividades económicas.

La problemática mixta de los municipios con definición semi-urbana —en vez de considerarse como una dificultad para sus gobiernos— puede aprovecharse como pivote para generar procesos de desarrollo municipal (Herrera, 2011: 17). En la transición de lo rural hacia lo urbano (en lo semi-urbano), se pueden formar —con menor grado de conflicto— redes socio-políticas que ayuden a definir roles y funciones sinérgicas en los gobiernos municipales. La posición que tiene la municipalidad semi-urbana da la oportunidad de bloquear la reproducción del municipio urbano y muy urbano de hoy, cuya institucionalidad es originada generalmente desde arriba. Esta posición da también la coyuntura para cerrar la brecha que lleva hacia los municipios caracterizados por la densidad poblacional alta, por la vialidad caótica y, en sí, por funcionalidad baja para crear contextos que coadyuven a desarrollar las diversas capacidades de sus habitantes.

Muchos de los programas implementados por los gobiernos de los municipios urbanos y muy urbanos son diseñados para desvanecer situaciones no deseadas, productos de la mala planeación socio-económica y/o de factores externos sobre los que se tiene poco o nulo control. Se trata de programas correctivos. Los gobiernos de los municipios semi-urbanos, por su carácter de transición, tienen mayor posibilidad de diseñar programas para evitar escenarios no deseados y para contribuir a generar procesos de desarrollo. Se trata de programas preventivos, productos de la planeación.

CAPACIDADES DE GESTIÓN EN LOS GOBIERNOS DE LOS MUNICIPIOS SEMI-URBANOS. EVIDENCIA EMPÍRICA

a) Contexto social, económico y político en los municipios semi-urbanos de Michoacán

El municipio semi-urbano de Michoacán se caracteriza por tener una población que oscila entre 10,000 y 30,000 habitantes, reunidos en su mayoría en localidades de 5,000 a 15,000 residentes. Su densidad es media-baja. Un elevado porcentaje de las viviendas particulares cuenta con energía eléctrica. La cobertura en drenaje y agua de la red pública también es aceptable. La demanda educativa se cubre satisfactoriamente en el nivel básico y medio superior. La esperanza de vida es cercana a los valores del promedio estatal. La Población Económicamente Ocupada (PEO) se concentra en actividades terciarias, otra parte —en proporción más o menos similar— labora en actividades primarias, y una pequeña parte en el sector secundario. La mayoría de sus gobiernos reciben ingresos brutos anuales menores a \$40,000,000.00 (Herrera, 2011: 105).

El nivel de crecimiento económico alcanzado en estos municipios no ha sido suficiente para dar empleo a una proporción importante de los adultos en edad productiva (Población Económicamente Activa (PEA)), lo que ha ocasionado fuerte migración hacia

otros estados de la república mexicana y principalmente hacia Estados Unidos de Norteamérica. La falta de oportunidades que esta situación conlleva, junto con varios factores más, ha propiciado el surgimiento y la expansión de grupos del crimen organizado: la “Familia Michoacana” y recientemente “Los Caballeros Templarios”. Éstos han luchado entre sí y contra grupos procedentes de otros estados por la plaza que representa Michoacán, dada su posición estratégica en el trasiego de drogas desde sud-américa hacia Estados Unidos, a través del puerto de Lázaro Cárdenas. La violencia se ha exacerbado, se han alcanzado niveles insospechados de inseguridad. Meses atrás aparecieron “grupos de autodefensa” armados en municipios semi-urbanos como Tepalcatepec y Buenavista.

La población de Michoacán, hablando políticamente, ha tenido una actitud crítica sobre el sistema político nacional. Aquí se sentaron algunas bases para el surgimiento de la Corriente Democrática del PRI que se transformó, junto con otras fuerzas de “izquierda”, en el Frente Democrático Nacional, para integrar en 1989 el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobernó durante varias décadas de manera ininterrumpida hasta el 2002. El PRD se alzó con la victoria en las elecciones de 2001 con Lázaro Cárdenas Batel (2002-2008) y con Leonel Godoy Rangel en 2007 (2008-2012). El PRI regresó al ejecutivo estatal en el 2012, ganó con el 36.6% de los votos, seguido del PAN (33.7%), relegando al PRD al tercer lugar (29.7%). En los Ayuntamientos, el PAN obtuvo en las elecciones más recientes (2011) el 26.9%, el PRI el 45.2% y el PRD el 27.9%, sin contar los Ayuntamientos en los que hubo coaliciones.

Este contexto retrata algunos problemas que enfrentan los gobiernos de los municipios semi-urbanos en la puesta en marcha de sus gestiones. No sólo deben preocuparse por problemas administrativos, financieros y políticos a su interior, sino que deben trabajar en escenarios de intensa lucha electoral, lo que propicia que no realicen varias medidas para elevar su desempeño por los costos políticos que conllevan, como la recaudación del predial. El marco de inseguridad en el que actúan —cuando menos— implica pérdidas de recursos económicos, pues se minan las bases tributarias al alejarse la inversión.

b) Universo y muestra de estudio

En el Estado de Michoacán hay 35 municipios con características semi-urbanas (universo de estudio), que corresponden al 31% del total de municipios existentes en la entidad.⁶ Con el muestreo aleatorio simple estratificado se determinan los municipios que representan al universo de estudio. En este tipo de muestreo, el universo se divide en estratos (regiones para este caso).⁷

En la definición de la muestra, primero se precisa el número de municipios semi-urbanos ubicados en cada región (N_h):

⁶ Se toma la tipología municipal de Herrera (2011: 83-111). Él construyó la tipología considerando 11 variables socio-económicas y estimando el grado de relación entre éstas con el Coeficiente de Correlación de Pearson.

⁷ Se usa la regionalización presentada por la Secretaría de Planeación y Desarrollo del Estado de Michoacán (2005).

1. En la región Lerma-Chapala, 10 de los 17 municipios que la componen son semi-urbanos.
2. Cuitzeo cuenta con 8 municipios con definición semi-urbana. Esta región se forma por 13 municipios.
3. En Tepalcatepec se encuentran 5 municipios con distintivo semi-urbano (hay 10 municipios en esta región).
4. La región Purépecha está formada por 11 municipios, de los cuales 7 son semi-urbanos.
5. El Bajío tiene 2 municipios semi-urbanos.
6. La región Oriente cuenta con un municipio semi-urbano.
7. Pátzcuaro-Zirahuén con uno más.
8. La región Sierra-Costa con otro.
9. Tierra Caliente no presenta municipios con definición semi-urbana.
10. La región Infiernillo tampoco tiene municipios semi-urbanos.

El tamaño de la muestra (n) se fija empleando la fórmula (Anderson, Sweeney y Williams, 2002):

$$1) n = \left(\frac{\left(\sum_{h=1}^H N_h S_h \right)^2}{N^2 \left[\frac{B^2}{4} + \sum_{h=1}^H N_h S_h^2 \right]} \right)$$

Donde:

N = Cantidad total de elementos en la población.

H = Número total de estratos (número de regiones).

h = Número de estrato.

N_h = Cantidad de elementos en el estrato h de la población.

S_h = Desviación estándar en el estrato h .

n = Cantidad total de elementos de la muestra.

B = Cota de error de muestreo.

Se asigna —como segundo paso— una fracción (número de municipios semi-urbanos), que se toma como muestra en cada región (n_h). Esta fracción especifica el tamaño de la muestra aleatoria simple en cada estrato (región). Los factores que se consideran más importantes en la asignación son: a) cantidad de elementos de cada región, b) varianza de los elementos dentro de cada región, y c) costo de selección de los elementos de cada región. La fórmula para definir el tamaño de la muestra en cada región (n_h) es (Anderson, Sweeney y Williams, 2002):

$$2) n_h = n \left(\frac{N_h}{N} \right)$$

Los resultados obtenidos con la aplicación de la primera y segunda fórmula señalan que la muestra se compone por 4 municipios semi-urbanos ($n = 4.175$). En la región Lerma-Chapala, se encuentra uno de ellos ($n_h = 1.193$). El municipio de Purépero es el que presenta los rasgos semi-urbanos más notorios en esta región. En la región Cuitzeo hay otro municipio ($n_h = 0.954$): Tarímbaro, el cual tiene particularidades especiales que obligan a considerarlo: 1) es el municipio más cercano a la capital del estado, Morelia, que tiene la mayor tasa de crecimiento demográfico y el mayor dinamismo económico en la entidad. Tarímbaro tiene el peligro latente de quedar envuelto en los movimientos políticos sociales y económicos de Morelia. 2) Tarímbaro —además— tiene localidades con población semi-urbana y rural, pero el tamaño de su población total y el nivel de su densidad son de corte urbano. Se trata definitivamente de un municipio en transición.

En la región Tepalcatepec, se halla otro municipio que forma parte de la muestra ($n_h = 0.596$). Las características que presenta Cotija lo hacen ser el municipio más semi-urbano de este espacio. En la región Purépecha, se localiza el municipio restante ($n_h = 0.835$). Aquí, Tingambato es el municipio más semi-urbano.

Los municipios de Cotija (Tepalcatepec), Purépero (Lerma-Chapala), Tarímbaro (Cuitzeo) y Tingambato (Purépecha) corresponden —por tanto— a la muestra de estudio. En estas cuatro regiones (Lerma-Chapala, Cuitzeo, Tepalcatepec y Purépecha) se encuentra el 85% de la totalidad de la población semi-urbana de la entidad.

c) Instrumento de investigación

Para recopilar información se empleó un cuestionario, formado por indicadores que proporcionan datos sobre aspectos claves de las capacidades de gestión de los gobiernos de los municipios semi-urbanos. El cuestionario no está orientado a medir actitudes o percepciones de los funcionarios municipales, la operación de los indicadores requiere de documentos oficiales. Los indicadores están compuestos por tres partes: parámetro de medición, métrica de medición y medio de verificación (fuentes de información). El parámetro de medición corresponde al aspecto clave que se desea analizar (véase cuadro 1). Los aspectos que se consideran son los mínimos que se requieren para operar los procesos elementales en los gobiernos de los municipios con definición semi-urbana. Para los gobiernos de los municipios rurales, urbanos o muy urbanos sería necesario disminuir o aumentar los aspectos, ya que tienen condiciones de operación distintas. La métrica de medición enumera cinco respuestas/escenarios, sigue una escala Lickert (véase cuadro 2). Los valores fijados en las respuestas/escenarios conciernen a las características de los gobiernos de los municipios semi-urbanos. Esto hace, en conjunto con los parámetros de medición, que el instrumento de investigación sea de aplicación exclusiva para este tipo de gobiernos. Para ajustarlo a gobiernos de municipios rurales, urbanos o muy urbanos se requeriría cambiar los valores fijados en las respuestas/escenarios de los aspectos que se analizan. Los medios de verificación permiten colocar el aspecto a medir en un escenario específico:

CUADRO I. INDICADORES SOBRE LAS CAPACIDADES DE GESTIÓN
DE LOS GOBIERNOS DE LOS MUNICIPIOS SEMI-URBANOS.

Capacidad administrativa	Capacidad financiera	Capacidad política
1. Cantidad de personal total ocupado en la administración pública municipal (directivo, técnico y administrativo).	1. Autonomía financiera.	1. Relación política entre los miembros del Ayuntamiento.
2. Proporción de personal directivo con respecto a la cantidad de personal total.	2. Dependencia de recursos.	2. Relación del Ayuntamiento con la administración pública municipal en los proyectos de desarrollo.
3. Proporción de personal técnico con respecto a la cantidad de personal total.	3. Presión fiscal.	3. Relación del gobierno municipal con el gobierno federal.
4. Proporción de personal administrativo con respecto a la cantidad de personal total.	4. Apalancamiento financiero.	4. Relación del gobierno municipal con el gobierno estatal.
5. Manuales de perfiles de puestos.	5. Capacidad financiera administrativa.	5. Relación del gobierno municipal con otros gobiernos municipales.
6. Procedimientos de reclutamiento y selección de personal.	6. Capacidad de inversión.	6. Vínculos del gobierno municipal con organizaciones no gubernamentales.
7. Cursos de inducción para el personal contratado.		7. Vínculos del gobierno municipal con las empresas ubicadas en el municipio.
8. Programas de capacitación para el personal ocupado.		8. Relación del gobierno municipal con los partidos políticos que operan en el municipio.
9. Sistema de reconocimientos (incentivos, diplomas) para el personal ocupado.		
10. Sistema de promoción y desarrollo de servidores públicos.		
11. Rotación del personal directivo.		
12. Rotación del personal técnico.		
13. Rotación del personal administrativo.		
14. Grado académico de los miembros del Ayuntamiento (propietarios y suplentes).		
15. Grado académico de la planta directiva.		
16. Grado académico de la planta técnica.		
17. Grado académico de la planta administrativa.		

18. Experiencia en el sector público de los miembros del Ayuntamiento (propietarios y suplentes).
19. Experiencia en el sector público del personal directivo.
20. Experiencia en el sector público del personal técnico.
21. Experiencia en el sector público del personal administrativo.
22. Ordenamiento y sistematización de los procesos de operación.

Fuente: elaboración propia con base en el INAFED (2010, 2004) y Sánchez, Tovar y Sánchez (2003).

CUADRO 2. MÉTRICA DE MEDICIÓN DE LOS INDICADORES.

Resultado totalmente 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.

d) Análisis e interpretación de datos

El análisis de los datos requiere del cálculo de índices (representación agregada del conjunto de indicadores): uno para cada capacidad de gestión (administrativa, financiera y política) de los gobiernos muestra de estudio (Cotija, Purépero, Tarímbaro y Tingambato). En total serían 12 índices específicos. Para estimarlos, primero se saca la proporción de cada indicador, usando la siguiente fórmula:

Proporción del indicador = $\frac{\sum \text{de los valores obtenidos en la métrica de medición del indicador "a" en el municipio "n"}}{\sum \text{de los valores máximos en la métrica de medición del indicador "a" en el municipio "n"}}$

Luego, se suman las proporciones de los indicadores y se promedian. El periodo de análisis corresponde al ejercicio municipal 2008-2011. En Cotija, el gobierno era de afiliación panista, para el periodo 2012-2014 se mantuvo la misma afiliación; en Purépero, la municipalidad era de extracción perredista, en el presente ejercicio está el Partido del Trabajo; en Tarímbaro gobernaba el PRD, cuyo presidente municipal ocupaba por tercera vez ese puesto, ahora gobierna el PRI; en Tingambato, el gobierno era de procedencia priísta, en el actual ejercicio se encuentra el PRD en alianza con Convergencia. En tres de los cuatro municipios analizados hubo alternancia partidista.

Nivel de consolidación de la capacidad administrativa

La media de los cuatro índices generados en capacidad administrativa (uno por cada gobierno muestra de estudio) representa al índice de capacidad administrativa de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán.⁸ El valor de este índice es de 0.40, representa una capacidad administrativa inaceptable (véase cuadro 3).

CUADRO 3. CAPACIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS GOBIERNOS DE LOS MUNICIPIOS SEMI-URBANOS DE MICHOACÁN.

Capacidad administrativa totalmente Inaceptable	Capacidad administrativa Inaceptable	Capacidad administrativa por debajo de lo Aceptable	Capacidad administrativa aceptable	Capacidad administrativa totalmente aceptable
0.20	0.36	0.52	0.68	1.00

0.40

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

El 0.60 restante corresponde a las deficiencias administrativas que tienen estos gobiernos:

1. Tienen personal administrativo en exceso, 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 la mayoría de los casos— en los compromisos adquiridos en la campaña electoral por los miembros del Ayuntamiento, o bien, por 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 el gobierno municipal. El personal llega incluso a laborar en forma aislada dentro de su propia área de trabajo.
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 para ocupar el puesto laboral. Esta incongruencia se ha convertido en un fuerte obstáculo para definir, diseñar, implementar y evaluar programas municipales.

⁸ Los datos considerados para llenar el instrumento de investigación y poder obtener el índice de capacidad administrativa vienen del tabulador de sueldos y salarios para el 2009 (forma parte del Presupuesto de Ingresos y Egresos, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán), de reglamentos municipales y de diversos documentos internos de los gobiernos muestra de estudio (revisados en el 2009).

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. Por tanto, la experiencia del personal en el sector público municipal es baja.
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.

Nivel de consolidación de la capacidad financiera⁹

El promedio de los cuatro índices de capacidad financiera (uno por cada gobierno muestra de estudio) equivale al índice de capacidad financiera de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán. El índice es de 0.50. Su capacidad financiera está en el rango de inaceptable (véase cuadro 4).

CUADRO 4. CAPACIDAD FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS DE LOS MUNICIPIOS SEMI-URBANOS DE MICHOACÁN.

Capacidad financiera totalmente inaceptable	Capacidad financiera inaceptable	Capacidad financiera por debajo de lo aceptable	Capacidad financiera Aceptable	Capacidad financiera totalmente aceptable
0.20	0.36	↑ 0.52	0.68	0.84
0.50				

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

El 0.50 que falta para obtener el valor deseado de este índice (1.00) se explica por seis motivos:

1. Los ingresos propios que genera el gobierno municipal son muy bajos con respecto al total de ingresos que recibe.
2. La dependencia de los recursos provenientes del orden federal y estatal es muy alta, sin estos recursos prácticamente los gobiernos municipales quedarían parados. Esta excesiva dependencia ha generado dinámicas negativas en sus capacidades de recaudación. La puesta en práctica del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal —en 1980— y las reformas al artículo 115 constitucional han dejado a los municipios con muchas obligaciones en la prestación de servicios a los ciudadanos, pero con pocas potestades tributarias. El ingreso local más importante proviene del predial, pero su recaudación es baja debido a que los valores catastrales están des-

⁹ Los documentos utilizados para obtener el índice de capacidad financiera corresponden al ejercicio 2008 y 2009. Se recurrió al Estado de Origen y Aplicación de Recursos (acumulado de enero a diciembre 2009) y al Presupuesto de Ingresos y Egresos del 2008 y 2009.

actualizados. Las posibles medidas para aumentarlo —además— acarrear grandes costos políticos. Aunado a lo anterior, los criterios para transferir las participaciones y aportaciones federales hacia los municipios tampoco generan estímulos que fomenten un mejor desempeño financiero municipal. Merino (2007: 51-53) señala que las participaciones federales dependen del tamaño de la población de cada municipio. Entre más población, más participaciones se transfieren. Tal parece que se concibe como positivo el incremento de la población en los municipios y se les recompensa con más recursos. En Michoacán, las transferencias de participaciones hacia los municipios dependen del número de habitantes, del coeficiente de desarrollo relativo y del coeficiente de pobreza extrema elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social (Secretaría de Gobernación, 2011). No se premia el uso eficiente y eficaz del gasto.

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 con base en resultados obtenidos en materia de educación, salud o seguridad pública, sino por la existencia de infraestructura instalada o de sueldos que deban pagarse.

3. 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.
4. La aportación per-cápita municipal a los ingresos propios del gobierno local es baja.
5. El gobierno municipal no tiene la capacidad para solventar su operación con sus ingresos propios y depende en gran medida de las participaciones federales que recibe. Su funcionamiento es caro.
6. La inversión en obras públicas, en adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la compra de opciones financieras tiene un valor bajo con respecto al total de ingresos.

Un buen indicador de efectividad en el manejo de recursos 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 adecuado y efectivo 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 sobreestimadas (Secretaría de Gobernación y otros, 2004: IV, 17-28). Los cuatro gobiernos muestra de estudio, según su Estado de Origen y Aplicación de Recursos Municipal 2009, dejan saldos inutilizados: Cotija 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.

Nivel de consolidación de la capacidad política

La media de los cuatro índices de capacidad política (uno por cada gobierno muestra de estudio) equivale al índice de capacidad política de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán.¹⁰ El promedio de estos índices es de 0.37. Su capacidad política es inaceptable, cerca del límite de la categoría de totalmente inaceptable (véase cuadro 5).

CUADRO 5. CAPACIDAD POLÍTICA DE LOS GOBIERNOS DE LOS MUNICIPIOS SEMI-URBANOS DE MICHOACÁN.

Capacidad política totalmente inaceptable	Capacidad política inaceptable	Capacidad política por debajo de lo aceptable	Capacidad política Aceptable	Capacidad política totalmente aceptable
0.20	0.36 ↑	0.52	0.68	0.84
0.37				

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

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 razones:

1. La relación entre los miembros del Ayuntamiento es frágil. Casi nunca se alcanzan los consensos que permitan diseñar las acciones que desvanezcan la problemática municipal. Las diferencias políticas entre los miembros del Ayuntamiento llegan a convertirse en trabas para el buen funcionamiento de la municipalidad. 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 frecuente, llegan a gobernar de manera excluyente.¹¹
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.

¹⁰Los datos para generar este índice se obtienen de documentos internos de los gobiernos municipales. Dos indicadores se operan con base en la percepción del Secretario del Ayuntamiento y del Síndico.

¹¹Es notorio también que la forma en que se integran las planillas que contienen vía electoral por los Ayuntamientos obedece a intereses partidistas o económicos y no, como se supone, a proyectos 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.

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 ciudadanía 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 débil. Su relación con los gobiernos municipales vecinos es también débil. 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 (Secretaría de Gobernación y otros., 2004: I, 30).

La capacidad política de los municipios se complica todavía más si se consideran las diferencias políticas con la administración estatal, sobre todo si el gobernador es de un partido político diferente; a ello debe agregarse el entorno, caracterizado por crisis económica, falta de oportunidades, descomposición social y la influencia de grupos del crimen organizado.

El promedio de los índices de capacidad administrativa, financiera y política de los gobiernos de la 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 (véase cuadro 6). En estos gobiernos son exiguas las capacidades de gestión para desarrollar sus procesos con la calidad mínima requerida. El índice ayuda a mostrar que el modelo burocrático se encuentra en una fase embrionaria y que hay pocos avances en el desarrollo de prácticas democráticas.

CUADRO 6. CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS DE LOS MUNICIPIOS SEMI-URBANOS DE MICHOACÁN.

Capacidad de gestión totalmente inaceptable	Capacidad de gestión inaceptable	Capacidad de gestión por debajo de lo aceptable	Capacidad de gestión aceptable	Capacidad de gestión totalmente aceptable
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84

0.42

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

e) Posibles medidas para mejorar las capacidades de gestión en los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán

Los modelos de gestión han cursado —en los planteamientos teóricos— del burocrático a la NGP y, de ésta, a la gobernanza responsiva. La relación ciudadano-Estado ha transitado de la obediencia al reconocimiento de derechos y, de éste, al empoderamiento social. Respecto a la interacción, se ha pasado de la coerción a la delegación y luego a la cooperación/colaboración. De la obediencia de reglas se avanzó a la eficiencia y resultados, para llegar a la rendición de cuentas y participación social (Prats, 2005; Kim, 2007).

La mayor transformación posible en la gestión de los gobiernos de los municipios semi-urbanos no está en el cambio radical de modelo, sino en la consolidación y/o reformulación de las capacidades existentes. Se trata de generar cambios simultáneos que sean capaces de crear gobiernos que funcionen mejor y que —además— lo hagan democráticamente. El escenario actual no permite un proceso diacrónico, es necesario un proceso sincrónico con varios frentes: afianzar el modelo burocrático en combinación con la gobernanza responsiva. La NGP nació con la idea de mejorar la función gubernamental, y no con la consigna de reconstruirla desde sus bases. Promueve procesos de mejora, pero no necesariamente la creación de prácticas democráticas o, al menos, esa no ha sido su prioridad.

La gestión municipal requiere emplear sincrónicamente modelos que permitan desarrollar capacidades y procesos adecuados para la consecución, en forma democrática, de objetivos sociales. La gobernanza, nueva gobernanza (Aguilar, 2010b) o gobernanza responsiva (Kim, 2007), se distingue por el empoderamiento, la colaboración, la participación, la transparencia y la rendición de cuentas. La gobernanza es más cooperativa y consensual (Cerrillo, 2005). En ella, el gobierno local es fundamental, pero empotrado en la ciudadanía, porque en una sociedad interdependiente la gestión no es exclusiva del gobierno (Aguilar, 2010a).

La NGP surgió en gobiernos que rebasaron el modelo burocrático, que intentaron —por ejemplo— modificar estructuras presupuestales que, más allá de sus características de orden técnico y de sus valores de transparencia, debían desarrollar una racionalidad asociada a resultados. Este modelo gerencial apareció en gobiernos que buscaban transformar plantas de burocracias estables en plantas de recursos humanos creativos y competentes, que complementarían las cualidades de responsabilidad y legalidad que se habían desarrollado con el modelo burocrático (Cabrero, 2007: 175-176; Arellano y Cabrero, 2005: 600-606). El contexto de los gobiernos de los municipios semi-urbanos no permite reproducir la misma historia. No se puede avanzar en el perfeccionamiento de sistemas virtuales de atención cliente-ciudadano sin antes garantizar la cobertura de servicios públicos y asegurar las prácticas democráticas elementales. Para desarrollar capacidades basadas en la NGP se requiere primero reflexionar sobre las condiciones de las municipalidades. De omitir esto, se trataría de simples adaptaciones desarticuladas, cuyos resultados estarían en suspenso con fuertes tendencias hacia el fracaso. Los gobiernos locales semi-urbanos enfrentan problemas en su gestión que la NGP no puede resolver.

El discurso basado en la NGP puede convertirse fácilmente en un escudo de protección para reinstalar prácticas no democráticas bajo un nuevo disfraz. La adopción del

lenguaje técnico vinculado a la NGP puede excluir a una buena parte de la ciudadanía de la discusión y del análisis de los asuntos públicos, haciendo notar que los expertos gubernamentales son los únicos capacitados para la toma de decisiones. En nombre de la NGP, se pudiera caminar hacia tecnocracias aisladas de la ciudadanía (Cabrero, 2007: 185; Arellano y Cabrero, 2005: 600-606).

Las posibles medidas para mejorar la gestión pública deben ser eclécticas: cambios que respondan a la realidad de los gobiernos municipales, buscando la formación de lógicas compatibles y de aprendizajes colectivos al interior de las municipalidades, sin desprenderse de prácticas democráticas elementales. Para el caso de los gobiernos de los municipios semi-urbanos aplica lo siguiente:

Medidas en capacidades administrativas

Atendiendo la problemática encontrada en las capacidades administrativas de los gobiernos de los municipios semi-urbanos, se proponen las siguientes medidas:

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 funcionamiento 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 (Secretaría de Gobernación y otros, 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. La institucionalización de los cursos de inducción y de capacitación pudiera convertir a estas actividades en obligatorias.

3. Diseñar sistemas de reconocimiento y promoción para el trabajador municipal. La coordinación de ambos sistemas ayudaría a generar dinámicas sinérgicas y a estimular el trabajo organizado y efectivo.
4. Para ser miembro del Ayuntamiento no se exige un determinado grado académico, pero sí 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 breve 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):

- a. La reelección por un periodo más podría premiar o castigar el trabajo de los Ayuntamientos, convirtiéndose en un incentivo para mejorar el desempeño (en busca de la reelección).
 - b. La reelección traería mayores problemas mientras el sistema electoral siga atrapado por los intereses partidistas y 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.
 - c. Diseñar un proceso donde se impida la reelección inmediata de los presidentes municipales, pero no la del síndico ni la de los regidores.
 - d. 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.¹²
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.
- Actualmente estos procesos se fundamentan en una compleja estructura reglamentaria, porque se piensa que así 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.

Medidas en capacidades financieras

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 la parte que a esta corresponde. El círculo vicioso formado por la falta de recursos se rompe con el incremento de los ingresos propios. Hay varias maneras de hacerlo, por ejemplo, ordenando las finanzas municipales (Secretaría de Gobernación y otros, 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.

¹²En el presente artículo hay 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 ganar legitimidad entre la ciudadanía.

Mientras más recursos aporte la población 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.

Medidas en capacidades políticas

Con base en la problemática hallada en las capacidades políticas de los gobiernos de los municipios semi-urbanos, se sugieren las siguientes medidas:

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, que mantuviera contacto directo con la ciudadanía, evitando actitudes clientelares-paternalistas, y que se rodeara de funcionarios abiertos a la discusión de los asuntos difíciles del municipio.
2. La interacción permanente con otros niveles de gobierno y la incorporación en la hechura de políticas 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 (gobernanza responsiva). 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 (Secretaría de Gobernación y otros, 2004: I, 30-31).

El mejoramiento de las capacidades de gestión de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán no puede venir de afuera, se trataría de un mejoramiento superficial, con elementos que limitarían la innovación al interior de los gobiernos. Las

municipalidades no terminarían por consolidarse como gestoras del desarrollo y su posición estratégica —por la fase de transición del municipio— no se aprovecharía.

El mayor cambio posible sólo puede venir desde el interior de los gobiernos. Las prácticas que mejoren las capacidades de gestión dan la posibilidad de articular a los agentes y recursos localizados en el espacio municipal, de utilizar el conocimiento social y de aprovechar la riqueza cultural ahí existente. Esta función de articulación se potencia más en los municipios semi-urbanos, de mediana dimensión, por resultar menos complicada 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 social.

CONCLUSIONES

En Michoacán existen 35 municipios con características semi-urbanas, que corresponden al 31% del total de municipios de la entidad. En las regiones Lerma-Chapala, Cuitzeo, Tepalcatepec y Purépecha se encuentran situados principalmente estos municipios. El 85% de la totalidad semi-urbana del estado se localiza en estas regiones.

El contexto económico, social y político de los municipios semi-urbanos determina la forma de actuación de su gobierno. Son gobiernos que enfrentan problemáticas mixtas: deben gestionar problemas urbanos y tratar conflictos rurales. En el proceso de transición de los municipios semi-urbanos (de lo rural hacia lo urbano) se pueden formar también estructuras políticas particulares que definen la gestión del gobierno local.

La capacidad de gestión (administrativa, financiera y política) de estos gobiernos se encuentra en una posición inaceptable (0.42), cercana a totalmente inaceptable (menor de 0.36). Sus capacidades de gestión son insuficientes para desarrollar los procesos municipales con la calidad mínima requerida. Sus capacidades administrativas están colocadas en un escenario inaceptable (0.40). Mejorar el desempeño del personal ocupado en la administración pública sería una línea de acción sustancial para contrarrestar las deficiencias administrativas. Esta mejora implica contratar personal acorde a las exigencias del puesto laboral, capacitarlo constantemente, reconocer su trabajo y formar oportunidades reales de promoción.

La capacidad financiera de los gobiernos locales es inaceptable (0.50): 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 y con las participaciones federales —en conjunto— no alcanzan 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 en cierta proporción.

La capacidad política de los gobiernos municipales se encuentra también en la posición de inaceptable (0.37). 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.

En los espacios directivos de la administración municipal —además— siguen predominado los incondicionales seguidores del presidente municipal, su papel 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).

Lo inmediato para mejorar el funcionamiento de los gobiernos de los municipios semi-urbanos está en afianzar sus capacidades de gestión (modelo burocrático) y en generar ambientes de certeza política (gobernanza responsiva). La consolidación de las capacidades de gestión contribuye a la articulación de los agentes y los recursos localizados en el espacio municipal. No hay choques en ambos aspectos, al contrario, se complementan. La articulación se empuja más en los municipios semi-urbanos por resultar menos compleja y difícil la convergencia entre los distintos agentes y recursos. De no lograrse el fortalecimiento de las capacidades de gestión, la posición estratégica de los “municipios en transición” no se utilizaría, quedando anulada la construcción de instituciones desde abajo.

Los diversos contextos que envuelven a los gobiernos locales inhiben la posibilidad de introducir cambios uniformes a las gestiones. Se pueden formar lógicas compatibles o contrapuestas al modelo de gestión existente, potenciando o fragmentando el ejercicio gubernamental. Las acciones que se emprenden para mejorar el funcionamiento de la municipalidad anotan historias diferentes, se redefinen según las características del modelo donde ingresen. Cada gobierno debe buscar los cambios que sean más adecuados a su situación, debe —incluso— innovar desde su propia realidad. Difícilmente se podrá generar mayor eficiencia haciendo cambios ajenos a la situación particular de la organización municipal. Los riesgos de importar cambios bajo fórmulas axiomáticas y acriticas son altos, pueden traer resultados negativos para la gestión.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis. 2010a. “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis”, en *Frontera Norte*, Vol. 22, No. 43, Tijuana: Colegio de la Frontera Norte, pp. 187-213.

_____. 2010b. *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Anderson, David, Dennis Sweeney y Thomas Williams. 2002. *Estadística para administración y economía*, México: Thomson Learning.

- Arellano, David y Enrique Cabrero. 2005. “La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿Son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional en el debate público”, en *Gestión y política pública*, XIV (3), México: Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), A. C., pp. 599-618.
- Cabrero, Enrique. 2007. “Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales”, en *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, Enrique Cabrero, coordinador, México: CIDE-Porrúa, pp. 155-189.
- Cerrillo, Agustí. 2005. “La gobernanza hoy: introducción”, en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo, coordinador, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 11-35.
- Grandinetti, Rita. 2003. “La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿Capacidad para la gestión relacional?”, *Revista de Ciencias Sociales*, IX (2). Maracaibo: Universidad del Zulia, pp. 191-204.
- Gobierno del Municipio de Cotija, Michoacán. 2009. Documentos internos básicos.
- Gobierno del Municipio de Purépero, Michoacán. 2009. Documentos internos básicos.
- Gobierno del Municipio de Tarímbaro, Michoacán. 2009. Documentos internos básicos.
- Gobierno del Municipio de Tingambato, Michoacán. 2009. Documentos internos básicos.
- Hernández, Sergio. 1994. *Introducción a la administración. Un enfoque teórico práctico*, México: McGraw-Hill Interamericana.
- Herrera, Hugo. 2011. *Evaluación del Desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del estado de Michoacán*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- _____ y Daniela Arias. 2010. “Incorporación tecnológica y modelos de gestión municipal: particularidades y lógicas subyacentes”, en *Gestión Pública y Empresarial*, No. 16, Zapopan: Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), Universidad de Guadalajara, pp. 127-162.
- H. Ayuntamiento del Municipio de Cotija, Michoacán. 2008. “Presupuesto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2008”, en *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*. Tomo CXLIII, Núm. 75, Segunda sección, Morelia: H. Congreso del Estado de Michoacán.
- _____. 2009. “Presupuesto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2009”, en *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Tomo CXLVI, No. 42, Tercera sección, Morelia: H. Congreso del Estado de Michoacán.

_____. 2010. Estado de Origen y Aplicación de Recursos Municipal (a diciembre de 2009), Cotija, Michoacán.

H. Ayuntamiento del Municipio de Purépero, Michoacán. 2008. “Presupuesto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2008”, en *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Tomo CXLIII, Núm. 96, Cuarta sección, Morelia: H. Congreso del Estado de Michoacán.

_____. 2009. “Presupuesto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2009”, en *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Tomo CXLV, Núm. 71, Quinta sección, Morelia: H. Congreso del Estado de Michoacán.

_____. 2009. “Modificación del presupuesto de ingresos y egresos, plantilla personal y tabulador de sueldos del ejercicio fiscal 2009”, en *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Tomo CXLVI, Núm. 68, Segunda sección, Morelia: H. Congreso del Estado de Michoacán.

_____. 2010. Estado de Origen y Aplicación de Recursos Municipal (a diciembre de 2009), Purépero, Michoacán.

H. Ayuntamiento del Municipio de Tarímbaro, Michoacán. 2008. “Presupuesto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2008”, en *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Tomo CXLIII, Núm. 67, Quinta sección, Morelia: H. Congreso del Estado de Michoacán.

_____. 2009. “Presupuesto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2009”, en *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Tomo CXLVI, Núm. 27, Sexta sección, Morelia: H. Congreso del Estado de Michoacán.

_____. 2010. Estado de Origen y Aplicación de Recursos Municipal (a diciembre de 2009), Tarímbaro, Michoacán.

H. Ayuntamiento del Municipio de Tingambato, Michoacán. 2008. “Presupuesto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2008”, en *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Tomo CXLIII, Núm. 82, Segunda sección, Morelia: H. Congreso del Estado de Michoacán.

_____. 2009. “Presupuesto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2009”, en *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Tomo CXLV, Núm. 87, Segunda sección, Morelia: H. Congreso del Estado de Michoacán.

_____. 2010. Estado de Origen y Aplicación de Recursos Municipal (a diciembre de 2009), Tingambato, Michoacán.

- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. 2004. *Autodiagnóstico municipal desde lo local*, México: Secretaría de Gobernación.
- _____. 2010. *Autodiagnóstico municipal desde lo local*, Segunda edición, México: Secretaría de Gobernación.
- Kim, Pan Suk. 2007. “Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. XVI-2, México: CIDE, pp. 511-537.
- López, Oscar. 2001. *El Ayuntamiento como agente de desarrollo local en el municipio semi-urbano: el caso de Escárcega, Campeche, 1995-2000*, Campeche: Colegio Nacional de Licenciados en Administración Pública.
- Merino, Mauricio. 2007. *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México: Nostra Ediciones.
- Prats, Joan. 2005. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sánchez, Antonio, Edgar Tovar y Antonia Sánchez. 2003. “Evaluación del desempeño de los gobiernos municipales de Jalisco. Hacia una política regional de fortalecimiento municipal”, en *Revista Gestión Municipal*, núm 1, Zapopan: CUCEA, Universidad de Guadalajara, pp. 50-67.
- Secretaría de Gobernación. 2011. *Manual de Transferencias Federales para Municipios*, México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Secretaría de Gobernación; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; e Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural. 2004. *Introducción al gobierno y administración municipal*. Tomo I y IV, México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal. 2005. *Nueva regionalización para la planeación y desarrollo del estado de Michoacán*, Morelia: Gobierno del Estado de Michoacán.
- Vallès, Josep. 2002. *Ciencia política: una introducción*, Barcelona: Editorial Ariel.

HUGO AMADOR HERRERA TORRES

Doctor en Ciencias del Desarrollo Regional por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), Doctorando en Ciencia Política por la Universidad de La Habana, Cuba. Es profesor-investigador en la Facultad de Economía de la UMSNH.

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, CONACYT. Líneas de investigación: realismo político y *realpolitik*, modelos de gestión pública y políticas de desarrollo municipal. Correo electrónico: hugoht@fevaq.net

RENÉ COLÍN MARTÍNEZ

Maestro en Administración por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), Diplomado en Estudios Avanzados y Doctorando en Economía Aplicada por la Universidad de Santiago de Compostela, España. Es profesor-investigador en la Facultad de Economía de la UMSNH. Perfil PROMEP desde junio de 2012. Líneas de investigación: desempeño de la hacienda pública local y modelos de gestión pública. Correo electrónico: rcolin@fevaq.net