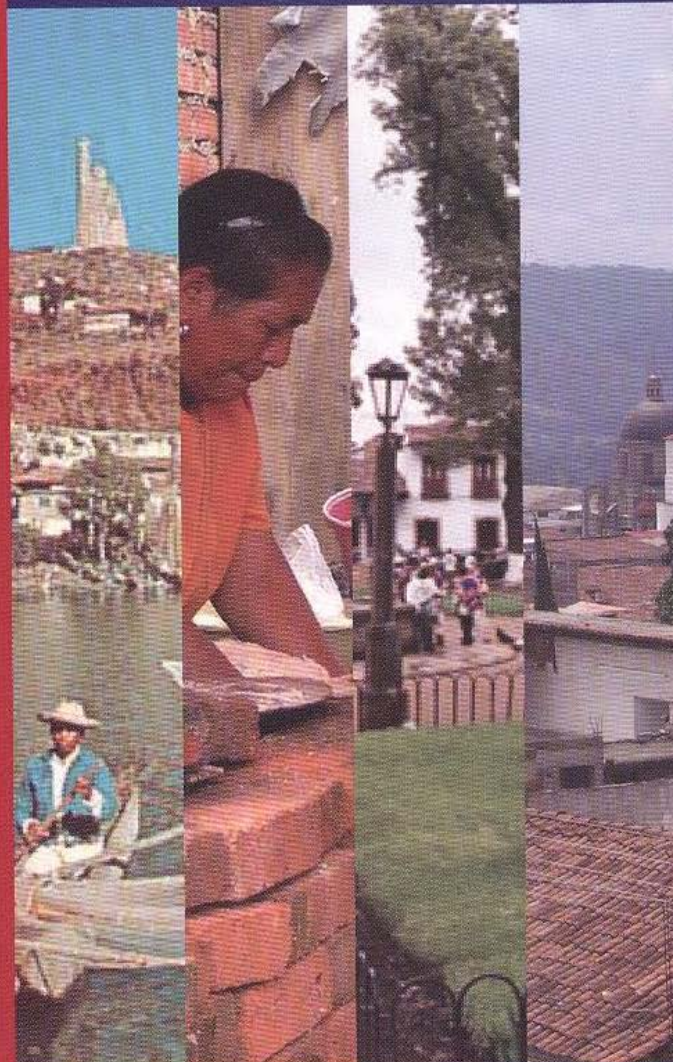
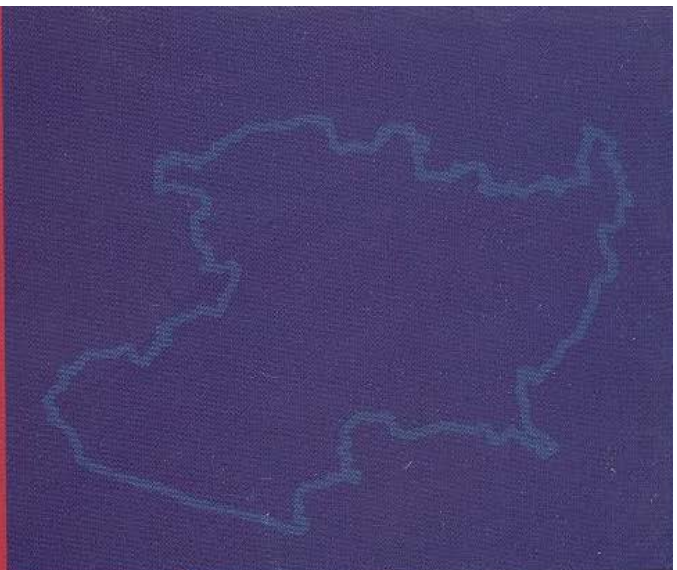


EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LOS MUNICIPIOS SEMI-URBANOS DEL ESTADO DE MICHOCACÁN

HUGO AMADOR
HERRERA TORRES



INAP

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



Hugo A. Herrera Torres

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

**Premio
del Instituto Nacional
de Administración Pública**

INNPA

**INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.**



ISBN: 978-607-9026-14-1

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

Derechos reservados conforme a la Ley
Primera edición: Noviembre del 2011

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 35
www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.



CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
**Vicepresidente para
Asuntos Internacionales**

Diego Valadés
Vicepresidente

Efrén Rojas Dávila
**Vicepresidente para
los IAPs 2011-2012**

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz
Carlos Almada López
José Fernando Franco González Salas
Benjamín González Roaro
Mauricio Merino Huerta
Sergio Hidalgo Monroy Portillo
María de los Ángeles Moreno Uriegas
Arturo Núñez Jiménez
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

IN MEMORIAM

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano



FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Saucó
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid



ÍNDICE

Presentación <i>José R. Castelazo</i>	13
INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO 1	21
FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN	
1.1. Planteamiento del problema	23
1.2. Importancia y justificación de la investigación	28
1.3. Hipótesis de la investigación	29
1.4. Identificación y operacionalización de las variables de investigación	30
1.5. Matriz de congruencia metodológica	34
CAPÍTULO 2	41
DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN: ANTECEDENTES TEÓRICOS, CONCEPTUALIZACIÓN Y ORIENTACIONES	
2.1. Nociones generales sobre desarrollo	43
2.2. Teorías del desarrollo regional: tesis centrales	46
2.3. Desarrollo local y descentralización	51
2.3.1. Desarrollo local: orientaciones generales	52
2.3.2. Descentralización: conceptualización y tipos	54
CAPÍTULO 3	57
LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MICHOACÁN	
3.1. Sistema federal mexicano	59
3.2. Municipio y descentralización	62
3.3. Gobierno municipal: Ayuntamiento y administración pública	65
3.4. Estructura orgánica de los gobiernos municipales del Estado de Michoacán	67



3.5. Competencias y responsabilidades legales de los gobiernos municipales del Estado de Michoacán	73
3.5.1. Gobierno y reglamentación municipal	74
3.5.2. Planeación municipal del desarrollo	75
3.5.3. Hacienda pública municipal	76
3.5.4. Servicios públicos municipales	77
3.5.5. Participación ciudadana en el municipio	78
3.5.6. Transparencia/rendición de cuentas en el municipio	78
CAPÍTULO 4	81
TIPOLOGÍA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN. DETERMINACIÓN DEL UNIVERSO DE ESTUDIO	
4.1. Tipologías municipales: definición, utilidad y tipos	83
4.2. Tipología municipal para el Estado de Michoacán	87
4.2.1. Determinación del año de estudio y de las variables	87
4.2.2. Metodología para evaluar las variables	88
4.2.3. Análisis y evaluación de las variables	93
4.2.4. Determinación de la tipología municipal	99
4.2.5. Características socio-económicas de los diversos tipos de municipios de Michoacán	104
4.3. Análisis comparativo de tipologías municipales para Michoacán	107
CAPÍTULO 5	113
MUNICIPIOS SEMI-URBANOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN. DETERMINACIÓN DE LA MUESTRA DE ESTUDIO	
5.1. Selección de la muestra de estudio	115
5.2. Municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán: Contexto socio-económico y estructura político-administrativa de la muestra de estudio	122
5.2.1. Municipio de Cotija, Michoacán	122
5.2.2. Municipio de Purépero, Michoacán	125



5.2.3. Municipio de Tarímbaro, Michoacán	128
5.2.4. Municipio de Tingambato, Michoacán	130
5.3. Similitudes y diferencias socio-económicas y político-administrativas de los municipios muestra de estudio	132
5.4. Desarrollo local y gobiernos de municipios semi-urbanos	138
CAPÍTULO 6	141
METODOLOGÍAS PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO MUNICIPAL. IDENTIFICACIÓN DE EJES DE REFERENCIA	
6.1. Evaluación del desempeño municipal	143
6.1.1. Desempeño municipal: análisis conceptual	144
6.1.2. Evaluación y gobierno municipal	146
6.2. Metodologías para evaluar el desempeño municipal	148
6.2.1. Metodología para la elaboración de estrategias del desarrollo local y regional	148
6.2.2. Metodología para diagnósticos estratégicos municipales	150
6.2.3. Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal	152
6.2.4. Sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal	154
6.2.5. Metodología para controlar Planes Municipales de Desarrollo	156
6.2.6. Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas	158
6.2.7. Metodología de autodiagnóstico municipal. La agenda “desde lo local”	160
6.2.8. Metodología del marco lógico	162
6.2.9. Sistema de Indicadores de Desempeño (SINDES)	164
6.3. Ejes de referencia para evaluar el desempeño municipal	165
6.4. Jerarquización de los ejes de referencia	169



CAPÍTULO 7 173

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA MUNICIPIOS SEMI-URBANOS

7.1. Ejes de referencia e indicadores para medir el desempeño municipal	175
7.1.1. Capacidad de gestión del gobierno municipal (primer eje de referencia)	181
7.1.2. Eficacia del gobierno municipal (segundo eje de referencia)	194
7.1.3. Eficiencia del gobierno municipal (tercer eje de referencia)	198
7.1.4. Legitimidad del gobierno municipal (cuarto eje de referencia)	203
7.1.5. Factores externos (quinto eje de referencia)	208
7.1.6. Desempeño del gobierno municipal (variable dependiente)	211
7.2. Análisis del desempeño del gobierno municipal	219
7.3. Determinación de medidas y acciones para mejorar el desempeño municipal	221

CAPÍTULO 8 223

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

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)	225
8.1.1. Capacidad de gestión de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán	227
8.1.2. Eficacia y eficiencia de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán	236
8.1.3. Legitimidad de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán	239
8.1.4. Factores externos	244



8.1.5. Desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán	247
8.2. Análisis del desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán (segundo método de la propuesta de evaluación)	253
8.3. Medidas para mejorar el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán (tercer método de la propuesta de evaluación)	257
8.3.1. Medidas para mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán	257
8.3.2. Medidas para mejorar la eficacia y eficiencia de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán	261
8.3.3. Medidas para mejorar la legitimidad de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán	262
8.3.4. Medidas para mejorar el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán	263
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	267
FUENTES DE CONSULTA	279
RELACIÓN DE CUADROS, FIGURAS Y MAPAS	291
SIGLAS Y ABREVIATURAS	297
GLOSARIO	301
ANEXOS	311
Anexo 1. Datos socio-económicos de los municipios del Estado de Michoacán	313
Anexo 2. Jerarquización de variables "Algoritmo de Saaty"	337
Anexo 3. Determinación de la muestra de estudio (muestro aleatorio simple estratificado)	341
Anexo 4. Determinación del tamaño de la muestra (encuesta a población)	343





PRESENTACIÓN

El Premio del Instituto Nacional de Administración Pública se ha constituido en una simiente que estimula e incentiva la producción de investigaciones en administración pública. De hecho, con la presente edición cumplimos treinta y cinco años en el propósito de coadyuvar con las instituciones gubernamentales de los órdenes federal, estatal y municipal, atrayendo lo más propositivo y relevante de las nuevas teorías, técnicas y métodos como herramientas administrativas que permiten su aplicación en la práctica.

Al aporte del INAP en materia de desarrollo municipal, debemos sumar la producción editorial de organismos académicos públicos y privados, así como las de las instancias gubernamentales. Con ello se pensaría que el derrotero del municipio debiera transitar hacia la excelencia en su desempeño global, sin embargo la realidad es muy distinta. Si bien es cierto que podemos generalizar sobre lo que dichas propuestas ofrecen a este orden de gobierno, también es de hacer notar que la diversidad política y socio-económica de los municipios, además de la geográfica y la vocación natural de cada uno, obligan a buscar alternativas y respuestas válidas para cada caso, aspectos que demandan de un tratamiento individual.

Por ello, la institución municipal sigue despertando un gran interés para estudiarla desde diferentes vertientes. Numerosas aportaciones distinguidas en el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública, han conseguido documentar lo mismo casos de éxito, como aportar en el análisis teórico-conceptual, o realizar estudios comparados, todos ellos muy puntuales y oportunos sobre los problemas que le aquejan.

El trabajo de Hugo Amador Herrera Torres *Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán*, acreedor al Primer Lugar del XXXV Premio INAP, reunió los elementos de pertinencia, oportunidad y de metodología que el Jurado valoró ampliamente para postularlo al primer lugar, con base en la actualidad del tema, la construcción del objeto de estudio y el rigor metodológico de los índices que vincula con los cinco ejes de referencia desarrollados. Asimismo, consideró que como ejercicio práctico realiza un importante aporte por la posibilidad de aplicación en municipios con características similares.

En el trabajo se desarrolla un procedimiento que atiende estrictamente la tipología del municipio semi-urbano, pues el autor explica que el empleo de otros ejes de referencia vinculados a municipios urbanos o muy urbanos resulta incompatible con los municipios que investiga. La metodología particular que



propone para evaluar el desempeño de este tipo de municipios se desagrega en tres métodos, que asocia a cinco ejes de referencia: capacidad de gestión, eficacia, eficiencia, legitimidad y factores externos. Herrera Torres plantea, entre otras conclusiones, que lo inmediato para mejorar el desempeño del gobierno local no está en esperar un despliegue de recursos económicos federales, o bien a través de instrumentos de operación desarrollados por agencias externas, sino en potenciar la gestión interna, cumplir metas y ganar legitimidad social procurando la intervención de los ciudadanos en las decisiones públicas.

El Instituto Nacional de Administración Pública, en armonía con su cometido estatutario, se congratula en presentar la más reciente investigación galardonada con el Primer Lugar del Premio INAP, un análisis congruente con la práctica de la administración pública. Reconocer la importancia del desempeño municipal desde la perspectiva de los órdenes federal, estatal o municipal, permitirá cubrir los déficit en la materia y abonar favorablemente a las complejas condiciones por las que atraviesa la gestión pública en la diversidad de municipios de nuestro país.

Finalmente, agradecemos la realización de trabajos de excelencia, como el que hoy presentamos, seguramente los estudiosos de la administración pública compartirán esta expresión, en el entendido que no obstante que en el municipio mexicano hay mucho por hacer, cerraremos la brecha en la medida en que se fomente la realización de investigaciones orientadas a fortalecer el desempeño del municipio mexicano.

José R. Castelazo
Presidente



INTRODUCCIÓN

El crecimiento económico sigue siendo desigual entre las naciones del mundo, incluso, entre las mismas regiones sub-nacionales. Los recursos económicos se han concentrado en un número reducido de regiones y, a la vez, las políticas estatales han sido insuficientes para redistribuirlos equitativamente. Se han formulado diversas teorías que intentan explicar las causas de esta distribución desigual, cuyos postulados han servido además de base teórica y de justificación académica para poner en marcha diversas políticas estatales de redistribución regional en América Latina.

La política de crecimiento regional implementada de 1950 a 1980, por lo menos en México, se basó en los postulados de la doctrina del crecimiento desequilibrado. Se pensaba que las industrias más dinámicas de las regiones impulsarían el crecimiento de las industrias de otras regiones. Se consideraba la posibilidad de inducir el crecimiento económico en regiones estratégicas y, una vez que se lograra en éstas, se expandiría al resto de las regiones.

Ante los resultados poco satisfactorios de la política de crecimiento desequilibrado, la economía neoclásica regional recobró vigencia a partir de la década de 1980. Partió de su idea más ortodoxa: la oportunidad de nivelar el crecimiento económico entre las regiones está en el libre comercio de las mercancías y en la libre movilidad geográfica del capital. Las políticas que impulsaron esta idea, sin embargo, no generaron procesos de convergencia entre las tasas de crecimiento de las diferentes regiones; al contrario, acentuaron las desigualdades regionales.

La escuela del desarrollo de “abajo hacia arriba”, con un enfoque más integral en sus planteamientos, respondió a estas dos doctrinas, trazando que las diferencias regionales son resultado de las políticas de integración funcional de las economías de las naciones mediante proyectos sectoriales a gran escala (propias del crecimiento desequilibrado) y que las políticas de crecimiento neoclásico aumentan los niveles de dependencia exterior de las regiones, al promover –en estas últimas– el establecimiento de empresas transnacionales.

La tesis central de la escuela del desarrollo de “abajo hacia arriba” explica que las desigualdades regionales pueden ser reducidas a través de una integración territorial (y no funcional) de las economías, con una creciente autodeterminación regional y con una estrategia local de satisfacción de necesidades básicas (Gorzalak, 1989; Palacios, 1989; Rózga, 1994). En el marco de esta propuesta, nació la Teoría del Desarrollo Local, partiendo



de la hipótesis de que el territorio no es un mero soporte físico de objetos, actividades y procesos, sino un promotor de transformación social.

El gobierno municipal es un agente clave en esta teoría. En las políticas de crecimiento desequilibrado y en las propuestas neoclásicas regionales, los procesos de crecimiento económico eran conducidos desde los gobiernos federales (de “arriba hacia abajo”), eran los únicos actores públicos en la operación de estos procesos. En forma vertical se actuaba sobre el crecimiento. El gobierno municipal así quedaba marginado como entidad política autónoma y como actor del crecimiento económico.

El gobierno municipal, según la perspectiva del desarrollo local, tiene la capacidad para recoger los impulsos sociales de “abajo hacia arriba”, capacidad que lo convierte en uno de los principales promotores de las iniciativas locales de cambio social. Se transforma, por tanto, en una instancia política que puede movilizar, coordinar y articular los esfuerzos políticos, sociales y económicos del municipio. Su contacto directo con la sociedad, aunado a las diversas competencias y responsabilidades que tiene, lo hacen ser un agente sustantivo para coadyuvar en la generación de procesos de desarrollo local.

El sistema federal mexicano está conformado por 32 entidades libres y soberanas (artículo 43 constitucional), de las cuales, 31 se dividen en municipios para operar política y administrativamente. En México existen 2439 municipios en total (INAFED, 2006). Municipios que son muy diferentes entre sí: unos cuentan con una extensión territorial muy grande, mientras que otros son muy pequeños; unos albergan a un gran número de habitantes que contrastan con otros que tienen pocos; en algunos el Producto Interno Bruto (PIB) es muy alto y en otros muy bajo.

Una de las pocas coincidencias que tienen los municipios mexicanos está en la posición política de sus gobiernos: son las instancias públicas más cercanas a los problemas y a las demandas ciudadanas. A las autoridades municipales recurre la población para solicitar acciones concretas que resuelvan, en la medida de lo posible, sus necesidades cotidianas (agua potable, drenaje-alcantarillado, recolección de basura, alumbrado público, seguridad, abasto de alimentos).

Las diferencias económicas, sociales y políticas entre los municipios también se expresan en sus gobiernos. Las capacidades de gestión (administrativas, financieras y políticas) cambian, se vuelven específicas, ya que atienden contextos particulares y tratan problemáticas diferentes. La capacidad de gestión de los gobiernos municipales depende, en otras palabras, de la categoría del municipio: rural, semi-urbana, urbana o muy urbana.



Los gobiernos de los municipios semi-urbanos forman capacidades de gestión especiales, porque sus funciones son más complejas que las que corresponden a los gobiernos de los municipios rurales, urbanos y muy urbanos. Los gobiernos de los municipios semi-urbanos, por un lado, intentan resolver problemas relacionados con materia urbana en la cabecera municipal y, por el otro, prestan atención a las demandas propias de localidades rurales. En el Estado de Michoacán, una de las 32 entidades que conforman al sistema federal mexicano, existen 35 municipios con definición semi-urbana, que representan al 31% del total de municipios existentes en esta entidad.¹

La complejidad en la gestión de estos gobiernos puede aprovecharse como un pivote para la generación de procesos de desarrollo local, debido a que los municipios semi-urbanos se encuentran en etapas transitorias (su dinámica socio-económica los puede pasar a urbanos o regresar a rurales), con posibilidades de construir estructuras políticas que contribuyan a definir roles y funciones especiales en los gobiernos municipales. La política de desarrollo en estos espacios transitorios puede diseñarse de “abajo hacia arriba” y formularse además desde una perspectiva preventiva. La política de desarrollo en los municipios urbanos y muy urbanos, por lo regular, es correctiva y las capacidades institucionales de sus gobiernos, por lo general, son construidas de “arriba hacia abajo”.

En el diseño de estrategias para mejorar el funcionamiento de los gobiernos de los municipios semi-urbanos sobresale la evaluación de su desempeño, mediante indicadores claves 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 de los factores externos en su operación. La evaluación del desempeño también ayuda a operar de manera preventiva temas del desarrollo y a

1 En Tingambato, un municipio semi-urbano de Michoacán, se presentó, durante el desarrollo de la presente investigación, un hecho peculiar que retrata la problemática mixta que atienden los gobiernos de estos municipios. Mientras hacía fila para hablar con el presidente municipal en una sala de espera, que también funcionaba como área del personal administrativo de la presidencia, de la secretaría del Ayuntamiento, de la oficialía mayor y de la sindicatura, llegó una persona de la localidad de San Francisco Pichátaro a denunciar el robo de una vaca, de su única vaca. Exaltada empezó a explicar el acontecimiento suscitado a la secretaria del presidente, quien recibía todo tipo de quejas y demandas ciudadanas. Ella lo escuchaba y, al mismo tiempo, anotaba lo ocurrido sin perder detalle alguno. La persona afectada, con palabras muy claras, decía que la desaparición de *Lupe* (la vaca robada) afectaría su economía familiar, pero afectaría mucho más el prestigio de su familia en la localidad. Sin *Lupe* ya no serían los mismos. La persona exigía que le dieran otra vaca, una igual a *Lupe*, para seguir siendo los mismos.

Un poco más tarde, mientras seguía esperando al presidente, quien organizaba los pormenores de la liga de fútbol del municipio, otra persona, con residencia en la cabecera municipal, que también se llama Tingambato, así como el municipio, solicitó que arreglarán la lámpara de la calle Miguel Hidalgo esquina con José María Morelos, para que la calle, que estaba recién pavimentada, no estuviera oscura y los “cholos” no se juntaran ahí.



focalizar el ejercicio público municipal en iniciativas que conduzcan hacia procesos de desarrollo local.

La presente investigación tiene entonces como objetivo general determinar los ejes de referencia de una metodología orientada a evaluar el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán. En la hipótesis general se plantea que la capacidad de gestión, la eficacia, la eficiencia, la legitimidad y los factores externos (variables independientes) condicionan el desempeño (variable dependiente) de estos gobiernos y, por ende, pueden considerarse como los ejes de referencia para evaluar su desempeño.

Para validar o rechazar esta hipótesis, se recurrió a varios métodos de investigación, que ordenados hacen que este trabajo se estructure en ocho capítulos. En el capítulo I, se presenta el planteamiento del problema concretándolo en preguntas y objetivos, la justificación de la investigación, la definición de las hipótesis (que responden a las preguntas formuladas) y la identificación de las variables independientes y de la variable dependiente, así como de sus dimensiones e indicadores para su medición. Este primer capítulo cierra con el esquema de congruencia metodológica.

El capítulo II corresponde a la primera parte de la investigación bibliográfica: ubicar teóricamente la perspectiva del desarrollo local dentro de los diferentes enfoques del desarrollo regional y presentar la relevancia de las dinámicas de descentralización en la generación de procesos de desarrollo local. En el centro de estas dinámicas se encuentran precisamente los gobiernos municipales, que son el objeto de estudio de la presente investigación. En el capítulo III, se hace la segunda parte de la investigación bibliográfica: describir la estructura orgánica de los gobiernos municipales del Estado de Michoacán, identificar sus principales características de operación y clasificar sus competencias y responsabilidades.

En el capítulo IV, se propone una tipología municipal para el Estado de Michoacán, en cuya construcción se consideraron diversas variables socio-económicas y se aplicó un modelo estadístico para fijar el grado de correlación entre éstas. En este capítulo, se precisan los municipios semi-urbanos ubicados en esta entidad, que representan el universo de estudio de la investigación.

En el capítulo V, se determina la muestra de estudio y se puntualiza el contexto socio-económico y la estructura político-administrativa de los municipios que la conforman. La muestra de estudio (muestra aleatoria simple estratificada) quedó compuesta por los gobiernos de Cotija, Purépero, Tarímbaro y Tingambato. Se analiza además la relación que hay entre el desarrollo local y los gobiernos de los municipios con definición semi-urbana.



La revisión de metodologías orientadas a la evaluación del desempeño municipal y la identificación de los ejes de referencia comunes que éstas tienen, se hace en el capítulo VI. Estos ejes de referencia corresponden a las variables independientes de la investigación: capacidad de gestión, eficacia, eficiencia, legitimidad y factores externos. El capítulo responde a la necesidad de conocer las capacidades técnicas que han desarrollado organismos académicos, sociales y públicos en torno a la evaluación del desempeño municipal.

En el capítulo VII, se hace una propuesta metodológica para evaluar el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos, formada por tres métodos: 1) medición de los ejes de referencia mediante la operación de indicadores específicos; 2) análisis de los resultados obtenidos, y 3) determinación de medidas y acciones para mejorar el desempeño municipal. En este capítulo, se estructuraron entonces los instrumentos de investigación, cuya operacionalización permitió comprobar las hipótesis formuladas en el capítulo I.

Los resultados obtenidos con la aplicación de los instrumentos de investigación (puesta en marcha de la propuesta metodológica), se muestran en el capítulo VIII. Se presenta aquí el nivel de desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán (primer y segundo método de la propuesta metodológica). Se precisa, asimismo, la influencia que los ejes de referencia tienen sobre el desempeño, mediante el cálculo del Coeficiente de Correlación de Pearson (r) y del Coeficiente de Determinación (r^2). En este último capítulo, se diseñan también las medidas y acciones (tercer método de la propuesta metodológica) que pueden contribuir a mejorar la capacidad de gestión, la eficacia, la eficiencia y la legitimidad con que operan los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán.

Finalmente, se muestran las conclusiones y recomendaciones derivadas de la investigación, puntualizando los resultados obtenidos y las medidas que pueden implementarse para mejorar el desempeño municipal. Las fuentes de consulta aparecen también al final de la investigación así como los anexos.

Con la presente investigación, se espera contribuir a la apertura de nuevas líneas de investigación, que puedan concretarse en trabajos que generen nuevos conocimientos, pero sobre todo, que ayuden a resolver, en la medida de lo posible, los problemas más sentidos de la gestión pública municipal.





CAPÍTULO 1

FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN





CAPÍTULO 1

FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

En este primer capítulo se presentan los fundamentos metodológicos de la investigación. Se divide en cinco partes. En la primera, se plantea el problema de investigación, concretándolo en preguntas generales y específicas, las cuales sustentan los objetivos de la investigación, que se precisan también en generales y específicos. En la segunda, se justifica la elaboración de la investigación, subrayando su relevancia social, sus implicaciones prácticas y su valor teórico. En la tercera y cuarta, se tratan las hipótesis de la investigación, identificándose la variable dependiente y las variables independientes, así como sus dimensiones e indicadores. La identificación de estas variables permite la operacionalización de las hipótesis y, en sí, de la misma investigación. En la quinta, y última parte, se muestra la matriz de congruencia metodológica, donde se sistematiza todo lo anterior: preguntas, objetivos, hipótesis y variables (incluyendo dimensiones e indicadores). El diseño de esta estructura metodológica se basa en la propuesta de Navarro (2005); Bonales (2002); Pedraza y Navarro (2006); Landa (2003) y López (2001).

1.1. Planteamiento del problema

En América Latina, a partir de los ochenta del siglo pasado, se han venido estructurando planteamientos referentes a que el desarrollo depende de los recursos existentes en un espacio territorial,² cuya utilización adecuada puede dinamizar el crecimiento de las economías locales. Cuando este proceso de crecimiento es diseñado, dirigido, implementado y controlado por la comunidad (actores públicos, privados, sociales y ciudadanía en general) se configura propiamente el desarrollo local.

En este enfoque del desarrollo se subraya la importancia del gobierno municipal, por ser la instancia con mayores competencias y responsabilidades –si se compara con las que tienen los otros dos niveles de gobierno (estatal y federal)– en materia económica, social y de prestación de servicios públicos en la localidad. El gobierno municipal tiene entonces mayor capacidad para recoger las demandas ciudadanas y para definir, implementar y evaluar las políticas de desarrollo local.^{3,4}

2 Entre los autores que han participado en la formulación de estos planteamientos están Stuart Holland, Walter Stöhr, Franz Todtling, John Friedman, Antonio Vázquez, Francisco Alburquerque, Sergio Boisier, José Arocena, Iván Silva, entre otros.

3 Para efectos de esta investigación tómesese como sinónimos gobierno local, gobierno municipal, municipalidad, entidad municipal y organización municipal.

4 El gobierno municipal se compone de dos partes interrelacionadas: Ayuntamiento (órgano legislativo y judicial) y administración pública local (aparato ejecutivo).



Se han diseñado (a partir también de 1980) estrategias para fortalecer institucional y administrativamente a los gobiernos locales. Cabrero (2000: 8) explica que la mayoría de estas estrategias se han enfocado en procesos de modernización administrativa desde una perspectiva técnica. Es cierto que por esta vía se han mejorado algunas funciones de las administraciones públicas, pero se han dejado de lado otras, como las políticas, esas que generan los acuerdos/consensos en el Ayuntamiento que permiten dar respuestas a las demandas ciudadanas. En esta investigación se adopta la tesis de que cualquier estrategia destinada al fortalecimiento del ejercicio municipal debe considerar tanto lo técnico como lo político.

La construcción de estas estrategias es compleja, por la gran cantidad de elementos que intervienen y por el poco o nulo control que se tiene sobre éstos. Los elementos económicos, sociales y políticos que dan forma al entorno municipal siempre están en movimiento, en un ritmo multidimensional conectado también de forma multidimensional. Los gobiernos municipales, además, se encuentran en condiciones caracterizadas por la restricción de recursos humanos, financieros y organizacionales.

El diseño de estas estrategias no sólo se basa en reunir expertos, acumular información y hacer planes. Se trata de formar mecanismos que proporcionen orientaciones claras y adecuadas en la toma de decisiones. Se trata, como señala Cabrero (2000: 8), de transitar de un modelo tradicional de gobierno de tareas rígidas y repetitivas a un modelo de gobierno de toma de decisiones en situaciones cambiantes y complejas (combinación de lo técnico con lo político).

En las estrategias con esta visión sobresale la evaluación del desempeño del gobierno municipal mediante indicadores claves que muestren el nivel de sus capacidades de gestión, el manejo de la hacienda pública, los resultados de las acciones fijadas en los programas operativos de los Planes Municipales de Desarrollo, la atención a las demandas ciudadanas, la promoción de la participación social, el cumplimiento de las formas de rendición de cuentas y transparencia, entre otras. La evaluación del desempeño de las municipalidades puede coadyuvar, por ende, a identificar errores en la planeación e implementación de las actividades públicas municipales orientadas al desarrollo local. En la evaluación del desempeño municipal se centra justamente la presente investigación.

Diversas metodologías se han diseñado para evaluar el desempeño municipal, compuestas por una serie de ejes de referencia (llamados también ejes básicos o componentes), por ejemplo: Cabrero (2000) incorpora tres ejes de evaluación: eficiencia, eficacia y legitimidad. Ziccardi y Saltalamacchia



(2005) construyen otro esquema de evaluación basado en cinco ejes: eficiencia, eficacia, atención a las demandas, responsabilidad y promoción de la participación. Arriagada (2002), por su parte, contempla en su propuesta siete ejes: efectividad, eficiencia, calidad, pérdida, puntualidad, productividad y seguridad. El Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) (2004) crea una metodología para lograr diagnósticos adecuados sobre las condiciones de desarrollo existentes en los municipios, la divide en cuatro partes, en la primera (que es la que interesa en esta investigación) se aborda la operación del gobierno local y su desarrollo institucional, analizándose su responsabilidad y calidad, su asociación y vinculación, la profesionalización de sus recursos humanos, el fomento de la participación ciudadana, la tecnificación de sus operaciones, la ordenación jurídica, la vigencia del marco regulatorio y la transparencia de las acciones. Montenegro y Porras (2005) integran cinco componentes en la metodología que proponen: eficacia, eficiencia, requisitos legales, gestión y entorno. Silva (2002), en un instrumento –más completo– destinado a la implementación de estrategias de desarrollo local, incorpora cinco ejes en la sección de evaluación: eficiencia, impacto, apreciación, medios y realización. El INAFED (S/f), de igual manera, diseña una herramienta para evaluar y controlar los Planes Municipales de Desarrollo que comprende el análisis de eficacia, eficiencia, ejecución de acciones y control presupuestario. Ortégón; Pacheco y Prieto (2005) presentan la metodología del marco lógico (2004), empleando siete ejes: eficacia, eficiencia, calidad, cantidad, costos, cronograma y economía.⁵ La Asociación de Municipios de México (AMMAC) y Leaders at the Core of Better Communities (ICMA) (2008) en su instrumento para evaluar el desempeño municipal utilizan los ejes de insumo, producción, eficiencia/productividad, eficacia y resultado.

Estos autores (Cabrero, Ziccardi/Saltalamacchia, Arriagada, Montenegro/Porras, Silva, Ortégón/Pacheco/Prieto) y estas organizaciones (INAFED, AMMAC/ICMA) coinciden –haciendo un análisis de frecuencia y agrupamiento– en que los ejes relacionados con capacidad de gestión, eficacia, eficiencia, legitimidad y factores externos orientan la evaluación del desempeño de los gobiernos locales (véase el subtema III del capítulo VI).

Estas metodologías, sin embargo, están dirigidas a municipios muy urbanos y urbanos, con características económicas, sociales y políticas muy particulares (Cabrero, 2000: 14; Chauca, 2005: 10). Siguiendo este patrón, sólo en el 17% de los municipios del Estado de Michoacán, según la clasificación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2008), se

5 Esta metodología es la más utilizada en América Latina. El uso del marco lógico tiene su origen desde la década de 1960.



pudieran aplicar dichas metodologías y, quizá, sólo los gobiernos de los municipios de Morelia, Uruapan y Zamora tendrían los indicadores necesarios para ponerlas en marcha.⁶

En Michoacán, predominan los municipios con rasgos semi-urbanos y rurales (83%) (PNUD, 2008). Los gobiernos de los municipios semi-urbanos, denominados también municipios en transición (por su conversión hacia lo urbano), enfrentan problemas más complejos que los que atienden las autoridades de los municipios rurales, urbanos y muy urbanos, debido a que el territorio donde actúan presenta combinaciones de lo rural con lo urbano. Estos gobiernos, por un lado, intentan resolver problemas relacionados con el crecimiento urbano en la cabecera municipal y, por el otro, prestan atención a las demandas propias del sector productivo primario en las localidades rurales.

La complejidad de sus gestiones –en vez de mirarse como una dificultad– puede concebirse como un pivote para la generación de procesos de desarrollo local. Sus posiciones de gobierno de la ciudad (urbano) y del campo (rural) les dan la oportunidad de bloquear la reproducción del municipio urbano y muy urbano de hoy, cuyas capacidades institucionales, por lo regular, no han sido originadas desde “abajo”. Los gobiernos de los municipios semi-urbanos tienen la posibilidad de cerrar la brecha que lleva a los municipios caracterizados por concentraciones poblacionales caóticas y poco funcionales.

Estos gobiernos en Michoacán, a pesar de su posición estratégica en la noción de desarrollo local, carecen de evaluaciones sobre su desempeño, anulándose la posibilidad de detectar, en forma sistemática, errores en sus acciones. No consideran a las evaluaciones como ejercicios claves para la toma de decisiones. En algunos casos, es cierto, se han llegado a realizar evaluaciones, pero son de tipo *ex post* (al final) y esporádicas, es decir, son sobre los resultados generados por programas determinados, no son evaluaciones constantes y periódicas sobre el desempeño de la municipalidad en conjunto.

Si se considera: a) la importancia de los gobiernos de los municipios semi-urbanos en los procesos de desarrollo local, b) la poca efectividad de las estrategias implementadas para mejorar el desempeño de éstos, c) el papel central que tienen las metodologías de evaluación del desempeño municipal

6 Lo urbano y lo muy urbano se han manifestado como los espacios concentradores de todos los órdenes: población, recursos económicos, mano de obra calificada, tecnología, servicios financieros, infraestructura educativa, comunicaciones, entre otros (Pradilla, 1997; Ortega, 1994; López, 2001). Por ello, las metodologías de evaluación del desempeño municipal se han inclinado hacia los municipios con estas definiciones.



en las estrategias que promueven un modelo de gobierno de toma de decisiones en situaciones cambiantes y complejas, d) que estas metodologías están enfocadas hacia municipios urbanos y muy urbanos, y d) la problemática específica de desempeño que tienen los gobiernos municipales semi-urbanos de Michoacán, resulta altamente significativo determinar los ejes de referencia (ejes básicos o componentes) que debe tener una metodología orientada a evaluar el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos.

Por consiguiente, la pregunta general de esta investigación sería:

- ¿Cuáles son los ejes de referencia de una metodología orientada a evaluar el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán?

A la vez, se obtiene también una serie de preguntas específicas:

- ¿En qué medida la capacidad de gestión influye en el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán?
- ¿Cómo incide la eficacia en el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán?
- ¿En qué grado la eficiencia determina el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán?
- ¿Qué incidencia tiene la legitimidad en el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán?
- ¿En qué medida influyen los factores externos en el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán?

Con base en estas preguntas, se determinan también los objetivos de investigación:

Objetivo general:

- i. Determinar los ejes de referencia de una metodología orientada a evaluar el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán.

Objetivos específicos:

- ii. Definir en qué medida la capacidad de gestión influye en el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán.



- iii. Identificar la incidencia que tiene la eficacia en el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán.
- iv. Determinar en qué grado la eficiencia influye en el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán.
- v. Identificar la incidencia que tiene la legitimidad en el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán.
- vi. Definir en qué medida los factores externos influyen en el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán.

1.2. Importancia y justificación de la investigación

Las líneas que justifican la realización de la investigación se enumeran en cuatro puntos. Primero, la efectividad de las estrategias de desarrollo local se afecta cuando son configuradas desde el gobierno federal, debido a que su diseño no se basa, la mayoría de las veces, en la comprensión real de la problemática de las localidades (se ignoran, por ejemplo, los valores culturales y sociales de contenido local). Los resultados de la investigación precisarían que los gobiernos municipales son los agentes más adecuados para diseñar y ejecutar la política de desarrollo local, porque tienen mayor capacidad para entender y recoger los impulsos de la ciudadanía local, bajo el esquema de “abajo hacia arriba”.

Segundo, se reconoce que el desarrollo se expresa de manera diferente en los territorios, según el tipo de municipio que se trate: rural, semi-urbano, urbano o muy urbano. En los gobiernos de estos municipios también existen capacidades diferenciadas para la gestión del desarrollo. En esta investigación, se estudia la forma en cómo operan los gobiernos locales en la generación de procesos de desarrollo local en municipios con problemáticas que combinan lo rural con lo urbano, es decir, en municipios semi-urbanos, que en Michoacán, según el PNUD (2008), abarcan el 33% de la totalidad municipal. Los resultados de este trabajo ayudarían a sostener que los gobiernos de los municipios semi-urbanos están colocados en una posición estratégica, por la conexión de lo rural con lo urbano en el espacio local, para promover la articulación de agentes, objetivos y recursos en torno a las iniciativas que conlleven a generar procesos de desarrollo.

Tercero, la investigación coadyuvaría a fortalecer las capacidades de estos gobiernos mediante la identificación de los ejes de referencia (con sus respectivos indicadores) que permitieran evaluar su desempeño en forma



sistemática. Ésta sería la principal aportación, que a la vez, contribuiría a impulsar en los Ayuntamientos y en las administraciones públicas de los municipios semi-urbanos los siguientes aspectos:

- Conocimiento de la problemática local.
- Retroalimentación de la gestión para el mejoramiento continuo.
- Control de los recursos públicos, por parte de los diversos actores locales, para aumentar la transparencia en las actividades públicas municipales.
- Construcción de sistemas de información para la planeación municipal del desarrollo.
- Diseño de políticas públicas, orientación del proceso de descentralización y fortalecimiento institucional.

Cuarto, la investigación tiene un valor teórico importante, porque aportaría elementos que fortalecerían los estudios sobre el municipio michoacano. La mayoría (no todas) de las publicaciones realizadas por el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán (CIDEM), por el Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) y por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH),⁷ en materia de desarrollo local, se han centrado en lo económico-empresarial, desatendiendo, hasta cierto punto, la complejidad de los aspectos políticos. Además, las investigaciones encaminadas a producir pautas que mejoren la actividad de los Ayuntamientos y de las administraciones públicas municipales se han enfocado en una perspectiva técnica. En el núcleo de esta investigación se encontraría el gobierno local en su dinámica política y técnica.

El generar los ejes de referencia de una metodología destinada a evaluar el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del estado, en suma, tiene una relevancia social importante (como se explicó en el punto primero), implicaciones prácticas notables (como se mencionó en el punto segundo y tercero) y un valor teórico fundamental (como se expuso en el punto cuarto). La investigación también es oportuna por la problemática social, política y económica que prevalece en Michoacán.

1.3. Hipótesis de la investigación

Tomando como base las preguntas de investigación, se precisan las hipótesis respectivas:

7 Mediante el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales (ININEE) y la Facultad de Economía “Vasco de Quiroga” (FEVAQ).



Hipótesis general:

- i. Los ejes de referencia de una metodología orientada a evaluar el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán corresponden a la capacidad de gestión, eficacia, eficiencia, legitimidad y factores externos con que operan estos gobiernos.

Hipótesis específicas:

- ii. El desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán está determinado por las capacidades de gestión de éstos.
- iii. El desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán está en función del grado de eficacia que obtengan en sus acciones.
- iv. El desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán está en función del nivel de eficiencia que alcancen en sus acciones.
- v. El desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán está determinado por el grado de legitimidad con que operan estos gobiernos.
- vi. El desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán está condicionado por los factores externos que conforman al contexto municipal.

1.4. Identificación y operacionalización de las variables de investigación

La investigación es de tipo causal-correlacional. Se trata de una investigación de diagnóstico (Ortiz y García, 2005). Su carácter es deductivo y requiere de un enfoque mixto para desarrollarse: combinar trabajo cuantitativo con cualitativo (Hernández, 2006). El universo de estudio, por su parte, está integrado por los gobiernos de los municipios con definición semi-urbana ubicados en el Estado de Michoacán (véase capítulo IV). La muestra de estudio, atendiendo el análisis respectivo (muestra aleatoria simple estratificada) (véase capítulo V), está compuesta por cuatro gobiernos: Cotija, Purépero, Tarímbaro y Tingambato.

De las hipótesis correlacionadas de la investigación, se identifican las variables independientes (ejes de referencia) y la variable dependiente (desempeño).



Variables independientes:

- Capacidad de gestión. Se refiere a los recursos administrativos, financieros y políticos con que cuenta el gobierno municipal para cumplir con sus competencias y responsabilidades.
- Eficacia. Es el grado de cumplimiento de las metas preestablecidas por el gobierno municipal.
- Eficiencia. Es la relación entre los productos obtenidos y los recursos utilizados en la consecución de estos productos.
- Legitimidad. Corresponde al grado de aceptación y credibilidad con que cuenta el gobierno municipal entre la ciudadanía.
- Factores externos. Son los factores económicos, sociales y políticos que no son controlables por el gobierno local, pero inciden en su desempeño.

Variable dependiente:

- Desempeño. Forma en cómo satisface el gobierno municipal las demandas de la ciudadanía y cómo encara las responsabilidades y competencias que le corresponden.

Después de definir las variables, se separan en dimensiones para especificar sus indicadores, es decir, una vez identificadas las variables, es indispensable determinar la forma en que éstas se medirán. Los esquemas de operacionalización para cada variable se muestran en el cuadro 1 (variables independientes) y cuadro 2 (variable dependiente).



Cuadro 1
Operacionalización de las variables independientes

Variable independiente	Dimensión	Indicadores
Capacidad de gestión	- Administrativa.	<ul style="list-style-type: none">- Cantidad de personal ocupado (directivo, técnico y administrativo).- Reclutamiento y selección de personal.- Capacitación para el personal ocupado.- Promoción de personal.- Permanencia del personal.- Grado académico de la planta.- Experiencia del personal.- Sistematización de los procesos administrativos.
	- Financiera.	<ul style="list-style-type: none">- Tasa de crecimiento del ingreso y egreso total.- Autonomía financiera.- Dependencia de recursos.- Presión fiscal.- Apalancamiento financiero.- Capacidad de autofinanciamiento.- Capacidad de inversión.
	- Política.	<ul style="list-style-type: none">- Relación entre los miembros del Cabildo.- Asociación y vinculación con otros organismos públicos, privados y no gubernamentales.
Eficacia	- Metas financiadas con recursos asignados en los rubros de Bienes Muebles-Inmuebles y Obras Públicas durante el ejercicio anual.	<ul style="list-style-type: none">- Nivel de cumplimiento de las metas producto.- Cantidad de recursos empleados en cada meta producto.
Eficiencia	- Metas financiadas con recursos asignados en los rubros de Bienes Muebles-Inmuebles y Obras Públicas durante el ejercicio anual.	<ul style="list-style-type: none">- Relación de las metas producto con respecto a los recursos económicos utilizados.- Cantidad de recursos empleados en cada meta producto.- Determinación de la frontera (límite) de producción.



Variable independiente	Dimensión		Indicadores
Legitimidad	Medios	- Marco regulatorio.	- Cumplimiento de la normatividad jurídica.
		- Participación ciudadana.	- Reglamento de participación ciudadana. - Órganos responsables de la participación ciudadana. - Incorporación ciudadana en la definición, implementación y evaluación de programas públicos. - Sondeos de opinión ciudadana.
		- Demandas ciudadanas.	- Recepción y atención de demandas ciudadanas.
		- Corrupción.	- Casos de corrupción. - Reglamentos para penalidades administrativas.
	Nivel	- Interacción gobierno ciudadanía.	- Posicionamiento del Ayuntamiento en el municipio. - Trato a la ciudadanía en las dependencias administrativas.
		- Servicios públicos.	- Satisfacción en la dotación de servicios públicos.
		- Participación ciudadana.	- Incorporación de la población en las actividades del gobierno.
		- Rendición de cuentas/transparencia.	- Publicación de documentos oficiales. - Invitación a informes de ejercicios municipales.
Factores externos	- Económicos.		- Ingresos.
	- Sociales.		- Educación. - Salud. - Vivienda. - Seguridad pública. - Localidades. - Estructura poblacional. - Migración. - Comunicaciones/transportes.
	- Políticos.		- Política pública federal y estatal. - Grupos de interés en el municipio.

Fuente: Elaboración propia.



Cuadro 2
Operacionalización de la variable dependiente

Variable dependiente	Dimensión	Indicadores
Desempeño	- Gobierno y reglamentación.	- Sesiones de cabildo por mes. - Programas de trabajo de las Comisiones Colegiadas del Ayuntamiento. - Reglamentos municipales.
	- Planeación del desarrollo.	- Plan Municipal de Desarrollo. - Protección civil. - Seguridad pública. - Inversión y vocación productiva. - Empleo y autoempleo. - Atención a grupos socialmente marginados. - Atención a diferentes grupos sociales. - Cuidado de la flora y fauna. - Preservación del patrimonio histórico, cultural y artístico. - Promoción del deporte.
	- Servicios públicos.	- Servicios públicos que oferta el gobierno municipal. - Cobertura de servicios públicos ofertados.
	- Hacienda Pública.	- Relación del Presupuesto de Egresos Municipal con el Plan Municipal de Desarrollo. - Cumplimiento del Presupuesto de Egresos.
	- Participación ciudadana.	- Referéndum, plebiscito e iniciativa popular.
	- Transparencia/rendición de cuentas.	- Órganos de comunicación social. - Acceso a la información municipal. - Publicación de documentos oficiales. - Información pública confiable y veraz.

Fuente: Elaboración propia.

1.5. Matriz de congruencia metodológica

En forma ordenada, se presenta en el cuadro 3, la operacionalización de la investigación. En este cuadro, se concentra el planteamiento del problema, las hipótesis de investigación, las variables y la medición de éstas.



Cuadro 3
Matriz de congruencia metodológica

Planteamiento del problema		Hipótesis	Variables		Medición de las variables	
Preguntas	Objetivos		Dependiente	Independientes	Dimensión	Indicadores
<p>Cuales son los ejes de referencia de una metodología orientada a evaluar el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán?</p>	<p>Determinar los ejes de referencia de una metodología orientada a evaluar el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán.</p>	<p>Los ejes de referencia de una metodología orientada a evaluar el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán corresponden a la capacidad de gestión, eficacia, eficiencia, legitimidad y factores externos con que operan estos gobiernos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad de gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> - Administrativa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cantidad de personal ocupado (directivo, técnico y administrativo). - Reclutamiento y selección de personal. - Capacitación para el personal ocupado. - Promoción de personal. - Permanencia del personal. - Grado académico de la planta. - Experiencia del personal. - Sistematización de los procesos administrativos. - Tasa de crecimiento del ingreso y egreso total. - Autonomía financiera. - Dependencia de recuros. - Presión fiscal. - Apalancamiento financiero. - Capacidad de autofinanciamiento. - Capacidad de inversión. - Relación entre los miembros del Cabildo. - Asociación y vinculación con otros organismos públicos, privados y no gubernamentales. 	



Planteamiento del problema		Hipótesis	Variables		Medición de las variables	
Preguntas	Objetivos		Dependiente	Independientes	Dimensión	Indicadores
			- Eficacia.	- Eficacia.	- Metas financieras con recursos asignados en los rubros de Bienes Muebles- Inmuebles y Obras Públicas durante el ejercicio anual.	- Nivel de cumplimiento de las metas producto. - Cantidad de recursos empleados en cada meta producto.
				- Eficacia.	- Metas financieras con recursos asignados en los rubros de Bienes Muebles- Inmuebles y Obras Públicas durante el ejercicio anual.	- Relación de las metas producto con respecto a los recursos económicos utilizados. - Cantidad de recursos empleados en cada meta producto. - Determinación de la frontera (límite) de producción.
					A. Medios: - Marco regulatorio. - Participación ciudadana	- Cumplimiento de la normatividad jurídica. - Reglamento de participación ciudadana. - Órganos responsables de la participación ciudadana. - Incorporación ciudadana en la definición, implementación y evaluación de programas públicos. - Sondeos de opinión ciudadana.
				- Legitimidad.	- Demandas ciudadanas. - Corrupción.	- Recepción y atención de demandas ciudadanas. - Casos de corrupción. - Reglamentos para penalidades administrativas.

Planteamiento del problema		Hipótesis		Variables		Medición de las variables	
Preguntas	Objetivos	Dependiente	Independientes	Dimensión	Indicadores		
							<ul style="list-style-type: none"> - Posicionamiento del Ayuntamiento en el municipio. - Trato a la ciudadanía en las dependencias administrativas. - Satisfacción en la dotación de servicios públicos. - Incorporación de la población en las actividades del gobierno municipal. - Publicación de documentos oficiales. - Invitación a informes de ejercicios municipales.
							<ul style="list-style-type: none"> - Ingresos. - Educación. - Salud. - Vivienda. - Seguridad pública. - Localidades. - Estructura poblacional. - Migración. - Comunicaciones/transportes. - Política pública federal y estatal. - Grupos de interés en el municipio.
							<ul style="list-style-type: none"> - Económicos. - Sociales.
							<ul style="list-style-type: none"> - Participación ciudadana. - Rendición de cuentas/transparencia.
							<ul style="list-style-type: none"> - Legitimidad.
							<ul style="list-style-type: none"> - Desempeño.
							<ul style="list-style-type: none"> - Factores externos.
							<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno y reglamentación. - Sesiones de cabildo por mes. - Programas de trabajo de las Comisiones Colegiadas del Ayuntamiento. - Reglamentos municipales.



Planteamiento del problema		Hipótesis	Variables		Medición de las variables	
Preguntas	Objetivos		Dependiente	Independientes	Dimensión	Indicadores
					<ul style="list-style-type: none"> - Planeación del desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Municipal de Desarrollo. - Protección civil. - Seguridad pública. - Inversión y vocación productiva. - Empleo y autoempleo. - Atención a grupos socialmente marginados. - Atención a diferentes grupos sociales. - Cuidado de la flora y fauna. - Preservación del patrimonio histórico, cultural y artístico. - Promoción del deporte.
					<ul style="list-style-type: none"> - Servicios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios públicos que oferta el gobierno municipal. - Cobertura de servicios públicos ofertados.
					<ul style="list-style-type: none"> - Hacienda Pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - Relación del Presupuesto de Egresos Municipal con el Plan Municipal de Desarrollo. - Cumplimiento del Presupuesto de Egresos.
					<ul style="list-style-type: none"> - Participación ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Referéndum, plebiscito e iniciativa popular. - Órganos de comunicación social.
					<ul style="list-style-type: none"> - Transparencia/rendición de cuentas - Gobierno y Reglamentación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a la información municipal. - Publicación de documentos oficiales. - Información pública confiable y veraz.

Planteamiento del problema		Hipótesis	Variables		Medición de las variables	
Preguntas	Objetivos		Dependiente	Independientes	Dimensión	Indicadores
¿En qué medida la capacidad de gestión influye en el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán?	Definir en qué medida la capacidad de gestión influye en el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán.	El desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán está determinado por las capacidades de gestión de éstos.	- Desempeño.	- Capacidad de gestión.		
¿Cómo incide la eficacia en el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán?	Identificar la incidencia que tiene la eficacia en el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán.	El desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán está en función del grado de eficacia que obtengan en sus acciones.	- Desempeño.	- Eficacia.		
¿En qué grado la eficiencia determina el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán?	Determinar en qué grado la eficiencia influye en el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán.	El desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán está en función del nivel de eficiencia que alcanzan en sus acciones.	- Desempeño.	- Eficacia.		
¿Qué incidencia tiene la legitimidad en el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán?	Identificar la incidencia que tiene la legitimidad en el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán.	El desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán está determinado por el grado de legitimidad con que operan estos gobiernos.	- Desempeño.	- Legitimidad.		
¿En qué medida influyen los factores externos en el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán?	Definir en qué medida los factores externos influyen en el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán.	El desempeño de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán está condicionado por los factores externos que conforman al contexto municipal.	- Desempeño.	- Factores externos.		

Nota: Puesto que dentro de la hipótesis general se operacionalizan las variables independientes y la dependiente, se optó por sólo mencionarlas en las hipótesis específicas.
Fuente: Elaboración propia.





CAPÍTULO 2

DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN: ANTECEDENTES TEÓRICOS, CONCEPTUALIZACIÓN Y ORIENTACIONES





CAPÍTULO 2

DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN: ANTECEDENTES TEÓRICOS, CONCEPTUALIZACIÓN Y ORIENTACIONES

Este capítulo corresponde a la primera parte de la investigación bibliográfica. Tiene dos objetivos interrelacionados: ubicar teóricamente la perspectiva del desarrollo local dentro de los diferentes enfoques del desarrollo regional y presentar la importancia de las dinámicas de descentralización en la generación de procesos de desarrollo local. En el centro de estas dinámicas se encuentran precisamente los gobiernos municipales, que son el objeto de estudio de la presente investigación.

El capítulo parte de lo general hacia lo particular. Está organizado en tres partes. En la primera, se muestran algunas nociones generales sobre desarrollo, atendiendo las obras de Sunkel/Paz (1994) y de Sen (2000). En la segunda, se adoptó la clasificación hecha por Palacios (1986, 1989) sobre las diversas teorías que conectan al desarrollo con la región, con el propósito de identificar los cimientos teóricos de la perspectiva del desarrollo local. En esta parte, se sistematizan los planteamientos centrales de la doctrina del crecimiento desequilibrado, de la neoclásica regional, del desarrollo de “abajo hacia arriba”, del colonialismo interno y de economía política. En la tercera, se tratan los procesos de desarrollo local, depositando especial atención en el papel que juega el Estado. Se retoma la tesis de que la forma de organización estatal repercute sustancialmente en estos procesos: cuando la configuración es federal pueden existir más posibilidades de potenciar las iniciativas de desarrollo, porque hay instancias públicas autónomas (gobiernos municipales) cercanas a la realidad social. El fortalecimiento de las capacidades de estas instancias (dinámicas de descentralización) cobra –por tanto– importancia especial en el desarrollo local. La base teórica de esta última parte del capítulo se halla en las investigaciones de Vázquez (2000); Solari (2003) y Finot (2001).

2.1. Nociones generales sobre desarrollo

El desarrollo ha sido analizado de diferentes formas por las diversas escuelas del pensamiento económico. Éstas han construido concepciones específicas para explicarlo. Son concepciones que parten de realidades históricas concretas y de visiones culturales bien definidas. Se trata de concepciones que trazan las acciones económicas a seguir para llegar a determinados escenarios socio-económicos. Sunkel y Paz (1994: 22-32) plantean que el desarrollo –a lo largo de la historia del pensamiento económico– ha sido manejado como riqueza, evolución, progreso, crecimiento e industrialización.



El desarrollo como riqueza se fundamenta en el pensamiento económico clásico, representado principalmente por Adam Smith; David Ricardo y John Stuart Mill (segunda mitad del siglo XVIII). La riqueza, en este pensamiento, se refiere al potencial productivo con que cuenta una nación. Este potencial está formado por los recursos económicos y naturales que existen en un país; por consiguiente, entre mayor sea el potencial, derivado de un mejor aprovechamiento de los recursos, mayor será la riqueza. En este contexto, de inicios del capitalismo industrial, el Estado tiene una reducida participación en la economía, sólo interviene cuando el funcionamiento del mercado se ve amenazado por alguna fuerza externa. En el pensamiento económico clásico, el libre movimiento del mercado es la forma más idónea para aumentar y distribuir la riqueza generada.

El desarrollo como evolución se originó en las teorías evolucionistas-biológicas de Jean Baptiste Lamarck; Charles Lyell y Charles Darwin (siglo XIX). La evolución del proceso económico, según esta posición teórica, corresponde a una secuencia natural de cambio y mutación gradual, continua y espontánea. Esta idea justifica la Teoría del Equilibrio Parcial y la Teoría del Equilibrio General, ambas consideradas como los motores del pensamiento económico neoclásico. La evolución del proceso económico es, por tanto, consecuencia de las infinitas variaciones de los elementos que conforman al sistema económico.⁸ La participación del Estado en la relación desarrollo-evolución se torna limitada.

El desarrollo como progreso está asociado al pensamiento económico neoclásico, expresado en las obras de Alfred Marshall y Leon Walras (siglo XIX). El progreso está ligado a la aplicación de la ciencia y la tecnología en los procesos productivos con el objeto de alcanzar el máximo aprovechamiento de los factores de producción. El adelanto tecnológico, en esta concepción, se convierte en la causa fundamental del avance económico. Este pensamiento centra su atención en el análisis marginal del equilibrio parcial y general. La participación del Estado aquí es casi nula, le corresponde al mercado la asignación y la distribución de los recursos.

8 La Teoría del Equilibrio Parcial (Alfred Marshall) analiza los mecanismos que determinan la cantidad y el precio de equilibrio en el mercado de un producto específico. En el núcleo de esta teoría se encuentra la ley de la oferta y la ley de la demanda. La Teoría del Equilibrio General (Leon Walras) estudia las condiciones que deben suscitarse para que los mercados estén simultáneamente en equilibrio. Postula que el equilibrio de los mercados se deriva de la interdependencia de los productos, por el grado de complementariedad y sustitución que tienen, es decir, el desplazamiento en el punto de equilibrio de mercado de un producto provocará desplazamientos en los mercados de otros productos, éstos en los de otros y así sucesivamente. Estas variaciones provocarán efectos retroactivos, correctores o re-alimentadores sobre el mercado original (mercado donde se suscitaban los primeros desplazamientos). Si no existe intromisión externa (*ceteris paribus*) este proceso conducirá al equilibrio general de mercados.



El desarrollo como crecimiento se encuentra en la síntesis neoclásica-keynesiana (primera mitad del siglo xx), la cual coincide con algunos aspectos de las nociones de evolución y progreso, al incorporar en su análisis la idea de mutación gradual-continua y al acentuar la importancia de las innovaciones tecnológicas en los procesos productivos. En la Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero (1936), John Maynard Keynes explica la necesidad de estudiar el comportamiento del sistema económico en su conjunto y destaca la importancia de la acción deliberada del Estado en la economía para mantener un ritmo expansivo que asegure la ocupación laboral plena. El Estado así asume responsabilidades económicas sustanciales, tales como la regulación de las crisis cíclicas del capitalismo, la redistribución de los recursos mediante sistemas tributarios, el control de sectores estratégicos (transporte, banca, comunicaciones) de la nación y la reglamentación de las negociaciones laborales entre propietarios y asalariados. El nivel de desarrollo, en esta noción, se define en términos del ingreso por habitante y el proceso de desarrollo en términos de la tasa de crecimiento.

El desarrollo como industrialización está ligado también a la síntesis neoclásica-keynesiana (finales de la primera mitad y comienzos de la segunda del siglo xx). La industrialización fue el primer término considerado como sinónimo de desarrollo. Hace referencia a políticas deliberadas y planeadas de industrialización para diversificar las estructuras productivas de los países subdesarrollados, con el objetivo de superar la dependencia de los países desarrollados y generar la capacidad de crecimiento económico auto-sostenido. La participación del Estado en la organización de la producción es significativa.

En esta serie de nociones sobre desarrollo se maneja una variable estratégica para el avance socio-económico: el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita* (Guerrero y Kido, 2006: 79). Sin embargo, tratar al desarrollo solamente desde esta variable presenta severas limitaciones, pues el ser humano obtiene satisfacción también de factores sociales (salud, educación, vivienda, alimentación, recreación, seguridad pública, aire puro, agua potable) y políticos (participación social, garantías de transparencia). Este conjunto de factores hacen que el desarrollo sea más amplio y complejo. Las concepciones de riqueza, evolución, progreso, crecimiento e industrialización representan la visión convencional y ortodoxa del desarrollo.

La búsqueda del desarrollo, explica Sen (2000: 54-55), no implica procesos que requieran “sudor, sangre y lágrimas” son, al contrario, procesos “agradables, amigables y cooperativos”. Diversos análisis económicos basados en la visión convencional y ortodoxa del desarrollo proponen una desaten-



ción calculada de factores sociales y políticos. Lo principal en la búsqueda del desarrollo, aseveran estos análisis, es la consolidación de los factores económicos, y los demás (sociales y políticos) vendrán por añadidura.⁹ Para Sen (2000: 54-55), el desarrollo es un proceso con intercambios económicos mutuamente beneficiosos, sin la restricción de sistemas de seguridad social (factores sociales) y de libertades políticas (factores políticos). El desarrollo es un proceso armónico que involucra el crecimiento de los factores que componen a una sociedad determinada (es un proceso integral), pues todos están interconectados y complementados entre sí, requiriendo entonces una atención calculada todos los factores.

La concepción del desarrollo como proceso integral hace dar un giro sustancial en su finalidad. Si se concibe bajo la visión económica convencional, su finalidad queda reducida al crecimiento del PIB *per cápita*. Al mirarlo desde su integralidad, su finalidad corresponde ahora a la expansión de las capacidades y oportunidades del ser humano. Se trata de capacidades y oportunidades que le permitan disfrutar de una vida prolongada y saludable, de adquirir conocimientos, de participar en las decisiones que determinan el rumbo de su propia sociedad y de tener acceso a los recursos económicos (ingresos) que le proporcionen una vida digna. El desarrollo debe abarcar no sólo la expansión de los ingresos sino de todos los factores que dan la oportunidad de vivir decentemente (PNUD, 1990: 34)¹⁰.

2.2. Teorías del desarrollo regional: tesis centrales

A partir de la década de los cincuenta del siglo xx se han venido formulando, en forma sistemática, planteamientos tendientes a buscar el desarrollo desde la región.¹¹ Algunos de éstos, incluso, sirvieron de base teórica para diseñar políticas regionales (implementadas principalmente por gobiernos latinoamericanos durante el periodo 1950-1980).¹²

Varios de estos planteamientos siguen con la visión convencional del desarrollo, otros, por su parte, han adoptado la visión humana e integral del desarrollo. Palacios (1986: 8) hace una clasificación de estos planteamientos, no utiliza precisamente como criterio de referencia el apego o no a la ortodoxia del desarrollo, sino, más bien, los procesos que originan las ma-

9 Entre estos análisis se encuentran los de Rostow (1974), en sus etapas del crecimiento económico.

10 Citado por Martínez y Vidal (1996: 341).

11 Los factores sociales, económicos y políticos que sustentan la integralidad del desarrollo se dan dentro de una temporalidad y un espacio determinado.

12 Para aproximarse a la conceptualización de desarrollo regional, sólo se agrega la noción de territorialidad a la idea de desarrollo integral. El desarrollo regional vendría siendo entonces un proceso que abarca aspectos económicos, sociales y políticos, orientado a mejorar el nivel de vida de la sociedad de una determinada región.



nifestaciones sociales, económicas y políticas en la región. Su clasificación se divide en dos grupos.¹³ En el primer grupo, colocó aquellos planteamientos que conciben a la sociedad como un conglomerado de regiones sociales homogéneas, sin diferenciación social, todas iguales (visión atomística de la sociedad). Aquí, se encuentra la doctrina de crecimiento desequilibrado, que apareció en la década de 1950 como reacción al crecimiento equilibrado (idea propia del pensamiento económico neoclásico), esta doctrina, la del crecimiento desequilibrado, forma parte del paradigma de “arriba hacia abajo”. En este grupo también se halla la escuela neoclásica regional, estructurada durante la década de 1960, pertenece a la visión más convencional y ortodoxa del desarrollo. También forman parte del grupo el paradigma del desarrollo de “abajo hacia arriba”, surgido a finales de la década de 1970, partió de un movimiento que propugnaba un desarrollo auto sostenido para los países subdesarrollados en el contexto de un nuevo orden económico internacional, desafiando así al paradigma de “arriba hacia abajo” (crecimiento desequilibrado) y a la escuela neoclásica regional. En este enfoque nació la Teoría del Desarrollo Local.

En el segundo grupo, Palacios ubicó los planteamientos que conciben a la sociedad como un organismo estratificado compuesto por clases sociales antagónicas en permanente confrontación. Se trata de planteamientos que consideran a las relaciones sociales como punto de partida para el análisis del desarrollo. Las regiones aquí son construcciones analíticas definidas en función de dichas relaciones (visión estratificada de la sociedad). Analiza el enfoque de colonialismo interno y de economía política. El colonialismo interno se desarrolló durante las décadas de 1960 y 1970, es una derivación de la tradición más amplia de la Teoría de la Dependencia. El enfoque de economía política (de corte marxista) surgió en la década de 1980 como reacción al descuido relativo de las cuestiones regionales en el campo de la economía política (véase las tesis centrales de las cinco escuelas en el cuadro 4)¹⁴.

13 Esta clasificación no debe considerarse como exhaustiva, concluyente y definitiva.

14 Otra clasificación parecida a la de Palacios es la que presenta Gorzelak (1989: 60-61), su clasificación, sin embargo, sólo sintetiza las posturas que las diversas teorías manejan, no incluye criterios que las separen en grupos específicos. Aun así, ambas clasificaciones coinciden en las doctrinas que consideran.



Cuadro 4
Doctrinas del desarrollo regional

Grupo de clasificación	Teorías / doctrinas	Autores principales	Tesis centrales
<p>Visión atomística de la sociedad</p>	<p>Doctrina del Crecimiento Desequilibrado</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gunnar Myrdal (Teoría de la Causación Circular Acumulativa). - Francois Perroux (Polos de Crecimiento). - Jacques Boudeville. - Albert Hirschman (Centros Regionales de Fortaleza Económica). 	<ul style="list-style-type: none"> - Postula que la expansión de algunas regiones se da a expensas de la contracción de otras, debido a que en este proceso actúan fuerzas (movimientos geográficos de capital, de mano de obra y de mercancías) que conducen a un mayor crecimiento en forma acumulativa en regiones específicas y, a la vez, estas mismas fuerzas operan en sentido contrario para otras regiones. - Indica que el crecimiento no aparece al mismo tiempo en todas partes, sino que se da solamente en ciertos polos, desde los cuales se difundirá al resto de la economía regional. Estos polos son “industrias dinámicas” con capacidad de generar otras industrias (polos de crecimiento). - El Estado constituye el mecanismo que difunde el crecimiento en las regiones.
	<p>Escuela Neoclásica Regional</p>	<ul style="list-style-type: none"> - George Borts. - Jerome Stern. - Horst Siebert. - Douglas North (Teoría de la Base Exportadora). - Arthur Lewis. - Walter Whitman Rostow (Etapas del Crecimiento Económico). 	<ul style="list-style-type: none"> - Sostiene que la actividad económica debe orientarse a maximizar los beneficios. - Señala que el libre comercio de mercancías conduce a la igualdad de los rendimientos de capital y trabajo entre las regiones. Explica que la colaboración en la generación de ingreso <i>per cápita</i> entre las regiones se da por el desplazamiento de mano de obra de una región con salarios altos hacia sectores regionales con salarios bajos. - Postula que el crecimiento regional depende de la capacidad de cada región para producir bienes exportables (Teoría de la Base Exportadora). - El Estado debe promover la libre movilidad de capital y de mano de obra de acuerdo con el criterio de maximización de los beneficios. El Estado está en función del mercado.
	<p>Paradigma del Desarrollo de “Abajo hacia Arriba”</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Stuart Holland. - Walter Stohr. - Franz Todtling. - John Friedman. - Clyde Weaver. - Antonio Vázquez Barquero. - Francisco Alburquerque. - Sergio Boisier. - José Arocena. 	<ul style="list-style-type: none"> - Explica que las diferencias sociales entre las regiones son resultado del abrumador énfasis puesto en las políticas de integración funcional –y no territorial– de la economía de los países mediante la realización de proyectos sectoriales de gran escala, haciendo caso omiso de la realidad de las regiones. - Propone una clausura espacial selectiva que conduzca a la autodeterminación de las regiones. - En los confines de este paradigma se construyó la Teoría del Desarrollo Local, que obedece a una visión territorial de los procesos de crecimiento. Su hipótesis parte de que el territorio no es un mero soporte físico de objetos, actividades y procesos económicos, sino que es un agente de transformación social. - El Estado tiene como finalidad promover el bien común en la sociedad, además de complementar al mercado.



Cuadro 4
Doctrinas del desarrollo regional (Continuación)

<p>Visión estratificada de la sociedad</p>	<p>Escuela del Colonialismo Interno</p>	<p>- Pablo González Casanova. - Rodolfo Stavenhagen. - John Walton.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sostiene que las desigualdades regionales son resultado de la interacción entre regiones con grados desiguales de avance económico y social, bajo condiciones de dominación y explotación. - Una de sus ramas señala que el colonialismo no es una estructura de relaciones sino un proceso de extracción de plusvalía mediante el uso del poder y no mediante el libre juego del mercado. En este proceso dos elementos se mezclan, la geografía y la clase. Este último comprende la concentración de recursos y riqueza entre las clases altas; mientras el primero se refiere a la concentración de las actividades económicas y de la población en unos cuantos centros urbanos dominantes. - El Estado forma parte de los elementos de explotación y dominación tanto de las áreas retrasadas como de las clases sociales bajas; empero, puede convertirse en un elemento que ponga bajo control la extracción de plusvalía de las regiones.
	<p>Enfoque de Economía Política (marxista)</p>	<p>- Doreen Massey. - Richard Waller. - José Luis Coraggio. - Paul Singer. - Ann Markusen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Postula la subordinación de lo espacial a lo social, es decir, el uso de la región como categoría de análisis debe subordinarse a las categorías de las relaciones sociales. - Plantea que las desigualdades regionales son producidas y reproducidas por el proceso de acumulación de capital, las cuales deberían ser definidas con relación a las características de este proceso y sin adoptar una regionalización predeterminada, porque las regiones deben ser consideradas como un efecto de análisis y no como una categoría <i>a priori</i>. - El Estado es un elemento clave para lograr la cohesión social y garantizar la reproducción de las relaciones sociales.

Fuente: Elaboración propia con base en Palacios (1986); Gorzelak (1989) y Rózga (1994).



Durante el periodo 1950-1980, las políticas estatales encaminadas a buscar el desarrollo regional se basaron, por lo menos en América Latina, en los postulados de la doctrina del crecimiento desequilibrado. Los polos de crecimiento de Francois Perroux y las ideas de Jacques Boudeville robaron la atención de los gobiernos latinoamericanos. Sus políticas se diseñaron e implementaron bajo el enfoque “de arriba hacia abajo”, favoreciendo –de manera planificada– sólo a ciertas regiones, esperando que los resultados “positivos” que se obtuvieran en estas regiones se difundieran después al resto de las regiones.

Se lograron formar varios polos de crecimiento económico en América Latina, pero sus resultados fueron de dominación y no de difusión. Los efectos retardadores fueron más fuertes que los efectos propulsores (Gunnar Myrdal). Parafraseando a Sunkel y Paz (1994: 28): “se formaron pequeños islotes de gran riqueza en medio de una mar de pobreza extrema”.

El crecimiento de las administraciones de los gobiernos de los países latinoamericanos, en este lapso, fue también excesivo y centralizado, lo que provocó deficiencias de toda índole en su funcionamiento: duplicidad de funciones, elevado burocratismo, falta de concertación entre el gobierno central y los gobiernos locales, formación de canales informales de comunicación y neutralización de la voluntad ciudadana¹⁵. Para Finot (2001: 13) esta crisis, la del centralismo, fue propiamente una crisis de eficiencia.

El fracaso de los postulados del crecimiento desequilibrado contribuyó a que recobrar fuerza y predominio la escuela neoclásica regional a partir de la década de 1980. Con esto, los países de América Latina comenzaron a sustituir las políticas de desarrollo sustentadas en la amplia intervención del Estado por políticas afines al pensamiento económico neoclásico: alcanzar el equilibrio económico dejando actuar libremente a las fuerzas del mercado¹⁶.

La expansión de las políticas de crecimiento equilibrado en Latinoamérica, después de tres décadas (1980 a la fecha), ha profundizado, al parecer de manera irreversible y con un alto costo social, las diferencias entre las regiones: unas están caracterizadas por el capitalismo moderno, que son muy pocas, y otras por el capitalismo atrasado, que son muchas. La dinámica de la escuela neoclásica regional ha sido favorable y productiva para algunas regiones, pero disfuncional, destructiva y desestabilizadora para otras.

15 La centralización de las funciones imposibilitó prácticamente cualquier forma de participación ciudadana, además facilitó el clientelismo, aumentó la corrupción y provocó que las decisiones orientadas a la promoción del desarrollo regional se tomaran en círculos pequeños, cerrados y excluyentes.

16 Las políticas neoclásicas fueron impulsadas enérgicamente por los gobiernos de Margaret Thatcher (1979-1990) de la Gran Bretaña y de Ronald Reagan (1980-1988) de los Estados Unidos. Para ellos, el principal obstáculo del desarrollo regional era la amplia intervención del Estado en la economía.



2.3. Desarrollo local y descentralización

El enfoque de desarrollo “de abajo hacia arriba” hace una fuerte crítica a los postulados de la doctrina del crecimiento desequilibrado. Los defensores de este enfoque manifiestan que los desiguales niveles de vida en las regiones son resultado de la fuerte atención prestada al crecimiento desequilibrado. Hacen notar que la integración funcional de las economías de los países mediante proyectos de gran escala (que avanzan como aplanadoras) anula cualquier intento de integración económica territorial, descuidando las aspiraciones reales de las regiones (Palacios, 1989: 36; Rózga, 1994: 140).

Este enfoque también dirige una severa crítica al crecimiento equilibrado (escuela neoclásica regional). Enfatiza que los desiguales niveles de desarrollo en las regiones no son resultado de las imperfecciones del mercado, sino una característica intrínseca de éste. En el crecimiento equilibrado, explican los autores del enfoque “de abajo hacia arriba”, se forma un poder meso-económico como resultado del crecimiento ilimitado de las empresas transnacionales, provocando que las regiones dependan de decisiones externas, de factores de producción externos y de demanda externa. Esto ha producido una creciente especialización funcional en los sectores económicos de algunas regiones.

Con la Teoría de la Base Exportadora de Douglas North y con la Teoría de Polos de Crecimiento de Francois Perroux es difícil pensar, señalan los autores de este enfoque, en el desarrollo regional; al contrario, es su misma antítesis. Como respuesta, los defensores del desarrollo “de abajo hacia arriba” propusieron “la estrategia territorial de las necesidades básicas”, también llamada “enfoque agropolitano”, donde sugieren aumentar la autodeterminación regional y hacer un cierre espacial selectivo a las empresas transnacionales para crear una sociedad agropolitana nueva y regiones organizadas territorialmente (y no en forma funcional). El Estado aquí es un instrumento esencial que opera como fuerza opositora al poder meso-económico de las empresas transnacionales.

El enfoque “de abajo hacia arriba” constituye el soporte teórico del desarrollo local, presentado y explicado principalmente por Antonio Vázquez Barquero, Andrés Solari, Iván Finot, Antonio Elizalde, Francisco Alburquerque, José Arocena, Sergio Boisier e Iván Silva. El desarrollo local obedece a una visión territorial –y no funcional– de los procesos de crecimiento económico, social y político, tal como explica Stöhr, Friedman y Weaver. Esta visión del desarrollo parte de la hipótesis de que el territorio no es un mero soporte físico de objetos, actividades y procesos, sino un espacio para la transformación social (Vázquez, 2000: 35).



2.3.1. *Desarrollo local: orientaciones generales*

Las economías de las regiones, siguiendo con el enfoque “de abajo hacia arriba”, pueden crecer utilizando el potencial de desarrollo existente en su territorio (recursos económicos, políticos y sociales), siendo la comunidad local la rectora de este proceso. Así, las unidades económicas, las organizaciones sociales, las instituciones y la propia ciudadanía local tienen un papel sustancial en la búsqueda de su propio desarrollo. El desarrollo local es una aproximación al desarrollo “desde abajo” (Stöhr, 1981 y 1985)^{17, 18}

Sin embargo, el desarrollo local no sólo es desarrollo endógeno. Muchas iniciativas de desarrollo local se basan también en el aprovechamiento del dinamismo exógeno. Lo crucial es saber endogeneizar las oportunidades externas dentro de una estrategia de desarrollo decidida localmente. El desarrollo local parte de un enfoque territorial y “de abajo hacia arriba”, pero debe buscar además intervenciones de todos los niveles de decisión del Estado (gobierno estatal y federal) para facilitar el logro de los objetivos de la estrategia de desarrollo. Se precisa, pues, de una coordinación de los diferentes niveles de gobierno y de un contexto integrado coherente de las diferentes políticas de desarrollo entre estos niveles (Alburquerque, 2003: 8).

En el desarrollo local se identifican tres dimensiones que, articuladas, pueden producir las sinergias que lo potencian: una económica, caracterizada por un sistema de producción que permita usar los factores productivos locales mediante economías de asociación y cooperación; otra social, conformada por un sistema de relaciones culturales, que sirva de base al proceso de desarrollo; y otra política, definida por la aceptación ciudadana de cohabitar en la localidad bajo un cierto sistema institucional (formado por ella misma).

En la dimensión económica del desarrollo local destacan las redes de empresas que configuran al modelo de producción de la localidad. Las redes de empresas, cuando son abiertas y dinámicas, generan relaciones entre los actores locales que fomentan la actividad productiva del territorio en función de las necesidades básicas de la sociedad. Las redes al unirse entre sí con lazos de cooperación, solidaridad, mutualismo, fidelidad y respeto producen efectos positivos en la localidad traducidos en expresiones diversas.¹⁹

17 Citado por Vázquez (2000: 22).

18 Los conceptos de región y localidad no deben considerarse como sinónimos, o decirse que un conjunto de localidades forman una región. Ambos conceptos son categorías de análisis (unidades analíticas) para explicar lo que sucede en un territorio determinado. Aplicar uno u otro depende de la posición que necesite tomar el investigador para alcanzar un objetivo preestablecido. Lo que puede afirmarse es que la región y la localidad tratan de un asunto socio-territorial.

19 Estas redes pueden incluir micro y pequeñas empresas, organizaciones económicas populares, sociedades cooperativas y talleres y negocios informales.



- Reproducción de la vocación productiva.
- Legitimación social de los proyectos empresariales.
- Surgimiento de procesos de aprendizaje y socialización del conocimiento adquirido.
- Valoración moral y ética del trabajo.
- Adopción colectiva de decisiones para reducir riesgos.

En la dimensión social del desarrollo local están los códigos de conducta social (modos de ser, comportarse y relacionarse entre los seres humanos), la identidad con el territorio (afección y apego a un lugar) y la valoración del entorno natural (asignación de valores a la naturaleza). Estos tres aspectos determinan el sistema cultural de la localidad.²⁰ La maduración de este sistema posibilita escoger las mejores soluciones para los problemas que aquejan a la sociedad y su fortaleza logra mantener la cohesión social y la actividad productiva en situaciones de riesgo (Vázquez, 2000; Albuquerque, 1997; Elizalde, 2003).

En la dimensión política del desarrollo local, se detectan aspectos no propiamente económicos, cuya influencia, sin embargo, es sustancial en el crecimiento económico. Se trata de aspectos que pueden generar efectos virtuosos en la localidad cuando se conectan y complementan entre sí, y cuando logran –una vez ya conectados entre ellos mismos– engranarse con los aspectos de la dimensión económica y social del desarrollo local. Solari (2003: 22-27) subraya los siguientes:

- Construcción de ciudadanía local. Es la disposición de convivir y desarrollarse en función de normas formales e informales que garanticen el ejercicio de todas las capacidades y oportunidades de la población de la localidad. Dichas normas, por ende, deben estar en constante fortalecimiento y maduración, sobre todo las formales. La construcción de ciudadanía local también requiere de altos niveles de legitimidad social sobre el ejercicio público, así como de la rendición de cuentas, para producir dinámicas de credibilidad, certidumbre y transparencia en el espacio local.
- Formación de institucionalidad local. Las instituciones locales deben crecer a la par de las demandas de la ciudadanía, desarrollarse en forma de espiral, partiendo de la realidad que se quiere superar. Se trata de un proceso de incorporación permanente de las nuevas formas de interacción social que se presentan en la localidad. Así, la ciudadanía entabla una relación crítica constructiva y constante con sus propias instituciones.

20 Mientras existan seres humanos que convivan en un mismo espacio y bajo un orden social y natural compartido, hay cultura (López, 2001).



- Transformación del quehacer político local. La participación social activa y eficaz contribuye a crear dinámicas ciudadanas locales capaces de dirigir el proceso de desarrollo y de subsumir en esta lógica a las prácticas nocivas de los diferentes niveles de gobierno y de los partidos políticos. En estas dinámicas ciudadanas, se pueden formar fuerzas de concertación (acuerdos, consensos) que superen los diversos obstáculos políticos que impiden el proceso de desarrollo (por ejemplo, la discontinuidad y discrecionalidad de las políticas públicas).

El Estado adquiere una importancia preponderante en cualquiera de las tres dimensiones. Su forma de organización –federal (descentralizada) o unitaria (centralizada)– llega a obstaculizar o potenciar las iniciativas locales. En los Estados unitarios, las estrategias de desarrollo local se ven fuertemente afectadas en sus resultados. Lo obtenido discrepa de lo planeado. Son estrategias diseñadas “de arriba hacia abajo” (crecimiento desequilibrado), que muchas veces no contemplan las necesidades concretas de la localidad.

En los Estados federales, el sistema institucional tiene más posibilidades de aprovechar las potencialidades de desarrollo existentes en el territorio, por sus mecanismos descentralizados de decisión y funcionamiento. En esta forma de organización estatal, las competencias y responsabilidades políticas se distribuyen en diferentes niveles de gobierno, habiendo instancias públicas locales muy cercanas a la ciudadanía y a sus demandas. Los gobiernos municipales (instancias públicas locales), por ejemplo, tienen la capacidad de recoger los impulsos sociales “de abajo hacia arriba”, convirtiéndose en uno de los agentes claves para motivar y expandir las estrategias locales de transformación social. Aumentar su capacidad de gestión para controlar sus propios recursos económicos y fortalecer sus facultades para regular las cuestiones políticas que surjan en la misma localidad, se han traducido en acciones necesarias para impulsar los procesos de desarrollo local. Se trata de dinámicas de descentralización.

2.3.2. Descentralización: conceptualización y tipos

La descentralización, en su noción más general, consiste en la transferencia de competencias de decisión política y/o de responsabilidades de operación administrativa (sin poder de decisión) desde gobiernos federales hacia gobiernos locales o instancias dependientes del mismo gobierno federal. Estas transferencias favorecen técnicamente a los procesos de desarrollo local, pues se genera mayor eficiencia en el manejo de los recursos económicos locales, se reduce la intermediación política-administrativa, se mejora la adecuación de la provisión de servicios públicos atendiendo las particularida-



des de la ciudadanía, se descongestiona la administración pública, se amplía la participación social en la gestión pública y se disminuye la corrupción y el clientelismo político.

Finot (2001: 34-42), mediante una revisión exhaustiva de los tipos de transferencias de competencias entre instancias públicas que plantean Dennis Rondinelli, Eduardo Palma y Dolores Rufián, Sergio Boisier, Christian Von Haldenwang, Tim Campbell y George Silverman, Robert Bennett y el PNUD (véase las clasificaciones que manejan estos autores en el cuadro 5), identifica tres conceptos claves: descentralización, desconcentración y privatización. A la descentralización la define como la transferencia de cualquier forma de decisión política de un organismo a otro (Haldenwang, Rondinelli). A la desconcentración la interpreta como la dispersión territorial de las funciones del gobierno federal (Rondinelli, Boisier, Haldenwang, PNUD), pudiendo haber entonces descentralización sin desconcentración y viceversa. A la privatización la relaciona, en sentido estricto, con el traspaso de producción de servicios públicos de mecanismos político-administrativos a mecanismos de mercado (Haldenwang, Rondinelli).

Cuadro 5
Tipos de descentralización

Autor	Tipos de descentralización
Dennis Rondinelli (1989)	<ul style="list-style-type: none">- Desconcentración. Redistribuir entre varios niveles del mismo gobierno central (localizados fuera de la capital territorial) el poder de decisión y de responsabilidades administrativas.- Delegación. Transferencia de poder de decisión y de responsabilidades administrativas a organizaciones semiautónomas, no totalmente controladas por el gobierno central, pero responsable a final de cuentas de éstas (empresas paraestatales).- Devolución. Transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales.- Privatización. Transferencia de provisión de bienes y servicios a la competencia económica (empresas privadas) o a agencias públicas (cooperativas, grupos comunitarios, asociaciones no gubernamentales).
Eduardo Palma y Dolores Rufián (1989)	<ul style="list-style-type: none">- Descentralización. Transferencia de competencias -sobre las que pueden decidir irrevocable y autónomamente- a órganos electos.- Delegación. Transferencia de competencias del gobierno central a órganos descentralizados (estos últimos deben responder al gobierno que les delega competencias).- Desconcentración. Transferencia de competencias de decisión a funcionarios designados, donde el gobierno central tiene poder de revocación.
Sergio Boisier (1990)	<ul style="list-style-type: none">- Descentralización. Traspaso de poder de decisión a organismos con personalidad jurídica, presupuesto y normas de funcionamiento propios.- Desconcentración. Traspaso de poder de decisión a un nivel determinado dentro de una organización sectorial.- Deslocalización. Traslado de actividades administrativas, sin poder de decisión.
Christian Von Haldenwang (1990)	<ul style="list-style-type: none">- Descentralización política. Transferencia de competencias a órganos electos representativos en la comunidad local.- Descentralización administrativa. Traspaso territorial de funciones públicas a agencias semi-estatales.- Descentralización económica. Traslado de competencias decisorias al mercado.



Continuación Cuadro 5

Autor	Tipos de descentralización
Tim Campbell y George Silverman (1991 y 1992)	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralización de decisión y ejecución de competencias (Opción Pública Local). La mayor eficiencia en la gestión pública se genera cuando la asignación de los ingresos de los gobiernos locales, que provienen en su mayoría de los contribuyentes, es definida colectivamente por la misma localidad. - Descentralización de ejecución (no decisión) de competencias (Principal-Agente). La mayor eficiencia en la gestión pública se genera si el gobierno central define las prioridades y el gobierno local las ejecuta.
Robert Bennett (1994)	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralización entre diferentes niveles de gobierno. - Descentralización entre gobiernos, mercados, cuasi-mercados (la demanda del servicio público es definida políticamente pero su oferta se genera a través del mercado) y organizaciones no gubernamentales.
PNUD (1993)	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralización horizontal. Transferencia de competencias entre agencias de un mismo nivel de gobierno. - Descentralización vertical. • Desconcentración de competencias a niveles inferiores de la administración. • Delegación de competencias a gobiernos locales. • Devolución de competencias a gobiernos locales.

Fuente: Elaboración propia con base en Finot (2001).

Los conceptos de descentralización, desconcentración y privatización coinciden también con los tipos de transferencias que distinguió Haldenwang: descentralización con descentralización política, desconcentración con descentralización administrativa y privatización con descentralización económica. Finot (2001: 40) acepta esta clasificación para analizar las dinámicas de descentralización en los procesos de desarrollo local y agrega que la descentralización de competencias administrativas hacia gobiernos locales no implica necesariamente que sean decididas por ellos, a pesar de su autonomía política. Por tanto, las actividades que realizan los gobiernos locales son resultado de decisiones propias (descentralización política) y de decisiones federales (descentralización administrativa).

En suma, la descentralización política corresponde a la transferencia de decisiones políticas sobre provisión de servicios públicos desde gobiernos federales hacia gobiernos locales; la descentralización administrativa hace referencia a la transferencia de competencias de operación de decisiones sobre provisión de bienes públicos desde gobiernos federales hacia gobiernos locales y/o instancias territoriales federales; y la descentralización económica corresponde a la transferencia de decisiones o mecanismos de operación sobre la producción de servicios públicos desde gobiernos federales o locales hacia empresas mercantiles.



CAPÍTULO 3

LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MICHOACÁN





CAPÍTULO 3

LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MICHOACÁN

Este capítulo corresponde a la segunda parte de la investigación bibliográfica: se muestra la estructura orgánica y las principales características de operación de los gobiernos municipales del Estado de Michoacán así como sus competencias y responsabilidades, las cuales –siguiendo la operacionalización de las hipótesis de investigación formuladas en el capítulo I– corresponden a las dimensiones de análisis de la variable dependiente, desempeño.

El capítulo se divide en cinco partes. En la primera, se presenta un panorama general del federalismo mexicano, para lo cual se recurrió a diversos artículos constitucionales (40, 43 y 124) y a las obras de Cejudo (2007) y Ortega (1994). En la segunda, se analiza la conceptualización jurídica y política del municipio, sus características y su relación concreta con las dinámicas de descentralización. Las sistematizaciones de Merino (2007); Ziccardi (2002) y Núñez/Vargas (1992) constituyeron el soporte teórico de esta parte. En la tercera, se explica la composición orgánica del gobierno municipal, subrayando la formación del Ayuntamiento y de la administración pública local. En la cuarta, se describen las particularidades de integración y operación de los gobiernos municipales del Estado Michoacán, tomando como referencia la Ley Orgánica Municipal de esta entidad. En la quinta, finalmente, se agrupan las competencias y responsabilidades asignadas a estos gobiernos con base en la agenda municipal que presenta Pérez (2007) y el INAFED (S/f).

3.1. Sistema federal mexicano

Al precisar el grado de dispersión o concentración de las decisiones políticas del Estado se configuran dos sistemas de gobierno: unitario (centralizado) y federal (descentralizado). En los sistemas unitarios sólo existe un órgano central, que proyecta sus decisiones sobre todo el territorio, delega competencias con libertad absoluta y distribuye recursos entre las instancias que se ocupan de gobernar demarcaciones sub-nacionales, de igual manera, puede revocar estas competencias cedidas y retirar los recursos otorgados de manera unilateral. Es un sistema de gobierno de coordinación vertical.

En los sistemas federales, las decisiones se reparten entre varias entidades políticas autónomas, que controlan ámbitos territoriales diferentes. Estas entidades, por lo regular, se denominan estados o entidades federativas. Si éstas deciden unirse o agruparse crean una federación, sin que ninguna pueda



imponerse a las otras, acuerdan compartir las decisiones políticas. Es un sistema de gobierno de coordinación horizontal.

La distinción teórica entre sistemas unitarios y sistemas federales es muy clara, se trata de dos perspectivas opuestas; sin embargo, en la práctica se han presentado matices. Algunos países identificados como unitarios cuentan con territorios autónomos (Francia, España, Gran Bretaña). En contrapartida, países considerados como federales desarrollan procesos de centralización de decisiones (Bolivia, Venezuela). Se han adoptado –por tanto– diversas variantes, hay grados intermedios entre los dos extremos, ahora se deben ubicar los países por el nivel de concentración o dispersión de sus decisiones políticas.

Para el caso de México, el artículo 40 constitucional precisa que el sistema de gobierno adoptado es el Republicano Representativo, Democrático y Federal, compuesto por entidades federativas (estados) con libertad y soberanía en su régimen interno y con la capacidad de ejercer su propio gobierno. Son los estados los que forman a la federación mexicana (y no al revés), de aquí su nombre oficial: Estados Unidos Mexicanos.

A pesar de esta soberanía, los estados están sometidos a las disposiciones enmarcadas en la Constitución Federal, la cual define la distribución de derechos, atribuciones, responsabilidades y obligaciones entre la federación y los estados, proporciona una lista de las que son exclusivas para la primera y las no especificadas corresponden a los segundos. El derecho a imponer tributos fiscales y a disponer del rendimiento de los mismos también se distribuye. Se plantean además las facultades concurrentes, referidas a los diversos ámbitos de la política pública en las que tanto la federación como los estados tienen participación compartida.

La estructura del gobierno de la federación se compone de tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. El primero es presidido por el Presidente de la República; el segundo por el Congreso de la Unión, formado por dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores, en ambas están representadas todas las entidades federativas; y el tercero recae en el Tribunal Judicial de la Federación, con atribuciones para decidir sobre los conflictos que surjan entre la federación con los estados y entre los estados entre sí. La estructura del gobierno de las entidades federativas es una réplica del andamiaje federal, con excepción del poder legislativo, que es unicameral, sólo cuenta con una cámara, la de diputados.²¹

21 Se podría hablar de otra diferencia de forma: en los estados al titular del poder ejecutivo se le nombra gobernador.



El artículo 43 constitucional enumera a las 32 entidades que componen a la federación, se trata de 31 estados libres y soberanos con su propia Constitución y de un Distrito Federal (DF) con estructura jurídica diferente, por ser la sede de los poderes políticos de la federación. Los estados para su operación política y administrativa se dividen en municipios y el DF recurre a la forma delegacional, ambos –el municipio y la delegación– con atribuciones propias (en los demás subtemas del capítulo se explica con amplitud lo relacionado al municipio). Por tanto, en México existen tres instancias político-jurídicas: la federación, los estados y los municipios (delegaciones para el caso del DF).

El sistema de gobierno federal, como tal, se instauró legalmente en México desde la Constitución de 1824, aunque fue cambiado durante los gobiernos de Antonio López de Santa Anna (1833-1855), quien optó por la centralización de las decisiones políticas. En la Constitución de 1857, se restituyeron los postulados del federalismo, que fueron ignorados nuevamente durante la dictadura de Porfirio Díaz (1876-1911). La Constitución de 1917 determinó una vez más el carácter federal del país, no obstante, el gobierno de la federación durante casi todo el siglo xx condujo el funcionamiento de los estados y municipios, el Presidente de la República ejercía autoridad directa sobre todos los gobernadores y presidentes municipales, éstos funcionaban como sus agentes políticos. Había una especie de centralización de las decisiones políticas dentro del federalismo (Cejudo, 2007: 12-14).

De 1929 a 1989, México fue gobernado por un sólo partido: el Revolucionario Institucional (PRI). Éste guió la vida política y económica de todos los municipios, de los 32 estados (incluyendo el DF) y de la federación. El presidente del PRI era también el Presidente de la República, utilizaba al partido para controlar a los otros dos niveles de gobierno. En el Presidente de la República se depositaba la autoridad formal sobre el gobierno federal, pero también la autoridad informal sobre los gobiernos estatales y municipales (Cejudo, 2007: 13).

En la década de los ochenta del siglo pasado, diversos cambios en la política y economía del país comenzaron a transformar, en la práctica, al federalismo mexicano. Las victorias de partidos políticos de oposición en las elecciones de municipios y diputaciones locales significaron el principio del fin del monopolio del PRI. El punto de inflexión se presentó en 1989, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) ganó la gubernatura en Baja California. En el 2000, el PRI perdió su hegemonía en el ámbito federal.



La operación del sistema federal mexicano ahora está en su máxima expresión si se compara con sus versiones anteriores, pero esto no significa que se hayan superado todos los problemas tradicionales y que el funcionamiento de la federación y de los estados no tenga carencias.

3.2. Municipio y descentralización

El municipio, en su concepción jurídica, como ya se mencionó, es la base de la división territorial y la célula de organización política y administrativa de las entidades federativas. Su instauración atiende la necesidad de construir condiciones adecuadas para la convivencia civil, pacífica y armónica entre los habitantes. Políticamente, Ochoa (1968)²² lo interpreta como la forma más conveniente para organizar la vida colectiva y para asegurar, bajo un esquema democrático, el ejercicio de la soberanía popular. En este mismo sentido, Núñez y Vargas (1992: 72-73) lo definen como la asociación de personas residentes en una circunscripción territorial con capacidad para satisfacer sus intereses comunes a través de órganos políticos propios. Estos autores identifican tres elementos sustanciales en el municipio:

- i. Población. Son los habitantes que radican permanente o temporalmente en el territorio municipal, con capacidad de decisión en la composición de su gobierno e incidencia directa en el arbitraje, operación y evaluación de las disposiciones que de éste emanen.
- ii. Territorio. Es el espacio físico donde se desarrollan las relaciones sociales, políticas y económicas de la población del municipio.
- iii. Gobierno. Es el órgano electo en forma popular directa que ejerce la potestad política en el territorio municipal, funciona como depositario de los intereses y las aspiraciones de la población, volviéndose tangible con la formación del Ayuntamiento y de la administración pública local.

El municipio, con base en su concepción jurídica y política, comprende una formación social compleja que concurre en una demarcación territorial definida, con la presencia de un órgano político-administrativo electo popularmente y que opera para satisfacer sus necesidades y demandas.²³ La idea del municipio integra todas las dimensiones del contexto en que se desenvuelve una población determinada.

22 Citado por Ziccardi (2002: 4).

23 En esta concepción quedan integrados los tres elementos constitutivos (población, territorio y gobierno) que puntualizan Núñez y Vargas.



Las 31 entidades federativas de la República Mexicana, en su conjunto, se dividen en 2,439 municipios (INAFED, 2006).²⁴ Esta división, sin embargo, puede ser engañosa, porque los municipios son muy diferentes entre sí: unos cuentan con una extensión territorial muy grande, mientras que otros son muy pequeños; unos albergan a un gran número de habitantes que contrastan con otros que tienen pocos; en algunos el Producto Interno Bruto (PIB) es muy alto y en otros muy bajo.

El número de municipios que conforma a cada estado es también muy desigual, por ejemplo: Oaxaca se divide en 570 municipios, Puebla en 212, Quintana Roo en 8, Baja California Sur en 5 (INAFED, 2006). Merino (2007: 7) argumenta que esta segmentación responde a la historia propia de cada entidad federativa y a su pasado indígena, pues los estados que hoy tienen la mayor cantidad de municipios concentraban la mayor parte de la población desde la Colonia (1521-1821). Los conflictos políticos entre comunidades indígenas obligaron también a sus gobernantes a multiplicar el número de municipios para intentar desvanecer estas confrontaciones.

A pesar de estas diferencias bien marcadas, los municipios tienen una serie de características jurídicas comunes, que se detallan y especifican en el artículo 115 constitucional (principal artículo federal que trata sobre los municipios), subrayándose las siguientes:

- Personalidad jurídica propia.
- Patrimonio propio.
- Gobierno colectivo, electo en forma popular.
- Administración libre de su hacienda.
- Existencia de facultades legislativas, ejecutivas y judiciales.
- Regulación de su funcionamiento con base en mandatos constitucionales, leyes federales, constitución estatal, leyes locales y reglamentos municipales.
- Interlocución directa, sin intermediación alguna y sin lazos de dependencia jerárquica, con los gobiernos de los estados y con el gobierno federal. Para la planeación y ejecución de programas de interés común establece relaciones de colaboración y coordinación con los otros dos niveles de gobierno, a través de instrumentos jurídicos.²⁵

24 Con la implantación del sistema municipal castellano en la Nueva España (México) nació formalmente el municipio. Hernán Cortés fundó el primero en 1519, al que llamó Villa Rica de la Vera Cruz, éste también fue el primero en América (Ortega, 1994: 20).

25 Existen además otros vínculos entre las entidades federativas y los municipios, por ejemplo, en materia de seguridad pública, los gobernadores tienen el mando de la fuerza pública en la sede de los poderes de los estados, ubicados en los municipios considerados como capitales, situación que exige coordinación directa entre ambos niveles de gobierno. En el resto de los municipios el encargado de la seguridad pública es el presidente municipal.



En 1983, a iniciativa del Poder Ejecutivo de la federación, el Poder Legislativo efectuó la primera de las dos reformas fundamentales que se han hecho al artículo 115 constitucional. Aquí está el origen de las principales dinámicas de descentralización en México, ya que se amplió la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, al transferirles atribuciones políticas que les permitieran ejercer sus funciones con cierta autonomía. La mayoría de las características que hoy tienen los municipios (enunciadas en el párrafo anterior) fueron producto de esta reforma.

La segunda reforma, hecha en 1999, reforzó la descentralización política en México, al otorgarle a los gobiernos municipales el atributo de gobiernos de pleno derecho, con fuerza reglamentaria propia y competencias exclusivas; rompiéndose con esto el federalismo dual, el cual subordinaba a los gobiernos locales, tanto en materia jurídica como política, a los órganos gubernamentales de las entidades federativas. Era cierto que desde la Constitución Federal, en la visión del federalismo dual, se regulaban los rasgos más generales del municipio, pero era con el único propósito de no perder la coherencia institucional. Ahora, como producto de esta reforma, la entidad municipal es parte activa de la federación (Merino, 2007: 22).

Las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y 1999 cambiaron por completo la forma de actuar de los gobiernos municipales, los posicionaron como la modalidad fundamental de la descentralización en México al otorgarles autonomía tanto en la decisión como ejecución de las actividades encaminadas a la provisión de servicios públicos, al darles libertad en la administración de su propia hacienda, facultades para actuar en relación con la planeación del desarrollo y responsabilidades para reglamentar su propio funcionamiento (descentralización política). Los gobiernos municipales también ejecutan acciones derivadas de decisiones políticas tomadas por el gobierno estatal y/o federal (descentralización administrativa) (Cárdenas y Farah, 1997).²⁶

Los ingresos y las obligaciones de gasto de los gobiernos municipales además se han incrementado como consecuencia de su inserción, desde 1983, en el sistema de transferencias de recursos derivados del Presupuesto de Egresos de la Federación. Por consiguiente, los ingresos públicos municipales han mantenido una tendencia ascendente durante las tres últimas décadas. La federación, en específico, concede a los gobiernos municipales ingresos a través de participaciones federales (Fondos del Ramo 28) y apor-

26 Citado por Ziccardi (2002: 6).



taciones federales (Fondos del Ramo 33).²⁷ Estas transferencias de recursos hacia los gobiernos locales han fortalecido la descentralización política y administrativa en México.²⁸

Los gobiernos municipales son entonces la instancia medular para coordinar los esfuerzos políticos, sociales y económicos contra la pobreza. Su contacto directo con la población, aunado a las diversas atribuciones que tiene como consecuencia de las diferentes dinámicas de descentralización, lo hacen ser un espacio sustantivo para contribuir en la generación de procesos de desarrollo local.

3.3. Gobierno municipal: Ayuntamiento y administración pública

El gobierno municipal, desde 1519 en que se instauró en México, ha sido la instancia política más cercana a los ciudadanos, la base para sostener determinados regímenes, pero también, la principal palanca para impulsar cambios en el sistema político. Hoy, se ha consolidado como uno de los pilares básicos de la estructura institucional política del país.²⁹

27 El Ramo 28 está formado por ocho Fondos de Participaciones Federales: Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Fondo de Fiscalización, Participaciones por la venta final de gasolina y diesel, Fondo de Compensación, Fondo de Extracción de Hidrocarburos, Participación por concepto de impuestos asignables y Participaciones a municipios fronterizos o con litorales.

El Ramo 33 está formado por ocho Fondos de Aportaciones Federales: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FAST) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Son recursos destinados para actividades específicas.

28 Los gobiernos municipales aparte de estos dos rubros federales obtienen ingresos por generación propia: impuestos (predial principalmente), derechos (pagos por servicios públicos, expedición de licencias para funcionamiento de giros mercantiles e industriales, por construcción y urbanización), productos (pagos recibidos por la enajenación de bienes patrimoniales, los cementerios, rastros municipales) y aprovechamientos (multas, recargos, gastos de ejecución, reintegro, indemnizaciones). Reciben ingresos además por cuenta de terceros (sobre la propiedad raíz, industria, comercio), por disponibilidades (dinero que no fue gastado el año anterior), por contribución de mejoras (cobros por beneficios derivados de la obra pública) y por deuda pública.

29 Son visibles los méritos históricos de los gobiernos municipales en México. Merino (2007: 13-16) argumenta que sirvieron de apoyo para la construcción del Estado-nación del siglo xix, fueron además una pieza clave para explicar la prolongada duración del régimen político basado en un sistema de partido único durante casi todo el siglo xx, pues eran utilizados como instrumentos para mantener el control y la estabilidad política de la nación. En los gobiernos municipales se inició –en la década de 1980– los procesos de alternancia política sistemática como producto de las elecciones locales, que en el 2000 involucró al régimen político en su conjunto, y asumieron las tareas gubernamentales –como ya se mencionó– que transfirió el gobierno federal en 1983.



El gobierno municipal está formado por dos partes: el Ayuntamiento, facultado para realizar las funciones legislativas/judiciales, y la administración pública local, encargada de las actividades ejecutivas. El Ayuntamiento representa a la autoridad superior en el municipio, es un gobierno colectivo, integrado por un presidente, quien es el responsable directo de éste, dos síndicos (uno propietario y otro suplente) y un cuerpo de regidores (propietarios y suplentes).^{30,31} La pluralidad política en este gobierno se refleja precisamente en los regidores, puesto que a través del mecanismo de representación proporcional (vía plurinominal) se conceden algunos de estos cargos a los partidos políticos que tuvieron menor número de votos en la elección.³²

El Ayuntamiento es elegido en forma popular mediante sufragio directo, libre y secreto, bajo el sistema electoral mixto de mayoría relativa³³ y de representación proporcional, con duración de tres años, sin posibilidad de reelección directa e inmediata.³⁴ En los procesos electorales municipales para elegir al Ayuntamiento, los partidos políticos presentan planillas cerradas y bloqueadas, formadas por los candidatos a presidente, síndicos y regidores, con excepción de los municipios de Chihuahua, donde se elige a la fórmula de síndicos por planilla diferenciada.

El Ayuntamiento funciona como un cuerpo colegiado deliberante y autónomo, opera de manera similar a la forma en que lo hacen los Congresos de los estados, ya que para resolver los asuntos correspondientes al municipio organiza reuniones de deliberación y discusión entre sus miembros, llamadas sesiones de cabildo³⁵, que pueden ser de cuatro tipos: 1) ordinarias, cuya realización es obligatoria atendiendo cierta periodicidad, por ejemplo, en los municipios del Estado de Michoacán deben llevarse a cabo –por lo menos– dos veces al mes, en la primera y segunda quincena; 2) extraordinarias, que se concretan cuantas veces sean necesarias para resolver situaciones de urgencia; 3) solemnes, son aquéllas que exigen una ceremonia especial, y 4) internas, las que por acuerdo del Ayuntamiento tengan carácter privado, asistiendo únicamente los miembros de éste.

30 La palabra Ayuntamiento significa “acción y resultado de juntar o reunir personas” (INAFED, S/f: 4).

31 El número de regidores para cada Ayuntamiento está estipulado en la Ley Orgánica Municipal de cada estado.

32 La cantidad de estos espacios está en función del porcentaje de votos que haya obtenido cada partido en la elección.

33 Método electoral por el cual el candidato o partido que logre más votos en una elección (así sea un sólo voto de diferencia) obtiene el cargo en disputa.

34 Sólo los gobiernos municipales del Estado de Coahuila tienen una duración de cuatro años.

35 Se han distinguido dos tipos de cabildo en la historia del Ayuntamiento en México: el cabildo como reunión de los representantes de la comunidad y el cabildo abierto que reúne a todos los ciudadanos para tomar decisiones. Actualmente, como es visible, predomina el primer tipo de cabildo, aunque se han implementado diversos mecanismos de participación ciudadana como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular para democratizarlo.



Para estudiar, examinar y encontrar las posibles soluciones a los problemas municipales, el Ayuntamiento forma comisiones colegiadas entre sus integrantes,³⁶ sin tener facultades ejecutivas por sí mismas. Las comisiones pueden ser de varios tipos (permanentes, transitorias y especiales) y se forman las que sean necesarias, atendiendo la situación específica de cada municipio, sólo hay dos obligatorias: gobierno y reglamentos (presidida por el presidente municipal) y hacienda pública municipal (presidida por el síndico).

La parte ejecutiva y judicial es presidida también por el presidente municipal,³⁷ de quien depende la administración pública local (integrada por directivos, técnicos y administrativos), sin que esto signifique la exclusión de la otra parte del Ayuntamiento (síndicos y regidores). Para la operación de las decisiones del Ayuntamiento y para responder, por ende, a las demandas de los habitantes del municipio se forman dependencias, organismos y entidades administrativas (Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería, Contraloría, Seguridad Pública, Obras y Servicios Públicos, según las exigencias de la población local), así como gobiernos auxiliares en las localidades (jefaturas de tenencias y encargaturas del orden).³⁸

En suma, dos partes conforman al gobierno municipal: la política y la administrativa. La primera, lo integran las autoridades electas por votación popular directa (presidente, síndicos y regidores), responsables de tomar las decisiones políticas que conducen los destinos del municipio. Y la segunda, se constituye por los directivos (Secretario del Ayuntamiento, Tesorero, etc.), nombrados por el Ayuntamiento y responsables de hacer operativos los acuerdos y las decisiones tomadas por éste, y los técnicos y empleados, quienes ejecutan las órdenes de las autoridades (Ayuntamiento) y directivos.

3.4. Estructura orgánica de los gobiernos municipales del Estado de Michoacán

El Estado de Michoacán se divide para efectos de su organización política y administrativa en 113 municipios (véase cuadro 6 y mapa 1). Éstos, a su vez, cuentan con una cabecera municipal, sede del gobierno local y del espacio territorial donde se desarrolla la actividad “urbana”, tenencias (llamadas también localidades) y encargaturas del orden.

36 Los responsables de las comisiones son nombrados por el Ayuntamiento a propuesta del presidente y no se podrán asignar más de tres comisiones a cada regidor.

37 En especial, el síndico funge como agente del ministerio público en los casos y condiciones que determine la Ley Orgánica Municipal respectiva.

38 Los gobiernos auxiliares actúan en cada localidad del municipio como representantes políticos y administrativos del Ayuntamiento.



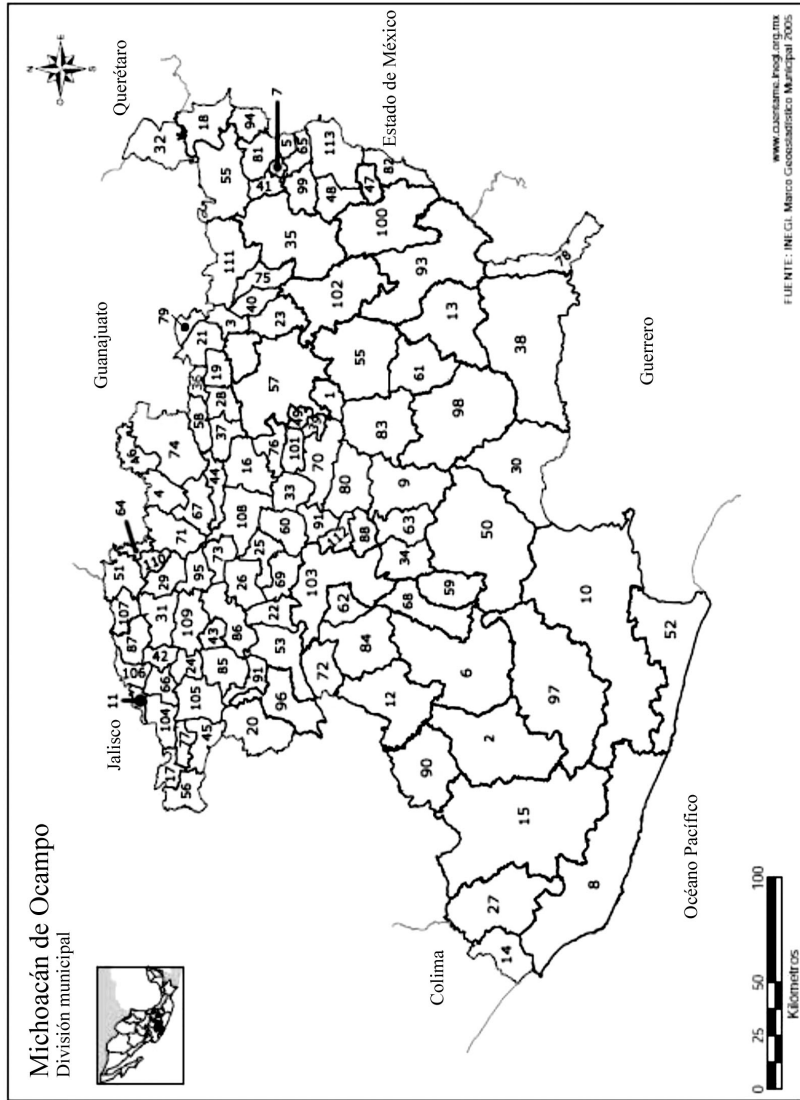
Cuadro 6 Municipios del Estado de Michoacán

1. Acutzio	23. Charo	46. José Sixto Verduzco	69. Paracho	92. Tingüindín
2. Aguililla	24. Chavinda	47. Juárez	70. Patzcuaro	93. Tiquicheo de Nicolás Romero
3. Álvaro Obregón	25. Cherán	48. Jungapeo	71. Penjamillo	94. Tlalpujahua
4. Angamacutiro	26. Chicholita	49. Lagunillas	72. Peribán	95. Tlazalca
5. Anganguo	27. Chichucila	50. La Huacana	73. Purépero	96. Tumbo
6. Apatzingán	28. Chucándiro	51. La Piedad	74. Puruándiro	97. Tumbiscatio
7. Aporo	29. Churintzio	52. Lázaro Cárdenas	75. Queréndaro	98. Turicato
8. Aquila	30. Churumuco	53. Los Reyes	76. Quiroga	99. Tuxpan
9. Arrio	31. Ecuandureo	54. Madero	77. Sahuayo	100. Tuzantla
10. Arteaga	32. Eptiocio Huerta	55. Maravatío	78. San Lucas	101. Tzintzuntzan
11. Briseñas	33. Erongaricuaró	56. Marcos Castellanos	79. Santa Ana Maya	102. Tzitzio
12. Buenavista	34. Gabriel Zamora	57. Morelia	80. Salvador Escalante	103. Uruapan
13. Carácuaró	35. Hidalgo	58. Morelos	81. Senguio	104. Venustiano Carranza
14. Coahuayana	36. Huandacareo	59. Múgica	82. Susupuato	105. Villamar
15. Coalcomán de Vázquez Pallares	37. Huaniqueo	60. Nahuatzen	83. Tacámbaro	106. Vista Hermosa
16. Coeneo	38. Huetamo	61. Nocupétaro	84. Tancitaro	107. Yurécuaro
17. Cojumatlán de Régules	39. Huiramba	62. Nuevo Parangaricutiro	85. Tangamandapio	108. Zacapu
18. Contepec	40. Indaparapeo	63. Nuevo Urecho	86. Tangancicuaro	109. Zamora
19. Copándaro	41. Irimbo	64. Numarán	87. Tlanhuato	110. Zináparo
20. Cotija	42. Ixtlán	65. Ocampo	88. Taretan	111. Zinapécuaro
21. Cuttzeo	43. Jacona	66. Pajacuarán	89. Tarímbaro	112. Ziracuaretiro
22. Charapan	44. Jiménez	67. Panindicuaró	90. Tepalcatepec	113. Zitácuaro
	45. Jiquilpan	68. Paríacuaro	91. Tingambato	

Fuente: Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán (2001).



Mapa 1 División territorial de los municipios de Michoacán



Nota: De acuerdo a la numeración, véase el nombre de los municipios en el cuadro 6.
Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI (2005).



El marco jurídico que establece las bases de integración, organización y funcionamiento de los 113 gobiernos municipales de Michoacán está conformado por 89 instrumentos legales tanto de corte federal como estatal (Pérez, 2007).³⁹ Se trata de artículos de la Constitución Política Federal (en especial de los artículos 40, 41, 115 y 124) y Estatal, de 30 leyes federales, de 5 reglamentos federales, de 2 decretos federales, de un código federal, de 30 leyes estatales, de 7 reglamentos estatales, de 2 códigos estatales, de 2 convenios (gobierno federal-gobierno estatal), de 4 decretos estatales, de 4 gacetas parlamentarias y de 2 guías técnicas para manejar fondos municipales (véase cuadro 7).

Cuadro 7
Marco jurídico para los municipios del Estado de Michoacán, 2007

Marco jurídico federal	Marco jurídico estatal
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	39. Constitución Política del Estado de Michoacán.
2. Ley del Servicio Militar Nacional.	40. Ley Orgánica Municipal.
3. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	41. Ley de Hacienda.
4. Ley de la Policía Federal Preventiva..	42. Ley de Salud.
5. Ley que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	43. Ley de Acceso a la Información Pública.
6. Ley General de Educación.	44. Ley de Fiscalización Superior.
7. Ley de Seguridad Nacional.	45. Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
8. Ley de Vivienda.	46. Ley de Tránsito y Vialidad.
9. Ley Federal de Turismo.	47. Ley Estatal de Educación.
10. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	48. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
11. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.	49. Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado.
12. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	50. Ley de Archivos Administrativos e Históricos del Estado de Michoacán y de sus Municipios.
13. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	51. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
14. Ley General de Desarrollo Social.	52. Ley de Obras Públicas del Estado de Michoacán y de sus Municipios.
15. Ley de Aguas Nacionales.	53. Ley de Planeación.
16. Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos.	54. Ley de Desarrollo Urbano..
17. Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable.	55. Ley del Agua y Gestión de Cuencas.
18. Ley Federal de Salud.	56. Ley de Seguridad Pública.

39 Raúl Pérez en su compilación contempla 88 instrumentos legales para la normatividad del municipio michoacano. En este trabajo, se ha agregado uno más, la Ley Federal de Planeación, siendo entonces 89.



Marco jurídico federal	Marco jurídico estatal
19. Ley Federal de Planeación.	57. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles e Inmuebles.
20. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.	58. Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.
21. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.	59. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia.
22. Ley de Información Estadística y Geográfica.	60. Ley de Periódico Oficial.
23. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	61. Ley de Protección Civil.
24. Ley de Coordinación Fiscal.	62. Ley de Desarrollo Integral Sustentable.
25. Ley del Seguro Social.	63. Ley de Desarrollo Forestal Sustentable.
26. Ley del Impuesto sobre la Renta.	64. Ley de Organizaciones Agrícolas.
27. Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso Vehicular.	65. Ley de Deuda Pública.
28. Ley del Impuesto al Activo.	66. Ley de Cultura Física y Deporte.
29. Ley del Impuesto al Valor Agregado.	67. Ley de Catastro.
30. Ley Federal de Derechos	68. Ley de Comunicaciones y Transportes.
31. Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales.	69. Código Fiscal Municipal.
32. Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización.	70. Código Electoral.
33. Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.	71. Reglamento Interior de la Auditoría Superior.
34. Reglamento del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de registro de obligaciones y empréstitos de entidades federativas y municipios.	72. Reglamento de la Ley de Obras Públicas.
35. Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.	73. Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios relacionados con Bienes Muebles e Inmuebles.
36. Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección Social en Salud.	74. Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
37. Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales.	75. Reglamento de la Ley de Protección Civil.
38. Presupuestos de Egresos de la Federación	76. Reglamento de Construcciones.
	77. Reglamento Interior de la Administración Pública Centralizada.
	78. Gaceta Parlamentaria, Volumen III, No. 30.
	79. Gaceta Parlamentaria, Volumen IV, No. 43-A.
	80. Gaceta Parlamentaria, Volumen V, No. 47.
	81. Gaceta Parlamentaria, Volumen V, No. 51.
	82. Convenio de Coordinación en el Marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Gobierno Federal-Gobierno Estatal.



Marco jurídico federal	Marco jurídico estatal
	83. Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal. Gobierno Federal-Gobierno Estatal.
	84. Decreto No. 44 de Reformas a la Constitución Política Estatal.
	85. Decreto No. 45 que reforma diversos artículos de la Constitución Política Estatal.
	86. Decreto mediante el cual se establecen las participaciones que corresponden a los municipios.
	87. Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos Estatal.
	88. Guía técnica para el manejo del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM).
	89. Guía técnica para el manejo del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN)

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez (2007).

La Ley Orgánica Municipal (uno de estos 89 instrumentos legales) puntualiza que los Ayuntamientos de los municipios de Apatzingán, Hidalgo, La Piedad, Lázaro Cárdenas, Morelia, Uruapan, Zacapu, Zamora y Zitácuaro se integran con siete regidores electos por mayoría relativa y hasta con cinco regidores de representación proporcional. Estos municipios se integran así por ser los más poblados del estado y por su alto y muy alto nivel de urbanización. Los Ayuntamientos de los municipios de Puruándiro, Maravatío, Jiquilpan, Los Reyes, Pátzcuaro, Huetamo, Coalcomán de Vázquez Pallares, Múgica, Jacona, Sahuayo y Zinapécuaro se forman con seis regidores electos por mayoría relativa y hasta con cuatro regidores de representación proporcional. Estos municipios tienen también alta población y alto nivel de urbanización. El caso de Coalcomán de Vázquez Pallares es distinto, escapa de estas características, pero debido a su extensión territorial (la tercera mayor del estado) y a la gran cantidad de localidades que alberga (tiene más de 1000) se compone por ese número de regidores. El resto de los Ayuntamientos de los municipios se conforma por cuatro regidores de mayoría relativa y hasta por tres regidores de representación proporcional. Son municipios con particularidades semi-urbanas y rurales.

La administración pública de los municipios debe estar integrada, por lo menos, por tres dependencias claves: Secretaría del Ayuntamiento, encargada de auxiliar al presidente en la política interior del municipio; Tesorería, autorizada para recaudar los ingresos municipales; y Contraloría, comisionada para el control interno y el desarrollo administrativo.

Los cargos de presidente municipal, síndico y regidores son obligatorios y de tiempo completo, pero no gratuitos, reciben una remuneración, atendiendo los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto, así

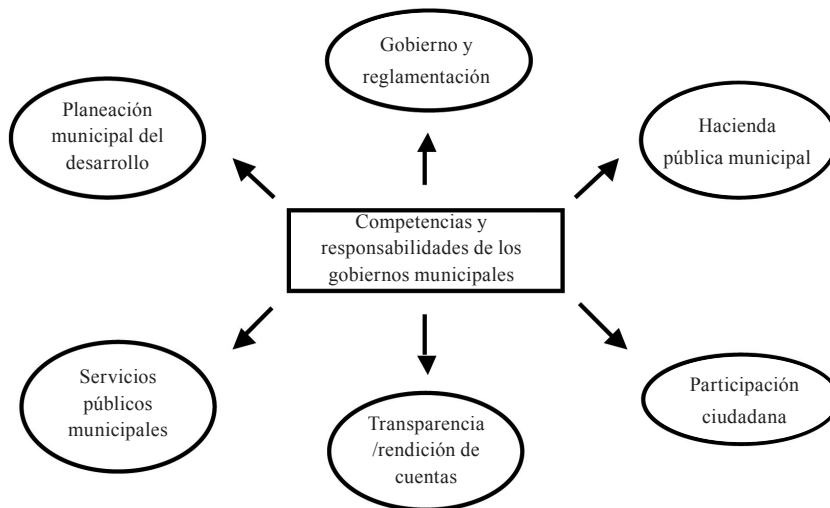


como a las condiciones socio-económicas del municipio. Los jefes de tenencia, encargados del orden, directivos, técnicos y empleados administrativos tienen también una retribución monetaria.

3.5. Competencias y responsabilidades legales de los gobiernos municipales del Estado de Michoacán

Las competencias y responsabilidades legales de los gobiernos municipales están marcadas en los 89 instrumentos legales que organiza Raúl Pérez. Se pueden agrupar en seis grandes grupos: gobierno y reglamentación, planeación del desarrollo, hacienda pública, servicios públicos, participación ciudadana y transparencia/rendición de cuentas (véase figura 1). El primer grupo (gobierno y reglamentación), corresponde exclusivamente a la operación del Ayuntamiento, aquí se trabajan los asuntos políticos y legislativos del municipio. En los otros cinco grupos, se manejan funciones de ejecución, que constituyen los objetivos que persigue la administración pública local.

Figura 1
Competencias y responsabilidades legales de los gobiernos municipales de Michoacán



Fuente: Elaboración propia con base en Pérez (2007).



3.5.1. *Gobierno y reglamentación municipal*

Los gobiernos municipales, mediante el Ayuntamiento, tienen la capacidad de reglamentar su organización y funcionamiento; además de regular la oferta de servicios públicos y las actividades de particulares que afecten el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria. Los reglamentos son la manera en cómo se traducen los instrumentos legales que norman el ámbito del gobierno local en acciones explícitas y concretas.

La facultad reglamentaria de los Ayuntamientos abarca la emisión de los siguientes elementos jurídicos:

- Bando de gobierno. Determina la organización y el funcionamiento del Ayuntamiento y de la administración pública municipal, es aprobado en sesión de cabildo y remitido al congreso local y al ejecutivo estatal para su conocimiento.
- Reglamentos específicos. Establecen normas obligatorias tanto para la municipalidad como para los habitantes del municipio, comprenden las áreas de organización administrativa interna, participación ciudadana, servicios públicos, desarrollo urbano, desarrollo social, crecimiento económico, ecología, entre otras.
- Circulares y disposiciones administrativas. Son documentos de carácter oficial de cumplimiento obligatorio al interior de los gobiernos municipales. Regulan los procesos de administración municipal y los enlaces de comunicación administrativa interna y de comunicación institucional externa. Establecen también ordenamientos a particulares, por ejemplo: determinar fechas/horarios en que diversos establecimientos comerciales deben cerrar.⁴⁰

El proceso para crear o modificar el bando de gobierno y los reglamentos es precisado por el propio Ayuntamiento. Este proceso está compuesto generalmente por seis fases: definición (se analizan las necesidades y requerimientos de la comunidad para formar un anteproyecto, el cual se somete a consideración de expertos y es auscultado por los miembros de la población), presentación de la iniciativa ante las autoridades municipales, discusión en cabildo, dictamen (aprobación o desaprobarción de la iniciativa), publicación y aplicación.⁴¹

40 Los Ayuntamientos tienen la obligación de difundir los bandos de gobierno, los reglamentos específicos, y las circulares y disposiciones administrativas para orientar su cumplimiento.

41 El proceso reglamentario es similar al proceso legislativo.



3.5.2. Planeación municipal del desarrollo

El Plan Municipal de Desarrollo, resultado de un proceso participativo, es el instrumento rector del trabajo del gobierno local, donde se precisan los objetivos, las estrategias y las prioridades en materia económica, social y política del municipio; se especifican los recursos, en sus programas operativos, que serán asignados a tales objetivos; y se asignan (también en sus programas operativos) las dependencias, entidades y unidades administrativas responsables de alcanzarlos. El plan debe ser congruente con los objetivos, las estrategias y prioridades marcadas en los planes estatales y federales.⁴²

La elaboración, aprobación interna y publicación del Plan Municipal de Desarrollo, para el caso de los municipios de Michoacán, debe hacerse dentro de los dos primeros meses de gestión (a partir de la instalación del Ayuntamiento), así como su presentación ante el congreso local. El plan tendrá una vigencia de tres años y sus programas operativos serán anuales, ambos –el plan y sus programas– son de cumplimiento obligatorio para la administración pública local. Los gobiernos municipales podrán convenir con los gobiernos federal, estatal y municipales acuerdos de colaboración para lograr los objetivos planteados en el plan.

Para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, el Ayuntamiento formará un Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), quien será el encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación de este plan, fungirá también como mecanismo de comunicación entre las localidades, los sectores privados, las organizaciones no gubernamentales y el gobierno local en el periodo de elaboración y evaluación (INAFED, S/f: 71). Este comité es el vínculo de coordinación institucional con el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), con el objeto de mantener la coherencia entre los planes (federal, estatal y municipal).⁴³

42 La planeación del desarrollo de los municipios de Michoacán se sustenta en marcos jurídicos federales y estatales. Los artículos 25, 26 y 115 de la Constitución Política Federal y la Ley de Planeación Federal marcan que el Estado es el rector del desarrollo integral en México, para lo cual creará un Sistema Nacional de Planeación Democrática, garantizando la participación de las entidades federativas y de los municipios en la planeación del desarrollo. Estos instrumentos legales constituyen el marco jurídico federal. La Constitución Política Estatal y la Ley de Planeación Estatal plasman las bases para la organización del sistema de planeación de la entidad. Estas ordenanzas legales corresponden al marco jurídico estatal. La Ley Orgánica Municipal, por su parte, señala las facultades de los gobiernos locales para la planeación municipal del desarrollo, la cual debe ser congruente con la planeación federal y estatal.

43 El COPLADEMUN se integra por un presidente (presidente municipal), por un coordinador (designado por el presidente municipal), por un secretario técnico (representante del COPLADE), por miembros de las dependencias de la administración pública federal y estatal, por los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública local, y por representantes de los sectores social y privado del municipio.



La hechura del Plan Municipal de Desarrollo comprende, por lo menos, cuatro etapas (INAFED, S/f: 74-76):

1. Diseño y formulación. Se identifican, por un lado, los problemas, rezagos, demandas y necesidades de las comunidades y de los sectores productivos y; por el otro, se detectan los recursos reales y potenciales con que cuenta el municipio. Esta etapa es la más analítica, corresponde al diagnóstico municipal, es donde se definen los objetivos, las estrategias y las prioridades a cumplir durante el trienio.
2. Validación y aprobación. El producto obtenido en la etapa anterior es revisado, analizado y aprobado por los diversos grupos sociales, privados y públicos involucrados con el desarrollo del municipio.
3. Programación y ejecución. Los objetivos son traducidos en acciones concretas (programas operativos) y se determinan los periodos en que se realizarán así como los responsables directos de ejecutarlas.
4. Control y evaluación. Corresponde a las actividades necesarias para conocer el grado de cumplimiento del plan y de sus programas operativos, con el fin de detectar errores o posibles desviaciones. La valoración cuantitativa y cualitativa de los resultados obtenidos permite a las autoridades municipales apreciar el alcance de los objetivos y su impacto en el municipio.⁴⁴

3.5.3. Hacienda pública municipal

La hacienda del municipio se refiere al conjunto de recursos patrimoniales y financieros con que cuenta la municipalidad para la realización de sus fines (INAFED, S/f: 59). Estos recursos, para el caso de los gobiernos locales de Michoacán, corresponden a los bienes muebles e inmuebles que pertenecen al municipio detallados en la Ley Orgánica Municipal, a los ingresos que señala la Ley de Hacienda Municipal y la Ley de Ingresos Municipales (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, cuenta de terceros, disponibilidades y contribución de mejoras),⁴⁵ a los ingresos que especifican las leyes federales y estatales respectivas (participaciones y aportaciones federales), y a los ingresos por deuda pública, sujetos a las bases establecidas en la Ley Estatal de Deuda Pública.

Los gobiernos locales para administrar su hacienda, primero presentan la propuesta de iniciativa de Ley de Ingresos Municipales ante el congreso

44 La participación de la ciudadana en estas cuatro etapas es imperativa, otorga legitimidad al Plan Municipal de Desarrollo.

45 En la Ley de Ingresos Municipal se fijan las cuotas, tasas y tarifas para cada fuente de ingresos.



local para su revisión y aprobación, el contenido de esta ley es elaborado inicialmente por el tesorero y examinado por el Ayuntamiento. La vinculación de la Ley de Ingresos Municipales con los objetivos, las estrategias y las prioridades del Plan Municipal de Desarrollo debe ser clara. Luego, los gobiernos locales elaboran el Presupuesto Municipal de Egresos, para controlar y evaluar su gasto en función del Plan Municipal de Desarrollo.⁴⁶ Este presupuesto es construido también por el tesorero y aprobado por el Ayuntamiento, cuya aplicación es supervisada y fiscalizada por el congreso local.⁴⁷ En este documento se analiza la relación entre ingresos y egresos. La Ley de Ingresos Municipal y el Presupuesto Municipal de Egresos corresponden a la actividad presupuestaria del gobierno local.

La función financiera del gobierno municipal se pone en marcha con la operación de tal presupuestación, que incluye entre otras actividades la recaudación de ingresos, el ejercicio del gasto, la contabilización de los recursos utilizados y la presentación de la situación financiera ante las autoridades competentes y la ciudadanía en general (publicación de documentos financieros sobre el origen y aplicación de los recursos).

3.5.4. Servicios públicos municipales

Se considera como servicio público municipal a toda prestación que tenga por objeto satisfacer necesidades básicas, éste puede ser ofertado por el gobierno local o por particulares mediante una concesión otorgada por la autoridad competente. Esto último se trata, hasta cierto punto, de una descentralización económica, se presenta la formación de cuasi-mercados. Los gobiernos municipales en Michoacán están obligados a proveer con eficiencia, calidad y puntualidad los servicios públicos, entre los que destacan:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales.
- Alumbrado público.
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- Mercados y centrales de abastos.
- Panteones.
- Rastro.
- Calles, parques y jardines.
- Seguridad Pública (en los términos que marca el artículo 21 de la Constitución Federal).
- Policía preventiva y tránsito.⁴⁸

46 El gasto público puede ser por concepto corriente (costo directo de la administración), de inversión (construcción de obra pública, adquisición de bienes) y de deuda (pagar los compromisos financieros).

47 El Presupuesto Municipal de Egresos se elabora conforme a lo establecido en la Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

48 No podrán ser objeto de concesión los servicios de seguridad pública y policía preventiva y tránsito.



3.5.5. *Participación ciudadana en el municipio*

Los gobiernos municipales en Michoacán deben fomentar y propiciar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones sobre los proyectos que se implementen en el municipio, a fin de consolidar la democracia participativa en el ámbito local. La ciudadanía es el actor clave en la elaboración (mediante el COPLADEMUN), ejecución, vigilancia del cumplimiento y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo.

Los Ayuntamientos dentro de sus primeros noventa días naturales de gestión deben convocar y participar en la constitución y organización de los diversos organismos de participación ciudadana que funcionarán durante del trienio. Los Ayuntamientos, asimismo, podrán promover la participación ciudadana a través del:

- Referéndum. Proceso que permite a los habitantes del municipio manifestar su aceptación o rechazo de las medidas de carácter general que apruebe el Ayuntamiento, o bien, pedir la aprobación de iniciativas populares rechazadas en sesiones de cabildo. Los resultados del referéndum tienen carácter obligatorio para el Ayuntamiento.
- Plebiscito. Procedimiento por medio del cual la población municipal aprueba o rechaza la gestión del gobierno local. Los resultados del plebiscito serán obligatorios para el Ayuntamiento.
- Iniciativa popular. Derecho que tienen los ciudadanos de proponer ante la autoridad municipal la aprobación de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general, así como la ejecución de programas para el beneficio de la población municipal.

3.5.6. *Transparencia/rendición de cuentas en el municipio*

La rendición de cuentas constituye el proceso formal y periódico de dar información concreta acerca de las acciones, del avance y de los resultados del Plan Municipal de Desarrollo a la ciudadanía y a las autoridades correspondientes. A través de la rendición de cuentas es posible verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el plan y hacer efectiva la responsabilidad de los gobernantes (Ayuntamiento y administración pública local) ante los demandantes.

Para que la rendición de cuentas sea eficaz, debe cumplir con los siguientes requisitos (INAFED, S/f: 89-90):



- Que sea un proceso institucionalizado y no una actividad intermitente y esporádica.
- Presentarse en todos los niveles del gobierno municipal.
- Evaluar los resultados dando lugar a premios y sanciones.
- Que esté sustentada en información generada por evaluaciones de eficacia y eficiencia.
- Que sea pública.

En Michoacán, los gobiernos municipales deben someter anualmente a examen su Cuenta Pública correspondiente al año inmediato anterior; publicar en el Periódico Oficial del Estado el Presupuesto de Egresos, el Plan Municipal de Desarrollo, los reglamentos municipales, los bandos de gobierno, las circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general en el municipio; publicar trimestralmente el Estado de Origen y Aplicación de los Recursos Públicos en la tabla de avisos del Ayuntamiento o en el periódico de mayor circulación del municipio; enviar al titular del poder ejecutivo estatal, dentro de los primeros quince días del mes de diciembre de cada año, un informe de las labores desarrolladas en el ejercicio; y organizar, operar y actualizar el sistema municipal de información económica, social y estadística de interés general.





CAPÍTULO 4

**TIPOLOGÍA MUNICIPAL
PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN.
DETERMINACIÓN DEL UNIVERSO DE ESTUDIO**





CAPÍTULO 4

TIPOLOGÍA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN. DETERMINACIÓN DEL UNIVERSO DE ESTUDIO

En este capítulo se presenta una tipología municipal para el Estado de Michoacán, en cuya construcción se consideraron diversas variables socio-económicas y se aplicó un modelo estadístico para fijar el grado de correlación entre éstas (Coeficiente de Correlación de Pearson). El presente capítulo, atendiendo a la investigación que se desarrolla, permite identificar los municipios con características semi-urbanas ubicados en la entidad federativa, que representarían el universo de estudio.

El capítulo está formado por dos partes. En la primera, se presenta la definición, la utilidad y las diferentes tipologías municipales creadas en México durante las últimas cuatro décadas. En la segunda, se elabora una propuesta de tipología municipal para Michoacán con datos del 2005, indicando las variables socio-económicas consideradas y la metodología utilizada para evaluarlas. Se tomó como referente parte de la metodología empleada por Espejel, Inostroza y Salazar (1990). En esta parte, además, se hace un análisis comparativo: se construyó una tipología con datos del 2000, señalándose las diferencias y las coincidencias que tiene con la otra (la elaborada con datos del 2005).

4.1. Tipologías municipales: definición, utilidad y tipos

Desde una perspectiva jurídica no existe distinción entre los municipios de Michoacán. Sin embargo, éstos presentan diferencias geográficas, demográficas, económicas, sociales y políticas muy notables, por ejemplo: los municipios de Arteaga, Aquila, Coalcomán de Vázquez Pallares y Tumbiscatío ocupan respectivamente el 5.87%, el 4.75%, el 4.02% y el 3.52% de la extensión territorial total del estado, dimensiones que resultan muy altas si se comparan con las de Áporo (0.09%), Angangueo (0.10%), Briseñas (0.11%) y Numarán (0.13%) (véase cuadro 67 en anexo 1). Con respecto a la población, el municipio de Morelia alberga a 684,145 personas, cantidad que contrasta con el total de habitantes de Áporo (2,705) (véase cuadro 68 en anexo 1). En la densidad de población, los municipios de Jacona y Morelia tienen una distribución de 505.29 y 574.29 habitantes por Km², respectivamente, mientras tanto, Tumbiscatío de 4.05 y Chinicuila de 5.05 (véase cuadro 68 en anexo 1). En materia de finanzas públicas, municipios como Morelia tienen ingresos brutos anuales de \$1,111,291,530.00 y municipios como Zináparo de \$13,305,951.00 (véase cuadro 69 en anexo 1).



Esta heterogeneidad de municipios obliga a clasificarlos con criterios que permitan darles un trato diferenciado. Las tipologías hacen referencia a clasificaciones u ordenamientos de hechos y/o fenómenos semejantes con la finalidad de presentar sus afinidades y sus aspectos homogéneos. Se pueden hacer tipologías políticas, económicas, sociales, geográficas, cartográficas, monográficas, cuantitativas, administrativas y, dentro de éstas, todavía se pueden crear ordenamientos más particulares.

La tipología municipal es administrativa y opera como un instrumento que agrupa las características homogéneas de corte económico, social y político de los municipios, con el objeto de proporcionar un marco de referencia para el diseño de políticas públicas. Es útil también para fines particulares, es decir, para comprender vertientes de un fenómeno o una situación a través de variables de interés para el investigador.⁴⁹

En México, a partir de la década de los setenta del siglo xx, se han formulado diversas tipologías municipales. El Sistema de Información Geo-municipal de la Federación (1973) clasificó los municipios en rurales, en transición, urbanos y muy urbanos; el Centro de Investigación Estadística y Computación Electrónica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1973) dividió los municipios en especializados, muy especializados y altamente especializados; la Comisión de Zonas Marginadas (1977) tomó como criterio de clasificación el grado de marginación para agruparlos en municipios de marginación muy alta, alta, media, media-baja y baja; el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional (1982) diseñó una tipología basada en el nivel de desarrollo de los municipios, ordenándolos de mayor, mediano y menor desarrollo; Espejel, Inostroza y Salazar (1990) presentaron un agrupamiento con base en los movimientos migratorios, dividiendo los municipios en cinco categorías: de fuerte expulsión, moderada expulsión, en equilibrio, de atracción ligera y de fuerte atracción; el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1990) los clasificó con relación a su vocación productiva y a ciertas particularidades: primarios, industriales, turísticos, portuarios y fronterizos, metropolitanos y conurbados, dentro del Programa Nacional de Solidaridad, con grupos étnicos, sedes de distritos electorales federales o locales; y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República (1981) presentó una tipología referente a municipios metropolitanos, urbanos, semi-urbanos y rurales⁵⁰ (véase cuadro 8).

49 En esta investigación, precisamente, se construye una tipología para lograr un objetivo específico: identificar los municipios con características semi-urbanas del Estado de Michoacán.

50 Esta última propuesta ha sido la más aceptada y la que frecuentemente se toma como base para la planeación socio-económica federal y estatal.

Cuadro 8
Propuestas de tipologías municipales en México

Fuente	Clasificación municipal	Criterio genérico	Indicadores específicos
Sistema de Información Geo-municipal de la Federación (1973).	- Rurales. - En transición. - Urbanos. - Muy urbanos.	- Múltiple. Geográfico, económico y financiero.	- Población Económicamente Activa (PEA). - Servicios urbanos básicos por vivienda. - Ingresos municipales.
Centro de Investigación, Estadística y Computación Electrónica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1974).	- Especializados. - Muy especializados. - Altamente especializados.	- Múltiple. Económico, administrativo y financiero.	- PEA en la agricultura. - Actividades industriales. - Características de los servicios. - Número de viviendas con agua. - Ingresos municipales.
María Teresa McGregor del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional (1974).	- Especializados. - Muy especializados. - Altamente especializados.	- Económico.	- Método Nelson: determina la proporción de la fuerza de trabajo empleada en una actividad y la propone como el mejor medio para medir la distribución de una actividad en el municipio.
Comisión de las Zonas Marginadas (1977).	- Marginación muy alta. - Marginación alta. - Marginación media. - Marginación mediana. - Marginación baja.	- Marginación.	- Ingresos de la PEA. - Subempleo. - Ocupación agrícola. - Incomunicación rural. - Subconsumo de leche, carne y huevo. - Analfabetismo. - Población sin primaria. - Mortalidad general, preescolar. - Habitantes por médico. - Viviendas sin agua, electricidad y drenaje. - Hacimientos. - No disposición de radio y televisión. - Población que no usa calzado.
Coordinación General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia de la República (1981).	- Rurales (A, B, C). - Semi-urbanos. - Urbanos. - Metropolitanos.	- Múltiple. Geográfico, demográfico, administrativo, económico, social y financiero.	- Población. - Servicios urbanos básicos. - Actividades económicas. - Ingresos anuales. - Servicios educativos. - Servicios de salud. - Comunicaciones y transportes. - Asentamientos humanos.
Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional (1982).	- Mayor desarrollo. - Mediano desarrollo. - Menor desarrollo.	- Desarrollo económico.	- Población total. - Dispersión de la población. - Valor de la producción agrícola e industrial. - Índices de bienestar. - Movimientos migratorios. - Ingreso municipal. - Presupuesto municipal <i>per cápita</i> .
Ignacio Pichardo (1984).	- Rurales. - Semi-urbanos. - Urbanos. - Metropolitanos.	- Múltiple. Demográfico, administrativo, financiero.	- Número de habitantes. - Servicios educativos. - Servicios culturales. - Ingresos municipales. - Asentamientos humanos.



Fuente	Clasificación municipal	Criterio genérico	Indicadores específicos
Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación (1986).	<ul style="list-style-type: none"> - Rurales. - Semi-urbanos. - Urbanos. - Metropolitanos. 	- Múltiple. Geográfico, económico, financiero, político.	<ul style="list-style-type: none"> - Ubicación geográfica. - Desarrollo económico. - Servicios urbanos básicos. - Egresos municipales. - Interacción socio-económica. - Relaciones con instancias de gobierno.
Instituto Nacional de Administración Pública y Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (1987).	<ul style="list-style-type: none"> - Marginados. - Rurales. - Semi-urbanos / transición. - Urbanos. - Metropolitanos. 	- Múltiple. Demográfico, económico, político.	<ul style="list-style-type: none"> - Tamaño de la población. - Tasas de crecimiento poblacional. - Lenguaje. - Infraestructura urbana. - Servicios públicos. - Actividades económicas. - Relación con las políticas de gobierno a nivel federal.
Dirección de Organización y Documentación de la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de México (1989).	<ul style="list-style-type: none"> - Rurales. - En transición. - Urbanos. 	- Múltiple. Demográfico, económico, financiero.	<ul style="list-style-type: none"> - PEA. - Servicios educativos. - Servicios culturales. - Asentamientos humanos. - Reservas territoriales. - Ingresos municipales.
Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación (1989).	<ul style="list-style-type: none"> - Rurales de baja densidad. - Rurales de media densidad. - Semi-urbanos. - Urbanos. - Grandes ciudades. - Conurbados. 	- Múltiple. Demográfico, económico, administrativo.	<ul style="list-style-type: none"> - Número de habitantes. - Actividades económicas. - Servicios educativos. - Servicios culturales. - Servicios públicos. - Asentamientos humanos.
Samuel Espejel; Luis Inostroza y Julián Salazar (1990).	<ul style="list-style-type: none"> - Fuerte expulsión. - Expulsión moderada. - Equilibrio. - Atracción ligera. - Fuerte atracción. 	- Movimientos de población por municipio.	<ul style="list-style-type: none"> - Población rural. - Población urbana. - Densidad de población. - Corrientes migratorias.
Santiago Velasco; Gina Escandón y Arturo Trejo (1992).	<ul style="list-style-type: none"> - Rurales. - Semi-urbanos. - Urbanos. - Conurbados. 	- Múltiple. Demográfico, económico, financiero, administrativo.	<ul style="list-style-type: none"> - Índice demográfico. - Actividades económicas. - Infraestructura demográfica. - Nivel de servicios. - Ingresos municipales. - Centros de población.
Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1990).	<ul style="list-style-type: none"> - Primarios. - Industriales. - Turísticos. - Fronterizos y portuarios. - Metropolitanos y conurbados. - En el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). - Con grupos étnicos. - Sede de distritos federales electorales. - Sede de distritos locales electorales. 	- Múltiple. Económico, geográfico, étnico, político.	<ul style="list-style-type: none"> - Actividades primarias. - Actividades industriales. - Servicios al turismo. - Cercanía a la frontera. - Infraestructura portuaria. - Con grupos étnicos. - Distritos federales electorales. - Distritos locales electorales. - Población. - Servicios públicos. - Servicios educativos. - Estructura administrativa. - PRONASOL.

Fuente: Elaboración propia con base en Medina (S/f) y Núñez/Vargas (1992).



4.2. Tipología municipal para el Estado de Michoacán

A continuación se presentan los pasos que se siguieron para construir la tipología municipal para el Estado de Michoacán. Ésta se deriva de información estadística básica correspondiente a un año específico (2005), por lo que debe estar sujeta a revisiones constantes de acuerdo a los cambios originados en la dinámica social y económica de los municipios.

4.2.1. Determinación del año de estudio y de las variables

El año de estudio se definió en función de la disponibilidad de información, buscando obtener los datos más actualizados de cada una de las variables consideradas en la elaboración de la tipología. Se recurrió al II Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2007), al XII Censo General de Población y Vivienda (INEGI, 2000), al XI Censo General de Población y Vivienda (INEGI, 1990), al Informe sobre Desarrollo Humano de Michoacán 2007 (PNUD, 2008) y a los datos de la Dirección General de Contabilidad Nacional y Estadísticas Económicas (INEGI, 2007).

Las variables consideradas corresponden a aspectos geográficos, demográficos, sociales, económicos y de finanzas públicas. Las variables incluidas en la tipología municipal para Michoacán, por tanto, son:

1. Población total. Indica el número de habitantes que tiene cada municipio (véase cuadro 68 en anexo 1).
2. Densidad de población. Señala el número de habitantes por Km² en cada municipio (véase cuadro 68 en anexo 1).
3. Cobertura de agua de la red pública. Presenta el porcentaje de viviendas particulares que cuentan con servicio de agua de la red pública en cada municipio (véase cuadro 70 en anexo 1).
4. Cobertura de drenaje. Muestra el porcentaje de viviendas particulares que cuentan con servicio de drenaje en cada municipio (véase cuadro 70 en anexo 1).
5. Cobertura de energía eléctrica. Muestra el porcentaje de viviendas particulares que cuentan con servicio de energía eléctrica en cada municipio (véase cuadro 70 en anexo 1).
6. Índice educativo. Indica el progreso de cada municipio en materia de alfabetización de adultos y matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria (véase cuadro 71 en anexo 1).
7. Índice de salud. Señala el logro relativo de cada municipio en la esperanza de vida al nacer (véase cuadro 72 en anexo 1).



8. Porcentaje de la Población Económicamente Ocupada (PEO) en el sector primario. Muestra el porcentaje de población mayor de 12 años que realiza algún tipo de actividad económica relacionada con el sector primario por municipio (véase cuadros 73, 74 y 75 en el anexo 1).
9. Porcentaje de la PEO en el sector secundario. Presenta el porcentaje de población mayor de 12 años que realiza algún tipo de actividad económica relacionada con el sector secundario por municipio (véase cuadros 73, 74 y 75 en el anexo 1).
10. Porcentaje de la PEO en el sector terciario. Indica el porcentaje de población mayor de 12 años que realiza algún tipo de actividad económica relacionada con el sector terciario por municipio (véase cuadros 73, 74 y 75 en el anexo 1).
11. Ingresos brutos municipales. Ingresos que perciben los municipios por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejora, participaciones, aportaciones federales y estatales, por cuenta de terceros, financiamiento, otros ingresos y disponibilidad inicial (véase cuadro 69 en el anexo 1).

Los datos de las variables 1, 2, 3, 4 y 5 fueron tomados del II Censo de Población y Vivienda (INEGI), correspondiente al año 2005; los valores de las variables 6 y 7 son estimaciones del 2005 y se obtuvieron del Informe sobre Desarrollo Humano de Michoacán (PNUD); los datos de las variables 8, 9 y 10 son producto de una proyección aritmética para el año 2005, se generaron con base en los valores del XI (1990) y XII (2000) Censo General de Población y Vivienda (INEGI) (véase anexo 9). Los valores contenidos en la variable 11 son del 2005, los cuales fueron publicados por la Dirección General de Contabilidad Nacional y Estadísticas Económicas (INEGI). Por consiguiente, todas las variables para la construcción de la tipología se manejan con datos del 2005.

4.2.2. Metodología para evaluar las variables

La metodología empleada para evaluar las variables está constituida por dos etapas. En la primera, se hace una clasificación preliminar con base en la cantidad de población que habita en las localidades de los municipios, pues se considera que la existencia de un conglomerado importante de habitantes en un territorio supone la cobertura de los servicios públicos elementales (agua, drenaje y electricidad), la infraestructura básica (educación y salud) y las condiciones laborales suficientes para desarrollar una vida digna.



Con base en los criterios que utiliza el PNUD (2008) para determinar la condición de urbanización de los municipios y los que fija el Sistema Nacional Urbano (CONAPO, 2000), se establecen los límites para realizar la clasificación preliminar:

- Municipio rural. Más del 50% de la población reside en localidades menores de 2,500 habitantes.
- Municipio semi-urbano. Más del 50% de la población habita en localidades de 2,500 a 15,000 habitantes.
- Municipio urbano. Más del 50% de la población reside en localidades de 15,000 a 100,000 habitantes.
- Municipio muy urbano. Más del 50% de la población habita en localidades con más de 100,000 habitantes.

En esta clasificación preliminar se presentaron dos casos especiales, el de Puruándiro y Maravatío, se denominaron temporalmente municipios mixtos, ya que su población se reparte en varias categorías sin que alguna tenga más del 50%. En Puruándiro, el 45% de la población vive en localidades que albergan entre 15,000 y 100,000 habitantes, el 9% en localidades de entre 2,500 y 15,000, y el 46% en localidades menores de 2,500. En Maravatío, la población considerada como urbana corresponde al 46%, la semi-urbana al 10% y la rural al 44%. Como se observa, en ninguno de los dos municipios predomina alguna categoría. Para efectos de este trabajo, se considera a Puruándiro como municipio rural, por albergar a la mayoría de su población (46%) en localidades menores de 2,500 habitantes, y a Maravatío como urbano, pues en la cabecera municipal radica el 46% de su población (32,146 personas).

Esta primera clasificación muestra que el Estado de Michoacán está formado por 57 municipios rurales, de los cuales 14 concentran a toda su población en localidades menores de 2,500 habitantes, subrayándose los municipios de Tzitzio, Susupuato y Senguio. Se identifican también 37 semi-urbanos (33%), donde Nahuatzen, Purépero y Tingambato son los más representativos de esta categoría; 16 urbanos (14%), resaltando Jacona y Sahuayo; y 3 muy urbanos (3%), siendo perceptible el caso de Morelia (véase cuadro 9).

La segunda etapa de la metodología corresponde a la aplicación de un modelo de correlación múltiple (Coeficiente de Correlación de Pearson), para determinar el grado de relación que presenta en forma simultánea cada variable con respecto a la categoría municipal (rural, semi-urbana, urbana y muy urbana). Las variables independientes, para operar este modelo, son las características socio-económicas de los municipios y la variable depen-



diente hace referencia a la categoría del municipio (véase cuadro 10). La clasificación preliminar permite asignar un valor específico a cada categoría municipal:

- Municipio rural = 1
- Municipio semi-urbano = 2
- Municipio urbano = 3
- Municipio muy urbano = 4

Cuadro 9
Proporción de población por tipo de localidad, 2005

Municipio /Categoría	Rural	Semi-urbano	Urbano	Muy urbano
Acuitzio	0.41	0.59	0.00	0.00
Aguililla	0.48	0.52	0.00	0.00
Álvaro Obregón	0.57	0.43	0.00	0.00
Angamacutiro	0.63	0.37	0.00	0.00
Angangueo	0.50	0.50	0.00	0.00
Apatzingán	0.19	0.00	0.81	0.00
Áporo	1.00	0.00	0.00	0.00
Aquila	1.00	0.00	0.00	0.00
Ario	0.51	0.00	0.49	0.00
Arteaga	0.56	0.44	0.00	0.00
Briseñas	0.30	0.70	0.00	0.00
Buenavista	0.42	0.58	0.00	0.00
Carácuaro	0.64	0.36	0.00	0.00
Coahuayana	0.47	0.53	0.00	0.00
Coalcomán de Vázquez Pallares	0.46	0.54	0.00	0.00
Coeneo	0.81	0.19	0.00	0.00
Cojumatlán de Régules	0.33	0.67	0.00	0.00
Contepec	0.87	0.13	0.00	0.00
Copándaro	0.65	0.35	0.00	0.00
Cotija	0.32	0.68	0.00	0.00
Cuitzeo	0.37	0.63	0.00	0.00
Charapan	0.38	0.62	0.00	0.00
Charo	0.56	0.44	0.00	0.00
Chavinda	0.36	0.64	0.00	0.00
Cherán	0.22	0.78	0.00	0.00
Chilchota	0.42	0.58	0.00	0.00
Chinicuila	1.00	0.00	0.00	0.00
Chucándiro	1.00	0.00	0.00	0.00
Churintzio	1.00	0.00	0.00	0.00
Churumuco	0.69	0.31	0.00	0.00



Municipio /Categoría	Rural	Semi-urbano	Urbano	Muy urbano
Ecuandureo	0.64	0.36	0.00	0.00
Epitacio Huerta	1.00	0.00	0.00	0.00
Erongarícuaro	0.81	0.19	0.00	0.00
Gabriel Zamora	0.41	0.59	0.00	0.00
Hidalgo	0.33	0.15	0.52	0.00
Huandacareo	0.42	0.58	0.00	0.00
Huaniqueo	1.00	0.00	0.00	0.00
Huetamo	0.48	0.00	0.52	0.00
Huiramba	0.62	0.38	0.00	0.00
Indaparapeo	0.38	0.62	0.00	0.00
Irimbo	0.55	0.45	0.00	0.00
Ixtlán	0.65	0.35	0.00	0.00
Jacona	0.05	0.05	0.90	0.00
Jiménez	0.68	0.32	0.00	0.00
Jiquilpan	0.27	0.00	0.73	0.00
José Sixto Verduzco	0.60	0.40	0.00	0.00
Juárez	0.73	0.27	0.00	0.00
Jungapeo	0.74	0.26	0.00	0.00
La Huacana	0.72	0.28	0.00	0.00
La Piedad	0.14	0.00	0.86	0.00
Lagunillas	1.00	0.00	0.00	0.00
Lázaro Cárdenas	0.08	0.14	0.78	0.00
Los Reyes	0.32	0.05	0.63	0.00
Madero	0.64	0.36	0.00	0.00
Maravatío	0.44	0.10	0.46	0.00
Marcos Castellanos	0.30	0.70	0.00	0.00
Morelia	0.07	0.04	0.00	0.89
Morelos	1.00	0.00	0.00	0.00
Múgica	0.23	0.07	0.70	0.00
Nahuatzen	0.10	0.90	0.00	0.00
Nocupétaro	0.59	0.41	0.00	0.00
Nuevo Parangaricutiro	0.21	0.79	0.00	0.00
Nuevo Urecho	1.00	0.00	0.00	0.00
Numarán	0.54	0.46	0.00	0.00
Ocampo	0.69	0.31	0.00	0.00
Pajacuarán	0.31	0.69	0.00	0.00
Panindícuaro	0.65	0.35	0.00	0.00
Parácuaro	0.50	0.50	0.00	0.00
Paracho	0.36	0.11	0.53	0.00
Pátzcuaro	0.27	0.09	0.64	0.00
Penjamillo	0.81	0.19	0.00	0.00
Peribán	0.35	0.65	0.00	0.00



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

Municipio /Categoría	Rural	Semi-urbano	Urbano	Muy urbano
Purépero	0.10	0.90	0.00	0.00
Puruándiro	0.46	0.09	0.45	0.00
Queréndaro	0.32	0.68	0.00	0.00
Quiroga	0.25	0.75	0.00	0.00
Sahuayo	0.04	0.00	0.96	0.00
Salvador Escalante	0.44	0.56	0.00	0.00
San Lucas	0.60	0.40	0.00	0.00
Santa Ana Maya	0.44	0.56	0.00	0.00
Senguio	1.00	0.00	0.00	0.00
Susupuato	1.00	0.00	0.00	0.00
Tacámbaro	0.53	0.09	0.38	0.00
Tancítaro	0.79	0.21	0.00	0.00
Tangamandapio	0.18	0.82	0.00	0.00
Tangancicuaro	0.42	0.58	0.00	0.00
Tanhuato	0.38	0.62	0.00	0.00
Taretan	0.51	0.49	0.00	0.00
Tarímbaro	0.59	0.41	0.00	0.00
Tepalcatepec	0.34	0.66	0.00	0.00
Tingambato	0.08	0.92	0.00	0.00
Tingüindín	0.49	0.51	0.00	0.00
Tiquicheo de Nicolás Romero	0.77	0.23	0.00	0.00
Tlalpujahuá	0.84	0.16	0.00	0.00
Tlazazalca	0.55	0.45	0.00	0.00
Tocumbo	0.41	0.59	0.00	0.00
Tumbiscatio	0.70	0.30	0.00	0.00
Turicato	0.78	0.22	0.00	0.00
Tuxpan	0.63	0.37	0.00	0.00
Tuzantla	0.82	0.18	0.00	0.00
Tzintzuntzan	0.45	0.55	0.00	0.00
Tzitzio	1.00	0.00	0.00	0.00
Uruapan	0.06	0.08	0.00	0.86
Venustiano Carranza	0.21	0.79	0.00	0.00
Villamar	0.61	0.39	0.00	0.00
Vista Hermosa	0.43	0.57	0.00	0.00
Yurécuaro	0.21	0.00	0.79	0.00
Zacapu	0.18	0.09	0.73	0.00
Zamora	0.11	0.14	0.00	0.75
Zináparo	1.00	0.00	0.00	0.00
Zinapécuaro	0.61	0.39	0.00	0.00
Ziracuaretiro	0.51	0.49	0.00	0.00
Zitácuaro	0.38	0.04	0.58	0.00

Fuente: PNUD. 2008. *Informe sobre Desarrollo Humano Michoacán.*



Cuadro 10
Identificación de variables para tipología municipal

Variable dependiente	Variabes independientes
y1 Categoría del municipio.	x1 Población total. x2 Densidad de población. x3 Porcentaje de cobertura en agua de la red pública. x4 Porcentaje de cobertura en drenaje. x5 Porcentaje de cobertura en energía eléctrica. x6 Índice educativo. x7 Índice de salud. x8 Porcentaje de la PEO en el sector primario. x9 Porcentaje de la PEO en el sector secundario. x10 Porcentaje de la PEO en el sector terciario. x11 Ingresos brutos municipales.

Fuente: Elaboración propia.

4.2.3. Análisis y evaluación de las variables

Al obtener el Coeficiente de Correlación de Pearson, cuyos valores varían entre -1.00 y +1.00 (véase cuadro 11), se observa que la variable x3 tiene una correlación positiva débil con respecto a la variable dependiente (y1), pues su valor es de 0.1942 (véase cuadro 12). Por su parte, x4, x5, x6 y x9 presentan también correlaciones positivas débiles, sus valores son de 0.2825, 0.2357, 0.4219 y 0.1582, respectivamente. Las variables x1 (0.5571), x2 (0.6355), x7 (0.5179) y x10 (0.7157), por su parte, tienen una correlación positiva media. La variable x8 (-0.6084) se comporta a la inversa también de manera media.

La respuesta más probable a estos grados de correlación (débiles y medios) es que algunos municipios tienen una mayoría muy débil con respecto al número de habitantes que tienen por tipo de localidad, por ejemplo: Arteaga, Charo, Irimbo, Nocupétaro, Numarán, Parácuaro, Taretan, Tarímbaro, Tlazazalca, Álvaro Obregón y Ziracuaretiro, que son considerados como municipios rurales en la clasificación preliminar, cuentan con población semi-urbana por encima del 40%, incluso, algunos presentan prácticamente poblaciones mixtas, de tipo rural y semi-urbano (véase cuadro 9).



Cuadro 11
Dirección y valores del Coeficiente de Correlación de Pearson

-0.91	a	-1.00	=	Correlación negativa perfecta.
-0.76	a	-0.90	=	Correlación negativa muy fuerte.
-0.51	a	-0.75	=	Correlación negativa considerable.
-0.11	a	-0.50	=	Correlación negativa media.
-0.01	a	-0.10	=	Correlación negativa débil.
		0.00	=	No existe correlación alguna entre las variables.
+0.01	a	+0.10	=	Correlación positiva débil.
+0.11	a	+0.50	=	Correlación positiva media.
+0.51	a	+0.75	=	Correlación positiva considerable.
+0.76	a	+0.90	=	Correlación positiva muy fuerte.
+0.91	a	+1.00	=	Correlación positiva perfecta.

Nota: El signo indica la dirección de la correlación y el rango numérico la magnitud de la correlación.

Fuente: Navarro y Pedraza (2007: 212).

El municipio de Ario es catalogado también como rural, pero su cabecera es de tipo urbano, la cual concentra al 49% de su población. Tacámbaro, de igual manera, es rural; sin embargo, cuenta con una localidad urbana de 22,653 habitantes (Tacámbaro de Codallos, su cabecera municipal) y otra semi-urbana de 5,598 (Pedernales), el 47% de su población no es entonces rural. El caso de Puruándiro es especial como ya se explicó párrafos atrás.

Cuadro 12
Matriz de correlación múltiple con datos del 2005
(primera aplicación)

Correlación y1 x1 x2 x3 x4 x5 x6 x7 x8 x9 x10 x11												
	y1	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	x10	x11
y1	1											
x1	0.5571	1.0000										
x2	0.6355	0.6722	1.0000									
x3	0.1942	0.1087	0.2298	1.0000								
x4	0.2825	0.1765	0.2904	0.5411	1.0000							
x5	0.2357	0.1083	0.3090	0.6852	0.4081	1.0000						
x6	0.4219	0.4593	0.5421	0.4096	0.3683	0.4186	1.0000					
x7	0.5179	0.3421	0.4765	0.6817	0.5982	0.5679	0.6363	1.0000				
x8	-0.6084	-0.3718	-0.5188	-0.2522	-0.1940	-0.4226	-0.5804	-0.5241	1.0000			
x9	0.1582	-0.0275	0.1552	0.1416	-0.1938	0.2936	0.2603	0.1511	-0.7308	1.0000		
x10	0.7157	0.5675	0.5856	0.1972	0.4702	0.3010	0.5419	0.5756	-0.7041	0.0385	1.0000	
x11	0.5044	0.9882	0.6130	0.0714	0.1593	0.0515	0.4206	0.3046	-0.3351	-0.0510	0.5409	1.0000

Fuente: Elaboración propia con base en las variables socio-económicas de los municipios de Michoacán.



Los municipios semi-urbanos de Tocumbo, Acuitzio, Aguililla, Coalcomán de Vázquez Pallares, Angangueo, Buenavista, Coahuayana, Chilchota, Gabriel Zamora, Tingüindín, Tangancicuaro, Huandacareo, Vista Hermosa, Tzintzuntzan, Santa Ana Maya y Salvador Escalante cuentan con una población rural por arriba del 40%. Esta situación de poblaciones mixtas hace que la línea que divide a los municipios rurales de los semi-urbanos sea muy frágil.

Huetamo, además del caso de Maravatío, es el único que presenta cierto nivel de confusión en la categoría urbana, su población rural es alta (48%), pues tiene más de 500 localidades con poblaciones menores de 2,500 habitantes, no tiene residentes semi-urbanos, el resto de sus habitantes (52%) se concentra en la cabecera municipal. Los municipios muy urbanos, por su parte, son estables, con características fácilmente identificables.

En el análisis de las 11 variables consideradas para la construcción de la tipología se deposita especial interés en los municipios con poblaciones mixtas (Arteaga, Charo, Irimbo, Nocupétaro, Numarán, Parácuaro, Taretan, Tarímbaro, Tlazazalca, Álvaro Obregón, Ziracuaretiro, Ario, Tacámbaro, Puruándiro, Tocumbo, Acuitzio, Aguililla, Coalcomán de Vázquez Pallares, Angangueo, Buenavista, Coahuayana, Chilchota, Gabriel Zamora, Tingüindín, Tangancicuaro, Huandacareo, Vista Hermosa, Tzintzuntzan, Santa Ana Maya, Salvador Escalante, Huetamo y Maravatío) porque pueden pasar de una categoría municipal a otra, obteniéndose los siguientes resultados:

Variable x1. Corresponde a la población total, su grado de correlación es medio (0.5571). Esta variable muestra que el grueso de los municipios rurales (86%) tiene una población menor de 20,000 habitantes. En el 14% restante, se destacan los casos de Ario, Puruándiro, Tacámbaro y Tarímbaro. El 77% de los municipios catalogados como semi-urbanos cuenta con una población que oscila entre 10,000 y 30,000 habitantes. Los municipios de Tocumbo y Angangueo tienen menos de 10,000 pobladores, son parte del 23% que no cumplen con este rango.

La mayoría de los municipios urbanos (75%) concentra poblaciones que van de 30,000 a 150,000 habitantes, Yurécuaro es una de las excepciones, ya que cuenta con 26,152 residentes, de los cuales, el 79% radica en la cabecera municipal (por eso es urbano). Los municipios muy urbanos (Morelia, Uruapan y Zamora) superan los 150,000 pobladores. Es medio, como se puede apreciar, el grado de similitud que hay entre las cantidades de población de los municipios clasificados.



Variable x2. Refleja la densidad de población, su relación es media con la variable dependiente (0.6355). Una elevada proporción de los municipios rurales (81%) presenta dispersión poblacional, sus cifras están por debajo del promedio estatal. En sus territorios predominan pequeños asentamientos humanos. Algunos de los municipios rurales que escapan de esta realidad son Álvaro Obregón, Irímbo, Numarán, Puruándiro, Tacámbaro y Tarímbaro. En lo que respecta a los municipios semi-urbanos, el 73% de éstos no rebasa la media estatal, tienen una densidad de población muy similar a la rural, se subrayan los casos de Tocuambo, Acuitzio, Aguililla, Coalcomán de Vázquez Pallares y Gabriel Zamora. Los municipios urbanos muestran valores muy altos, con excepción de Huetamo (19.94 habitantes por km²) que, incluso, tiene de las densidades más bajas de todo el estado. En los muy urbanos, esta variable se intensifica, la ocupación territorial es intensiva, contemplándose la existencia de un continuo urbano en casi todo el territorio municipal.

Variabes x3, x4 y x5. Corresponden a la cobertura de agua de la red pública, drenaje y energía eléctrica respectivamente, estos servicios básicos presentan una correlación débil con respecto a la categoría municipal (0.1942 para x3, 0.2825 para x4 y 0.2357 para x5). Son dos las razones que explican esta baja correlación: 1) los municipios rurales y semi-urbanos tienen porcentajes de cobertura muy parecidos, casi iguales, es difícil agruparlos con base en las viviendas particulares que cuentan con estos servicios; 2) algunos municipios rurales tienen mejor porcentaje de satisfacción que municipios clasificados como muy urbanos.

Atendiendo a la variable x3, se encuentra que el 60% de los municipios rurales presenta una cobertura de agua de la red pública superior al promedio estatal, se destacan los municipios de Álvaro Obregón, Numarán, Puruándiro y Tarímbaro. En el 40% restante, este servicio, por lo general, sólo es cubierto en la cabecera municipal y ocasionalmente en algunas localidades. En los municipios semi-urbanos, el 22% está por debajo del promedio estatal, subrayándose los casos de Anganguero, Acuitzio, Aguililla, Coalcomán de Vázquez Pallares, Gabriel Zamora y Salvador Escalante.

De los 16 municipios considerados como urbanos, sólo Huetamo muestra cifras muy bajas. De los municipios muy urbanos, Zamora está por debajo de la media estatal. Cabe señalar que estos últimos municipios, los muy urbanos, tienen niveles de cobertura de agua de la red pública menores a los niveles que presentan algunos municipios rurales como Churintzio y Huaniqueo.



En la variable x4, se obtiene que el 46% de los municipios rurales tiene cobertura de drenaje por arriba del promedio estatal. En estos municipios están Charo, Irimbo, Numarán, Puruándiro, Tacámbaro, Taretan, Tarímbaro y Álvaro Obregón. Mientras tanto, el 30% de los municipios semi-urbanos, donde se halla Coalcomán de Vázquez Pallares, Acuitzio, Angangueo y Salvador Escalante está por debajo de la media en la cobertura de este servicio. La relevancia de esta variable (al igual que la de x3) es que algunos municipios rurales con poblaciones mixtas (rural-semiurbana) están por encima del promedio estatal en cuanto a cobertura de drenaje (o en agua de la red pública) y algunos municipios semi-urbanos con poblaciones mixtas (semiurbana-rural) están por debajo de la media estatal. Estos municipios pueden transitar de una categoría a otra: de rural a semi-urbana o viceversa.

El 44% de los municipios rurales y semi-urbanos –en su conjunto– cuenta con una disposición de drenaje menor a la media, tienen carencia en infraestructura y equipamiento para dotar de este servicio a la población. Por su parte, casi la totalidad de los municipios urbanos y muy urbanos superan el promedio.

En cuanto a la variable x5 (energía eléctrica), el 70% de los municipios rurales presenta una cobertura por arriba del promedio estatal, ubicándose otra vez Ario, Charo, Irimbo, Numarán, Puruándiro, Tacámbaro, Taretan, Tarímbaro y Álvaro Obregón. El 27% de los municipios semi-urbanos está por debajo de la media, nuevamente Tocuambo, Aguililla, Coalcomán de Vázquez Pallares y Acuitzio encabezan esta lista. Los municipios urbanos y muy urbanos tienen cobertura amplia de energía eléctrica, con excepción de Huetamo, cuyos niveles son bajos, menores a la media.

El grueso de los municipios de Michoacán cuenta con niveles aceptables de cobertura de energía eléctrica. Es necesario acentuar que algunos municipios rurales, como Chucándiro, tienen mayor disponibilidad en este servicio que cualquiera de los municipios catalogados como muy urbanos (Morelia, Zamora y Uruapan), por esta situación, como ya se comentó, el grado de correlación que arrojó el modelo aplicado es débil.

Variable x6. Pertenece al índice de educación, cuya correlación con la variable dependiente es débil, cercana a la relación media (0.4219). Los valores que presentan los municipios rurales y semi-urbanos son parecidos, es muy tenue la línea que los separa. En contraste, es muy marcada la línea que divide a los rurales y semi-urbanos (como grupo) de los urbanos y muy urbanos. El 49% de los municipios rurales están por arriba de la media estatal en esta variable, recalándose los casos de Ario, Charo, Irimbo, Nu-



marán, Puruándiro, Tacámbaro, Taretan y Tarímbaro. Los municipios semi-urbanos por debajo del promedio sobrepasan el 50%, repitiéndose las situaciones de Tocumbo, Aguililla, Coalcomán de Vázquez Pallares, Gabriel Zamora y Salvador Escalante. Para el caso de los urbanos y muy urbanos, el índice de educación es alto, con excepción, una vez más, de Huetamo.

Variable x7. Analiza el índice de salud, su correlación es media con respecto a la categoría del municipio (0.5179). En esta variable, se identifica que el 65% de los municipios rurales tiene un valor por debajo de la media, en el resto de estos municipios (los que están por arriba de la media) se vuelven a detectar los casos de Charo, Numarán, Puruándiro, Taretan, Tarímbaro y Álvaro Obregón. El 35% de los municipios semi-urbanos, por su parte, tiene valores inferiores a la media, coincidiendo de nuevo Gabriel Zamora, Acuitzio, Aguililla, Anganguero y Salvador Escalante. La mayoría de los municipios urbanos y muy urbanos tiene índices altos de salud.

Variabes x8, x9 y x10. Hacen referencia a la Población Económicamente Ocupada (PEO) en el sector primario, secundario y terciario, respectivamente. La variable x8 presenta una correlación negativa media (-0.6084), es una tendencia inversa al resto de las variables. Los municipios considerados como muy urbanos, urbanos y semi-urbanos tienen cifras menores en PEO en el sector primario que los municipios rurales, hay un orden descendente, contrario al orden que tienen las otras diez variables (ascendente). La variable x9 muestra una correlación débil (0.1582), porque los valores de la PEO en las actividades secundarias de los municipios rurales, semi-urbanos y parte de los urbanos son muy similares. La variable x10 tiene una correlación media (0.7153), cercana a considerable, pues se identifica –con cierta claridad– la diferencia entre las cifras de la PEO del sector servicios que presentan los municipios que integran las cuatro categorías.

El 86% de los municipios rurales concentra su actividad económica en el sector primario (agricultura, pesca, ganadería, silvicultura); quedando en segundo lugar el sector terciario, caracterizado por un comercio incipiente; en tercer sitio se hallan las actividades industriales. Los municipios rurales de Charo e Irimbo son parte del 14% restante que salen de este escenario, tienen como actividades prevaecientes las propias del sector secundario.

Más de la mitad de los municipios semi-urbanos (57%) concentra su PEO en el sector terciario, en el resto (43%) predominan las actividades primarias, observándose claramente la existencia de una economía mixta en estos municipios. En los municipios semi-urbanos de Acuitzio, Aguililla, Coalcomán de Vázquez Pallares y Gabriel Zamora, la PEO se aglutina en



el sector agropecuario, característica propia de los municipios rurales. En cuanto a los municipios urbanos, se contempla la supremacía de la PEO en el sector terciario, seguido por el secundario y primario, este último con baja participación. En los muy urbanos prácticamente están relegadas las actividades agropecuarias, el grueso de la población labora en los servicios y el comercio (sector terciario).

Variable x11. Gira en torno a los ingresos brutos anuales del municipio, su correlación es media (0.5044). La mayoría de los municipios rurales recibe una cantidad menor al promedio estatal, con excepción de Puruándiro, Tacámbaro, Tarímbaro, entre otros. El 97% de los municipios semi-urbanos también recibe ingresos menores a la media. Existe similitud entre los montos de estas dos categorías. Las cantidades manejadas por los municipios urbanos son mayores de la media y esta variable alcanza sus valores máximos con los municipios muy urbanos.

4.2.4. Determinación de la tipología municipal

El análisis de las 11 variables arroja que los municipios de Charo, Irimbo, Numarán, Taretan, Tarímbaro y Álvaro Obregón, clasificados preliminarmente como rurales, muestran características semi-urbanas, colocándose, por tanto, en esta categoría. Los municipios de Puruándiro y Tacámbaro, por su parte, pasaron de rurales a urbanos, por tener más rasgos acordes a esta última categoría.

Los municipios de Tocumbo, Aguililla, Acuitzio, Coalcomán de Vázquez Pallares, Anganguero, Gabriel Zamora, Tzintzuntzan y Salvador Escalante, inicialmente catalogados como semi-urbanos, poseen características más afines a la categoría rural, haciéndose el traspaso correspondiente. En los municipios urbanos sólo se presentó el caso de Huetamo, municipio con particularidades, en su mayoría, de tipo rural. En los muy urbanos no hubo cambios.

Una vez hechas las modificaciones mencionadas, se aplicó nuevamente el modelo de correlación múltiple (Coeficiente de Correlación de Pearson), obteniéndose mayor grado de relación entre las variables independientes (x1, x2, x3, x4, x5, x6, x7, x11) y la variable dependiente (y1), aunque también disminuyó –en proporción mínima, sin alterar nada– el nivel de correlación de las variables x8, x9 y x10 con respecto a la categoría municipal (véase cuadro 13).



Cuadro 13
Matriz de correlación múltiple con datos del 2005 (segunda aplicación)

Correlación y1 x1 x2 x3 x4 x5 x6 x7 x8 x9 x10 x11												
	y1	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	x10	x11
y1	1.0000											
x1	0.5728	1.0000										
x2	0.6789	0.6722	1.0000									
x3	0.3494	0.1087	0.2298	1.0000								
x4	0.3403	0.1765	0.2904	0.5411	1.0000							
x5	0.3117	0.1083	0.3090	0.6852	0.4081	1.0000						
x6	0.5097	0.4593	0.5421	0.4096	0.3683	0.4186	1.0000					
x7	0.5592	0.3421	0.4765	0.6817	0.5982	0.5679	0.6363	1.0000				
x8	-0.5970	-0.3718	-0.5188	-0.2522	-0.1940	-0.4226	-0.5804	-0.5241	1.0000			
x9	0.1630	-0.0275	0.1552	0.1416	-0.1938	0.2936	0.2603	0.1511	-0.7308	1.0000		
x10	0.6875	0.5675	0.5856	0.1972	0.4702	0.3010	0.5419	0.5756	-0.7041	0.0385	1.0000	
x11	0.5167	0.9882	0.6130	0.0714	0.1593	0.0515	0.4206	0.3046	-0.3351	-0.0510	0.5409	1.0000

Fuente: Elaboración propia con base en las variables socio-económicas de los municipios de Michoacán.

Los resultados obtenidos revelan que el 51% de los municipios de Michoacán son de tipo rural, se trata de 58 municipios. El 31% son de categoría semi-urbana, que corresponde a 35 municipios. Éstos conforman precisamente el universo de estudio de la presente investigación. El 15% son urbanos (17 municipios) y el 3% muy urbanos, porcentaje que representa a sólo 3 municipios (véase cuadro 14 y mapa 2).



Cuadro 14
Tipología de los municipios del Estado de Michoacán,
con datos del 2005

Municipios rurales	Municipios semi-urbanos	Municipios urbanos	Municipios muy urbanos
- Angangueo.	- Briseñas.	- Apatzingán.	- Morelia.
- Áporo.	- Buenavista.	- Hidalgo.	- Uruapan.
- Aquila.	- Coahuayana.	- Jacona.	- Zamora.
- Copándaro.	- Cojumatlán de Régules.	- La Piedad.	
- Chucándiro.	- Cotija.	- Lázaro Cárdenas.	
- Churintzio.	- Cuitzeo.	- Maravatío.	
- Huiramba.	- Charapan.	- Múgica.	
- Juárez.	- Chavinda.	- Pátzcuaro.	
- Lagunillas.	- Cherán.	- Paracho.	
- Nuevo Urecho.	- Chilchota.	- Puruándiro.	
- Susupuato.	- Tepalcatepec.	- Sahuayo.	
- Tlazazalca.	- Tingambato.	- Zacapu.	
- Tocumbo.	- Tingüindín.	- Zitácuaro.	
- Zináparo.	- Tangamandapio.	- Jiquilpan.	
- Acuitzio.	- Tangancícuaro.	- Los Reyes.	
- Aguililla.	- Tanhuato.	- Tacámbaro.	
- Angamacutiro.	- Vista Hermosa.	- Yurécuaro.	
- Carácuaro.	- Huandacareo.		
- Coalcomán de Vázquez Pallares.	- Venustiano Carranza.		
- Chinicuila.	- Indaparapeo.		
- Churumuco.	- Irimbo.		
- Ecuandureo.	- Santa Ana Maya.		
- Epitacio Huerta.	- Quiroga.		
- Erongarícuaro.	- Queréndaro.		
- Gabriel Zamora.	- Marcos Castellanos.		
- Huaniqueo.	- Peribán.		
- Ixtlán.	- Purépero.		
- Jiménez.	- Pajacuarán.		
- Madero.	- Nahuatzen.		
- Morelos.	- Nuevo Parangaricutiro.		
- Nocupétaro.	- Charo.		
- Ocampo.	- Numarán.		



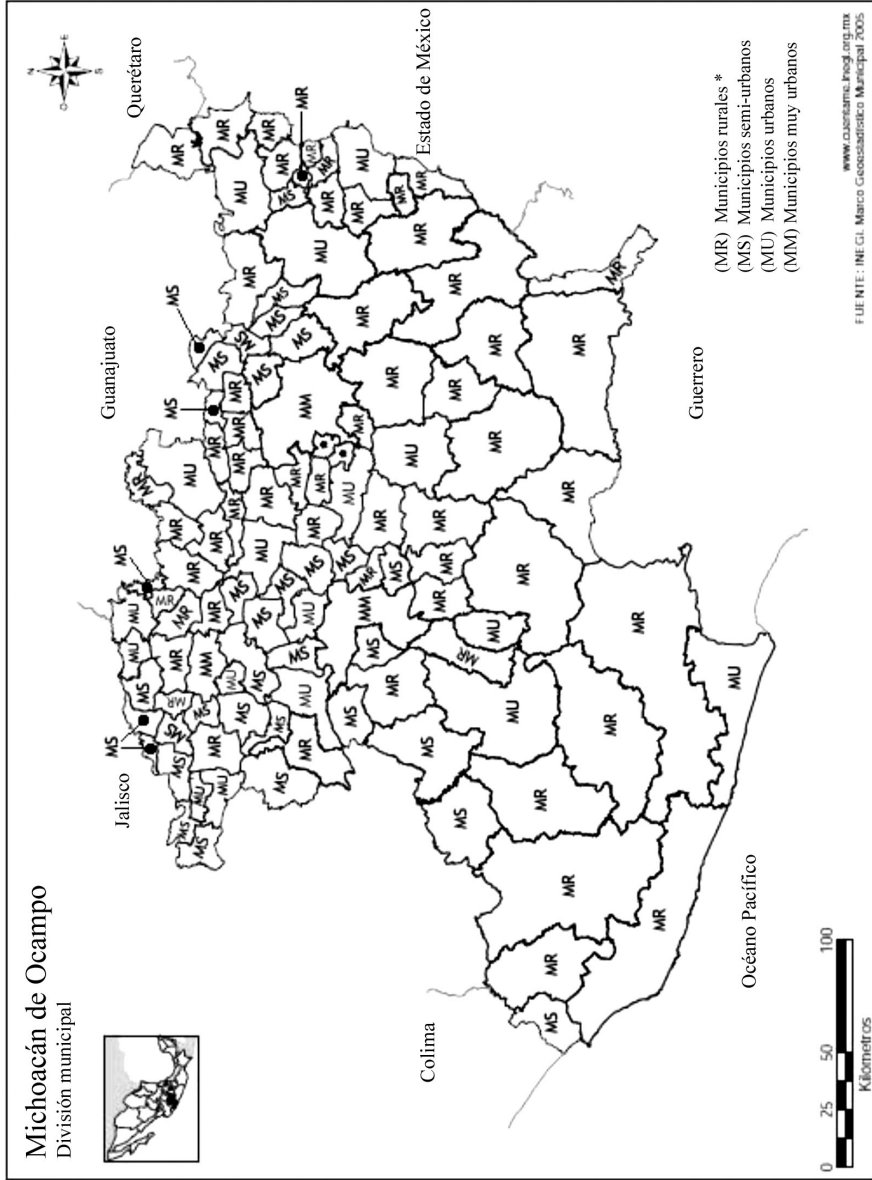
102 Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Micoachán

Municipios rurales	Municipios semi-urbanos	Municipios urbanos	Municipios muy urbanos
- Panindícuaro.	- Taretan.		
- Penjamillo.	- Álvaro Obregón y		
- San Lucas.	- Tarímbaro.		
- Senguio.			
- Tiquicheo de Nicolás Romero.			
- Tumbiscatío.			
- Tuzantla.			
- Tzintzuntán.			
- Tzitzio.			
- Villamar.			
- Ziracuaretiro.			
- Arteaga.			
- Coeneo.			
- José Sixto Verduzco.			
- Jungapeo.			
- Parácuaro.			
- Tancitaro.			
- Tlalpujahua.			
- Tuxpan.			
- Zinapécuaro.			
- Salvador Escalante.			
- Ario.			
- Contepec.			
- La Huacana.			
- Huetamo.			
- Turicato.			

Fuente: Elaboración propia.



Mapa 2 Tipología municipal para Michoacán, 2005



Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI (2005).



Los 35 municipios semi-urbanos concentran el 16% de la población total del estado (637,776 personas). El 85% de éstos se distribuye en cuatro regiones: Lerma-Chapala, Tepalcatepec, Purépecha y Cuitzeo. En estas regiones, hay 30 municipios semi-urbanos de los 35 existentes. Los otros cinco están dispersos en el resto de las regiones. La región Lerma-Chapala, Tepalcatepec y Purépecha se entrelazan, formando un espacio que abarca una cuarta parte del territorio estatal. Este espacio, localizado al Oeste de la entidad, alberga 23 municipios semi-urbanos.

4.2.5. Características socio-económicas de los diversos tipos de municipios de Michoacán

A partir de los resultados obtenidos, se pueden agrupar las características socio-económicas que presentan los diversos tipos de municipios del Estado de Michoacán. Esto no quiere decir que los municipios tengan afinidad común en la totalidad de las características, pero sí en la mayoría. Hay municipios semi-urbanos o rurales que sin embargo, superan ligeramente la línea que los separa de lo rural o semi-urbano, según corresponda. Los valores generados con la aplicación del modelo de correlación múltiple mostraron niveles de relación débiles y medios entre las variables.

Municipios rurales de Michoacán

En estos municipios, la mayoría de la población se conglera en localidades menores de 2,500 habitantes, tienen una población generalmente menor de 20,000 personas. Su densidad es baja, menor al promedio estatal. Casi la totalidad de las viviendas que lo componen cuenta con energía eléctrica, pero parte considerable de éstas carece de agua de la red pública y de drenaje, la cobertura de estos dos servicios sólo se ofrece en la cabecera municipal y en algunas localidades. Su índice de educación es bajo: el nivel de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria está por debajo de la media estatal. La esperanza de vida es menor en comparación con la que tienen otras categorías de municipios. La PEO labora en actividades propias del sector primario y otra pequeña parte se dedica al sector terciario (comercio incipiente). En muchos de estos municipios prevalece una marcada tendencia migratoria hacia las ciudades con mayor infraestructura y diversificación de actividades económicas, con la intención de conseguir mejores oportunidades de trabajo. El gobierno municipal, por su parte, obtiene ingresos brutos anuales menores de \$40,000,000.00.



Municipios semi-urbanos de Michoacán

Estos municipios tienen una población que oscila entre 10,000 y 30,000 habitantes, reunidos en su mayoría en localidades de 2,500 a 15,000 residentes. Su densidad es media, aunque en ocasiones puede ser baja (por la extensión territorial del municipio). Un elevado porcentaje de las viviendas particulares cuenta con energía eléctrica. La cobertura en drenaje y agua de la red pública también es aceptable, sus valores están muy cercanos a la media estatal. La demanda educativa se cubre satisfactoriamente en el nivel básico (preescolar, primaria y secundaria) y medio superior (bachillerato y profesional técnico). La esperanza de vida está también cercana a los valores del promedio estatal. La 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. Sus gobiernos reciben ingresos brutos anuales menores a \$40,000,000.00.

Municipios urbanos de Michoacán

Estos municipios tienen una población que ondea entre 30,000 y 150,000 habitantes, aglutinados en localidades de 15,000 a 100,000 pobladores. Su densidad es alta, superando el promedio estatal. La mayoría de las viviendas particulares recibe servicios de agua de la red pública, drenaje y energía eléctrica. La cobertura educativa de los niveles básico, medio superior y superior es satisfactoria, rebasan la media estatal. La esperanza de vida también es alta, mayor que en los municipios rurales y semi-urbanos. El grueso de la PEO labora en ramas del sector terciario (comercio), otra parte menor en la pequeña/mediana industria, y otra parte –todavía más reducida– en actividades agropecuarias. Sus ingresos brutos anuales están entre los \$40,000,000.00 y \$200,000,000.00.

Municipios muy urbanos de Michoacán

Estos municipios albergan a más de 150,000 habitantes, conglomerados en localidades mayores de 100,000 residentes. Su densidad de población refleja cifras muy altas, indicando una ocupación intensiva del territorio municipal. La mayoría de las viviendas particulares goza de agua de la red pública, drenaje y energía eléctrica. Ofertan todos los servicios educativos, desde nivel básico hasta posgrado, incluso, sus instalaciones educativas tienen capacidad de cobertura regional y estatal. En estos municipios se encuentran los índices más altos de salud. La PEO trabaja en actividades terciarias, otra parte en el sector secundario, quedando relegado prácticamente el sector primario. Reciben migrantes, por lo general, del medio rural, que buscan mejores oportunidades de empleo y otras condiciones de vida para su familia. Los ingresos brutos de sus gobiernos superan los \$200,000,000.00 anuales (véase en el cuadro 15 el agrupamiento de las características socio-económicas comunes de los municipios del estado).



Cuadro 15
Criterios de clasificación para construir la tipología municipal del Estado de Michoacán

Variables Categoría de municipio	Tipo de localidad	Población total	Densidad de población	Cobertura en agua de la red pública, drenaje y energía eléctrica	Índice de educación	Índice de salud	Actividades económicas (PEO)	Ingresos brutos municipales
Rural	Menores de 2,500 habitantes.	Menor de 20,000 habitantes.	Baja densidad, menor al promedio estatal.	Cobertura por debajo de la media estatal, algunos municipios de este tipo pueden superar el promedio.	Bajo índice de educación, la alfabetización de adultos y la matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria está por debajo de la media.	Bajo índice de salud, su esperanza de vida tiene valores menores a la media.	La PEO se concentra en actividades propias del sector primario.	Sus ingresos son menores de \$40,000,000.
Semi-urbano	Entre 2,500 y 15,000 habitantes.	Entre 10,000 y 30,000 habitantes.	Baja densidad, en ocasiones alcanzan la media estatal.	Cobertura aceptable, sus valores se encuentran cercanos a la media.	Índice de educación cercano a la media.	Índice de salud cercano a la media.	Prevalecen actividades productivas mixtas (sector primario y terciario).	Sus ingresos son menores de \$40,000,000.
Urbano	Mayores de 15,000 y menores de 100,000 habitantes.	Más de 30,000 y menos de 150,000 habitantes.	Alta densidad, por arriba del promedio estatal.	Cobertura aceptable, está levemente arriba de la media.	Superan el promedio estatal.	Superan el promedio estatal.	La PEO realiza actividades económicas relacionadas con el comercio y los servicios.	Tienen ingresos por arriba de \$40,000,000.
Muy Urbano	Mayores de 100,000 habitantes.	Más de 150,000 habitantes.	Muy alta densidad, la mancha urbana es continua en gran parte del territorio municipal.	El grado de satisfacción en estos servicios es alto, los valores están por encima del promedio estatal.	El progreso en educación es alto (alfabetización y matriculación).	Su esperanza de vida es alta pues el índice presenta valores elevados.	Predominio del sector terciario, seguido por el sector secundario.	Sus ingresos son muy altos, superan los \$200,000,000.

Nota: Los municipios clasificados en cada categoría registran la mayoría de los criterios marcados en cada variable, ninguno de los municipios presenta la totalidad de los criterios.
Fuente: Elaboración propia.

4.3. Análisis comparativo de tipologías municipales para Michoacán

Con datos del año 2000, se aplicó el mismo proceso metodológico. En la clasificación preliminar, se obtuvo que los municipios rurales, en ese año, eran más que en el 2005; en contraste, los semi-urbanos y los urbanos eran menos. Los muy urbanos se mantuvieron iguales. Sólo el caso de Maravatío se presentó como especial, ya que su población se distribuía en tres categorías, sin que alguna tuviera más del 50%, se colocó, finalmente, dentro de los municipios rurales, por tener al 49% de sus habitantes concentrados en localidades menores de 2,500 habitantes. El modelo de correlación múltiple (Coeficiente de Correlación de Pearson) arrojó resultados levemente superiores a los del 2005, en los valores de las variables x2, x3, x5, x6, x7, x8, x9 y x11, predominando la correlación débil y media (véase cuadro 16).

Cuadro 16
Matriz de correlación múltiple con datos del 2000 (primera aplicación)

Correlación y1 x1 x2 x3 x4 x5 x6 x7 x8 x9 x10 x11												
	y1	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	x10	x11
y1	1.0000											
x1	0.5625	1.0000										
x2	0.6405	0.6722	1.0000									
x3	0.1976	0.1087	0.2298	1.0000								
x4	0.2820	0.1765	0.2904	0.5411	1.0000							
x5	0.2360	0.1083	0.3090	0.6852	0.4081	1.0000						
x6	0.4284	0.4593	0.5421	0.4096	0.3683	0.4186	1.0000					
x7	0.5249	0.3421	0.4765	0.6817	0.5982	0.5679	0.6363	1.0000				
x8	-0.6832	-0.4264	-0.5659	-0.2313	-0.1783	-0.3999	-0.5910	-0.5114	1.0000			
x9	0.2768	0.0394	0.2210	0.1393	-0.1792	0.3044	0.3236	0.1919	-0.7637	1.0000		
x10	0.7665	0.6120	0.6431	0.2138	0.4520	0.3060	0.5787	0.5890	-0.7625	0.1647	1.0000	
x11	0.5112	0.9882	0.6130	0.0714	0.1593	0.0515	0.4206	0.3046	-0.3855	0.0113	0.5777	1.0000

Fuente: Elaboración propia con base en las variables socio-económicas de los municipios de Michoacán.

Algunos municipios, tal como pasó en el análisis del año 2005, presentaron poblaciones que podrían considerarse mixtas, por ejemplo, los municipios rurales de Álvaro Obregón, Angangueo, Ario, Coahuayana, Coalcomán de Vázquez Pallares, Churintzio, Irímbo, Numarán, Puruándiro, Santa Ana Maya, Taretan, Tingüindín, Villamar, Zinapécuaro y Ziracuaretiro tuvieron poblaciones semi-urbanas por arriba del 40%. El municipio de Huetamo también mostró poblaciones mixtas: el 47% de sus habitantes vivía en localidades rurales y el 53% en la cabecera municipal (urbana).

En lo que respecta a los municipios semi-urbanos, Acuitzio, Arteaga, Buenavista, Cuitzeo, Chilchota, Ecuándureo, Gabriel Zamora, Huandacareo, Indaparapeo, Parácuaro, Peribán, Salvador Escalante, Tangancicuaro, Tan-



huato, Tocuambo y Tzintzuntzán contaban con poblaciones rurales por encima del 40%. En los municipios urbanos y muy urbanos no se detectaron poblaciones mixtas, sus localidades son muy habitadas.

En el análisis de las 11 variables, se identificó que los municipios de Álvaro Obregón, Angangueo, Tingüindín, Zinapécuaro, Churintzio, Taretan e Irimbo, clasificados como rurales inicialmente, presentaban características correspondientes a municipios semi-urbanos. Ario y Maravatío también registrados como rurales, tenían cifras acordes a municipios urbanos. Igualmente, Acuitzio, Aguililla y Arteaga, determinados como semi-urbanos, mostraban definición rural.

Una vez hechos los cambios, se volvió a correr el modelo de correlación múltiple, obteniéndose mayor grado de relación entre las variables independientes y la variable dependiente. Las variables x1, x2, x3, x4, x5, x6, x7, x9 y x11 presentaron más grado de correlación, mientras que x8 y x10 disminuyeron levemente. Estos resultados son muy similares a los generados en el año 2005 (véase cuadro 13 y 17).

Cuadro 17
Matriz de correlación múltiple con datos del 2000 (segunda aplicación)

Correlación y1 x1 x2 x3 x4 x5 x6 x7 x8 x9 x10 x11												
	y1	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	x10	x11
y1	1.0000											
x1	0.5642	1.0000										
x2	0.6596	0.6518	1.0000									
x3	0.2630	0.1065	0.2808	1.0000								
x4	0.4150	0.2311	0.4179	0.5625	1.0000							
x5	0.3509	0.1265	0.3538	0.6275	0.4766	1.0000						
x6	0.4681	0.4557	0.5189	0.4732	0.4767	0.4648	1.0000					
x7	0.5453	0.2915	0.4964	0.6611	0.7288	0.7720	0.6999	1.0000				
x8	-0.6739	-0.4340	-0.5779	-0.1977	-0.3361	-0.4307	-0.5630	-0.5582	1.0000			
x9	0.2919	0.0358	0.2302	0.1528	-0.0251	0.3257	0.2841	0.2437	-0.7637	1.0000		
x10	0.7372	0.6272	0.6523	0.1490	0.5388	0.3317	0.5754	0.6087	-0.7625	0.1647	1.0000	
x11	0.5628	0.9847	0.6383	0.0749	0.2287	0.0851	0.4511	0.2765	-0.4453	0.0260	0.6545	1.0000

Fuente: Elaboración propia con base en las variables socio-económicas de los municipios de Michoacán.

Para el año 2000, el 49% de los municipios eran rurales (55 municipios), porcentaje mayor en dos puntos con respecto al 2005. El 36% eran semi-urbanos (39 municipios), cinco puntos más arriba que en el 2005. El 12% eran urbanos (16 municipios), tres puntos menos en comparación con el 2005. El 3%, por su parte, eran muy urbanos (3 municipios), mismo porcentaje que en el 2005 (véase cuadro 14 y 18).



Los ejercicios del 2005 y 2000 permiten deducir que los municipios de Irimbo, Angangueo, Álvaro Obregón, Acuitzio, Aguililla, Taretan, Charo, Numarán, Tarímbaro, Tocumbo, Coalcomán de Vázquez Pallares, Gabriel Zamora, Tzintzuntzan, Salvador Escalante y Tingüindín están en transición, de rurales están pasando a semi-urbanos. Cabe destacar que tres de estos municipios, Álvaro Obregón, Charo y Tarímbaro, son colindantes con Morelia, el municipio con mayor población y con una de las tasas más altas de crecimiento demográfico en el estado (y en el país), situación que influye en la conversión de tales municipios. Puruándiro, Tacámbaro, Maravatío y Huetamo también están en transición, de rurales están pasando a urbanos, ya que sus cabeceras municipales son localidades con más de 15,000 habitantes y albergan a casi la mitad de su población.

Cuadro 18
Tipología municipal para el Estado de Michoacán, 2000

Municipios rurales	Municipios semi-urbanos	Municipios urbanos	Municipios muy urbanos
- Áporo.	- Briseñas.	- Apatzingán.	- Morelia.
- Aquila.	- Buenavista.	- Hidalgo.	- Uruapan.
- Copándaro.	- Angangueo.	- Jacona.	- Zamora.
- Chucándiro.	- Cojumatlán de Régules.	- La Piedad.	
- Huiramba.	- Cotija.	- Lázaro Cárdenas.	
- Juárez.	- Cuitzeo.	- Maravatío.	
- Lagunillas.	- Charapan.	- Múgica.	
- Nuevo Urecho.	- Chavinda.	- Pátzcuaro.	
- Susupuato.	- Cherán.	- Paracho.	
- Tlazazalca.	- Chilchota.	- Sahuayo.	
- Zináparo.	- Tepalcatepec.	- Zacapu.	
- Acuitzio.	- Tingambato.	- Zitácuaro.	
- Aguililla.	- Tingüindín.	- Jiquilpan.	
- Angamacutiro.	- Tangamandapio.	- Los Reyes.	
- Carácuaro.	- Tangancícuaro.	- Yurécuaro.	
- Coalcomán de Vázquez Pallares.	- Tanhuato.	- Ario.	
- Chinicuila.	- Vista Hermosa.		
- Churumuco.	- Huandacareo.		
- Eпитacio Huerta.	- Venustiano Carranza.		
- Erongarícuaro.	- Indaparapeo.		
- Huaniqueo.	- Irimbo.		
- Ixtlán.	- Quiroga.		



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

Municipios rurales	Municipios semi-urbanos	Municipios urbanos	Municipios muy urbanos
- Jiménez.	- Queréndaro.		
- Madero.	- Marcos Castellanos.		
- Morelos.	- Peribán.		
- Nocupétaro.	- Purépero.		
- Ocampo.	- Pajacuarán.		
- Panindícuaro.	- Nahuatzen.		
- Penjamillo.	- Nuevo Parangaricutiro.		
- San Lucas.	- Taretan.		
- Senguio.	- Álvaro Obregón.		
- Tiquicheo de Nicolás Romero.	- Zinapécuaro.		
- Tumbiscatío.	- Churintzio.		
- Tuzantla.	- Gabriel Zamora.		
- Tzitzio.	- Ecuandureo.		
- Villamar.	- Tzintzuntzán.		
- Ziracuaretiro.	- Tocumbo.		
- Arteaga.	- Parácuaro.		
- Tacámbaro.	- Salvador Escalante.		
- Coahuayana.			
- Coeneo.			
- José Sixto Verduzco.			
- Jungapeo.			
- Tancítaro.			
- Tlalpujagua.			
- Tuxpan.			
- Contepec.			
- Santa Ana Maya.			
- Charo.			
- La Huacana.			
- Huetamo.			
- Numarán.			
- Tarímbaro.			
- Puruándiro.			
- Turicato.			

Fuente: Elaboración propia.



Las tipologías municipales obtenidas, tanto la del año 2005 como la del 2000, agrupan de manera confiable las características geográficas, económicas, sociales y demográficas que los municipios de Michoacán tienen en común, pues el grado de correlación que arroja el modelo es quizá el más alto que se puede obtener, a menos que se tome como punto de partida otro criterio, uno que sea distinto al número de habitantes que radican en las localidades (clasificación preliminar). Sin embargo, Ziccardi (2002: 7) expone que la relación entre población y territorio constituye el eje rector de las tipologías municipales; Orozco (S/f: 43) también toma como base la distribución de la población en la metodología que propone para clasificar los municipios; Espejel, Inostroza y Salazar (1990: 89), por su parte, señalan que la relación entre variables demográficas y geográficas es sustancial para determinar tipologías. Todo esto, se añade a las consideraciones ya mencionadas del PNUD y del CONAPO. El criterio, por tanto, que se toma como punto de partida para construir la tipología municipal del Estado de Michoacán es confiable y sólido.





CAPÍTULO 5

**MUNICIPIOS SEMI-URBANOS
DEL ESTADO DE MICHOACÁN.
DETERMINACIÓN DE LA MUESTRA DE ESTUDIO**





CAPÍTULO 5

MUNICIPIOS SEMI-URBANOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN. DETERMINACIÓN DE LA MUESTRA DE ESTUDIO

En este quinto capítulo se persiguen dos objetivos: determinar la muestra de estudio y describir el contexto socio-económico y la estructura político-administrativa de los municipios que la componen.

El capítulo se divide en cuatro partes. En la primera, se explica el procedimiento utilizado para seleccionar los municipios que sirven de muestra de estudio en la investigación. En la segunda, se describe el panorama socio-económico de estos municipios así como la estructura político-administrativa de sus gobiernos (Ayuntamiento y administración pública). Las fuentes de referencia empleadas en esta parte fueron la Enciclopedia Municipal de México (INAFED, 2005) y los datos estadísticos que presenta el INEGI (2007). En la tercera, se precisan las características comunes y las diferencias que hay entre en las variables socio-económicas y las estructuras político-administrativas de los municipios considerados como muestra de estudio. En la cuarta, y última, se analiza la relación entre desarrollo local y gobierno municipal con definición semi-urbana. La obra de López (2001) contribuyó a fijar esta relación.

5.1. Selección de la muestra de estudio

En Michoacán, según los resultados de la tipología construida en el capítulo anterior, hay 35 municipios con características semi-urbanas (universo de estudio), que corresponden al 31% del total de municipios existentes en la entidad. Estos municipios se encuentran en fase de transición, con tendencias hacia lo urbano (por eso se llaman semi-urbanos). Sus territorios presentan combinaciones de lo rural con lo urbano. Se trata de municipios que no son exactamente rurales, pero tampoco completamente urbanos. Sus poblaciones, por lo regular, son mixtas y su PEO está dividida en proporciones más o menos similares entre dos sectores económicos, en algunos casos, entre los tres. Los ingresos de sus gobiernos además están bien definidos dentro de un rango.

La caracterización de lo semi-urbano no se debe estrictamente a la existencia de rasgos urbanos y rurales en un determinado territorio, sino a la existencia de relaciones entre lo urbano y lo rural, donde más que una contraposición, están unidos y complementados entre sí para formar una sola atmósfera en el municipio. No se trata de dos mundos divorciados en un mismo lugar.

Mediante el muestreo aleatorio simple estratificado se pueden determinar los municipios que representarían al universo de estudio (los 35 municipios semi-urba-



nos). En este tipo de muestreo, el universo se divide en estratos (para el presente caso se trataría de las regiones del Estado de Michoacán).⁵¹ Se estaría precisando entonces el número de municipios semi-urbanos ubicados en cada región (N_h):

1. En la región Lerma-Chapala, 10 de los 17 municipios que la componen son semi-urbanos. El 28% de la definición semi-urbana del estado se encuentra en esta región.
2. En la región Cuitzeo, 8 de sus 13 municipios tienen definición semi-urbana, que corresponden al 23% del total semi-urbano estatal.
3. En la región Tepalcatepec, se encuentra el 14% del total semi-urbano estatal. 5 de los 10 municipios que la conforman tienen distintivo semi-urbano.
4. La región Purépecha está formada por 11 municipios, de los cuales 7 son semi-urbanos, representando al 20% de la totalidad semi-urbana estatal.
5. La región Bajío tiene 2 municipios semi-urbanos (6% de la totalidad semi-urbana).
6. La región Oriente cuenta con un municipio semi-urbano (3%).
7. La región Pátzcuaro-Zirahuén con uno más (3%).
8. La región Sierra-Costa con otro (3%).
9. La región Tierra Caliente no presenta municipios con definición semi-urbana (0%).
10. La región Infiernillo tampoco tiene municipios semi-urbanos (0%).

Ahora se define el tamaño total de la muestra (n). La fórmula para determinarla es la siguiente (Anderson Sweeney y Williams, 2002):

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

Donde:

- N = Cantidad total de elementos en la población.
- H = Número total de estratos.
- 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 decide (asigna), posteriormente, qué fracción (número de municipios semi-urbanos) se tomará como muestra en cada región (n_h). Esta fracción

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



determina el tamaño de la muestra aleatoria simple en cada estrato. Los factores que se consideran más importantes en la decisión (asignación) son: a) cantidad de elementos de cada estrato, b) varianza de los elementos dentro de cada estrato, y c) costo de selección de los elementos de cada estrato. La fórmula para definir el tamaño de la muestra en cada estrato (n_h) es la siguiente (Anderson Sweeney y Williams, 2002):

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

Los resultados obtenidos con la aplicación de la primera y segunda fórmula marcan que la muestra debe componerse de 4 municipios semi-urbanos ($n = 4.175$) (véase cuadro 80 en anexo 3). En la región Lerma-Chapala se encuentra uno de ellos ($n_h = 1.193$) (véase cuadro 80 en anexo 3). El municipio de Purépero es el que presenta los rasgos semi-urbanos más notorios en esta región (véase cuadro 24 y 25 en el subtema III de este capítulo). Se localiza entre un municipio urbano (Zacapu) y uno rural (Tlazazalca).

En la región Cuitzeo hay otro municipio que forma parte de la muestra de estudio ($n_h = 0.954$). Tarímbaro es uno de los que tiene perfil semi-urbano, el cual presenta particularidades muy especiales que obligan a considerarlo dentro de la muestra: es el municipio más cercano a Morelia (municipio con mayor tasa de crecimiento demográfico y con mayor dinamismo económico en el estado), teniendo el peligro latente de ser envuelto por los movimientos sociales, económicos y políticos de este municipio. Colinda también con uno de los municipios más rurales del estado (Copándaro). Tarímbaro, además, tiene población mixta: semi-urbana y rural, pero el tamaño de su población 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. Se ubica entre Jiquilpan (municipio urbano) y Tocuambo (municipio rural). Finalmente, en la región Purépecha se localiza el municipio restante ($n_h = 0.835$). Aquí, Tingambato es el municipio más semi-urbano, se encuentra entre un municipio muy urbano (Uruapan) y uno rural (Erongarícuaro).

Los municipios de Cotija (región Tepalcatepec), Purépero (Lerma-Chapala), Tarímbaro (Cuitzeo) y Tingambato (Purépecha) corresponden, por tanto, a la muestra de estudio de la investigación. Son los municipios con características más semi-urbanas en el Estado de Michoacán. En estas cuatro regiones (Lerma-Chapala, Cuitzeo, Tepalcatepec y Purépecha) además se encuentra el 85% de la totalidad semi-urbana de la entidad (véase cuadro 35, mapa 3 y 4).



Cuadro 19
Regionalización del Estado de Michoacán indicando tipo de municipio, 2005

1. Lerma-Chapala		2. Bajío		3. Cuitzeo		4. Oriente		5. Tepalcatepec	
Municipio	Tipo	Municipio	Tipo	Municipio	Tipo	Municipio	Tipo	Municipio	Tipo
- Bristeñas	- Semi-urbano	- Angamacutiro	- Rural	- Acuitzio	- Rural	- Anganguco	- Rural	- Aguililla	- Rural
- Chavinda	- Semi-urbano	- Churintzio	- Rural	- Álvaro Obregón	- Semi-urbano	- Aporo	- Rural	- Apatzingán	- Urbano
- Cojumatlán de Regules	- Semi-urbano	- Ecuandureo	- Rural	- Copándaro	- Rural	- Contepec	- Rural	- Buenavista	- Semi-urbano
- Ixtlán	- Rural	- Huaniqueo	- Rural	- Cuitzeo	- Semi-urbano	- Epitacio Huerta	- Rural	- Cojija	- Semi-urbano
- Jacona	- Urbano	- Jiménez	- Rural	- Charo	- Semi-urbano	- Hidalgo	- Urbano	- Parácuaro	- Rural
- Jiquilpan	- Urbano	- José Sixto Verdusco	- Rural	- Chuacánidro	- Rural	- Irimbo	- Semi-urbano	- Peribán	- Semi-urbano
- Marcos Castellanos	- Semi-urbano	- Morelos	- Rural	- Huandacareo	- Semi-urbano	- Juárez	- Rural	- Los Reyes	- Urbano
- Pojcuacán	- Semi-urbano	- Numarán	- Semi-urbano	- Indaparapeo	- Semi-urbano	- Jungapeo	- Rural	- Tepalcatepec	- Semi-urbano
- Purépero	- Semi-urbano	- Panindicuaró	- Rural	- Morelia	- Muy urbano	- Maravatío	- Urbano	- Tingüindín	- Semi-urbano
- Sahuayo	- Urbano	- Penjamillo	- Rural	- Queréndaro	- Semi-urbano	- Ocampo	- Rural	- Tocumbo	- Rural
- Tangamandapio	- Semi-urbano	- La Piedad	- Urbano	- Santa Ana Maya	- Semi-urbano	- Senguio	- Rural		
- Tanganciacuaro	- Semi-urbano	- Puruándiro	- Urbano	- Tariámbaro	- Semi-urbano	- Susupuato	- Rural		
- Tlazazalca	- Rural	- Tanhuato	- Semi-urbano	- Zinapécuaro	- Rural	- Tiquicheo de Nicolás Romero	- Rural		
- Venustiano Carranza	- Semi-urbano	- Yurécuaro	- Urbano			- Tlalpujahua	- Rural		
- Villamar	- Rural	- Zacapu	- Urbano			- Tuxpan	- Rural		
- Vista Hermosa	- Semi-urbano	- Zináparo	- Rural			- Tuzantla	- Rural		
- Zamora	- Muy urbano					- Tzitzio	- Rural		
						- Zitácuaro	- Urbano		

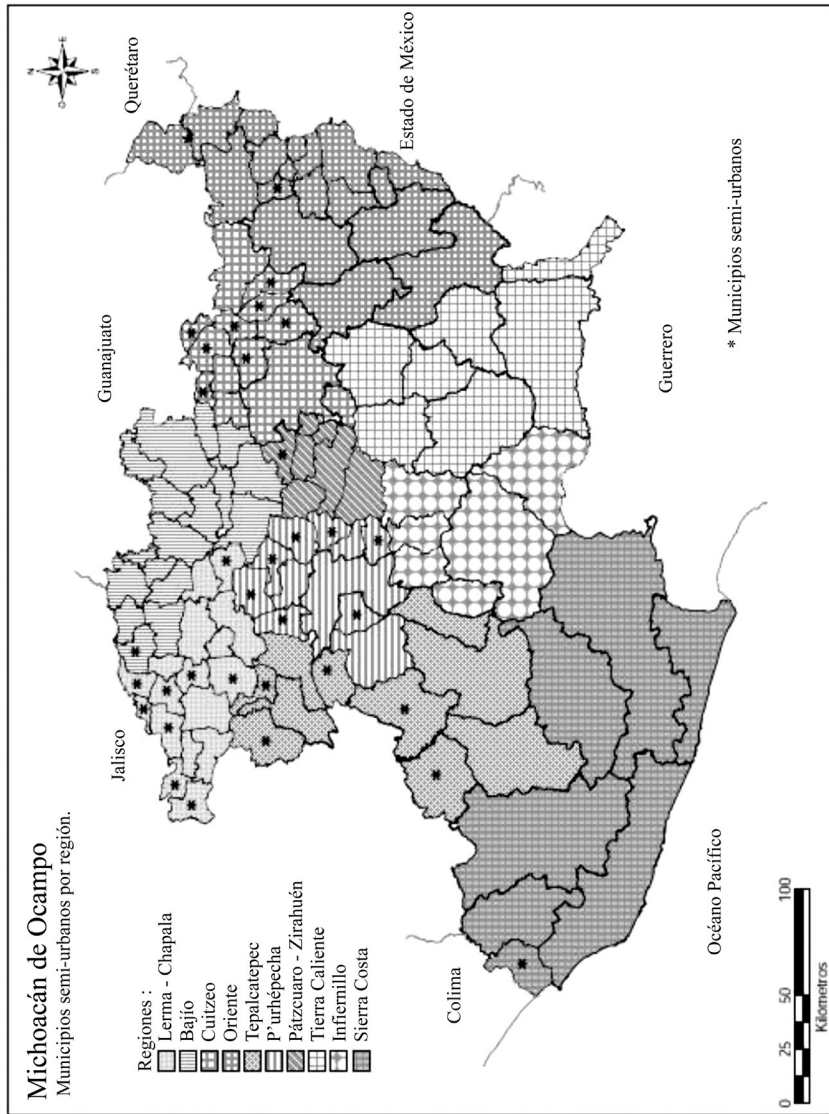


6. Purépecha		7. Pátzcuaro-Zirahuén		8. Tierra Caliente		9. Sierra-Costa		10. Infiernillo	
Municipio	Tipo	Municipio	Tipo	Municipio	Tipo	Municipio	Tipo	Municipio	Tipo
- Charapán	- Semi-urbano	- Erongaricuaro	- Rural	- Carácuaro	- Rural	- Aquila	- Rural	- Ario	- Rural
- Cherán	- Semi-urbano	- Huiramba	- Rural	- Huetamo	- Rural	- Arteaga	- Rural	- Churumuco	- Rural
- Chilichota	- Semi-urbano	- Lagunillas	- Rural	- Madero	- Rural	- Coahuayana	- Semi-urbano	- Gabriel Zamra	- Rural
- Nahuatzen	- Semi-urbano	- Pátzcuaro	- Urbano	- Nocupétaro	- Rural	- Coacomán de	- Rural	- La Huacana	- Rural
- Nuevo Parangaricutiro	- Semi-urbano	- Quiroga	- Semi-urbano	- San Lucas	- Rural	- Vázquez Pallares	- Rural	- Múgica	- Urbano
- Paracho	- Urbano	- Salvador Escalante	- Rural	- Tacámbaro	- Urbano	- Chiniquilla	- Rural	- Nuevo Urecho	- Rural
- Tancítaro	- Rural	- Tzintzuntzan	- Rural	- Turicato	- Rural	- Lázaro Cárdenas	- Urbano		
- Taretán	- Semi-urbano					- Tumbiscatio	- Rural		
- Tingambato	- Semi-urbano								
- Uruapan	- Muy urbano								
- Ziracuaretiro	- Rural								

Fuente: Elaboración propia con base en la SEPLADE (2005) y en la tipología municipal construida (capítulo IV).



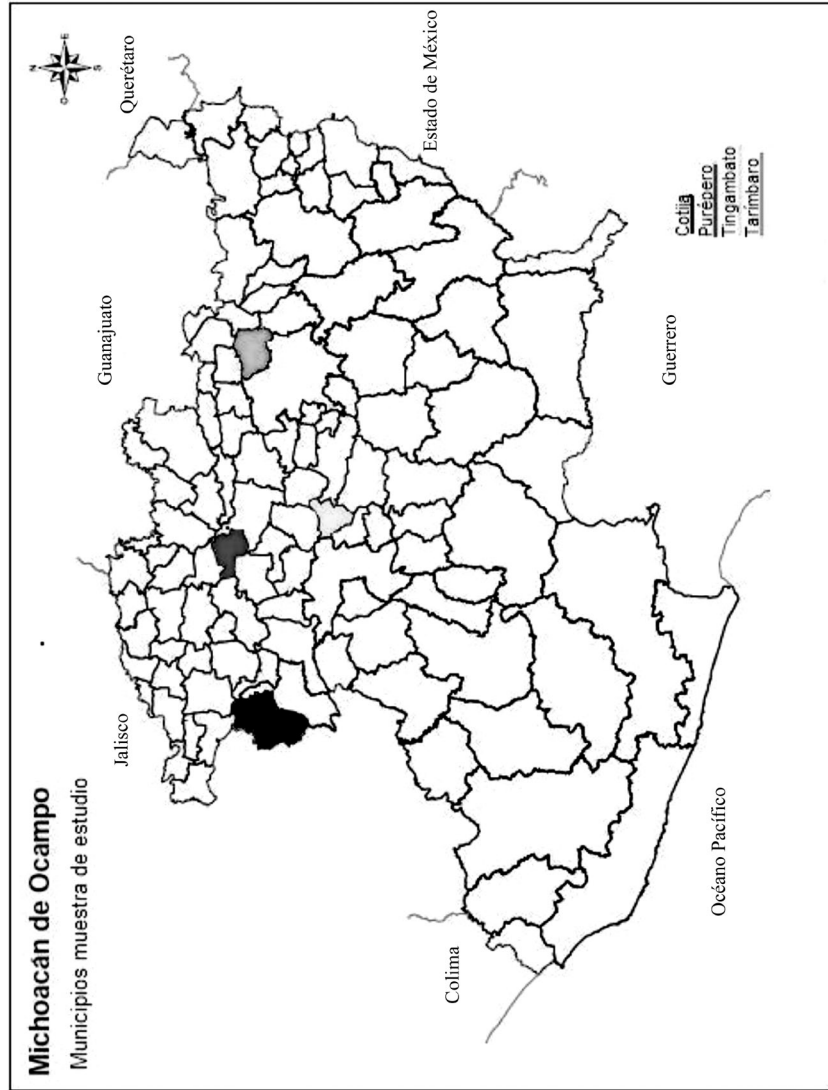
Mapa 3
Municipios semi-urbanos por regiones en el Estado de Michoacán



Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI (2005).



Mapa 4
Localización geográfica de la muestra de estudio



Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI (2005).



5.2. Municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán: Contexto socio-económico y estructura político-administrativa de la muestra de estudio⁵²

La descripción del contexto de los municipios muestra de estudio permite un acercamiento más preciso a la definición semi-urbana. A continuación, se presentan las características socio-económicas y la estructura orgánica de los municipios de Cotija, Purépero, Tarímbaro y Tingambato.

5.2.1. Municipio de Cotija, Michoacán

El municipio de Cotija se localiza al oeste del Estado de Michoacán. Limita con Jiquilpan (municipio urbano), Villamar (rural), Tocuambo (rural) y con una pequeña parte de Tingüindín (semi-urbano). Colinda también con el Estado de Jalisco, exactamente con los municipios de Quitupan y Manuel M. Diéguez (véase mapa 4). Cotija tiene una superficie de 506.59 Kms², representando el 0.86% de la superficie total del estado, pertenece a la región Tepalcatepec y su distancia territorial con respecto a la capital michoacana (Morelia) es de 223 Kms.^{53,54}

La población de Cotija es de 18,207 personas, residentes la mayoría en su cabecera municipal. Aquí, en la cabecera, llamada Cotija de la Paz, viven 12,453 personas, que representan al 68% de la población total del municipio. Durante una visita que hiciera en 1894 a este lugar, considerado como pueblo, el Sr. Aristeo Mercado, Gobernador del Estado de Michoacán en esa época, se dio cuenta que la gente de Cotija no había nacido para vivir y enriquecerse con la sucia política, sino que era amante de la paz, del orden y del progreso. Aristeo Mercado, dos años más tarde, decretó que el pueblo de Cotija tuviera el rango de ciudad y llevara el nombre de Cotija de la Paz, por su gente tranquila (INAFED, 2005).

El municipio está conformado por 79 localidades, de las cuales 78 albergan a menos de 500 habitantes. San Juanico, después de la cabecera municipal,

52 Los datos estadísticos que se manejan de los municipios son tomados del INEGI (2007) y del Índice de Desarrollo Humano para Michoacán (PNUD, 2008).

53 La palabra cotija viene de *cutixani*, término de origen chichimeca que significa “lugar donde la garganta está más ensanchada”.

54 Existen varias versiones sobre la fundación de Cotija. La más posible es la que presenta el sacerdote José Romero Vargas. Él explica que entre 1575 y 1576, en un sitio que los antiguos llamaban Cotixa, Don Melchor Manzo de Corona sentó sus casas de morada. Tres décadas después, otros colonos se asentaron ahí, formándose una población más grande, a la que bautizaron con el nombre de Rincón de Cotixa. En 1759, se decretó que este Rincón y el Llano de Titiacoro, que quedaba muy cerca, se unieran mediante un solo nombre: la Congregación de Cotija. En 1790, esta congregación pasó a ser pueblo y en 1896 fue nombrada ciudad (INAFED, 2005).



es la más poblada, tiene 456 habitantes. Vista Hermosa y Los Zapotes son otras de las localidades con mayor población en el municipio, 379 y 377 habitantes, respectivamente. La densidad de población es de 35.94 habitantes por Km², muy por debajo de la media estatal (67.63), situación que se puede explicar por el número de localidades y por la dispersión de éstas.

Cotija está formada por 4,473 viviendas particulares, el 97.72% de éstas cuentan con energía eléctrica, ligeramente por arriba de la media estatal (97.10%). El 89.92% tiene cobertura de agua de la red pública, la mayoría localizadas en la cabecera municipal. El promedio estatal en esta categoría es de 88.01%. La cobertura del drenaje es amplia: el 92.38% de las viviendas cuentan con este servicio, estando por arriba de la media estatal (85.32%). La mayoría de las viviendas son de tabique y cemento, siguiendo las de adobe y unas pocas de láminas de cartón y madera.

El índice de educación que presenta Cotija es de 0.7418, por debajo del índice estatal (0.8023). El municipio cuenta con escuelas de nivel preescolar, primaria, secundaria y telesecundaria; la educación media superior se imparte por medio del Colegio de Bachilleres y del Consejo Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP). Para cursar la educación superior es necesario salir del municipio, los principales destinos para estudiar este nivel son Zamora, Morelia y Guadalajara.

El índice de salud es de 0.7922, por debajo también del índice estatal (0.8233). Existe una clínica de la Secretaría de Salud, una clínica del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), dos hospitales particulares y varios consultorios médicos.

En el municipio prevalecen actividades económicas mixtas, el 41.85% de la PEO labora en el sector terciario, en el comercio al por menor, sobresaliendo la microempresa. El 32.22% trabaja en el sector primario, en el cultivo de caña, maíz, sorgo, garbanzo y frijol principalmente. En la ganadería, las actividades se centran en la cría de ganado vacuno, porcícola y avícola. El 25.93% de la PEO trabaja en actividades industriales. En Cotija se produce uno de los quesos más ricos del mundo.⁵⁵

Con respecto a su gobierno, su Ayuntamiento está formado por el presidente municipal, el síndico, 4 regidores de mayoría relativa y 3 regidores de re-

55 Es un queso de textura seca, perfectamente añejado para asegurar un fuerte sabor. Es similar al parmesano. Existen dos tipos de quesos, se clasifican por su consistencia y características al corte: el primero, es el de tajo, al cortarlo no se desmorona, sus paredes se mantienen intactas por su menor cantidad de sal y su mayor contenido de grasa sobre la materia seca; el segundo, el de grano, se desmorona al cortarlo por tener más sal y mayor contenido de materia seca.



presentación proporcional, tal como lo marca la Ley Orgánica del Estado de Michoacán. El Sr. José Mendoza Morfín es el presidente actual (2008-2011), es todavía Sargento Segundo del Ejército Mexicano, excombatiente contra la guerrilla de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez en la década de los setenta en el Estado de Guerrero. Su postulación como candidato a presidente municipal fue otorgada por el Partido Acción Nacional (PAN).

Las comisiones integradas en el Ayuntamiento para el presente periodo son:

- Gobierno y reglamentación, presidida por el presidente municipal.
- Hacienda pública municipal, presidida por el síndico.
- Desarrollo urbano, obras públicas y asuntos migratorios, coordinada por el 1er. regidor de mayoría relativa.
- Turismo, juventud y deporte, coordinada por el 2º regidor de mayoría relativa.
- Educación pública, cultura y de la mujer, coordinada por el 3er. regidor de mayoría relativa.
- Asuntos agropecuarios, pesca y acceso a la información, coordinada por el 4º regidor de mayoría relativa.
- Economía, salud y asistencia social, coordinada por el 1er. regidor de representación proporcional.
- Planeación y desarrollo, coordinada por el 2º regidor de representación proporcional.
- Fomento industrial y comercio, coordinada por el 3er. regidor de representación proporcional.

La otra parte de su gobierno, la administración pública, está organizada por 8 dependencias administrativas y 3 organismos para-municipales (véase cuadro 20). Fuera de la cabecera municipal, la administración está a cargo de 54 encargados del orden, no hay jefes de tenencia.

Los ingresos anuales que recibe el gobierno municipal de Cotija son de \$36,279,690.00. El ingreso *per cápita*, por su parte, es de \$1,992.62.⁵⁶

56 Estas cantidades son del 2005, sus ingresos han tenido una tendencia ascendente. Se toman estas cantidades porque los valores de las otras variables son también del 2005. Lo mismo se hace en las descripciones de los contextos de los municipios de Purépero, Tarímbaro y Tingambato. En el capítulo VIII se podrá observar la tendencia ascendente de los ingresos.

Cuadro 20
Estructura de la administración pública
del municipio de Cotija, Michoacán

Dependencias administrativas	Organismos para-municipales
<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría. - Tesorería. - Contraloría. - Dirección de Recursos Humanos, Materiales y Desarrollo Administrativo. - Dirección de Planificación y Desarrollo. - Dirección de Desarrollo Social y Fomento Económico. - Dirección de Seguridad Pública y Vialidad. - Dirección de Obras Públicas y Urbanística. 	<ul style="list-style-type: none"> - Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (OOPAS). - Desarrollo Integral de la Familia (DIF). - Instituto Municipal de la Vivienda (IMUVI).

Fuente: INAFED (2005).

5.2.2. *Municipio de Purépero, Michoacán*

El municipio de Purépero se localiza al noroeste del Estado de Michoacán. Limita con Tlazazalca (municipio rural), con Zacapu (urbano), con Chilchota (semi-urbano) y con Tangancicuaro (semi-urbano) (véase mapa 4). Purépero tiene una superficie de 191.54 Kms², representando el 0.33% de la superficie total del estado, pertenece a la región Lerma-Chapala y su distancia territorial de Morelia es de 112 kilómetros (tomando como punto de referencia su principal localidad).^{57,58}

Su población es de 15,289 personas, residentes la mayoría en la cabecera municipal, llamada Purépero de Echáiz.⁵⁹ Aquí, viven 13,733 personas, que representan al 90% de la población total del municipio. Purépero está conformado en total por 15 localidades, de las cuales 12 albergan a menos de 50 habitantes. Dos Estrellas de Jiménez, después de la cabecera municipal, es la localidad más poblada, con 994 habitantes. Se localiza a 6 Kms. de Purépero de Echáiz. Villa Mendoza es otra de las localidades del municipio con mayor población, tiene 391 habitantes, está a 15 kms. de la cabecera, se llega por un camino de terracería. La densidad de población es de 79.82 habitantes por Km², por encima de la media estatal (67.63). El territorio de Purépero es pequeño y pocas son sus localidades.

57 La palabra purépero tiene tres significados: "lugar de plebeyos", "los que están de visita" o "donde hay indios".

58 Purépero en sus inicios fue una población habitada por chichimecas. Durante todo el periodo colonial dependió en lo político de Tlazazalca (hoy considerado también municipio). Al terminar la independencia (1821) su población creció, superando la de Tlazazalca, situación que obligó a considerarlo como otro municipio en 1831 (INAFED, 2005).

59 La cabecera municipal es nombrada así en homenaje al insurgente Mateo Echáiz.



Este municipio está formado por 3,617 viviendas particulares, el 99.28% de éstas cuentan con energía eléctrica, por arriba de la media estatal (97.10%). El 97.62% tiene cobertura de agua de la red pública, muy por encima del promedio estatal (88.01%). La cobertura del drenaje es también muy amplia, pues el 97.46% de las viviendas cuentan con este servicio, superando por mucho la media estatal (85.32%). Los materiales utilizados para la construcción de las viviendas son principalmente tabique, adobe y madera.

El índice de educación que presenta Purépero es de 0.8020, similar prácticamente al índice estatal (0.8023). El municipio cuenta con escuelas que satisfacen las necesidades de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Hay escuelas especiales también para adultos y personas con capacidades diferentes. Para cursar la educación superior es necesario salir del municipio, los estudiantes se van principalmente para Morelia, Zamora o Guadalajara.

El índice de salud es de 0.8610, por encima del índice estatal (0.8233). La demanda de este servicio es atendida por el IMSS, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la Secretaría de Salud. Operan además algunas clínicas y consultorios particulares.

En el municipio prevalecen actividades económicas mixtas, el 41.21% de la PEO labora en el sector terciario, en el comercio, resaltando la micro y pequeña empresa. El 13.96% trabaja en el sector primario. Este bajo porcentaje se explica por lo accidentado del territorio. Por lo tanto, la agricultura es una actividad poco significativa, los escasos cultivos que hay son de maíz, frijol, repollo, tomate, alfalfa, janamargo y trigo. En la ganadería hay cría de ganado bovino, porcino y avícola. El 44.82% de la PEO –por su parte– trabaja en actividades industriales. El municipio cuenta con fábricas de calzado (fino y normal), de lácteos, de alimentos balanceados y de textiles (prendas de vestir, chamarras de piel).

En su gobierno, el Ayuntamiento está conformado por el presidente municipal, el síndico, 4 regidores de mayoría relativa y 3 regidores de representación proporcional. El presidente actual (2008-2011) es Luis Alberto Téllez Pulido de extracción perredista (Partido de la Revolución Democrática, PRD).

Las comisiones integradas en el Ayuntamiento para el presente periodo son:

- Gobierno y reglamentación, presidida por el presidente municipal.
- Hacienda pública municipal, presidida por el síndico.
- Ecología, desarrollo urbano y obras públicas, coordinada por el 1er. regidor de mayoría relativa.



- Planeación, programación y presupuesto, coordinada por el 2º regidor de mayoría relativa.
- Salud y asistencia social, coordinada por el 3er. regidor de mayoría relativa.
- Desarrollo agropecuario y pesca, coordinada por el 4º regidor de mayoría relativa.
- Fomento industrial y comercio, coordinada por el 1er. regidor de representación proporcional.
- Mujer, juventud y deporte, coordinada por el 2º regidor de representación proporcional.
- Educación pública, coordinada por el 3er. regidor de representación proporcional.

La otra parte del gobierno, la de la administración pública municipal, está organizada por 10 dependencias y 2 organismos para-municipales (véase cuadro 21). La administración fuera de la cabecera municipal está a cargo de 2 jefes de tenencia y 2 encargados del orden.

Los ingresos anuales del gobierno municipal de Purépero son de \$22,381,221.00. El ingreso *per cápita*, por su parte, es de \$1,463.88.

Cuadro 21
Estructura de la administración pública
del municipio de Purépero, Michoacán

Dependencias administrativas	Organismos para-municipales
<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría. - Tesorería. - Contraloría. - Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. - Dirección de Organización, Gestión Social y Deportes. - Dirección de Desarrollo Agropecuario. - Dirección de la Casa de Artes. - Seguridad Pública. - Protección Civil. - Oficialía Mayor. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. - DIF.

Fuente: INAFED (2005).



5.2.3. Municipio de Tarímbaro, Michoacán

El municipio de Tarímbaro se localiza al norte del Estado de Michoacán. Limita con Copándaro (municipio rural), Cuitzeo (semi-urbano), Álvaro Obregón (semi-urbano), Morelia (muy urbano), Charo (semi-urbano) y Chucándiro (rural) (véase mapa 4). Tarímbaro tiene una superficie de 262.92 Kms², representando el 0.45% de la superficie total del estado y pertenece a la región Cuitzeo. Su cabecera municipal está a sólo 12 kms. de la capital michoacana, están prácticamente juntas, varias de las localidades de Tarímbaro, incluso, llegan a confundirse con colonias de Morelia.^{60,61}

Su población es de 51,479 personas, de la cual, el 41% reside en localidades mayores de 2,500 y menores de 5,000 habitantes. En la cabecera municipal, que tiene el mismo nombre del municipio, viven 4,647 personas. Cuto del Porvenir, otra localidad, cuenta con 3,653 personas. Téjaro de los Izquierdo, Uruétaro, Real Hacienda (Metrópolis) y Puerta del Sol son otras localidades importantes. En total son 78. La densidad de población es de 195.80 habitantes por Km², muy por encima de la media estatal (67.63). Esta densa aglomeración de la población se debe al desmedido y desordenado crecimiento de Morelia. Mucha de la gente con vivienda en Tarímbaro es originaria de Morelia, donde realiza también su quehacer laboral, acudiendo sólo a dormir a su casa.

Tarímbaro está formado por 11,782 viviendas particulares, de las cuales el 98.49% cuentan con energía eléctrica, ligeramente por arriba de la media estatal (97.10%). El 94.23% de las viviendas tiene cobertura de agua de la red pública. El promedio estatal en este rubro es de 88.01%. La cobertura del drenaje es amplia: el 91.68% de las viviendas cuenta con este servicio, estando por encima de la media estatal (85.32%). La mayoría de las viviendas son de tabique y cemento.

El índice de educación que presenta Tarímbaro es de 0.8057, casi similar al índice estatal (0.8023). El municipio cuenta con escuelas de nivel preescolar, primaria, secundaria y telesecundaria; la educación media superior se imparte por medio del Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA), aunque también muchos jóvenes que viven ahí la reciben en Morelia. Para cursar la educación superior, los estudiantes deben salir del

60 La palabra tarímbaro es de origen chichimeca, significa “lugar de sauces”.

61 El valle, donde hoy se ubica Tarímbaro, antes de la conquista española perteneció a la princesa purépecha Doña Beatriz de Castilleja, ella trajo a los primeros pobladores, que venían del Cerro de Quinceo. El nombre original del poblado fue San Miguel Tarímbaro, por haber sido puesto bajo la protección del Arcángel San Miguel. Por el crecimiento de su población, en 1831 se constituyó como municipio, pero en 1894 se le negó esta categoría y pasó a ser tenencia del municipio de Morelia. En 1930, se le otorgó nuevamente la categoría de municipio (INAFED, 2005).



municipio, se van para las universidades de la capital, que les queda muy cerca, sin tener la necesidad de cambiar su residencia.

El índice de salud es de 0.8620, por arriba también del índice estatal (0.8233). El municipio cuenta con unidades médicas adscritas a la Secretaría de Salud, una clínica del IMSS y varios consultorios particulares. En conjunto logran atender al 95% de la población total.

En el municipio prevalecen actividades económicas mixtas, el 39.36% de la PEO labora en el sector terciario, en el comercio al por menor, sobresaliendo la microempresa. El 33.35% trabaja en el sector primario, en el cultivo de alfalfa, maíz, cebolla, jitomate y frijol. En ganadería se aprovecha el ganado bovino, porcino, equino, caprino, ovino y avícola. Tarímbaro es considerado como un gran productor de leche en el estado. El 27.29% de la PEO trabaja en actividades industriales. Hay embotelladoras de refrescos, fábricas de láminas de cartón asfaltado, procesadoras de cal y plantas trituradoras de piedra.

En su gobierno, el Ayuntamiento está conformado por el presidente municipal, el síndico, 4 regidores de mayoría relativa y 3 regidores de representación proporcional. Baltazar Gaona Sánchez es el actual presidente, de afiliación perredista (PRD).

Las comisiones integradas en el Ayuntamiento para el presente periodo (2008-2011) son:

- Gobierno y reglamentación, presidida por el presidente municipal.
- Hacienda pública municipal, presidida por el síndico.
- Obras públicas, coordinada por el 1er. regidor de mayoría relativa.
- Educación y cultura, coordinada por el 2º regidor de mayoría relativa.
- Industria y comercio, coordinada por el 3er. regidor de mayoría relativa.
- Asuntos agropecuarios y pesca, coordinada por el 4º regidor de mayoría relativa.
- Salubridad y asistencia social, coordinada por el 1er. regidor de representación proporcional.
- Programación y planeación, coordinada por el 2º regidor de representación proporcional.

La administración pública, la otra parte del gobierno local, está organizada por 8 dependencias y 2 organismos para-municipales (véase cuadro 22). La administración fuera de la cabecera municipal está a cargo de 3 jefes de tenencia y 38 encargados del orden.



Los ingresos anuales del gobierno municipal de Tarímbaro son de \$62,420,163.00. El ingreso *per cápita*, por su parte, es de \$1,212.54

Cuadro 22
Estructura de la administración pública
del municipio de Tarímbaro, Michoacán

Dependencias administrativas	Organismos para-municipales
<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría. - Tesorería. - Urbanismo y Obras Públicas. - Desarrollo Social. - Oficialía Mayor. - Contraloría. - Seguridad Pública. - Servicios Municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> - DIF. - Sistema de Agua Potable y Alcantarillado (SAPA).

Fuente: INAFED (2005).

5.2.4. Municipio de Tingambato, Michoacán

El municipio de Tingambato se localiza al norte del Estado de Michoacán. Limita con Nahuatzen (municipio semi-urbano), Erongarícuaro (rural), Pátzcuaro (urbano), Salvador Escalante (rural), Ziracuaretiro (rural) y Uruapan (muy urbano) (véase mapa 4). Tingambato tiene una superficie de 187.41 Kms², representando el 0.32% de la superficie total del estado, pertenece a la región Purépecha y la distancia de su principal localidad con respecto a la capital michoacana es de 95 Kms.^{62,63}

Su población es de 12,630 personas, residentes la mayoría en la cabecera municipal, que tiene el mismo nombre. Ahí viven 7,040 personas, que junto con los habitantes de San Francisco Pichátaro (4,623 personas), representan al 92% de la población total del municipio. Hay 10 localidades en total. La población de las otras es muy reducida. Su densidad poblacional es de 67.39 habitantes por Km². muy similar a la media estatal (67.63).

El municipio alberga a población indígena purépecha. En San Francisco Pichátaro, que dista a 3 Kms. de la cabecera municipal, todavía se observan prácticas indígenas, mostradas en su música (pirecuas y sones), en su

62 La palabra tingambato es de origen chichimeca, significa “cerro de clima templado”.

63 Hacia los años de 1300, Tingambato era un importante centro ceremonial del Imperio Purépecha. Para 1765 formaba parte del territorio de Taretan (hoy considerado también municipio), poco más de un siglo después, en 1887, por el incremento de su población, Tingambato es elevado al rango de municipio (INAFED, 2005).



comida (churipo y atole de grano), en su vestidura, en el tipo de construcción de sus casas (madera con lámina de cartón), en sus tradiciones y, por supuesto, en su lengua. La religión católica está bien marcada en este tipo de población.

Tingambato está formado por 2,499 viviendas particulares, el 98.36% de éstas cuentan con energía eléctrica, ligeramente por arriba de la media estatal (97.10%). El 86.99% de las viviendas tiene cobertura de agua de la red pública, la mayoría localizadas en las dos principales localidades. El promedio estatal en este rubro es de 88.01%, estando Tingambato entonces por debajo del promedio. La cobertura del drenaje es reducida: el 71.31% de las viviendas cuentan con este servicio, cifra muy inferior a la media estatal (85.32%). La mayoría de las viviendas son de tabique y cemento, siguiendo las de láminas de cartón y madera.

El índice de educación que presenta Tingambato es de 0.7925, está por debajo del índice estatal (0.8023). El municipio cuenta con planteles de enseñanza básica: preescolar, primaria y secundaria. Hay planteles también para cursar el nivel medio superior. Para la educación superior es necesario salir del municipio, teniendo como opciones las ciudades de Morelia, Pátzcuaro y Uruapan.

El índice de salud es de 0.8320, levemente por encima del índice estatal (0.8233). La demanda de servicios médicos es atendida por organismos públicos y privados: centros adscritos a la Secretaría de Salud y consultorios particulares.

En el municipio prevalecen actividades económicas mixtas, el 31.58% de la PEO labora en el sector terciario, en el comercio al por menor, sobresaliendo la micro y pequeña empresa, enfocadas a satisfacer necesidades de primer nivel (alimentos, prendas de vestir). El 35.64% trabaja en el sector primario, en el cultivo de maíz, aguacate, chirimoya y durazno principalmente. En las localidades prevalecen también pequeños establos lecheros. El 32.78% de la PEO trabaja en actividades industriales, fabricando muebles y artículos de madera.

Con respecto a su gobierno, el Ayuntamiento está formado por el presidente municipal, el síndico, 4 regidores de mayoría relativa y 3 regidores de representación proporcional. Delfino Villanueva Camacho es el actual presidente (2008-2011), de extracción priísta (PRI).



Las comisiones integradas en el Ayuntamiento para el presente periodo son:

- Gobierno y reglamentación, presidida por el presidente municipal.
- Hacienda pública municipal, presidida por el síndico.
- Obras públicas, coordinada por el 1er. regidor de mayoría relativa.
- Panteones, coordinada por el 2º regidor de mayoría relativa.
- Agropecuaria y forestal, coordinada por el 3er. regidor de mayoría relativa.
- Comercio, mercado y rastro, coordinada por el 4º regidor de mayoría relativa.
- Industrias públicas y espectáculos, coordinada por el 1er. regidor de representación proporcional.
- Salud y asistencia social, coordinada por el 2º regidor de representación proporcional.

La organización de la administración pública municipal se compone de 7 dependencias y 2 organismos para-municipales (véase cuadro 23). La administración fuera de la cabecera municipal está a cargo de un jefe de tenencia y 2 encargados del orden.

Los ingresos anuales del gobierno local son de \$18,176,299.00. El ingreso *per cápita*, por su parte, corresponde a \$1,439.14.

Cuadro 23
Estructura de la administración pública
del municipio de Tingambato, Michoacán

Dependencias administrativas	Organismos para-municipales
<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría. - Tesorería. - Obras Públicas. - Oficialía Mayor. - Desarrollo Social. - Contraloría. - Seguridad Pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - DIF. - Oficinas de agua potable.

Fuente: INAFED (2005).

5.3. Similitudes y diferencias socio-económicas y político-administrativas de los municipios muestra de estudio

La distinción e identificación de lo semi-urbano no es una tarea sencilla. Quizá, ninguno de los municipios de Michoacán presente particularidades idénticas, en todos los órdenes, a las que tienen otros municipios. La tipolo-



gía diseñada en este trabajo muestra las características afines que presentan los municipios en la mayoría de las variables socio-económicas consideradas, pero difícilmente (por no decir que imposible) se alcanza la similitud en la totalidad de las variables. Los valores que arrojó el modelo de correlación múltiple (débiles y medios) aplicado en el capítulo anterior indican la fuerte heterogeneidad de los municipios que conforman al estado.

Los municipios muestra de estudio presentan semejanza en algunas variables y discrepan –en medida baja– en otras (véase cuadro 24), por ejemplo, Cotija, Purépero y Tingambato tienen poblaciones similares. Tarímbaro es el municipio que escapa de esta similitud. Su población es elevada, debido a su cercanía con Morelia, que lo ha invadido en todos los sentidos (demográficos, económicos, vivienda), pero aun así, Tarímbaro no tiene ninguna localidad que pudiera considerarse propiamente urbana (localidades mayores a 15,000 personas), el 41% de su población vive en asentamientos que oscilan entre 2,500 y 5,000 habitantes, el otro 59% radica en localidades rurales menores de 2,500 personas. Su densidad poblacional también es elevada, supera por mucho la media estatal. La explicación es casi la misma: varias de sus localidades (llamadas fraccionamientos) colindan con Morelia y éstas se encuentran muy cercanas entre sí. De seguir esta tendencia, Tarímbaro y Morelia formarán –dentro de poco tiempo– una mancha urbana continua, dando origen a los primeros municipios metropolitanos en el estado.⁶⁴

En la cobertura de servicios públicos básicos, los municipios muestra de estudio presentan valores muy parecidos en energía eléctrica. En drenaje, tres de ellos superan la media estatal. Tingambato es el que tiene un nivel de cobertura bajo, ya que en la totalidad de sus localidades rurales, donde vive el 8% de su población total, impera el uso de la letrina, que también sigue usándose en parte de las viviendas de San Francisco Pichátaro (la segunda localidad más grande). En cobertura de agua de la red pública, Tingambato tampoco supera el promedio estatal, es el único de los cuatro municipios por debajo de la media.

En el índice de educación y salud, tres municipios presentan valores más o menos parecidos, cercanos a la media estatal. Cotija es el municipio más alejado en forma descendente del promedio estatal tanto en educación como en salud, por ello su índice de desarrollo humano es el más bajo de los cuatro municipios en análisis.⁶⁵

64 Estos municipios se forman por la vecindad directa entre municipios centrales (comúnmente capitales de los estados, con características muy urbanas) y municipios periféricos (semi-urbanos, por lo regular), que en conjunto forman una extensa zona muy urbana con pequeñas áreas rurales. Las localidades semi-urbanas de los municipios periféricos terminan siendo absorbidas por la dinámica muy urbana de los municipios centrales.

65 Este índice mide los adelantos medios de una población en tres aspectos básicos: salud, educación e ingreso. El índice de Cotija es de 0.7373, el de Purépero 0.7862, el de Tarímbaro 0.7499 y el de Tingambato 0.7553 (PNUD, 2008).



En Cotija y Purépero, la PEO se concentra en el sector secundario, con porcentajes casi similares de ocupación laboral en otro sector, por ejemplo, en Purépero, el porcentaje de PEO en el sector secundario y terciario es de 44.82 y 41.21, respectivamente. En Tarímbaro hay una combinación entre la PEO de los sectores terciario y primario. Tingambato, por su parte, presenta valores muy similares entre los tres sectores. En los cuatro municipios se desarrollan prácticamente actividades económicas mixtas.

Sus estructuras orgánicas cuentan con aparatos administrativos que no rebasan las 10 dependencias, las cuales cuentan con escasa complejidad en su interior. Tampoco tienen más de 3 organismos para-municipales, cuya complejidad en su funcionamiento también es baja. Los ingresos anuales que reciben sus gobiernos están por debajo de los \$40,000,000.00, con excepción de Tarímbaro, aunque su ingreso municipal *per cápita* es muy parecido al de Tingambato y Purépero.

Cuadro 24
Contexto socio-económico de los municipios muestra de estudio

Variables Municipios	Población total	% de población viviendo en tipo localidad	Densidad de población	Cobertura (%) en agua de la red pública, drenaje y energía eléctrica	Índice de educación	Índice de salud	Actividades económicas (POE)	Ingresos brutos municipales (\$)	Estructura política administrativa
	Entre 10,000 y 30,000 habitantes.	Localidad: entre 2,500 y 15,000 habitantes.	Baja densidad, en ocasiones alcanzan la media estatal (67.63).	Cobertura aceptable, sus valores se encuentran cercanos a la media estatal: 1. Agua: 88.01. 2. Drenaje: 85.32. 3. Energía: 97.10.	Índice de educación cercano a la media estatal (0.8023).	Índice de salud cercano a la media estatal (0.8233).	Prevalen actividades productivas mixtas.	Sus ingresos son menores de 40,000,000.	Estructura media: - 7 Regidores. - De 7 a 10 dependencias administrativas. - Organismos para-municipales: 2.
Cotija	18,207	68	35.94	1. 89.92. 2. 92.38. 3. 97.72.	0.7418	0.7922	Primario: 32.22. Secundario: 41.85. Terciario: 25.93.	36,279,690 (<i>per cápita</i> : 1,992.62).	- Regidores: 7. - Dependencias: 8. - Organismos para-municipales: 3.
Purépero	15,289	90	79.82	1. 97.62. 2. 97.46. 3. 99.28.	0.8020	0.8610	Primario: 13.96. Secundario: 44.82. Terciario: 41.21.	22,381,221 (<i>per cápita</i> : 1,463.88).	- Regidores: 7. - Dependencias: 10. - Organismos para-municipales: 2.
Tarímbaro	51,479	41	195.80	1. 94.23. 2. 91.68. 3. 98.49.	0.8057	0.8620	Primario: 33.35. Secundario: 27.29. Terciario: 39.36.	62,420,163 (<i>per cápita</i> : 1,212.54).	- Regidores: 7. - Dependencias: 8. - Organismos para-municipales: 2.
Tingambato	12,630	92	67.39	1. 86.99. 2. 71.31. 3. 98.36.	0.7925	0.8320	Primario: 35.64. Secundario: 31.58. Terciario: 32.78.	18,176,299 (<i>per cápita</i> : 1,439.14).	- Regidores: 7. - Dependencias: 7. - Organismos para-municipales: 2.

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI (2007) y PNUD (2008).



Los municipios muestra de estudio presentan entonces coincidencias en algunas variables socio-económicas, pero discrepan levemente en otras. A veces dos o tres municipios muestran valores similares en una determinada variable o, incluso, los cuatro llegan a tener valores parecidos. Ninguno de los municipios obviamente escapa de la mayoría de los valores fijados en las variables (no sería semi-urbano). El 90% de las características socio-económicas y político-administrativas del municipio de Cotija son de rasgos semi-urbanos. Purépero presenta un 72% de definición semi-urbana, Tarímbaro un 54% y Tingambato un 90% (véase cuadro 25).

Cuadro 25
Grado de definición semi-urbana de la muestra de estudio

Población total	% de población viviendo en determinado tipo localidad	Densidad de población	Cobertura (%) en agua de la red pública	Cobertura (%) en drenaje	Cobertura (%) en energía eléctrica	Índice de educación	Índice de salud	Actividades económicas (POE)	Ingresos brutos municipales (\$)	Estructura política administrativa
Entre 10,000 y 30,000 habitantes.	Localidad: entre 2,500 y 15,000 habitantes.	Baja densidad, en ocasiones alcanzan la media estatal (67.63).	Cobertura aceptable, sus valores se encuentran cercanos a la media estatal (88.01).	Cobertura aceptable, sus valores se encuentran cercanos a la media estatal (85.32).	Cobertura aceptable, sus valores se encuentran cercanos a la media estatal (97.10).	Índice de educación cercano a la media estatal (0.8023).	Índice de salud cercano a la media estatal (0.8233).	Prevalecen actividades productivas mixtas.	Sus ingresos son menores de 40,000,000.	- Estructura media. - 7 Regidores. - De 7 a 10 dependencias administrativas. - 2 organismos para-municipales.
- Cotija. - Purépero. - Tingambato.	- Cotija. - Purépero. - Tingambato.	- Cotija. - Tingambato.	- Cotija. - Tingambato.	- Cotija. - Tarimbaro.	- Cotija. - Purépero. - Tarimbaro. - Tingambato.	- Cotija. - Purépero.	- Purépero. - Tingambato. - Tarimbaro.	- Cotija. - Purépero. - Tarimbaro. - Tingambato.	- Cotija. - Purépero. - Tingambato.	- Cotija. - Purépero. - Tarimbaro. - Tingambato.

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI (2005a) y PNUD (2008).



5.4. Desarrollo local y gobiernos de municipios semi-urbanos

Las diferencias socio-económicas entre los municipios también se expresan entre sus gobiernos, ya que tienen capacidades de gestión distintas para influir en la promoción de procesos de desarrollo local. Estas diferencias son de diversos grados, dependen de la categoría del municipio. Al comparar las capacidades de gestión de los gobiernos de los municipios muy urbanos con las que tienen los gobiernos de los municipios rurales, la distancia existente es grande. La categoría del municipio llega a definir las formas de actuación del gobierno local.

Los gobiernos de los municipios semi-urbanos tienen capacidades de gestión muy particulares, pues sus funciones son más complejas que las que corresponden a las autoridades de municipios rurales, urbanos y muy urbanos. Los gobiernos de los municipios semi-urbanos por un lado intentan resolver problemas relacionados con materia urbana en la cabecera municipal y, por el otro, prestan atención a las demandas propias del sector productivo primario en las localidades rurales. Atienden problemáticas mixtas. En contraste, los gobiernos de los municipios urbanos y muy urbanos se especializan en la prestación de servicios públicos y en la regulación del uso del suelo. Sus funciones están dirigidas a una sola dimensión. Los gobiernos de los municipios rurales, de igual manera, se especializan en problemáticas propias de localidades pequeñas y del sector agropecuario (López, 2001: 51).

Las problemáticas mixtas de los municipios semi-urbanos complejizan la actuación de sus gobiernos. Esto, López (2001: 52-53) lo ejemplifica en tres ámbitos:

1. Social. 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 a través de diversas organizaciones federales que aprovechan las economías de escala, pues el volumen de la demanda posibilita la operación. En los municipios semi-urbanos, dada la densidad poblacional y la menor demanda de vivienda, los gobiernos locales deben enfrentarse directamente con esta problemática, no cuentan con el auxilio de organismos federales de vivienda.
2. Económico. En municipios muy urbanos y urbanos, el gobierno local regula el crecimiento urbano y el ordenamiento espacial de las actividades económicas y, en menor medida, fomenta el crecimiento de la economía, ya que ésta suele tener su propia dinámica. 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.



3. Servicios públicos básicos. En los municipios semi-urbanos, el crecimiento de la demanda de los servicios públicos es más lento que en los muy urbanos y urbanos, situación que permite a los gobiernos locales de los primeros atender dicha demanda con oportunidad.

La complejidad de la gestión de los gobiernos de los municipios con definición semi-urbana, en vez de convertirse en unan dificultad, puede aprovecharse como un pivote para la generación de procesos de desarrollo local. En la transición de lo rural a lo urbano, se forman estructuras sociales, económicas y políticas que definen roles y funciones especiales en los gobiernos municipales, adquiriendo estos últimos ciertos rasgos que los caracterizan:

- Inserción especial en el conjunto de la red gubernamental.
- Otras formas de integrar la representación política en el Ayuntamiento.
- Nuevas dimensiones y capacidades en el aparato administrativo.
- Relaciones de concertación con los actores claves del municipio.
- Maneras novedosas de responder a la demanda mixta que deben atender.

Sus posiciones de gobierno de la ciudad y del campo les dan la oportunidad de bloquear la reproducción del municipio urbano y muy urbano de hoy, cuyas capacidades institucionales, por lo regular, no han sido originadas desde abajo. Los gobiernos semi-urbanos tienen la posibilidad también de cerrar la brecha que lleva a los municipios caracterizados por el hormiguero industrial caótico poco funcional.

Muchas de las políticas implementadas por los gobiernos de los municipios urbanos y muy urbanos son diseñadas para desvanecer situaciones no deseadas, producto de la mala planeación socio-económica y/o de factores externos. Se trata de políticas correctivas. Los gobiernos de los municipios semi-urbanos, por su carácter de transición, tienen mayor posibilidad de diseñar políticas para evitar escenarios no deseados y para contribuir a suscitar procesos de desarrollo local. Se trata de políticas planeadas y preventivas.

Si los municipios semi-urbanos aprovecharan esta condición (la semi-urbana) y pasaran a la categoría urbana, pudieran tener una perspectiva distinta y una situación diferente a la que actualmente viven los municipios urbanos y muy urbanos. El gobierno local en la categoría semi-urbana, por tanto, se convierte en el agente clave para articular actores, intereses, objetivos y recursos que encaucen la energía colectiva del municipio hacia iniciativas que impulsen el desarrollo local.





CAPÍTULO 6

**METODOLOGÍAS PARA EVALUAR
EL DESEMPEÑO MUNICIPAL.
IDENTIFICACIÓN DE EJES DE REFERENCIA**





CAPÍTULO 6

METODOLOGÍAS PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO MUNICIPAL. IDENTIFICACIÓN DE EJES DE REFERENCIA

El capítulo tiene dos objetivos interrelacionados: revisar diversas metodologías orientadas a evaluar el desempeño municipal e identificar los ejes de referencia comunes que éstas tienen. Estos ejes de referencia corresponden a las variables independientes de la investigación. El capítulo responde además a la necesidad de conocer las capacidades técnicas que han desarrollado organismos académicos, sociales y públicos en torno a la evaluación del desempeño municipal.

El capítulo se divide en cuatro partes. En la primera, se analizan dos conceptos claves manejados en la investigación: desempeño (variable dependiente de la investigación) y evaluación. En esta parte se conceptualizan y tratan sus especificidades. En la segunda, se examinan las metodologías diseñadas por Silva (2002); Cabrero (2000); Montenegro y Porrás (2005); Arriagada (2002); INAFED (S/f, 2004); Ziccardi y Saltalamacchia (2005); Ortegón; Pacheco y Prieto (2005), y AMMAC-ICMA (2008). En la tercera, se identifican y agrupan los ejes de referencia que presentan en común estas metodologías. En la cuarta, y última, se determina la relevancia de los ejes identificados mediante la técnica de jerarquización analítica (Algoritmo de Saaty).

6.1. Evaluación del desempeño municipal

En la perspectiva del desarrollo local, el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos municipales ha cobrado relevancia especial. Este fortalecimiento todavía se hace más necesario en aquellos municipios con características rurales y semi-urbanas, cuyos niveles de desarrollo, por lo regular, son muy bajos. Los gobiernos municipales son las primeras instancias responsables en la promoción del desarrollo local, por ser los que tienen mayor posibilidad de definir, adecuadamente, las formas concretas que deben asumir las acciones públicas.

La posibilidad de incidir en el desarrollo local, por parte de los gobiernos municipales, está en la construcción y en el fortalecimiento de sus capacidades de gestión, pues contribuiría a superar sus limitaciones y mejorar su desempeño. Esta percepción de cambio ha estimulado el diseño y la implementación de herramientas administrativas, siendo una de las más significativas las metodologías de evaluación del desempeño, orientadas principalmente a dar seguimiento a las acciones del gobierno local y a proporcionar parámetros confiables que sirvan de base para tomar decisiones.⁶⁶

66 Las capacidades de gestión son medios que deben intentar producir escenarios propicios para la generación de procesos de desarrollo local (finalidad).



Toda acción del gobierno local debe ser acompañada de un proceso de evaluación que permita conocer de manera objetiva el éxito o fracaso obtenido, que facilite el análisis de cómo la administración municipal está implementando dicha acción (suministrar información para estimar, de manera sistemática, su desempeño), que aporte elementos para comparar su funcionamiento con respecto a uno deseable, y que derive en recomendaciones para la mejora continua.

En el contexto latinoamericano, se han detectado experiencias sobre evaluación del desempeño municipal. En Argentina, por ejemplo, se creó la Subsecretaría de Asuntos Municipales, con la encomienda de modernizar la administración local, colocando en el centro la evaluación del desempeño. En Brasil (en específico en el Estado de Paraná) se han asociado los gobiernos locales para fortalecer su toma de decisiones e implementar programas en forma conjunta, construyendo también, para conocer el avance de éstos, diversos mecanismos de evaluación. En Chile, se desarrolló el Sistema Nacional de Indicadores y se empezó a cuantificar las metas de desempeño que debían cumplir los distintos niveles de gobierno. En Colombia, se introdujeron programas de monitoreo social para detectar las exigencias de la sociedad y realizar diagnósticos adecuados y oportunos, además se formó el Sistema de Indicadores Sociales y de Gestión, que proporciona elementos para determinar el impacto de los programas ejecutados.⁶⁷

Se examinan, a continuación, dos conceptos claves que se manejan en esta idea introductoria y que son cruciales para el desarrollo de la presente investigación: desempeño municipal y evaluación.

6.1.1. Desempeño municipal: análisis conceptual⁶⁸

La palabra desempeño es tomada del inglés *performance*, refiriéndose al grado de cumplimiento de las responsabilidades, con atributos de calidad, que corresponden a una persona u organización. A mayor grado de cumplimiento de las responsabilidades, mejor desempeño. Sin embargo, esta traducción al castellano es vaga y confusa, pues se pueden encontrar distintos significados sobre desempeño, por ejemplo:

1. Ledo (2007: 30) lo define como la capacidad que tiene el individuo o la organización para desarrollar competentemente las funciones inherentes a las tareas que realiza.

67 Para profundizar más sobre las experiencias de evaluación del desempeño público en América Latina consúltese Arriagada (2002: 17-21).

68 Este subtema corresponde a la conceptualización de la variable dependiente de la investigación.



2. Peña (2002: 6) lo asocia con toda acción realizada por un individuo u organización, como respuesta a lo que se le asigna como tarea y que será medida con base en su ejecución.
3. Remedio (2005: 5) sostiene que el desempeño se expresa en cualquier actividad sólo si alguien está capacitado para efectuarla, es decir, vincula la preparación de personas u organizaciones para desarrollar las tareas que conducen a un objetivo preestablecido.
4. En el Diccionario de la Real Academia Española se define como la acción y efecto de desempeñar o desempeñarse. En tanto, desempeñarse significa cumplir con una responsabilidad o realizar una acción que ha sido aceptada como obligación, de la cual se obtiene una satisfacción.

En el primer concepto –el de Ledo– se destaca la relación entre desempeño y capacidad, donde el primer término está en función del segundo, entendiéndose que si las tareas no se realizan competentemente entonces no hay desempeño. En la definición de Peña, el desempeño se reduce a un proceso de cumplimiento de responsabilidades, sin atender los resultados o efectos obtenidos. En el tercer concepto, el desempeño se vincula con la capacidad que se tiene para realizar una tarea. Esta propuesta se relaciona directamente con la definición de Ledo, sin embargo, aquí se agrega que dicha capacidad está orientada a la consecución de objetivos ya establecidos. En el cuarto, la Real Academia Española también hace alusión al cumplimiento de responsabilidades, como en la segunda definición (Peña), pero el significado de la palabra se extiende al conjunto de acciones que se realizan para lograr objetivos estipulados.

El concepto de desempeño, como se puede apreciar, es discutible y complejo, es un término plural que busca englobar diversos factores (cumplimiento de funciones, capacidad para realizarlas y alcance que éstas tienen), es un elemento cuantificable, la mayoría de las veces, para ser medido y evaluado. El desempeño puede ser de tres niveles: individual, grupal y organizacional.

En el marco de esta investigación, se toma este último nivel, ya que se considera al gobierno local como una organización socio-política. Por tanto, el desempeño, dentro del contexto del sector público municipal, hace referencia a la forma en cómo satisface este gobierno las demandas de la ciudadanía y cómo encara las competencias y responsabilidades que le corresponden (gobierno y reglamentación, planeación del desarrollo, provisión de servicios públicos, manejo de la hacienda pública, promoción de la participación ciudadana y transparencia/rendición de cuentas) buscando obtener resulta-



dos concretos. Es la manera cómo trabaja el gobierno municipal, juzgado por el grado de cumplimiento de sus competencias y responsabilidades.⁶⁹

6.1.2. Evaluación y gobierno municipal

Aguilar y Ander-Egg (1992: 18) definen la evaluación como una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida, encaminada a obtener, de manera válida y fiable, datos e información relevante, que permitan apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de las actividades que se han realizado (realizan o realizarán) para producir efectos y resultados concretos. Esta información ayuda a identificar el grado en que dichas actividades han contribuido al alcance de los objetivos, a la vez, sirve de base para tomar decisiones racional e inteligentemente entre los diferentes cursos de acción para solucionar problemas o para promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o fracaso de las actividades.

En esta definición, que es adoptada en el presente trabajo,⁷⁰ se detectan elementos característicos de la evaluación:

- Su objetivo es determinar el grado de avance en los objetivos o metas preestablecidas.
- Es un ejercicio de investigación social aplicado.
- Es una acción sistemática, planificada y dirigida.
- Proporciona datos e información relevante, válida y confiable.
- Genera bases para orientar la toma de decisiones.

Esta definición, no obstante, alude casi exclusivamente a la evaluación de programas públicos, donde el organismo responsable de ejecutarlos está bien definido, tiene funciones específicas, cuenta con una estructura estable y, por lo regular, se encarga de llevarlos a cabo sin la intervención directa de otros organismos. Los objetivos de los programas también están bien delimitados y explícitos.

Se requiere, además de lo anterior, elaborar evaluaciones sobre organizaciones más complejas (por ejemplo, del gobierno local en su conjunto), donde los objetivos son muchos, amplios y variados, con la existencia de múltiples

69 La diferencia entre desempeño y rendimiento es clara. El desempeño se refiere a la forma en cómo se está realizando una actividad y el rendimiento hace referencia al resultado deseado con la realización de esa actividad. El rendimiento es resultado del desempeño.

70 La definición de Aguilar y Ander-Egg también es utilizada y adoptada por Ziccardi y Saltalamacchia (2005: 6) en su propuesta metodológica para evaluar el desempeño de los gobiernos de ciudades mexicanas.



programas que suponen distintas lógicas de acción, y donde los consensos sobre la determinación y ejecución de dichos programas son a veces difíciles de obtener.

Tanto la evaluación de programas como la evaluación organizacional pueden clasificarse según varios criterios. Entre éstos se pueden distinguir principalmente tres: por los objetivos perseguidos, por el momento en que se realiza y por los aspectos que se someten a consideración (véase cuadro 26).

Cuadro 26
Criterios y propuesta de clasificación
para identificar tipos de evaluación

Criterio de clasificación	Propuesta de clasificación
Objetivos establecidos	<ul style="list-style-type: none">- Evaluación de resultados. Se concentra en determinar cuánto se alcanzó del objetivo.- Evaluación de producto. Busca precisar el producto que generaron las diversas acciones que se emprendieron para lograr el objetivo.
Momento de evaluación	<ul style="list-style-type: none">- Evaluación ex ante (antes). Se evalúan las condiciones en que se inicia un programa o la actuación de una organización.- Evaluación concurrente (durante). Se evalúan las decisiones, los métodos y las técnicas utilizadas en la realización de un programa o en la actuación de una organización.- Evaluación ex post (después). Se evalúan los resultados de un programa o de una organización.
Aspectos para evaluar	<ul style="list-style-type: none">- Evaluación total. Corresponde a una evaluación completa de la organización o del programa.- Evaluación parcial. Se refiere a la evaluación de algunos aspectos de la organización o de los programas.

Fuente: Elaboración propia con base en Ziccardi y Saltalamacchia (2005).

Para la evaluación del desempeño del gobierno municipal se toma la evaluación organizacional de tipo ex post, total y de producto. Por consiguiente, y sin el afán de ser repetitivos pero si claros, la evaluación del desempeño del gobierno local hace referencia a un proceso sistemático, planificado y dirigido, orientado a obtener información útil, pertinente, coherente y consistente sobre la forma en cómo está atendiendo, este nivel de gobierno, las demandas de la ciudadanía y cómo está haciendo frente a sus competencias y responsabilidades.

Sin embargo, en el proceso de evaluación surgen dificultades que obstaculizan su implementación adecuada, por ejemplo (Chauca, 2005: 16-17):



- La planificación a corto plazo y la resistencia al cambio.
- Los Planes Municipales de Desarrollo y sus programas operativos presentan metas incuantificables en resultados, tiempo y recursos.
- Falta de transparencia en los resultados que generan las metodologías empleadas para evaluar el desempeño, se maquillan los resultados obtenidos favoreciendo a determinados funcionarios.
- La alta rotación de personal en la administración municipal y la limitada profesionalización de los recursos humanos impiden la existencia de una estructura orgánica estable y especializada, apta para ajustarse a la implementación de procesos de evaluación.
- La mayoría de las metodologías para evaluar el desempeño son confusas y dirigidas exclusivamente a municipios con características especiales (municipios urbanos y muy urbanos). Sus indicadores también resultan imprecisos.

La evaluación del desempeño del gobierno local debe adaptarse a las necesidades propias de cada instancia municipal y a las exigencias del entorno económico, político y social donde ésta ejerce su acción. Para que sea viable y se implemente, además requiere de la voluntad y la participación de todos los miembros del gobierno local (autoridades, funcionarios y empleados) o mínimo que no la obstaculicen.⁷¹

6.2. Metodologías para evaluar el desempeño municipal

La importancia del proceso de evaluación del desempeño del gobierno municipal ha generado diversas investigaciones traducidas en instrumentos metodológicos. A continuación, se revisan las propuestas de Silva (2002); Cabrero (2000); Montenegro y Porras (2005); Arriagada (2002); INAFED (S/f, 2004); Ziccardi y Saltalamacchia (2005); Ortegón; Pacheco y Prieto (2005), y AMMAC-ICMA (2008).

6.2.1. Metodología para la elaboración de estrategias del desarrollo local y regional⁷²

Iván Silva construyó una metodología publicada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en el

71 Se tiende a usar con similitud los términos evaluación y medición. Para efectos del presente trabajo, la medición es parte del proceso de evaluación. La medición del desempeño municipal se efectúa a través de indicadores que entregan una valoración cuantitativa de una variable específica (en el capítulo VII se aborda con profundidad este tema). La medición y otro conjunto de acciones estratégicas dan forma a la evaluación.

72 Con esta metodología, explica el mismo Silva (2002: vii), no se pretende presentar una metodología de aplicación universal, que no existe ni existirá, dado que la clave del desarrollo local está en adaptar las acciones políticas y económicas a las particularidades de la sociedad de cada territorio.



2002 orientada a integrar y coordinar las distintas acciones de los agentes que interactúan en el espacio local para diseñar soluciones que atiendan sus problemáticas. Esta metodología proyecta diagnósticos en materia económica, social y política. Fija, por ende, objetivos –con sus propias estrategias y planes de acción– que permitan aprovechar los recursos de desarrollo existentes en la localidad.

La metodología comprende seis fases (véase figura 2), que corresponden a las mismas de la planificación estratégica. La primera se refiere a la recolección y análisis de datos para realizar diagnósticos. Es el punto de partida. Se obtiene la información que facilite la identificación de las capacidades de desarrollo, las oportunidades y potencialidades, así como los recursos disponibles con que cuenta el territorio local. Se determina, en otras palabras, el clima existente para el desarrollo local.

En la segunda, se definen los objetivos y las estrategias, se decide a dónde llegar y cómo se puede llegar. En la tercera, se diseña el plan de acción, especificando los proyectos, pre-evaluándolos por separado, identificando su estructura y considerando su viabilidad.⁷³ Es importante además ajustar los proyectos al tejido social, económico y político de la localidad, lo cual ayuda a determinar cuál proyecto se acepta y cuál se desecha (ésta es la cuarta fase). En la quinta, se realizan los proyectos. Las ideas se convierten en acciones prácticas. Se pone en marcha todo aquello que se programó y proyectó. En la sexta y última fase, se evalúan las iniciativas emprendidas para comprobar si realmente están produciendo los efectos esperados. La evaluación se ocupa de los siguientes aspectos:⁷⁴

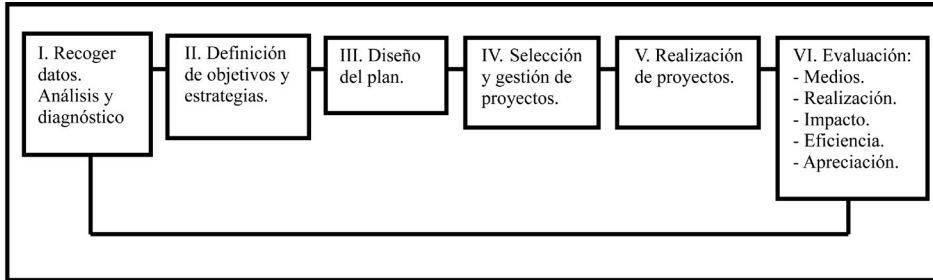
- Medios. Utilización adecuada de los elementos integrados en los proyectos.
- Realización. Efectos de las medidas adoptadas en términos cuantificables.
- Impacto. Efectos a largo plazo de las acciones emprendidas.
- Eficiencia. Relación costo-beneficio obtenido con la realización de los proyectos.
- Apreciación. Satisfacción de los destinatarios.

73 A nivel conceptual es importante no confundir estrategia con proyecto. Los proyectos emergen de los cursos específicos de los planes de acción emprendidos dentro de una estrategia dada, que corresponde a un objetivo.

74 Esta última fase es la que interesa en la investigación, aquí están los ejes de referencia de evaluación.



Figura 2
Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local y regional



Fuente: Elaboración propia con base en Silva (2002).

Silva (2002: 175-176) especifica que la fortaleza de esta metodología está en identificar los agentes socio-económicos y políticos del espacio local y en seleccionar los proyectos que agrupen sus esfuerzos, que produzcan redes de solidaridad, que faciliten la circulación de información y que refuercen, o cambien, las estructuras existentes. La metodología indica entonces las fases que deben seguirse para contribuir a generar procesos de desarrollo local.

6.2.2. Metodología para diagnósticos estratégicos municipales

Enrique Cabrero en el 2000 presentó un conjunto de procesos para analizar, diseñar, implementar y evaluar las acciones de tipo administrativo y político que llevan a cabo los gobiernos municipales. A este conjunto de procesos lo denominó Gerencia Pública Municipal (GPM).⁷⁵ Este autor aclara que la GPM no es una adaptación de las técnicas de administración de empresas a las funciones del sector público, sino que se trata de técnicas exclusivas para atender los problemas de la gestión pública. Él mismo define a la GPM como una metodología para tomar decisiones en condiciones caracterizadas por la restricción de recursos y por un contexto de alta complejidad.⁷⁶

Uno de los procesos que se propone en la GPM es la elaboración de diagnósticos estratégicos municipales que integren análisis externos e internos (véase figura 3).⁷⁷ En el diagnóstico de variables externas se plantea recoger y estudiar información sobre la situación económica que condiciona el quehacer de la instancia municipal, sobre la situación política local y sobre

75 Este documento fue publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE).

76 Cabrero (2000: 8-9) explica que existe una gran cantidad de variables en el ambiente municipal que evolucionan rápidamente y cuyo control sobre ellas es prácticamente nulo.

77 Una sistematización clara de estos diagnósticos puede verse en Chauca (2005).



los aspectos que dan vida a la cultura, al capital social y a los símbolos que forjan el arraigo social en la localidad. Lo deseable en el análisis externo es obtener información que permita detectar las amenazas más importantes (aquellas que se consideren como críticas) y las oportunidades más latentes.

En el diagnóstico de variables internas se propone tomar en consideración tres ejes de referencia: eficiencia, eficacia y legitimidad. En el diagnóstico de eficiencia se analiza el manejo de los diferentes tipos de recursos (humanos, financieros, técnicos, materiales) empleados en las diversas actividades (administración interna, prestación de servicios) y relacionarlos con los diversos tipos de productos que se están generando (servicios ofrecidos, usuarios atendidos, trámites realizados, recursos liberados). La eficiencia aquí analiza la relación insumo/producto.

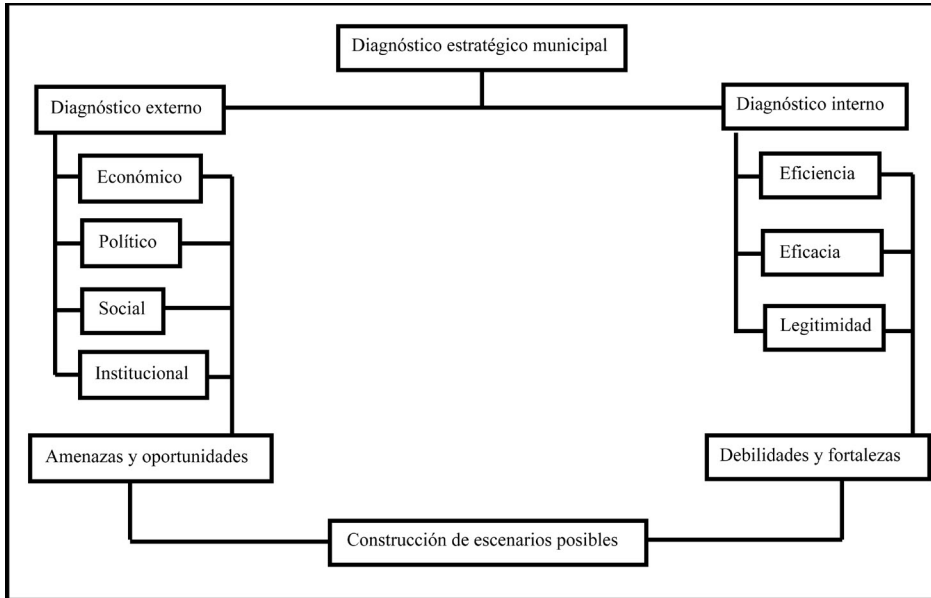
En el diagnóstico de eficacia se estudia la estructura orgánica del gobierno municipal y los sistemas de relación institucional que interfieren en el alcance de las metas. La eficacia visualiza los logros que se van generando. En el diagnóstico de legitimidad, se precisa el nivel de aceptación, apoyo y credibilidad que la municipalidad tiene de la ciudadanía. Este diagnóstico incluye exclusivamente variables de tipo cualitativo.

En el diagnóstico interno se sintetizan las fortalezas y debilidades más importantes de la estructura y del funcionamiento del gobierno municipal. Ambos diagnósticos (el externo y el interno), una vez concluidos, se interrelacionan para proyectar situaciones futuras en las que se puedan combinar amenazas con debilidades (escenario pesimista) u oportunidades con fortalezas (escenario optimista), se hacen también combinaciones de posibilidades intermedias.

El reto de la GPM radica en integrar los tres ejes de referencia del diagnóstico interno (eficiencia, eficacia y legitimidad) en cada acción del gobierno local. En lograr la mezcla estratégica de estos tres ejes. El desafío está, según Enrique Cabrero, en generar los equilibrios necesarios para llevar a cabo los programas municipales a un costo bajo, o al menos razonable, lograr con precisión los productos buscados y hacerlo integrando las preferencias de los diversos agentes del territorio local, generando confianza y ampliando los espacios de gobernabilidad.



Figura 3
Metodología para diagnósticos estratégicos municipales



Fuente: Elaboración propia con base en Cabrero (2000).

6.2.3. Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia y la Corporación Andina de Fomento (CAF) presentaron en el 2005 una metodología para medir y analizar el desempeño municipal, cuyas primeras pruebas se aplicaron en los Departamentos de Cundimarca, Risaralda, Santander y César, en Colombia. Los coordinadores del proyecto fueron Santiago Montenegro (Director del DNP en ese momento) y Oswaldo Porras.

Esta metodología, explica Montenegro y Porras (2005: 14-15), mide el desempeño de la gestión municipal en función de los resultados alcanzados en la producción de bienes y servicios, del uso dado a los insumos disponibles, del cumplimiento de las metas establecidas en el plan de desarrollo y de la aplicación del marco normativo vigente. En este instrumento metodológico, el desempeño del gobierno local será mayor si cumple las metas, si utiliza racionalmente los insumos y si opera con responsabilidad y bajo el marco regulatorio estipulado.

La metodología integra cinco ejes de referencia: eficacia, eficiencia, requisitos legales, gestión y entorno (véase figura 4). La eficacia, en esta pro-



puesta, mide el grado de cumplimiento de las metas fijadas en los planes de desarrollo, tomando como referencia el logro de resultados y productos, sin considerar los insumos y los recursos empleados. En esta parte se construye un índice de eficacia, en cuya formación se otorga una ponderación alta a las metas relacionadas con los sectores básicos (educación, salud y agua potable).⁷⁸ La eficiencia, por su parte, busca determinar si el municipio optimizó la dotación de recursos humanos, financieros y físicos disponibles para producir los servicios de los sectores básicos.

Para analizar el nivel de eficiencia se aplica la técnica *Data Envelopment Analysis* (DEA), que permite construir una superficie escalonada con base en las relaciones resultado/insumo que presentan los procesos de producción municipales en los sectores básicos. Esta técnica exige determinar una frontera de eficiencia, que equivale al límite de producción, la cual corresponde a la mejor relación entre resultados e insumos, las demás relaciones se colocan por debajo de este límite. Con base en lo obtenido, se construye el índice de eficiencia.

En el eje de requisitos legales, se examina el grado en que los gobiernos locales dan cumplimiento a las condiciones establecidas en las normas jurídicas para la producción de servicios en los sectores básicos. En esta parte se mide, con base en la regulación fijada, la ejecución de los recursos transferibles y la situación fiscal de la municipalidad.

En el eje de gestión se miden dos variables: la capacidad administrativa (disposición de recursos humanos/tecnológicos) y la capacidad financiera de la entidad municipal. La importancia de este eje radica en correlacionar estas dos variables con los resultados obtenidos en eficacia y eficiencia. En la metodología se plantea que mediante métodos estadísticos (correlaciones y regresiones) es posible determinar el grado de incidencia de las debilidades administrativas y financieras en el desempeño municipal (eficacia y eficiencia). En el eje de entorno, por último, se busca identificar qué factores de índole político, de orden público o de ámbito socio-demográfico tienen mayor incidencia en los productos generados. Los indicadores para este componente son definidos por cada organización municipal atendiendo sus propias particularidades.

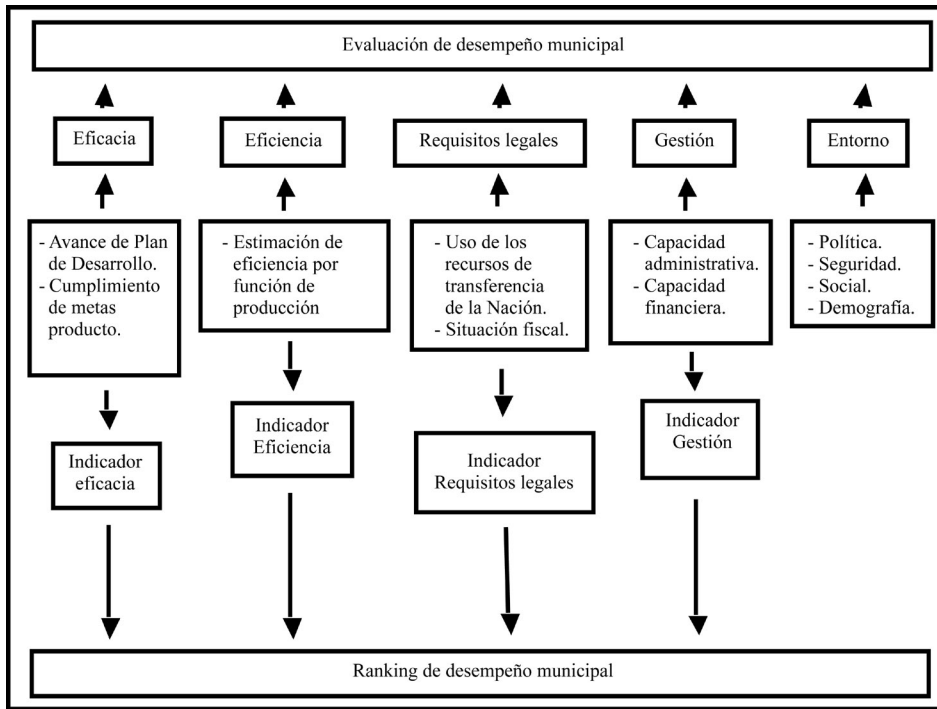
En la parte final de la metodología se construye un escalafón (ranking) del desempeño, que es un listado ordenado de forma ascendente o descendente de todos los gobiernos locales con base en los resultados de las mediciones. Montenegro y Porras (2005: 50-51) aseveran que esta metodología rompe

78 La regulación jurídica municipal colombiana señala cuales son los sectores básicos.



con el paradigma de que la evaluación es igual al análisis de eficacia, pues considera tanto los productos como las causas que los generan.

Figura 4
Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal



Fuente: Montenegro y Porras (2005).

6.2.4. Sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal

Ricardo Arriagada presentó en el 2002 una propuesta metodológica para analizar el ejercicio municipal, siendo publicada por el ILPES. La propuesta metodológica tiene tres partes: diagnóstico organizacional, planificación estratégica (compuesta por tres momentos) y operacionalización de un sistema de medición (véase figura 5). La primera corresponde a la elaboración de un diagnóstico organizacional (considerado como el punto de partida) mediante la aplicación de una encuesta a funcionarios claves, buscando generar una base de información amplia y sólida sobre la situación del gobierno municipal.

El diagnóstico se centra en determinar el perfil de la cultura organizacional que tiene el gobierno local, abarcando seis dimensiones de análisis: carac-



terísticas dominantes, estilos de liderazgo, adhesión organizacional, clima organizacional, criterios de éxito y estilo de gestión. Con la exploración de estas dimensiones, Arriagada intenta precisar si la municipalidad tiene un perfil grupal, jerárquico o racional.

La segunda parte de la metodología se refiere a la planificación estratégica. Tiene tres momentos bien definidos. En el primero, se recopila información inherente al gobierno local (organigrama, manuales de organización, planes estratégicos) y a sus relacionados (ciudadanos, demás niveles de gobierno); además, en este primer momento, se formalizan puentes de comunicación con los funcionarios claves encuestados en la primera parte, para conocer sus puntos de vista sobre la organización municipal y particularmente sobre los roles que les asignaron. Después, se realizan reuniones (que operan como talleres) con estos mismos funcionarios, donde se les explican los conceptos básicos de planeación estratégica: teorías de producción, visión sistémica y jerárquica de la organización, tipos de planificación, indicadores e índices de desempeño. Este primer momento finaliza con la aplicación de un ejercicio de alineamiento: conocer la relación entre los objetivos estratégicos del gobierno municipal con su propia misión y visión.

El segundo momento de esta parte consiste en ordenar la información obtenida en los pasos anteriores (el diagnóstico organizacional de la primera parte y el ejercicio de alineamiento del primer momento de la segunda parte). Esta información permite extraer la visión y misión del gobierno local, así como los objetivos estratégicos para cada área de su gestión. Luego, se identifican los procesos claves que corresponden a los objetivos estratégicos.

En el primer y segundo momento se identifica lo importante al interior de la organización municipal. El tercer momento corresponde al diseño de un sistema de medición para dar seguimiento a lo importante. La construcción de este sistema constituye cinco etapas:

1. Formar equipos de trabajo con las personas involucradas directamente en los procesos claves.
2. Formular indicadores de cumplimiento de los objetivos estratégicos.
3. Analizar el funcionamiento de los procesos claves.
4. Formular indicadores al interior de los procesos claves que estén alineados con los indicadores de cumplimiento del objetivo estratégico al que pertenecen. Los indicadores de los procesos abarcan siete ejes de referencia:



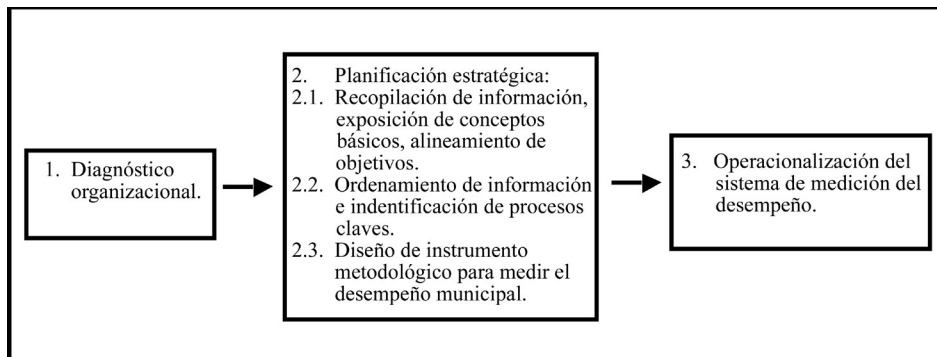
- Efectividad.
- Eficiencia.
- Calidad.
- Pérdida.
- Puntualidad.
- Productividad.
- Seguridad.

5. Formular índices de desempeño.

La tercera y última parte de la metodología se relaciona con la operaciona-
lización del sistema de medición, buscando que funcione como un agente
de transformación y cambio al interior de la organización municipal. Arria-
gada (2002: 99-100) sostiene que la implementación de este sistema genera
un importante impacto en el desempeño del gobierno local. Este impacto se
debe, según él, a la importancia que adquiere la medición de los procesos
municipales claves, a la permanente búsqueda de mejorarlos y al reordena-
miento de los valores culturales de la organización.

Figura 5

Sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal



Fuente: Elaboración propia con base en Arriagada (2002).

6.2.5. Metodología para controlar Planes Municipales de Desarrollo

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) presentó una metodología para medir, evaluar y corregir los Planes Municipales de Desarrollo, con los objetivos de identificar los logros de los gobiernos locales y de precisar las causas que los permitieron. El INAFED (S/f: 80-81) plantea que para poner en marcha esta metodología se deben cumplir tres requisitos:



- Existencia de diagnósticos municipales, con claridad en los problemas que aquejan a la sociedad local.
- Existencia de Planes Municipales de Desarrollo y que indiquen con precisión objetivos, metas y acciones.
- Disponibilidad de información sobre las acciones realizadas por el gobierno local.

La metodología está compuesta por cuatro ejes de referencia (véase figura 6). El primero se refiere al control de eficacia, donde se miden y evalúan los resultados obtenidos con respecto a los resultados planificados en el Plan Municipal de Desarrollo. La medición y evaluación de eficacia puede ser final (al terminar un periodo específico) o intermedia (durante el periodo). Lo importante es correlacionar ambos tipos de eficacia para implementar de manera efectiva medidas correctivas, por ejemplo: si la eficacia intermedia de una meta resultará alta, pero su eficacia final baja, es probable que la identificación de las causas que generaron el logro obtenido en la eficacia intermedia no estuvo bien fundamentada, siendo necesario revisar el diagnóstico del problema.

El segundo eje de referencia corresponde al control de ejecución física de las acciones. Aquí, se establece la relación entre el producto que se espera obtener con la ejecución de una acción y el producto realmente obtenido. Permite verificar, en otras palabras, si una acción fue ejecutada de acuerdo con lo previsto. En el control de ejecución física, el objeto de medición no son los resultados sino los productos (en el control de eficacia se miden los resultados).

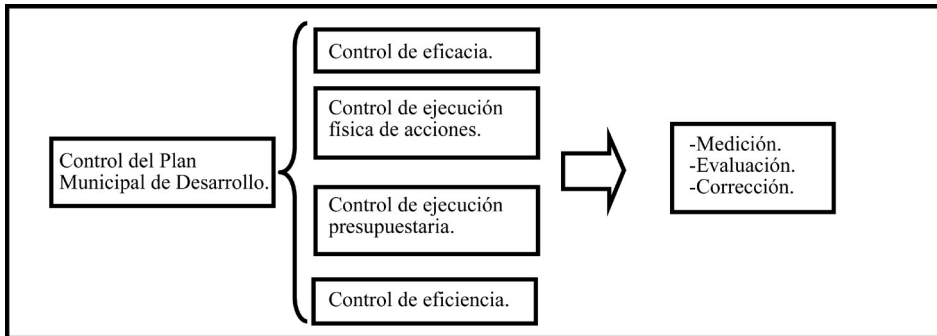
El control de ejecución presupuestaria (tercer eje de referencia) relaciona el presupuesto ejecutado con el presupuesto programado para una acción determinada durante un periodo. El resultado obtenido ayuda a conocer cuánto del presupuesto asignado a una acción ha sido efectivamente gastado en ella. El cuarto eje, por su parte, se refiere al control de eficiencia, analizando la relación que existe entre los productos obtenidos y los recursos empleados para generarlos. Estos recursos pueden ser de distinta naturaleza dando origen a distintos criterios de eficiencia, por tanto, es posible determinar eficiencia con respecto a la utilización de recursos humanos, tiempo, recursos económicos, entre otros.

Cada eje de referencia (eficacia, ejecución física de acciones, ejecución presupuestaria y eficiencia) abarca tres fases: medición, evaluación y corrección. En la medición se determinan los grados de progreso alcanzados en los objetivos estipulados en el plan; en la evaluación se comparan las mediciones efectuadas, con base en los criterios establecidos en el plan y se fijan



las causas posibles de las desviaciones; y en la corrección se toman las decisiones que puedan modificar las desviaciones detectadas en la evaluación o permitan extraer las ventajas posibles.⁷⁹

Figura 6
Metodología para controlar Planes Municipales de Desarrollo



Fuente: Elaboración propia con base en el INAFED (S/f).

Esta metodología, expone el (INAFED, S/f: 83-88), permite realizar un seguimiento integral del Plan Municipal de Desarrollo, desde sus resultados en torno a la problemática local prioritaria hasta el análisis de la calidad de cada una de las acciones emprendidas.

6.2.6. Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas

Esta metodología fue presentada por Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia en el 2005, como parte del proyecto *La tarea de gobernar ciudades capitales y municipios metropolitanos*, realizado en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y apoyado financieramente por la Fundación Ford. La propuesta metodológica de Ziccardi y Saltalamacchia tiene dos objetivos: evaluar el desempeño de los gobiernos locales en relación con las demandas de la ciudadanía e identificar qué tanto se acercan éstos a los parámetros de “buen gobierno”.

Los autores tomaron como muestra de estudio las tres ciudades más grandes del país: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. La metodología está formada por cinco ejes de referencia: eficacia, eficiencia, responsabilidad, atención a las demandas ciudadanas y promoción de la participación

⁷⁹ Las decisiones pueden consistir en sustituir, modificar o complementar algunas acciones del plan, redefinir objetivos y/o metas, o simplemente trasladar las responsabilidades de coordinación y/o ejecución a otras áreas.



ciudadana. Cada eje, a su vez, se analiza desde tres áreas específicas: administrativa, política e influencia institucional externa⁸⁰ (véase cuadro 27).

Cuadro 27
Ejes básicos y áreas de análisis (propuesta Ziccardi y Saltalamacchia)

Ejes básicos	Áreas de análisis
Eficacia.	- Administrativa. - Política. - Influencia institucional.
Eficiencia.	
Responsabilidad.	
Atención a las demandas.	
Promoción de la participación ciudadana.	

Fuente: Ziccardi y Saltalamacchia (2005).

Ziccardi y Saltalamacchia generaron un índice que permite determinar, en forma aproximada, en qué medida las autoridades municipales tienen disposición para ejercer sus funciones atendiendo a la noción de “buen gobierno”⁸¹. En la construcción de este índice, primero se investiga –utilizando fuentes documentales o de campo– la existencia de mecanismos institucionales que fomenten determinadas situaciones relacionadas con el eje de referencia. Se hace para cada área de análisis, por separado, una por una, por ejemplo: en el eje de atención a las demandas en el área administrativa, se busca la existencia de instrumentos que reciban y procesen las demandas de la ciudadanía municipal. Si la respuesta es positiva, se otorga un puntaje de uno; en contraste, si es negativa, se da un valor de cero. En promedio se hacen cuatro preguntas por área. Luego, se suman los resultados obtenidos en las tres áreas, cuyo resultado especifica el valor correspondiente para cada eje. El último paso consiste en hacer otra suma, pero ahora la de los valores de los cinco ejes, obteniéndose un puntaje general, que ayudará a conocer la disposición del gobierno municipal al “buen gobierno”.

El índice de disposición al “buen gobierno” tiene como misión mostrar en un sólo valor los índices de eficacia, eficiencia, responsabilidad, atención a las demandas ciudadanas y promoción de la participación ciudadana. Este índice puede servir, explican Ziccardi y Saltalamacchia (2005: 29), para dar

80 La influencia institucional externa se refiere a la manera en que inciden los gobiernos federal y estatal en las acciones del gobierno municipal.

81 Para Ziccardi y Saltalamacchia (2005: 13), un “buen gobierno” es aquél que promueve el bienestar social, es el gobierno que opera bajo el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1) eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que legalmente le son atribuidas; 2) honestidad y transparencia en el manejo de su hacienda; 3) atención equitativa e incluyente a las demandas ciudadanas, y 4) aceptación y/o aliento de la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalización de las demandas.



una impresión general sobre los resultados del gobierno municipal y para hacer comparaciones de resultados entre gobiernos del mismo nivel y de características similares.

6.2.7. Metodología de autodiagnóstico municipal. La agenda “desde lo local”

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), en el 2004, presentó *La agenda “desde lo local”*. La mostró como un sistema de autodiagnóstico municipal, orientado a identificar las áreas en las cuales los gobiernos locales deben depositar parte importante de su gestión. Esta metodología se divide en tres procesos: en el primero, se elabora un autodiagnóstico y se hace una primera verificación. El autodiagnóstico consiste en contestar un cuestionario formado por 39 indicadores agrupados en cuatro cuadrantes. Lo resuelven actores claves (autoridades o funcionarios) del gobierno local. Los indicadores se refieren a los aspectos mínimos que deben existir en el municipio para garantizar la vivencia pacífica y civil de la comunidad. Los cuatro cuadrantes son: 1) desarrollo institucional para un buen gobierno,⁸² 2) desarrollo económico sostenible, 3) desarrollo social incluyente y 4) desarrollo ambiental sustentable.

El autodiagnóstico incluye una métrica de medición para cada uno de los 39 indicadores, dividida en 3 situaciones particulares: verde, amarillo y rojo. Como si fuera un semáforo. Cada color indica la situación en que se encuentra el municipio en un determinado aspecto (indicador). El rojo representa la situación con las peores prácticas en el indicador (no pasa). El amarillo representa una situación en la que se están realizando acciones para la mejora del indicador (preventiva). El verde representa la situación mínima aceptable con que debe contar cualquier municipio del país (pasa).

Una vez que la municipalidad realiza el llenado del autodiagnóstico, se procede a realizar la primera verificación, consistente en que una instancia neutral (organismo no gubernamental) compruebe que la métrica donde se auto ubicó la entidad municipal sea correcta, que se haya colocado en el color adecuado. En este primer proceso se genera información detallada, que permite detectar las áreas en que el gobierno local –así como el gobierno estatal y federal– deben depositar sus esfuerzos para buscar el desarrollo local.

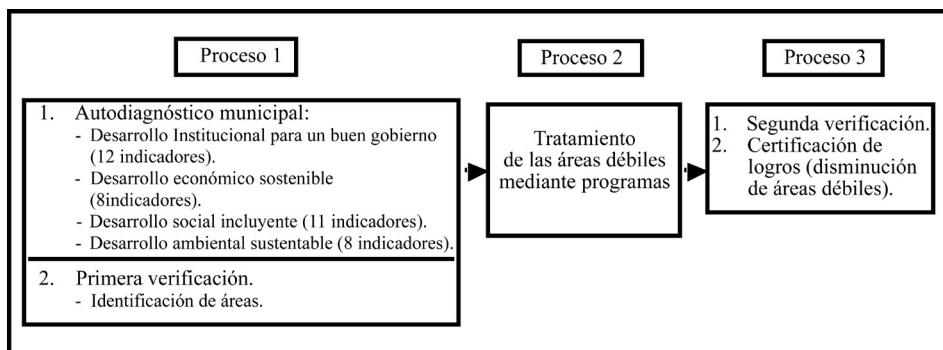
82 En esta propuesta metodológica, la evaluación del desempeño municipal se realiza principalmente en el cuadrante 1: desarrollo institucional para un buen gobierno. Se analiza aquí la responsabilidad y calidad con que se administra el municipio, lo asociado y vinculado que está, su sistema profesional de servidores públicos, la participación ciudadana (legitimidad), su responsabilidad en el manejo fiscal, la promoción de la protección civil, la tecnificación de la administración municipal, sus ordenamientos jurídicos, la transparencia con que se desenvuelve y el manejo de sus finanzas.



En el segundo proceso se inician las acciones necesarias para que las entidades municipales conviertan sus rojos o amarillos en verdes, pretendiendo que con la implementación de éstas se vayan desvaneciendo las áreas débiles. El INAFED, quien funge como coordinador de este segundo proceso, crea un inventario de programas estatales y federales (como una especie de catálogo) que pudieran dar solución a las deficiencias municipales.

Como resultado de la aplicación de los programas públicos, el gobierno municipal podrá tener, según esta metodología, la posibilidad de transformar los rojos o amarillos en verdes. Aquí comienza el tercer proceso, donde se comprueba que realmente la municipalidad consiguió modificar determinados indicadores. Para corroborar los cambios, la instancia neutral (el mismo organismo no gubernamental que participó en el primer proceso) solicitará la evidencia que permita validar esta nueva ubicación. Si el resultado es positivo, se regresa al primer proceso, en busca de acumular más verdes; en caso contrario, se repite el segundo proceso hasta alcanzar el objetivo (véase figura 7).

Figura 7
Metodología de autodiagnóstico municipal: *La agenda “desde lo local”*



Fuente: Elaboración propia con base en el INAFED (2004).

El INAFED, con esta metodología, intenta aportar elementos que ayuden a dirigir acertadamente los esfuerzos de la gestión local y a utilizar de forma más eficiente y transparente los recursos con que cuenta el municipio. *La Agenda “desde lo local”*, explica el INAFED, es una herramienta que puede impulsar procesos de desarrollo local, pues identifica y da tratamiento a problemas municipales que afectan directamente la vida cotidiana de la comunidad.



6.2.8. Metodología del marco lógico⁸³

Esta metodología tiene su origen en las técnicas de administración por objetivos. Hoy, es utilizada, en forma permanente, para la definición, el diseño, la implementación y la evaluación de programas públicos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por el Banco Mundial, por el Asian Development Bank, por la agencia alemana Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), por el ILPES, entre otros. Algunos gobiernos latinoamericanos (Chile, Colombia, México y Perú) también la están usando para evaluar los productos, los resultados y los impactos de sus gestiones.

La metodología del marco lógico es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de programas públicos. Contempla dos etapas principalmente. En la primera, se identifica el problema y las alternativas que pueden desvanecerlo, es decir, se analiza la situación existente y se seleccionan las estrategias que permitan alcanzar una situación deseada. Aquí, se realizan cuatro análisis: el análisis de involucrados (audiencia relacionada con el programa), el análisis de problemas (imagen de la realidad), el análisis de objetivos (imagen del futuro y de una situación mejor) y el análisis de estrategias (comparación de diferentes alternativas para dar respuesta a problemas determinados).

La segunda etapa corresponde a la planificación. En esta etapa, el programa se convierte en plan operativo práctico, el programa queda sistematizado en una matriz (matriz de marco lógico), que corresponde a un cuadro de cuatro filas por cuatro columnas. Las filas de la matriz presentan información acerca de cuatro distintos niveles de objetivos:

1. Fin (objetivo superior). Describe la solución del problema (su medición es sobre impacto).
2. Propósito. Presenta los resultados esperados con la ejecución total del programa (su medición es sobre resultados).
3. Componentes. Establece lo que debe ser generado durante la ejecución del programa (su medición es sobre productos).
4. Actividades. Son las acciones que deben realizarse durante la ejecución del programa para producir los componentes.

Las columnas, por su parte, se utilizan para registrar el resumen narrativo (descripción de los cuatro niveles de objetivos); los indicadores que permitirán controlar el avance del programa y evaluar los logros alcanzados, que pueden ser indicadores de eficacia, eficiencia, calidad, costo, economía,

83 Las vertientes de funcionamiento de esta metodología fueron tomadas del ILPES (2004) y de Ortegón; Pacheco y Prieto (2005).



cronograma y cantidad;⁸⁴ los medios de verificación (fuentes de información) a los que se puede recurrir para obtener los datos que faciliten la operación de los indicadores; y los supuestos, que sirven para detectar los factores externos cuya ocurrencia es importante para lograr los objetivos del programa.

Otros dos conceptos importantes en la matriz de marco lógico son la lógica vertical y la lógica horizontal. La lógica vertical se refiere a las relaciones de causalidad entre los distintos niveles de objetivos: las actividades realizadas deben conducir a los componentes, los cuales deben llevar al propósito y, este último, deberá contribuir significativamente al logro del fin. La lógica vertical también relaciona los objetivos del programa con los supuestos (factores externos).

La lógica horizontal establece como se controlará y medirá el logro de cada nivel de objetivos y de dónde se obtendrá la información necesaria para ello. Constituye entonces la base para seguir, controlar y evaluar el programa (véase cuadro 28)

Cuadro 28
Matriz de marco lógico

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Diagram description: The table shows a logical framework matrix. On the left side, a vertical arrow points upwards from 'Actividades' to 'Fin'. On the right side, a vertical arrow points upwards from 'Supuestos' to 'Fin'. Horizontal dashed arrows with arrowheads pointing left connect 'Fin' to 'Indicadores', 'Propósito' to 'Indicadores', 'Componentes' to 'Indicadores', and 'Actividades' to 'Indicadores'. Similarly, horizontal dashed arrows with arrowheads pointing left connect 'Fin' to 'Medios de verificación', 'Propósito' to 'Medios de verificación', 'Componentes' to 'Medios de verificación', and 'Actividades' to 'Medios de verificación'.

Nota: ↑ indica la lógica vertical, ←----- indica la lógica horizontal.

Fuente: ILPES (2004) y Ortegón; Pacheco y Prieto (2005).

El ILPES (2004: 44) señala que la metodología del marco lógico es una herramienta que permite entender con facilidad y certeza la lógica de un programa público y que contribuye también a asegurar una buena conceptualización de las iniciativas gubernamentales, pero no es una herramienta mágica cuya utilización garantice por sí sola el éxito de los programas.

84 Los indicadores de la matriz de marco lógico son tomados –en esta investigación– como los ejes de referencia que facilitan la medición de los productos y los resultados de los programas.



6.2.9. Sistema de Indicadores de Desempeño (SINDES)⁸⁵

La Asociación de Municipios de México (AMMAC) y Leaders at the Core of Better Communities (ICMA) diseñaron un Sistema de Indicadores de Desempeño (SINDES) con el propósito de brindar diversos beneficios a los gobiernos municipales: formular políticas públicas, mejorar la dirección operativa, ayudar en la rendición de cuentas, mejorar los procesos de presupuestación, facilitar la planificación estratégica y apoyar la toma de decisiones. Este sistema de indicadores se aplicó por primera vez en el 2002 en gobiernos municipales de México.⁸⁶

El SINDES toma en consideración nueve áreas de servicios del gobierno municipal, que mide con 53 indicadores claves: ubicación (que consta de un indicador), gobierno y administración (8 indicadores), marco jurídico (para la versión 2008 sus indicadores fueron derogados), servicios públicos (13 indicadores), hacienda pública (8 indicadores), planeación y ordenamiento territorial (indicadores derogados en la versión 2008), seguridad pública (18 indicadores), políticas públicas para el desarrollo (indicadores derogados en la versión 2008) e infraestructura (5 indicadores) (véase cuadro 29).

Cada indicador es clasificado de acuerdo a su tipo:⁸⁷

- Insumo. Factores y contribuciones a la producción.
- Producción. Servicios o productos generados con los insumos provistos.
- Eficiencia/productividad. Rendimiento de los insumos con respecto a los productos.
- Eficacia. Grado de cumplimiento de los objetivos planteados.
- Resultado (impacto). El cambio sensible en la calidad de vida relacionada con el objetivo de la actividad.

85 La información de esta metodología se obtuvo del Manual para la Implementación del Sistema de Indicadores de Desempeño (SINDES), elaborado por AMMAC-ICMA (2008).

86 Del 2002 a la fecha, el SINDES ha reformado algunos de sus indicadores y ha derogado otros.

87 El número y tipo de indicadores puede variar de acuerdo a las características del municipio.



Cuadro 29
Áreas e indicadores del SINDES

Áreas de servicios del gobierno municipal	Número de indicadores	Tipo de indicador
Ubicación.	1	Insumo.
Gobierno y administración.	8	Eficiencia, eficacia.
Marco jurídico.	0	
Servicios públicos.	13	Eficiencia, eficacia.
Hacienda pública.	8	Productividad, eficacia.
Planeación y ordenamiento territorial.	0	
Seguridad pública.	18	Insumo, eficiencia, producto, eficacia.
Políticas públicas para el desarrollo.	0	
Infraestructura.	5	Eficacia.

Fuente: Elaboración propia con base en la AMMAC-ICMA (2008).

La AMMAC y el ICMA (2008: 8) recalcan que la medición del desempeño es una herramienta que ayuda a llegar a un fin determinado, pero la medición no es el fin. El SINDES brinda retroalimentación a las autoridades que toman decisiones y ofrece una serie de beneficios al gobierno local y, por consiguiente, también a la sociedad, al facilitar la rendición de cuentas.

6.3. Ejes de referencia para evaluar el desempeño municipal

Al efectuarse el análisis de las metodologías diseñadas por Silva (2002); Cabrero (2000); Montenegro y Porrás (2005); Arriagada (2002); INAFED (S/f, 2004); Ziccardi y Saltalamacchia (2005); Ortegón Pacheco y Prieto (2005), y AMMAC-ICMA (2008), se detecta que son diversos los ejes de referencia para evaluar el desempeño municipal (véase cuadro 30). En estos mismos ejes, además, se sustenta la acción gubernamental. Cabrero (2000: 22) subraya que el buen desempeño de las instancias municipales está sustentado justamente en la mezcla adecuada de estos ejes de referencia, en la combinación que logre los equilibrios necesarios para la operación pública local.

Se observa, de igual manera, que algunos ejes coinciden en varias metodologías, que otros llegan a tener relación directa entre ellos y que algunos otros son nombrados de manera distinta, pero se refieren a lo mismo. Tales coincidencias y relaciones permiten agruparlos en bloques, dando como resultado los ejes más comunes para evaluar el desempeño municipal. Ciertos ejes, por cierto, pueden pertenecer a varios bloques (se repiten).



La eficiencia es el eje de referencia más frecuente en las metodologías analizadas y además tiene relación directa con otros ejes, que pueden ser agrupados en torno a este eje. Entre los ejes relacionados con eficiencia se encuentra productividad, efectividad, calidad, insumos, medios, costos, economía, producción, cantidad, puntualidad, pérdida y cronograma. La eficacia es otro eje con frecuencia importante, que conglomerada a los ejes de ejecución física de acciones, ejecución presupuestaria, realización, calidad, resultados, efectividad y producción. Como puede notarse, los ejes de producción, calidad y efectividad se repiten en ambos bloques (eficiencia y eficacia).

Los ejes de apreciación, atención a las demandas, promoción de la participación ciudadana, transparencia, impacto, seguridad, protección civil, resultados, responsabilidad fiscal y calidad, por su parte, se pueden concentrar en un bloque relacionado con la legitimidad. Mientras que los ejes de profesionalización de servidores públicos, tecnificación de la administración, ordenación jurídica, medios, vigencia del marco regulatorio, responsabilidad, asociación y vinculación, requisitos legales, finanzas sanas y economía forman parte de la capacidad de gestión municipal, siendo éste un nuevo bloque.

Cuadro 30
Ejes de referencia para evaluar el desempeño municipal (diversas metodologías)

Metodología para evaluar estrategias de desarrollo local y regional (etapa de evaluación).	Metodología para diagnóstico de estrategias municipales (diagnóstico interno).	Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal.	Sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal (segunda parte, momento de indicadores).	Metodología para controlar Planes Municipales de Desarrollo.	Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas.	Metodología de auto-diagnóstico municipal: La agenda "desde lo local" (cuadrante 1).	Metodología del marco lógico.	Sistema de indicadores de desempeño (SINDES).
Silva (2002)	Cabrero (2000)	Montenegro y Porras (2005)	Arriagada (2002)	INAFED (S/f)	Ziccardi y Saltalamacchia (2005)	INAFED (2004)	Ortegón; Pacheco y Prieto (2005)	AMMAC-ICMA (2008)
<ul style="list-style-type: none"> - Medios. - Realización. - Impacto. - Eficiencia. - Apreciación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eficacia. - Eficiencia. - Legitimidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eficacia. - Eficiencia. - Requisitos legales. - Gestión. - Entorno. 	<ul style="list-style-type: none"> - Efectividad. - Eficiencia. - Calidad. - Pérdida. - Puntualidad. - Productividad. - Seguridad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eficacia. - Eficiencia. - Ejecución física de acciones. - Ejecución presupuestaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eficacia. - Eficiencia. - Responsabilidad. - Atención a la demandas. - Promoción de la participación ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilidad y calidad. - Asociación y vinculación. - Profesionalización. - Participación. - Responsabilidad fiscal. - Protección civil. - Tecnificación. - Ordenación jurídica. - Vigencia del marco regulatorio. - Transparencia. - Finanzas sanas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eficacia. - Eficiencia. - Calidad. - Costos. - Economía. - Cronograma. - Cantidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Insumos. - Producción. - Eficiencia/Productividad. - Eficacia. - Resultados.

Fuente: Elaboración propia con base en Silva (2002); Cabrero (2000); Montenegro y Porras (2005); Montenegro y Porras (2005); Arriagada (2002); INAFED (S/f, 2004); Ziccardi y Saltalamacchia (2005); Ortegón; Pacheco y Prieto (2005), y AMMAC-ICMA (2008).



Los bloques de eficiencia, eficacia, legitimidad y capacidad de gestión corresponden al contexto interno del gobierno municipal, donde este último tiene, hasta cierto punto, el control de lo que sucede ahí. Sin embargo, existen factores externos, con nulo manejo de ellos, que influyen sustancialmente en el desempeño del gobierno local, por lo que es necesario crear un quinto bloque que reúna a estos factores. Por tanto, se identifican cinco grandes ejes de referencia (bloques) para evaluar el desempeño municipal: capacidad de gestión, eficacia, eficiencia, legitimidad y factores externos (véase cuadro 31).

Cuadro 31
Ejes de referencia para evaluar el desempeño municipal

Capacidad de gestión	Eficacia	Eficiencia	Legitimidad	Factores externos
- Profesionalización de servidores públicos.	- Ejecución física de acciones.	- Efectividad.	- Responsabilidad fiscal.	- Entorno.
- Tecnificación de la administración municipal.	- Realización.	- Productividad.	- Apreciación.	
- Ordenación jurídica adecuada.	- Ejecución presupuestaria.	- Calidad.	- Transparencia.	
- Medios económicos, tecnológicos y humanos.	- Calidad.	- Puntualidad.	- Atención a las demandas.	
- Vigencia del marco regulatorio.	- Resultados.	- Pérdida.	- Promoción de la participación ciudadana.	
- Responsabilidad.	- Efectividad.	- Impacto.	- Seguridad.	
- Asociación y vinculación.	- Producción.	- Economía.	- Protección civil.	
- Requisitos legales.		- Insumos.	- Impacto.	
- Finanzas sanas.		- Medios.	- Resultados.	
- Economía.		- Costos.	- Calidad.	
		- Producción.		
		- Cantidad.		
		- Cronograma.		

Fuente: Elaboración propia.



6.4. Jerarquización de los ejes de referencia

Para conocer la relevancia (grado de importancia) de los ejes de referencia (variables independientes), se puede utilizar la Técnica de Jerarquización Analítica (Algoritmo de Saaty). En esta técnica se plantea un objetivo general (algunos investigadores lo llaman problema general), se establecen objetivos específicos y se diseñan alternativas. Aquí ya existe un orden jerárquico: las alternativas dependen de los objetivos específicos y éstos, a la vez, del objetivo general.

El objetivo general, para los efectos de la presente investigación, corresponde al desempeño municipal (variable dependiente), los objetivos específicos se dividen en tres estratos: gobierno, ciudadanía y municipio (territorio municipal), y las alternativas se refieren a los ejes de referencia (variables independientes: capacidad de gestión, eficacia, eficiencia, legitimidad y factores externos) (véase cuadro 77 en anexo 2).

El primer paso de la Técnica de Jerarquización Analítica consiste en comparar la importancia de las alternativas entre sí con respecto a un objetivo específico, por ejemplo: se compararía la importancia de la capacidad de gestión y de la eficacia atendiendo al estrato de gobierno, luego la importancia de la capacidad de gestión y de la eficiencia con respecto a este mismo estrato y así sucesivamente, hasta llegar a la comparación de capacidad de gestión con factores externos. Después, se compararía eficacia con eficiencia tomando como soporte este mismo estrato (aquí ya no entra capacidad de gestión), continuaría eficacia con legitimidad y terminaría con eficacia y factores externos. Posteriormente, se tomaría eficiencia con legitimidad y enseguida eficiencia con factores externos. Finalmente, se haría la comparación para legitimidad con factores externos. De esta misma manera, debe realizarse para los otros dos objetivos específicos (ciudadanía y municipio) (en el cuadro 78 del anexo 2, se muestra como se hizo este procedimiento). Las alternativas se comparan entonces atendiendo a cada estrato. El investigador fija la importancia de las alternativas asignando un valor determinado (en el cuadro 76 del anexo 2, se muestra la escala de valores).

Una vez que se compararan entre sí las alternativas con respecto a los objetivos específicos, se construye una matriz de comparaciones (esto sería el segundo paso), donde:

- Los datos obtenidos se colocan por fila o renglón (horizontalmente) a partir del inicio de la diagonal principal.



- Todos los datos de la diagonal principal son igual a 1, ya que es resultado de la comparación de una alternativa contra ella misma (comparación de capacidad de gestión con capacidad de gestión). De acuerdo con el cuadro 79 del anexo 2, el valor de 1 indica igual importancia.
- Los datos debajo de la diagonal principal son los recíprocos de sus simétricos. Si el valor de la comparación de capacidad de gestión con eficacia atendiendo al objetivo de gobierno fue 7.00, su recíproco sería de un $1/7$ (0.14) (véase cuadro 79 en anexo 2).

El sistema de matrices se resuelve multiplicando los valores colocados en la fila de cada matriz (comienza el tercer, y último, paso). El resultado obtenido de esta multiplicación se eleva a la 0.2, pues son cinco alternativas (son matrices de 5×5). El 0.2 se obtiene al dividir $1/5$. Si fueran 7 alternativas, la división sería $1/7$, y se elevaría a la 0.14 (serían matrices de 7×7). Lo obtenido en el paso anterior, se multiplica por 100, y el valor generado se divide entre la suma de las multiplicaciones de los cinco alternativas elevadas a la 0.2 que corresponden a cada objetivo específico (véase cuadro 79 en anexo 2). Esto equivale a la relevancia de las alternativas con respecto a un estrato (relevancia relativa).

Para calcular la relevancia global de las alternativas, primero se estima la relevancia relativa de los objetivos específicos con base en el objetivo general (se saca de la misma manera que la relevancia relativa de las alternativas con respecto a los objetivos específicos), después se multiplican estas relevancias con las relevancias de las alternativas, el producto obtenido indica las relevancias globales de las alternativas (véase cuadro 79 en anexo 2).

Los ejes de referencia, siguiendo el cuadro 32, quedan ordenados bajo la siguiente jerarquización: capacidad de gestión (46.59%), eficacia (20.31%), factores externos (11.81%), legitimidad (11.72) y eficiencia (9.56%). En los objetivos particulares o estratos, gobierno tiene una relevancia de 75%, ciudadanía de 18.58% y municipio de 6.42%. Estos resultados muestran el orden jerárquico de los estratos y de las alternativas con sus respectivas relevancias globales y relativas, así como la importancia de las variables independientes (ejes de referencia) en la evaluación del desempeño municipal.



Cuadro 32
Jerarquización de los ejes de referencia con sus relevancias globales y relativas

Objetivo general	Desempeño				
Objetivos específicos	Gobierno (75.0%)			Ciudadanía (18.58%)	Municipio (6.42%)
Alternativas (ejes de referencia)	Capacidad de gestión %	Eficacia %	Eficiencia %	Legitimidad %	Factores externos %
Gobierno (relevancia relativa)	55.60	22.22	10.70	6.75	4.72
Ciudadanía (relevancia relativa)	15.96	10.29	5.40	34.18	34.18
Municipio (relevancia relativa)	29.95	27.04	8.26	4.81	29.95
Relevancia global	46.59	20.31	9.56	11.72	11.81

Fuente: Elaboración propia con base en Mercado (1991: 83-117).





CAPÍTULO 7

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA MUNICIPIOS SEMI-URBANOS





CAPÍTULO 7

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA MUNICIPIOS SEMI-URBANOS

En este séptimo capítulo se presenta una propuesta metodológica para evaluar el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos. Para los efectos de la investigación que se realiza, este capítulo corresponde al diseño de los instrumentos de investigación, cuya operacionalización permite contestar las preguntas planteadas en el capítulo I y aprobar o rechazar las hipótesis formuladas también en este mismo capítulo.

La propuesta metodológica está conformada por tres métodos⁸⁸:

- i. Identificación de los ejes de referencia con sus respectivos indicadores de medición.
- ii. Análisis de los resultados obtenidos con la medición del desempeño municipal.
- iii. Determinación de medidas y acciones para mejorar el desempeño municipal.

Estos tres métodos también organizan la división del capítulo, o sea, en tres partes se divide. La metodología para analizar y medir el desempeño de Montenegro y Porras (2005), la metodología del Auto-diagnóstico Municipal (*La agenda “desde lo local”*) del INAFED (2010, 2004) y la Gerencia Pública Municipal (GPM) de Cabrero (2000) constituyen principalmente el soporte teórico de la propuesta.

7.1. Ejes de referencia e indicadores para medir el desempeño municipal

La medición del desempeño municipal requiere de indicadores que proporcionen datos específicos sobre aspectos claves de cada eje de referencia (variables independientes), así como de la variable desempeño (dependiente). Estos indicadores deben arrojar datos cualitativos y/o cuantitativos que muestran el estado real de los ejes y de la variable dependiente. Ésta es su función descriptiva. Tienen también una función comparativa, que consiste en contrastar lo obtenido con respecto a:

- Una meta fijada por el propio gobierno local.

88 Por metodología entiéndase al conjunto de métodos, que ordenados bajo un determinado criterio, facilitan la consecución de un objetivo. La metodología se conforma entonces por diversos métodos (que persiguen objetivos específicos) orientados a lograr un objetivo general. El método, por su parte, comprende una serie de operaciones.



- Un parámetro tomado como aceptable y alcanzado por otro gobierno de la misma categoría municipal (semi-urbana, por ejemplo).
- Una medida establecida por algún organismo especializado en la materia.

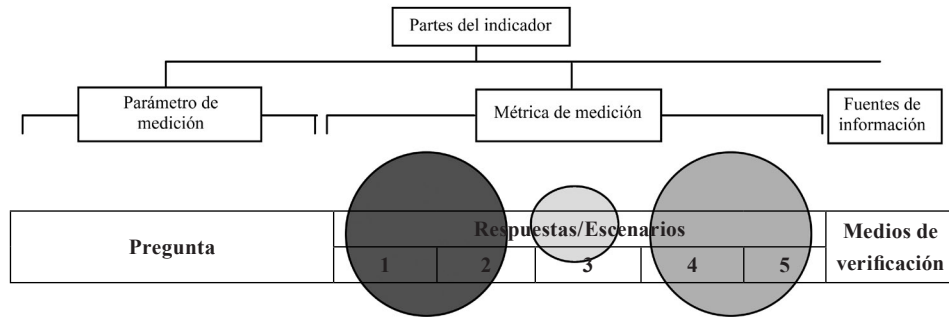
El valor que condensa los datos de los diversos indicadores se llama índice. Se trata de una representación agregada (ponderada) de un conjunto de indicadores. El índice es, por tanto, representativo, con la capacidad de demostrar, sobre una amplia cantidad de datos, lo más importante de los ejes de referencia y de la variable desempeño. En esta propuesta metodológica se generan seis índices:

- Capacidad de gestión. Agrupa indicadores sobre las capacidades administrativas, financieras y políticas con que cuenta el gobierno municipal.
- Eficacia. Reúne indicadores sobre la consecución de metas fijadas por el mismo gobierno local en los rubros de adquisición de bienes muebles-inmuebles y de inversión en obra pública.
- Eficiencia. Concentra indicadores sobre la relación insumo/producto en la búsqueda de metas relacionadas con la adquisición de bienes muebles-inmuebles y con la inversión en obra pública.
- Legitimidad. Abarca indicadores sobre los medios que el gobierno local emplea para legitimar su proceso productivo (cumplimiento del marco regulatorio municipal, promoción de la participación ciudadana, atención a las demandas ciudadanas, grado de corrupción) y sobre el nivel de aceptación que la ciudadanía tiene sobre el funcionamiento de su gobierno (interacción gobierno-ciudadanía, servicios públicos, participación ciudadana, rendición de cuentas/transparencia).
- Factores externos. Incluye indicadores sobre los aspectos económicos, sociales y políticos que conforman al contexto municipal.
- Desempeño. Agrupa indicadores relacionados con las competencias y responsabilidades del gobierno municipal: gobierno y reglamentación, planeación del desarrollo, servicios públicos, hacienda pública, participación ciudadana y rendición de cuentas/transparencia.

Los indicadores de los ejes de capacidad de gestión, legitimidad, factores externos y de la variable desempeño están conformados por una pregunta, donde se especifica el aspecto clave que se desea analizar (parámetro de medición), una serie de respuestas/escenarios (métrica de medición) y los medios de verificación (fuentes de información) que permitan colocar el aspecto a medir en un escenario específico (véase figura 8). Para los ejes de eficacia y eficiencia se recurre al cálculo de operaciones aritméticas.



Figura 8
Partes del indicador de medición



Fuente: Elaboración propia con base en el INAFED (2010, 2004).

Parámetro de medición

El parámetro de medición señala el aspecto del gobierno municipal que se desea medir. Se expresa en forma de pregunta. Los aspectos que se consideran en los indicadores son los mínimos que se requieren para operar los procesos productivos 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.

Los valores fijados en las respuestas de las preguntas corresponden a las características de los gobiernos de los municipios semi-urbanos. Esto hace, en conjunto con lo anterior, que la propuesta metodológica sea de aplicación exclusiva para este tipo de gobiernos. Para ajustarla a gobiernos de municipios rurales, urbanos o muy urbanos se requeriría cambiar los valores fijados en las respuestas/escenarios (métrica de medición) de los aspectos que se analizan.

Métrica de medición

Las respuestas a las preguntas atienden a una métrica de medición dividida en cinco intervalos: las marcadas con el número 1, reflejan resultados muy negativos, representando la peor situación en que se puede encontrar el indicador. Se trata de escenarios altamente inaceptables. Las señaladas con el número 2, indican resultados negativos, indicando situaciones no deseadas. Se trata de escenarios inaceptables. Las especificadas con el número 3, presentan resultados medios o situaciones regulares, caracterizando una situación en la que se están realizando acciones sobre un asunto determinado, pero aún son insuficientes. Se trata de escenarios que están por debajo



de lo aceptable. Las que tienen el número 4, muestran resultados positivos o situaciones deseadas, determinando las condiciones mínimas aceptables con que deben operar los gobiernos de los municipios semi-urbanos. Se trata de escenarios aceptables. Las marcadas con el número 5, apuntan resultados muy positivos, reflejando la mejor situación en que se puede hallar el indicador. Se trata de escenarios altamente aceptables.

Se manejan cinco intervalos debido a que se toma como base la escala de medición Lickert. Se considera también como plataforma la métrica utilizada en el *Auto-diagnóstico Municipal "Desde lo Local"* del INAFED (2010, 2004).⁸⁹ La métrica de medición diseñada en la presente propuesta metodológica resulta entonces de la combinación de ambas fuentes. En la métrica que emplea el INAFED se manejan tres situaciones particulares: verde, amarillo y rojo, que incorporan a los cinco intervalos sugeridos: el número 1 y 2 abarcan al color rojo, el número 3 corresponde al amarillo, y el número 4 y 5 al verde (véase figura 8).⁹⁰ La métrica de medición se traza con cinco intervalos de respuestas/escenarios, además de lo anterior, porque:

1. Permite clasificar con mayor precisión la situación del indicador. Utilizar sólo tres intervalos puede crear un sesgo en su llenado: una tendencia a que los resultados que arrojen los medios de verificación caigan en grados intermedios, regulares o medios. Manejar tres intervalos, hasta cierto punto, reflejaría falta de precisión, pues la colocación se hace de manera general.
2. No dificulta el llenado de los instrumentos de investigación. Se pretende que los cuestionarios sean llenados anualmente de manera voluntaria por las autoridades locales, como un ejercicio interno de evaluación del desempeño obtenido en el año inmediato anterior. Entre menos dificultoso sea su llenado, mayor probabilidad habrá de contestarlo.
3. Los cinco intervalos de respuestas/escenarios están relacionados directamente con la implementación de acciones correctivas (tercer método de la propuesta de evaluación). En caso de presentar indicadores situados en el número 1 o 2 (rojo), el gobierno municipal deberá diseñar y ejecutar acciones que logren colocar al indicador en el número 4 o 5 (verde) (preferentemente en el número 5). De la misma manera, si la respuesta está en el número 3, se deberán implementar medidas que permitan pasarla al número 4 o 5.

89 El Autodiagnóstico Municipal "Desde lo local" se basa en la Agenda 21 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

90 La métrica sugerida funciona como un semáforo. El color rojo en cualquier semáforo de México tiene una duración mayor que el color amarillo (llamado también color ámbar) y una duración similar al color verde. En la métrica de la propuesta metodológica se maneja igual: el rojo se compone de dos respuestas, el amarillo de una y el verde de dos.



El 46% de los indicadores utilizados en los cuestionarios es de corte cuantitativo, ubicado en los ejes de capacidad de gestión, legitimidad, factores externos (variables independientes) y desempeño (variable dependiente). El 84% de los indicadores de los cuestionarios (cualitativos y cuantitativos) de estos ejes requiere de un medio de verificación para su contestación, el 15% se basa en la percepción del ciudadano y el 1% en la opinión del funcionario público. El cálculo de los índices de eficacia y eficiencia, por su parte, es 100% cuantitativo. Todo esto disminuye, aún más, la tendencia a elegir un grado intermedio (número tres) en las respuestas/escenarios. Se coloca el aspecto analizado del gobierno municipal en cinco escenarios fijados con base en medios de verificación (fuentes de información). En muy poca proporción (1%), se mide la actitud de las autoridades municipales o de los funcionarios públicos.

Fuentes de información

Las fuentes de información o medios de verificación son centrales en esta propuesta metodológica (y en cualquier metodología orientada a la evaluación del desempeño de la gestión pública). El alcance efectivo de la evaluación está determinado, además del tiempo asignado a tal actividad y de la actitud propositiva de los funcionarios locales, por la disponibilidad y veracidad de la información (Guzmán, 2007: 31).

En la presente propuesta metodológica se utilizan documentos públicos, siendo necesario conocer cuándo fueron elaborados, quién los hizo, con qué fines, en qué coyuntura, cómo se relaciona el redactor de los documentos con los intereses que se juegan en esa coyuntura, y qué tipo de funcionario es el autor, pues los juegos de poder e influencias, que surgen muy a menudo en los gobiernos locales, pueden poner en tela de juicio la autenticidad de dichos documentos. Muchas veces llegan a sufrir alteraciones o modificaciones. Es importante considerar otras fuentes que, confrontadas con los documentos que se están evaluando, permitan corroborar su veracidad y confiabilidad.

La confianza en los documentos públicos aumenta cuando (Gottschalk, 1945):

1. Su contenido no afecta los intereses de las autoridades municipales.
2. Su contenido no es perjudicial para las autoridades.
3. Los acontecimientos relatados en el documento son de dominio público y el evaluador puede verificarlos.
4. El contenido que interesa al evaluador es complementario y poco importante para las autoridades.
5. Las autoridades hacen declaraciones que no confirman sus propias expectativas y lo dicho es posible.



Las fuentes de información usadas en la medición de las variables independientes (ejes de referencia) y de la variable dependiente (desempeño) provienen de reglamentos municipales, de bases de datos –INEGI, PNUD, Instituto Electoral de Michoacán (IEM)– de documentos financieros (Presupuesto Municipal de Egresos, Estado de Origen y Aplicación de Recursos), de actas de cabildo, de cuestionarios, de registros de áreas específicas del gobierno municipal, de manuales (perfiles de puestos, operación, entre otros), de documentos de escritorio producidos en forma periódica, de boletines informativos, de informes de ejercicios municipales, del Plan Municipal de Desarrollo, de los programas operativos anuales, de evaluaciones pasadas, de convenios de colaboración y de entrevistas informales.

La propuesta metodológica además requiere de datos correspondientes al año inmediato anterior al que se aplica la evaluación. Para calcular los índices de capacidad de gestión, eficacia y eficiencia se necesita del Presupuesto Municipal de Egresos y del Estado de Origen y Aplicación de Recursos acumulado de enero a diciembre. Por consiguiente, la propuesta está diseñada para aplicarse al inicio de los ejercicios municipales anuales (enero, febrero o marzo).

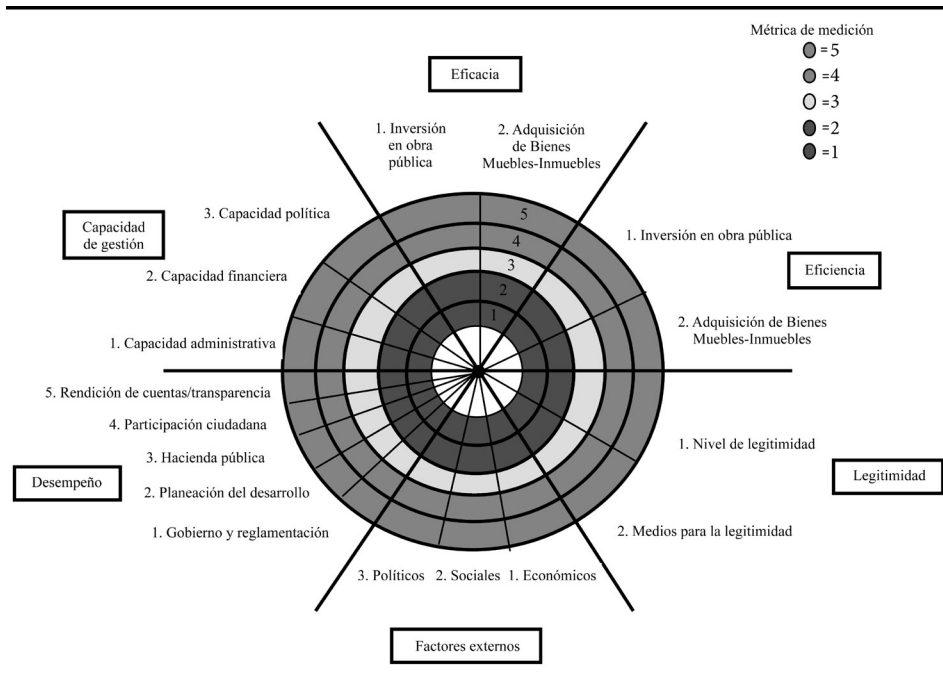
El llenado de los cuestionarios y el cálculo de los índices de los ejes de referencia y de la variable desempeño debe ser encabezado por cuatro responsables provenientes de áreas distintas del gobierno municipal. Todos juntos, con base en los medios de verificación, deben llegar a consensos con respecto a las ubicaciones de los parámetros de medición del indicador. Los servidores públicos más apropiados para tales actividades son:

- Capacidad de gestión: Oficial mayor, secretario del Ayuntamiento, tesorero y responsable del área de recursos humanos.
- Eficacia. Síndico, regidor encargado de la comisión de planeación y programación, responsable del área de obras públicas y tesorero.
- Eficiencia. Síndico, regidor encargado de la comisión de planeación y programación, responsable del área de obras públicas y tesorero.
- Legitimidad. Síndico, secretario del Ayuntamiento, regidor encargado de la comisión de participación social, responsable del área jurídica del gobierno municipal y, por supuesto, la ciudadanía (conocer la percepción que tiene sobre las acciones que realiza la municipalidad).
- Factores externos. Secretario del Ayuntamiento, regidor encargado de la comisión de planeación y programación, responsable del área de desarrollo social, responsable del área de fomento económico.
- Desempeño. Secretario del Ayuntamiento, responsable del área de fomento económico, responsable del área de desarrollo social y tesorero.



En la figura 9 se presenta, a manera de resumen, los ejes de referencia y la variable desempeño con sus respectivas dimensiones de medición así como la métrica utilizada para clasificar estas mismas dimensiones. El eje de capacidad de gestión se divide en 3 dimensiones, el de eficacia en 2, el de eficiencia en 2, el de legitimidad en 2, el de factores externos en 3 y el de desempeño en 5.

Figura 9
Dimensiones de medición de los ejes de referencia y de la variable desempeño



Fuente: Elaboración propia.

7.1.1. Capacidad de gestión del gobierno municipal (primer eje de referencia)

La gestión pública municipal está conformada por dos momentos, donde uno depende del otro. El primero trata sobre las capacidades (administrativas, financieras y políticas) con que cuenta el gobierno para atender la problemática que aqueja a la sociedad del municipio. El segundo se halla asociado con la aplicación de estas capacidades, dando forma así al proceso productivo del gobierno local. En este segundo momento, se articula la planeación con la ejecución de las acciones.



La gestión del gobierno local está basada –como se puede apreciar– en su capacidad administrativa, financiera y política (primer momento). La importancia de la gestión, siguiendo la propuesta metodológica que se presenta, no sólo radica en determinar estas capacidades, sino en correlacionarlas con los resultados generados en la variable desempeño (variable dependiente). Se pone el acento en el grado de incidencia que tienen las debilidades y fortalezas del gobierno local en los resultados de su funcionamiento.

Capacidad administrativa

La capacidad administrativa señala la disposición de recursos humanos y organizacionales que dan soporte a los procesos productivos (segundo momento de la gestión pública) municipales. Esta capacidad se mide a través de indicadores vinculados con la cantidad de personal ocupado (directivo, técnico y administrativo), con el reclutamiento y selección de personal, con la capacitación, promoción, permanencia, grado académico y experiencia de la planta laboral, y con la sistematización de los procesos administrativos. Los indicadores para medir la capacidad administrativa del gobierno local se expresan en las preguntas y respuestas/escenarios presentadas en el cuadro 33, así como sus respectivos medios de verificación.⁹¹

91 Para las preguntas 1, 2, 3 y 4, que giran sobre el personal ocupado en la administración pública municipal, no se consideran los cuerpos de seguridad pública (no se consideran los policías ni los comandantes, en específico). En el indicador 7 de la variable dependiente (desempeño) se analiza la cantidad de policías por cada 1000 habitantes en el municipio.

Cuadro 33
Indicadores para determinar la capacidad administrativa

Preguntas	Respuestas/Escenarios					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
1. Cantidad de personal total ocupado en la administración pública municipal (directivo, técnico y administrativo).	Menos de 43 o más de 142	Entre 43 y 56 Entre 129 y 142	Entre 57 y 70 Entre 115 y 128	Entre 71 y 84 Entre 101 y 114	Entre 85 y 100	- Plantilla de personal. - Tabulador de sueldos y salarios. - Bando de gobierno. - Organigrama.
2. Proporción de personal directivo ocupado en la administración pública municipal con respecto a la cantidad de personal total ocupado.	Menos de .05 o más de 0.20	Entre 0.05 y 0.065 Entre 0.184 y 0.20	Entre 0.066 y 0.082 Entre 0.167 y 0.183	Entre 0.083 y 0.099 Entre 0.151 y 0.166	Entre 0.10 y 0.15	- Plantilla de personal. - Tabulador de sueldos y salarios. - Bando de gobierno. - Organigrama.
3. Proporción de personal técnico ocupado en la administración pública municipal con respecto a la cantidad de personal total ocupado.	Menos de 0.18 y más de 0.57	Entre 0.18 y 0.235 Entre 0.514 y 0.57	Entre 0.236 y 0.292 Entre 0.457 y 0.513	Entre 0.293 y 0.349 Entre 0.401 y 0.456	Entre 0.35 y 0.40	- Plantilla de personal. - Tabulador de sueldos y salarios. - Bando de gobierno. - Organigrama.
4. Proporción de personal administrativo ocupado en la administración pública municipal con respecto a la cantidad de personal total ocupado.	Menos de 0.23 o más de 0.77	Entre 0.23 y 0.302 Entre 0.697 y 0.77	Entre 0.303 y 0.375 Entre 0.624 y 0.696	Entre 0.376 y 0.449 Entre 0.551 y 0.623	Entre 0.45 y 0.55	- Plantilla de personal. - Tabulador de sueldos y salarios. - Bando de gobierno. - Organigrama.
5. ¿Se cuenta con manuales de perfiles de puestos para las áreas de la administración pública municipal (directiva, técnica y administrativa)?	No se cuenta con ningún manual	Se cuenta con pocos manuales	Se cuenta con algunos manuales	Se cuenta con casi todos los manuales	Se cuenta con todos los manuales	- Organigrama. - Manuales de los perfiles de puestos.

Preguntas	Respuestas/Escenarios					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
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)?	No se cuenta con ningún procedimiento	Se cuenta con procedimientos sólo para pocas áreas	Se cuenta con procedimientos para algunas áreas	Se cuenta con procedimientos para casi todas las áreas	Se cuenta con procedimientos para todas las áreas	<ul style="list-style-type: none"> - Organigrama. - Documentos de los procedimientos de reclutamiento y selección de personal.
7. ¿Se implementan cursos de inducción para el personal contratado en las diferentes áreas de la administración pública municipal (directiva, técnica y administrativa)?	Para ninguna área	Para pocas áreas	Para algunas áreas	Para casi todas las áreas	Para todas las áreas	<ul style="list-style-type: none"> - Organigrama. - Documentos del curso de inducción.
8. ¿Se cuenta con programas de capacitación para el personal ocupado en las diferentes áreas de la administración pública municipal (directiva, técnica y administrativa)?	No se cuenta con programas	Se cuenta con programas, pero no operan	Se cuenta con programas, pero sólo operan algunas veces	Se cuenta con programas y casi siempre operan	Se cuenta con programas y siempre operan	<ul style="list-style-type: none"> - Organigrama. - Documentos de los programas de capacitación.
9. ¿Se cuenta con un sistema de reconocimientos (incentivos, diplomas) para el personal ocupado en las diferentes áreas de la administración pública municipal (directiva, técnica y administrativa)?	No se cuenta con ningún sistema	Se cuenta con un sistema, pero no opera	Se cuenta con un sistema, pero sólo opera algunas veces	Se cuenta con un sistema y casi siempre opera	Se cuenta con un sistema y siempre opera	<ul style="list-style-type: none"> - Reglamento de promoción y desarrollo de servidores públicos.
10. ¿Se cuenta con un sistema de promoción y desarrollo de servidores públicos en la administración municipal?	No se cuenta con ningún sistema	Se cuenta con un sistema, pero no opera	Se cuenta con un sistema, pero sólo opera algunas veces	Se cuenta con un sistema y casi siempre opera	Se cuenta con un sistema y siempre opera	<ul style="list-style-type: none"> - Reglamento de promoción y desarrollo de servidores públicos.

Preguntas	Respuestas/Escenarios					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
11. ¿Qué permanencia tiene el personal directivo en su puesto?	Menos del 10% con permanencia mayor a un año	Entre el 10% y 19% con permanencia mayor a un año	Entre el 20% y 29% con permanencia mayor a un año	Entre el 30% y 40% con permanencia mayor a un año	Más del 40% con permanencia mayor a un año	- Documentos del área de recursos humanos.
12. ¿Qué permanencia tiene el personal técnico en su puesto?	Menos del 10% con permanencia mayor a un año	Entre el 10% y 19% con permanencia mayor a un año	Entre el 20% y 29% con permanencia mayor a un año	Entre el 30% y 40% con permanencia mayor a un año	Más del 40% con permanencia mayor a un año	- Documentos del área de recursos humanos.
13. ¿Qué permanencia tiene el personal administrativo en su puesto?	Menos del 10% con permanencia mayor a un año	Entre el 10% y 19% con permanencia mayor a un año	Entre el 20% y 29% con permanencia mayor a un año	Entre el 30% y 40% con permanencia mayor a un año	Más del 40% con permanencia mayor a un año	- Documentos del área de recursos humanos.
14. ¿Cuál es el grado académico de los miembros del Ayuntamiento (propietarios y suplentes)?	Menos del 10% con educación superior	Entre el 10% y 19% con educación superior	Entre el 20% y 29% con educación superior	Entre el 30% y 40% con educación superior	Más del 40% con educación superior	- Documentos del área de recursos humanos.
15. ¿Cuál es el grado académico de la planta directiva?	Menos del 10% con educación superior	Entre el 10% y 19% con educación superior	Entre el 20% y 29% con educación superior	Entre el 30% y 40% con educación superior	Más del 40% con educación superior	- Documentos del área de recursos humanos.
16. ¿Cuál es el grado académico de la planta técnica?	Menos del 10% con educación superior	Entre el 10% y 19% con educación superior	Entre el 20% y 29% con educación superior	Entre el 30% y 40% con educación superior	Más del 40% con educación superior	- Documentos del área de recursos humanos.

Preguntas	Respuestas/Escenarios					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
17. ¿Cuál es el grado académico de la planta administrativa?	Menos del 10% con educación media superior	Entre el 10% y 19% con educación superior	Entre el 20% y 29% con educación media superior	Entre el 30% y 40% con educación media superior	Más del 40% con educación superior	- Documentos del área de recursos humanos.
18. ¿Cuál es la experiencia en el sector público de los miembros del Ayuntamiento (propietarios y suplentes)?	Menos del 10% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 10% y 19% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 20% y 29% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 30% y 40% con experiencia mayor a 3 años	Más del 40% con experiencia mayor a 3 años	- Documentos del área de recursos humanos.
19. ¿Cuál es la experiencia en el sector público del personal directivo?	Menos del 10% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 10% y 19% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 20% y 29% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 30% y 40% con experiencia mayor a 3 años	Más del 40% con experiencia mayor a 3 años	- Documentos del área de recursos humanos.
20. ¿Cuál es la experiencia en el sector público del personal técnico?	Menos del 10% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 10% y 19% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 20% y 29% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 30% y 40% con experiencia mayor a 3 años	Más del 40% con experiencia mayor a 3 años	- Documentos del área de recursos humanos.
21. ¿Cuál es la experiencia en el sector público del personal administrativo?	Menos del 10% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 10% y 19% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 20% y 29% con experiencia mayor a 3 años	Entre el 30% y 40% con experiencia mayor a 3 años	Más del 40% con experiencia mayor a 3 años	- Documentos del área de recursos humanos.
22. ¿Están ordenados y sistematizados los procesos de operación que realizan las diferentes áreas de la administración pública municipal (directiva, técnica y administrativa)?	Ningún proceso	Pocos procesos	Algunos procesos	Casi todos los procesos	Todos los procesos	- Manuales de operación de los procesos.

Fuente: Elaboración propia con base en el INAFED (2010, 2004).



Para construir el índice de capacidad administrativa se suman los resultados obtenidos en las 22 preguntas, por ejemplo, si todas las respuestas se ubican en el segundo intervalo, cuyo valor es de 2, la sumatoria sería 44. Luego, se saca la proporción correspondiente con respecto al máximo total que se puede lograr (el máximo total sería 110, pues son 22 preguntas y el valor del intervalo más alto es de 5). Siguiendo con el ejemplo, el índice de capacidad administrativa sería de 0.40 (44/110).

Capacidad financiera

La capacidad financiera se refiere a los recursos económicos con que cuenta el gobierno municipal y cómo los utiliza para hacer tangible su funcionamiento. El Presupuesto Municipal de Egresos y el Estado de Origen y Aplicación de Recursos del año inmediato anterior al que se realiza la evaluación son los documentos que proporcionan los datos para operar los indicadores que determinan esta capacidad. Se destacan 7 indicadores, cuyos resultados se clasifican también en cinco escenarios (véase cuadro 34):

1. Tasa de crecimiento del ingreso y egreso total. Indica el comportamiento que ha tenido tanto el ingreso como el egreso municipal de un año a otro, permitiendo identificar déficits o superávits en la administración.
2. Autonomía financiera. Determina los ingresos que genera el propio municipio por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.
3. Dependencia de recursos. Mide la dependencia que tiene el gobierno local de los recursos provenientes de orden federal. Los gobiernos municipales obtienen estos recursos por dos ramas principalmente: aportaciones federales y participaciones federales. La mayoría de estos recursos, en especial las aportaciones federales (Ramo 33), tienen orientación exclusiva: deben ser invertidos en acciones específicas, previamente establecidas.⁹²
4. Presión fiscal. Determina el monto que cada habitante aporta a los ingresos propios del municipio. Varios estudios de finanzas públicas han señalado la necesidad de incrementar los ingresos municipales mediante una mejor gestión de los rubros que componen a los ingresos propios, por tanto, se premia a los municipios cuya presión fiscal sea alta (Sánchez, Tovar y Sánchez, S/f).
5. Apalancamiento financiero. Muestra la capacidad que tiene el gobierno local para respaldar su endeudamiento con base en los ingresos propios y las participaciones federales que recibe.

92 Las aportaciones federales, por lo regular, están destinadas para obras públicas.



6. Capacidad de autofinanciamiento (también conocida como capacidad financiera administrativa). Mide la capacidad del gobierno local para cubrir los gastos de operación de la administración municipal (servicios personales, materiales/suministros y servicios generales) con sus ingresos de libre destinación.
7. Capacidad de inversión. Mide el grado de inversión efectuada en el municipio con relación a los ingresos totales. La inversión se puede hacer en la adquisición de bienes muebles e inmuebles, en obras públicas y/o en la compra de opciones financieras.

Cuadro 34
Indicadores para determinar la capacidad financiera

Indicadores	Fórmula	Respuestas/Escenarios					Medios de verificación
		1	2	3	4	5	
1. Tasa de crecimiento del ingreso (TCI) y Tasa de crecimiento de egreso (TCE)	$TCI = (\text{Ingreso total actual} / \text{Ingreso total del año anterior}) - 1$ $TCE = (\text{Egreso total actual} / \text{Egreso total del año anterior}) - 1$	TCI < TCE Déficit mayor a 10%	TCI < TCE Déficit entre 1% y 10%	TCI = TCE	TCI > TCE Superávit entre 1% y 10%	TCI > TCE Superávit mayor a 10%	- Estado de Origen y Aplicación de Recursos Anual (actual e inmediato anterior). - Presupuesto Municipal de Egresos (actual e inmediato anterior).
2. Autonomía financiera (AF)	$AF = (\text{Ingresos propios} / \text{Ingresos totales}) * 100$	Menos del 50%	Entre 50% y 58.2%	Entre 58.3% y 66.5%	Entre 66.6% y 75%	Más del 75%	- Estado de Origen y Aplicación de Recursos Anual.
3. Dependencia de recursos (DR)	$DR = ((\text{Aportaciones} + \text{participaciones federales}) / \text{Ingresos totales}) * 100$	Más del 75%	Entre 66.7% y 75%	Entre 58.4% y 66.6%	Entre 50% y 58.3%	Menos del 50%	- Estado de Origen y Aplicación de Recursos Anual.
4. Presión fiscal (PF)	$PF = (\text{Ingresos propios} / \text{Población total})$	Menos de \$300.00	Entre 300.00 y 399.00	Entre 400.00 y 499.00	Entre \$500.00 y \$600.00	Más de \$600.00	- Estado de Origen y Aplicación de Recursos Anual. - Censo General de Población y Vivienda.
5. Apalancamiento financiero (AP)	$AP = (\text{Carga financiera} / (\text{Ingresos propios} + \text{participaciones federales})) * 100$ Carga financiera = Cuotas de amortización de la deuda + Intereses	Más de 10%	Entre 8.4% y 10%	Entre 6.8% y 8.3%	Entre 5% y 6.7%	Menos del 5%	- Estado de Origen y Aplicación de Recursos Anual.
6. Capacidad de autofinanciamiento (CA)	$CA = (\text{Gasto corriente} / (\text{Ingresos propios} + \text{participaciones federales})) * 100$	Mayor de 75%	Entre 66.7% y 75%	Entre 58.4% y 66.6%	Entre 50% y 58.3%	Menor del 50%	- Estado de Origen y Aplicación de Recursos Anual.
7. Capacidad de inversión (CI)	$CI = (\text{Inversión total} / \text{Ingresos totales}) * 100$	Menor a 25%	Entre 33.3% y 25%	Entre 41.6% y 33.4%	Entre 50% y 41.7%	Mayor a 50%	- Estado de Origen y Aplicación de Recursos Anual.

Fuente: Elaboración propia con base en el INAFED (2010, 2004) y en Sánchez, García y Sánchez (S/f).



En la construcción del índice de capacidad financiera del gobierno local se suman los valores obtenidos en cada indicador, de la misma manera en que se hizo en el índice de capacidad administrativa. Los resultados que corresponden a los escenarios marcados con el 1, tendrán también este mismo valor (1), asignándose de igual forma los valores a los otros cuatro escenarios. La sumatoria total se divide entre el máximo resultado que se puede obtener, que en este caso es 35, pues son 7 indicadores.

Capacidad política

En la capacidad política se analiza parte del trabajo de gestión que hacen los miembros del Ayuntamiento. Se analiza además la relación y asociación que logra concertar el gobierno local con otros niveles de gobierno, con organismos privados, con organizaciones no gubernamentales y con partidos políticos. Se trata de las relaciones que facilitan la creación de los entornos políticos propicios para alcanzar las metas preestablecidas (por lo regular, en los programas operativos anuales del Plan Municipal de Desarrollo). En la capacidad política también se identifica el nivel de cohesión y cooperación que existe al interior del Ayuntamiento para llegar a los acuerdos que permiten responder a las demandas ciudadanas.

Las preguntas que precisan los aspectos que comprenden la capacidad política del gobierno local son mostradas en el cuadro 35, así como sus respuestas, las cuales reflejan las diferentes situaciones en que pueden encontrarse los aspectos sobre los que se pregunta, también se enlistan los medios de verificación.



Cuadro 35
Indicadores para determinar la capacidad política

Preguntas	Respuestas/Escenarios					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
1. ¿Cómo se considera la relación política entre los miembros del Ayuntamiento?	Muy mala	Mala	Regular	Buena	Muy buena	- Percepción del secretario del Ayuntamiento.
2. ¿Cómo se relaciona el Ayuntamiento y la administración pública municipal en torno a los proyectos de desarrollo municipal?	El Ayuntamiento y la administración pública municipal nunca diseñan, ejecutan y evalúan, mediante ejercicios concertados, los proyectos de desarrollo municipal	El Ayuntamiento y la administración pública municipal casi nunca diseñan, ejecutan y evalúan, mediante ejercicios concertados, los proyectos de desarrollo municipal	El Ayuntamiento y la administración pública municipal a veces diseñan, ejecutan y evalúan, mediante ejercicios concertados, los proyectos de desarrollo municipal	El Ayuntamiento y la administración pública municipal casi siempre diseñan, ejecutan y evalúan, mediante ejercicios concertados, los proyectos de desarrollo municipal	El Ayuntamiento y la administración pública municipal siempre diseñan, ejecutan y evalúan, mediante ejercicios concertados, los proyectos de desarrollo municipal	- Reportes de trabajo. - Actas de cabildo.
3. ¿Cómo se relaciona el gobierno municipal con el gobierno federal?	Los dos niveles de gobierno, en ejercicio concertado, nunca diseñan (apropian), ejecutan y evalúan los programas públicos federales	Los dos niveles de gobierno, en ejercicio concertado, casi nunca diseñan (apropian), ejecutan y evalúan los programas públicos federales	Los dos niveles de gobierno, en ejercicio concertado, a veces diseñan (apropian), ejecutan y evalúan los programas públicos federales	Los dos niveles de gobierno, en ejercicio concertado, casi siempre diseñan (apropian), ejecutan y evalúan los programas públicos federales	Los dos niveles de gobierno, en ejercicio concertado, siempre diseñan (apropian), ejecutan y evalúan los programas públicos federales	- Convenios de colaboración. - Reportes de actividades.
4. ¿Cómo se relaciona el gobierno municipal con el gobierno estatal?	Los dos niveles de gobierno, en ejercicio concertado, nunca diseñan (apropian), ejecutan y evalúan los programas públicos estatales	Los dos niveles de gobierno, en ejercicio concertado, casi nunca diseñan (apropian), ejecutan y evalúan los programas públicos estatales	Los dos niveles de gobierno, en ejercicio concertado, a veces diseñan (apropian), ejecutan y evalúan los programas públicos estatales	Los dos niveles de gobierno, en ejercicio concertado, casi siempre diseñan (apropian), ejecutan y evalúan los programas públicos estatales	Los dos niveles de gobierno, en ejercicio concertado, siempre diseñan (apropian), ejecutan y evalúan los programas públicos estatales	- Convenios de colaboración. - Reportes de actividades.

Preguntas	Respuestas/Escenarios					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
5. ¿El gobierno municipal está relacionado con otros gobiernos municipales?	Con ninguno	Sólo con uno o algunos de los municipios circundantes	Con todos los gobiernos de los municipios circundantes	Con uno o algunos de los gobiernos de los municipios circundantes y con otro u otros gobiernos municipales	Con todos los gobiernos de los municipios circundantes y con otros gobiernos municipales	<ul style="list-style-type: none"> - Convenios de colaboración. - Reporte de actividades.
6. ¿El gobierno municipal tiene vínculos con las organizaciones no gubernamentales del municipio?	Con menos del 25%	Entre 41.7% y 25%	Entre 58.3% y 41.8%	Entre 75% y 58.4%	Con más del 75%	<ul style="list-style-type: none"> - Listado de las organizaciones. - Inventario de proyectos de las organizaciones no gubernamentales. - Convenios de colaboración. - Apoyos a las organizaciones.
7. ¿El gobierno municipal tiene relación con las empresas (pequeñas, medianas y grandes) ubicadas en el municipio?	Con menos del 15%	Entre 15% y 26.7%	Entre 26.8% y 38.3%	Entre 38.4% y 50%	Con más del 50%	<ul style="list-style-type: none"> - Listado de las empresas del municipio. - Convenios de colaboración. - Apoyos a las empresas del municipio.
8. ¿El gobierno municipal tiene relación con los partidos políticos que operan en el municipio?	Ni con su propio partido, ni con ningún otro partido	Sólo con su propio partido	Con su propio partido y con algunos otros partidos	Con su propio partido y con casi todos los partidos	Con su propio partido y con todos los partidos	<ul style="list-style-type: none"> - Percepción del síndico y del secretario del Ayuntamiento.

Fuente: Elaboración propia con base en el INAFED (2010, 2004).



El índice de capacidad política del gobierno municipal se construye siguiendo los mismos pasos que en los índices de capacidad administrativa y financiera. Primero, se suman los valores obtenidos en cada pregunta; después, el total se divide entre el valor máximo que se puede generar, que en este caso es 40. La proporción obtenida equivale al índice.

El índice de capacidad de gestión de los gobiernos de los municipios con definición semi-urbana corresponde al promedio de los tres índices generados (administrativo, financiero y político). Este índice marca la capacidad que tiene el gobierno local para responder a las demandas y exigencias de la sociedad local. Al mismo tiempo, proporciona una base numérica para analizar la influencia que tiene sobre el desempeño municipal. El cálculo del índice se obtiene mediante la siguiente ecuación:

$$\text{Índice de capacidad de gestión} = (\text{índice de capacidad administrativa} + \text{índice de capacidad financiera} + \text{índice de capacidad política}) / 3$$

El índice de capacidad de gestión, por último, debe clasificarse con base en una escala dividida en cinco niveles: de 0.20 a 0.35 indica una capacidad de gestión totalmente inaceptable, donde el gobierno local no cuenta con ninguna de las capacidades de gestión que permiten desarrollar sus procesos productivos de manera suficiente; de 0.36 a 0.51 señala una capacidad de gestión inaceptable, casi no se cuenta con las capacidades de gestión para realizar el quehacer público municipal de forma suficiente; de 0.52 a 0.67 presenta una capacidad debajo de lo aceptable, sólo se cuenta con algunas capacidades, pero son insuficientes todavía para implementar procesos productivos municipales con calidad; de 0.68 a 0.83 apunta una capacidad de gestión aceptable, se cuenta con casi todas las capacidades de gestión para desarrollar operaciones en términos suficientes; y de 0.84 a 1.00 refleja una capacidad de gestión totalmente aceptable, se cuenta con todas las capacidades de gestión para implementar procesos productivos municipales de manera suficiente (véase cuadro 36).

Se utilizan cinco niveles de clasificación porque en los indicadores manejados en el eje de referencia se contemplan cinco respuestas/escenarios. Esta escala permite conocer el estado en que se encuentra el eje. Si es totalmente inaceptable, inaceptable, por debajo de lo aceptable o, incluso, aceptable es necesario diseñar acciones o medidas que puedan pasarlo al nivel de totalmente aceptable.⁹³

93 Esta escala se retoma en el tercer método de la propuesta metodológica de evaluación.



Cuadro 36
Escala de clasificación del índice de capacidad de gestión

Capacidad de gestión totalmente inaceptable	Capacidad de gestión inaceptable	Capacidad de gestión debajo de lo aceptable	Capacidad de gestión aceptable	Capacidad de gestión totalmente aceptable
El gobierno del municipio semi-urbano no cuenta con ninguna de las capacidades de gestión que se requieren para desarrollar los procesos productivos municipales.	El gobierno del municipio semi-urbano casi no cuenta con las capacidades de gestión que se requieren para desarrollar los procesos productivos municipales.	El gobierno del municipio semi-urbano cuenta con algunas capacidades de gestión, pero aún son insuficientes para desarrollar los procesos productivos municipales.	El gobierno del municipio semi-urbano cuenta con casi todas las capacidades de gestión (capacidades de gestión mínimas) que se requieren para desarrollar los procesos productivos municipales.	El gobierno del municipio semi-urbano cuenta con todas las capacidades de gestión en términos suficientes para desarrollar los procesos productivos municipales.
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84
				1.00

Fuente: Elaboración propia.

7.1.2. Eficacia del gobierno municipal (segundo eje de referencia)

La eficacia indica el grado de cumplimiento de las metas, sin tomar en consideración los insumos y los recursos empleados para lograrlas. La eficacia constituye una de las medidas más importantes para determinar el éxito o fracaso de las acciones de los gobiernos locales, pues se centra en información concreta sobre los avances de sus gestiones.

Las metas⁹⁴ pueden ser de dos tipos: de resultado y de producto, ambas están conectadas entre sí. Las primeras se refieren a la forma en que se contribuirá a disminuir un problema o aprovechar un potencial detectado en el territorio municipal (objetivo). Las segundas marcan el cómo se alcanzará parte de una meta resultado. A manera de ejemplo:

- Objetivo: disminuir la pobreza en las zonas populares del municipio.
- Meta resultado: generar 2500 empleos en las zonas populares del municipio durante el periodo 2009-2011 invirtiendo \$5,000,000.00.
- Meta producto: poner en funcionamiento 200 microempresas en las zonas populares del municipio durante el ejercicio 2009 invirtiendo \$2,500,000.00.

94 Entiéndase por meta la cuantificación de los objetivos, atendiendo también tiempo y recursos.



La metodología del marco lógico ayuda a identificar la coherencia entre objetivos y metas (resultado y producto). El objetivo señala el fin superior que se persigue, comúnmente abarca varias metas resultado, cada una de éstas, a su vez, comprende una serie de metas producto. La metodología del marco lógico permite visualizar el ordenamiento jerárquico de objetivos y metas.⁹⁵

Las metas resultado y producto representan la referencia sobre las cuales se comparan los resultados obtenidos con la puesta en marcha de los procesos productivos municipales. Así, la eficacia expresada en razón o porcentaje mide parte del avance de la gestión del gobierno local. Entre más claras y concretas sean las metas (ya sean de resultado o de producto) más fácil y consistente será su medición. En contraste, si son ambiguas, imprecisas y confusas obstaculizan o paralizan su medición, impidiendo conocer la eficacia con que trabaja el gobierno local. Este escenario también refleja que los Planes Municipales de Desarrollo y sus programas operativos están mal elaborados.

En esta propuesta metodológica se considera sólo el avance o cumplimiento de las metas producto correspondientes a un ejercicio anual, debido a que en las metas resultado, la mayoría de las veces, se requiere de más tiempo para medir su consecución, incluso, se llega a necesitar del trienio completo para conocer los resultados generados con las acciones del gobierno municipal. Las metas resultado, por lo general, son de mediano o largo plazo.

Utilizando las metas producto se puede construir un índice de eficacia municipal, siguiendo tres pasos. Primero, se asigna una importancia estratégica a cada una de las metas producto trazadas en los rubros de bienes muebles-inmuebles y de obras públicas del Presupuesto Municipal de Egresos del año en análisis.⁹⁶ La ponderación se hace con base en los recursos destinados a la ejecución de cada meta, tomando como total los recursos asignados en estos dos rubros (bienes muebles-inmuebles y obras públicas).⁹⁷ Entre más recursos se destinen a la meta, mayor será su ponderación.

95 Para mayores referencias sobre la metodología del marco lógico véase BID (1997); DIPRES (2005); Guzmán (2007); Ortigón; Pacheco y Prieto (2005), e ILPES (2004). En esta investigación consúltese el apartado 8 del subtema II del capítulo VI.

96 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 –en casi todos los casos– determinar cuál es su destino verdadero, por esta razón, los subsidios no se consideran en la construcción del índice de eficacia municipal.

97 Otros criterios empleados para determinar la ponderación de la meta son el impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida, los programas prioritarios para el Ayuntamiento, el efecto en la redistribución del ingreso, el aporte a la sostenibilidad económica del municipio y la contribución a la preservación de los recursos naturales.



$$(1) \text{ Ponderación meta producto} = \frac{\text{Recursos destinados a meta producto}}{\text{Total de recursos (suma de recursos colocados en bienes muebles-inmuebles y obras públicas)}}$$

Segundo, se relaciona el cociente de eficacia de cada meta producto con su respectiva ponderación. El resultado mostrará el índice para cada meta.

$$(2a) \text{ Eficacia meta producto} = \frac{\text{Producto obtenido}}{\text{Producto esperado}}$$

$$(2b) \text{ Índice de eficacia de cada meta producto} = \text{Eficacia meta producto} * \text{Ponderación meta producto}$$

Tercero, se suman los índices de eficacia de las metas producto. El valor resultante indicará el índice de eficacia para metas producto, que para efectos de este trabajo, corresponderá al índice de eficacia de los gobiernos de los municipios con definición semi-urbana.

$$(3) \text{ Índice de eficacia para metas producto} = \Sigma \text{ de los índices de eficacia de las metas producto.}$$

En la figura 10 se presentan, en forma sistematizada, los tres pasos que permiten la construcción del índice de eficacia. Este índice, como se puede percibir, mide lo conseguido, valora el alcance obtenido con respecto a lo fijado en las metas. La estimación del índice de eficacia no se hace sobre lo deseable, sino sobre lo logrado.

Figura 10
Pasos para construir el índice de eficacia para metas producto

1. Ponderación por meta producto = Recursos destinados a meta producto / Recursos totales (suma de los recursos colocados en bienes inmuebles-muebles y obras públicas).
2a. Eficacia meta producto = Producto obtenido / Producto esperado en meta.
2b. Índice de eficacia de cada meta producto = Eficacia meta producto * Ponderación meta producto.
3. Índice de eficacia para metas producto = Σ de los índices de eficacia de las metas producto.

Fuente: Elaboración propia.



El índice de eficacia debe clasificarse también atendiendo a una escala dividida en cinco niveles: menor de 0.20 indica una eficacia totalmente inaceptable, aquí el gobierno local no cumple con ninguna de sus metas, queda muy lejos de lo establecido (muy ineficaz); de 0.20 a 0.39 señala una eficacia inaceptable, donde casi ninguna meta es lograda (ineficaz); de 0.40 a 0.59 muestra una eficacia debajo de lo aceptable: hay avances en la consecución de las metas, pero todavía resulta insuficiente conforme a lo fijado (ineficaz); de 0.60 a 0.79 apunta una eficacia aceptable, se alcanzan la mayoría de las metas; de 0.80 a 1.00 precisa una eficacia totalmente aceptable. En este nivel, el gobierno municipal alcanza lo estipulado en todas las metas (véase cuadro 37).

Cuadro 37
Escala de clasificación del índice de eficacia para metas producto

Eficacia totalmente inaceptable	Eficacia inaceptable	Eficacia debajo de lo aceptable	Eficacia aceptable	Eficacia totalmente aceptable	
El gobierno del municipio semi-urbano no cumple con ninguna de las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública.	El gobierno del municipio semi-urbano no cumple con casi ninguna de las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública.	El gobierno del municipio semi-urbano cumple con algunas de las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública.	El gobierno del municipio semi-urbano cumple con casi todas las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública.	El gobierno del municipio semi-urbano cumple con todas las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública.	
0.00	0.20	0.40	0.60	0.80	1.00

Fuente: Elaboración propia.

Los gobiernos locales de los municipios semi-urbanos pueden conseguir igual nivel de cumplimiento en sus metas producto empleando cantidades distintas de recursos económicos. Esto marca una gran diferencia en sus operaciones. Los recursos económicos que superan el tope establecido para el logro de las metas podrían orientarse hacia otros sentidos, por ejemplo, en satisfacer otras demandas ciudadanas. Pudiera producirse también una cantidad mayor de los productos señalados en las mismas metas usando otros insumos (más baratos). El costo de oportunidad es, por consiguiente, significativo en la evaluación del desempeño municipal por los escasos recursos económicos que maneja el gobierno local (Montenegro y Porras, 2005: 19-20).



7.1.3. Eficiencia del gobierno municipal (tercer eje de referencia)

La eficiencia describe la relación entre los productos obtenidos y los recursos utilizados para generarlos.⁹⁸ Mide la capacidad que tiene el gobierno municipal para maximizar el nivel de sus productos con los recursos disponibles, o bien, para mantener el mismo nivel de productos pero con menos recursos.

Para la construcción del índice de eficiencia se toman las mismas metas producto consideradas en el índice de eficacia (las metas fijadas en los rubros de bienes muebles-inmuebles y de obras públicas del Presupuesto Municipal de Egresos). La construcción de este índice comienza con el cálculo de una frontera de producción, que consiste en determinar un límite (una demarcación) que indique si el cumplimiento de las metas producto se logró con eficiencia o no. Esta frontera señala la cantidad de producto fijado con respecto al recurso presupuestado.

$$(1) \text{ Frontera de producción} = \frac{\text{Producto esperado en la meta}}{\text{Recursos presupuestados para la meta producto}}$$

Se obtiene, posteriormente, el grado de eficiencia logrado en la consecución de cada meta producto. Los valores que estén por encima de la frontera fijada en el paso anterior reflejan la existencia de eficiencia en las acciones del gobierno local. Entre más se alejen los valores en forma ascendente de la frontera, mayor será la eficiencia obtenida. En contraste, si están por debajo de la frontera, se detecta ineficiencia.

$$(2) \text{ Eficiencia meta producto} = \frac{\text{Producto obtenido}}{\text{Recursos empleados en lo obtenido}}$$

Se calcula luego la proporción que le corresponde al nivel de eficiencia obtenido con respecto a la frontera de producción. Se está determinando qué tan eficiente o ineficiente fue el gobierno local en el logro de sus metas producto, qué tanto superó el límite fijado o qué tanto está por debajo de la demarcación establecida. Si el valor sale positivo indica la existencia de eficiencia (entre más grande sea el valor positivo, mayor será la eficiencia); mientras tanto, si el valor sale negativo refleja ineficiencia en la consecución de la meta (entre más grande sea el valor negativo, mayor será la ineficiencia).

98 Estos recursos pueden ser de distinta naturaleza, dando origen a diversos criterios de eficiencia, por ejemplo: eficiencia con respecto a recursos humanos, al tiempo invertido o a los recursos económicos. En esta propuesta, la eficiencia se basa en los recursos económicos.



$$(3) \text{ Proporción de eficiencia meta producto} = \frac{\text{Eficiencia meta producto}}{\text{Frontera de producción}} - 1$$

Se fija ahora una ponderación a cada meta producto tomando en consideración la cantidad de recursos destinada para su logro y el total de recursos municipales asignados en los rubros de bienes muebles-inmuebles y de obras públicas del Presupuesto Municipal de Egresos (tal como se hizo en el índice de eficacia municipal). Entre mayor sea el presupuesto otorgado a la meta producto mayor será su ponderación. El cálculo se hace de la siguiente manera:

$$(4) \text{ Ponderación meta producto} = \frac{\text{Recursos destinados a meta producto}}{\text{Total de recursos (suma de recursos colocados en bienes muebles-inmuebles y obras públicas)}}$$

El siguiente paso consiste en relacionar la ponderación meta producto con la proporción de eficiencia que tiene esta misma meta (ambos valores obtenidos en los dos pasos anteriores).

$$(5) \text{ Índice de eficiencia de cada meta producto} = \frac{\text{Proporción de eficiencia meta producto}}{\text{*Ponderación meta producto}}$$

El índice de eficiencia para metas producto, por último, es resultado de la suma de los índices de eficiencia de las metas producto.

$$(6) \text{ Índice de eficiencia para metas producto} = \Sigma \text{ de los índices de eficiencia de las metas producto}$$

En la figura 11, se presentan, en forma conjunta, los pasos que permiten la formación del índice de eficiencia para metas producto, llamado también –para efectos de trabajo– índice de eficiencia de los gobiernos locales con operación en municipios semi-urbanos.



Figura 11
Pasos para construir el índice de eficiencia para metas producto

1. Frontera de producción = Producto esperado en meta producto/Recursos presupuestados para meta producto.
2. Eficiencia meta producto = Producto obtenido/Recursos empleados en lo obtenido.
3. Proporción de eficiencia meta producto = (Eficiencia meta producto/Frontera de producción)-1.
4. Ponderación meta producto = Recursos destinados a meta producto/Total de recursos (bienes muebles-inmuebles+obras públicas).
5. Índice de eficiencia meta producto = Proporción de eficiencia meta producto *Ponderación meta producto.
6. Índice de eficiencia para metas producto = Σ de los índices de eficiencia de las metas producto.

Fuente: Elaboración propia.

El índice de eficiencia debe clasificarse –así como los otros dos índices (capacidad de gestión y eficacia)– en una escala dividida en cinco niveles: mayor de -0.40 indica una eficiencia totalmente inaceptable, es cuando el gobierno municipal es muy ineficiente: no cumple sus metas y gasta todos los recursos destinados para éstas u obtiene sus metas con gran desperdicio de recursos; de -0.40 a -0.21 señala una eficiencia inaceptable (posición parecida a la anterior, pero con menos grado); de -0.20 a 0.00 precisa una eficiencia debajo de lo aceptable: el gobierno local cumple sus metas con la inversión de la totalidad de los recursos fijados (es eficaz) o logra sus metas con poco más de lo fijado o casi logra el producto esperado con los recursos presupuestados. En estos tres niveles, el gobierno local es ineficiente. De 0.01 a 0.20, la eficiencia del gobierno municipal es aceptable, las metas se cumplen maximizando los productos o disminuyendo los recursos; mayor de 0.20, la eficiencia es totalmente aceptable (nivel similar al anterior, pero con mayor grado de maximización de productos o mayor disminución de recursos) (véase cuadro 38).



Cuadro 38
Escala de clasificación del índice de eficiencia para metas producto

Eficiencia totalmente inaceptable	Eficiencia inaceptable	Eficiencia debajo de lo aceptable	Eficiencia aceptable	Eficiencia totalmente aceptable
El gobierno del municipio semi-urbano cumple las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con mucho más de los recursos presupuestados para la consecución de éstas.	El gobierno del municipio semi-urbano cumple las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con más de los recursos presupuestados para la consecución de éstas.	El gobierno del municipio semi-urbano cumple las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con los recursos presupuestados para la consecución de éstas.	El gobierno del municipio semi-urbano cumple las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con menos de los recursos presupuestados para la consecución de éstas.	El gobierno del municipio semi-urbano cumple las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con mucho menos de los recursos presupuestados para la consecución de éstas.
El gobierno del municipio semi-urbano obtiene mucho menos del producto esperado con las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con los recursos presupuestados para la consecución de éstas.	El gobierno del municipio semi-urbano obtiene menos del producto esperado con las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con los recursos presupuestados para la consecución de éstas.	El gobierno del municipio semi-urbano cumple las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con poco más de los recursos presupuestados para la consecución de éstas.	El gobierno del municipio semi-urbano obtiene más del producto esperado con las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con los recursos presupuestados para la consecución de éstas.	El gobierno del municipio semi-urbano obtiene mucho más del producto esperado con las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con los recursos presupuestados para la consecución de éstas.
		El gobierno del municipio semi-urbano obtiene el producto esperado con las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con los recursos presupuestados para la consecución de éstas.		
		El gobierno del municipio semi-urbano casi obtiene el producto esperado con las metas trazadas en la adquisición de bienes muebles-inmuebles y en la inversión en obra pública con los recursos presupuestados para la consecución de éstas.		
-0.40	-0.20	0.00	0.20	

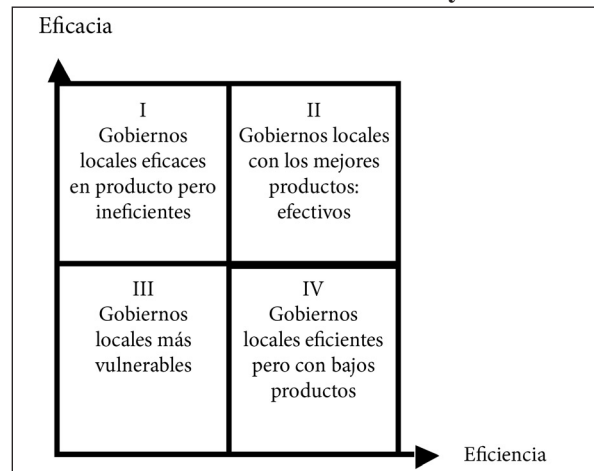
Fuente: Elaboración propia.



Los índices de eficacia y eficiencia pueden cruzarse entre sí, el resultado obtenido ayuda a ubicar a los gobiernos municipales en algún escenario. Se detectan cuatro escenarios distintos (Montenegro y Porras, 2005: 50-52) (véase figura 11):

- I. Ubica a los gobiernos eficaces (índice de eficacia a partir de 0.60), pero a su vez, ineficientes (índice de eficiencia con valor negativo o igual a cero). Son gobiernos que están produciendo, en cierto grado, con desperdicio de recursos.
- II. Coloca a los gobiernos más efectivos en productos, por contar con un mejor cumplimiento de metas (índice de eficacia a partir de 0.60) y con eficiencia en la utilización de insumos (índice de eficiencia con valor positivo). En este escenario, se hallan las mejores prácticas de operación municipal.
- III. Escenario para los gobiernos municipales menos efectivos: su índice de eficacia es totalmente inaceptable, inaceptable o por debajo de lo aceptable (índice de eficacia entre 0.00 y 0.59) y su índice de eficiencia es negativo (ineficiencia). Son gobiernos que avanzan poco en el cumplimiento de sus metas aún cuando gastan todos los recursos destinados a la consecución de éstas.
- IV. Coloca a los gobiernos municipales con eficiencia positiva pero con niveles de eficacia totalmente inaceptables, inaceptables o por debajo de lo aceptable (índice de eficacia entre 0.00 y 0.59). Estos gobiernos –por lo regular– tienen una dotación baja de insumos.

Figura 12
Relación entre índice de eficacia y eficiencia



Fuente: Montenegro y Porras (2005: 50).



7.1.4. Legitimidad del gobierno municipal (cuarto eje de referencia)

La legitimidad se refiere al grado de aceptación que alcanza el gobierno municipal entre la ciudadanía. En este eje se consideran principalmente aspectos de tipo cualitativo. La legitimidad facilita la interlocución entre los diversos actores que actúan en el espacio municipal, contribuyendo a amortiguar los intereses de éstos y a generar consensos/acuerdos comunes.

El índice de legitimidad se compone de dos partes: medios para la legitimidad y nivel de legitimidad. En la primera, se toma en consideración el funcionamiento del gobierno local en torno al cumplimiento de la normatividad jurídica que lo rige, a la promoción de la participación ciudadana, a la capacidad de atención y solución de las demandas ciudadanas, y al nivel de corrupción dentro de la administración municipal. Las respuestas a las preguntas del cuadro 39 precisan los medios de legitimidad con que opera el gobierno local en el municipio. Esta primera parte se aplica al interior de la municipalidad.

La segunda parte mide la percepción que la ciudadanía local tiene sobre el desempeño del gobierno local. En esta parte se utilizan indicadores que captan el nivel de satisfacción de los pobladores del municipio con respecto a la dotación de servicios públicos, a la interacción gobierno municipal-ciudadanía, a la rendición de cuentas/transparencia y a la promoción de la participación ciudadana (véase cuadro 40). Esta parte se hace al exterior de la municipalidad, se aplican encuestas a la ciudadanía.

Para la aplicación de las encuestas se toma como población objetivo (universo de estudio) a las personas con capacidad de votar en las elecciones municipales: mayores de 18 años y con credencial de elector. Se trata de la población registrada en la lista nominal del municipio. La muestra de estudio se determina por medio de una fórmula estadística (véase cuadro 81 en anexo 4). El número de encuestas a aplicar se distribuye proporcionalmente entre las secciones electorales que conforman al municipio para cubrir todas las localidades que tiene éste (véase cuadro 82, 83, 84 y 85 en anexo 5). Las secciones y el número de personas que las componen están enlistadas en las bases de datos del Instituto Electoral de Michoacán (IEM).



Cuadro 39
Indicadores para determinar los medios de legitimidad

Pregunta	Respuestas					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
1. ¿El gobierno municipal cuenta con mecanismos que aseguren el cumplimiento de las normas jurídicas (normatividad legal) que rigen su funcionamiento?	No cuenta con mecanismos	Cuenta con mecanismos, pero no operan	Cuenta con mecanismos, pero operan insuficientemente	Cuenta con mecanismos y casi siempre operan suficientemente	Cuenta con mecanismos y siempre operan suficientemente	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos que regulan el funcionamiento del mecanismo. - Reporte de resultados.
2. ¿Se cuenta con reglamento de participación ciudadana en el municipio?	No se cuenta	Se cuenta, pero no opera	Se cuenta, pero opera insuficientemente	Se cuenta y casi siempre opera suficientemente	Se cuenta y siempre opera suficientemente	<ul style="list-style-type: none"> - Reglamento de participación ciudadana. - Mecanismos de participación ciudadana. - Reporte de resultados.
3. ¿Existen órganos responsables en el gobierno municipal de promover la participación ciudadana en el municipio?	No existen	Existen, pero no operan	Existen, pero operan insuficientemente	Existen y casi siempre operan suficientemente	Existen y siempre operan suficientemente	<ul style="list-style-type: none"> - Organigrama. - Reporte de actividades. - Plan de trabajo.
4. ¿El gobierno municipal cuenta con mecanismos de consulta para definir políticas y programas públicos locales?	No cuenta con mecanismos	Cuenta con mecanismos, pero no operan	Cuenta con mecanismo, pero operan insuficientemente	Cuenta con mecanismos y casi siempre operan suficientemente	Cuenta con mecanismos y siempre operan suficientemente	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos que regulan el funcionamiento del mecanismo. - Reporte de resultados.
5. ¿El gobierno municipal cuenta con mecanismos para incorporar a la población en la implementación de políticas y programas públicos locales?	No cuenta con mecanismos	Cuenta con mecanismos, pero no operan	Cuenta con mecanismos, pero operan insuficientemente	Cuenta con mecanismos y casi siempre operan suficientemente	Cuenta con mecanismos y siempre operan suficientemente	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos que regulan el funcionamiento del mecanismo. - Reporte de resultados.



Pregunta	Respuestas					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
6. ¿El gobierno municipal cuenta con mecanismos para evaluar el avance de las políticas y programas públicos locales?	No cuenta con mecanismos.	Cuenta con mecanismos, pero no operan	Cuenta con mecanismos, pero operan insuficientemente	Cuenta con mecanismos y casi siempre operan suficientemente	Cuenta con mecanismos y siempre operan suficientemente	- Documentos que regulan el funcionamiento del mecanismo. - Reporte de resultados.
7. ¿El gobierno municipal hace sondeos de opinión ciudadana sobre sus acciones?	Nunca	Casi nunca	A veces	Casi siempre	Siempre	- Reporte del resultado. - Calendarización de los sondeos. - Mecanismos empleados.
8. ¿Se cuenta en el gobierno municipal con procedimientos de recepción y atención de demandas ciudadanas?	No se cuenta	Se cuenta, pero no operan	Se cuenta, pero operan insuficientemente	Se cuenta y casi siempre operan suficientemente	Se cuenta y siempre operan suficientemente	- Documentos que regulan el funcionamiento del mecanismo. - Proporción de demandas atendidas.
9. ¿Se han detectado casos de corrupción en el gobierno municipal?	Más de dos casos	Dos casos	Un caso	Ningún caso	Ningún caso y hay inspecciones periódicas	- Actas. - Respuesta del secretario del Ayuntamiento. - Respuesta del síndico.
10. ¿Se cuenta con reglamento sobre penalidades administrativas para funcionarios públicos municipales que incurran en acciones deshonestas?	No se cuenta	Se cuenta, pero no opera	Se cuenta, pero opera insuficientemente	Se cuenta y casi siempre opera suficientemente	Se cuenta y siempre opera suficientemente	- Reglamento sobre penalidades administrativas. - Reporte de acciones.

Fuente: Elaboración propia con base en el INAFED (2010, 2004), en Cabrero (2000) y en Ziccardi/Saltalamacchia (2005).



Cuadro 40
Indicadores para determinar el nivel de legitimidad

Pregunta	Respuestas/Escenarios				
	1	2	3	4	5
1. ¿Conoce a los integrantes del Ayuntamiento del municipio (presidente municipal, síndico y regidores)?	Ninguno	Casi ninguno	Algunos	Casi todos	A todos
2. ¿Cómo considera el trato que recibe en las dependencias del gobierno municipal?	Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno
3. ¿Considera que el gobierno municipal ofrece todos los servicios públicos que la población demanda?	Ninguno	Casi ninguno	Algunos	Casi todos	Todos
4. ¿Cómo considera la seguridad pública en el municipio?	Muy mala	Mala	Regular	Buena	Muy buena
5. ¿Cómo considera el servicio de agua de la red pública?	Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno
6. ¿Cómo considera el servicio de drenaje?	Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno
7. ¿Cómo considera el servicio de recolección de basura?	Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno
8. ¿Cómo considera el servicio de alumbrado público?	Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno
9. ¿Cómo considera el servicio de pavimentación, recarpeteo y bacheo?	Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno
10. ¿Ha participado en alguna actividad promovida por el gobierno municipal (elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, monitoreo de programas públicos)?	En ninguna	En casi ninguna	En algunas	En casi todas	En todas
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 local?	Ninguno	Casi ninguno	Algunos	Casi todos	Todos
12. ¿Ha sido invitado a los Informes del Ejercicio Anual del gobierno municipal?	Nunca	Casi nunca	Algunas veces	Casi siempre	Siempre
13. ¿Cómo considera el desempeño del gobierno municipal?	Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno
14. En una escala de 0 a 10 ¿Qué calificación daría al desempeño del gobierno municipal?	0 – 1.9	2.0 – 3.9	4.0 – 5.9	6.0 – 7.9	8.0 – 10

Fuente: Elaboración propia.



El índice de medios de legitimidad se construye de la misma manera que los índices de capacidad administrativa, financiera y política correspondientes al eje de capacidad de gestión. Se suman primero los valores de las respuestas. Las que están encasilladas en el intervalo 1 tienen el valor de uno, las del 2 tienen una puntuación de dos, las del 3 tienen un valor de tres, las del 4 tienen una ponderación de cuatro y las del 5 una equivalencia de cinco. La sumatoria obtenida se divide entre el máximo valor que se puede lograr, para el caso de los medios de legitimidad es de 50, pues son 10 preguntas.

Para la construcción del índice de nivel de legitimidad se sigue un procedimiento más largo. Se suman los valores que arrojan las preguntas de la encuesta, pregunta por pregunta, una por una. A manera de ejemplo: se suman los valores obtenidos en la pregunta 1 de cada encuesta aplicada. Los valores de las preguntas sólo pueden atender cinco puntuaciones: 1, 2, 3, 4 o 5. El resultado de la suma se divide entre el número de encuestas aplicadas. Se está sacando, en otras palabras, un promedio por pregunta. Se suman después estos promedios y lo que resulte se divide entre el máximo valor que se puede alcanzar, como son 14 preguntas las que conforman la encuesta y el promedio más alto que se puede lograr por pregunta es 5, el máximo valor sería 70.

En la estimación del índice de legitimidad, se multiplica el índice de medios de legitimidad por 1/3 y el índice de nivel de legitimidad por 2/3. Los dos resultados obtenidos se suman y el valor resultante corresponde al índice de legitimidad de los gobiernos de los municipios semi-urbanos.

$$\text{Índice de legitimidad} = (1/3 * \text{Índice de medios de legitimidad}) + (2/3 * \text{Índice de nivel de legitimidad})$$

En la medición de este eje de referencia se otorga una mayor ponderación a la percepción que la población tiene sobre la operación de su gobierno local. El índice de legitimidad, por último, se clasifica atendiendo una escala de clasificación dividida en cinco niveles: de 0.20 a 0.35 apunta una legitimidad totalmente inaceptable: las acciones del gobierno local son desaprobadas por la ciudadanía del municipio; de 0.36 a 0.51 precisa una legitimidad inaceptable (posición parecida a la anterior, pero con menor grado); de 0.52 a 0.67 señala una legitimidad por debajo de lo aceptable, el gobierno municipal, en este nivel, no cuenta con la aprobación ciudadana suficiente en torno a sus acciones; de 0.68 a 0.83 indica una legitimidad aceptable, que representa el respaldo mínimo de la población local a la operación de los procesos productivos municipales; de 0.84 a 1.00 subraya una legitimidad totalmente aceptable. En este nivel, la ciudadanía aprueba con conformidad el quehacer público municipal (véase cuadro 41).



Cuadro 41
Escala de clasificación del índice de legitimidad

Legitimidad totalmente inaceptable	Legitimidad inaceptable	Legitimidad debajo de lo aceptable	Legitimidad aceptable	Legitimidad totalmente aceptable
Ninguna de las acciones del gobierno del municipio semi-urbano es aprobada por la ciudadanía local.	Casi ninguna de las acciones del gobierno del municipio semi-urbano es aprobada por la ciudadanía local.	Algunas acciones del gobierno del municipio semi-urbano son aprobadas por la ciudadanía local.	Casi todas las acciones del gobierno del municipio semi-urbano son aprobadas por la ciudadanía local.	Todas las acciones del gobierno del municipio semi-urbano son aprobadas por la ciudadanía local.
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84
				1.00

Fuente: Elaboración propia.

7.1.5. Factores externos (quinto eje de referencia)

En el eje de factores externos están aquellas variables de carácter exógeno que inciden sustancialmente en el desempeño municipal. La mayoría de estas variables no se encuentra bajo el control del gobierno local. Gran parte de los aciertos y desaciertos de este nivel gubernamental son determinados precisamente por estas variables. Si el éxito de la gestión de una municipalidad dependiera sólo del manejo de variables endógenas, la función de ésta sería menos compleja (Cabrero, 2000: 36). En el eje de factores externos se consideran aspectos económicos, sociales y políticos.⁹⁹

El cálculo del índice de factores externos requiere de una batería de preguntas, cuyas respuestas permitan identificar las particularidades que determinan al contexto municipal (véase cuadro 42). Siguiendo la estructura empleada en la construcción de los índices de los otros ejes, las respuestas también se clasifican en cinco intervalos, donde el primero y segundo hacen referencia a resultados negativos, el tercero a resultados medios y el cuarto y quinto a resultados positivos. Casi todas las respuestas son de corte cuantitativo. Para la contestación de las preguntas 6 y 13, se recurrió a la percepción de funcionarios públicos.

⁹⁹ En estos tres aspectos se conglomeran las variables que caracterizan principalmente al contexto municipal. Se consideran los tres elementos que componen al índice de desarrollo humano (educación, salud e ingresos), las particularidades de la población (nivel de migración, habitantes en las localidades, PEA), la cobertura de servicios básicos (seguridad, vivienda y transportes/comunicaciones), y la dependencia que tiene el gobierno local de otros entes en sus decisiones y acciones. Estas variables son de corte económico, social y/o político.

Cuadro 42
Indicadores para determinar el contexto municipal

Pregunta	Respuestas/Escenarios					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
1. ¿Cuál es el nivel de ingresos en el municipio?	Muy bajo (menos de 0.6225 en el índice de ingresos)	Bajo (entre 0.6225 y 0.6425 en el índice de ingresos)	Medio (entre 0.6426 y 0.6626 en el índice de ingresos)	Alto (entre 0.6627 y 0.6827 en el índice de ingresos)	Muy alto (más de 0.6827 en el índice de ingresos)	- Índice de ingresos municipal (PNUD).
2. ¿Cuál es el nivel de educación en el municipio?	Muy bajo (menos de 0.7356 en el índice de educación)	Bajo (entre 0.7356 y 0.7574 en el índice de educación)	Medio (entre 0.7576 y 0.7795 en el índice de educación)	Alto (entre 0.7796 y 0.8016 en el índice de educación)	Muy alto (más de 0.8016 en el índice de educación)	- Índice de educación municipal (PNUD).
3. ¿Cuál es el nivel de salud en el municipio?	Bajo (menos de 0.7143 en el índice de salud)	Bajo (entre 0.7143 y 0.7502 en el índice de salud)	Medio (entre 0.7503 y 0.7862 en el índice de salud)	Alto (entre 0.7863 y 0.8223 en el índice de salud)	Muy alto (más de 0.8223 en el índice de salud)	- Índice de salud (PNUD).
4. ¿Cuántas viviendas cuentan con energía eléctrica en el municipio?	Menos del 79.45%	Entre el 79.45% y 82.74%	Entre 82.75% y 86.04%	Entre 86.05% y 89.34%	Más del 89.35%	- Censo General de Población y Vivienda.
5. ¿Cuántas viviendas cuentan con piso de tierra en el municipio?	Más del 39.20%	Entre 32.85 y 39.20%	Entre 26.48% y 32.84%	Entre 20.10% y 26.47%	Menos de 20.10%	- Censo General de Población y Vivienda.
6. ¿Cómo se considera la seguridad pública en el municipio?	Muy mala	Mala	Regular	Buena	Muy buena	- Percepción del secretario del Ayuntamiento. - Percepción del síndico. - Reporte de la policía municipal. - Informe anual de actividades.

Pregunta	Respuestas/Escenarios					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
7. ¿Qué porcentaje de localidades tiene el municipio con menos de 2,500 habitantes?	Más del 50%	Entre 41.65% y 50.00%	Entre 33.32% y 41.66	Entre 25.00% y 33.33%	Menos del 25.00%	- Censo General de Población y Vivienda.
8. Porcentaje de Población Económicamente Activa (PEA) en el municipio.	Menos del 20%	Entre el 20% y 29%	Entre el 30% y 39%	Entre el 40% y 50%	Más del 50%	- Censo General de Población y Vivienda.
9. ¿Cuál es el nivel de migración que tiene el municipio?	Muy fuerte	Fuerte	Moderada	Baja	Muy baja	- Censo General de Población y Vivienda.
10. ¿La comunicación terrestre (carreteras y caminos) entre la cabecera municipal y las localidades es suficiente y está en buen estado?	Menos del 30%	Entre 30% y 43.33%	Entre 43.34% y 56.66%	Entre 56.67% y 70%	Más del 70%	- Censo General de Población y Vivienda. - Diagnósticos del área de obras públicas.
11. ¿Cuál es el grado de influencia de la política pública federal en el municipio?	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	- Percepción del secretario del Ayuntamiento.
12. ¿Cuál es el grado de influencia la política pública estatal en el municipio?	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	- Percepción del secretario del Ayuntamiento.
13. ¿Cuál es el grado de intervención de los grupos de interés (políticos y económicos) del municipio en las decisiones del gobierno municipal?	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	- Percepción del secretario del Ayuntamiento.

Fuente: Elaboración propia con base en Cabrero (2000) e INAFED (2004).



En la construcción del índice de factores externos se sigue el procedimiento que se empleó en la elaboración de los otros índices. Se obtiene primero la suma total de los valores que arrojan las respuestas. El resultado obtenido luego se divide entre el máximo valor que se puede alcanzar con la sumatoria, en este caso es de 65, ya que son 13 preguntas.

El índice de factores externos se clasifica, finalmente, con base en una escala dividida en cinco niveles: de 0.20 a 0.35 indica un contexto socio-económico-político totalmente inaceptable, es un contexto que resulta adverso para el desarrollo de la ciudadanía, poniendo en peligro la misma convivencia civil pacífica en el municipio; de 0.36 a 0.51 señala un contexto inaceptable; de 0.52 a 0.67 precisa un contexto por debajo de lo aceptable, resultando insuficiente todavía para el desarrollo de la población local; de 0.68 a 0.83 apunta un contexto aceptable, presentando las condiciones mínimas para el desarrollo ciudadano; de 0.84 a 1.00 señala un contexto propicio para el desarrollo de la población municipal (véase cuadro 43).

Cuadro 43
Escala de clasificación del índice de factores externos

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	
Ninguno de los factores externos que inciden en el desempeño del gobierno del municipio semi-urbano presenta condiciones suficientes, formando un contexto municipal que impide el desarrollo de la ciudadanía.	Casi ninguno de los factores externos que inciden en el desempeño del gobierno del municipio semi-urbano presenta condiciones suficientes, formando un contexto municipal no propicio para el desarrollo de la ciudadanía.	Algunos factores externos que inciden en el desempeño del gobierno del municipio semi-urbano presentan condiciones suficientes, formando un contexto municipal limitado para el desarrollo de la ciudadanía.	Casi todos los factores externos que inciden en el desempeño del gobierno del municipio semi-urbano presentan condiciones suficientes, formando un contexto municipal mínimamente propicio para el desarrollo de la ciudadanía.	Todos los factores externos que inciden en el desempeño del gobierno del municipio semi-urbano presentan condiciones suficientes, formando un contexto municipal propicio para el desarrollo de la ciudadanía.	
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84	1.00

Fuente: Elaboración propia.

7.1.6. Desempeño del gobierno municipal (variable dependiente)

El desempeño se refiere a la forma en cómo satisface el gobierno municipal las demandas de la ciudadanía y cómo encara las responsabilidades y competencias que le corresponden, las cuales se agrupan en seis bloques: gobierno y reglamentación, servicios públicos, hacienda municipal, planeación del desarrollo, participación ciudadana y rendición de cuentas/transparencia.¹⁰⁰ Los indicadores para determinar el desempeño municipal se presentan en el cuadro 44.

¹⁰⁰ La definición de desempeño se trata ampliamente en el subtema I del capítulo VI y las responsabilidades y competencias del gobierno local en el subtema V del capítulo III.



Cuadro 44
Indicadores para determinar el índice de desempeño

Pregunta	Respuestas					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
1. ¿Cuántas sesiones de cabildo se realizan por meses en el gobierno municipal?	Ninguna sesión y nula comunicación entre los miembros del Ayuntamiento	Ninguna sesión	1 sesión	2 sesiones	Más de 2 sesiones	- Actas de cabildo. - Calendario de sesiones de cabildo.
2. ¿Las Comisiones Colegiadas del Ayuntamiento cuentan con programas de trabajo?	Ninguna	Casi ninguna	Algunas	Casi todas	Todas	- Actas de cabildo. - Programas de trabajo.
3. ¿Cuál es la relación entre los programas de trabajo de las Comisiones Colegiadas del Ayuntamiento con las demandas ciudadanas?	Muy baja	Baja	Regular	Alta	Muy alta	- Plan Municipal de Desarrollo. - Programas operativos anuales. - Programas de trabajo. - Reporte de resultados de las comisiones.
4. ¿El gobierno municipal para su operación cuenta con reglamentos de tránsito, policía, mercados, panteones, catastro, obras públicas, desarrollo urbano, limpieza, rastro, parques y jardines, agua, adquisiciones, protección civil, patrimonio, y administración interna?	Menos del 75%	Entre 75% y 79,9%	Entre 80% y 84,9%	Entre 85% y 90%	Más del 90%	- Reglamentos.



Pregunta	Respuestas					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
5. ¿Los miembros del Ayuntamiento revisan periódicamente los reglamentos municipales?	Nunca	Casi nunca	A veces	Casi siempre	Siempre	<ul style="list-style-type: none"> - Reporte de actividades de las comisiones. - Actas de cabildo. - Reglamentos.
6. ¿El gobierno local cuenta con áreas encargadas de la protección civil del municipio?	No cuenta con áreas	Cuenta con áreas, pero no operan	Existen, pero operan insuficientemente	Existen y la mayoría de las veces operan suficientemente	Existen y siempre operan suficientemente	<ul style="list-style-type: none"> - Organigrama. - Reporte de actividades. - Documentos que regulan el funcionamiento del área.
7. ¿Cuántos policías por cada 1000 habitantes tiene el municipio?	Menos de 5	Entre 5 y 6	Entre 7 y 8	Entre 9 y 10	Más de 10	<ul style="list-style-type: none"> - Plantilla de personal. - Tabulador de sueldos y salarios. - Censo General de Población y Vivienda.
8. ¿La planeación municipal del desarrollo incluye la dimensión social, económica y política del municipio?	No incluye ninguna dimensión	Sólo incluye alguna o algunas de las dimensiones	Incluye las dimensiones, pero insuficientemente	Incluye las dimensiones suficientemente	Incluye las dimensiones muy suficientemente	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Municipal de Desarrollo.
9. ¿Promueve el gobierno local la inversión económica en el municipio?	Nunca	Casi nunca	A veces	Casi siempre	Siempre	<ul style="list-style-type: none"> - Reporte de resultados. - Inventario de programas que crean condiciones para estimular la inversión. - Lista de empresas beneficiadas.

Pregunta	Respuestas					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
10. ¿Incentiva el gobierno local las vocaciones productivas del municipio?	Nunca	Casi nunca	A veces	Casi siempre	Siempre	<ul style="list-style-type: none"> - Reporte de resultados. - Informes sobre las vocaciones productivas (identificación). - Padrón de empresas participantes o que pueden participar.
11. ¿El gobierno local cuenta con áreas responsables del sector agropecuario del municipio?	No cuenta con áreas	Cuenta con áreas, pero no operan	Cuenta con áreas, pero operan insuficientemente	Cuenta con áreas y casi siempre operan suficientemente	Cuenta con áreas y siempre operan suficientemente	<ul style="list-style-type: none"> - Organigrama. - Plan de trabajo. - Reporte de resultados.
12. ¿El gobierno municipal cuenta con programas propios de capacitación orientados hacia el empleo y el autoempleo?	No cuenta con programas	Cuenta con programas, pero no operan	Cuenta con programas, pero operan insuficientemente	Cuenta con programas y casi siempre operan suficientemente	Cuenta con programas y siempre operan suficientemente	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos de funcionamiento del programa. - Número de beneficiarios. - Audiencia objetivo del programa. - Reporte de resultados.
13. ¿Cuenta el gobierno municipal con programas propios para la atención de grupos socialmente marginados?	No cuenta con programas	Cuenta con programas, pero no operan	Cuenta con programas, pero operan insuficientemente	Cuenta con programas y casi siempre operan suficientemente	Cuenta con programas y siempre operan suficientemente	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos de funcionamiento del programa. - Número de beneficiarios. - Audiencia objetivo del programa. - Reporte de resultados.



Pregunta	Respuestas					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
14. ¿Existen en el gobierno municipal programas propios dirigidos a la atención integral y desarrollo de la mujer?	No existen programas	Existen programas, pero no operan	Existen programas, pero operan insuficientemente	Existen programas y casi siempre operan suficientemente	Existen programas y siempre operan suficientemente	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos de funcionamiento del programa. - Número de beneficiarios. - Audiencia objetivo del programa. - Reporte de resultados.
15. ¿Existen en el gobierno municipal programas propios dirigidos al desarrollo integral de los jóvenes?	No existen programas	Existen programas, pero no operan	Existen programas, pero operan insuficientemente	Existen programas y casi siempre operan suficientemente	Existen programas y siempre operan suficientemente	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos de funcionamiento del programa. - Número de beneficiarios. - Audiencia objetivo del programa. - Reporte de resultados.
16. ¿Existen en el gobierno municipal programas propios dirigidos para adultos en plenitud?	No existen programas	Existen programas, pero no operan	Existen programas, pero operan insuficientemente	Existen programas y casi siempre operan suficientemente	Existen programas y siempre operan suficientemente	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos de funcionamiento del programa. - Número de beneficiarios. - Audiencia objetivo del programa. - Reporte de resultados.
17. ¿Existen en el gobierno municipal programas propios dirigidos para personas con capacidades distintas?	No existen programas	Existen programas, pero no operan	Existen programas, pero operan insuficientemente	Existen programas y casi siempre operan suficientemente	Existen programas y siempre operan suficientemente	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos de funcionamiento del programa. - Número de beneficiarios. - Audiencia objetivo del programa. - Reporte de resultados.

Pregunta	Respuestas					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
18. ¿Cuenta el gobierno municipal con programas propios tendientes al cuidado de la flora y fauna?	No cuenta con programas	Cuenta con programas, pero no operan	Cuenta con programas, pero operan insuficientemente	Cuenta con programas y casi siempre operan suficientemente	Cuenta con programas y siempre operan suficientemente	- Mecanismos de funcionamiento del programa. - Reporte de resultados.
19. ¿Existen en el gobierno municipal programas propios de fomento y preservación del patrimonio histórico, cultural y artístico?	No existen programas	Existen programas, pero no operan	Existen programas, pero operan insuficientemente	Existen programas y casi siempre operan suficientemente	Existen programas y siempre operan suficientemente	- Mecanismos de funcionamiento del programa. - Reporte de resultados.
20. ¿Cuenta el gobierno municipal con programas propios para la promoción del deporte?	No cuenta con programas	Cuenta con programas, pero no operan	Cuenta con programas, pero operan insuficientemente	Cuenta con programas y casi siempre operan suficientemente	Cuenta con programas y siempre operan suficientemente	- Mecanismos de funcionamiento del programa. - Reporte de resultados.
21. ¿Cuál es el avance del Plan Municipal de Desarrollo al segundo ejercicio anual de cuatro ejercicios anuales?	Menos del 25%	Entre 25.00% y 33.33%	Entre 33.32% y 41.66	Entre 41.65% y 50.00%	Más del 50%	- Plan Municipal de Desarrollo. - Programas operativos anuales. - Metas logradas.
22. ¿El gobierno municipal oferta los servicios públicos que la ciudadanía demanda?	Ninguno	Casi ninguno	Algunos	Casi todos	Todos	- Listado de servicios ofertados. - Reportes de cobertura.
23. ¿Cuántas viviendas cuentan con agua potable en el municipio?	Menos 59.99%	Entre 59.99% y 72.97%	Entre 66.49% y 72.98%	Entre 72.99% y 79.49%	Más del 79.49%	- Censo General de Población y Vivienda.
24. ¿Cuántas viviendas cuentan con drenaje en el municipio?	Menos 41.37%	Entre 41.37 y 50.64%	Entre 50.65% y 59.92%	Entre 59.93% y 69.61%	Más del 69.61%	- Censo General de Población y Vivienda.



Pregunta	Respuestas					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
25. ¿Cuál es la cobertura del servicio de recolección de basura en el municipio?	Menos del 50%	Entre el 50% y 58.33%	Entre 58.34% y 66.66%	Entre 66.67% y 75%	Más del 75%	- Reporte de resultados.
26. ¿Cuál es la cobertura del servicio de alumbrado en el municipio?	Menos del 50%	Entre el 50% y 58.33%	Entre 58.34% y 66.66%	Entre 66.67% y 75%	Más del 75%	- Reporte de resultados.
27. ¿Cuál es la cobertura del servicio de pavimentación, recarpeteo y bacheo en el municipio?	Menos del 50%	Entre el 50% y 58.33%	Entre 58.34% y 66.66%	Entre 66.67% y 75%	Más del 75%	- Reporte de resultados.
28. ¿Cómo se considera la relación de los Presupuestos Municipales de Egresos anuales con el Plan Municipal de Desarrollo?	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta	- Plan Municipal de Desarrollo. - Programas operativos anuales. - Presupuestos Municipales de Egresos.
29. ¿Cuál es el cumplimiento del Presupuesto Municipal de Egresos?	Menos del 70%	Entre 70% y 78.33%	Entre 78.34% y 86.66%	Entre 86.67% y 95%	Más del 95%	- Presupuesto Municipal de Egresos. - Estado de Origen y Aplicación de Recursos Anual.
30. ¿El gobierno local promueve el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular en el municipio?	Nunca	Casi nunca	A veces	Casi siempre	Siempre	- Reglamento de participación ciudadana. - Mecanismos de operación. - Reporte de resultados.
31. ¿Existen órganos responsables de la comunicación social en el gobierno municipal?	No existen	Existen, pero no operan	Existen, pero operan insuficientemente	Existen y casi siempre operan suficientemente	Existen y siempre operan suficientemente	- Organigrama. - Plan de trabajo. - Reporte de resultados.



Pregunta	Respuestas					Medios de verificación
	1	2	3	4	5	
32. ¿El gobierno municipal cuenta con mecanismos para hacer pública la información relevante municipal?	No cuenta con mecanismos	Cuenta con mecanismos, pero no operan	Cuenta con mecanismos, pero operan insuficientemente	Cuenta con mecanismos y casi siempre operan suficientemente	Cuenta con mecanismos y siempre operan suficientemente	- Documentos que los regulan. - Reporte de resultados.
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?	Menos de 5 documentos	5 documentos	6 documentos	7 documentos	8 documentos	- Documentos publicados.
34. ¿El gobierno municipal cuenta con información actualizada y confiable sobre su operación?	Ninguna	Casi ninguna	Alguna	Casi toda	Toda	- Percepción de los evaluadores.

Fuente: Elaboración propia con base en el INAFED (2004).



El índice de desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos se saca sumando los valores de cada indicador, el resultado que se obtenga se divide entre la sumatoria máxima alcanzable, que en este caso es de 170, pues son 34 preguntas.

Este índice después se clasifica atendiendo una escala dividida en cinco niveles: de 0.20 a 0.35 marca un desempeño totalmente inaceptable, que refleja la carencia de los elementos mínimos de gestión y la falta de acciones básicas para responder a las demandas ciudadanas; de 0.36 a 0.51 señala un desempeño inaceptable; de 0.52 a 0.67 apunta un desempeño por debajo de lo aceptable, que muestra la insuficiencia de elementos mínimos y acciones básicas para tratar las exigencias de la población municipal. La diferencia entre estos tres niveles de clasificación gira en torno al grado de carencia de elementos y al grado de insuficiencia en la realización de acciones básicas. De 0.68 a 0.83 precisa un desempeño aceptable: el gobierno local cuenta con la mayoría de los elementos mínimos y realiza la mayoría de las acciones elementales para atender los intereses de la ciudadanía; y el nivel de 0.84 a 1.00 determina un desempeño totalmente aceptable (véase cuadro 45).

Cuadro 45
Escala de clasificación del índice de desempeño

Desempeño totalmente inaceptable	Desempeño inaceptable	Desempeño debajo de lo aceptable	Desempeño aceptable	Desempeño totalmente aceptable
El gobierno del municipio semi-urbano no cuenta con ninguno de los elementos mínimos y no realiza ninguna de las acciones elementales para responder a las demandas de la ciudadanía.	El gobierno del municipio semi-urbano cuenta con pocos elementos mínimos y realiza pocas acciones elementales para responder a las demandas de la ciudadanía.	El gobierno del municipio semi-urbano cuenta con algunos elementos mínimos y realiza algunas acciones elementales para responder a las demandas de la ciudadanía.	El gobierno del municipio semi-urbano cuenta con casi todos los elementos mínimos y realiza casi todas las acciones elementales para responder a las demandas de la ciudadanía.	El gobierno del municipio semi-urbano cuenta con todos los elementos mínimos y realiza todas las acciones elementales para responder a las demandas de la ciudadanía.
0.20	0.36	0.52	0.68	0.84
				1.00

Fuente: Elaboración propia.

7.2. Análisis del desempeño del gobierno municipal

La estimación de los índices de capacidad de gestión, eficacia, eficiencia, legitimidad y factores externos es una parte importante en la evaluación del desempeño municipal, pero no es la única estimación que se requiere. Para complementarla, es necesario hacer otro cálculo: determinar la incidencia que tienen los ejes de referencia en el desempeño, para conocer –con mayor sustento– las áreas dónde deben realizarse las acciones que ayuden a



mejorar el funcionamiento del gobierno local. Es imprescindible entonces detectar, con cierto grado de confiabilidad, los ejes que influyen de manera más directa en el desempeño de la municipalidad. La identificación de estos ejes se hace mediante la determinación del Coeficiente de Correlación de Pearson (r) y del Coeficiente de Determinación (r^2).

El Coeficiente de Correlación de Pearson (r) permite analizar las relaciones (correlaciones) que tienen los índices de los ejes de referencia (variables independientes) con el índice de desempeño (variable dependiente). Calcular esta relación es relativamente fácil con programas de análisis de datos (Statistical Package for the Social Sciences –SPSS–, Microsoft Office Excel).

Este coeficiente puede variar de -1.00 a +1.00, dónde -1.00 indica una correlación perfecta negativa: “a mayor X, menor Y” de manera proporcional, es decir, cada vez que X aumente una unidad, Y disminuye otra. Esto también se aplica para “menor X, mayor Y”. +1.00 corresponde a una correlación perfecta positiva: “a mayor X, mayor Y” o “a menor X, menor Y” de manera proporcional. Cada vez que X aumente una unidad, Y aumenta otra (Navarro y Pedraza, 2007: 212). La clasificación de los valores numéricos del Coeficiente de Correlación de Pearson se muestra en el cuadro 46.

Cuadro 46
Dirección y valores del Coeficiente de Correlación de Pearson (r)

Correlaciones negativas	Sin correlación	Correlaciones positivas
-0.91 a -1.00 = Correlación negativa perfecta.	0.00 = No existe correlación alguna entre las variables.	+0.01 a +0.10 = Correlación positiva débil.
-0.76 a -0.90 = Correlación negativa muy fuerte.		+0.11 a +0.50 = Correlación positiva media.
-0.51 a -0.75 = Correlación negativa considerable.		+0.51 a +0.75 = Correlación positiva considerable.
-0.11 a -0.50 = Correlación negativa media.		+0.76 a +0.90 = Correlación positiva muy fuerte.
-0.01 a -0.10 = Correlación negativa débil.		+0.91 a +1.00 = Correlación positiva perfecta.

Nota: El signo indica la dirección de la correlación y el valor numérico la magnitud de la correlación.

Fuente: Navarro y Pedraza (2007: 212).



Las correlaciones con magnitud media, considerable, muy fuerte y perfecta entre las variables independientes y la variable dependiente, ya sea con direcciones negativas o positivas, indican los ejes de referencia (variables independientes) donde deben implementarse las medidas y acciones que ayuden a mejorar el índice de estos mismos ejes y, por ende, contribuyan a aumentar el nivel de desempeño (variable dependiente).

Cuando el Coeficiente de Correlación de Pearson (r) es elevado al cuadrado, se obtiene el Coeficiente de Determinación (r^2). El valor generado indica el porcentaje de variación de una variable debido a la variación de otra variable y viceversa. Este coeficiente coadyuva a responder las preguntas de investigación (general y específicas) planteadas en el capítulo I y a rechazar o validar las hipótesis (general y específicas) formuladas también en ese mismo capítulo.

El Coeficiente de Correlación de Pearson (r) y el Coeficiente de Determinación (r^2) sólo se pueden calcular si se cuenta con dos o más evaluaciones inmediatas anteriores al año en que se está realizando la evaluación del desempeño municipal. Estas evaluaciones pasadas deben manejar los mismos ejes de referencia y los mismos indicadores de medición que se emplean en la evaluación presente. Si no se dispone de las evaluaciones pasadas o no se pueden realizar por la falta de datos, la correlación (r) y la determinación (r^2) quedan suspendidas.

En este caso, la evaluación del desempeño municipal se centra en las escalas de clasificación de los índices de las variables independientes y del índice de la variable dependiente. Los índices colocados en los niveles totalmente inaceptable, inaceptable, por debajo de lo aceptable o aceptable indican las áreas donde se deben poner en marcha las medidas que ayuden a mejorar el desempeño municipal.

7.3. Determinación de medidas y acciones para mejorar el desempeño municipal

Una vez que se han identificado los ejes de referencia con incidencia en el desempeño del gobierno local mediante el Coeficiente de Correlación de Pearson (r) y el Coeficiente de Determinación (r^2) y se haya formado además una base de datos sobre la situación de cada eje de referencia, se inicia la especificación de las acciones correctivas, las cuales consisten en medidas que permitan que los indicadores de los ejes con resultados en los intervalos 1, 2, 3 o 4 (situaciones totalmente inaceptables, inaceptables, por debajo de lo aceptable o aceptables) pasen al intervalo 5 (situación to-



talmente aceptable), pretendiendo, de esta manera, que los gobiernos municipales vayan mejorando los valores de sus indicadores de acuerdo a sus propias necesidades y recursos.¹⁰¹

Sólo se toman en consideración los ejes de referencia que tengan una correlación de +0.50 a +1.00 o de -0.50 a -1.00 con respecto a la variable dependiente. Para el eje de factores externos no se determinan medidas aun cuando su correlación haya sido media, considerable, muy fuerte o, incluso, perfecta, puesto que este eje se refiere a factores que no son controlables ni manejables por el gobierno local. El cálculo de su índice tiene como objeto aportar elementos para el análisis del desempeño municipal.

Si las correlaciones (r) y determinaciones (r^2) quedaron suspendidas por la falta de evaluaciones pasadas, las medidas se formulan para todos los ejes, con excepción, claro, del eje de factores externos. Esta manera de fijar las acciones correctivas (pasar los indicadores colocados en el intervalo 1, 2, 3 o 4 al intervalo 5) aplica para los ejes de capacidad de gestión (considerando sus tres campos: administrativa, financiera y política), legitimidad y desempeño. Para los ejes de eficacia y eficiencia, las medidas van sobre la consecución de metas (obtención de los productos fijados) y sobre la utilización de los recursos empleados para alcanzarlas.

101 La posición ideal del indicador se encuentra en el intervalo 5 (totalmente aceptable), es el nivel que se desea alcanzar, el escenario máximo. La posición 4, aun cuando es catalogada como aceptable, todavía presenta algunas deficiencias. Por eso se considera también como área de mejora. Es necesario –sin embargo– priorizar las áreas de acción debido a los recursos limitados con que cuenta el gobierno local: los intervalos 1 (totalmente inaceptable); 2 (inaceptable), y 3 (debajo de lo aceptable) representan las áreas urgentes de operación, en ese mismo orden.



CAPÍTULO 8

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





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).

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

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 (1)	Resultado inaceptable (2)	Resultado por debajo de lo aceptable (3)	Resultado aceptable (4)	Resultado totalmente aceptable (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 transformarían 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.



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

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			1.00

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 Purépero 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.

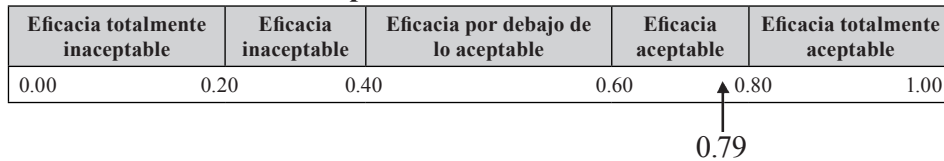
Cuadro 52
Índice de eficacia y eficiencia de los gobiernos muestra de estudio

Municipio	Producto esperado	Recursos presupuestados \$	Recursos empleados \$	Producto obtenido	Eficacia s/ recursos	Ponderación	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
Tarimbaro											
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.



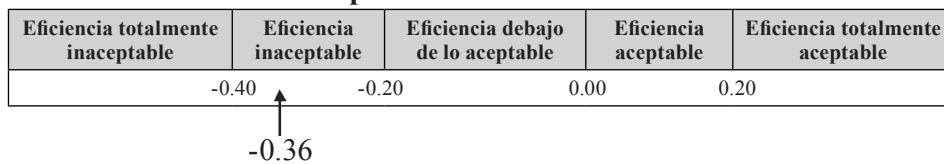
Cuadro 53
Escala de clasificación del índice de eficacia de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán



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

Legitimidad totalmente inaceptable	Legitimidad inaceptable	Legitimidad debajo de lo aceptable	Legitimidad aceptable	Legitimidad totalmente aceptable
0.20	0.36	0.52	0.68	1.00

0.37

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):



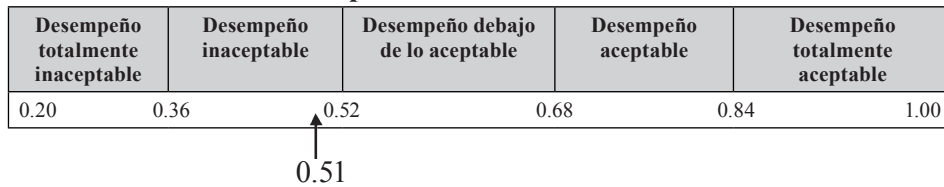
1. Gobierno y reglamentación.
 - No todas las Comisiones Colegiadas del Ayuntamiento tienen programas de trabajo y los existentes no responden, en sentido estricto, a las demandas concretas de la ciudadanía local.
 - Se carece de algunos reglamentos municipales básicos y la revisión periódica de los 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). Este 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.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES





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 Tocuambo (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. El 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.



FUENTES DE CONSULTA





FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, María José y Ezequiel Ander-Egg. 1992. *Evaluación de servicios y programas sociales*. Siglo XXI. España.
- ALBURQUERQUE, Francisco. 1997. *Metodología para el desarrollo económico local*. ILPES, CEPAL. Chile.
- ANDERSON, David; Dennis Sweeney y Thomas Williams. 2002. *Estadística para administración y economía*. Thomson Learning. México.
- ARRIAGADA, Ricardo. 2002. *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*. Serie Manuales No. 20. ILPES, CEPAL. Chile.
- ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE MÉXICO (AMMAC) Y LEADERS AT THE CORE OF BETTER COMMUNITIES (ICMA). 2008. *Manual para la implementación del sistema de indicadores de desempeño –SINDES–*. 8ª edición. AMMAC-ICMA. México.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 1997. *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. BID. USA.
- BONALES, Joel. 2002. *Competitividad de las empresas de Uruapan, Michoacán, exportadoras de aguacate a los Estados Unidos de América*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Administrativas. Escuela Superior de Comercio y Administración, Instituto Politécnico Nacional. México.
- CEJUDO, Guillermo. 2007. *Para entender los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*. Nostra Ediciones. México.
- DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA (DIPRES). 2005. *Metodología de evaluación de impacto*. Ministerio de Hacienda. Chile.
- DUSSEL, ENRIQUE. 2006. *20 Tesis de Política*. Siglo XXI editores, Centro de Cooperación Regional para la Educación de los Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL). México.
- ELIZALDE, Antonio. 2003. *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. ILPES, CEPAL. Chile.
- FINOT, Iván. 2001. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. ILPES, CEPAL. Chile.
- GUZMÁN, Marcela. 2007. *Evaluación de programas. Notas técnicas*. Serie gestión pública No. 64. ILPES, CEPAL. Chile.
- HERNÁNDEZ, Roberto. 2006. *Metodología de la Investigación*. 4ª edición. McGraw-Hill Interamericana. México.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES). 2004. *Metodología del marco lógico*. Boletín No. 15. ILPES, CEPAL. Chile.



- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). 2009. *Síntesis metodológica de la estadística de finanzas públicas estatales y municipales*. INEGI. México.
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y DESARROLLO MUNICIPAL (INAFED). 2008. *Introducción a la administración pública y el gobierno municipal*. Tercera edición. Secretaría de Gobernación. México.
- . 2010. *Autodiagnóstico Municipal Desde lo Local*. Segunda edición. Secretaría de Gobernación. México.
- . 2004. *Autodiagnóstico Municipal Desde lo Local*. Secretaría de Gobernación. México.
- . S/f. *Información básica sobre administración y gobierno municipal*. Secretaría de Gobernación. México.
- LANDA, Cuauhtémoc. 2003. *Diagnóstico situacional de las tecnologías de información en las micro, pequeñas y medianas empresas del municipio de Xalapa, Veracruz*. Tesis de posgrado. Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas (IIESCA), Universidad Veracruzana. México.
- LEDO, C. 2007. *Un enfoque creativo y vivencial como vía de superación para el metodólogo general integral de secundaria básica*. Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Pedagógicas. Cuba.
- LÓPEZ, Óscar. 2001. *El Ayuntamiento como agente de desarrollo local en el municipio semi-urbano: el caso de Escárcega, Campeche, 1995-2000*. Primera edición (Premio Estatal de Administración 2000). Colegio Nacional de Licenciados en Administración, Sociedad Mexicana de Licenciados en Administración, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Instituto de Administración Pública, Instituto Político Nacional de Administradores Públicos. México.
- MERCADO, Ernesto. 1991. *Técnicas para la toma de decisiones*. Editorial Limusa. México.
- MERINO, Mauricio. 2007. *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. Nostra Ediciones. México.
- MONTENEGRO, Santiago y Osvaldo Porras (coordinadores). 2005. *Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal*. Departamento Nacional de Planeación, Corporación Andina de Fomento. Colombia.
- NAVARRO, José. 2005. *La productividad de la industria eléctrica en su fase de distribución en la División Centro Occidente de México*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Administrativas. Escuela Superior de Comercio y Administración, Instituto Politécnico Nacional. México.



- y Óscar Pedraza. 2007. *Productividad en la industria eléctrica en México. División Centro Occidente. Serie Ciclos y Tendencias en el Desarrollo de México*, Tomo 33. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, UCLA Program on México, PROFMEX, Universidad de Guadalajara. México.
- ORTEGA, Roberto. 1994. *Federalismo y Municipio*. Fondo de Cultura Económica. México.
- ORTEGÓN, Edgar; Juan Pacheco y Adriana Prieto. 2005. *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Serie Manuales 42. ILPES, CEPAL. Chile.
- ORTIZ, Frida y María del Pilar García. 2005. *Metodología de la investigación. El proceso y sus técnicas*. Limusa Noriega Editores. México.
- PALACIOS, Juan. 1986. *The State and Regional Redistribution: The Contradictions of Mexican Regional Economic Policy, 1970-1982*. Tesis presentada en la Facultad del Graduate School of Cornell University. USA.
- . 1989. *La política regional en México. Las contradicciones de un intento de redistribución*. Universidad de Guadalajara. México.
- PEDRAZA, Óscar y José Navarro. 2006. *La productividad de la industria láctea en el Estado de Michoacán*. 2ª edición. UMSNH, Instituto Politécnico Nacional. México.
- PEÑA, A. 2002. *Análisis del instrumento de evaluación del desempeño docente en los centros educativos privados del distrito No. 11-02 de Puerto Plata*. República Dominicana.
- PÉREZ, Raúl. 2007. *Agenda municipal Michoacán. Atribuciones, derechos y obligaciones legales de las autoridades y servidores públicos municipales*. Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán (CIDEM), Centro de Desarrollo Municipal del Estado de Michoacán (CEDEMUN), Instituto de Administración Pública del Estado de Michoacán, A.C. (IAPMI). México.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). 2008. *Informe sobre desarrollo humano de Michoacán 2007*. PNUD. México.
- REMEDIÓ, J. 2005. *Desempeño, creatividad y evaluación de los docentes en el contexto de los cambios educativos de la escuela cubana*. Instituto Superior Pedagógico Capitán "Silverio Blanco Núñez". Cuba.
- ROSTOW, Walter. 1974. *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*. Fondo de Cultura Económica. México.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (SEGOB); SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN (SAGARPA); INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL (INCA Rural). 2004: *Introducción al gobierno y administración*

- municipal*. Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal. Tomo I. Primera Edición. SEGOB-SAGARPA-INCA. México.
- . 2004. *Las finanzas municipales: cómo se integran y cómo incrementarlas*. Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal. Tomo IV. Primera Edición. SEGOB-SAGARPA-INCA. México.
- SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO ESTATAL (SEPLADE). 2005. *Nueva Regionalización para la Planeación y Desarrollo del Estado de Michoacán*. Gobierno del Estado de Michoacán. México.
- SEN, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta, España.
- SILVA, Iván. 2002. *Metodología para la elaboración de estrategias del desarrollo local y regional*. ILPES, CEPAL. Chile.
- SUNKEL, Osvaldo y Pedro Paz. 1994. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI Editores. México.
- ZICCARDI, Alicia. 2002. *Cuaderno de la agenda de la reforma municipal. Municipio y región. Cuadernos de debate*. UNAM, CIDE, Centro de Estudios de la Reforma del Estado, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” (CESEM), A.C. México.
- y Homero Saltalamacchia. 2005. *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. UNAM. México.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

- ALBURQUERQUE, Francisco. 2003. “Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local”, en: *Desarrollo territorial y gestión territorial* (Francisco Alburquerque, coordinador). Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. España.
- CABRERO, Enrique. 2007. “La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria”, en: *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción* (Enrique Cabrero, coordinador). Porrúa-CIDE. México.
- . 2000. “Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales”, en: *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso* (Enrique Cabrero y Gabriela Nava, coordinadores). Porrúa-CIDE. México.
- CAIRÓ, Gemma. 1996. “Teorías del desarrollo”, en: *Economía mundial* (Javier Martínez y José María Vidal, coordinadores). McGraw-Hill. España.
- CHAUCA, Pablo. 2005. “Evaluación del desempeño de la gestión pública municipal”, en: *Realidad Económica*, No. 19. Facultad de Economía, UMSNH. México.
- ESPEJEL, Samuel; Luis Inostroza y Julián Salazar. 1990. “La acción operacional estatal y la diversidad de municipios”, en: *Desarrollo, administración y planeación municipal. La experiencia del Estado de*



- México. Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), A.C. México.
- GORZELAK, Grzegorz. 1989. “Desarrollo regional en Polonia en las condiciones de crisis y reforma”, en: *Seria Rozwój regionalny-rozwój lokalny-samorząd terytorialny 14*. Instytutu Gospodarki Przestrzennej Wydz. Geografii i Stud, Reg UW. Polonia.
- GOTTSCHALK, L. 1945. “The Historian and the Historical Documents”, en: *The Use of Personal Documents in History*, No. 53, Social Sciences Research Council. USA.
- GUERRERO, Hilda y Antonio Kido. 2006. “Prácticas de políticas de desarrollo sustentable: un marco teórico del uso de los instrumentos económicos para una gestión de los recursos hídricos”, en: *Desarrollo, territorio y gestión pública regional* (Víctor Acevedo; José Navarro y Jerjez Aguirre, compiladores). ININEE, UMSNH. México.
- López, Marina. 2001. “Sobre filosofía y mexicanidad”, en: *Sentidos*, No. 9. Facultad de Filosofía, UMSNH. México.
- MARTÍNEZ, Javier y José María Vidal. 1996. “Capitalismo periférico y alternativas de desarrollo”, *Economía mundial* (Javier Martínez y José María Vidal, coordinadores). McGraw-Hill. España.
- MEDINA, Alejandro. S/f. “Sobre la tipología municipal”, en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Edición especial sobre Tipologías Municipales, números 42, 43 y 44. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), A.C. México.
- NÚÑEZ, Francisco y José Vargas. 1992. “Alternativa de clasificación municipal para el Estado de México”, en: *Revista del IAPEM*, No. 15. México.
- OLMEDO, Raúl. 2000. “El buen decir municipal”, en: *ABC del gobierno municipal*. Grupo parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVII Legislatura. México.
- OROZCO, Jaime. S/f. “Tipología de los municipios de México”, en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Edición especial sobre Tipologías Municipales, números 42, 43 y 44. INAP, A.C. México.
- PRADILLA, Emilio. 1997. “Regiones o territorios, totalidad y fragmentos. Regiones críticas sobre el estado de la teoría regional y urbana”, en: *Desarrollo regional y urbano en México a finales del siglo xx. Una agenda de temas pendientes* (Salvador Rodríguez, coordinador). Colección La Región Hoy, Tomo I. Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional (AMECIDER), A.C. México.
- RÓZGA, Ryszard. 1994. “La polarización espacial en las teorías de desarrollo regional”, en: *Gestión y Política Pública*, Vol. III, No. 1. CIDE. México.



- RUIZ, Leobardo. 2006. “La nueva gerencia pública: flamante mito de un viejo paradigma”, en: *Espacios Públicos*, Vol. 9, No. 17. UAEM, México.
- SÁNCHEZ, Antonio; Edgar Tovar y Antonia Sánchez. (S/f). “Evaluación del desempeño de los gobiernos municipales de Jalisco. Hacia una política regional de fortalecimiento municipal”, en: *Revista Gestión Municipal*, S/n. Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA), Universidad de Guadalajara. México.
- SOLARI, Andrés. 2003. “Siete teoremas sobre el desarrollo local”, en: *Realidad Económica*, No. 14. Facultad de Economía, UMSNH. México.
- VÁZQUEZ, Antonio. 2000. “La política de desarrollo económico local”, en: *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual* (Francisco Albuquerque y Patricia Cortés, compiladores). CEPAL/GTZ. Chile.

BASES DE DATOS

- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO). 2000. *Sistema Nacional Urbano*. México.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). 2007. II Censo de población y vivienda 2005. *Anuario Estadístico de Michoacán*. Edición 2007. INEGI. México.
- . 2005. *Marco Geoestadístico Municipal*. INEGI. México.
- . 2000. *XII Censo General de Población y Vivienda*. INEGI. México.
- . 1990. *XI Censo General de Población y Vivienda*. INEGI. México.
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y DESARROLLO MUNICIPAL (INAFED). 2006. *Sistema Nacional de Información Municipal*. Secretaría de Gobernación. México.
- . 2005. *Enciclopedia de los Municipios de México, Michoacán*. Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de Michoacán. México.

ARCHIVOS DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN

- CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2002. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ediciones Bob. México.
- CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN. 2001. *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán*. www.congresomich.gob.mx
- . 1909. *Ley Orgánica de División Territorial del Estado de Michoacán*. www.congresomich.gob.mx
- H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE COTIJA, 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. 42. Tercera sección. México.



- 2008. “Ley de ingresos del municipio de Cotija, Michoacán para el ejercicio fiscal del año 2009”, en: *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*. Tomo CXLV. Núm. 51. México.
- 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. México.
- 2008. “Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011”, en: *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*. Tomo CXLIII. Núm. 77. Trigésima tercera sección. México.
- H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PURÉPERO, MICHOCÁN. 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. México.
- 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. México.
- 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. México.
- 2008. “Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011”, en: *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*. Tomo CXLIII. Núm. 77. Quincuagésima séptima sección. México.
- H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TARÍMBARO, MICHOCÁN. 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. México.
- 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. México.
- 2008. “Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011”, en: *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*. Tomo CXLIII. Núm. 77. Segunda sección. México.
- H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TINGAMBATO, MICHOCÁN. 2009. “Presupuesto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2009”, en: *Periódico Oficial del Gobierno Constitucio-*



nal del Estado de Michoacán de Ocampo. Tomo CXLV. Núm. 87. Segunda sección. México.

----- 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. México.

----- 2008. “Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011”, en: *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*. Tomo CXLIII. Núm. 77. Sexagésima tercera sección. México.

ARCHIVOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE COTIJA, MICHOACÁN

DIRECCIÓN DE DESARROLLO Y FOMENTO ECONÓMICO. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Cotija, Michoacán. México.

DIRECCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANÍSTICA. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Cotija, Michoacán. México.

DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Cotija, Michoacán. México.

DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS, MATERIALES Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Cotija, Michoacán. México.

DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA Y VIALIDAD. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Cotija, Michoacán. México.

H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE COTIJA, MICHOACÁN. 2010. *Estado de Origen y Aplicación de Recursos Municipal* (a diciembre de 2009).

----- S/f. *Reglamentos del municipio de Cotija, Michoacán*. México.

----- 2009. *Informe del ejercicio anual municipal*, periodo 2008-2009. Gobierno de Cotija, Michoacán. México.

----- 2008. *Informe del ejercicio anual municipal*, periodo 2007-2008. Gobierno de Cotija, Michoacán. México.

----- 2008. *Reportes internos de las Comisiones Colegiadas del Ayuntamiento*. Gobierno de Cotija, Michoacán. México.

ORGANISMO OPERADOR DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO (OOAPAS). *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Cotija, Michoacán. México.

SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE COTIJA, MICHOACÁN. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Cotija, Michoacán. México.

SISTEMA DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF). 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Cotija, Michoacán. México.



ARCHIVOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE PURÉPERO, MI- CHOACÁN

- DIRECCIÓN DE DESARROLLO AGROPECUARIO. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Purépero, Michoacán. México.
- DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Purépero, Michoacán. México.
- DIRECCIÓN DE ORGANIZACIÓN, GESTIÓN SOCIAL Y DEPORTES. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Purépero, Michoacán. México.
- DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Purépero, Michoacán. México.
- DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Purépero, Michoacán. México.
- H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PURÉPERO, MICHOACÁN. 2010. *Estado de Origen y Aplicación de Recursos Municipal* (a diciembre de 2009).
- S/f. *Reglamentos del municipio de Purépero, Michoacán*. México.
- 2009. *Informe del ejercicio anual municipal*, periodo 2008-2009. Gobierno de Purépero, Michoacán. México.
- 2008. *Informe del ejercicio anual municipal*, periodo 2007-2008. Gobierno de Purépero, Michoacán. México.
- 2008. *Reportes internos de las Comisiones Colegiadas del Ayuntamiento*. Gobierno de Purépero, Michoacán. México.
- OFICIALÍA MAYOR. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Purépero, Michoacán. México.
- SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PURÉPERO, MICHOACÁN. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Purépero, Michoacán. México.
- SISTEMA DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF). 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Purépero, Michoacán. México.
- SISTEMA OPERADOR DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Purépero, Michoacán. México.

ARCHIVOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE TARÍMBARO, MI- CHOACÁN

- DIRECCIÓN DE DESARROLLO SOCIAL. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Tarímbaro, Michoacán. México.



- DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Tarímbaro, Michoacán. México.
- DIRECCIÓN DE SERVICIOS MUNICIPALES. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Tarímbaro, Michoacán. México.
- DIRECCIÓN DE URBANISMO Y OBRAS PÚBLICAS. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Tarímbaro, Michoacán. México.
- AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TARÍMBARO, MICHOACÁN. 2010. *Estado de Origen y Aplicación de Recursos Municipal* (a diciembre de 2009).
- . S/f. *Reglamentos del municipio de Tarímbaro, Michoacán*. México.
- . 2009. *Informe del ejercicio anual municipal*, periodo 2008-2009. Gobierno de Tarímbaro, Michoacán. México.
- . 2008. *Informe del ejercicio anual municipal*, periodo 2007-2008. Gobierno de Tarímbaro, Michoacán. México.
- . 2008. *Reportes internos de las Comisiones Colegiadas del Ayuntamiento*. Gobierno de Tarímbaro, Michoacán. México.
- OFICIALÍA MAYOR. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Tarímbaro, Michoacán. México.
- SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TARÍMBARO, MICHOACÁN. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Tarímbaro, Michoacán. México.
- SISTEMA DE AGUA POTABLE y ALCANTARILLADO. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Tarímbaro, Michoacán. México.
- SISTEMA DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF). 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Tarímbaro, Michoacán. México.

ARCHIVOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE TINGAMBATO, MICHOACÁN

- DIRECCIÓN DE AGUA POTABLE. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Tingambato, Michoacán. México.
- DIRECCIÓN DE DESARROLLO SOCIAL. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Tingambato, Michoacán. México.
- DIRECCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Tingambato, Michoacán. México.
- DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Tingambato, Michoacán. México.
- AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TINGAMBATO, MICHOACÁN. 2010. *Estado de Origen y Aplicación de Recursos Municipal* (a diciembre de 2009).



- S/f. *Reglamentos del municipio de Tingambato, Michoacán*. México.
- 2009. *Informe del ejercicio anual municipal*, periodo 2008-2009. Gobierno de Tingambato, Michoacán. México.
- 2008. *Informe del ejercicio anual municipal*, periodo 2007-2008. Gobierno de Tingambato, Michoacán. México.
- 2008. *Reportes internos de las Comisiones Colegiadas del Ayuntamiento*. Gobierno de Tingambato, Michoacán. México.
- OFICIALÍA MAYOR. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Tingambato, Michoacán. México.
- SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TINGAMBATO, MICHOACÁN. 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Tingambato, Michoacán. México.
- SISTEMA DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF). 2009. *Documentos internos*. Gobierno del municipio de Tingambato, Michoacán. México.

ENTREVISTAS FORMALES

- BARAJAS, David. Director de desarrollo social y fomento económico del gobierno de Cotija (2008-2011). Mayo y noviembre, 2009.
- CONTRERAS, Alberto. Secretario del Ayuntamiento de Cotija (2008-2011). Abril, 2010.
- GAONA, Baltazar. Presidente municipal de Tarímbaro, Michoacán (2008-2011). Mayo, 2009.
- LÓPEZ, María de los Ángeles. Secretaria del Ayuntamiento de Tingambato (2008-2011). Mayo y diciembre, 2009.
- MORFÍN, José. Presidente municipal de Cotija, Michoacán (2008-2011). Mayo, 2009.
- OJEDA, Manuel. Secretario del Ayuntamiento de Tarímbaro (2008-2011). Mayo, noviembre 2009 y abril 2010.
- PÉREZ, Raúl. Auditoría Superior del Estado de Michoacán (ASM). Abril, 2010.
- RODRÍGUEZ, José. Secretario del Ayuntamiento de Purépero (2008-2011). Mayo, noviembre 2009 y abril 2010.
- TÉLLEZ, Luis Alberto. Presidente municipal de Purépero, Michoacán (2008-2011). Mayo, 2009.
- VILLANUEVA, Delfino. Presidente municipal de Tingambato, Michoacán (2008-2011). Abril, 2010.





RELACIÓN DE CUADROS, FIGURAS Y MAPAS





CUADROS

Cuadro 1.	Operacionalización de variables independientes.	32
Cuadro 2.	Operacionalización de variable dependiente.	34
Cuadro 3.	Matriz de congruencia metodológica.	35
Cuadro 4.	Doctrinas del desarrollo regional.	48
Cuadro 5.	Tipos de descentralización.	55
Cuadro 6.	Municipios del Estado de Michoacán.	68
Cuadro 7.	Marco jurídico para los municipios del Estado de Michoacán, 2007.	70
Cuadro 8.	Propuestas de tipologías municipales en México.	85
Cuadro 9.	Proporción de población por tipo de localidad, 2005.	90
Cuadro 10.	Identificación de variables para tipología municipal.	93
Cuadro 11.	Dirección y valores del Coeficiente de Correlación de Pearson.	94
Cuadro 12.	Matriz de correlación múltiple con datos del 2005 (primera aplicación).	94
Cuadro 13.	Matriz de correlación múltiple con datos del 2005 (segunda aplicación).	100
Cuadro 14.	Tipología de los municipios del Estado de Michoacán, con datos del 2005.	101
Cuadro 15.	Criterios de clasificación para construir la tipología municipal del Estado de Michoacán.	106
Cuadro 16.	Matriz de correlación múltiple con datos del 2000 (primera aplicación).	107
Cuadro 17.	Matriz de correlación múltiple con datos del 2000 (segunda aplicación).	108
Cuadro 18.	Tipología municipal para el Estado de Michoacán, 2000	109
Cuadro 19.	Regionalización del Estado de Michoacán indicando tipo de municipio, 2005.	118
Cuadro 20.	Estructura de la administración pública del municipio de Cotija, Michoacán.	125
Cuadro 21.	Estructura de la administración pública del municipio de Purépero, Michoacán.	127
Cuadro 22.	Estructura de la administración pública del municipio de Tarímbaro, Michoacán.	130
Cuadro 23.	Estructura de la administración pública del municipio de Tingambato, Michoacán.	132
Cuadro 24.	Contexto socio-económico de los municipios muestra de estudio.	135
Cuadro 25.	Grado de definición semi-urbana de la muestra de estudio.	137
Cuadro 26.	Criterios y propuesta de clasificación para identificar tipos de evaluación.	147



Cuadro 27. Ejes básicos y áreas de análisis (propuesta Ziccardi y Saltalamacchia).	159
Cuadro 28. Matriz de marco lógico.	163
Cuadro 29. Áreas e indicadores del SINDES.	165
Cuadro 30. Ejes de referencia para evaluar el desempeño municipal (diversas metodologías).	167
Cuadro 31. Ejes de referencia para evaluar el desempeño municipal.	168
Cuadro 32. Jerarquización de los ejes de referencia con sus relevancias globales y relativas.	171
Cuadro 33. Indicadores para determinar la capacidad administrativa.	183
Cuadro 34. Indicadores para determinar la capacidad financiera.	189
Cuadro 35. Indicadores para determinar la capacidad política.	191
Cuadro 36. Escala de clasificación del índice de capacidad de gestión.	194
Cuadro 37. Escala de clasificación del índice de eficacia para metas producto.	197
Cuadro 38. Escala de clasificación del índice de eficiencia para metas producto.	201
Cuadro 39. Indicadores para determinar los medios de legitimidad.	204
Cuadro 40. Indicadores para determinar el nivel de legitimidad.	206
Cuadro 41. Escala de clasificación del índice de legitimidad.	208
Cuadro 42. Indicadores para determinar el contexto municipal.	209
Cuadro 43. Escala de clasificación del índice de factores externos.	211
Cuadro 44. Indicadores para determinar el índice de desempeño.	212
Cuadro 45. Escala de clasificación del índice de desempeño.	219
Cuadro 46. Dirección y valores del Coeficiente de Correlación de Pearson (r).	220
Cuadro 47. Escala de clasificación del indicador.	226
Cuadro 48. Índice de capacidad administrativa de los gobiernos muestra de estudio.	227
Cuadro 49. Índice de capacidad financiera de los gobiernos muestra de estudio.	231
Cuadro 50. Índice de capacidad política de los gobiernos muestra de estudio.	233
Cuadro 51. Escala de clasificación del índice de capacidad de gestión de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán.	236
Cuadro 52. Índice de eficacia y eficiencia de los gobiernos muestra de estudio.	238
Cuadro 53. Escala de clasificación del índice de eficacia de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán.	239
Cuadro 54. Escala de clasificación del índice de eficiencia general de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán.	239



Cuadro 55.	Índice de medios para la legitimidad de los gobiernos muestra de estudio.	240
Cuadro 56.	Índice de nivel de legitimidad de los gobiernos muestra de estudio.	242
Cuadro 57.	Escala de clasificación del índice de legitimidad de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán.	244
Cuadro 58.	Contexto económico-socio-político de los municipios muestra de estudio.	245
Cuadro 59.	Escala de clasificación del índice de factores externos de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán.	247
Cuadro 60.	Índice de desempeño de los gobiernos muestra de estudio.	248
Cuadro 61.	Escala de clasificación del índice de desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán.	253
Cuadro 62.	Índices de las variables independientes (ejes de referencia) y de la variable dependiente (desempeño).	254
Cuadro 63.	Matriz del Coeficiente de Correlación de Pearson (r) (índices de ejes de referencia).	255
Cuadro 64.	Matriz del Coeficiente de Correlación de Pearson (r) (índice promedio).	255
Cuadro 65.	Matriz del Coeficiente de Determinación (r^2) (índice promedio).	256
Cuadro 66.	Matriz del Coeficiente de Determinación (r^2) (índices de ejes de referencia).	257
Cuadro 67.	Superficie por municipio en kms ² y su relación con respecto a la extensión total del estado.	313
Cuadro 68.	Población y densidad por municipio al 17 de octubre del 2005.	314
Cuadro 69.	Ingresos brutos totales y per cápita por municipio, 2005.	316
Cuadro 70.	Total de viviendas particulares y porcentaje de éstas que cuenta con energía eléctrica, agua de la red pública y drenaje por municipio al 17 de octubre del 2005.	317
Cuadro 71.	Índice de educación por municipio, 2000 y 2005.	321
Cuadro 72.	Índice de salud por municipio, 2000 y 2005.	323
Cuadro 73.	Población Económicamente Ocupada (%) por sector económico en cada municipio, 1990.	325
Cuadro 74.	Población Económicamente Ocupada (%) por sector económico en cada municipio, 2000.	328
Cuadro 75.	Proyección de la Población Económicamente Ocupada (%) por sector económico en cada municipio, 2005.	332



Cuadro 76.	Escala de clasificación de la relación de las variables.	337
Cuadro 77.	Alternativas y objetivos específicos.	337
Cuadro 78.	Escala de calificación de las alternativas.	338
Cuadro 79.	Determinación de la relevancia relativa y global para cada alternativa.	339
Cuadro 80.	Tamaño de la muestra de estudio por región.	341
Cuadro 81.	Fórmula para determinar el tamaño de la muestra.	343
Cuadro 82.	Tamaño de la muestra en Cotija, Michoacán.	343
Cuadro 83.	Tamaño de la muestra en Purépero, Michoacán.	344
Cuadro 84.	Tamaño de la muestra en Tarímbaro, Michoacán.	344
Cuadro 85.	Tamaño de la muestra en Tingambato, Michoacán.	345

FIGURAS

Figura 1.	Competencias y responsabilidades legales de los gobiernos municipales de Michoacán.	73
Figura 2.	Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local y regional.	150
Figura 3.	Metodología para diagnósticos estratégicos municipales.	152
Figura 4.	Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal.	154
Figura 5.	Sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal.	156
Figura 6.	Metodología para controlar Planes Municipales de Desarrollo.	158
Figura 7.	Metodología de autodiagnóstico municipal: <i>La agenda “desde lo local”</i> .	161
Figura 8.	Partes del indicador de medición.	177
Figura 9.	Dimensiones de medición de los ejes de referencia y de la variable de desempeño.	181
Figura 10.	Pasos para construir el índice de eficacia para metas producto.	196
Figura 11.	Pasos para construir el índice de eficiencia para metas producto.	200
Figura 12.	Relación entre índice de eficacia y eficiencia.	202

MAPAS

Mapa 1.	División territorial de los municipios de Michoacán.	69
Mapa 2.	Tipología municipal para Michoacán, 2005.	103
Mapa 3.	Municipios semi-urbanos por regiones en el Estado de Michoacán.	120
Mapa 4.	Localización geográfica de la muestra de estudio.	121



SIGLAS Y ABREVIATURAS





AMECIDE	Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional, A.C.
AMMAC	Asociación de Municipios de México, A.C.
ASM	Auditoría Superior del Estado de Michoacán.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CAF	Corporación Andina de Fomento.
CBTA	Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario.
CESEM	Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C.
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
CIDEM	Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán.
CEDEMUN	Centro de Desarrollo Municipal del Estado de Michoacán.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CONALEP	Consejo Nacional de Educación Profesional Técnica.
CONAPO	Consejo Nacional de Población.
COPLADE	Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal.
COPLADEMUN	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.
CREFAL	Centro de Cooperación Regional para la Educación de los Adultos en América Latina y el Caribe.
CUCEA	Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.
DEA	Data Envelopment Analysis.
DF	Distrito Federal.
DNP	Departamento Nacional de Planeación de Colombia.
DIPRES	Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile.
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples.
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
FAST	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
FEVAQ	Facultad de Economía “Vasco de Quiroga”.
FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
GPM	Gerencia Pública Municipal.
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
IAPEM	Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.



IAPMI	Instituto de Administración Pública del Estado de Michoacán, A.C.
ICMA	Leaders at the Core of Better Communities.
IEM	Instituto Electoral de Michoacán.
IIESCA	Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas.
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
IMUVI	Instituto Municipal de Vivienda de Cotija.
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
INCA Rural	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
ININEE	Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales.
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OOAPAS	Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.
PAN	Partido Acción Nacional.
PEA	Población Económicamente Activa.
PEO	Población Económicamente Ocupada.
PIB	Producto Interno Bruto.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PRD	Partido de la Revolución Democrática.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad.
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Alimentación.
SAPA	Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Tarímbaro.
SEGOB	Secretaría de Gobernación.
SEPLADE	Secretaría de Planeación y Desarrollo del Estado de Michoacán.
SINDES	Sistema de Indicadores de Desempeño.
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences.
UAEM	Universidad Autónoma del Estado de México.
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana.
UMSNH	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.



GLOSARIO





GLOSARIO

Este glosario contiene los significados de los términos claves utilizados en la investigación. Son significados que atienden específicamente al contexto en que se desenvuelve el gobierno municipal.

Administración pública municipal. Corresponde a la parte ejecutiva del gobierno municipal, está conformada por una planta directiva, técnica y administrativa que depende directamente del presidente municipal. Es la encargada de ejecutar y controlar las acciones e intervenciones orientadas al desarrollo del municipio. Puede entenderse como el brazo ejecutor del gobierno municipal (Ruiz, 2006: 240).

Aportaciones federales. Mejor conocidas como Ramo 33 por su ubicación en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Son recursos que se transfieren a los gobiernos municipales para la operación de funciones y obras específicas (están etiquetados).

Aprovechamientos. Son ingresos que percibe el gobierno municipal por recargos, multas, rezagos, gastos de cobranzas, donaciones, cesiones, herencias y legados.

Ayuntamiento. Órgano colegiado y deliberante que asume la representación política del municipio, está integrado por un presidente, quien es el responsable directo de éste, dos síndicos (uno propietario y otro suplente) y un cuerpo de regidores (propietarios y suplentes).

Cabecera municipal. Espacio territorial del municipio donde se desarrolla la actividad urbana y donde se localiza la sede del gobierno municipal.

Cabildo. Reuniones de deliberación y discusión sobre los asuntos que corresponden al municipio entre los miembros del Ayuntamiento.

Capacidad administrativa. Disposición de recursos humanos y organizacionales que dan soporte a los procesos productivos que desarrolla el gobierno municipal.

Capacidad de gestión. Recursos administrativos, financieros y políticos con que cuenta el gobierno municipal para cumplir con sus competencias y responsabilidades.

Capacidad financiera. Recursos económicos con que cuenta el gobierno municipal y cómo los utiliza para hacer tangible su funcionamiento.

Capacidad política. Trabajo de gestión que hacen los miembros del Ayuntamiento. Se refiere también a la relación y asociación que logra concertar el gobierno municipal con: otros niveles de gobierno, organismos privados, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos.

Coefficiente de Correlación de Pearson (r). Medida numérica de la asociación lineal entre dos variables, que toma valores entre -1.00 y +1.00



(Anderson; Sweeney y Williams, 2002: 116). Relación entre las puntuaciones obtenidas de una variable con las puntuaciones obtenidas de otra u otras variables en los mismos sujetos (Hernández, 2006).

Coefficiente de Determinación (r^2). Proporción de variabilidad entre una variable con otra o más variables.

Comisiones Colegiadas del Ayuntamiento. Comisiones formadas entre los miembros del Ayuntamiento para estudiar, examinar y encontrar las posibles soluciones a los problemas municipales, sin tener facultades ejecutivas por sí mismas. Pueden ser de varios tipos: permanentes, transitorias y especiales. Se forman las que sean necesarias, atendiendo la situación específica de cada municipio.

Contribución de mejoras. Ingresos que por ley reciben los gobiernos municipales a cargo de personas físicas y morales que se benefician de manera directa por la realización de obras públicas (INEGI, 2009: 6).

Cuenta de terceros. Cobros y retenciones efectuados por cuenta de terceros que serán entregados posteriormente a éstos o a las organizaciones correspondientes (INEGI, 2009: 6).

Derechos. Recursos que el gobierno municipal recibe por: expedición de licencias de funcionamiento de giros mercantiles e industriales, derechos de uso de suelo, construcción y urbanización, oferta de servicios públicos, cooperación para la obra pública.

Desarrollo. Proceso que abarca aspectos económicos, sociales y políticos, orientado a mejorar el nivel de vida de una sociedad determinada.

Desarrollo local. Proceso que abarca factores económicos, sociales y políticos, orientado a mejorar el nivel de vida de la población de una determinada localidad.

Descentralización. Transferencia de competencias de decisión política y/o de responsabilidades de operación administrativa desde gobiernos federales hacia gobiernos locales o instancias dependientes del mismo gobierno federal.

Descentralización administrativa. Transferencia de competencias de operación de decisiones sobre provisión de bienes públicos desde gobiernos federales hacia gobiernos locales y/o instancias territoriales federales.

Descentralización política. Transferencia de decisiones políticas sobre provisión de bienes públicos desde gobiernos federales hacia gobiernos locales.

Descentralización económica. Transferencia de competencias de decisión y/o de operación administrativa sobre provisión de bienes públicos desde gobiernos federales o locales hacia empresas mercantiles.

Desempeño municipal. Forma en cómo satisface el gobierno municipal las demandas de la ciudadanía y cómo encara las competencias y responsabilidades que le corresponden.



- Disponibilidades.** Recursos del gobierno municipal que no fueron gastados en el ejercicio anterior.
- Eficacia.** Grado de cumplimiento de las metas, sin tomar en consideración los insumos y los recursos empleados para lograrlas.
- Eficiencia.** Relación entre los productos obtenidos y los recursos utilizados para generarlos. Relación producto/insumo.
- Ejes de referencia de evaluación.** Componentes, elementos o partes de una metodología enfocada a la evaluación del desempeño municipal.
- Entidades federativas.** Espacios territoriales en que se divide los Estados Unidos Mexicanos. Sinónimo de estados.
- Estado nacional.** Unidad política con un territorio, una población y un gobierno, con soberanía en asuntos internos y en sus relaciones con otros Estados nacionales (Cejudo, 2007: 63).
- Evaluación.** Forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida, encaminada a obtener –de manera válida y fiable– datos e información relevante, que permitan apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de las actividades que se han realizado (realizan o realizarán) para producir efectos y resultados concretos. Esta información ayuda a identificar el grado en que dichas actividades han contribuido al alcance de los objetivos, a la vez, sirve de base para tomar decisiones racional e inteligentemente entre los diferentes cursos de acción para solucionar problemas o para promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o fracaso de las actividades (Aguilar y Ander-Egg, 1992: 18).
- Factores externos.** Factores económicos, sociales y políticos que no son controlables por el gobierno municipal, pero que inciden directamente en su desempeño.
- Federación.** Estado nacional formado por entidades territoriales que se auto-gobiernan pero que se reúnen en un solo país.
- Finanzas municipales.** Conjunto de acciones del gobierno municipal orientadas a manejar la hacienda pública del municipio.
- Gestión pública.** Término equiparable a función pública (Anaya, 1997). La gestión pública municipal está conformada por dos momentos, donde uno depende del otro. El primero trata sobre las capacidades (administrativas, financieras y políticas) con que cuenta el gobierno para atender la problemática que aqueja a la sociedad del municipio. El segundo se halla asociado con la aplicación de estas capacidades, dando forma así al proceso productivo del gobierno local. En este segundo momento se articula la planificación estratégica con la ejecución de acciones.
- Gobierno federal.** Gobierno de un Estado nacional constituido en forma de federación.
- Gobierno local.** Véase gobierno municipal.



Gobierno municipal. Órgano electo en forma popular directa que ejerce la potestad política en el territorio municipal, funcionando como depositario de los intereses y las aspiraciones de la población. Se vuelve tangible con la formación del Ayuntamiento y de la administración pública municipal.

Hacienda municipal. Conjunto de recursos patrimoniales y financieros con que cuenta el gobierno municipal para la realización de sus procesos productivos (INAFED, S/f: 59).

Impuestos municipales. Recursos que recibe el gobierno municipal por conceptos de propiedad inmobiliaria (predial), de fraccionamientos y divisiones de la propiedad, de mejoras en la propiedad inmobiliaria, de cambio en el uso y valor de los inmuebles, de diversiones y espectáculos, de publicidad comercial, de rifas y sorteos.

Indicador. Medida cualitativa y/o cuantitativa que muestra el estado de un determinado aspecto.

Índice. Valor que condensa datos de varios indicadores.

Ingresos extraordinarios. Ingresos que el gobierno municipal puede obtener de personas físicas o morales (deuda pública, por ejemplo) o por apoyos de los otros dos órdenes de gobierno (aportaciones federales, por ejemplo) (INAFED, S/f: 62).

Ingresos municipales. Recursos financieros que recibe el gobierno municipal a través de su tesorería por el cobro de los conceptos estipulados en la Ley de Ingresos Municipal o por medio de convenios o decretos establecidos. Por su origen, los ingresos pueden ser ordinarios o extraordinarios (INAFED, S/f: 61).

Ingresos ordinarios. Recursos financieros que el gobierno municipal recibe en forma constante y regular durante el año: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones federales.

Ingresos propios. Recursos financieros que el gobierno municipal recibe por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos (INAFED, S/f: 62).

Legitimidad. Grado de aceptación y credibilidad con que cuenta el gobierno municipal entre la ciudadanía.

Ley de Ingresos Municipal. Proyecto de ley de ingresos elaborado por el Ayuntamiento de los gobiernos municipales anualmente. Se envía al congreso local para su revisión y aprobación, cumpliendo con los plazos fijados en la Constitución Local y en la Ley Orgánica Municipal.

Ley Orgánica Municipal. Define la conformación de la hacienda de los municipios y determina quienes son las autoridades municipales responsables de su manejo así como sus atribuciones (INAFED, S/f: 60).

Medición. Determinar el valor numérico de un aspecto del gobierno municipal con base en una métrica preestablecida.

Meta. Cuantificación de los objetivos, atendiendo también tiempo y recursos.



- Meta producto.** Especifica la forma en que se contribuirá a alcanzar parte de una meta resultado. Marcan el logro que se espera obtener, recursos empleados y tiempo requerido.
- Meta resultado.** Especifica la forma en que se contribuirá a alcanzar parte de un objetivo. Señalan el logro que se espera obtener, recursos empleados y tiempo requerido.
- Metodología.** Conjunto de métodos, que organizados bajo un determinado criterio, permiten alcanzar un objetivo general.
- Método.** Serie de operaciones, reglas y procedimientos orientados a alcanzar un objetivo. El método como parte de una metodología se encamina a la consecución de objetivos específicos. El método, de manera independiente, sin pertenecer a alguna metodología, se diseña para lograr objetivos generales.
- Municipalidad.** Véase gobierno municipal.
- Municipio.** Base de la división territorial y célula de organización política y administrativa de las entidades federativas.
- Municipio muy urbano.** Municipio que alberga a más de 150,000 habitantes, conglomerados en localidades mayores de 100,000 residentes. Su densidad de población refleja cifras muy altas, indicando una ocupación intensiva del territorio municipal. La mayoría de las viviendas particulares goza de agua de la red pública, drenaje y energía eléctrica. Ofertan todos los servicios educativos, desde nivel básico hasta posgrado, incluso, sus instalaciones educativas tienen capacidad de cobertura regional y estatal. En estos municipios se encuentran los índices más altos de salud. La Población Económicamente ocupada (PEO) trabaja en actividades terciarias, otra parte en el sector secundario, quedando relegado prácticamente el sector primario. Reciben migrantes –por lo general– del medio rural, que buscan mejores oportunidades de empleo y otras condiciones de vida para su familia.
- Municipio rural.** Municipio donde la mayoría de la población se congrega en localidades menores de 2,500 habitantes, tienen una población generalmente menor de 20,000 personas. Su densidad poblacional es baja. Casi la totalidad de las viviendas que lo componen cuenta con energía eléctrica, pero parte considerable de éstas carece de agua de la red pública y de drenaje, la cobertura de estos dos servicios sólo se ofrece en la cabecera municipal. Su índice de educación es bajo. La esperanza de vida es menor en comparación con la que tienen otras categorías de municipios. La PEO labora en actividades propias del sector primario y otra pequeña parte se dedica al sector terciario (comercio incipiente). En muchos de estos municipios prevalece una marcada tendencia migratoria hacia las ciudades con mayor infraestructura y diversificación de actividades económicas.



Municipio semi-urbano. Municipio con población que oscila entre 10,000 y 30,000 habitantes, reunidos en su mayoría en localidades de 2,500 a 15,000 residentes. Su densidad poblacional es media, aunque en ocasiones puede ser baja (por la extensión territorial del municipio). 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 (preescolar, primaria y secundaria) y medio superior (bachillerato y profesional técnico). La 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.

Municipio urbano. Municipio con población que oscila entre 30,000 y 150,000 habitantes, aglutinados en localidades de 15,000 a 100,000 pobladores. Su densidad es alta. La mayoría de las viviendas particulares recibe servicios de agua de la red pública, drenaje y energía eléctrica. La cobertura educativa de los niveles básico, medio superior y superior es satisfactoria. La esperanza de vida también es alta, mayor que en los municipios rurales y semi-urbanos. El grueso de la PEO labora en ramas del sector terciario (comercio), otra parte menor en la pequeña y mediana industria, y otra parte –todavía más reducida– en actividades agropecuarias.

Participación ciudadana. Intervención directa o indirecta de los distintos actores –que ocupan el espacio municipal– en la definición, implementación y evaluación de los objetivos del gobierno municipal. Proceso social que genera interacción entre los diferentes actores del municipio en la definición de su futuro colectivo (INAFED, 2008a: 145).

Participaciones federales. Transferencias que reciben los municipios por el hecho de ser parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Es el dinero que les participa el gobierno federal por formar parte del Pacto Federal en su vertiente hacendaria. Son ingresos que se incorporan libremente a la libre hacienda de los municipios, y éstos deciden de manera autónoma su destino (INAFED, 2008b: 47).

Plan Municipal de Desarrollo. Instrumento rector del trabajo del gobierno municipal, donde se precisan los objetivos, las estrategias y las prioridades en materia económica, social y política del municipio.

Presidente municipal. Autoridad electa mediante voto popular que ejecuta las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento y tiene su representación política y administrativa. En su carácter ejecutivo, el Presidente municipal es la instancia más viable y eficaz para la organización e impulso del gobierno local (Olmedo, 2000).



- Presupuesto de Egresos de la Federación.** Documento aprobado anualmente por la Cámara de Diputados (a iniciativa del Presidente de la República) que establece los montos y el destino del gasto público del gobierno federal, así como de las transferencias a las entidades federativas y municipios.
- Presupuesto Municipal de Egresos.** Documento aprobado anualmente por el Ayuntamiento (es elaborado por la tesorería del gobierno municipal), cuya aplicación es supervisada y fiscalizada por el congreso estatal. En este presupuesto, se establecen los montos y el destino del gasto público del gobierno municipal.
- Proceso productivo municipal.** Conjunto de actividades que el gobierno municipal realiza para atender las demandas concretas de los ciudadanos así como sus intereses específicos. Entre estas actividades se encuentra la de gobierno y reglamentación, la planeación del desarrollo, la administración de la hacienda municipal, el fomento de la participación ciudadana, la oferta de servicios públicos y la rendición de cuentas/transparencia.
- Productos.** Ingresos que percibe el gobierno municipal por enajenación, renta o explotación de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, el aprovechamiento de bienes mostrencos (muebles e inmuebles abandonados), inversión de capitales, el arrendamiento de espacios en los mercados, la autorización para ocupar sitios en la vía pública, cementerios, la realización de actividades recreacionales (bailes, kermeses), el aprovechamiento de bosques municipales, entre otras (INAFED, S/f: 64).
- Programa operativo municipal.** Establece las metas anuales (fijando producto esperado, cantidad de recursos y tiempo requerido) que contribuyan a alcanzar los objetivos plasmados en el Plan Municipal de Desarrollo. Corresponde a la operacionalización del Plan Municipal de Desarrollo.
- Ramo 28.** Participaciones federales para entidades federativas y municipios. Está formado por ocho Fondos de Participaciones Federales: Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Fondo de Fiscalización, Participaciones por la venta final de gasolina y diesel, Fondo de Compensación, Fondo de Extracción de Hidrocarburos, Participación por concepto de impuestos asignables y Participaciones a municipios fronterizos o con litorales.
- Ramo 33.** Aportaciones federales para entidades federativas y municipios. Está formado por ocho Fondos de Aportaciones Federales: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Terri-



toriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FAST), y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Son recursos destinados para actividades específicas.

Rendición de cuentas. Proceso formal y periódico de dar información concreta acerca de las acciones, del avance y de los resultados del gobierno municipal a la ciudadanía y a las autoridades correspondientes.

Regidores. Miembros del Ayuntamiento encargados de gobernar, como cuerpo colegiado los intereses del municipio. No tienen facultades en forma individual, excepto las que se desprenden de las comisiones que les señale el mismo Ayuntamiento (Olmedo, 2000).

Reglamentos municipales. Cuerpo normativo expedido por el Ayuntamiento para dar bases explícitas a la aplicación de una disposición legal y al funcionamiento del gobierno municipal dentro del espacio del municipio.

Servicios públicos. Prestación que tiene por objeto satisfacer necesidades públicas básicas, puede ser ofertada por el gobierno local o por particulares mediante concesión.

Síndico. Integrante del Ayuntamiento encargado de vigilar los aspectos financieros del gobierno municipal, de procurar los intereses municipales y de representarlos jurídicamente. Cuando los síndicos municipales forman parte del ministerio público funcionan como auxiliares, cuyas funciones de investigación en ningún caso llegarán al ejercicio de la acción penal, pero sí deben actuar e intervenir en el periodo de preparación de la acción procesal (Olmedo, 2000).

Tipología municipal. Instrumento que agrupa las características homogéneas de corte económico, social y político de los municipios.

Transferencias federales. Recursos públicos que, tras ser recaudados por el gobierno federal, son entregados a los estados y municipios para financiar las necesidades de gasto del receptor. Pueden ser de cuatro tipos: participaciones federales (Ramo 28), aportaciones federales (Ramo 33), excedentes de ingresos federales y convenios de reasignación de recursos.

Transparencia. Hacer pública la gestión municipal. Que la ciudadanía local pueda conocer, sin barreras u obstáculos, las decisiones y las acciones del gobierno municipal.



ANEXOS





ANEXO 1

DATOS SOCIO-ECONÓMICOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN

Cuadro 67
Superficie por municipio en kms² y su relación con respecto a la extensión total del estado

No.	Municipio	Extensión territorial		No.	Municipio	Extensión territorial	
		Superficie (kms ²)	% respecto al estado			Superficie (kms ²)	% respecto al estado
1	Acuitzio	179.32	0.31	58	Morelos	186.77	0.32
2	Aguililla	1440.58	2.46	59	Múgica	370.60	0.63
3	Álvaro Obregón	159.48	0.27	60	Nahuatzen	303.91	0.52
4	Angamacutiro	243.73	0.42	61	Nocupétaro	542.91	0.93
5	Angangueo	56.33	0.10	62	Nuevo Parangaricutiro	216.66	0.37
6	Apatzingán	1642.10	2.80	63	Nuevo Urecho	325.99	0.56
7	Áporo	52.86	0.09	64	Numarán	77.64	0.13
8	Aquila	2359.86	4.02	65	Ocampo	154.36	0.26
9	Ario	698.41	1.19	66	Pajacuarán	174.69	0.30
10	Arteaga	3444.03	5.87	67	Panindícuaro	283.96	0.48
11	Briseñas	64.72	0.11	68	Parácuaro	499.35	0.85
12	Buenavista	892.55	1.52	69	Paracho	242.76	0.41
13	Carácuaro	995.58	1.70	70	Pátzcuaro	431.24	0.74
14	Coahuayana	389.11	0.66	71	Penjamillo	371.57	0.63
15	Coalcomán de Vázquez Pallares	2787.16	4.75	72	Peribán	321.84	0.55
16	Coeneo	394.78	0.67	73	Purépero	191.54	0.33
17	Cojumatlán de Régules	122.12	0.21	74	Puruándiro	706.77	1.21
18	Contepec	385.74	0.66	75	Queréndaro	231.47	0.39
19	Copándaro	175.59	0.30	76	Quiroga	217.29	0.37
20	Cotija	506.59	0.86	77	Sahuayo	129.78	0.22
21	Cuitzeo	248.91	0.42	78	Salvador Escalante	497.40	0.85
22	Charapan	235.12	0.40	79	San Lucas	467.60	0.80
23	Charo	331.07	0.56	80	Santa Ana Maya	103.67	0.18
24	Chavinda	155.23	0.26	81	Senguio	259.27	0.44
25	Cherán	223.10	0.38	82	Susupuato	268.26	0.46
26	Chilchota	304.53	0.52	83	Tacámbaro	787.19	1.34
27	Chinicuila	968.08	1.65	84	Tancítaro	777.58	1.33
28	Chucándiro	191.13	0.33	85	Tangamandapio	311.84	0.53
29	Churintzio	226.56	0.39	86	Tangancicuaro	388.52	0.66
30	Churumuco	1134.82	1.94	87	Tanhuato	230.99	0.39
31	Ecuandureo	298.67	0.51	88	Taretan	185.21	0.32
32	Epitacio Huerta	421.46	0.72	89	Tarimbaro	262.92	0.45
33	Erongarícuaro	242.67	0.41	90	Tepalcatepec	770.73	1.31
34	Gabriel Zamora	436.85	0.74	91	Tingambato	187.41	0.32

No.	Municipio	Extensión territorial		No.	Municipio	Extensión territorial	
		Superficie (kms ²)	% respecto al estado			Superficie (kms ²)	% respecto al estado
35	Hidalgo	1155.56	1.97	92	Tingüindín	176.20	0.30
36	Huandacareo	95.86	0.16	93	Tiquicheo de Nicolás Romero	1401.03	2.39
37	Huaniqueo	204.79	0.35	94	Tlalpujahua	186.46	0.32
38	Huetamo	2068.05	3.53	95	Tlazazalca	203.62	0.35
39	Huiramba	80.75	0.14	96	Tocumbo	507.52	0.87
40	Indaparapeo	175.55	0.30	97	Tumbiscatío	2064.58	3.52
41	Irimbo	126.40	0.22	98	Turicato	1540.44	2.63
42	Ixtlán	121.66	0.21	99	Tuxpan	239.33	0.41
43	Jacona	118.80	0.20	100	Tuzantla	1023.83	1.75
44	Jiménez	196.80	0.34	101	Tzintzuntzan	158.74	0.27
45	Jiquilpan	249.50	0.43	102	Tzitzio	927.86	1.58
46	José Sixto Verduzco	219.32	0.37	103	Uruapan	948.05	1.62
47	Juárez	140.21	0.24	104	Venustiano Carranza	230.18	0.39
48	Jungapeo	261.58	0.45	105	Villamar	352.38	0.60

Fuente: Ley Orgánica de División Territorial del Estado de Michoacán (1909).

Cuadro 68
Población y densidad por municipio al 17 de octubre del 2005

No.	Municipio	Población			No.	Municipio	Población		
		Habitantes	% respecto al estado	Densidad			Habitantes	% respecto al estado	Densidad
1	Acuitzio	10052	0.25	56.06	58	Morelos	8525	0.21	45.64
2	Aguilla	16159	0.41	11.22	59	Múgica	40232	1.01	108.56
3	Álvaro Obregón	18696	0.47	117.23	60	Nahuatzen	25055	0.63	82.44
4	Angamacutiro	12333	0.31	50.60	61	Nocupétaro	7649	0.19	14.09
5	Anganguao	9990	0.25	177.35	62	Nuevo Parangaricutiro	16028	0.40	73.98
6	Apatzingán	115078	2.90	70.08	63	Nuevo Urecho	7722	0.19	23.69
7	Áporo	2705	0.07	51.17	64	Numarán	9388	0.24	120.92
8	Aguila	20898	0.53	8.86	65	Ocampo	20689	0.52	134.03
9	Ario	31647	0.80	45.31	66	Pajacuarán	18413	0.46	105.40
10	Arteaga	21173	0.53	6.15	67	Panindícuaro	15781	0.40	55.57
11	Briseñas	9560	0.24	147.71	68	Parácuaro	22802	0.57	45.66
12	Buenavista	38036	0.96	42.61	69	Paracho	31888	0.80	131.36
13	Carácuaro	9337	0.24	9.38	70	Pátzcuaro	79868	2.01	185.21
14	Coahuayana	11632	0.29	29.89	71	Penjamillo	16523	0.42	44.47
15	Coalcomán de Vázquez Pallares	18156	0.46	6.51	72	Peribán	20965	0.53	65.14
16	Coeneo	19478	0.49	49.34	73	Purépero	15289	0.39	79.82
17	Cojumatlán de Régules	9451	0.24	77.39	74	Puruándiro	64590	1.63	91.39
18	Contepec	30696	0.77	79.58	75	Queréndaro	12474	0.31	53.89
19	Copándaro	8131	0.21	46.31	76	Quiroga	23391	0.59	107.65
20	Cotija	18207	0.46	35.94	77	Sahuayo	61965	1.56	477.46
21	Cuitzeo	26213	0.66	105.31	78	Salvador Escalante	38502	0.97	77.41
22	Charapan	10867	0.27	46.22	79	San Lucas	16953	0.43	36.26
23	Charo	19417	0.49	58.65	80	Santa Ana Maya	11925	0.30	115.03
24	Chavinda	9616	0.24	61.95	81	Senguio	15950	0.40	61.52

No.	Municipio	Población			No.	Municipio	Población		
		Habitantes	% respecto al estado	Densidad			Habitantes	% respecto al estado	Densidad
25	Cherán	15734	0.40	70.52	82	Susupuato	7703	0.19	28.71
26	Chilchota	30299	0.76	99.49	83	Tacámbaro	59920	1.51	76.12
27	Chinicuila	5343	0.13	5.52	84	Tancitaro	26089	0.66	33.55
28	Chucándiro	5516	0.14	28.86	85	Tangamandapio	24267	0.61	77.82
29	Churintzio	5520	0.14	24.36	86	Tangancicuaro	30052	0.76	77.35
30	Churumuco	13801	0.35	12.16	87	Tanhuato	14579	0.37	63.12
31	Ecuandureo	12420	0.31	41.58	88	Taretan	12294	0.31	66.38
32	Epitacio Huerta	15828	0.40	37.56	89	Tarímbaro	51479	1.30	195.80
33	Erongarícuaro	13060	0.33	53.82	90	Tepalcatepec	22152	0.56	28.74
34	Gabriel Zamora	19876	0.50	45.50	91	Tingambato	12630	0.32	67.39
35	Hidalgo	110311	2.78	95.46	92	Tingüindín	12414	0.31	70.45
36	Huandacareo	11053	0.28	115.30	93	Tiquicheo de Nicolás Romero	13665	0.34	9.75
37	Huaniqueo	7627	0.19	37.24	94	Tlalpujahuá	25373	0.64	136.08
38	Huetamo	41239	1.04	19.94	95	Tlazazalca	6776	0.17	33.28
39	Huiramba	7369	0.19	91.26	96	Tocumbo	9820	0.25	19.35
40	Indaparapeo	15134	0.38	86.21	97	Tumbiscatio	8363	0.21	4.05
41	Irimbo	11416	0.29	90.32	98	Turicato	31494	0.79	20.44
42	Ixtlán	12794	0.32	105.16	99	Tuxpan	24509	0.62	102.41
43	Jacona	60029	1.51	505.29	100	Tuzantla	15302	0.39	14.95
44	Jiménez	12815	0.32	65.12	101	Tzintzuntzan	12259	0.31	77.23
45	Jiquilpan	31730	0.80	127.17	102	Tzitzio	9394	0.24	10.12
46	José Sixto Verduzco	23787	0.60	108.46	103	Uruapan	279229	7.04	294.53
47	Juárez	12016	0.30	85.70	104	Venustiano Carranza	21226	0.54	92.21
48	Jungapeo	18571	0.47	71.00	105	Villamar	15512	0.39	44.02
49	La Huacana	31774	0.80	16.53	106	Vista Hermosa	17412	0.44	119.93
50	La Piedad	91132	2.30	325.38	107	Yurécuaro	26152	0.66	150.96
51	Lagunillas	4828	0.12	58.91	108	Zacapu	70636	1.78	153.13
52	Lázaro Cárdenas	162997	4.11	139.55	109	Zamora	170748	4.31	501.96
53	Los Reyes	51788	1.31	106.53	110	Zináparo	3221	0.08	28.66
54	Madero	15769	0.40	15.43	111	Zinapécuaro	44122	1.11	74.02
55	Maravatío	70170	1.77	100.61	112	Ziracuaretiro	13792	0.35	86.44
56	Marcos Castellanos	11012	0.28	46.81	113	Zitácuaro	136491	3.44	267.03
57	Morelia	684145	17.25	574.79	*	Michoacán de Ocampo	3966073	100.00	67.63

Fuente: INEGI. 2007, *II Conteo de Población y Vivienda*.

Cuadro 69
Ingresos brutos totales y *per cápita* por municipio, 2005.

No.	Municipio	Finanzas públicas		No.	Municipio	Finanzas públicas	
		Ingresos brutos				Ingresos brutos	
		Totales	<i>Per cápita</i>			Totales	<i>Per cápita</i>
1	Acuitzio	19,804,573.00	1970.21	58	Morelos	21,834,908.00	2561.28
2	Aguililla	48,087,035.00	2975.87	59	Múgica	47,859,385.00	1189.59
3	Álvaro Obregón	31,801,845.00	1701.00	60	Nahuatzen	35,738,179.00	1426.39
4	Angamacutiro	24,900,531.00	2019.02	61	Nocupétaro	35,475,776.00	4637.96
5	Angangueo	18,758,550.00	1877.73	62	Nuevo Parangaricutiro	23,682,732.00	1477.58
6	Apatzingán	211,450,120.00	1837.45	63	Nuevo Urecho	18,103,529.00	2344.41
7	Áporo	29,964,670.00	11077.51	64	Numarán	17,696,008.00	1884.96
8	Aquila	66,091,041.00	3162.55	65	Ocampo	33,003,552.00	1595.22
9	Ario	51,708,119.00	1633.90	66	Pajacuarán	30,402,516.00	1651.14
10	Arteaga	64,337,121.00	3038.64	67	Panindícuaro	29,591,337.00	1875.12
11	Brieseñas	19,031,955.00	1990.79	68	Parácuaro	36,320,531.00	1592.87
12	Buenavista	49,885,964.00	1311.55	69	Paracho	38,517,750.00	1207.91
13	Carácuaro	34,279,519.00	3671.36	70	Pátzcuaro	118,589,764.00	1484.82
14	Coahuayana	31,686,306.00	2724.06	71	Penjamillo	31,179,686.00	1887.05
15	Coalcomán de V. P.	62,587,827.00	3447.23	72	Peribán	32,169,628.00	1534.44
16	Coeneo	38,858,813.00	1995.01	73	Purépero	22,381,221.00	1463.88
17	Cojumatlán de Régules	17,099,769.00	1809.31	74	Puruándiro	125,801,970.00	1947.70
18	Contepec	39,283,679.00	1279.77	75	Queréndaro	21,081,827.00	1690.06
19	Copándaro	19,153,849.00	2355.66	76	Quiroga	42,139,178.00	1801.51
20	Cotija	36,279,690.00	1992.62	77	Sahuayo	94,467,935.00	1524.54
21	Cuitzeo	40,562,295.00	1547.41	78	Salvador Escalante	56,906,728.00	1478.02
22	Charapan	24,412,442.00	2246.47	79	San Lucas	41,523,023.00	2449.30
23	Charo	36,812,078.00	1895.87	80	Santa Ana Maya	23,768,137.00	1993.14
24	Chavinda	25,631,014.00	2665.45	81	Senguio	30,942,669.00	1939.98
25	Cherán	25,415,602.00	1615.33	82	Susupuato	23,387,591.00	3036.17
26	Chilchota	42,114,544.00	1389.96	83	Tacámbaro	91,992,847.00	1535.26
27	Chinicuila	30,191,060.00	5650.58	84	Tancitaro	45,190,880.00	1732.18
28	Chucándiro	18,522,288.00	3357.92	85	Tangamandapio	36,895,830.00	1520.41
29	Churintzio	15,075,806.00	2731.12	86	Tangancícuaro	44,091,779.00	1467.18
30	Churumuco	38,413,422.00	2783.38	87	Tanhuato	26,703,730.00	1831.66
31	Ecuandureo	29,306,203.00	2359.60	88	Taretan	20,017,227.00	1628.21
32	Epitacio Huerta	31,932,019.00	2017.44	89	Tarímbaro	62,420,163.00	1212.54
33	Erongarícuaro	19,237,807.00	1473.03	90	Tepalcatepec	38,873,729.00	1754.86
34	Gabriel Zamora	29,153,882.00	1466.79	91	Tingambato	18,176,299.00	1439.14
35	Hidalgo	149,969,030.00	1359.51	92	Tingüindín	21,307,088.00	1716.38
36	Huandacareo	21,665,996.00	1960.19	93	Tiquicheo de N. R.	37,626,393.00	2753.49
37	Huaniqueo	22,404,853.00	2937.57	94	Tlalpujahuá	37,976,311.00	1496.72
38	Huetamo	76,182,449.00	1847.34	95	Tlazazalca	17,176,993.00	2534.98
39	Huiramba	14,901,648.00	2022.21	96	Tocumbo	18,194,336.00	1852.78
40	Indaparapeo	25,259,707.00	1669.07	97	Tumbiscatio	37,289,646.00	4458.88
41	Irimbo	23,635,313.00	2070.37	98	Turicato	76,222,376.00	2420.22

No.	Municipio	Finanzas públicas		No.	Municipio	Finanzas públicas	
		Ingresos brutos				Ingresos brutos	
		Totales	Per cápita			Totales	Per cápita
42	Ixtlán	23,641,509.00	1847.86	99	Tuxpan	37,410,651.00	1526.40
43	Jacona	76,866,976.00	1280.50	100	Tuzantla	40,835,899.00	2668.66
44	Jiménez	25,359,565.00	1978.90	101	Tzintzuntzan	24,084,148.00	1964.61
45	Jiquilpan	54,156,306.00	1706.79	102	Tzitzio	36,254,626.00	3859.34
46	José Sixto Verduzco	42,181,343.00	1773.29	103	Uruapan	337,055,503.00	1207.09
47	Juárez	17,715,539.00	1474.33	104	Venustiano Carranza	30,592,812.00	1441.29
48	Jungapeo	37,823,019.00	2036.67	105	Villamar	31,643,733.00	2039.95
49	La Huacana	63,774,355.00	2007.12	106	Vista Hermosa	27,619,156.00	1586.21
50	La Piedad	136,616,330.00	1499.10	107	Yurécuaro	39,457,325.00	1508.77
51	Lagunillas	15,632,330.00	3237.85	108	Zacapu	93,121,044.00	1318.32
52	Lázaro Cárdenas	330,257,256.00	2026.16	109	Zamora	219,795,841.00	1287.25
53	Los Reyes	75,684,350.00	1461.43	110	Zinápapo	13,305,951.00	4131.00
54	Madero	40,881,814.00	2592.54	111	Zinápécuaro	68,421,235.00	1550.73
55	Maravatío	133,914,705.00	1908.43	112	Ziracuaretiro	22,224,667.00	1611.42
56	Marcos Castellanos	21,873,916.00	1986.37	113	Zitácuaro	178,137,385.00	1305.12
57	Morelia	1,111,291,530.00	1624.35	•	Michoacán de Ocampo	6,726,202,440.00	1695.94

a/ Comprende impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, participaciones federales, aportaciones federales y estatales, otros ingresos, por cuenta de terceros, financiamiento y disponibilidad inicial.

Fuente: INEGI. 2007. *II Censo de Población y Vivienda*.

Cuadro 70
Total de viviendas particulares y porcentajes de éstas que cuenta con energía eléctrica, agua de la red pública y drenaje por municipio al 17 de octubre del 2005.

No.	Municipio	Vivienda y urbanización			
		Particulares a/	energía eléctrica (%)	agua de la red pública (%)	drenaje (%)
1	Acuitzio	2210	94.89	72.35	78.78
2	Aguililla	3653	90.04	81.03	83.00
3	Álvaro Obregón	4330	98.59	98.45	89.56
4	Angamacutiro	2877	98.85	97.50	80.50
5	Angangueo	2006	96.46	42.37	73.93
6	Apatzingán	25955	97.62	91.97	90.85
7	Aporo	558	96.24	68.28	77.06
8	Aquila	4315	70.10	40.49	46.79
9	Ario	7291	96.00	79.18	69.83
10	Arteaga	4676	82.25	71.75	71.26

No.	Municipio	Vivienda y urbanización			
		Particulares a/	energía eléctrica (%)	agua de la red pública (%)	drenaje (%)
11	Briseñas	2271	99.16	97.80	96.92
12	Buenavista	8964	98.18	94.28	89.31
13	Carácuaro	2135	85.95	51.52	75.08
14	Coahuayana	2906	94.29	90.98	90.33
15	Coalcomán de Vázquez Pallares	3964	86.40	73.79	77.70
16	Coeneo	5010	98.10	91.42	72.26
17	Cojumatlán de Régules	2335	98.67	96.87	93.62
18	Contepec	6815	96.57	87.95	75.63
19	Copándaro	1882	99.42	89.48	91.60
20	Cotija	4473	97.72	89.92	92.38
21	Cuitzeo	5814	98.95	97.04	90.32
22	Charapan	2313	95.81	85.56	31.39
23	Charo	3746	97.38	87.83	87.53
24	Chavinda	2505	98.72	98.40	94.77
25	Cherán	3024	97.06	87.20	55.99
26	Chilchota	6286	96.20	94.61	50.24
27	Chinicuila	1205	82.24	48.96	75.44
28	Chucándiro	1477	99.39	89.30	66.69
29	Churintzio	1580	98.04	97.03	90.63
30	Churumuco	2814	90.26	57.11	48.05
31	Ecuandureo	3237	99.10	96.85	91.47
32	Epitacio Huerta	3661	95.85	84.62	70.72
33	Erongarícuaro	2798	97.68	94.57	43.32
34	Gabriel Zamora	4797	97.56	76.53	83.32
35	Hidalgo	22671	95.99	83.97	82.34
36	Huandacareo	2884	98.99	99.06	96.08
37	Huaniqueo	2245	98.17	97.24	82.49
38	Huetamo	10123	93.61	44.27	82.61
39	Huiramba	1552	98.58	72.29	78.41
40	Indaparapeo	3152	97.53	89.97	91.21
41	Irimbo	2452	96.86	86.95	86.13
42	Ixtlán	3256	98.77	98.16	94.93
43	Jacona	13281	98.15	93.10	96.75
44	Jiménez	3487	98.45	96.27	88.33
45	Jiquilpan	7929	98.35	94.72	95.30



No.	Municipio	Vivienda y urbanización			
		Particulares a/	energía eléctrica (%)	agua de la red pública (%)	drenaje (%)
46	José Sixto Verduzco	5815	98.54	96.68	88.51
47	Juárez	2686	98.25	90.02	91.73
48	Jungapeo	3996	96.40	78.08	86.61
49	La Huacana	7038	95.85	75.67	65.25
50	La Piedad	21769	98.50	94.85	95.06
51	Lagunillas	1186	97.98	95.45	79.43
52	Lázaro Cárdenas	39098	98.16	92.85	95.02
53	Los Reyes	11892	97.68	88.04	86.28
54	Madero	3216	83.96	63.46	75.50
55	Maravatío	14956	95.75	86.11	77.99
56	Marcos Castellanos	2761	96.60	94.60	89.93
57	Morelia	154334	98.55	95.13	95.59
58	Morelos	2133	98.92	95.08	75.34
59	Múgica	9098	96.98	82.63	84.38
60	Nahuatzen	4667	93.72	56.67	13.91
61	Nocupétaro	1672	85.89	57.12	53.89
62	Nuevo Parangaricutiro	3461	97.17	93.90	86.71
63	Nuevo Urecho	1835	96.08	91.66	81.53
64	Numarán	2185	98.63	97.67	93.32
65	Ocampo	4100	94.61	42.41	28.98
66	Pajacuarán	4274	98.32	97.36	90.57
67	Panindícuaro	3937	97.79	95.00	77.01
68	Parácuaro	5194	96.98	86.66	59.34
69	Paracho	6685	96.66	71.29	39.85
70	Pátzcuaro	16581	98.16	90.36	78.03
71	Penjamillo	3975	98.14	96.20	75.82
72	Peribán	4597	96.61	91.23	95.74
73	Purépero	3617	99.28	97.62	97.46
74	Puruándiro	14904	98.84	95.14	79.27
75	Queréndaro	2707	97.45	93.17	82.93
76	Quiroga	5140	98.54	92.49	82.76
77	Sahuayo	14197	98.70	95.99	97.34
78	Salvador Escalante	7388	97.74	80.41	52.14
79	San Lucas	4336	96.73	49.40	85.15
80	Santa Ana Maya	2751	98.73	96.11	87.31

No.	Municipio	Vivienda y urbanización			
		Particulares a/	energía eléctrica (%)	agua de la red pública (%)	drenaje (%)
81	Senguio	3318	96.02	80.32	60.25
82	Susupuato	1648	94.72	66.08	69.90
83	Tacámbaro	12789	97.40	86.61	81.08
84	Tancítaro	5442	95.77	88.29	62.79
85	Tangamandapio	5108	97.87	88.55	87.73
86	Tangancicuaro	7497	98.29	92.09	76.98
87	Tanhuato	3335	98.71	95.80	93.22
88	Taretan	2965	98.48	92.34	86.51
89	Tarímbaro	11782	98.49	94.23	91.68
90	Tepalcatepec	5552	97.93	80.12	92.38
91	Tingambato	2499	98.36	86.99	71.31
92	Tingüindín	3093	98.48	92.27	85.10
93	Tiquicheo de Nicolás Romero	2995	89.08	56.66	70.55
94	Tlalpujahuá	5586	96.62	62.48	61.30
95	Tlazazalca	1964	99.03	98.57	83.60
96	Tocumbo	2635	95.64	92.41	92.45
97	Tumbiscatío	1746	82.47	74.23	67.98
98	Turicato	7050	89.06	65.15	63.28
99	Tuxpan	5518	96.16	81.12	80.43
100	Tuzantla	3500	92.91	44.86	72.91
101	Tzintzuntzan	2549	97.49	88.62	56.61
102	Tzitzio	1971	69.51	47.59	55.30
103	Uruapan	62561	97.47	93.74	90.54
104	Venustiano Carranza	5262	99.03	97.93	94.75
105	Villamar	3927	98.42	95.82	87.50
106	Vista Hermosa	4086	98.38	96.82	93.61
107	Yurécuaro	5754	98.68	96.99	93.93
108	Zacapu	16646	98.26	95.46	92.00
109	Zamora	39541	98.40	83.56	97.29
110	Zináparo	920	97.61	95.33	89.89
111	Zinapécuaro	10067	98.22	92.51	89.08
112	Ziracuaretiro	2945	96.84	93.04	59.22
113	Zitácuaro	28714	96.89	78.08	81.57
•	Michoacán de Ocampo	896061	97.10	88.01	85.32

a/ Comprende casa independiente, departamento en edificio, vivienda en vecindad o azotea y las no especificadas.

Fuente: INEGI. 2007. II Censo de Población y Vivienda.

Cuadro 71
Índice de educación por municipio, 2000 y 2005

No.	Municipio	Índice de educación		No.	Municipio	Índice de educación	
		2000	2005			2000	2005
1	Acuitzio	0.7504	0.7639	58	Morelos	0.7557	0.7774
2	Aguililla	0.6877	0.7108	59	Múgica	0.7370	7540
3	Álvaro Obregón	0.7347	0.7518	60	Nahuatzen	0.6809	0.7262
4	Angamacutiro	0.7456	0.7739	61	Nocupétaro	0.6663	0.7221
5	Angangueo	0.7836	0.7841	62	Nuevo Parangaricutiro	0.7718	0.8035
6	Apatzingán	0.7500	0.7733	63	Nuevo Urecho	0.7180	0.7554
7	Áporo	0.7554	0.7768	64	Numarán	0.7595	0.7729
8	Aquila	0.7194	0.7234	65	Ocampo	0.7285	0.7621
9	Ario	0.7432	0.7642	66	Pajacuarán	0.7090	0.7252
10	Arteaga	0.7183	0.7472	67	Panindícuaro	0.7414	0.7554
11	Briseñas	0.7536	0.7877	68	Parácuaro	0.7222	0.7401
12	Buenavista	0.6989	0.7219	69	Paracho	0.7381	0.7694
13	Carácuaro	0.7034	0.7269	70	Pátzcuaro	0.7845	0.8063
14	Coahuayana	0.7441	0.7676	71	Penjamillo	0.7452	0.7592
15	Coalcomán de Vázquez Pallares	0.7219	0.7343	72	Peribán	0.7478	0.7712
16	Coeneo	0.7417	0.7536	73	Purépero	0.7860	0.8020
17	Cojumatlán de Régules	0.6945	0.7229	74	Puruándiro	0.7482	0.7722
18	Contepec	0.7247	0.7607	75	Queréndaro	0.7573	0.7673
19	Copándaro	0.7233	0.7644	76	Quiroga	0.7362	0.7497
20	Cotija	0.7058	0.7418	77	Sahuayo	0.7636	0.7937
21	Cuitzeo	0.7180	0.7520	78	Salvador Escalante	0.7192	0.7433
22	Charapan	0.6326	0.6699	79	San Lucas	0.6762	0.6953
23	Charo	0.7512	0.7688	80	Santa Ana Maya	0.7277	0.7534
24	Chavinda	0.7265	0.7459	81	Senguio	0.7361	0.7638
25	Cherán	0.7335	0.7649	82	Susupuato	0.6502	0.6935
26	Chilchota	0.7117	0.7474	83	Tacámbaro	0.7414	0.7703
27	Chinicuila	0.7513	0.7710	84	Tancítaro	0.7145	0.7387
28	Chucándiro	0.7121	0.7312	85	Tangamandapio	0.6799	0.7218
29	Churintzio	0.7797	0.7997	86	Tangancícuaro	0.7151	0.7355
30	Churumuco	0.7181	0.7424	87	Tanhuato	0.7512	0.7620
31	Ecuandureo	0.7321	0.7484	88	Taretan	0.7674	0.7866
32	Epitacio Huerta	0.7101	0.7257	89	Tarimbaro	0.7453	0.8057



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

No.	Municipio	Índice de educación		No.	Municipio	Índice de educación	
		2000	2005			2000	2005
33	Erongarícuaro	0.7405	0.7684	90	Tepalcatepec	0.7246	0.7481
34	Gabriel Zamora	0.7130	0.7554	91	Tingambato	0.7619	0.7925
35	Hidalgo	0.7535	0.7754	92	Tingüindín	0.7665	0.7895
36	Huandacareo	0.7310	0.7575	93	Tiquicheo de Nicolás Romero	0.6554	0.6794
37	Huaniqueo	0.7271	0.7416	94	Tlalpujahuá	0.7662	0.7922
38	Huetamo	0.7130	0.7203	95	Tlazazalca	0.7152	0.7228
39	Huiramba	0.7757	0.7775	96	Tocumbo	0.7385	0.7517
40	Indaparapeo	0.7312	0.7581	97	Tumbiscatío	0.6390	0.6696
41	Irimbo	0.7607	0.7858	98	Turicato	0.6663	0.6885
42	Ixtlán	0.7073	0.7397	99	Tuxpan	0.7775	0.7947
43	Jacona	0.7414	0.7642	100	Tuzantla	0.6753	0.6820
44	Jiménez	0.7616	0.7676	101	Tzintzuntzan	0.7552	0.7769
45	Jiquilpan	0.7762	0.8046	102	Tzitzio	0.6768	0.7102
46	José Sixto Verduzco	0.7431	0.7630	103	Uruapan	0.8003	0.8196
47	Juárez	0.7127	0.7456	104	Venustiano Carranza	0.7446	0.7668
48	Jungapeo	0.7465	0.7527	105	Villamar	0.7167	0.7384
49	La Huacana	0.7114	0.7313	106	Vista Hermosa	0.7410	0.7691
50	La Piedad	0.7919	0.8142	107	Yurécuaro	0.7479	0.7629
51	Lagunillas	0.7619	0.7790	108	Zacapu	0.8093	0.8278
52	Lázaro Cárdenas	0.8158	0.8344	109	Zamora	0.7813	0.8005
53	Los Reyes	0.7533	0.7741	110	Zináparo	0.7627	0.7715
54	Madero	0.6923	0.7279	111	Zinapécuaro	0.7520	0.7709
55	Maravatío	0.7545	0.7780	112	Ziracuaretiro	0.7666	0.7843
56	Marcos Castellanos	0.7954	0.8325	113	Zitácuaro	0.7691	0.8002
57	Morelia	0.8547	0.8677	•	Michoacán de Ocampo	0.7774	0.8023

Fuente: PNUD. 2008. *Informe sobre Desarrollo Humano Michoacán.*

Cuadro 72
Índice de salud por municipio, 2000 y 2005

No.	Municipio	Índice de salud		No.	Municipio	Índice de salud	
		2000	2005			2000	2005
1	Acuitzio	0.8018	0.7353	58	Morelos	0.8044	0.7759
2	Aguililla	0.7738	0.7619	59	Múgica	0.8094	0.7699
3	Álvaro Obregón	0.8123	0.7994	60	Nahuatzen	0.7501	0.7650
4	Angamacutiro	0.8024	0.8275	61	Nocupétaro	0.6690	0.6323
5	Angangueo	0.7990	0.7334	62	Nuevo Parangaricutiro	0.8100	0.8121
6	Apatzingán	0.8236	0.8069	63	Nuevo Urecho	0.7588	0.6828
7	Áporo	0.7808	0.7587	64	Numarán	0.8118	0.8381
8	Aquila	0.6868	0.6455	65	Ocampo	0.7684	0.6684
9	Ario	0.7930	0.7617	66	Pajacuarán	0.8119	0.7753
10	Arteaga	0.7575	0.7737	67	Panindícuaro	0.7964	0.7607
11	Briseñas	0.8185	0.8537	68	Parácuaro	0.7983	0.7194
12	Buenavista	0.7850	0.7612	69	Paracho	0.8012	0.7504
13	Carácuaro	0.7260	0.6069	70	Pátzcuaro	0.8262	0.8162
14	Coahuayana	0.8072	0.8433	71	Penjamillo	0.8187	0.8189
15	Coalcomán de Vázquez Pallares	0.7965	0.7852	72	Peribán	0.8421	0.8253
16	Coeneo	0.7986	0.7959	73	Purépero	0.8397	0.8610
17	Cojumatlán de Régules	0.8200	0.8444	74	Puruándiro	0.8119	0.7855
18	Contepec	0.7645	0.6969	75	Queréndaro	0.8064	0.8097
19	Copándaro	0.7864	0.8184	76	Quiroga	0.8044	0.8052
20	Cotija	0.8270	0.7922	77	Sahuayo	0.8433	0.8664
21	Cuitzeo	0.7962	0.7851	78	Salvador Escalante	0.7630	0.7311
22	Charapan	0.7341	0.7233	79	San Lucas	0.8103	0.7730
23	Charo	0.7902	0.8183	80	Santa Ana Maya	0.7717	0.8260
24	Chavinda	0.8229	0.8027	81	Senguio	0.7891	0.7273
25	Cherán	0.7973	0.8269	82	Susupuato	0.6990	0.6286
26	Chilchota	0.7806	0.7242	83	Tacámbaro	0.7955	0.7530
27	Chinicuila	0.7269	0.7149	84	Tancítaro	0.7856	0.7061
28	Chucándiro	0.7807	0.7820	85	Tangamandapio	0.7912	0.7654
29	Churintzio	0.8241	0.8566	86	Tangancícuaro	0.8189	0.8500
30	Churumuco	0.6984	0.6934	87	Tanhuato	0.8275	0.8675
31	Ecuandureo	0.8158	0.8469	88	Taretan	0.8017	0.7950
32	Epitacio Huerta	0.7527	0.7542	89	Tarimbaro	0.7907	0.8620



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

No.	Municipio	Índice de salud		No.	Municipio	Índice de salud	
		2000	2005			2000	2005
33	Erongarícuaro	0.7908	0.7602	90	Tepalcatepec	0.8117	0.7972
34	Gabriel Zamora	0.8012	0.7522	91	Tingambato	0.8034	0.8320
35	Hidalgo	0.8089	0.7737	92	Tingüindín	0.8165	0.8144
36	Huandacareo	0.8230	0.8011	93	Tiquicheo de Nicolás Romero	0.7221	0.6477
37	Huaniqueo	0.7915	0.7952	94	Tlalpujahuá	0.7696	0.6932
38	Huetamo	0.7741	0.7855	95	Tlazazalca	0.7931	0.7631
39	Huiramba	0.8127	0.7507	96	Tocumbo	0.8410	0.8295
40	Indaparapeo	0.7832	0.7539	97	Tumbiscatío	0.7053	0.6998
41	Irimbo	0.7833	0.7346	98	Turicato	0.6997	0.5944
42	Ixtlán	0.8072	0.8247	99	Tuxpan	0.7990	0.7508
43	Jacona	0.8395	0.8449	100	Tuzantla	0.6903	0.6064
44	Jiménez	0.8105	0.7907	101	Tzintzuntzan	0.7882	0.7308
45	Jiquilpan	0.8422	0.8694	102	Tzitzio	0.6717	0.6386
46	José Sixto Verduzco	0.8147	0.7981	103	Uruapan	0.8267	0.8709
47	Juárez	0.7887	0.7273	104	Venustiano Carranza	0.8178	0.8088
48	Jungapeo	0.7849	0.7037	105	Villamar	0.7986	0.7870
49	La Huacana	0.7614	0.7576	106	Vista Hermosa	0.8246	0.8464
50	La Piedad	0.8526	0.8894	107	Yurécuaro	0.8341	0.8265
51	Lagunillas	0.7967	0.7518	108	Zacapu	0.8477	0.8705
52	Lázaro Cárdenas	0.8506	0.8850	109	Zamora	0.8469	0.8695
53	Los Reyes	0.8247	0.8110	110	Zináparo	0.8374	0.7716
54	Madero	0.7610	0.7322	111	Zinapécuaro	0.7940	0.7797
55	Maravatío	0.7877	0.7534	112	Ziracuaretiro	0.7968	0.7808
56	Marcos Castellanos	0.8497	0.8821	113	Zitácuaro	0.8116	0.7831
57	Morelia	0.8593	0.9303	•	Michoacán de Ocampo	0.8148	0.8233

Fuente: PNUD. 2008. Informe sobre Desarrollo Humano Michoacán.



Cuadro 73
Población Económicamente Ocupada (%)
por sector económico en cada municipio, 1990

No.	Municipio	Población económicamente Ocupada 1990 a/		
		% Primario	% Secundario	% Terciario
1	Acuitzio	49.20	24.33	23.32
2	Aguililla	54.94	18.05	21.11
3	Álvaro Obregón	58.27	17.49	21.86
4	Angamacutiro	70.78	8.19	19.13
5	Angangueo	31.44	36.45	30.20
6	Apatzingán	28.16	17.89	46.70
7	Aporo	50.51	25.08	14.58
8	Aquila	81.48	3.70	10.32
9	Ario	48.53	16.24	30.75
10	Arteaga	47.04	15.79	28.35
11	Briseñas	47.92	18.06	28.87
12	Buenavista	66.38	9.63	19.87
13	Carácuaro	64.65	10.24	14.77
14	Coahuayana	65.90	9.34	21.71
15	Coalcomán de Vázquez Pallares	62.25	13.45	20.40
16	Coeneo	64.32	9.97	14.97
17	Cojumatlán de Régules	69.37	8.62	16.30
18	Contepec	65.10	15.29	14.82
19	Copándaro	76.90	6.28	13.22
20	Cotija	39.50	22.90	31.48
21	Cuitzeo	34.21	32.79	20.01
22	Charapan	42.14	28.70	15.92
23	Charo	56.47	20.00	21.49
24	Chavinda	60.90	12.74	21.63
25	Cherán	48.23	24.48	21.90
26	Chilchota	30.03	38.06	25.62
27	Chinicuila	87.28	1.82	7.21
28	Chucándiro	84.52	5.26	7.59
29	Churintzio	67.58	14.07	14.45
30	Churumuco	73.20	6.76	14.56
31	Ecuandureo	59.76	21.14	13.86
32	Epitacio Huerta	82.74	4.02	7.88
33	Erongarícuaro	39.18	41.54	15.47



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

No.	Municipio	Población económicamente Ocupada 1990 a/		
		% Primario	% Secundario	% Terciario
34	Gabriel Zamora	64.47	10.10	21.56
35	Hidalgo	22.06	36.41	32.92
36	Huandacareo	31.52	22.67	22.89
37	Huaniqueo	69.47	7.66	9.69
38	Huetamo	39.50	19.32	33.07
39	Huiramba	61.02	17.83	16.06
40	Indaparapeo	45.30	30.99	18.92
41	Irimbo	33.87	40.92	18.40
42	Ixtlán	73.20	10.92	13.08
43	Jacona	38.23	26.17	31.10
44	Jiménez	61.95	12.01	16.84
45	Jiquilpan	27.30	22.95	45.52
46	José Sixto Verduzco	68.47	7.34	20.53
47	Juárez	68.01	7.57	17.15
48	Jungapeo	64.64	11.03	17.87
49	La Huacana	55.82	14.01	25.39
50	La Piedad	17.07	28.31	49.46
51	Lagunillas	55.48	19.30	16.70
52	Lázaro Cárdenas	10.16	41.48	40.27
53	Los Reyes	32.56	26.74	36.96
54	Madero	70.38	11.33	11.28
55	Maravatío	51.24	15.93	28.19
56	Marcos Castellanos	27.27	41.76	29.75
57	Morelia	6.64	25.91	63.67
58	Morelos	72.63	7.10	11.65
59	Múgica	39.64	28.09	25.91
60	Nahuatzen	39.10	44.08	11.71
61	Nocupétaro	71.47	8.36	13.87
62	Nuevo Parangaricutiro	49.30	25.72	21.85
63	Nuevo Urecho	72.85	13.60	9.01
64	Numarán	56.90	14.20	21.19
65	Ocampo	47.63	25.18	19.02
66	Pajacuarán	64.46	10.77	20.98
67	Panindícuaro	64.54	14.22	14.98
68	Parácuaro	66.79	7.97	18.01
69	Paracho	17.26	46.25	31.18



No.	Municipio	Población económicamente Ocupada 1990 a/		
		% Primario	% Secundario	% Terciario
70	Pátzcuaro	17.87	28.61	48.40
71	Penjamillo	70.24	12.19	11.98
72	Peribán	61.74	14.03	18.06
73	Purépero	30.86	31.29	33.25
74	Puruándiro	57.76	11.37	24.33
75	Queréndaro	52.14	14.50	25.33
76	Quiroga	18.44	46.19	26.49
77	Sahuayo	12.31	31.16	52.32
78	Salvador Escalante	41.18	28.98	18.95
79	San Lucas	47.72	13.46	23.62
80	Santa Ana Maya	60.08	19.54	14.77
81	Senguio	56.86	25.27	10.79
82	Susupuato	83.33	4.06	5.45
83	Tacámbaro	49.60	17.49	28.58
84	Tancítaro	69.78	9.66	13.74
85	Tangamandapio	45.69	19.59	31.19
86	Tangancicuaro	49.47	22.92	24.58
87	Tanhuato	65.08	11.80	19.81
88	Taretan	50.40	27.02	21.95
89	Tarímbaro	51.19	21.86	21.99
90	Tepalcatepec	46.43	16.58	33.45
91	Tingambato	47.87	24.10	24.22
92	Tingüindín	45.88	27.87	22.73
93	Tiquicheo de Nicolás Romero	65.98	9.31	16.82
94	Tlalpujahuá	32.94	38.98	20.67
95	Tlazazalca	70.51	9.33	14.62
96	Tocumbo	43.40	33.22	20.02
97	Tumbiscatío	72.33	10.56	14.39
98	Turicato	55.64	25.07	14.32
99	Tuxpan	59.93	11.26	23.62
100	Tuzantla	71.58	4.79	11.98
101	Tzintzuntzan	29.24	36.09	23.69
102	Tzitzio	75.08	5.12	9.73
103	Uruapan	12.68	27.66	55.87
104	Venustiano Carranza	52.40	15.13	28.95
105	Villamar	65.14	11.80	17.18



No.	Municipio	Población económicamente Ocupada 1990 a/		
		% Primario	% Secundario	% Terciario
106	Vista Hermosa	54.20	17.15	24.09
107	Yurécuaro	43.92	16.66	34.77
108	Zacapu	20.99	26.40	47.33
109	Zamora	23.98	21.52	48.54
110	Zináparo	58.14	21.40	18.66
111	Zinapécuaro	43.37	22.14	24.53
112	Ziracuaretiro	60.82	13.55	23.01
113	Zitácuaro	26.39	22.48	45.06
•	Michoacán de Ocampo	34.00	23.15	37.43

a/ No se consideran los datos no especificados.

Fuente: INEGI. 1990. *XI Censo General de Población y Vivienda*.

Cuadro 74
Población económicamente Ocupada (%)
por sector económico en cada municipio, 2000

No.	Municipio	Población económicamente Ocupada a/		
		% Primario	% Secundario	% Terciario
1	Acuitzio	39.59	25.51	34.91
2	Aguililla	51.17	17.21	31.62
3	Álvaro Obregón	40.33	23.97	35.70
4	Angamacutiro	60.17	13.40	26.44
5	Angangueo	17.01	41.76	41.23
6	Apatzingán	23.30	17.71	58.99
7	Áporo	37.10	33.78	29.12
8	Aquila	69.81	9.24	20.94
9	Ario	43.72	16.75	39.53
10	Arteaga	42.72	19.88	37.40
11	Briseñas	32.00	23.70	44.30
12	Buenavista	60.08	11.07	28.85
13	Carácuaro	43.88	19.28	36.84
14	Coahuayana	54.03	11.68	34.29
15	Coalcomán de Vázquez Pallares	44.53	20.55	34.92
16	Coeneo	48.80	22.79	28.41
17	Cojumatlán de Régules	56.54	14.67	28.79
18	Contepec	50.54	25.97	23.49
19	Copándaro	56.25	12.84	30.91



No.	Municipio	Población económicamente Ocupada a/		
		% Primario	% Secundario	% Terciario
20	Cotija	32.22	25.93	41.85
21	Cuitzeo	24.54	42.76	32.70
22	Charapan	34.02	38.73	27.25
23	Charo	29.44	40.82	29.74
24	Chavinda	41.99	23.08	34.94
25	Cherán	32.75	32.92	34.33
26	Chilchota	21.34	47.68	30.99
27	Chinicuila	75.53	6.41	18.06
28	Chucándiro	66.08	15.59	18.33
29	Churintzio	37.72	27.64	34.64
30	Churumuco	56.94	12.42	30.64
31	Ecuandureo	41.38	27.32	31.30
32	Epitacio Huerta	62.49	19.71	17.80
33	Erongarícuaro	23.50	52.54	23.95
34	Gabriel Zamora	54.03	11.54	34.43
35	Hidalgo	13.75	43.13	43.12
36	Huandacareo	22.89	32.04	45.07
37	Huaniqueo	53.43	17.95	28.62
38	Huetamo	25.89	21.05	53.06
39	Huiramba	50.19	22.16	27.65
40	Indaparapeo	29.96	43.29	26.74
41	Irimbo	22.37	51.39	26.24
42	Ixtlán	59.60	16.83	23.57
44	Jiménez	46.98	20.86	32.16
45	Jiquilpan	17.86	25.89	56.25
46	José Sixto Verduzco	47.22	18.24	34.54
47	Juárez	66.77	9.36	23.87
48	Jungapeo	60.47	13.02	26.51
49	La Huacana	47.64	14.63	37.73
50	La Piedad	10.03	29.78	60.20
51	Lagunillas	43.38	28.35	28.26
52	Lázaro Cárdenas	6.96	33.42	59.62
53	Los Reyes	26.74	26.32	46.95
54	Madero	61.02	14.74	24.25
55	Maravatío	36.84	21.59	41.57



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

No.	Municipio	Población económicamente Ocupada a/		
		% Primario	% Secundario	% Terciario
56	Marcos Castellanos	23.74	35.66	40.60
57	Morelia	3.59	24.01	72.39
58	Morelos	54.12	18.59	27.30
59	Múgica	38.09	14.08	47.83
60	Nahuatzen	31.90	48.32	19.78
61	Nocupétaro	52.75	17.17	30.07
62	Nuevo Parangaricutiro	37.91	27.67	34.42
63	Nuevo Urecho	74.30	6.84	18.86
64	Numarán	44.96	21.96	33.09
65	Ocampo	39.58	31.70	28.72
66	Pajacuarán	45.71	19.37	34.92
67	Panindícuaro	57.87	19.28	22.85
68	Parácuaro	63.78	8.47	27.76
69	Paracho	12.61	48.59	38.80
70	Pátzcuaro	13.21	30.13	56.66
71	Penjamillo	53.04	20.40	26.56
72	Peribán	58.06	11.56	30.38
73	Purépero	13.96	44.82	41.21
74	Puruándiro	35.88	20.23	43.89
75	Queréndaro	38.72	23.80	37.48
76	Quiroga	11.91	53.71	34.38
77	Sahuayo	7.03	34.47	58.50
78	Salvador Escalante	35.15	36.76	28.09
79	San Lucas	35.07	19.18	45.75
80	Santa Ana Maya	32.85	32.54	34.61
81	Senguio	40.26	36.47	23.27
82	Susupuato	73.61	14.47	11.92
83	Tacámbaro	43.46	18.15	38.39
84	Tancítaro	63.99	12.22	23.79
85	Tangamandapio	38.64	21.19	40.18
86	Tangancícuaro	36.63	25.08	38.29
86	Tangancícuaro	49.47	22.92	24.58
87	Tanhuato	47.97	20.25	31.78
88	Taretan	42.81	24.63	32.56
89	Tarímbaro	33.35	27.29	39.36



No.	Municipio	Población económicamente Ocupada a/		
		% Primario	% Secundario	% Terciario
90	Tepalcatepec	42.23	16.93	40.84
91	Tingambato	35.64	32.78	31.58
92	Tingüindín	33.93	29.50	36.56
93	Tiquicheo de Nicolás Romero	48.51	17.78	33.71
94	Tlalpujahuá	22.09	46.94	30.97
95	Tlazazalca	52.27	18.40	29.33
96	Tocumbo	35.34	28.87	35.79
97	Tumbiscatío	70.29	11.52	18.19
98	Turicato	50.63	20.96	28.41
99	Tuxpan	42.77	17.47	39.76
100	Tuzantla	66.17	10.06	23.77
101	Tzintzuntzan	17.58	50.72	31.70
102	Tzitzio	72.61	8.87	18.51
103	Uruapan	10.35	25.24	64.41
104	Venustiano Carranza	38.15	20.33	41.53
105	Villamar	49.70	21.07	29.22
106	Vista Hermosa	41.38	19.30	39.32
107	Yurécuaro	30.92	27.15	41.93
108	Zacapu	12.11	31.56	56.34
109	Zamora	20.15	21.88	57.97
110	Zinápapo	37.22	29.62	33.16
111	Zinapécuaro	29.46	29.06	41.47
112	Ziracuaretiro	56.59	13.20	30.21
113	Zitácuaro	22.34	22.78	54.88
•	Michoacán de Ocampo	24.53	24.58	50.88

a/ No se consideran los datos no especificados.

Fuente: INEGI. 2000. XII Censo General de Población y Vivienda.

Cuadro 75
Proyección de la Población Económicamente Ocupada (%) por sector económico en cada municipio, 2005

No.	Municipio	Tasa de crecimiento			Población Económicamente Ocupada 2005 a/		
		Primario	Secundario	Terciario	% Primario	% Secundario	% Terciario
1	Acuitzio	-0.0195	0.0048	0.0497	34.78	26.09	40.70
2	Aguililla	-0.0069	-0.0046	0.0498	49.28	16.80	36.87
3	Álvaro Obregón	-0.0308	0.0371	0.0633	31.36	27.21	42.62
4	Angamacutiro	-0.0150	0.0636	0.0382	54.86	16.00	30.09
5	Angangueo	-0.0459	0.0146	0.0365	9.79	44.42	46.74
6	Apatzingán	-0.0173	-0.0010	0.0263	20.86	17.62	65.14
7	Áporo	-0.0265	0.0346	0.0998	30.40	38.12	36.40
8	Aquila	-0.0143	0.1501	0.1030	63.98	12.02	26.26
9	Ario	-0.0099	0.0031	0.0285	41.31	17.00	43.92
10	Arteaga	-0.0092	0.0259	0.0319	40.56	21.93	41.92
11	Briseñas	-0.0332	0.0312	0.0535	24.04	26.52	52.02
12	Buenavista	-0.0095	0.0150	0.0452	56.92	11.79	33.35
13	Carácuaro	-0.0321	0.0883	0.1494	33.49	23.80	47.88
14	Coahuayana	-0.0180	0.0251	0.0580	48.10	12.85	40.58
15	Coalcomán de Vázquez Pallares	-0.0285	0.0528	0.0712	35.67	24.10	42.18
16	Coeneo	-0.0241	0.1287	0.0898	41.04	29.21	35.12
17	Cojumatlán de Régules	-0.0185	0.0702	0.0766	50.12	17.70	35.03
18	Contepec	-0.0224	0.0699	0.0585	43.26	31.31	27.83
19	Copándaro	-0.0269	0.1045	0.1338	45.92	16.12	39.76
20	Cotija	-0.0184	0.0132	0.0329	28.58	27.44	47.04
21	Cuitzeo	-0.0283	0.0304	0.0634	19.71	47.74	39.04
22	Charapan	-0.0193	0.0349	0.0712	29.96	43.74	32.92
23	Charo	-0.0479	0.1041	0.0384	15.93	51.23	33.86
24	Chavinda	-0.0311	0.0812	0.0615	32.53	28.25	41.59
25	Cherán	-0.0321	0.0345	0.0568	25.02	37.14	40.54
26	Chilchota	-0.0290	0.0253	0.0209	16.99	52.49	33.67
27	Chinicuila	-0.0135	0.2527	0.1506	69.66	8.70	23.48
28	Chucándiro	-0.0218	0.1967	0.1414	56.85	20.76	23.70
29	Churintzio	-0.0442	0.0965	0.1398	22.79	34.43	44.74
30	Churumuco	-0.0222	0.0837	0.1105	48.81	15.24	38.68

No.	Municipio	Tasa de crecimiento			Población Económicamente Ocupada 2005 a/		
		Primario	Secundario	Terciario	% Primario	% Secundario	% Terciario
31	Ecuandureo	-0.0308	0.0292	0.1258	32.19	30.41	40.02
32	Epitacio Huerta	-0.0245	0.3901	0.1258	52.37	27.55	22.76
33	Erongarícuaro	-0.0400	0.0265	0.0549	15.67	58.04	28.20
34	Gabriel Zamora	-0.0162	0.0142	0.0597	48.82	12.25	40.86
35	Hidalgo	-0.0376	0.0184	0.0310	9.60	46.49	48.22
36	Huandacareo	-0.0274	0.0413	0.0969	18.57	36.72	56.17
37	Huaniqueo	-0.0231	0.1345	0.1954	45.40	23.10	38.09
38	Huetamo	-0.0345	0.0089	0.0604	19.09	21.91	63.05
39	Huiramba	-0.0178	0.0243	0.0721	44.77	24.32	33.45
40	Indaparapeo	-0.0339	0.0397	0.0413	22.30	49.45	30.65
41	Irimbo	-0.0340	0.0256	0.0426	16.62	56.62	30.17
42	Ixtlán	-0.0186	0.0540	0.0802	52.81	19.78	28.81
43	Jacona	-0.0182	-0.0021	0.0386	27.80	25.35	49.10
44	Jiménez	-0.0242	0.0737	0.0910	39.50	25.29	39.82
45	Jiquilpan	-0.0346	0.0128	0.0236	13.14	27.36	61.61
46	José Sixto Verduzco	-0.0310	0.1483	0.0682	36.59	23.68	41.55
47	Juárez	-0.0018	0.0236	0.0392	66.15	10.25	27.23
48	Jungapeo	-0.0065	0.0180	0.0484	58.38	14.01	30.84
49	La Huacana	-0.0146	0.0044	0.0486	43.55	14.94	43.90
50	La Piedad	-0.0413	0.0052	0.0217	6.51	30.51	65.57
51	Lagunillas	-0.0218	0.0469	0.0693	37.33	32.88	34.05
52	Lázaro Cárdenas	-0.0315	-0.0194	0.0481	5.37	29.38	69.30
53	Los Reyes	-0.0179	-0.0016	0.0270	23.83	26.10	51.94
54	Madero	-0.0133	0.0301	0.1150	56.33	16.44	30.73
55	Maravatío	-0.0281	0.0355	0.0475	29.64	24.42	48.26
56	Marcos Castellanos	-0.0129	-0.0146	0.0365	21.98	32.60	46.03
57	Morelia	-0.0459	-0.0073	0.0137	2.07	23.06	76.75
58	Morelos	-0.0255	0.1619	0.1344	44.86	24.33	35.12
59	Múgica	-0.0039	-0.0499	0.0846	37.32	7.07	58.79
60	Nahuatzen	-0.0184	0.0096	0.0689	28.30	50.43	23.81
61	Nocupétaro	-0.0262	0.1055	0.1168	43.40	21.58	38.17
62	Nuevo Parangaricutiro	-0.0231	0.0076	0.0575	32.22	28.64	40.71

No.	Municipio	Tasa de crecimiento			Población Económicamente Ocupada 2005 a/		
		Primario	Secundario	Terciario	% Primario	% Secundario	% Terciario
63	Nuevo Urecho	0.0020	-0.0497	0.1094	75.02	3.47	23.79
64	Numarán	-0.0210	0.0546	0.0561	38.99	25.83	39.03
65	Ocampo	-0.0169	0.0259	0.0509	35.56	34.96	33.56
66	Pajacuarán	-0.0291	0.0799	0.0664	36.33	23.67	41.89
67	Panindícuaro	-0.0103	0.0356	0.0525	54.54	21.81	26.78
68	Parácuaro	-0.0045	0.0063	0.0541	62.27	8.72	32.63
69	Paracho	-0.0269	0.0050	0.0244	10.29	49.76	42.61
70	Pátzcuaro	-0.0261	0.0053	0.0171	10.89	30.89	60.79
71	Penjamillo	-0.0245	0.0674	0.1217	44.45	24.51	33.85
72	Peribán	-0.0060	-0.0176	0.0683	56.22	10.32	36.55
73	Purépero	-0.0548	0.0432	0.0240	5.51	51.59	45.20
74	Puruándiro	-0.0379	0.0779	0.0804	24.94	24.66	53.66
75	Queréndaro	-0.0257	0.0641	0.0480	32.01	28.44	43.56
76	Quiroga	-0.0354	0.0163	0.0298	8.65	57.47	38.32
77	Sahuayo	-0.0429	0.0106	0.0118	4.38	36.13	61.59
78	Salvador Escalante	-0.0146	0.0268	0.0482	32.13	40.65	32.66
79	San Lucas	-0.0265	0.0425	0.0937	28.74	22.05	56.81
80	Santa Ana Maya	-0.0453	0.0666	0.1344	19.23	39.04	44.53
81	Senguio	-0.0292	0.0443	0.1156	31.96	42.06	29.51
82	Susupuato	-0.0117	0.2565	0.1187	68.75	19.68	15.15
83	Tacámbaro	-0.0124	0.0038	0.0343	40.39	18.48	43.30
84	Tancítaro	-0.0083	0.0265	0.0732	61.09	13.50	28.81
85	Tangamandapio	-0.0154	0.0082	0.0288	35.11	21.99	44.67
86	Tangancicuaro	-0.0260	0.0094	0.0558	30.21	26.15	45.15
87	Tanhuato	-0.0263	0.0717	0.0604	39.41	24.48	37.76
88	Taretan	-0.0151	-0.0089	0.0483	39.02	23.43	37.86
89	Tarímbaro	-0.0348	0.0248	0.0790	24.43	30.00	48.05
90	Tepalcatepec	-0.0090	0.0021	0.0221	40.14	17.10	44.53
91	Tingambato	-0.0255	0.0360	0.0304	29.52	37.12	35.25
92	Tingüindín	-0.0260	0.0058	0.0608	27.96	30.32	43.48
93	Tiquicheo de Nicolás Romero	-0.0265	0.0909	0.1004	39.78	22.01	42.16
94	Tlalpujahua	-0.0329	0.0204	0.0498	16.66	50.93	36.12
95	Tlazazalca	-0.0259	0.0972	0.1006	43.15	22.93	36.69



No.	Municipio	Tasa de crecimiento			Población Económicamente Ocupada 2005 a/		
		Primario	Secundario	Terciario	% Primario	% Secundario	% Terciario
96	Tocumbo	-0.0186	-0.0131	0.0788	31.30	26.70	43.68
97	Tumbiscatio	-0.0028	0.0090	0.0264	69.27	12.00	20.09
98	Turicato	-0.0090	-0.0164	0.0984	48.12	18.91	35.45
99	Tuxpan	-0.0286	0.0551	0.0683	34.19	20.57	47.83
100	Tuzantla	-0.0076	0.1102	0.0985	63.46	12.69	29.67
101	Tzintzuntzan	-0.0399	0.0405	0.0338	11.75	58.03	35.71
102	Tzitzio	-0.0033	0.0732	0.0902	71.38	10.75	22.91
103	Uruapan	-0.0184	-0.0088	0.0153	9.18	24.03	68.69
104	Venustiano Carranza	-0.0272	0.0343	0.0434	31.02	22.93	47.81
105	Villamar	-0.0237	0.0786	0.0701	41.99	25.71	35.24
106	Vista Hermosa	-0.0236	0.0125	0.0632	34.97	20.37	46.93
107	Yurécuaro	-0.0296	0.0629	0.0206	24.42	32.39	45.52
108	Zacapu	-0.0423	0.0195	0.0190	7.67	34.14	60.84
109	Zamora	-0.0160	0.0017	0.0194	18.23	22.07	62.68
110	Zinápapo	-0.0360	0.0384	0.0778	26.76	33.73	40.41
111	Zinapécuaro	-0.0321	0.0313	0.0691	22.51	32.53	49.95
112	Ziracuaretiro	-0.0070	-0.0026	0.0313	54.47	13.03	33.82
113	Zitácuaro	-0.0153	0.0013	0.0218	20.32	22.93	59.79
•	Michoacán de Ocampo	-0.0278	0.0062	0.0360	19.80	25.30	57.61

a/ No se consideran los datos no especificados.

Fuente: INEGI. (1990, 2000). XI Censo General de Población y Vivienda, XII Censo General de Población y Vivienda.





ANEXO 2

JERARQUIZACIÓN DE VARIABLES “ALGORITMO DE SAATY”

Cuadro 76
Escala de calificación de la relación de las variables

Intensidad de importancia	Definición	Explicación
1	Igual importancia.	Dos actividades contribuyen igualmente a un objetivo.
3	Ligera importancia de una sobre la otra.	Hay evidencia que favorece una actividad sobre la otra, pero no es concluyente.
5	Esencial o fuerte importancia.	Existe buena evidencia y un criterio lógico para mostrar que una es más importante.
7	Importancia demostrada.	Existe evidencia concluyente para mostrar la importancia de una actividad sobre la otra.
9	Importancia absoluta.	La evidencia a favor de una actividad sobre la otra es del orden de afirmación más alto posible.
2, 4, 6, 8	Valores intermedios entre dos calificaciones adyacentes.	Existe compromiso entre dos valores.
Recíprocos de los valores anteriores diferentes de cero	Si la actividad i tiene alguno de los valores no nulos asignado a ella cuando es comparada con la actividad j , entonces j tiene el valor recíproco cuando es comparada con i .	

Fuente: Mercado (1991: 89).

Cuadro 77
Alternativas y objetivos específicos

A_1	Capacidad de gestión
A_2	Eficacia
A_3	Eficiencia
A_4	Legitimidad
A_5	Factores externos
O_1	Gobierno
O_2	Ciudadanía
O_3	Municipio

Fuente: Elaboración propia.



Cuadro 78
Escala de calificación de las alternativas

A. Gobierno							
Variables	Calificación	Variables	Calificación	Variables	Calificación	Variables	Calificación
A ₁ -A ₂	7.00	A ₂ -A ₃	6.00	A ₃ -A ₄	4.00	A ₄ -A ₅	4.00
A ₁ -A ₃	6.00	A ₂ -A ₄	5.00	A ₃ -A ₅	3.00		
A ₁ -A ₄	6.00	A ₂ -A ₅	3.00				
A ₁ -A ₅	5.00						
B. Ciudadanía							
Variables	Calificación	Variables	Calificación	Variables	Calificación	Variables	Calificación
A ₁ -A ₂	3.00	A ₂ -A ₃	3.00	A ₃ -A ₄	0.33	A ₄ -A ₅	1.00
A ₁ -A ₃	5.00	A ₂ -A ₄	0.33	A ₃ -A ₅	0.20		
A ₁ -A ₄	0.20	A ₂ -A ₅	0.33				
A ₁ -A ₅	0.33						
C. Municipio							
Variables	Calificación	Variables	Calificación	Variables	Calificación	Variables	Calificación
A ₁ -A ₂	1.00	A ₂ -A ₃	3.00	A ₃ -A ₄	0.33	A ₄ -A ₅	0.20
A ₁ -A ₃	5.00	A ₂ -A ₄	5.00	A ₃ -A ₅	0.20		
A ₁ -A ₄	5.00	A ₂ -A ₅	1.00				
A ₁ -A ₅	1.00						
D. Objetivos							
Objetivos	Calificación	Objetivos	Calificación				
O ₁ -O ₂	7.00	O ₂ -O ₃	5.00				
O ₁ -O ₃	7.00						

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 79

Determinación de la relevancia relativa y global para cada alternativa

A. Gobierno

1.00	7.00	6.00	6.00	5.00	=	1260.00	=	4.17	=	55.60	A ₁
0.14	1.00	6.00	5.00	3.00		12.86		1.67		22.22	A ₂
0.17	0.17	1.00	4.00	3.00		0.33		0.80		10.70	A ₃
0.17	0.20	0.25	1.00	4.00		0.03		0.51		6.75	A ₄
0.20	0.33	0.33	0.25	1.00		0.01		0.35		4.72	A ₅
							7.50		100.00		

B. Ciudadanía

1.00	3.00	5.00	0.20	0.33	=	1.00	=	1.00	=	15.96	A ₁
0.33	1.00	3.00	0.33	0.33		0.11		0.64		10.29	A ₂
0.20	0.33	1.00	0.33	0.20		0.00		0.34		5.40	A ₃
5.00	3.00	3.00	1.00	1.00		45.00		2.14		34.18	A ₄
3.00	3.00	5.00	1.00	1.00		45.00		2.14		34.18	A ₅
							6.27		100.00		

C. Municipio

1.00	1.00	5.00	5.00	1.00	=	25.00	=	1.90	=	29.95	A ₁
1.00	1.00	3.00	5.00	1.00		15.00		1.72		27.04	A ₂
0.20	0.33	1.00	3.00	0.20		0.04		0.53		8.26	A ₃
0.20	0.20	0.33	1.00	0.20		0.00		0.31		4.81	A ₄
1.00	1.00	5.00	5.00	1.00		25.00		1.90		29.95	A ₅
							6.36		100.00		

D. Objetivos

1.00	7.00	7.00	=	49.0	=	3.61	=	75.00	O ₁
0.14	1.00	5.00		0.71		0.89		18.58	O ₂
0.14	0.20	1.00		0.03		0.31		6.42	O ₃
						4.82		100.00	

55.60	15.96	29.95	X	=	4658.58	=	46.59	A ₁	
22.22	10.29	27.04			75.00		2031.46	20.31	A ₂
10.70	5.40	8.26			18.58		956.26	9.56	A ₃
6.75	34.18	4.81			6.42		1172.40	11.72	A ₄
4.72	34.18	29.95					1181.30	11.81	A ₅
					10000.00		100.00		

Fuente: Elaboración propia con base en Mercado (1991: 83-117).





ANEXO 3

DETERMINACIÓN DE LA MUESTRA DE ESTUDIO (MUESTREO ALEATORIO SIMPLE ESTRATIFICADO)

Cuadro 80
Tamaño de la muestra de estudio por región

Región	N_h	S_h	$N_h S_h$	$N_h S_h^2$	n_h
Lerma-Chapala	10	0.9040	28.6037	8.1725	1.193
Bajío	2	0.1612	0.9090	0.0519	0.239
Cuitzeo	8	0.3754	4.9336	1.1277	0.954
Oriente	1	0.3254	3.7070	0.1059	0.119
Tepalcatepec	5	0.0112	0.0044	0.0006	0.596
Purépecha	7	0.1969	1.3566	0.2713	0.835
Pátzcuaro-Zirahuén	1	0.3254	3.7070	0.1059	0.119
Sierra-Costa	1	0.3254	3.7070	0.1059	0.119
Total	35		46.9284	9.9418	4.175
B = 1.3			n = 4.175		

Fuente: Elaboración propia con base en Anderson; Sweeney y Williams (2002).





ANEXO 4

DETERMINACIÓN DEL TAMAÑO DE LA MUESTRA (ENCUESTA A POBLACIÓN)

Cuadro 81
Fórmula para determinar el tamaño de la muestra

$n = (Npq)/((N-1)D+(pq))$	n = tamaño de muestra
	N = total de la población
	p = proporción = 0.5
	q = 1-p
	D = límite de error esperado al 5%
	D = 0.000625

Fuente: Anderson; Sweeney y Williams (2002).

Cuadro 82
Tamaño de la muestra en Cotija, Michoacán

Cotija			
Sección	Lista Nominal (total)	Proporción	Encuestas a aplicar
0305	857	4.7	18
0306	942	5.1	20
0307	1,729	9.4	37
0308	1,053	5.7	23
0309	907	5.0	19
0310	1,259	6.9	27
0311	1,312	7.2	28
0312	1,599	8.7	34
0313	1,662	9.1	36
0314	1,089	5.9	23
0315	789	4.3	17
0316	403	2.2	9
0317	314	1.7	7
0318	1,661	9.1	35
0319	764	4.2	16
0320	318	1.7	7
0321	1,031	5.6	22
0322	467	2.5	10
0323	163	0.9	3
19	18,319	100	391
Muestra	391		

Fuente: Elaboración propia.



Cuadro 83
Tamaño de la muestra en Purépero, Michoacán

Purépero			
Sección	Listado Nominal (total)	Proporción	Encuestas a aplicar
1590	1,109	8.5	33
1591	699	5.3	21
1592	1,753	13.4	52
1593	1,517	11.6	45
1594	1,515	11.5	45
1595	1,036	7.9	31
1596	1,279	9.7	38
1597	1,528	11.6	45
1598	1,354	10.3	40
1599	456	3.5	13
1600	876	6.7	26
11	13,122	100	388
Muestra	388		

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 84
Tamaño de la muestra en Tarímbaro, Michoacán

Tarímbaro			
Sección	Lista Nominal (total)	Proporción	Encuestas a aplicar
1959	1,450	3.5	14
1960	1,637	3.9	16
1961	1,485	3.6	14
1962	1,511	3.6	14
1963	1,575	3.8	15
1964	701	1.7	7
1965	1,629	3.9	16
1966	1,869	4.5	18
1967	2,544	6.1	24
1968	827	2.0	8
1969	1,126	2.7	11
1970	1,355	3.3	13
1971	2,029	4.9	19



Tarímbaro			
Sección	Lista Nominal (total)	Proporción	Encuestas a aplicar
1972	1,296	3.1	12
1973	797	1.9	8
1974	1,817	4.4	17
1975	1,515	3.6	14
1976	9,734	23.4	93
1977	5,728	13.8	55
1978	945	2.3	9
20	41,570	100	396
Muestra	396		

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 85
Tamaño de la muestra en Tingambato, Michoacán

1996	1,738	18.8	72
1997	1,489	16.1	62
1998	1,078	11.7	45
1999	1,343	14.5	56
2000	1,758	19.0	73
2001	740	8.0	31
7	9,245	100	383
Muestra	383		

Fuente: Elaboración propia.





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

Se terminó de imprimir en noviembre de 2011 por Navegantes de la Comunicación Gráfica, S.A. de C.V ubicado en Pascual Ortíz Rubio No. 40, Col. San Simón Ticumac, Del. Benito Juárez C.P. 03660, México, D.F.

La edición consta de 1,000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

