

## 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.<sup>1</sup>

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.