

Deuda pública y dependencia financiera en Michoacán: una interpretación a partir de los conceptos de transición democrática y gobernanza.

Rodolfo Aguilera Villanueva¹

Miguel Ángel Ayala Barajas

Erika Jenny González Mejía

Resumen.

Michoacán vive hoy una crisis económica y política. Una de sus principales causas responde a la actitud irresponsable que ha mostrado el poder Ejecutivo y Legislativo. El primero, para aplicar políticas públicas eficaces y eficientes en materia de finanzas públicas; y el segundo, por su incapacidad para exigir la rendición de cuentas de los recursos aprobados como deuda pública. Todo esto, ha desembocado en un endeudamiento severo de la entidad y una dependencia financiera cada vez mayor de los recursos de la Federación, sin que el gobierno atine a modificar el funcionamiento de su administración pública orientada a lograr una verdadera gobernanza.

El inicio del siglo XXI marcó para el Estado de Michoacán el comienzo de dos procesos trascendentes que están determinando el comportamiento económico, político y social actual. En el aspecto político, se dio la transición democrática con el triunfo en las elecciones para gobernador del Estado del Partido de la Revolución Democrática (PRD), después de muchos años de control del Partido Revolucionario Institucional (PRI), creando expectativas para el inicio de un cambio político que se traduciría en un mejor desempeño del gobierno y su administración pública, así como en mejores condiciones de vida para la población. En la parte económica, da comienzo una grave situación financiera caracterizada por el crecimiento de la deuda pública y la consolidación de la dependencia respecto de los recursos financieros federales. Ambos procesos, han generado problemas sociales que se manifiestan en un rechazo de la mayoría de la población hacia los últimos gobiernos, catalogados como ineficientes, corruptos y opacos, y en todo caso, culpables de la grave situación económica y social que vive actualmente el estado.

¹ Profesores investigadores de la UMSNH

Este trabajo aborda la crisis financiera de Michoacán –entendida como el aumento de la deuda pública y de la dependencia financiera- durante el periodo que va del año 2002 al 2015 desde la perspectiva de la transición democrática y la gobernanza. La hipótesis de trabajo busca demostrar, a partir de dichos conceptos, si el incremento de la deuda pública, la dependencia financiera y la problemática social se han dado por la insuficiencia de la transición democrática para mejorar el funcionamiento de la administración pública y la ausencia de una verdadera gobernanza; es decir, como resultado de la incapacidad directiva de los gobiernos democráticos de realizar un manejo eficiente y eficaz de los recursos públicos mediante el diseño e implementación de políticas públicas adecuadas y orientadas a resolver las demandas económicas y sociales de la población michoacana.

Para alcanzarlo, el trabajo se divide en cuatro partes: en la primera, se esboza una explicación de los conceptos de transición democrática y gobernanza desde la perspectiva de la ciencia política y la administración pública; en la segunda, se expone el nuevo contexto político de Michoacán a partir de las elecciones estatales del año 2002 y su vínculo con el desarrollo teórico de la Nueva Gestión Pública; en la tercera parte, se expone información estadística de fuentes oficiales sobre deuda pública y dependencia financiera para corroborar si efectivamente existe una crisis económica que no ha podido ser superada independientemente de la transición democrática; para concluir con un apartado dedicado a la necesidad de incorporar la gobernanza como eje rector de las acciones de política pública dentro de la administración pública.

1. Los conceptos centrales: transición democrática y gobernanza.

Seña distintiva del variado y heterogéneo contexto político que se presentó en México y Michoacán en las dos últimas décadas del siglo XX fue el proceso de transición democrática² con el triunfo de diferentes partidos políticos y candidatos ajenos al PRI en estados, municipios, diputaciones y senadurías, permitiendo la conformación de gobiernos

² Existen diferentes interpretaciones sobre el concepto, (Huntington, 1994) entiende por transición democrática el proceso que permite que un régimen autoritario sea derrocado a través de elecciones libres y competitivas, dando lugar a la instauración de otro democrático en donde la democratización a diferencia de la simple liberalización implica necesariamente el fin del régimen autoritario, y el establecimiento de uno democrático. Por su parte, (Dahl, 2009), señala que es la transformación de un régimen hegemónico en otro más competitivo que supone el debate público, la participación abierta y la competencia ciudadana, un sistema representativo y competitivo y la libre expresión de las preferencias políticas.

divididos³ para dar lugar a un Congreso de la Unión plural y verdaderamente representativo. La fuente de los cambios trascendentes en el equilibrio constitucional de los poderes se llevó a cabo mediante la transformación del sistema de partidos políticos entre 1988 y 1997, lapso durante el cual, el PRI, perdió su posición hegemónica y se desarrolló un sistema electoral competitivo, en el cual, el Partido Acción Nacional (PAN) y el PRD tuvieron un crecimiento importante a partir de ganar cada vez más el mercado electoral (Casar, 2007)

En este sentido de análisis, por transición se puede entender varias cosas: primero, un tipo de cambio político distinto a revolución, que no es súbito, que se realiza por etapas y en el cual la línea entre el pasado y el futuro está sujeta a los vaivenes de las fuerzas políticas; segundo, un cambio negociado donde los actores políticos no tienden a las rupturas definitivas y son capaces de dialogar y establecer compromisos; tercero, proceso en el cual la negociación se centra en las reglas del juego, que al no estar definidas hacen la parte medular del litigio político (Woldenberg Karakowsky, Salazar, & Becerra, 2008).

Para algunos autores, la transición democrática mexicana fue una transición basada en la interacción entre el sistema electoral y el sistema de partidos políticos; es decir, un proceso en el que cada cambio a los procedimientos electorales ha reforzado a los partidos políticos y estos, a su vez, han impulsado nuevos cambios en el sistema electoral, destacando en ello, la confianza creciente de los electores en el poder de su voto (Merino, 2003).

Como señala (Meyer, 2013): “Cuando en julio de 2000 una elección competitiva y relativamente libre de trampas puso fin a setenta y un años ininterrumpidos de dominio del PRI sobre la presidencia, la posibilidad de que fracasara la enorme empresa política en la que México se estaba embarcando: Consolidar una democracia recién nacida, era algo teóricamente posible, pero no se discutió a fondo porque en el entusiasmo y el optimismo del momento la idea misma del fracaso desalentaba lo que se había iniciado bien”.

A la par de este proceso, existía algo igual de importante: el reconocimiento de la población de que las crisis económicas de los años 1982, 1986 y 1995, tenían como explicación una crisis de la relación Estado-sociedad, siendo la administración pública una parte clave de

³ En Ciencia Política el concepto de gobierno dividido hace referencia a una situación en la que la rama ejecutiva y la totalidad o parte de la legislativa están en manos de partidos políticos diferentes, lo cual, se puede dar en virtud de que la decisión está en manos de los electores. Es decir, es aquella situación en la que la Presidencia y el Congreso no están en manos del mismo partido (Casar, Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México, Documento de Trabajo número 77, 1998).

las mismas al constituirse en el puente entre ambos, un gobierno y una administración pública que se desvincularon de la sociedad dando por resultado una crisis de legitimidad del Estado-gobierno, requiriéndose entonces, no solo la transición democrática, sino también una verdadera modernización administrativa a dos niveles: el de la eficiencia y el de la eficacia (Cabrero, 2010).

Entonces, fue tomando fuerza el componente esencial y peculiar de la gobernanza, distinto del enfoque de la gobernabilidad o ingobernabilidad con su énfasis unilateral en las capacidades del gobierno, destacando la interdependencia o vinculación entre actores gubernamentales y sociales como condición necesaria para que haya una dirección de la sociedad (Aguilar, 2008).

Ante la crisis de los gobiernos autoritarios aparece el concepto de gobernanza, la sociedad se había dado cuenta que los poderes y las políticas públicas habían sido insuficientes para resolver los problemas económicos que aquejaban a la población, fue entonces cuando la relación jerárquica-autoritaria impuesta por los gobiernos autoritarios llega a su fin, saliendo a la luz dos cuestiones fundamentales: una, que la capacidad directiva de los gobiernos no es equivalente a un gobierno dotado de muchos poderes; otra, que el desempeño de un gobierno en la realización de sus funciones de carácter público tiene que ver con otros factores (Aguilar, 2008).

Como bien señala Luis Aguilar, por gobernanza debemos entender: calidad institucional y directiva como premisa básica de un buen desempeño público; y, capacidad gubernamental para integrar en el proceso gubernativo a diferentes actores independientes del gobierno e importantes para trazar el rumbo social buscando situaciones sociales deseadas, aunado a una relación donde no exista mando autoritario o subordinación. En suma, gobernanza representa un nuevo nivel conceptual y práctico que niega y rebasa la forma gubernamental anterior de dirigir la sociedad bajo gobiernos autoritarios.

Ahora bien ¿A qué dio lugar este proceso de transición democrática en México y Michoacán?, sin duda, la respuesta desde la perspectiva histórica mexicana, es la elaboración de sucesivas Reformas Electorales que permitieron aumentar la representación de los partidos políticos de oposición en el Congreso; a elecciones disputadas que generaron inestabilidad política –Michoacán es uno de esos casos con las elecciones de gobernador en el año de 1996- pero que fueron creando condiciones para la llegada de

distintos partidos políticos y sus candidatos a los cargos de representación popular; a la integración de un Sistema Electoral mexicano más equitativo y competitivo que permitió la llegada del PAN a la presidencia de la República y del PRD a la gubernatura de Michoacán; pero sobre todo, permitió a la población nacional y michoacana entender que la crisis económica que se vivía en aquellos años y que golpeaba seriamente su situación económica (crisis de deuda externa y devaluación) podían ser explicadas por un gobierno políticamente cuestionado, y caracterizado por la ineficiencia e ineficacia en sus políticas públicas.

2. El nuevo contexto político de Michoacán en el siglo XXI y la Nueva Gestión Pública (NGP).

Desde mi perspectiva la transición democrática en Michoacán en el año 2002 fue resultado de las expectativas que se creó la población en el sentido de pensar que la llegada de un nuevo partido político al gobierno del estado traería mejores condiciones económicas y sociales y permitiría un mejor funcionamiento del gobierno y su administración pública. El sector empresarial, el obrero, el campesino y el estudiantil, en su gran mayoría, consideraron que el cambio de partido político en la gubernatura era condición necesaria para lograrlo y otorgaron la confianza de gobernar la entidad al PRD (en alianza con él PT, PVEM, PAS y PSN) que obtuvo 561,170 votos que representaron el 41.9% de la votación total, seguido por el PRI con 492,775 votos que significó el 36.8% de la misma.

La transición política se había dado y la confianza de la población en el nuevo gobierno era amplia y consensuada. La tarea, sin embargo, no era sencilla, había que traducir esa confianza en hechos de gobierno que dieran como resultado un mayor crecimiento de la actividad económica, disminuir paulatinamente el desempleo, acabar de manera gradual con la pobreza y la marginación, ganar la confianza del sector empresarial con mayor inversión. A la par, todo ello, debía de lograrse con una nueva visión del gobierno y la administración pública que ubicara como eje de las políticas públicas el bienestar de la ciudadanía.

Para lograrlo, se requerían dos cosas fundamentales: primero, hacer que la transición democrática condujera a una verdadera democratización del régimen político que había sido de carácter autoritario y que junto con la sociedad dieran seguimiento y evaluaran la actuación del nuevo gobierno para poner en la agenda pública los temas que eran de interés social; segundo, se necesitaba una reconstrucción de la capacidad administrativa de la

administración pública que mantuviera una situación favorable de las finanzas públicas y lograr capacidad de atención y respuesta a las demandas sociales por bienes, servicios y oportunidades de progreso. En suma, la alternancia política significaba para el nuevo gobierno la oportunidad de gobernar y administrar de manera favorable la entidad⁴.

Ya a nivel internacional y nacional, desde la década de los años ochenta con la crisis fiscal de los estados desarrollistas y sus problemas para atender las crecientes demandas sociales, se estaba desarrollando una nueva visión de la administración pública denominada Nueva Gestión Pública (NGP) que destacaba como necesario en el ámbito gubernamental iniciar un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa (Cejudo, 2011). En sus orígenes, precisa Cejudo, en los países anglosajones la NGP fue impulsada como solución a los problemas de la vieja burocracia, como la respuesta a los dilemas de un gobierno en crisis fiscal y como la conjunción de los mejores instrumentos de gestión del sector privado con la vocación pública de gobierno⁵.

La nueva interpretación del gobierno y su administración pública establecían la necesidad de que estas dos instituciones debían de mejorar la prestación de servicios públicos fundamentales para el desarrollo y funcionamiento de las sociedades, destacando los servicios tributarios, trámites diversos de la ciudadanía, seguridad pública, transporte, salud, educación, abasto, agua potable y construcción de infraestructura, todos, bajo una nueva interpretación de operación y funcionamiento: la calidad (Moyado, 2012).

Tanto a nivel internacional, como nacional, los problemas eran comunes y resultado de la crisis fiscal de los estados desarrollistas/intervencionistas: desaceleración de la actividad económica, finanzas públicas deficitarias, procesos inflacionarios a la alza, problemas para

⁴ Como señala (Aguilar, Gobernanza y gestión pública, 2008), el trabajo y el propósito de la administración pública consisten en posibilitar y asegurar la eficacia de la acción pública, englobando en ello las finanzas públicas con su enfoque de eficiencia y con un nuevo enfoque estratégico y de calidad de la misma, en donde la creación y agregación de valor público a la comunidad política que se gobierna sea el principio de razonamiento de la disciplina administrativa y su criterio de operación. En el mismo sentido (Bozeman, 1998), precisa que se requiere de integrar gobiernos eficientes en la oferta de servicios básicos que sean capaces de realizar la modernización de las dependencias como problema central de la administración pública, con gestiones públicas basadas en sistemas profesionalizados del servicio público.

⁵ Los principales exponentes de esta nueva visión de la administración pública fue (Hood, 1991) con su artículo "A public Management for All Seasons?" y (Barzelay, 2005), en su libro *La nueva gestión pública*; ambos, desarrollaron las cuestiones básicas de la Nueva Gestión Pública como alternativa a los problemas de la vieja burocracia a partir de los años de crisis fiscal de los estados a nivel europeo y latinoamericano.

crear empleos bien remunerados, gobiernos con deuda pública creciente y con administraciones públicas que no eran capaces de aplicar políticas públicas que permitieran mejorar las condiciones de vida de la población, pero que además, la ciudadanía señalaba como la causante de todos los problemas –no se trataba ya solo de un problema de estados hegemónicos y autoritarios- en virtud de su mal funcionamiento derivado de la ausencia de calidad, así como del crecimiento irracional de la administración pública⁶.

A dos décadas de crisis económicas recurrentes todo apuntaba a gobiernos ineficientes y con ausencia de calidad. Esta, era justamente la tarea que debía superar el nuevo gobierno del estado a partir del año 2001: que la alternancia política se tradujera en acciones de gobierno que se caracterizaran por las famosas tres “E”: economía, eficacia y eficiencia⁷.

A finales del siglo XX se perfilaron dos tendencias a nivel de la administración pública: la primera, que tiene que ver con la reactivación de lo público en la administración pública y que retoma la necesidad de muchos países por democratizar sus regímenes políticos de carácter autoritario; y la segunda, que acentúa la capacidad de reconstrucción de la capacidad administrativa de la administración pública que buscaron sacar al estado desarrollador de su bancarrota fiscal e ineficiencia administrativa. Ambas, inciden sobre el papel que debe jugar el Estado y gobierno en el siglo XXI en beneficio de sus comunidades en un mundo cambiante y caracterizado por la globalización económica, la revolución tecnológica de la información, una nueva economía, la regionalización y el resurgimiento de las identidades locales (Aguilar, Gobernanza y gestión pública, 2008).

3. Transición democrática, gobernanza y crisis financiera en Michoacán, 2002-2016.

Con la transición democrática en el año 2001 el nuevo gobierno asumía la gubernatura del estado, y con ello, hacia suyas las demandas de la población por un mejor gobierno y una administración pública eficiente y eficaz ¿Sin embargo, realmente el gobierno

⁶ En particular (Aspe, 2005) señala que de 1934 a 1982 las empresas del sector paraestatal pasaron de 15 a 1155, las cuales, tenían como signo característico su operación con déficit y el consecuente efecto sobre las finanzas públicas deficitarias. En el mismo sentido, presenta información estadística que confirma un escenario macroeconómico complicado, destacando; inflación de tres dígitos (159.20% en 1987), déficit fiscal de dos dígitos (-16.0 % en 1987), pérdida del poder adquisitivo del salario de (52.5% de 1982 a 1991), junto a un escenario social complicado con falta de crecimiento económico, desempleo y movimientos sociales en todo el país.

⁷ Un estudio sobre la economía de las regiones en el país, señala que Michoacán durante el periodo de 1970 a 1996 se caracterizó por ser una economía de lento crecimiento. Su tasa media de crecimiento económico disminuyó de 4.5% en el periodo de 1970 a 1985, a 2.4% de 1986 a 1996, considerándolo como un estado pobre. Godínez, Víctor. “La economía de las regiones y el cambio estructural”, en (Clavijo, 1995).

legítimamente democrático daría como resultado un mejor funcionamiento de la administración pública que se tradujera en mejores políticas públicas que vinieran a favorecer mejores condiciones de vida de la población michoacana? ¿El voto a favor del PRD y en contra del PRI era condición necesaria y suficiente para mejorar la economía de la entidad y las condiciones económicas de la población?, al menos, la población que sufragó así lo visualizó y puso su confianza en que el proceso democratizador daría como resultado un mejor funcionamiento del gobierno y la administración pública; incluyente y redistributivo.

Para contestar ambas preguntas a continuación presentamos información estadística sobre la evolución de algunos indicadores financieros que permiten obtener conclusiones al respecto.

3.1. La ruta de la deuda pública y la dependencia financiera, 2001-2016.

Del año 1980 al 2000 el estado de Michoacán venía de una situación económica no muy favorable. Se destaca la desaceleración de la actividad económica mediante la caída del ingreso estatal, sobresaliendo los años de 1982 (-2.1%), 1983 (-2.6%), 1985 (-4.8%), 1987 (-1.4%), 1993 (-1.0%), 1995 (-3.1%) y 2001 (-1.1%). Este proceso continuó en la primera década del siglo XXI –ya con el PRD en la gubernatura- cuando la tasa promedio de crecimiento económico se ubicó en solo 1.4%, desempeño inferior al promedio nacional que fue de 1.9%⁸.

Una primera cuestión que la población que sufragó en las elecciones para gobernador del estado en el año 2001, tenía que ver con la capacidad del nuevo gobierno democrático de hacer más eficiente el funcionamiento de la economía y la administración pública mejorando las finanzas públicas estatales, y que estas, se reflejaran en más inversión, más obra pública, más empleo, más ingreso, mejores servicios públicos y mejor atención a los ciudadanos; lo cual, en un segundo momento llevaría a dinamizar la actividad económica de la entidad y atender los principales problemas económicos que tenía el estado.

El desencanto fue rápido, y se sigue manteniendo hasta la actualidad, el nuevo gobierno, a diferencia de lo esperado, inicio como parte de sus políticas públicas el uso de política fiscal orientada a financiar el gasto público mediante la contratación de deuda pública. En

⁸ El dato es tomado de Aguilera y Ayala (2016) “Rasgos generales de la economía en su historia reciente”, que forma parte del libro *La biodiversidad en Michoacán*. Estudio de Estado 2, Volumen I, CONABIO, México; y que aún se encuentra en imprenta.

este proceso, el poder Ejecutivo presentaba las propuestas y el poder Legislativo avaló sin el menor análisis la contratación de la misma.

Tan solo en el gobierno de Lázaro Cárdenas Batel (2001-2007) se contrató deuda pública por la cantidad de 6,500 millones de pesos, de los cuales, no existen datos confiables que demuestren su buen ejercicio y aplicación a la solución de los problemas sociales más apremiantes de la entidad. Posteriormente, durante el gobierno de Leonel Godoy Rangel (2007-2011) se autorizó un endeudamiento por la cantidad de 6,971 millones de pesos, y en el mismo sentido, no se conoció con exactitud el destino y efecto de la misma. Es decir, bajo la administración pública del gobierno de la alternancia política encabezados por el PRD, se generó un endeudamiento total de 13,471 millones de pesos, lo cual, provocó obligaciones financieras de la entidad como proporción del PIB, en un promedio de 0.9 a 4.5% que vino a significar –y sigue significando- un grave deterioro de los ingresos estatales (cuadro 1).

Cuadro 1

Deuda pública contratada total en millones de pesos y obligaciones financieras como porcentaje del PIBE, 2003-2011

Año	Deuda pública	Obligaciones financieras
2003	1,500	0.9
2005	1,500	1.3
2007	3,500	2.6
2009	821	2.8
2010	1,200	3.4
2011	4,950	4.5

Fuente: Elaboración propia con datos del Periódico Oficial del Estado de Michoacán 2003, 2005, 2007, 2009, 2010 y 2011, para el caso de la deuda pública; y con datos de las obligaciones financieras de las Entidades Federativas, Municipios y Organismos de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 2016, para el caso de las obligaciones financieras.

Es de destacar que la deuda pública y el pago de obligaciones financieras que de ella se derivaron ocasionaron el pago de recursos económicos que bien pudieron ser utilizados para financiar la actividad económica a partir de la inversión y destinarlos a actividades sociales prioritarias, lo cual, no sucedió porque simplemente la administración pública operó de manera ineficiente e ineficaz mediante el uso de una política de endeudamiento que implicó un desperdicio de recursos públicos.

A la crítica situación financiera que presentaba la entidad en materia de deuda pública, se sumaba otra situación delicada, la cual, los gobiernos de la alternancia política tampoco pudieron revertir: la ineficiencia en la recaudación de ingresos propios y la creciente dependencia financiera de la entidad respecto de los recursos federales.

Del año 2000 al 2015 la capacidad fiscal del gobierno fue nula para obtener ingresos propios y dejar de depender de los recursos federales. Del año 1990 al 2000 los ingresos derivados de las transferencias federales aumentaron de un 74 a un 96%, mientras que los ingresos propios obtenidos por el cobro de impuestos bajaron de 3 a 2%. A ello, se debe agregar, el mal uso de los ingresos generados –lo que confirma la ineficiencia de la administración pública- ya que del año 2000 al 2010 los gastos administrativos que no generan actividad económica ni ingresos para la entidad, representaron en promedio 53% de los gastos totales; mientras que los recursos destinados a obra pública solo significaron en promedio un 11.5%. Por supuesto, llama la atención que para el año 2010 el servicio de la deuda pública representó el 5% del gasto total, cantidad elevada para una economía que no invierte (cuadro 2).

Cuadro 2

Estructura porcentual del ingreso estatal, 2000-2010

Concepto	2000	2010
1. Ingreso		
1.1. Impuestos	1	2
1.2. Derechos, productos, aprovechamientos	3	3
1.3. Aportaciones y participaciones	96	84

1.4. Deuda pública	0	4
2.Estructura del gasto		
2.1. Gasto administrativo	58	48
2.2. Obra pública	10	13

Fuente: Elaboración propia con base a las Estadísticas Públicas Estatales y Municipales de INEGI y el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados.

En este escenario de crisis financiera se dan las elecciones para gobernador el 13 de noviembre del año 2011. La situación era clara, la población había constatado que el gobierno de la alternancia no había dado buenos resultados y se percibía nula atención de las necesidades sociales más apremiantes; peor aún, se reconocía un deterioro de la situación económica, política y social.

El resultado no podía ser otro, se da la alternancia de gobierno, y el PRI recupera la gubernatura de la entidad, ganando con 658,589 votos (35.44% de la votación total), seguido por el PAN con 606,356 votos (32.63% de la votación total) y el gobierno de la alternancia política en el año 2001 pasó a ocupar el tercer lugar con 535,313 votos (28.81% de la votación total). Quedaba claro, que para la población michoacana no fue condición suficiente ser un gobierno democráticamente electo, demandaba también eficacia y eficiencia en las políticas públicas, cosa que el PRD no pudo lograr.

De nueva cuenta, el regreso del PRI a la gubernatura de la entidad hacía pensar que la lección había sido aprendida y que el nuevo gobierno, ahora sí, mejoraría la situación económica y social del estado con una nueva visión económica y de la administración pública incluyente y orientada a resolver los principales problemas económicos que el estado acumuló durante 10 años de gobiernos de transición y de izquierda. No obstante, no se pudo revertir dicha situación, por el contrario, se manifiesta una situación más compleja de resolver ya que la deuda pública siguió en aumento y la dependencia financiera se mantiene.

En relación a la deuda pública, de 2012 a 2016, se contrató deuda por la cantidad de 9,856 millones de pesos con el consiguiente efecto en el pago de intereses; mientras que la incapacidad financiera se mantuvo; los ingresos propios solo representaron en promedio el 2.80%, mientras que los ingresos provenientes de la federación significaron el 84.25%, datos que confirman que la entidad sigue careciendo de una nueva visión de la gestión pública que se traduzca en una verdadera gobernanza (cuadro 3 y 4).

Cuadro 3

Deuda pública contratada 2012-2015 y obligaciones financieras en porcentaje del PIBE

Año	Deuda pública	Obligaciones financieras
2012	9,056	4.4
2014	800	4.5
2015	3,500	4.3

Fuente: Elaboración propia con datos del Periódico Oficial de Michoacán correspondiente a los años 2012, 2014 y 2015, para el caso de la deuda pública; mientras que la información de las obligaciones financieras corresponden a Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas, Municipios y Organismos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016.

Cuadro 4

Estructura porcentual de los ingresos federales y los propios, 2012-2016

Año	Ingresos por impuestos	Ingresos federales
2012	3.37	74.01
2013	3.26	75.90
2014	3.30	86.99
2015	2.05	92.90
2016	2.04	91.47

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para los ejercicios fiscales 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

4. La necesidad de la gobernanza en la entidad.

Nuestra hipótesis de trabajo parece confirmarse: Michoacán con transición democrática en el año 2001 y alternancia de gobierno en el 2011, sigue siendo una entidad carente de Gobernanza: deuda pública creciente, dependencia financiera, finanzas públicas deficitarias, desperdicio de recursos económicos para pagar deuda contratada, opacidad en el manejo de los recursos públicos, falta de rendición de cuentas y probable corrupción caracterizan el funcionamiento de los últimos cuatro gobiernos y a sus respectivas administraciones públicas; nada más ajeno a una verdadera Gobernanza.

Para la (Auditoría Superior de la Federación (ASF), 2017) la gobernanza alude al grado de cumplimiento del mandato de las instituciones públicas, incluyendo el logro de objetivos y metas. Más aún, considera que esta existe cuando la gestión pública genera resultados, entrega servicios de calidad cumpliendo con las expectativas ciudadanas, cuando existen instituciones transparentes, eficaces y eficientes, cuando hay evaluación de resultados y un presupuesto basado en resultados⁹.

Considerando estos elementos y los establecidos por (Aguilar, 2013) en torno a los factores que debe integrar la gobernanza, todo indica que la deuda pública, la dependencia financiera y el escaso dinamismo de la actividad económica son resultado de una gestión pública carente de eficiencia, eficacia, servicios públicos de calidad, falta de resultados, nula transparencia en el uso de los recursos públicos y nula participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas. En tal sentido, tomando las observaciones realizadas a la cuenta pública del estado para el año 2015 por la Auditoría Superior de Michoacán, los siguientes son tan solo algunos de los elementos que demuestran la ausencia de gobernanza en la entidad¹⁰:

a). Los pasivos del gobierno del estado para el año 2015 se situaron en 31,413 millones de pesos, con su respectivo pago de intereses, que actualmente está desembocando en la

⁹ Al respecto ver el Informe General Cuenta Pública 2015 de la Auditoría Superior de la Federación, pág. 42.

¹⁰ La información corresponde al análisis de la cuenta pública estatal 2015 realizada por el Congreso del Estado. Periódico La Voz de Michoacán, febrero 15, pág. 6A y 7A.

propuesta del Poder Ejecutivo para reestructura deuda por 11 mil millones de pesos, misma que fue aprobada el día 27 de febrero de 2017, lo que significa continuar con la política de endeudamiento y pago de intereses.

b). El gobierno del estado rebasó en 4,937 millones de pesos lo aprobado por el Congreso del Estado en el presupuesto de egresos 2015 con el consiguiente déficit fiscal, y más grave aún, sin clarificarse el destino y el impacto de dichos recursos.

c). Se fincaron 230 pliegos de observaciones a exfuncionarios del gobierno de Salvador Jara Guerrero, destacando entre ellas las realizadas a la propia Secretaría de Finanzas, dependencia que debía ser ejemplo de buen funcionamiento.

d). Existe desapego al Artículo 30 de la Ley de Fiscalización Superior ya que la información programática no permite identificar la evaluación al desempeño, ni medir la eficiencia y la eficacia de los programas, ya que las acciones y metas no están vinculadas con lo financiero.

e). Se desplomó en 46% el renglón de impuestos, bajando la recaudación en el ejercicio 2015, respecto del año 2014, con el efecto posterior en la dependencia financiera de los recursos federales.

En suma, Michoacán en el periodo 2000-2015 vivió un intenso cambio político; vio cómo se alcanzaba la transición democrática en el año 2001 y la alternancia de gobierno en el año 2011, con amplia participación de la población que veía en ello la posibilidad de cambiar las condiciones críticas de la población en la parte económica. Sin embargo, ello no se tradujo en nuevas condiciones de funcionamiento de su gestión pública, llevando al estado a la situación en que se encuentra en la actualidad: situación de crisis económica, financiera y de legitimidad en el diseño de sus políticas públicas, carentes de gobernanza.

A manera de conclusión

A partir del análisis de la Transición Democrática y la información estadística de deuda pública y dependencia financiera en Michoacán de 2000 a 2016, es válido concluir que la gestión pública de los gobiernos se caracterizó por conformar una administración pública con deficiencias en la gestión administrativa que dieron por resultado el endeudamiento público, la dependencia financiera y rezagos en la atención de los problemas económicos y sociales, lo cual, se explica por la ausencia de la norma aplicable en el uso eficiente de los recursos públicos y la falta de consecución de objetivos; destacando: carencia en el marco legal aplicable; capacidad de gestión inadecuada; control deficiente de los recursos; falta de supervisión y procedimientos ineficientes e inadecuados. Es decir, con transición democrática y alternancia de gobierno Michoacán se caracterizó durante todo este lapso por la inexistencia de una verdadera gobernanza, que de acuerdo a lo que establece la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), desemboca en la ausencia de tres objetivos de la gobernanza, a saber: incumplimiento de metas y objetivos de una administración pública ineficiente e ineficaz; mal uso de los recursos públicos que han concluido en observaciones de parte de la Auditoría Superior der la Federación y la Auditoría Superior de Michoacán, evidenciando que la deuda pública y la dependencia financiera se deben a administraciones públicas carentes de calidad en la gestión pública. Todo esto conlleva a los siguientes efectos: afectación del erario público, desfase entre resultados esperados y obtenidos, discrecionalidad en la toma de decisiones y debilidad de las finanzas públicas.

Una verdadera solución a estos problemas solo es posible con un cambio en la administración pública estatal que busque lo siguiente: conformar administraciones públicas que funcionen en base a os postulados de la Nueva Gestión Pública; implementar política fiscal orientada a obtener más ingresos y menos dependiente de los recursos federales; pero sobre todo, una verdadera rendición de cuentas con apego a lo que se establece la Auditoría Superior de la Federación en torno a normas y procedimientos.

Bibliografía

Aguilar, L. (2008). *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Aguilar, L. (2013). *Gobierno y administración pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Aspe, P. (2005). *El camino mexicano de la transformación económica*. México D.F.: Siglo XXI.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (28 de Febrero de 2017). *Auditoría Superior de la Federación*. Obtenido de <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf>
- Barzelay, M. (2005). *La Nueva Gestión Pública: Un Acercamiento a la Investigación y al Debate de las Políticas*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.
- Bozeman, B. (. (1998). *La Gestión Pública. Situación Actual*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. (2010). *Administración pública*. México D.F.: BBAPdf/Siglo XXI.
- Casar, A. (1998). *Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México, Documento de Trabajo número 77*. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Casar, A. (2007). *Los gobiernos sin mayoría en México.1997-2006, Cuaderno de Trabajo Número 195*. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cejudo, G. (. (2011). *Nueva gestión pública*. México D.F.: BBAPdf/Siglo XXI.
- Clavijo, F. (. (1995). *Reformas económicas en México, 1982-1999*. México D.F.: Siglo XXI.
- Dahl, R. A. (2009). *La Plutarquía: Participación y Oposición*. México D.F.: Tecnos.
- Hood, C. (1991). A public Management for All Seasons? *Public Administration*, 3-19.
- Huntington, S. F. (1994). *La tercera Ola: la Democratización a Finales del Siglo XX*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Merino, M. (2003). *La transición votada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Meyer, L. (2013). *Nuestra tragedia persistente: la democracia autoritaria en México*. . México D.F.: Editorial Debate.
- Moyado, F. (. (2012). *Gestión de calidad*. México D.F.: BBAPdf/Siglo XXI.
- Woldenberg Karakowsky, J., Salazar, P., & Becerra, P. (2008). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Ediciones Cal y Arena.