
INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 29 de noviembre de 1976.

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



ITESO
Universidad Jesuita
de Guadalajara

*La experiencia y formación profesional de los servidores públicos
en el desempeño de los gobiernos municipales*

**TESIS PROFESIONAL
PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**

Presenta:

HÉCTOR RUÍZ LÓPEZ

Director: Dr. Carlos Moreno Jaimes

Tlaquepaque, Jal., Mayo de 2009

*La experiencia y formación profesional de los servidores públicos
en el desempeño de los gobiernos municipales*

*A Mónica mi esposa,
por su apoyo incondicional,
a mis dos hijos, mi padre,
y a la memoria de mi madre.*

ÍNDICE

CAPITULO I INTRODUCCIÓN

Introducción.....	04
Capitulado.....	11
Justificación.....	12
La pregunta.....	14
La hipótesis.....	15
El método.....	16

CAPITULO II MARCO TEÓRICO

Una administración pública de calidad.....	19
Las fases del estado	20
El contexto actual	21
El papel de las escuelas de gestión pública	23
Conceptos de calidad.....	25
Eficiencia y eficacia	25
La profesionalización en México	33
El papel de los partidos políticos en la profesionalización en México.....	36
Conclusiones de capítulo.....	39

CAPITULO III DEFINICIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DE CONCEPTOS

El desempeño de los servidores públicos.....	40
El municipio	41
Funciones y atribuciones de los servidores públicos.....	43
El presidente municipal.....	43
El secretario general	45

El tesorero.....	47
El director de seguridad pública.....	49
Conclusiones preliminares.....	50
Indicadores de profesionalización y desempeño	53
La experiencia en el sector público	53
La preparación formal	54
Variables del análisis empírico.....	55
Variable dependiente.....	55
Índice de esfuerzo tributario.....	56
Variables independientes	61
Índice de educación formal	61
Índice de experiencia en el sector público.....	64
Variables control.....	65
Índice de desarrollo humano municipal	65
Situación geográfica.....	66
Población.....	67

CAPITULO IV

ANÁLISIS EMPÍRICO

Resumen del modelo	68
Análisis de resultados	70
Ji cuadrada.....	70
Regresión Múltiple.....	73
Análisis de casos.....	77

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

Conclusiones generales	82
Recomendación de políticas públicas para la profesionalización	88
Bibliografía.....	93
Anexos.....	97

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

En el sector privado existe una regla no escrita, un mito, que supone que individuos con mayor experiencia o preparación académica en cualquier ámbito producen mejores resultados que quienes no cuentan con trayectoria o tienen menos estudios.¹ Este fenómeno puede observarse en los anuncios de ocasión u ofertas de empleos de los diarios, donde las empresas solicitan a los interesados que demuestren experiencia y preparación académica. Se parte del supuesto de que estos se habrían obtenido tras egresar de alguna universidad de prestigio o tras haber cursado algún postgrado.

Si se hace una analogía con el sector público, y en particular con los gobiernos municipales, parece que la regla no aplica, pues la norma es que los partidos políticos postulen candidatos atendiendo criterios ajenos a la experiencia o a la preparación. La selección depende más de factores como la popularidad, el carisma, el arraigo, los apoyos de grupos o militantes, o su capacidad para recabar fondos para la campaña o para movilizar gente, entre otros. En ese sentido, los partidos políticos privilegian la elección de candidatos que aparentan tener respaldo ciudadano, pero que no necesariamente son personas con demostrada experiencia, honradez, transparencia, eficiencia y preparación para una adecuada gestión municipal. Probablemente todas las dirigencias de los partidos políticos hacen un esfuerzo por buscar buenos perfiles de gobernantes, pero los votos son vitales para que estos institutos políticos subsistan, y por ello, en muchas ocasiones

¹ Y digo mito, porque hasta ahora no conozco de un estudio serio que lo compruebe dicha aseveración.

terminan inclinándose por un candidato que les representa un mayor respaldo o popularidad dentro de un mercado político competido. Por otro lado, suele ser inusual que los electores tomen en consideración la experiencia o la preparación como características relevantes de un candidato.

Además, existen servidores públicos cuyo nombramiento no pasa por la elección popular. En el ámbito municipal hay funcionarios que son nombrados directamente por el alcalde, con el respaldo del pleno del ayuntamiento. Los directores de área, por ejemplo, pueden ser designados en su cargo obedeciendo a reparto de cotos de poder o pago de prebendas políticas. Es frecuente que este pago se realice a los militantes que participaron dentro de la campaña y contribuyeron al triunfo. La práctica de obtener como pago a servicios electorales un cargo dentro del gobierno municipal no es negativa en sí misma. No sería inadecuada si se atendiesen criterios adicionales, como la formación académica, el nivel o grado de estudios y la experiencia en la gestión pública o dentro del sector público (oficinas de gobierno del ámbito federal, estatal o local).²

Actualmente en la administración pública es posible encontrar cuatro sistemas de ingreso del personal (García y Rivera, 2006):

- Sistema de méritos.
- Sistema de carrera.
- Designación política.
- Negociación colectiva.

² Sostengo la idea de que las personas que cuentan con algún tipo de experiencia dentro del sector público tienen ventaja sobre aquellas que no la tienen, debido a que el hecho de inmiscuirse dentro de las oficinas de gobierno, proporciona conocimiento sobre el funcionamiento del esquema burocrático real. Si bien es cierto que dicho esquema se puede revisar en teoría, en la práctica cotidiana resulta ser distinto.

Estos no son excluyentes entre sí: coexisten en el interior de las administraciones. Sin embargo y a pesar de que México parece ir avanzando en este sentido, con el impulso de los servicios civiles de carrera,³ todavía predomina el sistema de designación política en los municipios. Es ahí en donde se ubica el análisis de este trabajo, partiendo del supuesto de que este sistema de ingreso no asegura a los ciudadanos una administración confiable y con calidad de los servicios públicos (García y Rivera, 2006, pag. 119).

De tal suerte, en esta investigación analizo tendencias nacionales a partir de datos a nivel municipal confiables y disponibles que sirvan para estudiar el fenómeno y para indagar en qué medida se relacionan la experiencia (dentro del sector público de los funcionarios) y la formación profesional con algunas variables que miden la eficiencia en la gestión pública municipal. Estas variables permitirán medir u observar quién o quiénes obtuvieron mejores resultados.

Como datos estadísticos para la investigación, retomé las encuestas conocidas como “Estudios nacionales sobre desarrollo institucional municipal”, aplicadas en los municipios del país por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), durante los años 2000, 2002 y 2004.⁴

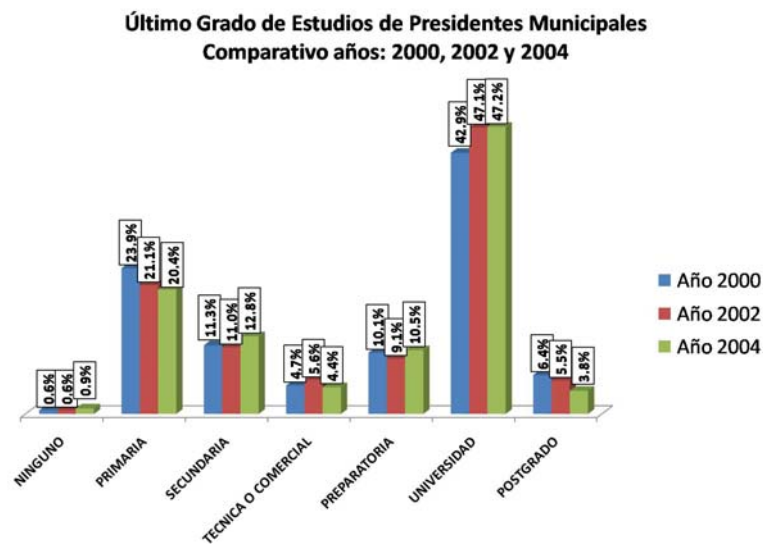
Para enriquecer el contexto, es importante resaltar algunos datos sobre la preparación académica y profesional de los alcaldes del país durante los periodos

³ Para mayores detalles, véase la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de abril de 2003.

⁴ Sostengo que son más bien censos y no encuestas, a pesar que SEDESOL las llama encuestas. Si eso fueran, dichos estudios no hubieran sido aplicados a prácticamente la totalidad de los municipios del país, sino a una muestra aleatoria y estratificada con la finalidad de que arrojara un aproximado o estimación de los datos que en su momento se quiso conocer acerca de los municipios en México.

en que se aplicó el estudio, con el fin de conocer mejor el perfil de estos gobernantes en México. De estos datos se desprende que es muy poca la variación entre un periodo y el otro: el porcentaje de alcaldes con educación universitaria, por ejemplo, varía poco menos de cinco puntos porcentuales entre el 2000 y el 2004.

Grafica 1.



Fuente: Elaborado a partir de los resultados del estudio nacional sobre desarrollo institucional municipal años 2000, 2002 y 2004 elaborado por SEDESOL y el INEGI.

De estos datos pueden destacarse inicialmente dos cosas:

- La primera de ellas es que un porcentaje importante de alcaldes no cuenta con estudios profesionales. Según las encuestas aplicadas en los años 2000, 2002 y 2004 (véase grafica 1) aquellos alcaldes que cuentan con licenciatura o carrera (universidad y postgrado) no rebasan el 51 por ciento en ninguno de los tres periodos de estudio, y

el resto se encuentra distribuido en niveles educativos de primaria, secundaria, carrera técnica o comercial, o preparatoria. Es decir, el porcentaje de alcaldes que no cuenta con estudios de nivel licenciatura oscila entre 45% y 50% para los tres periodos.

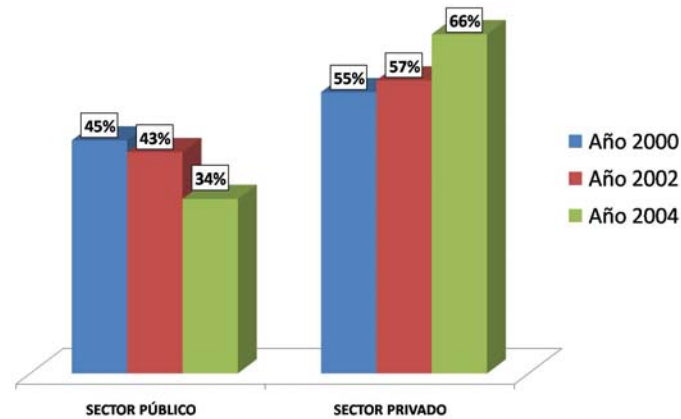
- Lo segundo que deseo destacar es que, a pesar de que en México se han ido incrementando las ofertas de postgrados en las múltiples áreas del conocimiento por parte de las universidades públicas o privadas, existe un descenso en el número de alcaldes que cuenta con algún postgrado. En el año 2000, 6.4% los de presidentes municipales tenía estudios de postgrados, y para el 2004 el porcentaje bajó casi a la mitad, quedando en tan solo 3.8%.

Ante la falta de estudios de licenciatura por parte de los alcaldes, es posible suponer que éstos quizá estén siendo compensados con otras formas de adquisición de conocimiento, como la experiencia. Trabajar dentro del sector público, es decir, conocer las administraciones municipales, la burocracia y todo lo que conlleva, también supone aprendizaje. Sin embargo, al analizar los datos del estudio nacional, se observa que durante los años 2000 y 2002 más del 50 por ciento de los presidentes municipales provenía del sector privado y para el año 2004 la proporción aumentó a 66 por ciento. Según se aprecia en los tres años del estudio, la tendencia es creciente.⁵

⁵ Habría que hacer la pertinente aclaración del contexto de dichos estudios, pues los años 2000, 2002 y 2004 estuvieron marcados por una serie de cambios importantes para la vida política y electoral en México. En julio de 2000 triunfó Vicente Fox Quesada en las elecciones presidenciales, convirtiéndose así en el primer presidente de la oposición. Provenía del Partido Acción Nacional (PAN), instituto político que se caracteriza por tener una militancia de empresarios de clase media y alta. El arribo al poder de Vicente Fox y del PAN, estuvo acompañado de un incremento importante de triunfos municipales de candidatos provenientes del sector privado, a través del propio PAN u otros partidos de oposición.

Grafica 2.

Cuadro Comparativo de:
Tipo de institución, organismo o empresa trabajaba antes...
Presidentes Municipales Años 2000, 2002 y 2004



Fuente: Elaborado a partir de los resultados del estudio nacional sobre desarrollo institucional municipal años 2000, 2002 y 2004 a cargo de SEDESOL y el INEGI.

En resumen, las cifras demuestran que la mayor parte de los alcaldes en México comienzan su gestión sin experiencia en el sector público. Es por ello que suelen invertir el primer año de su gestión en conocer y entender sus obligaciones, funciones y atribuciones que como alcaldes tienen.⁶

El siguiente cuadro relaciona dos variables: la primera es el origen del empleo anterior inmediato de los presidentes municipales, separado en: a) sector público, y b) sector privado; y la segunda es el grado de estudios de los alcaldes, dividido en: a) con estudios terminados de licenciatura, y b) sin estudios de licenciatura. Con los resultados obtenidos durante los tres periodos, se aprecia que la mayoría de alcaldes no cuenta con estudios de licenciatura y además proviene del sector

⁶ Esta afirmación es una conjetura, pues no contamos con un estudio minucioso sobre este tema; sin embargo algunas entrevistas realizadas a ex alcaldes parecen confirmar esta aseveración.

privado (38% año 2000, 37% año 2002 y 40% año 2004). A esta clase de servidores públicos es a los que consideraré *sin experiencia*.⁷

Cuadro 1.
Tabla de contingencias sobre alcaldes en el
sector privado y público, con o sin estudios de licenciatura

	Año 2000		Año 2002		Año 2004	
	Sector Público	Sector Privado	Sector Público	Sector Privado	Sector Público	Sector Privado
Con Licenciatura	32%	17%	33%	20%	25%	26%
Sin Licenciatura	13%	38%	11%	37%	9%	40%

Fuente: Elaborado a partir de los resultados del estudio nacional sobre desarrollo institucional municipal años 2000, 2002 y 2004 a cargo de SEDESOL y el INEGI.

En este punto es pertinente mencionar que en la literatura especializada hay autores que sostienen que el hecho de que la ocupación anterior de los alcaldes haya sido dentro del sector privado no es malo o perjudicial, sino al contrario. Hay quienes sostienen que:

Existe una leve influencia en el diseño de los programas, dado que un importante porcentaje donde los alcaldes que habían sido responsables de negocios propios antes de llegar a ser alcaldes, pusieron en marcha nuevos programas municipales, lo cual puede aportar cierta capacidad emprendedora para innovar y superar múltiples obstáculos (Cabrero, 2005, pag. 14).

⁷ Aclaro que el hecho de afirmar que estos servidores públicos no cuentan con experiencia en el sector público, no necesariamente quiere decir que ellos no tengan la capacidad suficiente para conducir los destinos de la administración municipal que les corresponde encabezar. Sólo afirmo que su desempeño sería mejor si estos servidores públicos contaran con algún tipo de experiencia dentro del sector público, preferentemente en la administración municipal.

Para constatar dicha teoría, someto a análisis la experiencia de los servidores públicos, pero desde otra perspectiva, ya que no analizo los programas puestos en marcha por los municipios, sino la influencia que ejerce la experiencia dentro del sector público en los resultados de la gestión pública, en comparación con los resultados de aquellos funcionarios que provienen del sector privado.

Por otra parte, lo que piden los ciudadanos son gobiernos municipales más eficaces y eficientes, independientemente de cuál sea el partido político al que pertenezcan. En general, la gente no distingue filiaciones a la hora de juzgar las administraciones municipales; lo que pretende es que su desempeño, gestión y uso de recursos sean aceptables, lo que significa —entre otras cosas— priorizar bien las soluciones y las necesidades de las sociedades.

CAPITULADO

El primer capítulo es una síntesis general. Contiene la justificación, la pregunta central de la investigación, la hipótesis y el método que emplearé para realizar el análisis. En el segundo capítulo expongo un marco teórico con la literatura especializada que servirá como base para conocer las teorías y tendencias de la gestión pública, así como las diferentes corrientes de pensamiento relacionadas con el objeto de estudio.

En el tercer capítulo defino los conceptos que utilizo a lo largo del estudio, así como los tipos y definiciones de los indicadores que utilizo para medir la eficiencia y eficacia de una administración pública municipal.

En el cuarto capítulo expongo los resultados que se obtuvieron al someter los indicadores propuestos como variables dependientes e independientes al análisis econométrico. Con ello pretendo someter a prueba la hipótesis y ofrecer un panorama de lo que implica para las administraciones municipales que esta hipótesis sea cierta o no. En el quinto y último capítulo presentaré las conclusiones generales y una discusión sobre los resultados, así como las recomendaciones de política pública.

JUSTIFICACIÓN

En la literatura de políticas públicas y en la gestión pública se habla del servicio civil de carrera, dando por hecho varias cosas: primero, que para los gobiernos es necesario contar con servidores públicos mejor capacitados, y que dicha capacitación debe darse desde las mismas administraciones públicas (Merino, 2006; Villoria, 2007). Es decir, que una vez que ya se tiene al personal en la administración, se requiere capacitarlo y motivarlo. Un esquema de incentivos es precisamente el servicio civil de carrera, que permite que el personal se siga capacitando para lograr, por un lado, asegurar su permanencia dentro del gobierno, y por el otro, tener acceso a estímulos económicos y de escalafón que le permitan ascender profesionalmente dentro del sector público. La crítica que hago es que, a pesar de que las ideas son buenas, pocos son los municipios en el país que realmente cuentan con una reglamentación del servicio civil de carrera, y entre los que la tienen, pocos la aplican o respetan.

Por ello me parece relevante analizar y comprobar que la profesionalización y experiencia de los funcionarios públicos municipales traen buenos dividendos para sus respectivas administraciones, y que a falta de una cultura de implementación y funcionamiento adecuado de los programas de servicio civil de carrera, es pertinente demostrar que se puede lograr una mejor calidad en la gestión pública, si se sabe seleccionar a un personal adecuado y que cuente con el perfil deseado. Pero además habría que puntualizar que el estudio se enfoca a evaluar a quienes ocupan cargos directivos dentro de la administración pública, mismos que suelen ser puestos de confianza, y que por lo tanto, no son sujetos al servicio civil de carrera, sino parte de la élite de funcionarios que son designados por el alcalde y por el pleno del ayuntamiento.

Por otra parte considero que en México hacen falta incentivos para realizar proyectos de largo plazo y para que quienes los comiencen puedan darles continuidad. Además, como se indica en la tabla número 3, la mayoría de los alcaldes proviene del sector privado y no tienen estudios profesionales o de licenciatura, lo cual es un indicador de que un porcentaje importante de alcaldes dedica un valioso tiempo de su administración (por lo general el primer año), conocer sus atribuciones y funciones en la práctica misma. Es cierto que antes de entrar en funciones, muchos presidentes municipales electos toman cursos y diplomados de administración pública municipal, pero esto no es suficiente y mucho menos lo es que la teoría pueda suplir a la práctica cotidiana. Por ello sería bueno revisar con detenimiento las voces que se manifiestan a favor de la reelección en alcaldes y diputados.

LA PREGUNTA

La pregunta central que este trabajo pretende responder es si el aumento en el nivel de preparación profesional tiene una influencia positiva en los resultados de la gestión pública municipal. Como indicador del desempeño municipal elegí el esfuerzo tributario; es decir, indago si es verdad que en la medida en que aumenta la preparación académica de los principales funcionarios públicos municipales, aumenta también el esfuerzo tributario que realizan las administraciones municipales. Además de igual forma contrastaré la relación que existe entre la experiencia de los funcionarios públicos municipales y el esfuerzo tributario de los municipios. Escogí al índice de esfuerzo tributario como un indicador de calidad municipal, dado que los ingresos directos son los que el municipio recibe directamente de sus contribuyentes; y se parte del supuesto de que es positivo que los municipios aumenten tanto como sea posible los recursos provenientes de esta fuente, en tanto se entiende que existe un incentivo por parte del municipio de manejar con eficiencia los recursos que a él le representan un esfuerzo --económico y político— conseguir. Situación que justificaremos más a detalle posteriormente.

El análisis parte de la idea de que la elección o designación de los directores de área que acompañarán al presidente municipal durante su gestión, obedece más a factores de compromisos políticos, que al diseño de un perfil adecuado que pudieran cubrir estos servidores públicos para ocupar sus cargos. A partir de ese supuesto, pretendo conocer si existe una relación positiva entre la experiencia y la preparación profesional de los servidores públicos y el desempeño de los gobiernos municipales, sosteniendo que en la medida en que un alcalde, director o responsable de área esté mejor preparado (cuenta con estudios mínimos de

licenciatura), en esa misma medida sabrá y comprenderá mejor la gran responsabilidad de elegir a los mejores hombres y mujeres a su alcance para que le apoyen en las labores propias del ayuntamiento, con la finalidad de obtener mejores resultados e indicadores.

Además, hay estudios que afirman que el perfil de los presidentes municipales puede ser un factor importante en la gestión de programas de calidad, en la medida en que su preparación y profesionalismo desempeñan un papel considerable en gobiernos que deben responder a nuevas exigencias de una sociedad más proclive a la participación y de contextos cada vez más complejos (Cabrero y Nava, 2005, pag. 14).

Una pregunta interesante es si realmente a los partidos políticos y a sus alcaldes les interesa conformar un gabinete enfocado a maximizar sus resultados, desde la perspectiva de que una buena preparación profesional y la experiencia en el sector público, pueden ofrecer mejores resultados que otro tipo de perfil del gabinete.

LA HIPÓTESIS

La hipótesis central planteada es que existe una relación positiva entre la preparación profesional de los servidores públicos (variable independiente), y los resultados en la gestión pública (variable dependiente). Pretendo, para comprobarla, estudiar los resultados del esfuerzo tributario de los municipios en México como indicador de desempeño municipal. De esa forma, la variable dependiente será representada por el índice de esfuerzo tributario (IET) y las

variables independientes serán por un lado el índice de educación formal de los servidores públicos (IEF), representado por el último grado de preparación profesional, y por el otro, el índice de desarrollo humano municipal (IDHM), el índice de experiencia (IEXP) y otros factores, tales como la población de los municipios (POB) y la ubicación geográfica de los municipios (MZM), es decir, si pertenecen o no a las zonas metropolitanas de en sus respectivos estados.

Al someter la hipótesis planteada a un análisis empírico, confío en contribuir a un avance en los estudios de la gestión pública municipal, aportando elementos sólidos que incentiven a los tomadores de decisiones, para que al momento de escoger a sus respectivos equipos de trabajo, se inclinen más por su preparación académica o profesional, que por sus compromisos de tipo político o partidistas.

Sería además interesante sentar las bases para construir un Índice de Desempeño Municipal (IDM), que tome en cuenta elementos hasta ahora poco utilizados, como el grado académico de sus funcionarios y su experiencia en el sector público o privado, lo cual sería un aporte novedoso en los ya existentes índices de desempeño.

EL MÉTODO

Realizaré una investigación exploratoria, ya que se cuenta con poca literatura que hable sobre el tema,⁸ para después realizar la investigación descriptiva y el análisis correlacional.

⁸ Afirmando que son pocos los estudios sobre el tema, ya que por lo general el asunto de la profesionalización de los servidores públicos es abordada desde la perspectiva del servicio civil de carrera. Sin embargo, no se han preocupado por establecer un perfil deseado para

Utilizando herramientas que proporciona la econometría realizaré un análisis de datos con la técnica estadística de regresión lineal múltiple, con la finalidad de medir la relación que existe entre las variables propuestas en la hipótesis.⁹

El análisis de regresión es un estudio que trata de la dependencia de la *variable dependiente*, respecto a una o más variables (*las variables explicativas*), con el objetivo de estimar y/o predecir la medida o valor promedio poblacional de la primera en términos de los valores conocidos o fijos (en muestras repetidas) de las últimas (Guajarati, 2007, pag. 18).

Por ello decidí emplear el análisis de la regresión como el modelo idóneo para medir la dependencia de las variables propuestas dentro de la hipótesis planteada, pues lo que pretendo es conocer, en primera instancia, si existe o no una relación positiva entre la preparación académica de los servidores públicos municipales y su experiencia en el sector público (representadas por el índice de educación formal y el índice de experiencia profesional que para el presente caso se han diseñado) y el desempeño de la gestión pública municipal (representada por el índice de esfuerzo tributario, añadiendo además otras variables explicativas que engloban información relevante municipal como lo es la salud, educación, el ingreso de la población municipal, así como la situación geográfica del municipio).

El éxito de cualquier análisis econométrico depende en último término de la disponibilidad o acceso a la información apropiada y confiable. Si bien es cierto que al principio utilizo cifras y estadísticas de los tres periodos en los que se

los funcionarios de élite, que son los directores de área que acompañarán al alcalde durante su gestión, y quienes no son sujetos de los programas del servicio civil de carrera.

⁹ La econometría puede ser definida como la ciencia social en la cual las herramientas de la teoría económica, las matemáticas y la inferencia estadística son aplicadas al análisis de los fenómenos económicos.

aplicaron los estudios nacionales sobre desarrollo institucional municipal elaborados por SEDESOL y el INEGI, basare el modelo de análisis de regresión en el estudio aplicado durante el año 2000. La razón estriba en que la información más completa fue encontrada para el año 2000.

El modelo se compone de información de corte transversal, ya que la serie de datos de las variables en ambos modelos fueron recogidos en el mismo tiempo (año 2000). Por último: las variables que utilizaré son de escala ordinal, nominal y de proporción.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CALIDAD

Construir un marco teórico no es cosa fácil: requiere de mucha paciencia y dedicación, así como de muchas horas de lectura e intuición en la investigación científico social; por lo que sido todo un reto plasmar dentro de este capítulo un marco teórico referencial de mi investigación, debido a que el tema ha sido poco estudiado.

Este marco comienza por describir el consenso que existe entre investigadores, estudiosos y actores de la gestión pública, acerca de la necesidad de que los gobiernos cuenten con lo que se conoce como el “núcleo estratégico”, que no es otra cosa que una burocracia más profesional. De ahí parte la primera exploración de la investigación teórica que aquí se plasma (Aguilar; 2006: pag. 2004).

Como introducción se puede exponer, tal y como lo ejemplifican Luis Aguilar y Carlos Moreno, que el enfoque de las investigaciones académicas sobre el papel del estado ha dado un vuelco interesante, pues los estudios ahora se centran más en la calidad que en la cantidad de la oferta de sus servicios, y que en general ha cambiado el papel que juega el estado frente a la sociedad (Aguilar, 2006 y Moreno, 2008). Este proyecto de investigación se centra ahí, en la calidad de los gobiernos locales, pues por lo general la calidad y la profesionalización pueden ser vistos como sinónimos. Desde mi perspectiva, contar con un “núcleo

estratégico” de funcionarios públicos profesionales dentro de un gobierno municipal es un buen punto de partida para la calidad del gobierno en sus diferentes funciones y servicios, y por ende, para mejores resultados. Por ello es pertinente comenzar con una breve descripción sobre este nuevo debate académico y sus antecedentes.

LAS FASES DEL ESTADO

Los modelos del “estado gendarme”, que se preocupaba más por garantizar la seguridad y soberanía, así como la impartición de justicia, y del “estado provincial” que buscaba la oferta de bienes públicos básicos como educación, salud y vivienda, quedaron atrás. Actualmente los gobiernos, y en especial aquellos pertenecientes a los países latinoamericanos o en vías de desarrollo y transición a la democracia, se encuentran sumergidos en lo que algunos llaman “la crisis de legitimidad”, que consiste en la transformación del modelo hacia un estado “modesto” y “regulador” (Cabrero, 2006, pag. 21), que poco a poco ha dejado de lado el monopolio estatal, y ahora muestra un rostro distinto: un espacio para un conjunto de individuos, agencias y grupos sociales, dentro del cual las dependencias del gobierno son sólo componentes. Otros autores han llamado a esta crisis “la crisis de los estados sociales” (Aguilar, 2006, pag. 53).

El estado regulador se redefine a sí mismo y surge la necesidad de tener dependencias que sepan funcionar, sobrevivir y ser autosuficientes, con altos grados de profesionalización de sus integrantes. Dentro de la teoría sobre el estado modesto y regulador (Cabrero, 2006) se establece que un buen gobierno será aquel

donde las redes de dependencias funcionen bien, lo que significa que actúan con eficiencia y legitimidad en la prestación de los servicios que producen.¹⁰ Desde esta perspectiva, toma especial relevancia la necesidad de un personal más capacitado y con la experiencia necesaria para afrontar los retos que la gestión pública exige.

Asimismo surgen en la administración pública contemporánea dos grandes tendencias: la pública y la gerencial, como respuestas para afrontar las crisis política y económica de los estados sociales (Villanueva, 2006). Estas dos tendencias renovadoras tienen mucho que ver con el papel que desempeñara el estado en el siglo XXI, ante condiciones y fenómenos inéditos, tales como la globalización económica, la revolución tecnológica de la información, las telecomunicaciones, y más recientemente, la crisis mundial. Estas tendencias buscan, por un lado, la recuperación y reactivación de la naturaleza pública y, por otro, la capacidad administrativa de la administración pública. Esto ha implicado la gestación de nuevos métodos avanzados de gestión financiera, dirección estratégica, administración de calidad, gestión del desempeño, rediseño de los procesos, gestión del conocimiento, pero sobre todo *exigencias de profesionalización del personal público* (Aguilar, 2006).

EL CONTEXTO ACTUAL

El debate académico contemporáneo se ha concentrado en la importancia que se le otorga a que los gobiernos cuenten con administraciones públicas profesionalizadas (Moreno, 2008; pag. 50). La calidad gubernativa es uno de los

¹⁰ El término de redes de dependencias, es utilizado por Hecló (1978) y retomado por Laurence E. Lynn, Jr (1996).

temas al que más se recurre en la producción de materiales académicos de investigación; lo cual implica la existencia de un “núcleo estratégico” de burocracia profesional.¹¹ En parte, es por esto que el análisis que realizo se encuentra basado en la suposición de que en la medida que se incrementen los niveles de preparación entre los servidores públicos de las administraciones públicas, se obtendrán mejores resultados en la gestión pública municipal. Y por otra parte elegí al municipio como unidad de análisis y estudio, debido al papel que desempeña dentro del desarrollo local en el país, así como por ser un gobierno más próximo a la gente: es a través del municipio que gran parte de la población ve resueltas sus necesidades mínimas y primordiales de servicios públicos.

Son muchos los ensayos, ponencias y textos de diversos autores que sostienen la necesidad de una profesionalización de los servidores públicos. Pero habría que puntualizar que por ser un tema prácticamente nuevo en México, se habla de la necesidad de implementar el llamado Servicio Civil de Carrera, el cual se enfoca a la profesionalización de los servidores públicos a través de incentivos que el mismo gobierno proporciona a sus empleados, tales como su posibilidad de permanencia o base en el cargo; su capacitación a través de cursos, congresos, o diplomados, y por último la posibilidad de ascender de categoría o cargo. Pero no es a esa clase de servidores públicos a los que este estudio se refiere. El análisis está dirigido a lo que llamo la “élite burocrática”, compuesta por los directores o jefes de área, es decir, los encargados de alguna dependencia gubernamental, o quizás las cabezas de determinado departamento, quienes son empleados de confianza,

¹¹ Idea plasmada dentro de los resolutivos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo “CLAD”, que se celebró el

¹⁴ de octubre de 1998 en la ciudad de Madrid, España; y al cuál Aguilar Villanueva (2006) hace referencia y lo denomina como el Consenso del CLAD.

funcionarios que forman parte de un gabinete que arriba al gobierno junto con el alcalde en turno y que por lo general se va con él, cuando éste termina su mandato.

Para formar esta élite burocrática, los gobiernos municipales no se pueden dar el lujo de designar a alguien inexperto o sin una instrucción profesional o carrera, ya que de ser así, exponen a los ciudadanos a la ineficiencia gubernamental. Siguiendo esta idea, he plasmado en forma general las reflexiones y consensos en torno a la profesionalización de los servidores públicos, pero acotando las ideas a esta clase de élite burocrática.

EL PAPEL DE LAS ESCUELAS DE GESTIÓN PÚBLICA

En principio podría decir que el término de gestión pública proviene del francés *gestion publique*, que no es otra cosa que una derivación de la idea que surgió en los Estados Unidos del *Public Management*, que poco a poco se ha ido introduciendo en diversos países, entre estos los de América Latina y, por ende, en México.

En la década de los años 60 y 70, en los Estados Unidos y Europa, bajo esta denominación de *Public Management* comenzó a gestarse la idea de la gerencia pública, introduciendo así programas de formación en gobierno y administración pública, lo cual incidió en la apertura de espacios a este campo de estudio y de práctica profesional.

De tal forma, poco a poco se incrementó en México la oferta de licenciaturas y posgrados orientados a la formación de servidores públicos de manera más profesional y con estudios especializados en lo que es o será su campo de trabajo.¹²

Las escuelas de gestión pública son producto de una evolución de las escuelas de políticas públicas, que a su vez fueron una evolución de las escuelas de administración pública. La gestión pública surgió, como ya se dijo, en los Estados Unidos cuando en la década de los 70 se comenzó a hablar de *Public Management*, que consideraba que los problemas más importantes de las dependencias gubernamentales se relacionaban con el manejo adecuado de los recursos para sobrevivir.¹³

Por lo anterior, se puede decir que la disciplina de la gestión pública en países de América Latina, y especialmente en México, es relativamente nueva: si bien es cierto que la oferta de programas en gestión pública en las universidades del país comenzó hace aproximadamente dos décadas, habría que reconocer que la mayoría de los textos e investigaciones realizadas por los pioneros en esta disciplina provienen de los Estados Unidos, y que la mayoría trata estudios de casos de aquella nación, con un contexto y una realidad muy distintos a la realidad y a la problemática latinoamericanas. Por ello, el reto resulta mayúsculo para las universidades e investigadores: por un lado deben generar conocimiento, investigaciones y análisis de casos más coherentes con nuestra realidad latinoamericana, para lo cual tienen que adaptar algunas teorías y generar otras nuevas enfocadas al nuevo dilema de la reconstrucción del estado latinoamericano,

¹² Cabrero, Enrique y Nava, Gabriela (1999). *Gerencia Pública Municipal, conceptos básicos y estudios de caso*, página 20.

¹³ Véase Cabrero Mendoza, E. (2006)

pero además, por lo menos para el caso específico de México, deben producir análisis empíricos de casos locales y municipales que sirvan como referencia de experiencias para los futuros gestores públicos.

En síntesis, la disciplina de la gestión pública desarrolla un papel importante dentro de la profesionalización de los servidores públicos. A través de universidades se ofertan programas orientados a la especialización y formación de profesionales de la gestión y administración pública, así como de políticas públicas, lo cual contribuirá al desarrollo de nuevas herramientas de medición, predicción y orientación de los servidores públicos, pero sobre todo, permitirá alcanzar mejores resultados en los gobiernos municipales.

CONCEPTOS DE CALIDAD

Pero, ¿qué debemos entender por mejores resultados? En un primer plano planteo que en la medida en que un gobierno municipal sea más eficiente y eficaz en su gestión, logrará mejores resultados, pero entonces ¿qué se entiende por ser eficiente y eficaz en la gestión pública?

Revisaré algunas definiciones dadas por diversos autores sobre el tema.

EFICIENCIA Y EFICACIA

La administración pública ha sufrido tres grandes crisis que cuestionaron la actuación del estado:

- la crisis de *eficiencia* en agencias gubernamentales

- la crisis de *eficacia* en las acciones de gobierno, y por último,
- la crisis de *legitimidad*. (Cabrero, 1999; pag. 20)

Ante estas crisis los diagnósticos y recetas han sido diversos: para la crisis de la eficacia de los servicios públicos la tendencia se dirige hacia la privatización bajo la premisa de que “lo privado resulta ser más eficiente que lo público”; para la crisis de la eficiencia se optó por la supervisión de organismos y programas gubernamentales, bajo la idea de que “si no lo hacemos bien, más vale no hacerlo”; y ante la última de las crisis, la de legitimidad, lo más común ha sido ceder espacios a grupos de interés que avalen las acciones como propias, bajo la idea de que “no importa la orientación de los programas sino la integración de los grupos”. En los hechos esto ha significado que se concesionen o subroguen servicios que originalmente eran prestados por el aparato de gobierno, tales como la recolección de basura o el transporte público, entre otros.

La dificultad de la gerencia pública radica en integrar los tres ejes o dimensiones en cada acción gubernamental, es decir en lograr la mezcla estratégica apropiada de estos ingredientes (eficiencia, eficacia y legitimidad). Buscando encontrar así los equilibrios necesarios para llevar a cabo programas a un costo bajo o al menos razonable, lograr con precisión los efectos buscados, y hacerlo integrando las preferencias de diversos agentes, generando confianza y ampliando los espacios de gobernabilidad (Cabrero, 1999; pag. 22).

Los conceptos de la eficacia y la eficiencia suelen confundirse. ¿Qué significa en realidad cada uno de ellos? La eficacia tiene que ver con resultados; está relacionada con lograr los objetivos. La eficiencia, en cambio, se enfoca en los

recursos: a utilizarlos de la mejor manera posible. La eficiencia significa saber hacer las cosas de la manera menos costosa y haciendo uso de los mejores métodos de trabajo. Por otro lado, la eficacia consiste en lograr los resultados deseados. El trabajador eficiente siempre realizará el mejor proceso de trabajo aunque el logro de los objetivos sea pobre. El trabajador eficaz se concentrará en alcanzar sus objetivos sin prestar mucha atención al costo o al procedimiento.

Por mucha eficiencia que se requiera en un puesto, es necesario que haya alguna dosis de eficacia o nunca se alcanzará resultado alguno. Y aunque un director de área sea muy eficaz, no puede desatender los detalles operativos si no quiere que sus costos se disparen hacia arriba.

Otra manera de definir los conceptos es, según una postura clásica, entender por eficacia (efectividad), la capacidad de una organización, institución o cualquier otra unidad funcional para alcanzar logros y metas prefijadas; y por eficiencia, la capacidad de alcanzar dichos logros al menor costo posible, medido de acuerdo con parámetros de evaluación dados (Amitai Etzioni, 1964; pag. 15).

Con lo anterior es posible tener una idea clara de lo que significan la eficiencia y la eficacia, pero hay autores que proporcionan un elemento más, que es la legitimidad, y además definen a los conceptos citados en el ámbito de la gerencia pública (Cabrero, 1999; pag. 22). De acuerdo con ellos, es a través de la gerencia pública donde se construyen espacios de diagnóstico y decisión alrededor de los tres ejes:

- 1) La *eficiencia* como prerequisite de sobrevivencia, como método de análisis en la relación insumo/producto, orientado a la implementación de programas al cuidado y uso intensivo de los recursos que se poseen;
- 2) La *eficacia* como método de visualización clara de monitoreo y seguimiento de los efectos parciales que un programa o política van generando, para introducir los ajustes y correcciones oportunamente; y
- 3) La *legitimidad* como marco de referencia de las acciones gubernamentales, como mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía, como método de consulta, de opinión, de participación, que introduce permanentemente los procesos de ajuste, de negociación, de acuerdos y, como resultado de ello, los arreglos institucionales necesarios para gobernar (Cabrero y Nava; 1999).

Desgraciadamente, las bases de datos y de consulta en México, para el caso de estudio que me ocupa, no son exhaustivas, por lo que utilizaré sólo uno de los tres conceptos antes expuestos: la eficiencia. Es muy complicada la medición de la eficacia y de la legitimidad en la mayor parte de los municipios en México, por lo que centraré el análisis en la búsqueda de la eficiencia con el indicador de la recaudación en los municipios. Con ello pretendo esbozar el perfil del servidor público que más se acerca a las necesidades de las administraciones públicas municipales.

Desde mi perspectiva, y más allá de que algunos autores presten especial atención a un elemento sobre otro, la eficacia, la legitimidad y la estabilidad en el

ejercicio del poder político son componentes básicos de la gobernabilidad. Por ello revisaré ahora la eficacia y la eficiencia desde la óptica de este último concepto.

Luis Aguilar Villanueva explica la necesidad de “la recuperación y reactivación de la capacidad administrativa de la administración pública”, con lo cual se refiere a la incorporación de nuevas formas organizativas y nuevos métodos gerenciales en las administraciones públicas para asegurar “economía-eficacia-eficiencia (las E)” y calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos (Aguilar, 2006).

Por ello, sostiene Aguilar, “comienzan a introducirse dentro de la administración pública esquemas de organizaciones posburocráticas y a emplearse los métodos avanzados de dirección estratégica, administración de calidad, gestión del desempeño, presupuesto por resultados... *con exigencias de profesionalización del personal público*” (Aguilar, 2006; pag. 43), lo cual pone una vez más de manifiesto la importancia de la profesionalización del personal público. Como he señalado, la calidad dentro de la nueva administración pública va de la mano con la exigencia de la profesionalización de la burocracia.

Rescato este fragmento del texto de Aguilar Villanueva, por la relación con el análisis que llevo a cabo, pues por un lado se sostiene que en la administración pública se viven momentos de cambio con nuevas exigencias ante la cada vez más cerrada competencia electoral (situación que coincide en buena medida con la teoría de la democracia que registra la sanción de los electores a los gobernantes mediante el voto; la selección de candidatos y políticas públicas apropiados, y la rendición de cuentas); y se destaca la participación ciudadana, a través de la cual

grupos ciudadanos y de presión influyen en las acciones de los tomadores de decisiones (Moreno, 2008; pag 55).

Por otra parte, se subraya una de las variables fundamentales de mi hipótesis: la preparación profesional de los servidores públicos. Aguilar confirma la exigencia, de parte de los ciudadanos, de funcionarios mejor capacitados que no necesariamente tienen que ser producto del escaso servicio civil de carrera en los municipios en México.

Así pues, y ante la transformación que vive la administración pública en busca de la calidad, la disciplina y profesión administrativa contemporánea, hay un nuevo ambiente y una nueva agenda enfocados hacia la calidad y mejora continua de las acciones del sector público. Ello implica contar con el personal adecuado y mejor capacitado.

Otras teorías relevantes para este estudio son expuestas por Carlos Moreno, quien las divide en dos conjuntos: al primero lo denomina “teorías basadas en la oferta” y al segundo, “teorías basadas en la demanda” (Moreno, 2008).

Las teorías basadas en la oferta suponen la existencia de incentivos favorables para la rendición de cuentas, lo que a su vez supone que los tomadores de decisiones actúan como agentes racionales que buscan desarrollar sus trayectorias políticas individuales. Esto pone énfasis en el papel de los mecanismos de salida a disposición de los votantes para disciplinar la actuación de los gobernantes, quienes ajustan su ejercicio como estrategia de supervivencia política.

Las llamadas “teorías basadas en la demanda” ponderan más los mecanismos de la voz a disposición de los ciudadanos, quienes además de contar

con su voto como instrumento de premio o castigo disponen de medios más directos para ser escuchados y atendidos por el poder público. En este conjunto se destaca la capacidad de la sociedad para influir en la toma de decisiones de los gobiernos mediante su participación en los asuntos públicos, lo que conlleva la existencia de capacidades cívicas y culturales que contribuyen a resolver problemas de acción colectiva entre los grupos sociales (Moreno, 2008; pag 77).

Ambos grupos de teorías resultan importantes para este estudio, pues uno de los temas principales del análisis es la preparación profesional de los funcionarios. Sin embargo, estos funcionarios son designados en sus respectivos cargos a propuesta del alcalde. Como ya había señalado, la teoría supone que los tomadores de decisiones (los alcaldes en este caso) actúan como agentes racionales que buscan su supervivencia política. Así, según “las teorías de la oferta”, cada alcalde buscaría rodearse de los mejores hombres y mujeres durante su gestión, pues la supervivencia de su carrera política depende de los resultados que se obtengan.

A la luz del segundo grupo de teorías basadas en la demanda, que suponen que la participación de grupos sociales influye en la toma de decisiones de los gobiernos, se puede inferir que es a través del voto y otras formas de presión, como la sociedad puede influir en la decisión de los alcaldes para la elección de funcionarios con un perfil idóneo.

De los dos grupos anteriores de teorías, descarto que se reflejen en México las teorías de la demanda. Es improbable que se ajusten a la realidad mexicana al no estar permitida la reelección, que serviría como incentivo para hacer mejor las

cosas y de manera más transparentes. La conducta de los tomadores de decisiones no está enfocada del todo a ese tipo de supervivencia política. Las teorías de la oferta se ajustan más a la realidad de los municipios en México.

Tanto en el sector público como en el privado se vive la época de la calidad, ya que se habla de la revolución de la calidad para señalar la importancia dominante que este indicador ha alcanzando en la manera de concebir la provisión de los servicios públicos, de estructurar y de conducir a las organizaciones (Villanueva, 2006). Y para que se alcancen buenos resultados en calidad, uno de los elementos fundamentales es *la profesionalización de los servidores públicos*.

Además, es difícil pensar que un gobierno puede mantener una buena o aceptable reputación si sus servicios públicos no aportan nada significativo a la vida personal y asociada de sus ciudadanos. Resulta imposible concebir el propósito gubernamental de ser socialmente confiable y legítimo si la actuación del gobierno carece de calidad institucional y calidad de servicio, si no respeta las normas de actuación pública ni responde a las expectativas ciudadanas básicas. Muchas sociedades han llegado al punto crítico de la desconfianza en la capacidad y relevancia de sus gobiernos debido a la mala calidad de las escuelas públicas, los costos y la precariedad de los servicios de salud, la inseguridad de las ciudades, la suciedad, la obsolescencia de la infraestructura, la saturación y corrupción en los servicios judiciales, y la absurda y humillante tramitología fiscal y administrativa (Aguilar, 2006; pag. 318).

A diferencia de los países desarrollados o con una larga tradición democrática, en países latinoamericanos la transición y consolidación de la

democracia ha sido un factor que determina la agenda pública. Las necesidades más inmediatas son, por un lado, mantener la estabilidad en las finanzas y, por otro, combatir la corrupción mediante esquemas de transparencia; mientras que en otros países (como México) se hacen reformas con lo que hoy conocemos como Nueva Gestión Pública, efectuando cambios en el modelo tradicional de administración con herramientas como la creación de los servicios civiles de carrera, el fortalecimiento de los mecanismos de evaluación y control de gestión pública, la reducción y simplificación administrativa, y la descentralización de funciones.

Sin embargo, el resultado ha sido poco alentador, pues en general, América Latina se ha destacado por tener gobiernos con inestabilidad política y macroeconómica. Esta inestabilidad se ha convertido en un importante obstáculo a la modernización administrativa que propone la Nueva Gestión Pública.

LA PROFESIONALIZACIÓN EN MÉXICO

La experiencia en este sentido en México comenzó con el proceso democratizador,¹⁴ proceso que ha propiciado el surgimiento de una sociedad cada vez más informada y participativa. Esto se ha traducido en un incremento de la

¹⁴ Llamo proceso democratizador a la alternancia de gobiernos que vivió México, comenzando con triunfos de partidos políticos distintos al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en gobiernos municipales y estatales. Este proceso comenzó a vivirse a partir de 1990, cuando comenzó a disminuir el número de habitantes gobernados por el PRI. Para mayores detalles véase Moreno, 2008.

demanda de servicios más eficientes, funcionarios más profesionales y una gestión más transparente y responsable.¹⁵

Los esquemas de la administración tradicional en México no propician la vinculación y participación real de los funcionarios: éstos no se involucran completamente con los fines y valores de la organización. Además, esos esquemas han favorecido el cacicazgo, el clientelismo y las crisis de cambio de administración (sean o no del mismo partido político los gobernantes entrantes y salientes).

La modernización administrativa ha tenido mayor presencia política a partir de los últimos años, aunque las reformas han sido limitadas. Prueba de ello son los dos últimos sexenios presidenciales en México: con el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) se impulsó el llamado Programa de Modernización de la Administración Pública, y durante el periodo de Vicente Fox (2000-2006) se estableció la Estrategia de Innovación Gubernamental (Pardo, 2006). Esos dos programas marcaron de alguna manera el comienzo de las reformas impulsadas por la Nueva Gestión Pública en México.

Subrayo el hecho de que, dentro de la agenda de buen gobierno impulsada durante el sexenio de Vicente Fox, se planteaba como objetivo “un gobierno profesional que cuente con las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público, para garantizar que administración pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, y asegurando que, siendo políticamente neutra, se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país”, así como “un gobierno de calidad que satisfaga, o incluso supere, las

¹⁵ Desde mi perspectiva, en gran medida este cambio en el comportamiento en la población se debe a la apertura de los medios electrónicos e impresos que de alguna manera se han convertido en un cuarto poder, siendo cada vez más críticos de la actuación de los gobernantes en turno.

expectativas de los ciudadanos en los servicios que se le brindan” (*ibídem*). Estos dos objetivos planteados desde el gobierno federal representan, por un lado, la implementación de la Nueva Gestión Pública y por el otro, la profesionalización de los servidores públicos. Aunque en este caso se trata del gobierno federal, éste no deja de ser referencia para las políticas que se impulsan desde los municipios.

Fue desde el gobierno federal donde se impulsó la Ley del Servicio Profesional de Carrera (expedida el 10 de abril del 2003), cuyos objetivos principales son:

- garantizar la igualdad de oportunidad en el acceso a la función pública,
- que el ingreso y ascenso esté basado en el mérito,
- lograr una mejor formulación de políticas y
- *profesionalizar a la función pública.*

A raíz de la expedición de la Ley del Servicio Civil de Carrera, diversos municipios a lo largo de todo el país han optado por crear sus propios servicios civiles de carrera, dando así un primer paso en lo que puede ser una modernización administrativa municipal interesante que muy probablemente traerá consigo buenos dividendos a los municipios en México.

Por ello resulta de vital importancia este panorama de la profesionalización en México, ya que, como ya lo he mencionado, este análisis está enfocado en gran parte en los efectos que producen servidores públicos con preparación formal (licenciatura) en los resultados de la gestión pública municipal, usando el esfuerzo tributario como variable específica de la calidad gubernamental de los municipios.

EL PAPEL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA PROFESIONALIZACIÓN EN MÉXICO

Tal y como se expuso antes, el ejercicio de los gobernantes en los países de América Latina sufre una pérdida de legitimidad. A esta pérdida se le conoce como “crisis de representación” (Paramio, 2005); y se explica entre otras causas porque “los ciudadanos no se sienten bien representados por los partidos, ni bien servidos por los gobiernos”.¹⁶ Partiendo de esta idea, expondré el papel que juegan los partidos políticos, para alcanzar la profesionalización del servicio público.

Comenzaré por decir que los gobiernos involucran a una serie de actores e instituciones que interactúan de forma constante e intensa (partidos políticos, políticos, gobernantes, ciudadanos, servidores públicos). De estas relaciones, la que me interesa analizar es la que se da primero entre partido y gobernantes, pues estos últimos son impulsados por los primeros. Partidos, gobernantes y servidores públicos van de la mano, ya que es difícil pensar que la sociedad otorgue confianza al servidor público, si éste se debe a un gobernante o a un partido desacreditado. Es importante mencionar como preámbulo esta crisis de la representación, ya que la profesionalización de los servidores públicos puede ser una sólida solución a este fenómeno.

Para que se revierta la crisis de la representación, el reto resulta mayúsculo y nada fácil de resolver, ya que en un gobierno lo primero que se debe buscar es “la eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos y eficacia en la interacción con

¹⁶ Un buen reflejo de la crisis de la representación en México, es el Ranking Nacional de México de confianza en las instituciones del año 2008, elaborado por la casa encuestadora Consulta Mitofsky, donde los partidos políticos obtuvieron una calificación de 5.5 en una escala del 1 al 10; siendo así la institución con el peor calificado de este Ranking. Resaltamos este estudio, debido a que los alcaldes en México son emanados y propuestos ante la ciudadanía por los partidos políticos.

agentes y agencias externos, y con legitimidad en la prestación de los servicios que el gobierno produce” (Cabrero, 2006), y por otra parte, esa búsqueda debe ir acompañada de la combinación de valores agregados, tales como la imparcialidad, la legalidad, la integridad, la eficiencia y la transparencia en el ejercicio del servicio público.

Para dar respuesta a esto, en algunos países se han hecho importantes reformas de carácter administrativo, es decir, que van más encaminadas a la vida interna de los gobiernos, y no tanto a lo externo. Se ha buscado la profesionalización de los servidores públicos, producto entre otras cosas de “medidas tendientes a minimizar el rol del estado en diferentes esferas de la actividad económica y social, haciendo énfasis en la ampliación de la capacidad institucional y eficacia de la acción estatal” (López, 2007). Estas medidas son parte de la Nueva Gestión Pública, y significan “la existencia legalmente prevista y exigida de una burocracia seleccionada de acuerdo a principios de igualdad y mérito” (Villoria 2007).

Pero el debate académico sobre la pregunta de cómo se debe acceder al servicio público parece ir de la mano con estudios como el que hizo la OCDE para fortalecer el marco ético,¹⁷ en donde se debaten cuestiones sobre la ética pública, así como la agregación de valores y promoción de estándares éticos en el servicio público que cumplan las expectativas de los ciudadanos y que contribuyan a la creación de una cultura de servicio público basada en resultados.

¹⁷ Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico “OCDE”.

Los valores esenciales del servicio público implican la imparcialidad, la legalidad, la integridad, así como la eficiencia y la transparencia, y sirven como guía para el juicio de los servidores públicos sobre lo que es bueno y malo en sus labores cotidianas. Estos valores se obtienen de documentos legales y fuentes sustanciales como la sociedad, la democracia y la profesión (*ibídem*). A través de éstos se establecen los límites para la conducta activa o pasiva de los servidores públicos.

Pero todos estos esfuerzos serán en vano si no existe un compromiso político sostenido por parte de los partidos políticos y en consecuencia de los gobernantes que surgen de sus filas y defienden sus principios. Un compromiso que implique la profesionalización del servicio público, implementación del servicio civil de carrera que asegure mínimas condiciones de vida y trabajo para los servidores públicos, con oportunidades de ascenso y desarrollo profesional, una remuneración justa y, sobre todo, la certeza de continuidad en su cargo o plaza; y por otro lado, la profesionalización del *núcleo estratégico* de las administraciones municipales.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO

Es posible concluir resaltando el consenso que existe en la búsqueda de gobiernos de calidad y, por ende, en la profesionalización de los servidores públicos. Resulta preocupante la creciente crisis de legitimidad de los gobiernos en países de América Latina, y ante ello, conviene realizar un análisis cuidadoso de la situación,

buscando revertir el fenómeno. Y un punto relevante será, en primera instancia, el compromiso por parte de los partidos políticos para realizar una mejor selección de sus candidatos, y una vez que han sido electos, los alcaldes y sus regidores deben seleccionar a los mejores perfiles para contar con un *núcleo estratégico* de funcionarios más profesionales y que ofrezcan mejores resultados en su gestión.

CAPÍTULO III

DEFINICIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DE CONCEPTOS

EL DESEMPEÑO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En los capítulos anteriores advertí que el enfoque de este análisis partirá del estudio de la preparación profesional y experiencia de los servidores públicos municipales. Sin embargo, el número de servidores públicos que componen una administración pública municipal es muy grande y a esto se añade la dificultad de tener acceso a bases de datos que proporcionen información tanto del último grado de estudios, como de la experiencia medida a través de su empleo anterior inmediato.

Por ese motivo, he de limitar este estudio de caso a sólo cuatro de los principales funcionarios en las administraciones públicas municipales:

- Presidente municipal
- Secretario general
- Tesorero y
- Director de seguridad pública

La razón por la que se hará con esos funcionarios es la siguiente: para que el modelo de análisis estadístico tenga éxito, es indispensable contar, como ya he señalado, con la información completa acerca del último grado de estudios y del tipo de empleo previo al nombramiento en el cargo de los funcionarios seleccionados. En el estudio que utilicé como base de datos, los únicos servidores

públicos de los cuales se cuenta con la información completa son los cuatro que he seleccionado.

Una vez aclarado este punto, inicio el presente capítulo con el análisis de lo que será la unidad de medición: el municipio. Si bien es probable que la gran mayoría tenga una idea general de lo que son y representan los municipios, es necesario comenzar por revisar algunas definiciones precisas sobre éste. Para elaborar un contexto teórico se debe revisar qué se entiende por un municipio, cuáles son sus principales funciones dentro de la sociedad y posteriormente hacer una breve revisión de las funciones de los cuatro funcionarios que servirán como base para el estudio (presidente municipal, secretario general, tesorero y director de seguridad pública). La finalidad es conocer cuáles son sus principales atribuciones para tener una idea general de los alcances de sus decisiones, acciones u omisiones en el funcionamiento de las administraciones públicas municipales en México.

EL MUNICIPIO

El municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administración de un estado (Quintana, 2005; pag. 6).

Además, los municipios se caracterizan por ser libres, lo que significa que pueden ejercer sus competencias de la manera que consideren más apropiada, pero

siempre sujetos al estado del que forman parte, por lo que *no son soberanos*. En cada uno de los municipios del país se cuenta con un ayuntamiento encargado de gobernar, y entre éste y el gobernador no se interpone ninguna otra instancia. En México, por mandato constitucional, no puede existir autoridad, dependencia u oficina gubernamental que funja como intermediaria entre un gobierno estatal y un gobierno municipal.

La inclusión de los anteriores conceptos y breves explicaciones sobre el municipio, no tiene otra finalidad que la de establecer la importancia que reviste a las administraciones municipales en México. Los municipios y sus respectivas administraciones son la autoridad más cercana a la ciudadanía, ya que a través de éstos se atiende una serie de necesidades primordiales para los habitantes, tales como agua potable y alcantarillado, seguridad pública, recolección, traslado y tratamiento de la basura, entre otros.

Está de más explicar cómo se integra un ayuntamiento, pues no es ni la función, ni el tema principal de este texto, pero lo que sí me interesa es establecer algunas de las funciones y atribuciones básicas del ayuntamiento y de sus principales funcionarios o servidores públicos: el propio presidente municipal, el secretario general, el tesorero y el director de seguridad pública, así como los principales servicios públicos que tiene a su cargo el municipio. Esto será materia de estudio y análisis dentro de la investigación.

Comenzaré por recordar que, de acuerdo con lo que mandata el artículo 115 constitucional, cada municipio se encarga de administrar sus recursos económicos, mismos que reúne con:

- los bienes que le pertenezcan
- las contribuciones y otros ingresos que se establezcan a su favor de manera que perciba las contribuciones (los impuestos que se recaudan cuando se realizan actividades sobre bienes inmuebles), aunque es posible que celebren convenios con el estado para que éste se encargue de administrar dichas contribuciones.
- recursos económicos que recibe anualmente por parte de la federación, que se determinan por las legislaturas estatales, y por último,
- los ingresos derivados de los servicios públicos que prestan (artículo 115 fracción III).

FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTUDIADOS

EL PRESIDENTE MUNICIPAL

La cabeza de todo ayuntamiento es el presidente municipal, conocido como alcalde, quien, junto con los regidores, es elegido de manera popular.¹⁸ Él es además quien conduce y dirige la actividad administrativa, social y hasta de carácter político en su municipio. El presidente municipal es quien hace la propuesta al pleno del ayuntamiento para la designación de una serie de funcionarios que lo acompañará a lo largo de su administración, lo que hace

¹⁸ Es importante aclarar que a pesar de que es común considerar que los regidores son elegidos popularmente, es decir, por votación de los electores, estos normalmente son elegidos en planilla junto con el candidato a Presidente Municipal, lo cual significa que en realidad son elegidos de manera indirecta por el electorado. El formato hace imposible que los ciudadanos puedan decidir por algún regidor en particular: eligen a todos en su conjunto. Una excepción a esto es el estado Nayarit, donde han encontrado una manera interesante de conformar los ayuntamientos: los votantes eligen en forma directa a sus regidores en boleta electoral distinta a la del Presidente Municipal en un proceso similar al de elección de los diputados.

posible afirmar que quienes acompañan al alcalde durante su gestión son designados en la mayoría de los casos para pagar cuotas de tipo partidistas o para cumplir compromisos políticos con ciertos grupos de la sociedad, más que por otro tipo de cualidades individuales.

Pero más allá del grupo o sector de donde el alcalde elige a tales funcionarios, éste tiene la obligación moral de escoger a los mejores hombres y mujeres, a aquellos que cuenten con la capacidad y experiencia suficiente para entregar buenos resultados en la gestión pública.

Por otra parte, es el Presidente Municipal quien, con la colaboración de sus directores de área, imprime en la medida de lo posible el carácter social a su gestión, pues él presenta año con año ante el pleno del ayuntamiento un proyecto de la ley de ingresos, y un presupuesto de egresos, donde establece los compromisos y el destino que le dará a los recursos obtenidos en el año fiscal correspondiente.

Corresponde además al Presidente Municipal la función ejecutiva del municipio, lo que implica obligaciones como la planeación y dirección del funcionamiento de los servicios públicos municipales; cuidar del orden y la seguridad del municipio; velar por el buen estado y mejoramiento de los bienes pertenecientes al municipio; vigilar que las dependencias y entidades encargadas de los distintos servicios municipales cumplan eficazmente con su cometido; supervisar que el destino y monto de los caudales municipales se ajusten a los presupuestos de egresos, y atender a la correcta recaudación, custodia y administración de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos,

participaciones y demás ingresos propios del municipio. Además, el Presidente Municipal debe estar atento a las labores que realizan los demás servidores públicos de la administración pública municipal.

La responsabilidad de un presidente municipal no es menor, y puede decirse que para evaluar y valorar el desempeño de un alcalde es necesario evaluar a los funcionarios y dependencias que están bajo su encargo, sin que exista la oportunidad de deslindar responsabilidades o eximir al presidente municipal por la mala actuación de un funcionario o director de área propuesto por él. Hago esta acotación porque es muy frecuente que los alcaldes se deslinden de la responsabilidad cuando algo sale mal en una administración y que busquen lo que comúnmente se conoce como chivo expiatorio. Cesan a un funcionario o hacen cambios del personal a su cargo, sin asumir la responsabilidad que les corresponde (Quintana, 2005).

EL SECRETARIO GENERAL

El secretario general de un ayuntamiento es propuesto por el presidente municipal, y puede ser removido libremente por los integrantes del ayuntamiento, por acuerdo mayoritario. El secretario es el jefe inmediato de las oficinas de la presidencia municipal.

Las facultades del secretario están contempladas en la respectiva ley orgánica de cada municipio y son, de manera general:

- ✓ Expedir y certificar las copias oficiales del municipio, y suscribir los documentos que contengan acuerdos y órdenes del ayuntamiento y del presidente municipal.
- ✓ Tramitar y formular el proyecto de resolución de procedimientos administrativos y recursos interpuestos en contra de las autoridades municipales.
- ✓ Asistir a las sesiones del ayuntamiento o junta municipal, dando cuenta en ellas de los asuntos y redactar las minutas de las actas de las sesiones, cuidando que, una vez aprobadas, se asienten en el libro respectivo.
- ✓ Ser el conducto para presentar al ayuntamiento los proyectos de reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general en el municipio.
- ✓ Tramitar la publicación de los reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general, a fin de que los habitantes y vecinos del municipio las conozcan y actúen conforme a ellas.

Éstas son a mi juicio algunas de las funciones más importantes del secretario del ayuntamiento. Tomando en cuenta la naturaleza de estas funciones y de sus atribuciones, se justifica la necesidad de que quien ocupe este cargo dentro de una administración municipal, cuente con un nivel de formación profesional más especializado, pues se requiere de conocimientos generales del Derecho, así como saber redactar actas y acuerdos tomados por el ayuntamiento (*ibidem*).

Con esa lógica, éste es un elemento más que fortalece la idea sobre la necesidad de preparación profesional entre los servidores públicos, pues si bien es

cierto que estos funcionarios pueden contar con asesores y subordinados que los apoyen con sus tareas, de cualquier manera deben comprender lo que se está haciendo o dejando de hacer.

EL TESORERO

Para entender las funciones y atribuciones del tesorero del ayuntamiento, primero es menester entender lo que es la hacienda municipal y cómo se constituye. Por ello destaco que, según la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la hacienda municipal se forma con (*ibidem*):

- Los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que anualmente propongan los ayuntamientos y apruebe el Congreso del Estado.
- Los ingresos que establezcan las leyes fiscales a su favor y que en todo caso serían las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
- Las participaciones federales que son cubiertas por la Federación a los municipios.
- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Una vez definido *a grosso modo* cómo es que los municipios obtienen sus recursos, se puede explicar la función que realiza el tesorero dentro del municipio. Este servidor público desarrolla una función trascendental dentro de todo

ayuntamiento: es el responsable de la administración financiera y tributaria de la hacienda pública del municipio. Para cumplir con esta responsabilidad, el tesorero debe (*ibídem*):

- a) Aplicar los recursos financieros municipales para cubrir los gastos del ayuntamiento.
- b) Determinar en cantidad líquida las contribuciones y aprovechamientos que se hubieren omitido por los contribuyentes, así como imponer en el ámbito de su competencia, sanciones a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados que hubieren infringido las disposiciones fiscales.
- c) Recaudar directamente o por conducto de las oficinas u organizaciones de crédito autorizadas, el importe de las contribuciones, aprovechamientos y productos a cargo de los contribuyentes.
- d) Ejercer la facultad económico-coactiva mediante el procedimiento administrativo de ejecución.
- e) Vigilar que se recauden, concentren y custodien los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes.
- f) Cuidar de los recursos que por cualquier concepto deba percibir el ayuntamiento, ya sea por cuenta propia o ajena.
- g) Elaborar el proyecto de presupuesto de egresos, considerando la estimación de los ingresos del próximo ejercicio fiscal.
- h) Determinar las provisiones de gastos destinados a cada ramo administrativo para el adecuado sostenimiento y desarrollo de los servicios públicos municipales.

Son muchas las funciones y obligaciones del tesorero municipal, quien sin duda adquiere un compromiso mayúsculo dentro de la administración municipal, pero medir la eficiencia de un funcionario así no es tarea fácil, pues hay factores ajenos a él que determinan que una administración municipal sea mejor que otras. Por ejemplo: quizás en algunos estados los congresos determinen, por estrategia política o por otros motivos, otorgar mayores recursos a un municipio que a otro, y eso incide en los resultados del tesorero. Otro factor determinante y ajeno al funcionario es la población: entre más población, mayores serán los recursos que obtenga ese ayuntamiento.

EL DIRECTOR DE SEGURIDAD PÚBLICA

Al director de seguridad pública municipal le competen, entre otras cosas, la prevención de delitos del fuero común y vigilar la paz social y el orden público del municipio. Además, es el responsable de la asignación de horarios de servicios, tanto de patrullas como de personal, y de mantener el control y distribución sobre material y equipo de la corporación policiaca municipal.

Es de vital importancia la función que realiza el director de seguridad pública de un municipio, pues representa a la fuerza pública y la coerción del municipio para garantizar el respeto a la legalidad y el orden. Sin seguridad en un municipio, es menor la atracción de inversión privada y esto se traduce en falta de empleo, falta de derrama económica y, por último, menor recaudación de impuestos. Así se genera un círculo vicioso: habiendo inseguridad en un municipio se desincentivan otra serie de actividades necesarias para la estabilidad económica,

política y social dentro de la demarcación, lo que provoca más inseguridad y que haya menos recursos para garantizar el orden.

En resumen: si no hay orden y seguridad, no hay estabilidad en el municipio, ni mucho menos confianza en sus autoridades. Por ende, habrá fuga de capitales o inversión privada que representen ingresos para el municipio. Por ello, el director de seguridad es un elemento fundamental en el índice de profesionalización propuesto como variable explicativa para el esfuerzo tributario de los gobiernos municipales.

Cabe destacar que el director de seguridad suele ser el funcionario público con menor preparación profesional. Se podrá ver en el próximo capítulo que su nivel de estudios promedio no rebasa el bachillerato.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Resulta todo un reto en México la obtención de indicadores confiables sobre el desempeño de los municipios, especialmente si se quiere medir el desempeño de sólo uno de sus funcionarios o servidores públicos. Parece como si los gobiernos municipales vivieran aún en el siglo pasado, pues en su gran mayoría carecen de bases de datos disponibles para la investigación o las guardan con celo, como si se trataran de instituciones de carácter privado.

Aún falta mucho por hacer en materia de acceso a la información, ya que los pocos datos y estadísticas municipales a los cuales se puede tener acceso son

ambiguos y tienen deficiencias que no permiten comparar el desempeño de las administraciones de los municipios.

El municipio tiene una importancia especial en la esfera del gobierno en México, pues a través de éste los ciudadanos logran, en el mejor de los casos, satisfacer sus necesidades primordiales. Sin duda alguna, de los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) es el municipio el que está más cerca de la gente.

Dentro del ámbito municipal, el alcalde es el personaje político y administrativo de mayor relevancia, primero porque es él quien conforma el equipo de colaboradores y directores de área que le acompañarán durante su gestión, y después por ser él quien toma las decisiones importantes dentro de su gobierno (algunas veces de manera conjunta con el ayuntamiento y otras de manera unilateral, según la naturaleza jurídica del asunto que se trate). Para poder medir el desempeño de los servidores públicos en un municipio, no se puede pasar por alto al presidente municipal.

Por otro lado está el secretario general, quien como ya expliqué anteriormente, requiere de una mayor preparación profesional, lo mismo que el tesorero municipal, pues en ambos recaen asuntos de suma importancia para la vida jurídica y financiera de los municipios. Ellos son corresponsables de lo que pueda pasar o deje de suceder en el marco de los acuerdos que se tomen dentro de un municipio.

Por último describí las funciones del director de seguridad pública y señalé que la estabilidad y paz de un municipio dependen en gran medida de la

seguridad pública. Por ello es preciso poner atención a este servidor público, que por lo general representa la cúspide del área del servicio público peor remunerada en México, lo cual se traduce en policías sin preparación profesional y sin el compromiso requerido para cumplir sus funciones.

Así cierro esta parte del capítulo en el que reviso de manera general lo que es un municipio, así como las principales funciones y atribuciones de los servidores públicos incluidos en el estudio y aquí cabe hacer una anotación: si bien decidí enfocar la atención sólo en estos cuatro servidores públicos, lo cierto es que habría sido muy complicado abrir el análisis a un mayor número de funcionarios. Primero, porque la base de datos en la cual se basa este análisis indica que sólo se cuenta con datos de la preparación profesional y de la experiencia para presidentes municipales, secretarios generales, tesoreros y directores de seguridad pública. Los datos sobre otros funcionarios, directores de área o de otros departamentos no son constantes. Dicho de otra manera: no en todos los municipios existe, por ejemplo, un director de planeación o de evaluación, pues no todos los municipios cuentan con estas áreas dentro de su organigrama. Por ello sólo pondré atención a los cuatro funcionarios municipales mencionados.

Ahora bien, falta describir la forma en que serán realizados el análisis y el muestreo, así como el tipo de indicadores que utilizaré. A continuación hago una revisión de cada uno de ellos, explicando y ejemplificando cada variable, de manera que se pueda entender cómo sometí a comprobación la hipótesis planteada.

INDICADORES DE PROFESIONALIZACIÓN Y DESEMPEÑO

LA EXPERIENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO

La experiencia de los alcaldes y servidores públicos estará basada, para este análisis, en el *Estudio nacional sobre desarrollo institucional municipal* elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). En ese estudio se registró, entre otras cosas, el trabajo previo al cargo que desempeñaban los alcaldes y funcionarios entrevistados, de tal forma que permite conocer por lo menos su experiencia antes de enfrentar su responsabilidad como servidores públicos.

Es verdad que quizás estos funcionarios pueden haber ocupado otros cargos en el sector público en otros años, es decir, puede darse el caso de que algunos funcionarios contestaran que su último trabajo fue dentro del sector privado, pero pudieron haber sido funcionarios o servidores públicos antes de estar en una empresa. Existen servidores que intercalan sus actividades entre el sector privado y el público y eso no quedó registrado en el estudio. Sin embargo, los datos pueden ser útiles como una buena aproximación a la realidad.

La idea es medir la experiencia de todos aquellos funcionarios de los que se cuenta con evidencia sobre su participación en un cargo inmediato anterior en el sector público o en el sector privado. Asignaré un valor de 0 para aquellos funcionarios que provienen del sector privado y un valor de 1 para quienes provienen del ámbito público. A través de esta variable dicotómica se hace una diferencia entre los orígenes inmediatos de los funcionarios seleccionados, con el

interés primordial de medir si existe o no una relación positiva entre la experiencia dentro del sector público y mejores indicadores de gestión pública. Dichos indicadores serán medidos a través del índice de esfuerzo tributario municipal.

PREPARACIÓN PROFESIONAL

En el presente estudio denomino *preparación profesional* al hecho de haber culminado por lo menos los estudios de una licenciatura o posgrado. Considero que, a pesar de que ni la Constitución federal ni las estatales obligan a los presidentes municipales o servidores públicos a demostrar estudios de una licenciatura, este grado académico es el mínimo indispensable para poder tener una visión amplia y profesional de los trabajos que se desempeñan dentro del sector público.

Debo resaltar que en México, como ya he mencionado anteriormente, la mayor parte de los alcaldes no cuenta con estudios de licenciatura y entre los que tienen este nivel educativo, se encuentra un abanico de profesiones muy variado: hay alcaldes que son arquitectos, ingenieros, médicos, psicólogos, etcétera.

Lo idóneo —desde mi perspectiva— es que los alcaldes, primero, tengan estudios de licenciatura, y segundo, que ésta sea en el área de las ciencias sociales o económico administrativas, pues son las ramas del conocimiento que proporcionan mayores elementos para entender el funcionamiento de un gobierno municipal. La realidad no concuerda con este ideal.

Mucho se pueden cuestionar mis afirmaciones. Algunos pueden pensar que no es indispensable que los estudios lleguen a un nivel profesional de licenciatura, pero no son suficientes el sinnúmero de seminarios, cursos y diplomados que pudieran llegar a tomar los funcionarios; considero que el hecho de obtener una licenciatura en la mayoría de los casos proporciona un distinto enfoque de la administración pública y aporta más herramientas de carácter profesional y de gestión para obtener mejores resultados, frente a aquellos que no tienen una formación profesional.

VARIABLES DEL ANÁLISIS EMPÍRICO

VARIABLE DEPENDIENTE

Con la finalidad de evaluar la hipótesis a la luz del ejercicio estadístico de la regresión, primero escogí como variable dependiente el esfuerzo tributario de los municipios; ya que partimos del supuesto que los municipios aumentan tanto les sea posible los ingresos propios, ya que existe un incentivo para el municipio de manejar con eficiencia los recursos que a él le representan un esfuerzo --económico y político—conseguir, es decir, podríamos decir que los ingresos propios representados por el esfuerzo tributario, en teoría serán distribuidos de una manera más racional y eficiente, por representar para el ayuntamiento un mayor esfuerzo al recaudarlos (Raich Portman, 1999).

Este indicador de calidad se enfoca en la actividad financiera de los gobiernos locales, la cual se desarrolla a partir de dos funciones principales, una de ingresos y otra de gastos; siendo los ingresos la actividad de recaudación, y la segunda un instrumento presupuestario (*ibídem*). En México, la Constitución le confiere a los municipios administrar libremente su hacienda para cubrir sus necesidades (art. 115, frac. IV), y establece la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos del orden de gobierno en donde residan (art. 31, frac. IV).

La importancia de evaluar una parte de la calidad en la gestión municipal a través del esfuerzo tributario o recaudatorio, es un ejercicio para determinar si las haciendas públicas están realizando sus tareas financieras de forma eficiente o no. Este ejercicio intenta conocer si las distintas áreas de los municipios que se encargan de las actividades financieras están haciendo o no un “esfuerzo” por optimizar el uso de sus recursos (*ibídem*). Midiendo así la calidad de sus procesos, estructuras y gestión recaudatoria de los gobiernos locales.

ÍNDICE DE ESFUERZO TRIBUTARIO (IET)

Como ya se dijo anteriormente, el índice de esfuerzo tributario es nuestra variable dependiente, que si bien ésta no refleja el desempeño global del gobierno municipal, pero sí una de sus dimensiones más importantes. Su valor se obtiene tras dividir los ingresos propios o directos entre el ingreso total del mismo año o ejercicio fiscal: el resultado es el índice de esfuerzo tributario (IET). Para una mejor comprensión de este índice, explicaré de qué se componen sus dos elementos:

Cuadro 2.
Índice de Esfuerzo Tributario Municipal

CONCEPTO	ÍNDICE	INDICADORES	
Esfuerzo Tributario o Esfuerzo de Recaudación Local	Ingresos Propios	Ingresos Directos (propios o municipales)	Aprovechamientos
			Contribuciones a las mejoras
			Derechos
			Disponibilidades
			Impuestos
			Otros ingresos propios
	Ingresos Totales	Ingresos Indirectos (estatales o federales)	Productos
			Participaciones federales
			Aportaciones federales
			Financiamiento
		Ingresos Brutos (totales)	Por cuenta de terceros
			Suma de Ingresos Directos más los Ingresos Indirectos

Fuente: Elaborado propia.

Ingresos totales: son todos los recursos que obtienen los individuos, sociedades o gobiernos, por el uso de la riqueza, trabajo humano o cualquier otro motivo que incremente su patrimonio. En el sector público son los que provienen de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, participaciones y aportaciones federales, otros ingresos, por cuenta de terceros, financiamientos y disponibilidades.

Ingresos propios o directos: Se conforman por el ingreso por concepto de aprovechamientos, contribuciones a las mejoras, derechos, disponibilidades, impuestos, otros ingresos propios y productos.¹⁹

¹⁹ Por ingresos propios se debe entender la totalidad de percepciones de los gobiernos municipales provenientes de las fuentes normales y ordinarias de ingreso. No son consideradas las transferencias de recursos federales ni los ingresos que suponen movimientos virtuales o compensados. (Suma de aprovechamientos, contribuciones a las mejoras, derechos, disponibilidades, impuestos, otros ingresos propios y productos).

Una vez enumerados los elementos que integran los ingresos propios, daré las definiciones de cada uno de estos:

- **Los aprovechamientos.** Son los ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realizan los gobiernos. En términos generales, se derivan del incumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes; son recibidos en forma de rezagos, recargos, reintegros, donativos, multas y sanciones.
- **Las contribuciones a las mejoras.** Son los ingresos que por ley reciben los gobiernos, a cargo de personas físicas y morales, que se benefician de manera directa por la realización de obras públicas.
- **Los derechos.** Son contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, así como por los servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se prestan por organismos descentralizados.²⁰
- **Las disponibilidades.** Son las partidas del activo existente al inicio del ejercicio fiscal; representan bienes que pueden destinarse de modo inmediato para hacer frente a las obligaciones de los estados y municipios.²¹

²⁰ Los ejemplos más representativos de derechos son: registro civil, registro público de la propiedad, licencias y permisos, y agua potable. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado, como el transporte público.

²¹ Por ejemplo: efectivo en caja, bancos y documentos de cobro inmediato.

- **Los impuestos.** Son prestaciones en dinero o especie que el estado fija unilateralmente y con carácter de obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala; incluyendo por supuesto el impuesto predial que es uno de los más importantes para los gobiernos municipales, quienes por disposición constitucional son responsables de su cobro.
- **Otros ingresos propios.** Son las percepciones que por su naturaleza no pueden ser agrupadas en algún otro capítulo de ingresos.
- **Productos.** Ingresos que percibe el estado por actividades que no corresponden al desarrollo de las funciones propias del derecho público, sino por la explotación de sus bienes patrimoniales. Se incluyen la enajenación de bienes muebles e inmuebles, arrendamientos e intereses.

Definidos ya los ingresos totales e ingresos propios, expondré, con un pequeño ejemplo en el próximo cuadro, cómo se obtiene el índice de esfuerzo tributario, recordando que es el resultado de dividir los ingresos propios entre los ingresos totales del municipio en cuestión, veamos un ejemplo en el cuadro 3 que a continuación se expone:

Cuadro 3.

Ejemplo de la obtención del Índice de Esfuerzo Tributario Municipal

Estado	Municipio	Año
Jalisco	Acatic	2000

<p>\$436,466 Aprovechamientos \$0 Contribuciones de mejoras \$2,733,200 Derechos \$1,994,089 Disponibilidades \$1,785,738 Impuestos \$0 Otros Ingresos propios \$402,150 Productos</p> <hr/> <p>\$7,351,643 INGRESOS PROPIOS</p>	<p style="text-align: right;">→ \$7,351,643 Ingresos Propios \$8,094,396 Aportaciones Federales \$0 Financiamiento \$9,136,625 Participaciones Federales \$0 Por cuenta de terceros</p> <hr/> <p>\$24,582,664 INGRESOS TOTALES</p>
---	---

Índice de Esfuerzo Tributario

$$\frac{\text{INGRESOS PROPIOS } \$ 7,351,643}{\text{INGRESOS TOTALES } \$ 24,582,664} = \mathbf{0.30}$$

Fuente: Elaborado propia.

Por último me gustaría puntualizar que el índice de esfuerzo tributario (IET) se mide en rangos de 0 a 1, donde 0 indica la nula recaudación de los municipios, y la dependencia de las participaciones estatales o federales, mientras que en la medida que se acerque a 1, indica menor dependencia financiera de la federación o el estado, y por ende una mayor recaudación. El índice de esfuerzo tributario tiene una media nacional de 0.133065, tal y como podemos observarlo en la cuadro 4.

Cuadro 4.

Estadísticos descriptivos

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Índice de Esfuerzo Tributario (IET)	2254	.0000	.9999	.133065	.1191065
N válido (según lista)	2254				

VARIABLES INDEPENDIENTES

El modelo empírico que plateo, pretende explicar las variaciones en el esfuerzo tributario en función de dos variables independientes clave: la experiencia en el sector público y la educación formal de los funcionarios. Pero evidentemente sería ingenuo pensar que el esfuerzo tributario se explique solo en función de estas dos variables (IEXP y IEF), por ello el modelo requiere que incorporemos otras variables que también influyen sobre el esfuerzo tributario (IET), es decir, variables de control, siendo éstas el grado de desarrollo humano (IDHM), el tamaño poblacional de los municipios (POB) y la situación geográfica (MZM), las que elegí en el modelo empírico planteado.

Ahora me daré a la tarea de explicar y operacionalizar cada una de las variables del modelo de medición.

ÍNDICE DE EDUCACIÓN FORMAL (IEF)

Éste se referirá sólo a cuatro de los principales servidores públicos de las administraciones municipales: alcalde, secretario general, tesorero y director de seguridad pública, y será considerado en este estudio como la principal *variable independiente*.

Cabe recordar que a pesar de haber tenido el deseo de seleccionar a un número más amplio de funcionarios municipales, fue preciso limitarme sólo a estos servidores públicos debido a que en la fuente de datos (la *Encuesta nacional sobre desarrollo municipal*), los únicos servidores públicos sobre los que se tiene información relativa al último grado de estudios en la gran mayoría de los

municipios son precisamente el presidente municipal, el secretario general, el tesorero y el director de seguridad pública. Otros funcionarios contemplados en la base de datos, tales como el responsable del área de servicios públicos y desarrollo urbano, el contralor municipal, el responsable de planeación, el responsable de evaluación, el responsable de participación social y el responsable de personal, no existen en todos los municipios. Es decir, no todos los ayuntamientos cuentan con dichas carteras dentro de su estructura de organización y no se cuenta con información comparable para todos los municipios.

Sin embargo, decidí no limitar el estudio a la comparación entre los alcaldes. Si bien es cierto que el funcionario más importante de la administración pública municipal es el presidente municipal, éste no realiza el trabajo de manera unipersonal: requiere del apoyo y colaboración constante de un equipo de trabajo conformado por personal con distintos niveles de responsabilidad. Además, los funcionarios de mayor rango en este equipo son en su mayoría propuestos por él, por lo que el tipo de selección de sus principales colaboradores sirve como muestra para medir la educación formal de los servidores públicos en los municipios en México. Esto representará la preparación profesional de los principales funcionarios de una administración pública municipal.

Para medir esta preparación he asignado una escala de valores, convirtiendo variables cualitativas o nominativas en cuantitativas. He denominado a esta variable *índice de educación formal*, y lo mido de acuerdo con la siguiente escala de valores:

Cuadro 5.

Escala de valores de la educación formal de los servidores públicos

VALOR	ULTIMO GRADO DE ESTUDIOS	VALOR	ULTIMO GRADO DE ESTUDIOS
0	Ninguno	7	Preparatoria inconclusa
1	Primaria inconclusa	8	Preparatoria terminada
2	Primaria terminada	9	Licenciatura inconclusa
3	Secundaria inconclusa	10	Licenciatura terminada
4	Secundaria terminada	11	Postgrado inconcluso
5	Carrera Técnica inconclusa	12	Postgrado terminado
6	Carrera Técnica terminada		

Una vez obtenido el último grado de estudios de cada uno de los servidores públicos que analizo, realizaré una suma de los valores obtenidos, tal como muestro en el siguiente ejemplo:

	Presidente Municipal		Secretario General		Tesorero		Director de Seguridad Pública		Suma
Último Grado de Estudios	10	+	10	+	12	+	8	=	40

Después tomaré como referencia la máxima puntuación a la cual un municipio podría aspirar, que se alcanzaría si los cuatro funcionarios tuvieran estudios terminados de posgrado. Siendo ése el caso, el municipio obtendría una calificación de 48 puntos.

Utilizaré entonces ese valor para obtener el índice de educación formal del municipio, dividiendo la puntuación obtenida entre la puntuación máxima, como se muestra siguiendo el ejemplo que he puesto:

$$\boxed{40} \div \boxed{48} = \boxed{0.83}$$

El resultado es el índice de educación formal, que para el ejemplo propuesto equivale a **0.83**, en una escala de 0 a 1. En la medida en que el índice se acerque a 1, se acercará a la óptima calificación.

ÍNDICE DE EXPERIENCIA

Este índice funcionará como otra de las *variables independientes* o *explicativas* importantes del modelo. Dicha variable será dicotómica: el valor 0 equivale a decir que el funcionario en cuestión proviene del sector privado y el valor de 1 se otorga a aquel que proviene del sector público. Con esto lograré indagar de qué manera influye la experiencia en el sector público en los resultados de la gestión municipal.

Cabe recordar, una vez más, que por lo limitados que son los datos disponibles me concentraré sólo en evaluar a cuatro servidores públicos.²² Por ello, igual que con el índice de profesionalización, haré una suma del resultado de la experiencia de estos funcionarios, de la siguiente manera:

	Presidente Municipal	Secretario General	Tesorero	Director de Seguridad Pública	Suma
Último empleo	<input type="text" value="1"/>	<input type="text" value="1"/>	<input type="text" value="0"/>	<input type="text" value="0"/>	<input type="text" value="2"/>

0 = Sector Privado
1 = Sector Público

Una vez obtenida la suma, se hace una división del resultado entre el número 4, que sería el resultado máximo esperado, es decir, la suma obtenida si

²² Presidente municipal, secretario general, tesorero municipal y director de seguridad pública.

todos los empleados vinieran del sector público. El índice de experiencia se obtiene entonces de la siguiente manera:

$$\boxed{2} \div \boxed{4} = \boxed{0.5}$$

$$\text{Índice de Experiencia} = 0.5$$

VARIABLES CONTROL

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO MUNICIPAL

En nuestro modelo empírico, este índice representa una variable control, ya que la recaudación también depende mucho del grado de desarrollo humano en los municipios, pues conforme éste aumenta, es razonable esperar que el ayuntamiento tenga más posibilidades de extraer recursos tributarios de la población. Y de no incluir esta variable en el modelo, los resultados podrían tener sesgos considerables, o lo que en econometría se conoce como “sesgo por omisión de variables”.

Este índice está compuesto por tres dimensiones:

- Salud
- Educación
- Ingreso

Cada dimensión se mide a partir de variables establecidas por la Organización de las Naciones Unidas. Este índice contiene información relevante de los municipios, tales como población, tasa de mortalidad infantil, tasa de alfabetización, el ingreso per cápita anual, índice de salud, índice de educación e

índice de ingreso. Por lo que puede apreciarse, esta variable es muy importante en el análisis, pues contiene elementos que evalúan dimensiones que influyen dentro del contexto y realidad en que se desarrollan los diferentes gobiernos municipales estudiados, pero sobre todo por que influye sobre el nivel de la recaudación municipal.

SITUACIÓN GEOGRÁFICA

Esta *variable de control* fue incluida en el análisis debido a que las condiciones de vida, es decir, la calidad de vida, servicios públicos, número de habitantes, extensiones territoriales, presupuesto, recaudación de ingresos y fuentes de empleo, son distintas de manera muy notoria en los municipios que pertenecen a alguna de las 55 zonas metropolitanas del país.²³ Por ello incluí esta variable en forma dicotómica, que asigna el valor de 0 a aquellos municipios que no pertenecen a la zona metropolitana y el valor de 1 para aquellos municipios que son considerados como zona metropolitana.

²³ El Consejo Nacional de Población define como zona metropolitana, *el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; en esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas. Adicionalmente, se definen como zonas metropolitanas todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.* La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), realizaron un estudio en el año 2000, donde identificaron y delimitaron 55 zonas metropolitanas en México, a las cuales pertenecen un total de 309 municipios.

POBLACIÓN

Por último decidí incluir esta variable, ya que sin duda el factor del número de habitantes de un municipio es fundamental para la recaudación tributaria. Es lógico suponer que existirá una mayor recaudación en municipios con mayor población, pues existiría una mayor actividad económica en municipios con mayor población, con relación a municipios con menos habitantes. Además, normalmente en municipios con población grande suele incrementarse la oferta de servicios públicos que no necesariamente son de carácter municipal, como la educación. Siguiendo este razonamiento, es de esperarse que en municipios con mucha población, se obtenga un mayor índice de educación formal de los servidores públicos municipales. Por lo que esta variable control en teoría debería de influir de manera positiva en la recaudación local, así como en la educación de sus habitantes, que por ende, se verían reflejados en la educación formal de los servidores públicos.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS EMPÍRICO

RESUMEN DEL MODELO

Habría que recordar que el universo de estudio son los municipios en México, excluyendo al Distrito Federal y a los municipios que se rigen por usos y costumbres en el estado de Oaxaca.²⁴ Lo cual me dio una muestra de un total de 2,425 municipios, de entre los cuales pude obtener el índice de desarrollo humano municipal (IDHM), el índice de educación formal (IEF) y la experiencia en el sector público (IEXP), solo para 2,238 municipios, es decir, la muestra final es de un total de 2,238 municipios pertenecientes a 31 estados de México.

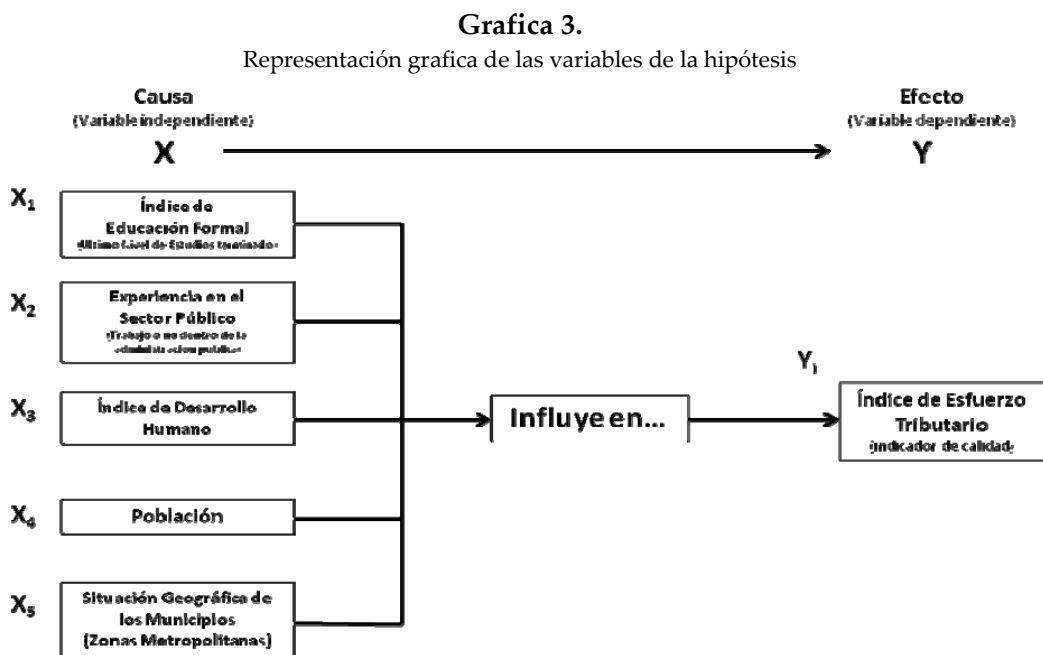
El modelo se compone de una variable dependiente: índice de esfuerzo tributario (IET), y cuatro variables independientes: índice de educación formal (IEF), índice de experiencia en el sector público (IEXP), índice de desarrollo humano municipal (IDHM), la población o número de habitantes (POB) y por último la situación geográfica de los municipios (MZM).

Decidí utilizar al análisis de regresión, puesto que es una técnica estadística utilizada para estudiar la relación entre variables. Y en la investigación social, el análisis de regresión se utiliza para predecir un amplio rango de fenómenos, desde medidas económicas hasta diferentes aspectos del comportamiento humano. La

²⁴ Las delegaciones administrativas del Distrito Federal quedan excluidas del análisis, ya que su régimen de gobierno no es estrictamente municipal. También se excluyen 412 municipios de Oaxaca gobernados por “usos y costumbres”, cuyas autoridades no son electas por vía del sistema de partidos sino por criterios de jerarquía cívico-religiosa y tradiciones populares.

regresión lineal múltiple fue seleccionada para explorar y cuantificar la relación entre nuestra variable **dependiente** (IET) y las demás variables **independientes** (IEF, IEXP, IDHM, POB y MZM).

Para un mayor entendimiento del modelo empírico que propongo, presento la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia.

Comenzaré por contestar a las interrogantes formuladas a través de la hipótesis de estudio.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

Ji cuadrada

El primer paso que seguiré para el análisis estadístico, será contrastar las variables que de educación formal (IEF) y la recaudación local (IET) mediante la prueba de independencia de la *Ji* cuadrada, con la finalidad de conocer si existe o no relación entre las variables, es decir, en este ejercicio estadístico, no busco conocer si existe o no una causalidad entre las dos variables, ya que dicha causalidad la analizaré con el análisis de regresión que más adelante expondré. En realidad lo que pretendo con el análisis de la *Ji* cuadrada, es mostrar que las variables centrales de hipótesis de estudio (educación y recaudación tributaria) se encuentran relacionadas entre sí. Para ello la variable que representa la educación formal (IEF), la segmentamos momentáneamente en una variable de escala ordinal, para efecto del sometimiento de la prueba estadística de *Ji* cuadrada. Donde, después de haber obtenido nuestro índice de educación formal (IEF), procedí a la segmentación de dos tipos de grupos: a) municipios que presentan un alto rango de IEF, y b) municipios que tienen un bajo rango de IEF. Con ello tendré un primer acercamiento a la variable de la educación formal desde la perspectiva del nivel de estudios profesionales de la licenciatura.²⁵

En cuanto a la variable del Esfuerzo Tributario (IET) de los municipios, que simboliza o representa una forma de medir la calidad de la gestión en los municipios, la transformamos también segmentándola en dos grupos: a)

²⁵ Cuando nos referimos a los 12 niveles, estamos hablando sobre el último grado de estudios alcanzado por los funcionarios y el cual se explico dentro del capítulo 3 del presente texto.

Municipios con IET Alto, y b) Municipios con IET Bajo. Para la segmentación de las dos variables antes descritas, obtuve la media de cada una respectivamente y a partir de ella segmenté en las dos categorías, alto, para los municipios que se encuentran por encima de la media, y bajo para aquellos que se están por debajo de la media.²⁶

Hipótesis sometidas al análisis:

H₀: La hipótesis nula: No hay relación entre la educación formal de los servidores públicos (IEF) de los ayuntamientos con su esfuerzo tributario (IET).

X no está relacionado con Y

H₁: La hipótesis alterna: La educación formal de los servidores públicos de los ayuntamientos (IEF) está relacionada con el esfuerzo tributario realizado (IET).

X está relacionado con Y

Los resultados fueron los siguientes:

²⁶ Para el caso de la variable de educación formal, la media que se obtuvo del índice de educación formal (IEF) fue de (0.557701), por lo que el rango de datos que se encuentran el grupo que hemos denominado como "BAJO" se encuentra entre (0.000 a 0.557701), mientras que el grupo denominado como "ALTO" se conforma por aquellos municipios que presentaron un rango de (0.557701 a 0.9999). Así mismo, para la variable que representa al esfuerzo tributario (IET), la media que se obtuvo fue de (0.133065), de forma tal, que el grupo de municipios que presentan un "BAJO" nivel recaudatorio (IET) se encuentran entre el rango de (0.000 a 0.133065), y el grupo de municipios denominado como un IET "ALTO" se localizan entre (0.133065 a 0.9999).

Cuadro 6

Tabla de contingencia Índice de Esfuerzo Tributario: Grupos Alto y Bajo * Índice de Educación Formal: Grupos Alto y Bajo

			Índice de Educación Formal: Grupos Alto y Bajo		Total
			Bajo	Alto	
Índice de Esfuerzo Tributario: Grupos Alto y Bajo	Bajo	Recuento	708	419	1127
		% de Índice de Educación Formal: Grupos Alto y Bajo	64,3%	36,3%	50,0%
	Alto	Recuento	393	734	1127
		% de Índice de Educación Formal: Grupos Alto y Bajo	35,7%	63,7%	50,0%
Total		Recuento	1101	1153	2254
		% de Índice de Educación Formal: Grupos Alto y Bajo	100,0%	100,0%	100,0%

El cuadro 6 representa la tabla de contingencia de las dos variables (IEF y IET), de la cual me gustaría destacar lo siguiente:

- 1) Que a menor índice de educación formal, menor será el índice de esfuerzo tributario, es decir, mientras menor educación tengan los funcionarios, tiende a ser menor la recaudación en los municipios (64.3%).

- 2) Que el segundo grupo de contingencia más relevante es cuando el IET y el IEF son altos (63.7%), lo que nos hace suponer, que al elevarse la educación de los servidores públicos, se presenta una mayor recaudación. Y por ende, resulta menor la contingencia de recaudación baja en condiciones de formación alta (36.3%).

Así mismo, y tras haber desarrollado la prueba de la Ji cuadrada, el coeficiente que se obtuvo fue de $\chi^2 = 1418.7$, por lo rechazamos la hipótesis de nula, y aceptamos la hipótesis alterna; Por lo tanto, podemos afirmar que hay una probabilidad mayor al 99% de que exista asociación entre las variables.

Ahora bien, tras haber comprobado la dependencia entre la principal variable independiente (IEF) y dependiente (IET) de la hipótesis de estudio, ahora conoceremos en qué forma en el conjunto de variables se relacionan entre sí, y la magnitud de dicha relación. Cuestiones que se observaran a través de los ejercicios de regresión y de correlación. La regresión nos permitirá determinar cuál es la estructura de dependencia que mejor expresa el tipo de relación existente entre las variables analizadas, mientras que la correlación nos dará el grado de dicha relación.

REGRESIÓN MÚLTIPLE

En el cuadro 7 se representan las correlaciones bivariadas de las variables del modelo, mismas que nos ayudaran a entender la justificación de su inclusión dentro del modelo seleccionado para la comprobación de la hipótesis de estudio. Ya que no tendría razón incluir variables que no estuvieran correlacionadas con nuestra variable dependiente, y así como tampoco sería correcto incluir variables independientes que estuvieran correlacionadas de una manera muy alta entre sí, debido a que se pudiera presentar un problema de colinealidad.

Cuadro 7

Correlaciones

		Índice de Esfuerzo Tributario (IET)	Índice de Educación Formal (IEF)	Índice de Experiencia en el Sector Público (IEXP)	Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM)	Municipios pertenecientes a Zonas Metropolitanas (MZM)	Población (POB)
Índice de Esfuerzo Tributario (IET)	Correlación de Pearson	1	.388**	.089**	.485**	.286**	.351**
	Sig. (bilateral)		.000	.000	.000	.000	.000
	N	2254	2254	2254	2230	2254	2254
Índice de Educación Formal (IEF)	Correlación de Pearson	.388**	1	.302**	.557**	.252**	.323**
	Sig. (bilateral)	.000		.000	.000	.000	.000
	N	2254	2427	2427	2402	2427	2427
Índice de Experiencia en el Sector Público (IEXP)	Correlación de Pearson	.089**	.302**	1	.179**	.102**	.090**
	Sig. (bilateral)	.000	.000		.000	.000	.000
	N	2254	2427	2437	2402	2437	2427
Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM)	Correlación de Pearson	.485**	.557**	.179**	1	.406**	.310**
	Sig. (bilateral)	.000	.000	.000		.000	.000
	N	2230	2402	2402	2402	2402	2402
Municipios pertenecientes a Zonas Metropolitanas (MZM)	Correlación de Pearson	.286**	.252**	.102**	.406**	1	.378**
	Sig. (bilateral)	.000	.000	.000	.000		.000
	N	2254	2427	2437	2402	2438	2427
Población (POB)	Correlación de Pearson	.351**	.323**	.090**	.310**	.378**	1
	Sig. (bilateral)	.000	.000	.000	.000	.000	
	N	2254	2427	2427	2402	2427	2427

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

En el siguiente cuadro, exponemos un resumen de los coeficientes obtenidos en el análisis de regresión. Con este análisis se busca establecer si mayores niveles de educación formal de los servidores públicos municipales (IEF) explican mejor las variaciones en las distorsiones de la recaudación local de los municipios en México (IET). Presentare tres modelos diferentes, el primero de los cuales incluye únicamente las variables explicativas clave (educación formal y la experiencia de los funcionarios), pero sin incluir el resto de las variables de control. El modelo 3 es el más completo, ya que incluye todas las variables simultáneamente, y como se verá más adelante, los resultados siguen confirmando una de mis hipótesis , es decir, los hallazgos presentados en el cuadro 8 apoyan una de las hipótesis de estudio: que la educación formal aumenta la recaudación de los municipios. Sin embargo, el análisis de regresión desecha la hipótesis sobre la existencia de una

relación positiva entre la experiencia dentro del sector público y la recaudación; con ello, estamos en posibilidades de afirmar que la experiencia en el sector público, no es un factor determinante para obtener mejores resultados en la recaudación de los municipios.

Ahora bien, lo expuesto anteriormente puede apreciarse claramente en el modelo 1 (véase cuadro 8), el cual indica que existe una correlación positiva y significativa entre la educación formación (IEF) y el esfuerzo tributario (IET), pero una relación negativa entre la experiencia (IEXP) y la recaudación (IET). Y aunque el ajuste del modelo no es muy grande ($R^2=0.152$), sí resulta ser significativo. Sin embargo, el primer modelo no es muy realista, ya que existen muchos otros factores que pueden influir sobre la recaudación, principalmente el grado de desarrollo de los municipios. Por ello, en un segundo modelo, incluimos la variable del índice de desarrollo humano (IDHM), la cual mide el desarrollo de los municipios. Como resultado, el modelo 2 del análisis de regresión (véase cuadro 8) indica que existe una correlación positiva y significativa entre dos de las variables explicativas (IEF e IDHM) y nuestra variable dependiente (IET). Es decir, el análisis revela la gran importancia que tiene el índice de desarrollo humano municipal (IDHM) sobre el esfuerzo recaudatorio (IET), ya que su coeficiente resulta ser muy alto (0.629) y además su inclusión hace que el poder explicativo del modelo aumente en poco más de 10% ($R^2= 0.255$). En otras palabras, el modelo 2 explica 25.5% de la variación de la recaudación entre los municipios de México.

Cuadro 8
Resultados del análisis de regresión

	Índice de Esfuerzo Tributario		
	Modelo No.1 2000	Modelo No.2 2000	Modelo No.3 2000
Constante	0.019*** (0.006)	-0.358*** (0.022)	-0.294*** (0.023)
Índice de Educación Formal	0.022*** (0.011)	0.098*** (0.013)	0.074*** (0.013)
Índice de Experiencia en el Sector Público	-0.013 (0.008)	-0.015** (0.008)	--0.015** (0.007)
Índice de Desarrollo Humano Municipal	Omitida	0.629*** (0.035)	0.543*** (0.037)
Situación Geográfica (Zonas Metropolitanas)	Omitida	Omitida	0.017** (0.007)
Población	Omitida	Omitida	1.98e-07*** (0.000)
N total	2254	2230	2230
F Signif.	0.000	0.000	0.000
R ² global	0.152	0.255	0.291
R ² ajustado	0.151	0.254	0.290

Los valores presentados representan coeficientes *beta* no estandarizados, con errores estándar entre paréntesis.

***p<.001 **p<.10 *p<.05

Variable dependiente: Índice de Esfuerzo Tributario

Finalmente, el modelo 3 del cuadro 8 incluye dos variables más, una que indica si el municipio pertenece a alguna zona metropolitana del país (MZM), y otra que mide la influencia del tamaño poblacional de los municipios. Esto debido a que es razonable esperar que un municipio ubicado geográficamente en un área de desarrollo económico, demográfico y social, así como con una mayor cantidad de habitantes, éste obtenga mayores niveles de recaudación. De forma tal que el modelo 3, donde todas las variables propuestas quedan incluidas, es el que tiene mayor capacidad explicativa (R²=0.291), y la educación formal sigue estando

positivamente relacionada con el esfuerzo tributario, y además su coeficiente se mantiene estadísticamente significativo.

Del modelo 3, podemos destacar algunas conclusiones:

1. La variable que representa la ubicación geográfica de los municipios (MZM), demuestra que aquellos municipios que pertenecen a una zona metropolitana tienen un índice de esfuerzo recaudatorio de 1.7 por ciento superior al resto de los municipios; con lo que se establece que el factor de pertenecer o no a una de las zonas metropolitanas, sí influye de manera positiva en la recaudación municipal.
2. Si parecía lógico pensar que la poblacional pudiera incidir de manera positiva y significativa en la recaudación, lo cierto es que resultó ser más significativo el que los municipios pertenezcan o no a una zona metropolitana, y que se muestra que los municipios ubicados en una zona metropolitana recaudan un 4.6% más que el resto de los municipios.
3. Otra cuestión que deseo destacar es el valor explicativo de nuestro modelo, pues si bien es cierto que la explicación de la covariación no es muy grande ($R^2=0.291$), lo relevante del análisis, es que se comprueba la hipótesis de estudio planteada, mismo que afirmaba que a mayor nivel o grado de educación formal de los servidores públicos municipales (en este caso representados por el alcalde, secretario, tesorero y director de seguridad pública), mayor será la recaudación de los municipios.

4. Por otra parte, el grado de desarrollo de los municipios representado por el índice de desarrollo humano municipal (IDHM), termina siendo lógicamente la variable independiente o explicativa de nuestro modelo, con mayor poder explicativo. Lo cual sería normal, si tomamos en cuenta que este índice mide la tasa de mortalidad infantil, tasa de alfabetización, el ingreso per cápita anual, índice de salud, índice de educación e índice de ingreso de la población en los municipios en México. Con ello, la deducción que podemos sacar de la observación de los coeficientes del IDHM en los modelos 2 y 3 propuestos, es que contribuyen de manera significativa a la explicación de la covariación. Por lo que se demuestra que a mayor desarrollo en un municipio, mayor será el esfuerzo que realicen los municipios en la recaudación.

ANÁLISIS DE CASOS

Con la intención de ejemplificar las conclusiones anteriores, analizaremos ahora casos concretos de municipios que presentan características que se destacan en la comprobación de una de mis hipótesis, es decir, la de la educación formal. Por un lado tomamos como muestra cuatro municipios que presentan un alto índice de educación formal y que a su vez presentan un alto índice de recaudación tributaria; así mismo presentamos también el caso de cuatro municipios con condiciones contrarias a las anteriores. En total, hemos seleccionado a ocho municipios de ocho estados del país: Tabasco, Chihuahua, Sonora, Jalisco, Guerrero, Estado de México, Yucatán y Nuevo León; controlando el tamaño de la población, es decir, se busco

que los ocho municipios fueran de características poblacionales similares, para evitar sesgos en el análisis.

Así entonces, a continuación presentamos en el cuadro 9, un resumen de las condiciones de cada uno de los municipios observados.

Cuadro 9
Resumen de municipios analizados

Estado	Altos				Bajos			
	Tabasco	Chihuahua	Sonora	Jalisco	Guerrero	México	Yucatán	Nuevo León
Municipio	Tacotalpa	Meoqui	La Colorada	Cuautla	Ajuchitlán del Progreso	Villa de Allende	Yobaín	Abasolo
Población	41,296	40,018	2,306	2,477	41,266	40,164	2,067	2,514
Índice de Esfuerzo Tributario	0.5206	0.2387	0.5129	0.3632	0.2083	0.1576	0.0041	0.0575
Íngresos propios	\$ 29,590,366	\$ 10,208,226	\$ 3,708,299	\$ 2,952,355	\$ 1,204,855	\$ 1,154,064	\$ 11,380	\$ 391,447
Íngresos brutos	\$ 120,552,475	\$ 42,758,697	\$ 7,229,526	\$ 8,127,920	\$ 32,299,580	\$ 44,544,805	\$ 2,769,913	\$ 6,811,708
Índice de Educación Formal	0.8333	0.7292	0.7083	0.7083	0.4375	0.4167	0.2500	0.4167
Alcalde	Licenciatura Terminada 10	Carrera Técnica Terminada 8	Licenciatura Terminada 10	Postgrado Terminado 12	Bachillerato Terminado 6	Primaria Terminada 2	Secundaria Terminado 4	Carrera Técnica Terminada 8
Secretario General	Licenciatura Terminada 10	Licenciatura Incompleta 9	Licenciatura Terminada 10	Carrera Técnica Terminada 8	Secundaria Terminado 4	Bachillerato Terminado 6	Secundaria Terminado 4	Secundaria Terminado 4
Tesorero	Licenciatura Terminada 10	Licenciatura Terminada 10	Bachillerato Terminado 6	Carrera Técnica Terminada 8	Licenciatura Terminada 10	Secundaria Terminado 4	Secundaria Terminado 4	Secundaria Terminado 4
Director de Seguridad Pública	Licenciatura Terminada 10	Carrera Técnica Terminada 8	Carrera Técnica Terminada 8	Bachillerato Terminado 6	Primaria Incompleta 1	Carrera Técnica Terminada 8	Ninguno 0	Secundaria Terminado 4

Fuente: Elaborado a partir de los resultados del estudio nacional sobre desarrollo institucional municipal año 2000 elaborado por SEDESOL y el INEGI.

Denomine como grupos Altos y Bajos, basándome en la característica del alto o bajo índice de educación formal de sus funcionarios y así como el alto o bajo índice de esfuerzo tributario. Estos se conforman de la siguiente manera:

Altos: Tacotalpa, Meoqui, La Colorada, y Cuautla.

Bajos: Ajuchitlán del Progreso, Villa de Allende, Yobaín, y Abasolo

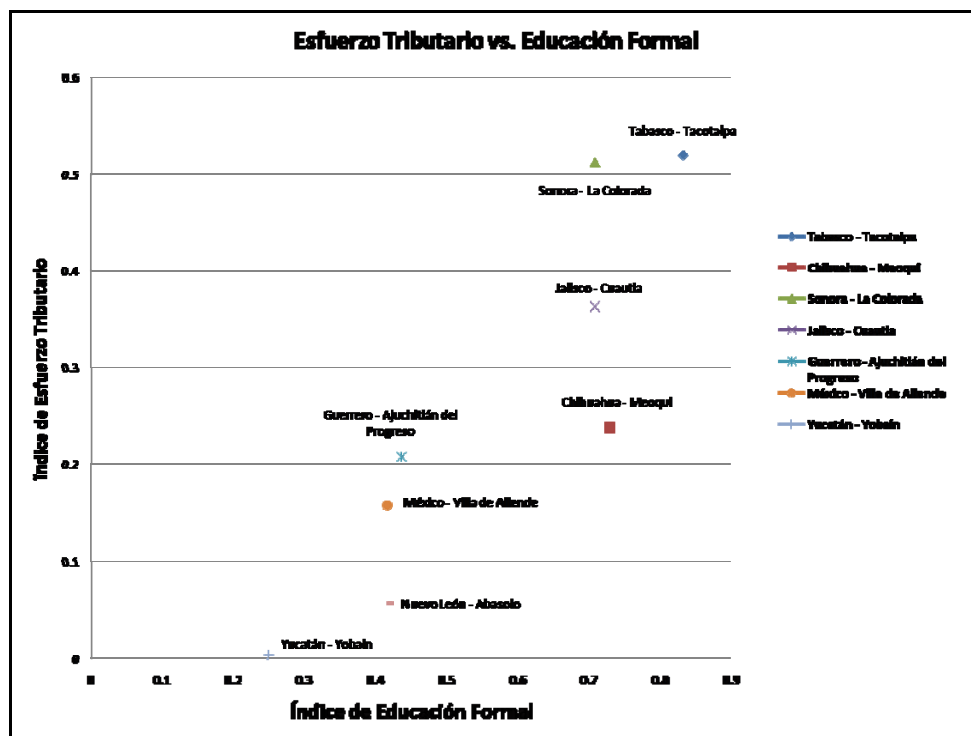
Ahora bien, analicemos a fondo cada uno de los municipios expuesto en el cuadro 9, es decir, conocer el perfil de los servidores públicos estudiados, y así podemos constatar que la formación de los servidores públicos influye de manera positiva y significativa en la recaudación, para ello observemos el grupo de municipios denominado como bajos, donde municipios con baja instrucción formal de sus funcionarios presentan bajos niveles de recaudación.

Por ejemplo, tenemos el caso del municipio de Tacotalpa, Veracruz ubicado en el grupo denominado como Altos, en el año 2000 los cuatro servidores públicos analizados contaban con estudios de licenciatura terminada; por lo cual el índice de educación formal (IEF) de ese municipio es de 0.8333, mientras que el esfuerzo tributario es de 0.5206; y caso contrario es el del municipio de Abasolo en el estado de Nuevo León, el cual presenta un bajo índice de educación formal y una baja recaudación.

Para observar más clara esta relación positiva, observemos la grafica 4, la cual representa un diagrama de dispersión utilizando las variables de formación y de recaudación. En ella, se puede observar la tendencia entre los municipios seleccionados, que indican que a mayor índice de educación formal, mayor será la recaudación en estos municipios. Con este breve análisis de casos, quise

representar de manera más grafica lo que implica que un municipio tenga a servidores mejores preparados; quedando empíricamente demostrado que en la medida en que los servidores públicos de un municipio tengan mejor preparación, mejores resultados obtendrán. Ahora bien, cierto es que por lo general en los municipios rurales suele ser menor la preparación de los servidores públicos, y así como por ser un municipio rural, menor será su población; por ello decidimos controlar el factor población en nuestro muestreo de casos, comparando así municipios con un número de habitantes parecido.

Grafica 4.
Diagrama de dispersión



Fuente: Elaborado a partir de los resultados del estudio nacional sobre desarrollo institucional municipal año 2000 elaborado por SEDESOL y el INEGI.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

CONCLUSIONES

Vivimos en una época de transformaciones radicales: en demografía, ciencia y tecnología, conciencia y cultura, comunicaciones, configuraciones geoeconómicas y geoestratégicas, regímenes y valores (Yehezkel, 1994). Gobiernos municipales, estatales y federales cuentan con recursos limitados, que deben concentrarse en un reducido número de mejoras, capaces de lograr una diferencia significativa, pues la sociedad exige mayor receptividad a sus demandas, que las soluciones de los gobiernos sean eficaces y eficientes, así como expeditas. El pueblo exige un mayor entendimiento y adaptabilidad al nuevo contexto social en el que vivimos, sin embargo, el gobernante se ha mostrado incapaz de desarrollar nuevas capacidades del gobierno. Ante ello la propuesta teórica de los analistas de las administraciones públicas, son por un lado la redotación de capacidades o facultades perdidas y por el otro, la dotación de capacidades que no tiene, es decir, la institucionalización de funciones y servicios que solucionen las demandas de la sociedad, como por ejemplo, para el caso de los municipios en México, los gobiernos municipales, son pocos los municipios que se han ido adaptando a las nuevas tecnologías y sistemas de información, a través del cual se ofertan los servicios de gobierno electrónico, así como la transparencia y acceso a la información; siendo así sus capacidades muy limitadas o incluso nulas, ante la era de las nuevas tecnologías de la información que demanda una sociedad como la nuestra.

Pero la pregunta que nos formulamos e intentamos contestar en este estudio es, ¿influye de manera positiva la educación formal de la elite burocrática en el desempeño de los gobiernos municipales? Y la evidencia empírica nos hace suponer que la formación de aquel llamado círculo estratégico, mandos directivos, elite burocrática, etc., o como se le quiera llamar, influye de manera positiva y significativa en la recaudación de los municipios en México. Con ello, y a falta de un estudio más extenso sobre el tema, intuyo que los resultados no serían muy distintos si utilizáramos otro tipo de indicadores de la calidad municipal; es decir, si contrastáramos la educación formal de estos servidores, con variables como el programas sociales, gasto en obra pública, cobertura de servicios públicos, etc., estos quizás dejarían una constancia más amplia de mi teoría sobre la educación formal. He podido constatar además, que en la literatura sobre gobierno se habla mucho sobre la profesionalización, pero sostengo que los estudios al respecto deben de ir más allá, pues el problema no está en las burocracias, sino en los mandos directivos, en los tomadores de decisiones.

Además habría que considerar que las élites burocráticas o incluso la misma clase política, tienden a estar menos preparados o capacitados en los municipios que en los demás ámbitos de gobierno (estatal y federal). Este fenómeno se presenta con mayor frecuencia en los municipios más pequeños del país, en donde las personas que conforman el gobierno municipal comúnmente son extraídas del mismo pueblo o comunidad y sin capacidad analítica, técnica o política, son incorporadas a las administraciones públicas por su cercanía con el grupo en el poder, dejando de lado otros factores importantes. Así lo demuestra la evidencia empírica del estudio que realicé, el cual, entre otras cosas, permitió conocer qué

factor o variable influye de manera positiva en la recaudación local, vista como un indicador de calidad municipal.

Quedan pendientes el debate y el análisis sobre el área de conocimiento que influye más en los resultados municipales: investigar si además del grado de preparación de los funcionarios y alcaldes, el área de conocimiento de los servidores tiene una correlación positiva en los resultados de la gestión pública municipal. Un egresado de la carrera de administración pública, por ejemplo, ¿lograría obtener mejores indicadores que aquellos que egresaron de otras áreas del conocimiento, como el derecho, la medicina, o la ingeniería? Desgraciadamente, para realizar ese estudio se requiere mayor tiempo, pero sobre todo es preciso contar con una base de datos que sea suficientemente amplia como para considerarla una muestra representativa importante. Dentro de los estudios que utilicé como fuentes de información para este trabajo no se contemplo esta variable que sin duda hubiera sido interesante analizar. Además, las bases de datos disponibles en México no son muy ricas en esta clase de datos, ni son de fácil acceso.

En síntesis, y tras comprobar nuestra hipótesis de estudio, existen elementos suficientes para afirmar que en tiempos en los que en México, como en otras naciones de América Latina, hay una crisis de credibilidad y legitimidad de los gobiernos y de lo que se conoce como lo político (partidos, élites políticas, gobernantes, legisladores, etcétera), los gobiernos municipales enfrentan la exigencia de la sociedad de ser cada día más eficientes y eficaces sin dejar de lado la legitimidad. El anhelo es la calidad en los gobiernos.

En ese marco es coherente, y además necesario, que al seleccionar a los funcionarios de primer nivel, se elija a los perfiles adecuados, con una elevada educación formal, así como con capacidad analítica y técnica para cada una de las áreas del gobierno. No hay que reinventar cada tres años los gobiernos, sino dar continuidad a los buenos servidores públicos, y hacer a un lado a quienes no sienten y demuestran el espíritu de servicio que se requiere dentro de una administración pública.

La profesionalización del servicio público que forma parte de las políticas que la Nueva Gestión Pública propone, deberá ampliar su espectro no sólo a los mandos medios, sino también a aquellos directores de área para se especialicen más. Es aquí donde las instituciones de educación juegan un papel relevante: a través de ellas se debe ampliar la oferta de los programas de licenciatura y posgrados. El servicio público es un oficio loable y merece, igual que otros oficios, una profesionalización seria y un desempeño cada vez más exigente con estándares de calidad. En la medida en que la sociedad sea más participativa en los asuntos públicos y se interese por organizarse y ejercer presión sobre los gobiernos de cualquiera de los tres niveles (federal, estatal y municipal), podrá exigir mejores resultados y gestiones de calidad. En esa misma medida, los partidos políticos, y en general los tomadores de decisión, sabrán que para entregar buenas cuentas de cara a una sociedad cada vez más exigente, será necesario elegir como funcionarios públicos a los hombres y mujeres con los mejores perfiles.

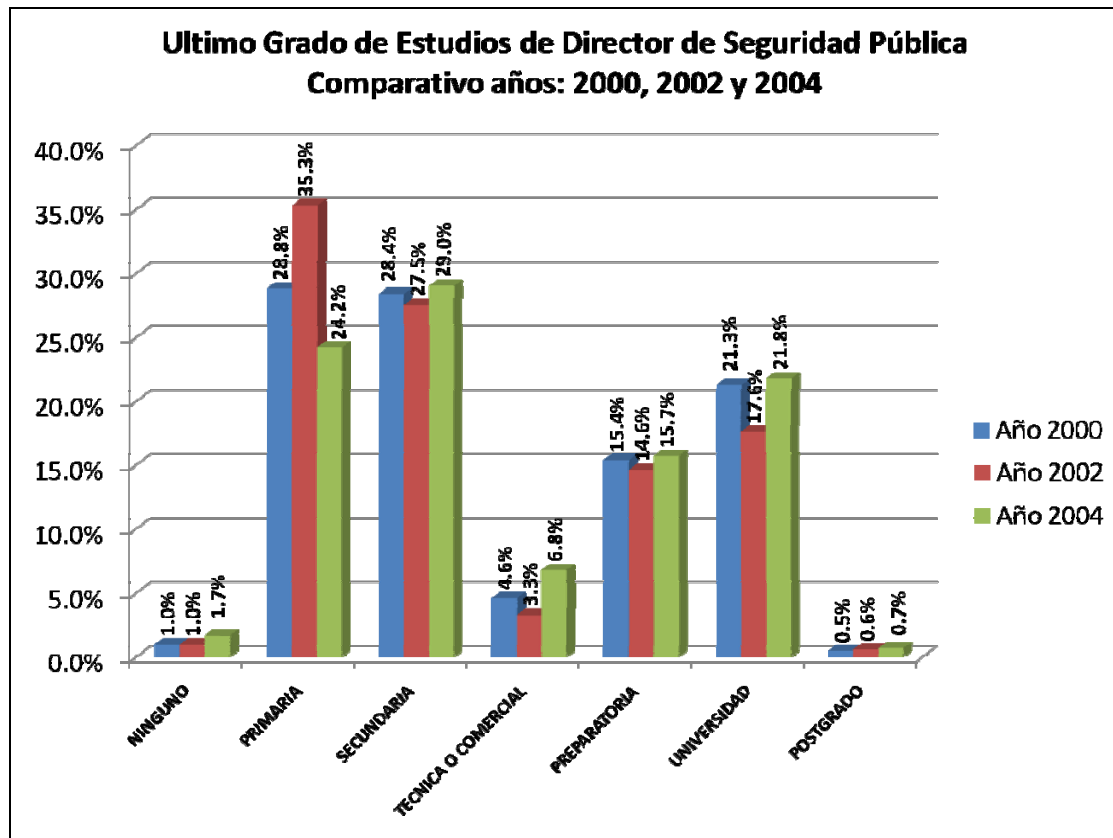
De aquí se desprende otra reflexión: de nada servirá un análisis serio y técnico que pudiera elaborar un buen asesor con una preparación formal elevada si a la hora de tomar decisiones y diseñar e implementar políticas públicas, su jefe o

director de área no cuenta con capacidad analítica o conocimientos técnicos para digerir lo que su asesor le plantea. Muchos creen que, si los políticos no tienen la formación necesaria o suficiente para gobernar, esta carencia puede suplirse con un buen asesor, pero no es así: sin preparación terminan diseñando e implementado programas y políticas públicas que sólo se basan en transacciones con otras fuerzas o grupos políticos, o que llevan algún sesgo implícito de acuerdo a los intereses particulares o de grupo de quienes las diseñan e implementan.

Por otra parte, realmente resulta lamentable que la seguridad pública municipal (la prevención de delitos y la imposición de un estado de orden social), se encuentre dirigida la mayor parte de las veces por servidores públicos con una escasa o nula educación formal. Cabe aquí observar la gráfica 5, en donde se muestra que en ninguno de los tres años del estudio (2000, 2002 y 2004), los directores de seguridad pública con preparación superan el 22%. Esto quiere decir que, en promedio, el 79% de los directores de seguridad pública no tiene siquiera una licenciatura; pero más preocupante aun resultan aquellos que sólo cuentan con educación primaria o secundaria.

El tema de la seguridad pública en México ha tomado mucha fuerza en los últimos años; se ha vuelto el talón de Aquiles de los gobiernos. Ante ello, habría que preguntarse muy seriamente si el factor de la preparación formal de este tipo de servidores públicos tiene que ver con el grave problema de la inseguridad, o por lo menos, si el hecho de contar con gente más capacitada en esta área, ayudaría a disminuir este fenómeno tan complejo.

Grafica 5.



Fuente: Elaborado a partir de los resultados del estudio nacional sobre desarrollo institucional municipal año 2000 elaborado por SEDESOL y el INEGI.

RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

La evidencia empírica y su análisis demuestran la relación positiva entre la educación formal y la recaudación local (indicador de calidad). Por lo tanto, aquí expongo la necesidad justificada de someter a concurso la titularidad de las direcciones y jefaturas de los ayuntamientos. Que no baste con el nombramiento por parte del pleno del ayuntamiento o con la simple designación del alcalde en turno, sino que a la par de ello, y tal y como se ha realizado para otro tipo de cargos (magistrados, jueces, consejeros electorales, profesores) se evalúe a los candidatos y se decida por el mejor perfil.

Esto puede causar molestias por atentar contra las añejas prácticas clientelares de algunos grupos políticos, que lo que buscan cuando asumen el poder es recompensar a sus militantes y principales promotores del voto, así como a los diferentes grupos de sus respectivos institutos políticos. Pero esas prácticas no impiden que se opte por los mejores perfiles entre sus colaboradores y militantes, buscando con ellos elevar la calidad de la gestión pública.

El esquema propuesto es la selección de candidatos a través de convocatoria abierta a todo el público, la evaluación de los conocimientos y currículos de los aspirantes, y la selección de los hombres o mujeres que cumplan con el perfil idóneo.

Quizás se puede pensar que es ingenua la propuesta ante la forma en que se organiza y se integra un gabinete municipal, pero como ya he mencionado, esto no impide seguir nombrando a personas afines tanto política como partidariamente,

ya que de cualquier manera quienes al final tomarán la decisión sobre el nombramiento del funcionario serán el alcalde y su mayoría de regidores. Lo que sí permite y propone la práctica de selección propuesta, es hacer más transparente la conformación del gabinete y dotarlo de cierta credibilidad y legitimidad de cara a la sociedad.

El esquema que planteo se divide en los seis pasos siguientes:



Este procedimiento de selección de los mandos directivos de un ayuntamiento permitirá a los municipios:

- contar con un sistema transparente de selección del personal
- elegir a los mejores perfiles e
- incentivar la profesionalización de los servidores públicos al aumentar la posibilidad de acceder a cargos directivos a través de un concurso público que valore la experiencia, la educación formal, y la capacidad técnica y analítica, sin que ello se contraponga a su filiación o simpatía ideológica y partidista.

Las medidas gerenciales propuestas por la Nueva Gestión Pública ponen énfasis en el área interna de las organizaciones y revisan los tres principios fundamentales para el diseño de las políticas públicas: eficacia (impacto social), eficiencia (costo/efectividad), y factibilidad (que pueda ser realizable). Pero la Nueva Gobernanza agrega un elemento más que a mi juicio resulta vital para los gobiernos (sobre todo ahora que vivimos en una constante crisis de legitimidad de lo público): la legitimidad política. Que lo que realice un gobierno sea aceptado y no encuentre oposición en la sociedad. Este último elemento que aporta la Gobernanza, dota de credibilidad a los gobiernos municipales, y por ende, respaldo de la sociedad a sus acciones. De ahí que bajo la premisa de que en la medida en que los gobiernos logren ser cada vez más transparentes y ciudadanicen sus procesos, en esa misma medida lograrán revertir el fenómeno de la crisis de legitimidad.

Una manera de hacerlo es el diseño de procesos más transparentes de selección de funcionarios públicos como el que propongo, con el que de cara a la sociedad y de manera más transparente, se pueden seleccionar los mejores perfiles y al mismo tiempo cumplir con los principios básicos del diseño de las políticas públicas: eficiencia, eficacia, factibilidad y legitimidad política.²⁷

La institución del municipio en México sufre de muchas carencias y limitaciones (presupuestales, estructurales, normativas, recursos humanos, etcétera), y es de imperiosa necesidad que sus acciones y determinaciones se encaminen a reducir tales rezagos y limitaciones. Ante ello, el planteamiento principal de este estudio consistió en resaltar la importancia de la profesionalización de los servidores públicos municipales, enfocando el análisis en los que pertenecen al círculo estratégico de la toma de decisiones, es decir, en las élites burocráticas. Ya se dio el primer paso: comprobar empíricamente mi hipótesis; lo que sigue es utilizar esta evidencia en pro de un municipio con cada vez mayores capacidades de repuesta ante las demandas de la sociedad.

Pero, ¿qué demanda ahora la sociedad? Las respuestas pueden ser muchas, según el enfoque teórico que se les quiera dar, pero una de las principales demandas de la sociedad es contar con gobiernos más eficientes, eficaces y legítimos; y convencido estoy de que el esquema de selección de servidores públicos o directores de área que propongo, contribuye a:

²⁷ La discusión y análisis de estos elementos, son una aportación de la clase de impartida por el profesor Luis F. Aguilar Villanueva, titulada Gobernanza y Gestión Pública, durante mi estancia académica en el programa del Doctorado en Gobierno y Administración Pública, en Madrid, España.

1. Hacer más transparente al gobierno, lo cual le otorga cierta legitimidad y credibilidad ante la sociedad.
2. Mejorar el perfil de los funcionarios públicos municipales, lo cual podría dotar de mayor eficiencia a los municipios, pero sobretodo de un personal más analítico y con capacidades técnicas.
3. Incentivar a los servidores públicos y a la sociedad en general para que se interesen por incorporarse al servicio público, por profesionalizarse y por especializarse en determinadas áreas del gobierno.

Así entonces, dejo sobre la mesa la propuesta, sustentada empíricamente, abro la puerta para el debate y subrayo la necesidad de contar con una sociedad cada vez más participativa, analítica y propositiva, que propicie un diálogo constante y organizado con el gobierno, en el que se plantee como una de las muchas soluciones la profesionalización de los servidores públicos y de sus élites burocráticas.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. 2003. *El estudio de las políticas Públicas*. México. Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México. Fondo de Cultura Económica.

Aguilar Villanueva, Luis F. 2009. *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*. España. ESADE – Barcelona.

Aguilar Villanueva, Luis F. 2007. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México. Miguel Ángel Porrúa.

Cabrero Mendoza, Enrique; Rodolfo García y Martha Gutiérrez. 1996. *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México. CIDE / Porrúa.

Cabrero, Enrique. Coord. 2002. *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*. México: CIDE-Premio Gobierno y Gestión Local.

Cabrero Mendoza, Enrique. 2005. *Acción pública y desarrollo local*. México. Fondo de Cultura Económica.

Cabrero Mendoza, Enrique. 2006. "Estudio Introductorio" *La gestión pública, su situación actual*. México. Fondo de Cultura Económica.

Cabrero Mendoza, Enrique. 2005. *Estudios sobre Desarrollo Humano: Acción municipal y desarrollo local ¿Cuáles son las claves del éxito?* [Libro electrónico], México. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México.
<http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/serie/index.html>

Etzioni, Amitai. 1979. *Organizaciones modernas /A. Etzioni ; tr. por Carlos Moreno Cañadas*. México. UTEHA.

García del Castillo, Rodolfo y Rivera Navarro, Gerardo. 2006. *La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo. Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de estado*. [Libro electrónico], México. SEDESOL.

www.indesol.gob.mx/docs/5_comunicacion/PPDPMM_04_Cap_II_Profesionalizacion.pdf -

Gujarati, Damodar N. 2007. *Econometría /D.N. Gujarati; tr. por Demetrio Garmendia Guerrero, Gladys Arango Medina*, cuarta edición. México. McGraw-Hill.

Hecló, H. 1978. *Government of Strangers: Executive Politics in Washington*, Washington, E.U. Brookings Institution.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI.

- Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 1989-2001, INEGI, Aguascalientes (consulta a través del Sistema Municipal de Base de Datos, SIMBAD, en www.inegi.org.mx).

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI / Instituto Nacional de Desarrollo Social, IDESOL. 2000. *Encuesta sobre Desarrollo Municipal 2000*, INEGI / INDESOL, Aguascalientes / México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2007. Editorial Porrúa, México.

Putman, Robert. 1993. *Marking democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press.

Quintana, Carlos F. 2005. *Derecho Municipal*, México. Porrúa.

Raich Portman, Uri. 1993. *Desempeño financiero municipal, algunas propuestas de evaluación*, (paper), consultado en fecha: 09 de mayo de 2009.

<http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm3/uri.html>

López, Andrea. 2001. *La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual*, (paper), Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Doc. No.68, Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid, España.

Lynn, Laurence E. Jr. 2006. "La Teoría en la Gestión Pública" *La gestión pública, su situación actual*. México. Fondo de Cultura Económica.

Merino, Mauricio. 2006. *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas y la Secretaría de la Función Pública.

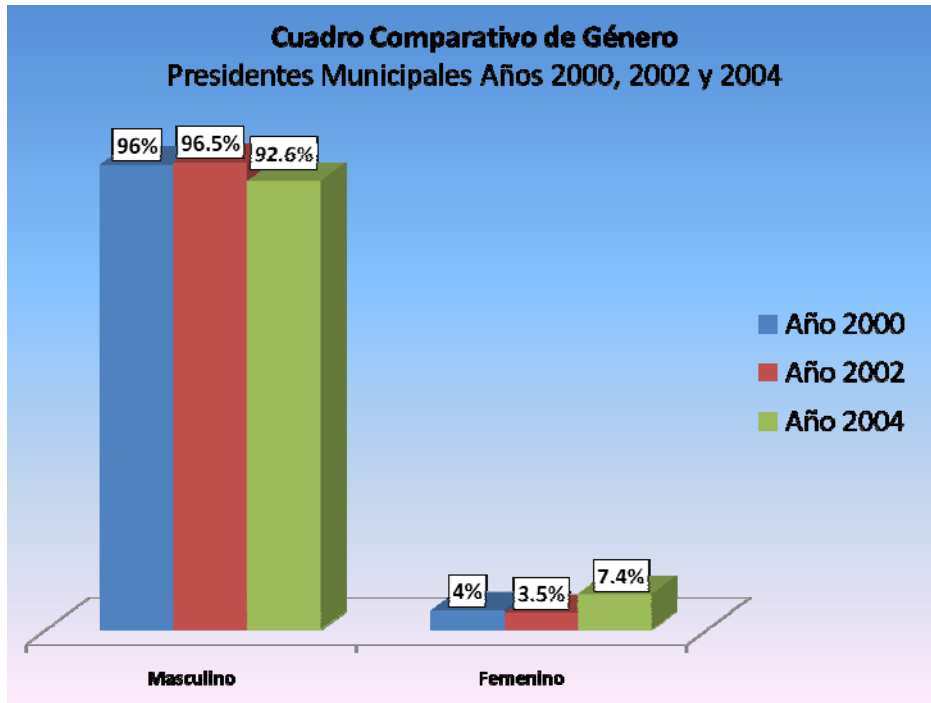
Moreno Jaimes, Carlos. 2008. *Democracia electoral y calidad gubernativa, el desempeño de los gobiernos municipales en México*. México. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente "ITESO".

Villoria Mendieta, Manuel (2007); *El servicio civil de carrera en Latinoamérica, Diagnostico, causas y propuestas*. España. Instituto Nacional de Administración Pública.

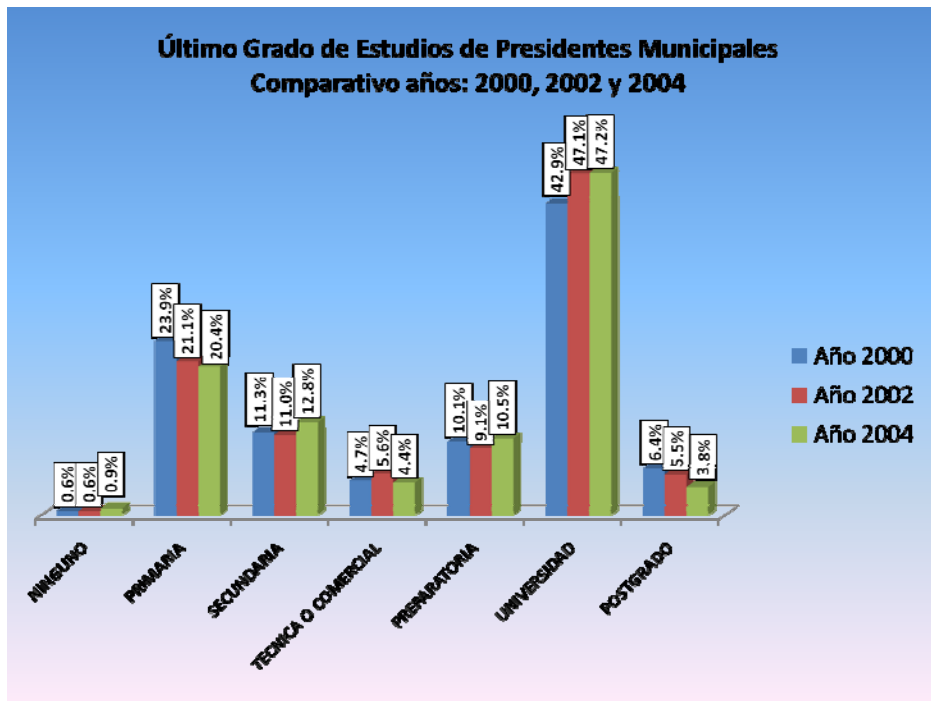
Wayne, Parsons. 2007. *Políticas Públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México. FLACSO, México.

ANEXOS

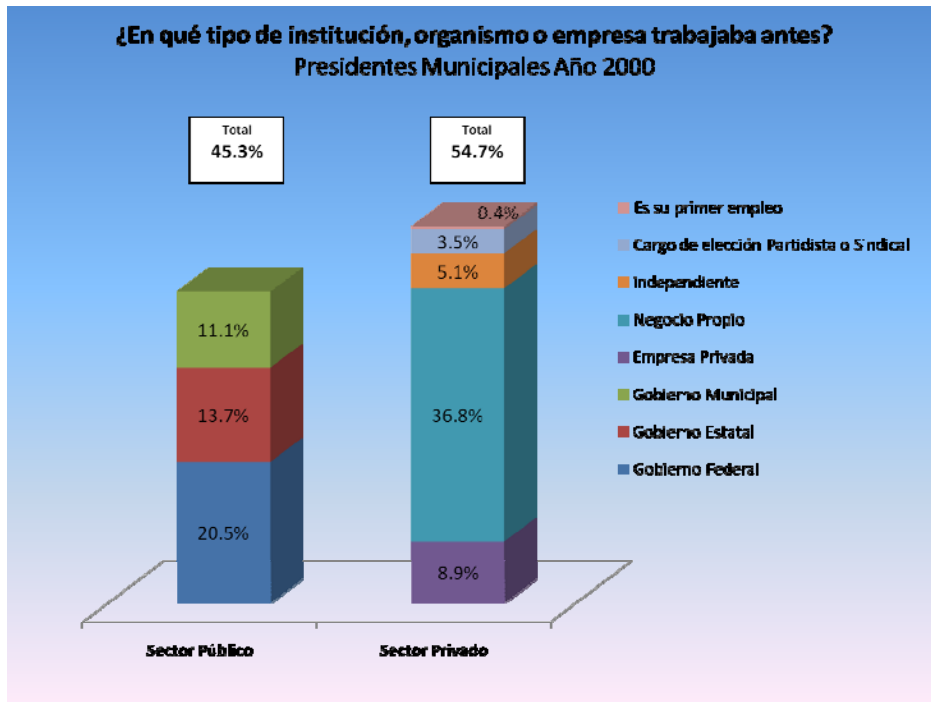
Anexo 1.



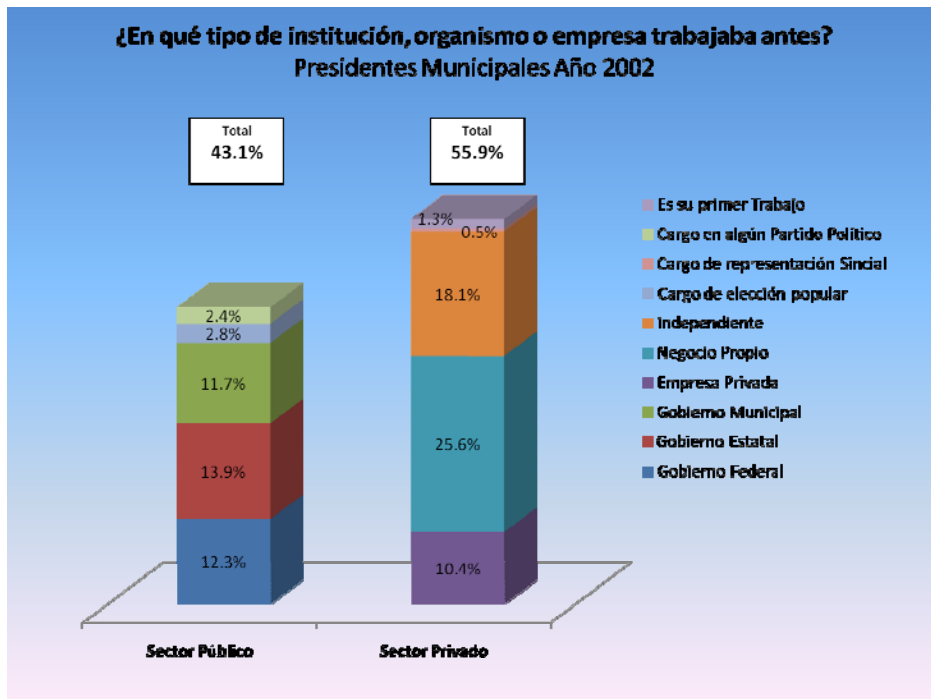
Anexo 2.



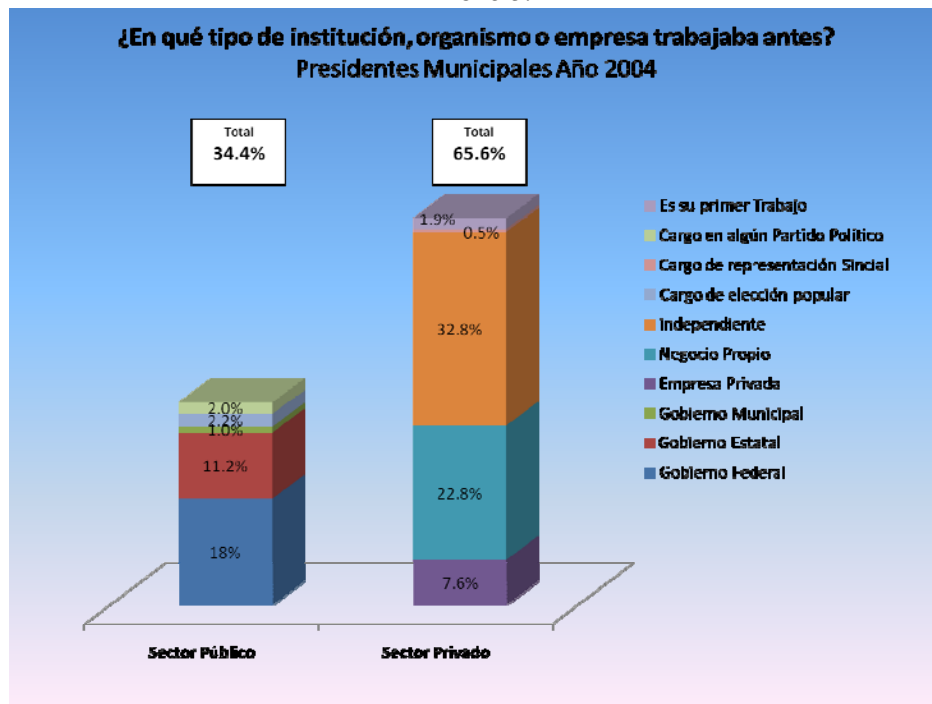
Anexo 3.



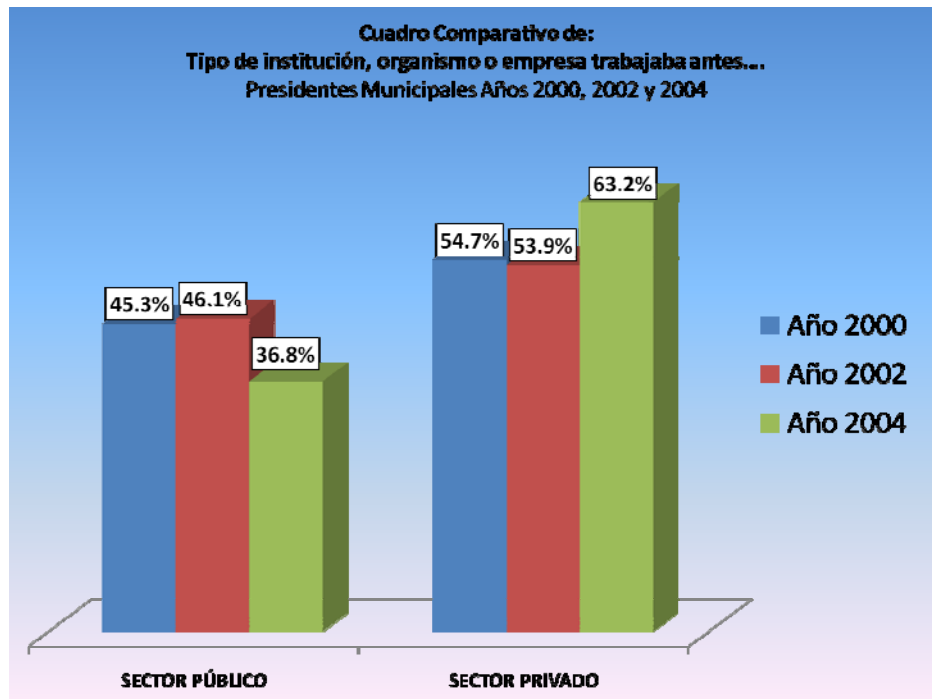
Anexo 4.



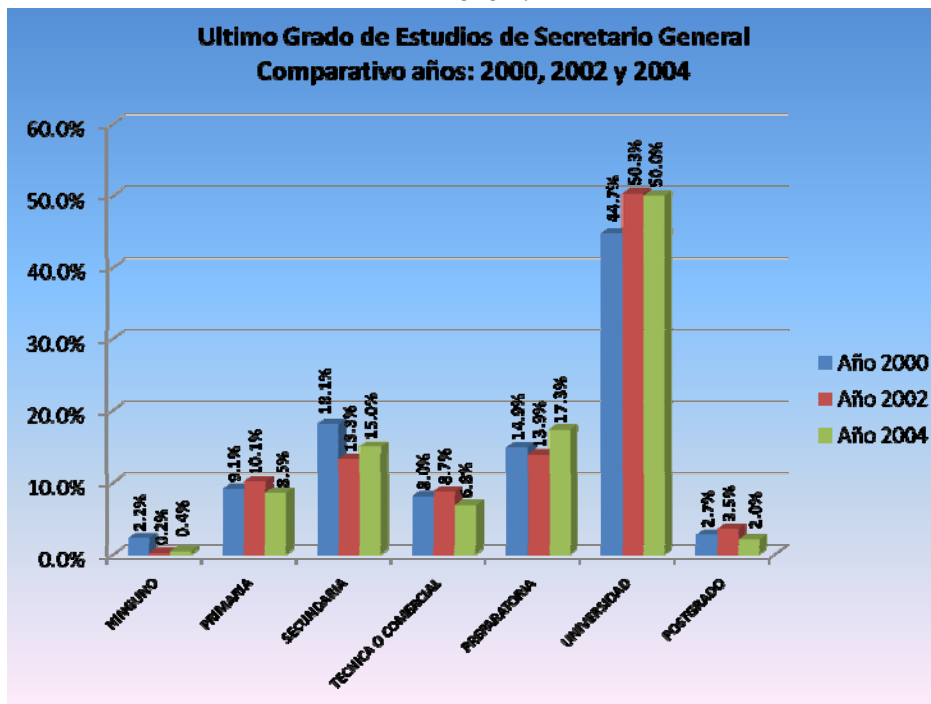
Anexo 5.



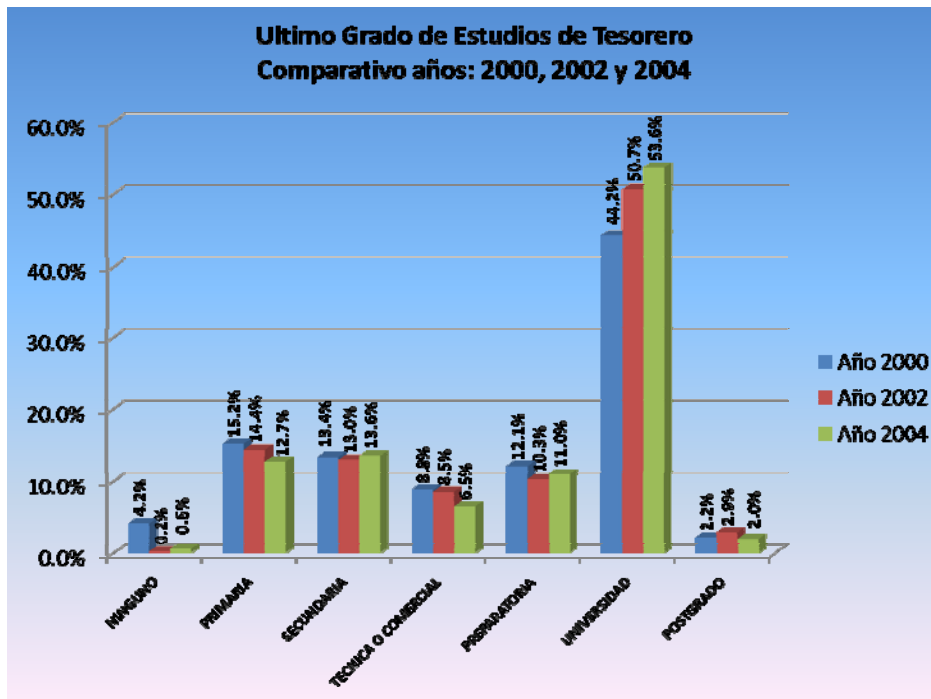
Anexo 6.



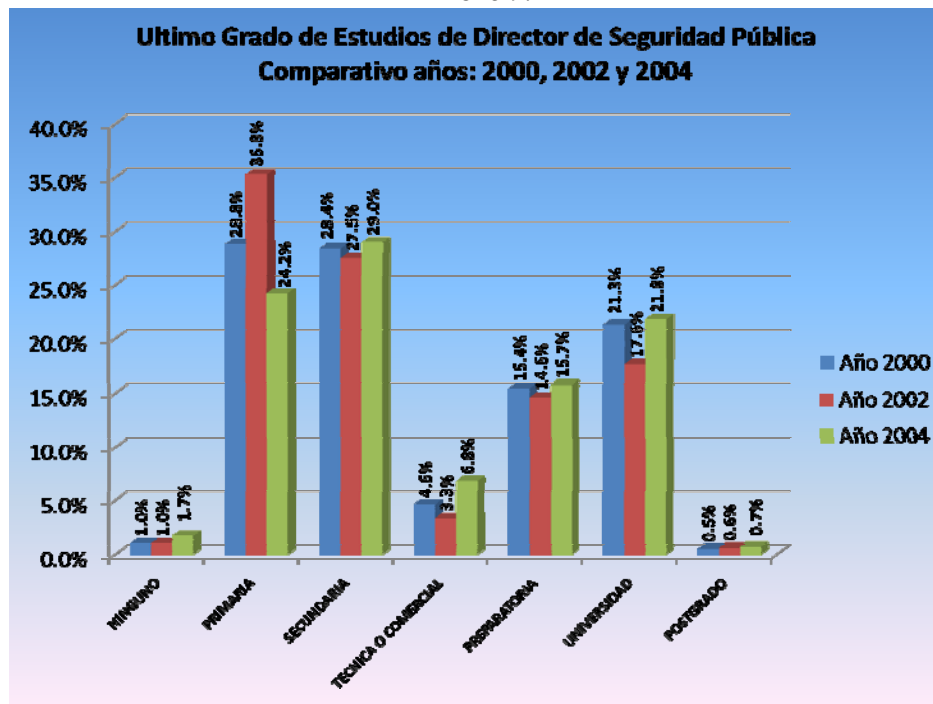
Anexo 7.



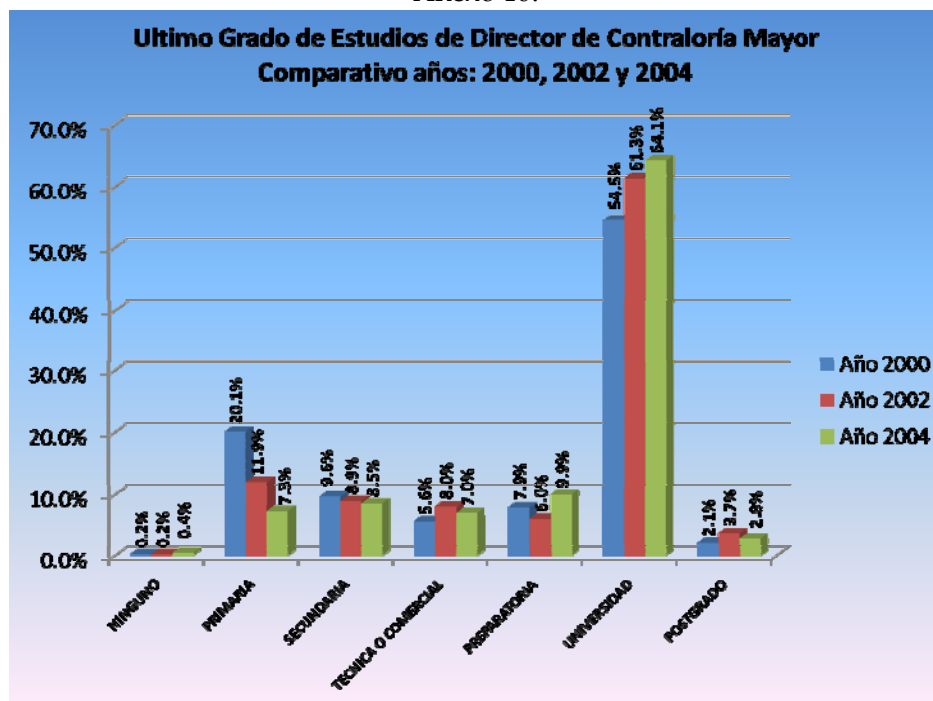
Anexo 8.



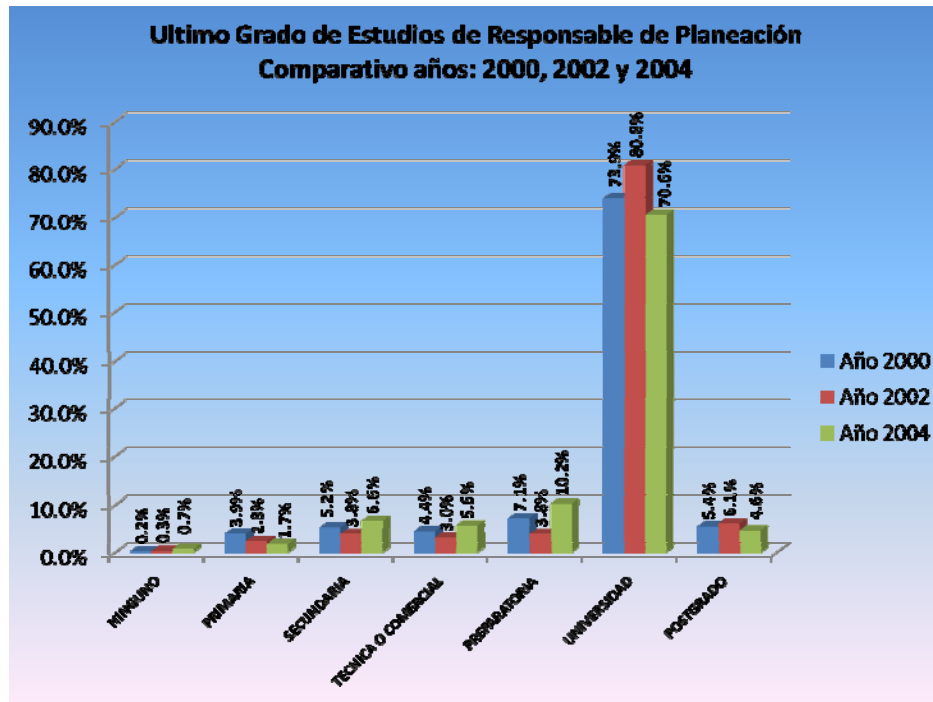
Anexo 9.



Anexo 10.



Anexo 11.



Anexo 12.

