

GOBIERNOS LOCALES HIDALGUENSES 2007: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

Mtro. Bernabé Lugo Neria¹
Mtro. Israel Cruz Badillo²

Introducción

Pensamos que es benéfico y trascendental investigar aquellos municipios que son ejemplo en la incubación de experiencias innovadoras que fomenten el desarrollo local y formas de organización e invención en sus procesos sociales y organizacionales, buscando replicar y trasladar esas vivencias a otros entornos similares. Sin embargo, es también de vital importancia estudiar aquellos municipios que tienen serias privaciones en sus formas de organización y bajos niveles de desarrollo, con el fin de identificar las áreas de oportunidades presentes generando con ello, estrategias más personalizadas que mitiguen o den una resolución a su alta marginación.

Hidalgo es una de las cinco entidades más marginadas junto con Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz, según datos del Consejo Nacional de Población (2005). El panorama general de marginación que exteriorizaron los municipios hidalguenses, tanto para el año 2000 como el 2005, se muestra en el cuadro 1. El grado de marginación que prevaleció en ambos períodos es “*alto*” (38%). Las únicas variaciones de un año a otro ocurren en las categorías “*medio*” y “*muy alto*” grado de marginación: en el año 2000 el 19% de los municipios se ubicó en la categoría de marginación media, cinco años después ese porcentaje aumentó un 4%, que representó el mismo porcentaje de disminución de la categoría “*muy alto*”.

Como se puede observar en el cuadro precedente, del año 2000 al 2005 la marginación no ha disminuido significativamente en los municipios que componen al estado de Hidalgo. ¿Qué está pasando al interior de los municipios hidalguenses que impide mejorar sus niveles de desarrollo? Específicamente, ¿Qué están haciendo los gobiernos locales para mejorar el desarrollo local? ¿Pueden enfrentar esa tarea? ¿Qué obstáculos presentan en su interior para poder fomentar el desarrollo? ¿Por qué se producen los estancamientos en los niveles desarrollo municipal y cómo influye el gobierno local en su solución? Estas preguntas, nos han orillado a analizar la realidad municipal hidalguense y con ello plantear los siguientes objetivos e hipótesis de investigación:

Objetivo e hipótesis de investigación

El objetivo de este trabajo es precisamente identificar los obstáculos que se presentan dentro de los gobiernos municipales hidalguenses para ser propulsores de un verdadero desarrollo en sus comunidades. En otras palabras, buscamos analizar y entender qué está

¹ Profesor – Investigador del Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública (AACP y AP) del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSHu) de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH).

² Profesor – Investigador del Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública (AACP y AP) del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSHu) de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH).

sucediendo en el interior de las administraciones locales que sufren estancamiento en los niveles de desarrollo municipal. La investigación se circunscribe a examinar el año 2007³.

Dentro de la literatura revisada, especialmente las ideas planteadas por Enrique Cabrero (2000), se encuentra que son varios los obstáculos que presentan los municipios para llevar cabalmente sus labores administrativas y que impiden ser entes de articulación del desarrollo. Estas ideas representan piezas y trozos de especulaciones con apoyo empírico, que sugieren variables potencialmente importantes. En ellas, hay descubrimientos interesantes, pero parciales, sin llegar a ajustarse a una teoría consolidada pero que pueden ser de gran ayuda para el objetivo de esta investigación. A continuación explicamos brevemente en que consisten estos restrictivos.

El primero, es la fragilidad del marco normativo. Cabrero (2000), aclara que este factor no garantiza un mejor funcionamiento administrativo, pero se trata de una condición necesaria de base. Sin embargo, la debilidad de un marco es una condición que posibilita, según apunta el mismo autor, una administración deficiente que puede conducir principalmente al desorden y agudizar la precariedad en este nivel de gobierno.

El segundo obstáculo lo representan los sistemas administrativos obsoletos. Mientras más improvisados e inadecuados sea la forma de administrar al municipio incluyendo la amplia agenda de asuntos municipales, se generaran derroche en los recursos disponibles y deficiencias en la gestión (Cabrero 2000). Para el buen funcionamiento del municipio, se requiere un profundo esfuerzo por incorporar estructuras y sistemas administrativos adecuados a la realidad municipal, más que el uso de vestimentas acorde a las modas gerenciales.

La falta de profesionalización de los funcionarios municipales, representa el tercer obstáculo que expone Cabrero (2000). La improvisación en la función municipal y la falta de un compromiso mayor al periodo trianual conlleva a una deficiente gestión local. El bajo nivel de escolaridad y de capacitación de los funcionarios municipales⁴ obstaculiza la promoción eficiente del desarrollo económico local. A su vez, Arroyo y Sánchez (2003) comentan, que las posibilidades de que los municipios instrumentan políticas de promoción económica para el desarrollo están en función de que refuercen la calidad y capacidad de sus funcionarios y fortalezcan a los ayuntamientos como organización. También encontramos que Rowland (2001) menciona a este respecto, que la calidad del personal que labora en los gobiernos locales tiene seguramente implicaciones en el grado y clase de impactos locales sobre las políticas de descentralización, y según nosotros, en el desarrollo del municipio.

Los sistemas de planeación que no dan una visión de mediano y largo plazo representa el cuarto obstáculo. La visión de corto plazo sin evaluar las consecuencias de cada decisión, sin involucrar agentes no gubernamentales y sin tener clara una concepción integral de las acciones, es parte del escenario común de los municipios con desarrollo deficiente. Algunos municipios con desarrollo latente, incorporan sistemas de planeación estratégica altamente flexibles y dinámicos, esto evidentemente supera el problema de la

³ Las administraciones locales hidalguenses tienen una duración de tres años. Las más recientes, finalizarán su gestión en abril de 2009. Se eligió el año 2010 como tiempo de estudio, dado que representa el año donde las administraciones locales estarán probablemente en completo y estable funcionamiento.

⁴El problema de la falta de profesionalización de servidores públicos municipales puede ser igualmente respaldado con evidencia empírica. Para más detalle consultar Cabrero (2000).

elaboración burocrática del plan, lo hace más útil y permite tener una visión de largo plazo sobre la acción inmediata de la administración municipal. El problema que se comienza a observar es el de una tendencia a privilegiar en el proceso de planeación la opinión y preferencias sólo de determinados grupos (Cabrero, 2000).

Partiendo del anterior marco⁵, planteamos como hipótesis principal que *“los factores que obstaculizan el logro eficiente de las funciones administrativas en los municipios hidalguenses y que repercuten en el estancamiento del desarrollo municipal hidalguense son, 1) la fragilidad del marco normativo, 2) la persistencia de sistemas administrativos obsoletos, 3) la falta de profesionalización de los funcionarios públicos municipales y 4) la falta de visión a largo plazo de los sistemas de planeación”*⁶. A medida que se vayan mitigando estas variables, entonces será más probable que los gobiernos locales se conviertan en verdaderas palancas del desarrollo local.

De la anterior hipótesis se desprenden nuestra variable dependiente e independiente. La primera, quién representa el fenómeno causado, será el grado de desarrollo local⁷; mientras que la segunda, quién representa el fenómeno causal, será no solamente una sino cuatro: el grado de fragilidad del marco normativo, nivel de persistencia de sistemas administrativos obsoletos, grado de profesionalización de los funcionarios públicos municipales y el nivel de instrumentos de gestión que incorporan una visión integral de desarrollo local.

Metodología

Esta investigación tiene un enfoque cuantitativo⁸ y deductivo. Para recabar información actualizada y con ello cuantificar y analizar las capacidades administrativas municipales nos apoyamos en una encuesta, que fue aplicada a funcionarios municipales en una muestra representativa y significativa de los municipios hidalguenses.

El tamaño de la muestra equivale a 33 municipios, que representa el 39.3% del total hidalguense. La forma de elección de los municipios fue al azar tratando siempre que hubiera heterogeneidad en los datos. La distribución de los municipios muestreados se representa en el cuadro 2

El cuadro 2 precedente indica que del total municipal hidalguense, se muestreó el 64.5 % de municipios que se encuentran dentro de la categoría “muy baja” marginalidad; un 47.4% con muy “baja” marginalidad; un 57.9% con marginalidad “media”; un 21.9% considerados con “alta marginalidad”; y, un 16.7% de los con “muy alta” marginalidad (ver cuadro 1). Las administraciones municipales encuestadas fueron: Pachuca de Soto, Mineral

⁵ El método cuantitativo para generar conocimiento se fundamenta en el método hipotético - deductivo, considerando entre sus premisas que a partir de la delineación de teorías de ello se derivan hipótesis. Es decir, nos conduce al establecimiento de hipótesis o afirmaciones que más tarde habrán de someterse a prueba en la realidad.

⁶ En general, nuestra hipótesis es una predicción sobre la relación entre cinco variables, una dependiente y cuatro independientes, en ella se afirma que los cambios en la medida de nuestra variable independiente corresponderán a cambios en la medida de nuestras variables independientes.

⁷ Para cuantificar esta variables se utilizarán indicadores tales como el Índice de Marginalidad (CONAPO), Índice de Desarrollo Municipal Básico (Colegio de la Frontera Norte) y el Índice de Desarrollo Humano, entre los principales.

⁸ Un estudio cuantitativo propone relaciones entre variables con la finalidad de arribar a proposiciones precisas y hacer recomendaciones.

de la Reforma, Tlanalapa, Tizayuca, Progreso de Obregón, Tulancingo de Bravo, Zapotlán de Juárez, Mineral del Monte, Mixquiahuala de Juárez, Actopan, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero, Tolcayuca, Villa de Tezontepec, Zempoala, San Salvador Huichapan, San Agustín Tlaxiaca, Epazoyucan, Tezontepec de Aldama, Cuautepec de Hinojosa, Zimapán, El Arenal, Metepec, Omitlán de Juárez, Atotonilco el Grande, Nopala de Villagrán, Huasca de Ocampo, Cardonal, Xochicoatlán, Mineral del Chico, Acaxochitlán, Pacula y Tianguistengo⁹.

Para fines de análisis de datos, los municipios muestreados se agruparon solamente en tres categorías: municipios con marginalidad alta, media y baja. La primera categoría la representan los municipios con marginalidad “*muy alta*” y “*alta*”, la segunda con marginalidad “*media*” y la tercera los de marginalidad “*muy baja*” y “*baja*”. Así mismo, la técnica estadística utilizada fue el análisis de regresión lineal simple, que nos ayudó a construir un modelo que pretendió: explicar el comportamiento de nuestra variable endógena; estipular si en los municipios hidalguenses las variables explicativas tienen una influencia significativa en el desarrollo local; determinar cuál de estas variables obstaculiza más a las funciones administrativas; y, analizar si hay o no diferencia entre los municipios hidalguense, con diferente grado de marginación, con respecto a la importancia atribuida a cada uno de los factores mencionados.

Este estudio ofrece información empírica, es un trabajo descriptivo no exploratorio. La información que se quiso obtener a través de las encuestas aplicadas se observa en el cuadro 3

De la misma forma, otra de las propuestas que se tomará como referencia para la construcción de indicadores de eficiencia administrativa, será el trabajo Cabrero y Nava (2003) titulado “*Gerencia pública Municipal Conceptos básicos y estudios de caso*”. Ahí, los autores proponen una metodología para llevar a cabo un diagnóstico estratégico municipal, externo e interno. En éste, se alude que el procedimiento que parecería más idóneo para la realización del diagnóstico tienen que ver con la incorporación de los ejes de eficiencia, eficacia y legitimidad. A partir de ellos, Cabrero y Nava (2003) proponen diversos indicadores que apoyarán en la medición del rendimiento administrativo de los municipios hidalguenses.

En suma, nuestro trabajo de investigación trata de emplear evidencia empírica¹⁰, emanada de una muestra de municipios hidalguenses para evaluar el rendimiento administrativo de los mismos. Aunque no es la finalidad directa y principal de este estudio, podremos estimar cuál será el grado de desarrollo o estancamiento, si se incrementa o disminuye alguna (s) variable (s) explicativa (s), tal como el grado de profesionalización de los funcionarios municipales, obviamente con un nivel de confianza que nunca podrá llegar a ser del cien por ciento. Bajo esta perspectiva, esto puede ser clave para cualquier tomador

⁹ Antes de aplicar la totalidad de encuestas, se realizó un estudio piloto a siete municipios. Agradecemos el apoyo de Griselda Castro en la realización de éste; así mismo, a los alumnos del noveno semestre de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEH, generación 2002-2007, su apoyo en el trabajo de campo posterior. En especial a Claudia Sandoval su apoyo en el análisis de datos.

¹⁰ La evidencia empírica, bajo el enfoque cuantitativo, se refiere a los datos de la “realidad” que apoyan o dan testimonio de una o varias afirmaciones. Se dice que una teoría ha recibido apoyo o evidencia empírica cuando hay investigaciones científicas que han demostrado que sus postulados son ciertos en la realidad observable o medible.

de decisiones gubernamental, en cualquier orden de gobierno, federal, estatal y municipal, pues puede formular e implementar, de una manera más efectiva, políticas públicas específica y por sector que mejoren las funciones de los gobiernos locales hidalguenses.

Desarrollo en los municipios

El desarrollo es un concepto que tiene varias connotaciones. En este apartado se describe el desarrollo que visten los 33 municipios hidalguenses encuestados. Para ello, nos apoyamos con información proveniente del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Colegio de la Frontera Norte (COLEF). Cada uno de ellos, ha diseñado un indicador que intenta precisamente medir el nivel de desarrollo a nivel municipal, el CONAPO con el Índice de Marginalidad (IMg), y el COLEF con el Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb).

Es importante aclarar, que los datos corresponden al año 2005. Al momento de desarrollar nuestra investigación, aún no se tenían datos disponibles para el año 2007. Los datos más cercanos corresponden al año 2005. Consideramos que la situación del desarrollo actual, no dista de la de aquel año.

Los dos indicadores coinciden en su mayoría, al jerarquizar el desarrollo de cada municipio. El gráfico 1, representa un diagrama de dispersión que intenta plasmar la relación existente entre los indicadores de desarrollo. Al final (en el anexo 1), se presentan los valores municipales de cada indicador.

PROFESIONALIZACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS LOCALES

En esta parte del documento se analiza el grado de profesionalización que está presente en los cuadros administrativos de los treinta y tres municipios hidalguenses a los que se les aplicó la encuesta. Como primera parte, se analiza el grado de profesionalización de los principales funcionarios municipales. Posteriormente, se hace un análisis municipal dependiendo el grado de marginación: alta baja o media.

Profesionalización de los principales funcionarios municipales

La gráfica 2 muestra que de los 33 municipios encuestados, más de la mitad de sus respectivos presidentes municipales tienen estudios universitarios, aunque dos de ellos de manera inconclusa. El 23% tienen educación media, que comprende preparatoria, carrera técnica o comercial; 15% educación básica, es decir educación primaria o secundaria; y, un 6% postgrado.

El panorama de los secretarios municipales se presenta en la gráfica tres. Es ésta podemos apreciar que un 67% de estos funcionarios municipales cuenta con carrera universitaria; 12 % han realizado estudios de postgrado; un 12% tienen educación media. Todos sus funcionarios por lo menos tienen educación primaria, un 9% cuentan con educación secundaria.

Se indagó qué grado de estudios terminados tenían catorce de los principales funcionarios locales, incluyendo al presidente municipal. Las opciones de respuesta propuestas fueron: sin ningún grado de estudios, educación básica, educación con nivel medio superior, educación superior y posgrado. Hemos de aclarar, que todos los

ayuntamientos respondieron que sus funcionarios locales más importantes por lo menos contaban con educación básica. Para analizar la información, los municipios se agruparon en tres grupos, en función de su grado de marginación: baja, media y alta¹¹. Al final, se presenta un concentrado de todos los municipios encuestados, con el fin de descubrir ciertas tendencias entre el grado de desarrollo y el nivel de profesionalización.

Profesionalización en los municipios con baja marginación

La gráfica seis, muestra que el municipio que cuenta con mayor fortaleza profesional en su cuadro administrativo es Pachuca, la ciudad capital. De sus catorce principales funcionarios, incluyendo al presidente municipal, doce cuentan con grado de licenciatura y dos con postgrado.

Todos los funcionarios locales del municipio de Tizayuca cuentan con grado profesional. Tulancingo y Progreso de Obregón, trece de catorce de sus funcionarios municipales más importantes cuentan con grados universitarios.

En Zapotlán de Juárez hay cuestiones interesantes. Aunque al momento de encuestar, 2 puestos no especificaron el grado académico del funcionario, 2 cuentan con nivel medio superior, 9 funcionarios cuentan con grado universitario y uno con postgrado.

Profesionalización de los municipios con grado de marginación media

De los municipios con marginalidad media muestreados, Omitlán de Juárez fue el de mayor fortaleza profesional en sus cuadros administrativos. 2 cuentan con nivel medio superior, 11 con educación universitaria y 1 con postgrado.

Profesionalización de los municipios con marginación por lo menos alta

La gráfica 8, revela que en los municipios con menos marginalidad, el grado académico de los funcionarios públicos locales es fuerte: el área punteada es mayor en el extremo izquierdo de la gráfica. Mientras que, los municipios con alta marginalidad, el área negra que representa a los funcionarios que cuentan con educación elemental, parece acentuarse.

Experiencia previa de los funcionarios municipales

Para fortalecer la administración pública local, es básico que los funcionarios públicos locales tengan experiencia previa en la misma. Es decir, que hayan trabajado en administraciones municipales pasadas acumulando conocimientos y experiencia en el manejo y gestión de los distintos procedimientos administrativos. Sin embargo, el panorama

¹¹ Es toral recordar, que para fines de análisis los municipios encuestados sólo se agruparon en tres categorías: media alta y baja marginalidad. La primer categoría la representan los municipios con marginalidad “muy alta” y “alta”, la segunda con marginalidad “media” y la tercera los de marginalidad “muy baja” y “baja”.

a nivel estatal no es nada alentador. Encontramos que el 15% de los actuales presidentes municipales, en el pasado han forjado su experiencia en alguna presidencia municipal. Mientras que el 27% de los secretarios de ayuntamientos, también se han desempeñado, previo a la ocupación de ese cargo, en algún trabajo público municipal. El porcentaje aumenta para los oficiales mayores y responsables del área de desarrollo urbano: 36%. Así mismo, el 30% tanto de los tesoreros municipales como de los responsables del área de servicios públicos, según la encuesta aplicada, han trabajado anteriormente en gobiernos locales. Para los responsables de la seguridad pública, unidades de planeación y de desarrollo económico municipales, el porcentaje se incrementa en tres unidades porcentuales (33%) en esa misma categoría. Otros puestos como los desempeñados en las unidades o áreas de evaluación, personal y desarrollo social, el porcentaje asciende a 27%. Y desciende en tres puntos porcentuales (24%) para los de la unidad de participación social. Por último pero no menos importante, el 18% de los contralores municipales han trabajado en administraciones públicas locales pasadas.

Los datos arrojados por la encuesta, también revelan que un porcentaje importante de funcionarios públicos locales han trabajado antiguamente en la administración pública estatal. Entre los porcentajes más significativos se encuentran los de secretarios del ayuntamiento, directores de seguridad pública, contralores municipales, responsables de la unidad de planeación, evaluación, personal, desarrollo social y desarrollo económico: 36%, 27%, 21%, 15%, 12%, 24%, 30% y 15% respectivamente.

Una parte importante de los funcionarios públicos locales proviene de la iniciativa privada, es decir, antes de que ocuparan sus actuales puestos públicos, laboran en alguna empresa privada. El 21% de los ejecutivos locales provienen de esa categoría. Del mismo modo un porcentaje importante de los tesoreros municipales, responsables del área de servicios públicos, de planeación, de evaluación y contralores municipales ha forjado su experiencia en la iniciativa privada: 36%, 24%, 15%, 12% y 24% correspondientemente.

Para finalizar, el 33 % de los presidentes municipales antes de ocupar ese puesto público trabajaban en su negocio propio. Otros puestos que tienen porcentajes importantes en esta categoría son los oficiales mayores, con un 24%, y los responsables de la unidad de desarrollo urbano con un 15%.

¿Qué relación guarda la experiencia previa de funcionarios municipales con la marginación municipal? A continuación respondemos esta pregunta.

Sistemas administrativos de los gobiernos municipales

La información que revela el grado de eficiencia en los sistemas administrativos, es el gasto que se ejerce en la burocracia municipal. En un deseo de mejorar la administración y atender de forma más eficiente la crecientemente compleja tarea municipal, se ha intentado modernizar por la expansión del aparato administrativo. Sin embargo y lejos de ello, lo que se ha provocado es derroche de recursos. Cuando la tasa de crecimiento del gasto administrativo en el nivel municipal, crece más rápido que cualquier otro rubro de gasto de la hacienda hay síntomas de ineficiencias (Cabrero, 2004), y por ende en la administración. Esta tasa entonces, será nuestra información empírica que nos permita informar sobre la variable de gestión. Se calcula de la siguiente manera:

Indicador de gasto burocrático = servicios personales / gasto total.

Y nos indica, qué porcentaje del gasto total es destinado al gasto de la nomina en cada municipio.

Relación inversión social-gasto corriente. Es el cociente del monto destinado a la obra pública y las acciones sociales entre el monto del gasto corriente.

Su interpretación es la siguiente: si el valor del indicador es menor a uno, significa que el municipio anualmente está destinando más recursos al gasto corriente en paralelo a la inversión social. Si es igual a uno, se destinan los mismos recursos tanto al gasto corriente como a la inversión social. En caso de que el indicador sea mayor a uno, se destinan más recursos a la inversión social en comparación al gasto corriente. O en otras palabras, su valor nos dice cuánto dinero se destina a obras públicas y acciones sociales, por cada peso que se destinó a gasto corriente: si el monto monetario anual de OP y AS suma 3 mdp, mientras que el gasto corriente 6 mdp, diremos que por cada peso que se destinó a gasto corriente, se destinó $\frac{1}{2}$ (3/6) peso al gasto de inversión social. Obviamente. Lo saludable en los municipios es que este indicador esté arriba de uno. Es decir, que los municipios destinen más recursos a la obra pública en paralelo al gasto corriente.

Los gráficos 8a y 8b revelan el panorama general en materia de finanzas públicas de los municipios hidalguenses tanto para el año 2000 y 2005 respectivamente, utilizando solamente dos indicadores: la capacidad financiera total y el costo de operación. Se presentan cuatro dimensiones:

1. Altos niveles de recursos propios y bajos costos operativos. Este es el escenario ideal para los municipios, y consideramos que aquellos que caen en esta categoría, su desempeño financiero es el más eficiente y estoico. Se trata de gobiernos locales donde una parte importante de sus ingresos proviene de fuentes propias; y el porcentaje que representa el gasto corriente del gasto total, no es alto. Comparando el cuadro 10a con el 10b, podremos notar que el desempeño financiero del año 2000 fue mejor que el del 2005. Al menos en el año 2000 había tres municipios que caían en esta categoría, para el 2005 no estaba ninguno.
2. Bajos niveles de recursos propios y bajos niveles de costo operativo. El funcionamiento de los municipios que se ubican dentro de esta categoría depende en gran medida de fuentes financieras provenientes de otras órdenes de gobierno distintas al municipal. En otras palabras, el porcentaje de ingresos propios del total de ingresos es a lo mucho el 26%. La ventaja de ellos, es que su costo operativo no representa un peso importante de los gastos totales, a lo máximo el 45% de los recursos son destinados al costo operativo. Nuevamente, el año 2000 representa una mejor situación financiera de los municipios comparándolo con el año 2005.
3. Altos niveles de recursos propios y altos niveles de costo operativo. Aquí, los municipios son eficientes al financiar por lo menos el 26% de sus ingresos con fuentes propias. Sin embargo, más del 45% del dinero municipal es destinado al gasto corriente. Para el año 200, sólo dos municipios caían en esta categoría, mientras que para el 2005 había 6.

4. Bajos niveles de recursos propios y altos niveles de costo operativo. Este es el escenario más catastrófico y desafortunadamente, el que prevalece en la mayoría de los municipios hidalguenses para el año 2005. Sesenta y siete están dentro de este cuadrante. Aquí los recursos propios no representan un porcentaje significativo de los ingresos; lo peor no es eso, sino que más del 45% de sus recursos económicos es destinada al costo corriente. En el año 2000, sólo once municipios caían en este rango estadístico.

¿A dónde destinan más recursos los municipios hidalguenses, a la inversión social o al gasto corriente? ¿Qué relación tiene ello con la marginalidad? Las gráficas 7a y 7b nos ayudarán a responder estas cuestiones. Pero antes, es necesario conocer su interpretación.

Cada radiografía tiene los siguientes cuadrantes:

1. Arriba y a la izquierda: Son municipios con altos grados de marginación y que además, invierten sus recursos en mayor proporción al gasto corriente en comparación con la inversión social. Es el escenario más catastrófico.
2. Abajo y a la izquierda: Municipios con baja marginalidad, pero que están invirtiendo más en gasto corriente que en inversión social.
3. Arriba y a la derecha: Municipios con alto grado de marginalidad, pero que están haciendo un esfuerzo importante para salir de ella, invirtiendo más recursos en obras sociales, en comparación con el gasto administrativo.
4. abajo y a la derecha: Municipios con poca marginalidad, y que financieramente son eficientes en un criterio importante: gastan más en obras sociales que en la administración del municipio. Este es el cuadrante ideal.

Las gráficas 9a y 9b evidencian dos cosas: demasiada marginalidad en los municipios hidalguenses en ambos años: la marginalidad disminuyó muy poco del año 2000 al 2005, pero aún así, seguía dominando en ambos lapsos. Hay también otra cuestión preocupante, en el año 2000, un poco más de la mitad de los municipios invertía más en obra social (ver gráfica 2a), en comparación con el gasto corriente; mientras que en el año 2005 ocurrió lo contrario, más municipios destinaban sus recursos al gasto corriente (ver gráfica 2b) en balance con el otro rubro. Comparando los cuadrantes 1 y 4 (escenarios catastrófico e ideal respectivamente) de ambas radiografías podemos percatarnos que definitivamente el desempeño financiero empeoró para el año 2005. El número de municipios que estaba en el cuadrante uno para el año 2000 es menor que el de 2005, mientras que para el cuadrante cuatro ocurre lo contrario: más municipios en el año 2000 que en el otro año.

En suma, la conclusión es la misma que anteriores secciones: a nivel estatal hay un importante incremento del costo administrativo municipal, descubriendo a la inversión social; mientras que en la autonomía financiera, son pocos los municipios que reportaron una mejora. El desempeño financiero de los municipios es mejor en el año 2000 en balance con el 2005.

El 52% de los municipios encuestados, como primera opción para fomentar al desarrollo en su municipio consideran la ampliación de la infraestructura básica. Y sólo el 30%, piensa que la generación de empleos es un factor que impulsa al desarrollo local

(gráfica 10). Con respecto a esta misma opción, el 39% la consideran como segunda elección para promover el desarrollo en sus respectivos municipios.

Ningún municipio considera que los apoyos a la educación, que en su caso daría el municipio a través de becas estudiantiles, así como el otorgamiento de créditos, son factores que repercutirán al desarrollo.

Las administraciones locales sugieren que al invertir en infraestructura social, el desarrollo local se fomentará más fácilmente. Sin embargo, pocos son los que destinan más recursos a este rubro. Si se cruza la información de esta parte con la de desempeño financiero, podemos ver que para el 2000, los municipios.

Marco normativo de los municipios hidalguenses

El cuadro cinco, muestra que el 97% de los treinta y tres municipios encuestados tiene dentro de su reglamentación un Bando de Policía y Buen Gobierno. Así mismo, el 85% cuenta con reglamento interior. El reglamento de espectáculos y diversiones públicas lo tienen ese último porcentaje de municipios. Esos tres reglamentos son los que prevalecen en la mayoría de municipios. Por otro lado, el 76% de las administraciones locales cuenta con reglamento de expendio de bebidas alcohólicas, un 73% con reglamento de obras y sólo un poco más de la mitad con reglamento de administración. En cuanto al reglamento de protección civil, un 48% de las administraciones locales encuestadas lo tiene. Mientras que el 39% de los ayuntamientos cuenta con reglamento de zonificación y uso de suelos. Ese mismo porcentaje corresponde a quienes tienen reglamento de ecología y protección al ambiente. Un 30% de las presidencias municipales cuenta con el reglamento de fraccionamiento y municipalización, un 27% con reglamento de protección ciudadana y únicamente un 9% con reglamento de bomberos. Llama la atención, que existen municipios que cuentan con otros tipos de reglamentos distintos a los anteriores. Por ejemplo, el municipio de Progreso de Álvaro Obregón tiene un reglamento de conducta cívica ciudadana y otro de participación ciudadana. Epazoyucan cuenta con un reglamento de panteones. Y Mineral de Chico posee un reglamento cuya denominación es Reglamento General de Comercio y Servicios, probablemente por las características propias del municipio, dado que su actividad principal de éste es el turismo.

En general, el marco normativo de las administraciones públicas locales es muy endeble. Son pocos los ayuntamientos que tienen una importante fortaleza reglamentaria y no hay una tendencia diáfana o relación importante entre eso y el grado de marginación. A continuación analizaremos la fortaleza reglamentaria en tres grupos distintos de municipios- aquellos que tienen una marginación alta, baja y media- y evidenciamos precisamente esa no-relación.

La gráfica 11, no revela ninguna tendencia interesante entre la normatividad existente dentro de las presidencias municipales y el grado de marginación. Encontramos que el municipio con mayor fortaleza reglamentaria, medida ésta con el número de reglamentos con los que se dispone, es Tlanalapa. Otros municipios con baja marginalidad que sobresalen en este mismo rubro son Pachuca y Actopan. Sin embargo, encontramos ciertas debilidades en el marco normativo de Zapotlán de Juárez, así como en el de Santiago Tulantepec, Villa de Tezontepec y Zempoala. En suma, no hay un patrón estable entre la marginación y la

reglamentación. Se esperaría que la mayoría de los municipios con bajos niveles de marginalidad, que son los que tienen más desarrollo municipal dentro del estado de Hidalgo, contaran con una importante fortaleza normativa. La información arrojada por las encuestas no permite establecer esa generalidad.

Por otra parte, también los municipios con una marginalidad promedio no revelan una relación clara entre la marginalidad y la reglamentación. Dentro de los municipios con un desarrollo medio, hallamos que algunos ayuntamientos cuentan con una fortaleza reglamentaria sustancial: Metepec, San salvador, Huichapan, Tezontepec de Almada y Omitlán de Juárez. Sin embargo, la otra cara de la moneda se presenta: Zimapán, San Agustín Tlaxiaca y Atotonilco el Grande tienen cierta precariedad en su reglamentación (gráfico 11b).

Por último, los municipios con altas tasas de marginalidad, al igual que los anteriores subgrupos, no presentan patrones estables en su normatividad. Por un lado encontramos dentro de este grupo de municipios, ayuntamientos con una fortaleza reglamentaria aceptable: Xochicoatlán, Nopala de Villagrán y Tianguistengo. Y por otro, Mineral del Chico, con una normatividad muy escasa (gráfico 11c).

El cuadro seis resume lo anteriormente comentado: no existe una relación clara entre el grado de marginación de los municipios y el nivel de reglamentación de las administraciones públicas locales. El mismo representa simplemente un diagrama de dispersión: el eje vertical representa la fortaleza reglamentaria de los municipios, entre más alejado se esté del origen, aumentará tal variable; mientras que el eje horizontal simboliza al grado de marginalidad municipal, que va desde baja hasta alta. La nube de puntos no muestra una relación neta entre las variables; es decir, no hay certeza suficiente para establecer una relación entre ellas. Incluso, se hizo una regresión lineal simple con dichas variables buscando encontrar justamente algún tipo de relación. Sin embargo, el coeficiente de determinación obtenido fue demasiado bajo: 0.7 %.

Conclusiones:

- No existe una relación clara entre la fortaleza reglamentaria y el nivel de desarrollo en los municipios. Por lo que no podemos generalizar que en los municipios con mayor desarrollo en el estado de Hidalgo son los que cuentan con mayor fortaleza normativa. Encontramos municipios con impresionante fortaleza financiera pero con altos nivel de marginación y a su vez, municipios con bajos niveles de marginación y precaria fortaleza normativa. Recordemos que sólo se encuestaron a 33 de un total 84 municipios. En futuras investigaciones se podría aumentar el tamaño de muestra, pero consideramos que la conclusión a la que se llegaría en ella no variaría significativamente con respecto a la nuestra.

Bibliografía consultada

Cabrero, E. (2000) *“Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México”*, cuadernos de debate de la agenda de la reforma municipal en México, CIDE, México.

----- (2001) Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales en: Cabrero, E. *Políticas Públicas Municipales* Ed. MAPorrúa-CIDE, (23pp)

Cabrero, E. y G. Nava (coord.) (2000) *“Gerencia Pública Municipal Conceptos básicos y estudios de caso”* Miguel Ángel Porrúa-CIDE México.

Cabrero, E. y J. A. Peña (2004) *“Instrumentos del New Public Management para construir un New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México”* disponible en www.premiomunicipal.org.mx/p2007/articulos.php

García del Castillo, R (2002) Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales, en *Gaceta Mexicana de administración estatal y municipal*, núm. 65, INAP, México (27 pp.)

Arroyo J. y A. Sánchez. (2003) *“Políticas Municipales para la promoción del desarrollo regional”* En Cabrero (2003) *“Políticas Públicas Municipales, una agenda en construcción”*, CIDE-Porrúa, México Págs. 87-128.

Ziccardi A. y H. Saltamacchia (1997) *“Metodología de evaluación del desempeño de los Gobiernos Locales en ciudades mexicanas”* Serie Avances de Investigación del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM

Rowland, A. (2001) *“Population as a Determinant of Local Outcomes under Decentralization”* In *World Development* Vol. 29, No. 8, pp 1373-1389, Elsevier Science Ltd., Great Britain.

Base de datos utilizada

CONAPO 2005 Consejo Nacional de Población Índice de Marginalidad 2000 y 2005
www.conapo.gob.mx

Reseñas Bibliográficas

Mtro. Bernabé Lugo Neria

Nombre completo del profesor	M. en Administración y Políticas Públicas egresado del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE A.C.
E-mail:	icruzcmq@yahoo.com.mx
Teléfono oficina	01 (771) 7-17-20-00 Ext. 5212
Breve Currículum Vitae.	<p>Formación Académica. Actualmente se encuentra en el área de Investigación del cuerpo académico de Estudios Políticos Comparados y es Miembro del Colegio de Posgrado del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.</p> <p>Experiencia docente Dos años, impartiendo cátedra en las materias de Análisis Cuantitativo.</p> <p>Participación en proyectos y eventos académicos. Ha realizado los estudios de Opinión de Alumnos como parte de los estudios de Pertinencia y Factibilidad de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. A su vez, el informe de Alumnado para la Acreditación de la Licenciatura.</p>

Mtro. Israel Cruz Badillo

Nombre completo del profesor	M. en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal Israel Cruz Badillo
E-mail:	icruzcmq@yahoo.com.mx
Teléfono oficina	01 (771) 7-17-20-00 Ext. 5212
Breve Currículum Vitae.	<p>Formación Académica. Actualmente se encuentra en el área de Investigación del cuerpo académico de Estudios Políticos Comparados</p> <p>Experiencia docente Dos años, impartiendo cátedra en las materias de políticas públicas</p> <p>Experiencia profesional. Secretario del Consejero Electoral del Municipio de Epazoyucan Hidalgo (2002) Colaborar en proyectos de investigación en el Colegio Mexiquense</p> <p>Participación en proyectos y eventos académicos. Acreditación del PE en Ciencias Políticas y Administración Pública. Integrante del comité del Rediseño Curricular Integral de Programa Educativo (PE) de Ciencia Política y Administración Pública (CP y AP).</p> <p>Producción Académica y de investigación. Ponencia; La contextualización local de los problemas públicos como alternativa de las políticas públicas en el desarrollo municipal. En el primer Congreso Regional de Migración y Desarrollo Local Artículo; <i>El desarrollo local logros y fracasos</i> en la Revista denominada Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades; Investigación; Índice del Desempeño del Gobierno Municipal (IDGM) en el estado de Hidalgo: 2008.</p>

Cuadros y gráficos

Cuadro 1. Marginación en los municipios hidalguenses 2000 y 2005

Grado de Marginación	No. de municipios 2005	%	No. de municipios 2000	%
Muy bajo	8	10%	8	10%
Bajo	19	23%	19	23%
Medio	19	23%	16	19%
Alto	32	38%	32	38%
Muy alto	6	7%	9	11%
Total	84	100%	84	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CONAPO 2000 y 2005

Cuadro 2 Marginalidad en Hidalgo 2005 y muestra seleccionada

Grado de Marginación	Municipios hidalguenses	%	Muestra tomada	% relativo
Muy bajo	8	10%	5	62,5%
Bajo	19	23%	9	47,4%
Medio	19	23%	11	57,9%
Alto	32	38%	7	21,9%
Muy alto	6	7%	1	16,7%
Total	84	100%	33	39,3%

Fuente: Elaboración propia con base a datos de el CONAPO 2005

Cuadro 3: Encuestas aplicadas para el proyecto de investigación

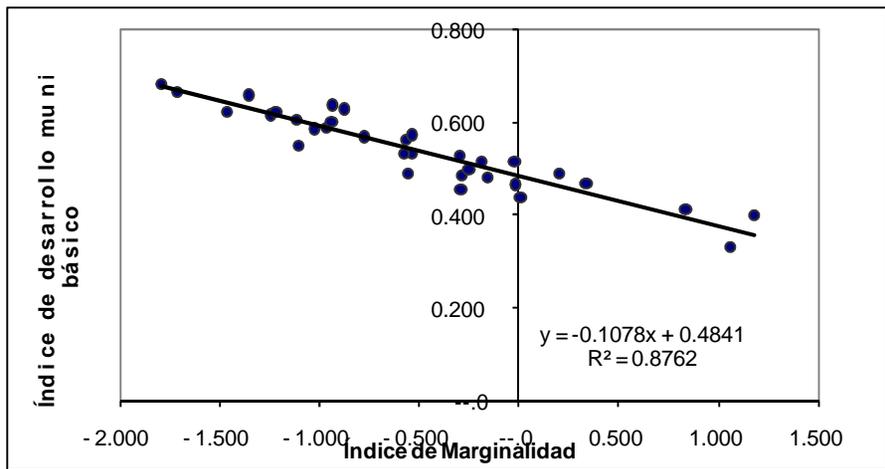
Variable	Pregunta	Opción de respuesta
Marco normativo	De los siguientes reglamentos municipales, con cuáles cuenta el municipio.	
Profesionalización y experiencia de funcionarios municipales	<p>1. Mencione cuál es el último grado de estudio terminado de los siguientes funcionarios del Ayuntamiento: 1) <i>presidente municipal</i>; 2) <i>secretario del ayuntamiento</i>; 3) <i>oficial mayor o director administrativo</i>; 4) <i>tesorero</i>; 5) <i>responsable del área de servicio público</i>; 6) <i>responsable del área de desarrollo urbano</i>; 7) <i>director de seguridad pública</i>; 8) <i>contralor municipal</i>; 9) <i>responsable de la unidad de planeación</i>; 10) <i>responsable de la unidad de evaluación</i>; 11) <i>responsable del área de participación social</i>; 12) <i>responsable de la unidad de personal</i>; 13) <i>responsable de desarrollo social, y</i>; 14) <i>responsable de desarrollo económico</i>.</p> <p>2. Antes de ocupar el puesto que ahora tienen a su cargo, los titulares de las áreas administrativas que reporta el Ayuntamiento mencionados anteriormente ¿En qué tipo de institución, organismo o empresa trabajaban?:</p>	<p>a. Ningún grado de educación b. Educación básica (primaria y secundaria) c. Educación media d. Educación superior e. Posgrado</p> <p>a. Iniciativa privada b. Iniciativa pública c. Partido Político</p>

Sistemas de Planeación	¿Cuenta con un Plan de desarrollo municipal aprobado por el cabildo? ¿Cuáles son los aspectos que se contemplan para integrar el Plan de desarrollo municipal?	a. si a. no
Sistemas administrativos		

Fuente: Elaboración propia

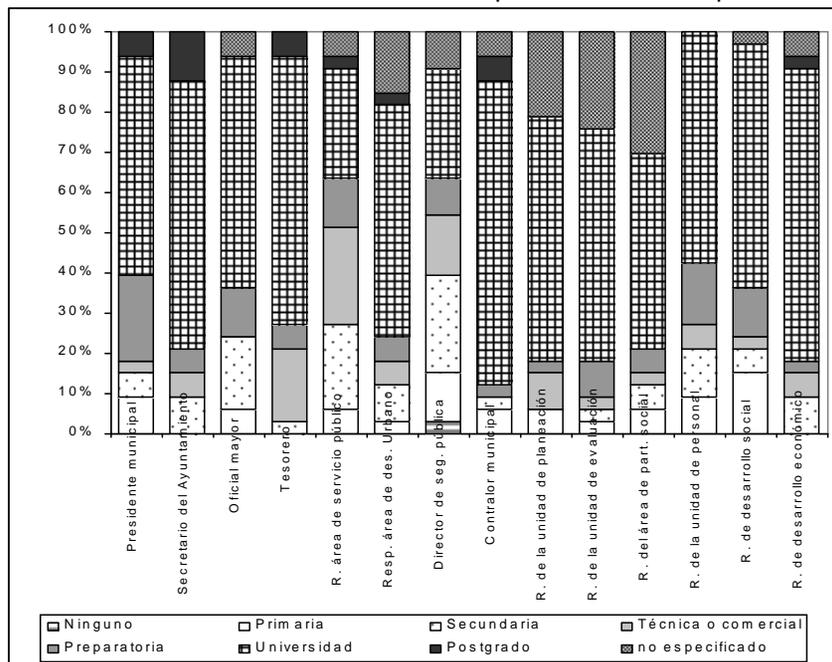
- Composición del cabildo y equidad de género (1)
- Número de empleados y equidad de género (2)
- La profesionalización y experiencia de los funcionarios locales hidalguenses
 - Grado de estudio de los funcionarios municipales (3)
 - Puesto o función previa de los funcionarios locales(4)
- Aspectos al integrar el Plan de Desarrollo Municipal. (5 y 6)
- Reglamentos municipal y su actualización (7)
- Fomento al desarrollo institucional (8)
- Formas de fomentar el desarrollo local (9)
- Áreas de oportunidad de los gobiernos locales (10)
- Desempeño financiero (12, 13, 14, 15,)
- Prioridades en servicios públicos (16 y 17)
- Forma de prestación de los servicios públicos municipales (18)
- Asociación con otros municipios (19)
- Fomento a la participación ciudadana (20)
- Organizaciones o agrupaciones de participación ciudadana (21 y 22)
- Áreas de participación ciudadana(23)
- Relación de las anteriores variables con la marginalidad.

Gráfico 1: Diagrama de dispersión que intenta plasmar la relación existente entre los indicadores de desarrollo

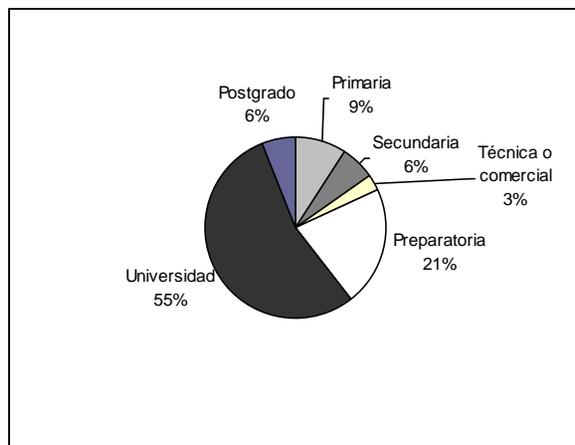


Fuente: Elaboración propia

Gráfico 2: Grado de estudios de los presidentes municipales

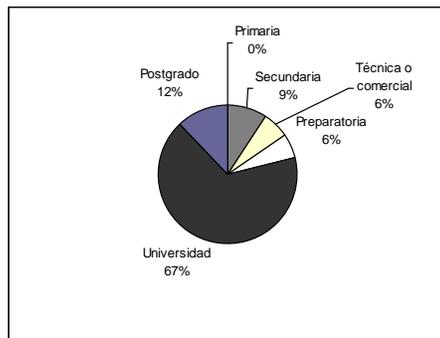


Fuente: elaboración propia a partir de encuesta



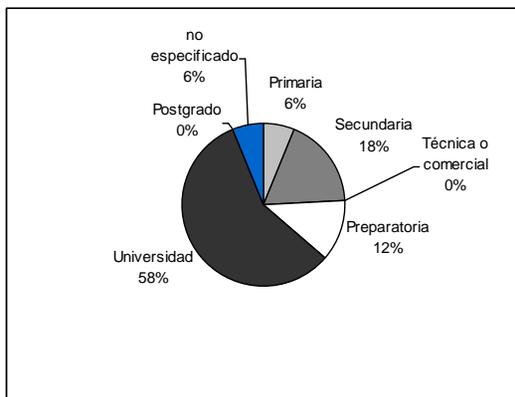
Fuente: elaboración propia a partir de encuesta

Gráfica 3. Grado de estudios de los secretarios del Ayuntamiento



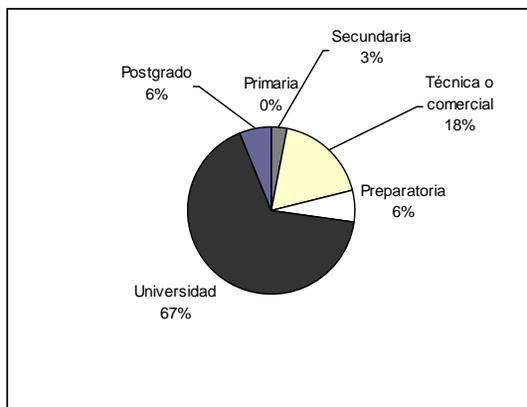
Fuente: elaboración propia a partir de encuesta

Gráfica 4. Grado de estudios de los oficiales mayores municipales



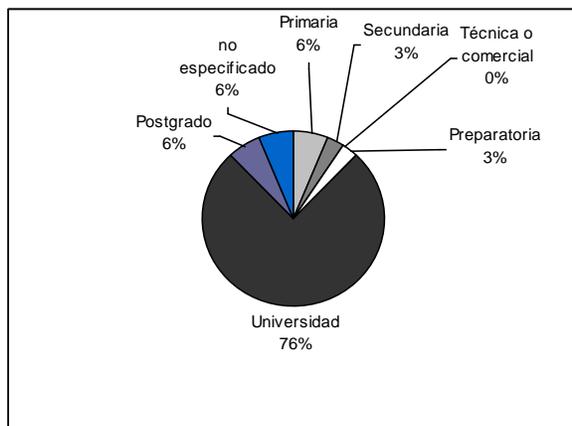
Fuente: elaboración propia a partir de encuesta

Gráfica 5. Grado de estudios de los tesoreros municipales



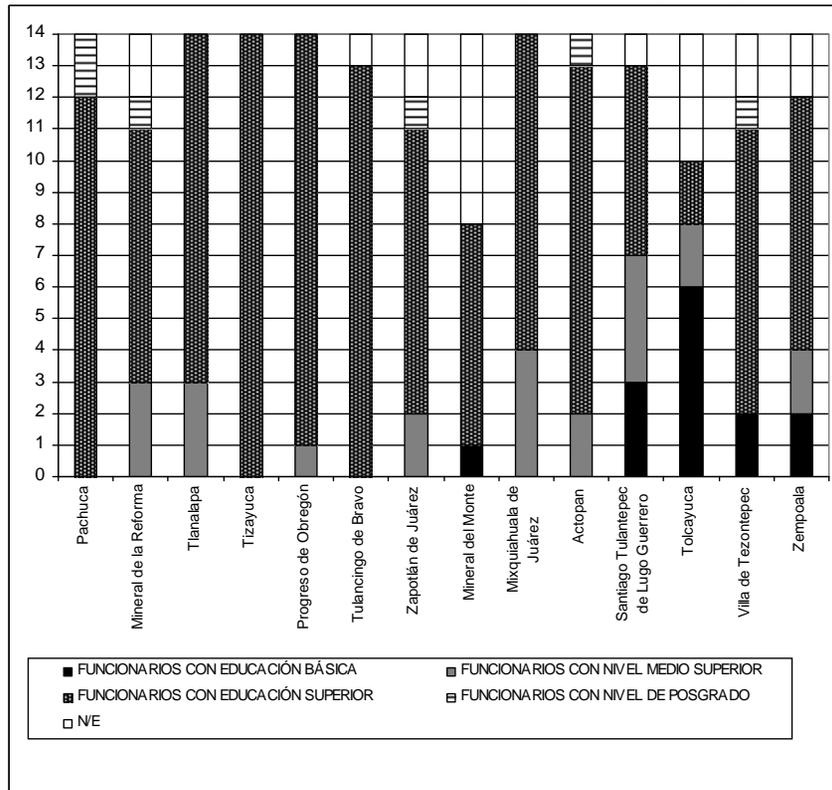
Fuente: elaboración propia a partir de encuesta

Gráfica 6. Grado de estudios de los contralores municipales



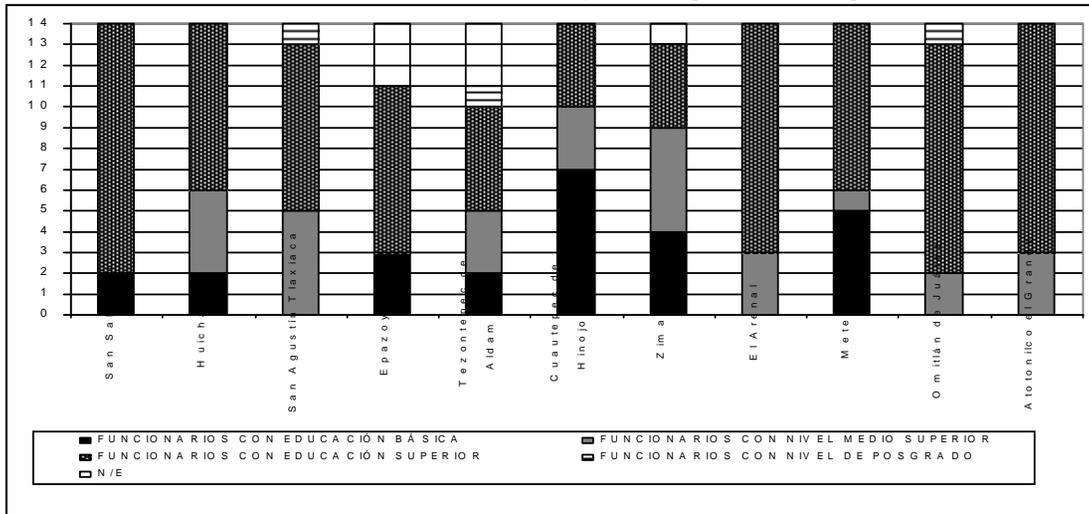
Fuente: elaboración propia a partir de encuesta

Gráfica 6: Profesionalización en los municipios con baja marginación



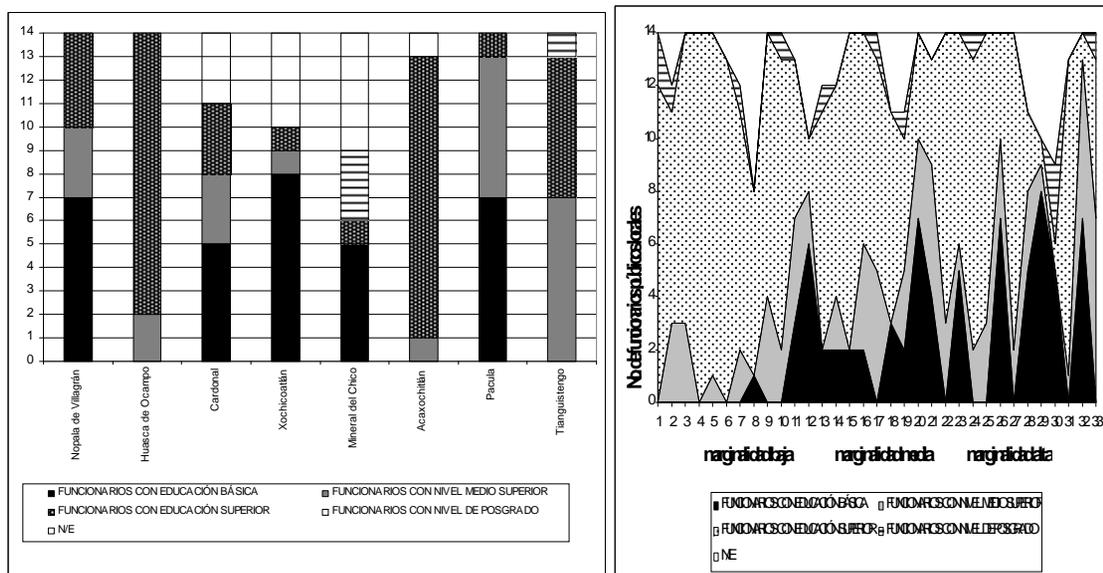
Fuente: elaboración propia a partir de encuesta

Gráfica 7: Profesionalización de los municipios con grado de marginación media



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta

Gráfica 8: Profesionalización de los municipios con marginación por lo menos alta



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta

Cuadro 4: Resultados de la encuestas del proyecto de investigación

Categoría	Presidente municipal	Secretario del Ayuntamiento	Oficial mayor	Tesorero	R. área de servicio público	Resp. área de des. Urbano	Director de seg. pública	Contralor municipal	R. de la unidad de planeación	R. de la unidad de evaluación	R. del área de part. social	R. de la unidad de personal	R. de desarrollo social	R. de desarrollo económico
Gob. Federal	9%	3%	12%	3%	6%	6%	12%	6%	0%	0%	0%	6%	0%	3%
Gob. Estatal	15%	36%	6%	12%	6%	12%	27%	21%	15%	12%	9%	24%	30%	15%
Gob. Municipal	15%	27%	36%	30%	30%	36%	33%	18%	33%	27%	24%	27%	27%	33%
Empresa privada	21%	9%	9%	36%	24%	6%	9%	24%	15%	12%	15%	15%	3%	9%
Negocio propio	33%	15%	24%	12%	15%	15%	12%	15%	3%	3%	9%	15%	12%	12%
Independiente	6%	3%	3%	6%	12%	6%	3%	6%	3%	12%	6%	3%	12%	9%
Cargo de elección popular	0%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Cargo en partido político	0%	3%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	3%	3%	3%	9%	3%
Primer trabajo	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	3%	0%	3%	0%	3%	3%
No especificado	0%	0%	6%	0%	6%	18%	3%	6%	24%	30%	30%	6%	3%	12%

Fuente: elaboración propia a partir de encuesta

Gráfico 8a Radiografía de la situación financiera municipal hidalguense CFT vs CO: año 2000

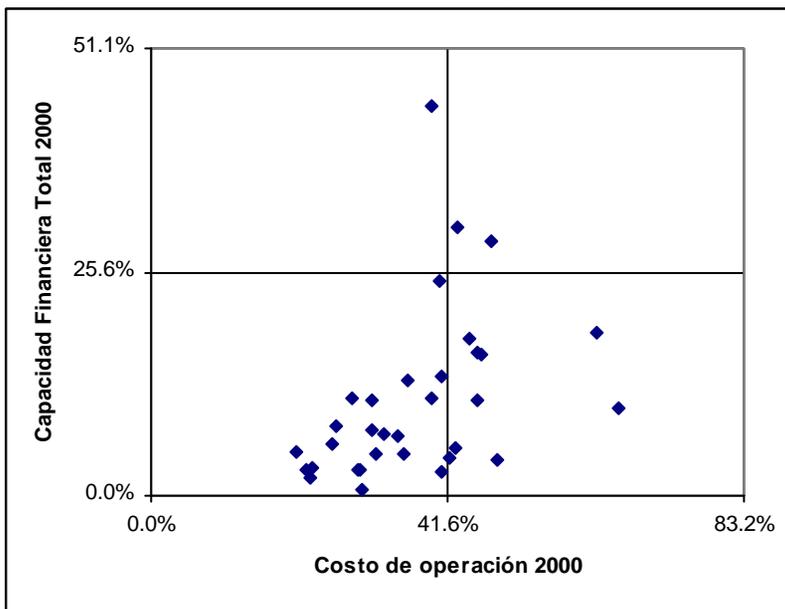
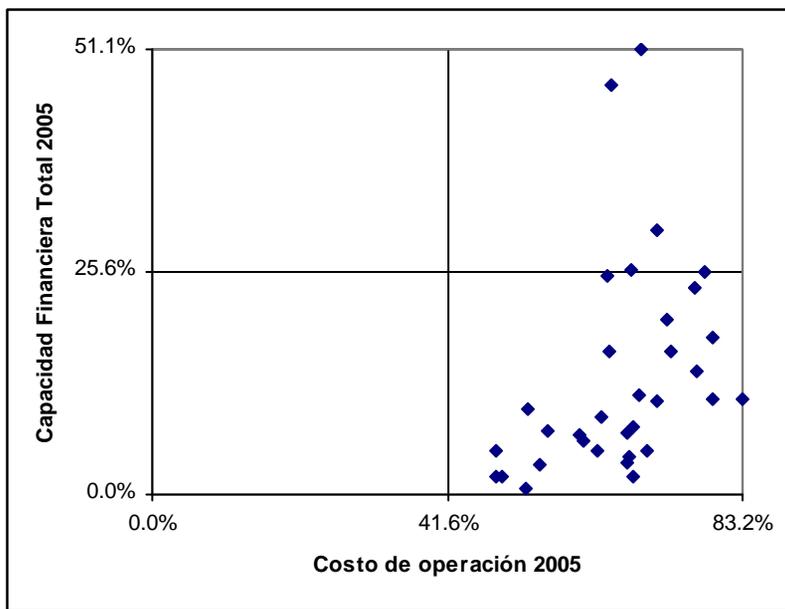
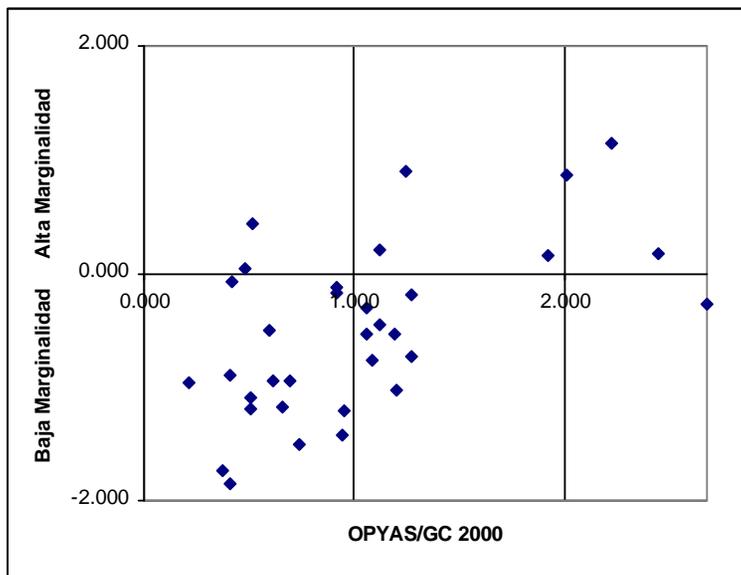


Gráfico 8b radiografía de la situación financiera municipal hidalguense CFT vs CO: año 2005



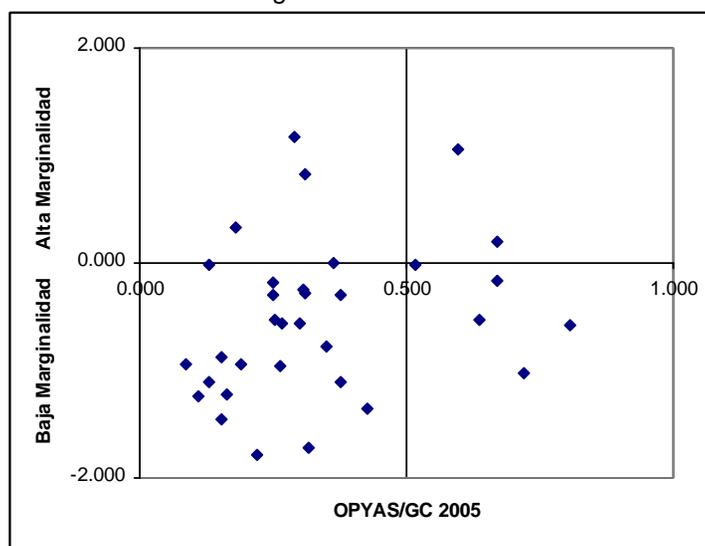
Fuente: elaboración propia a partir de datos de INEGI 2000 y 2005

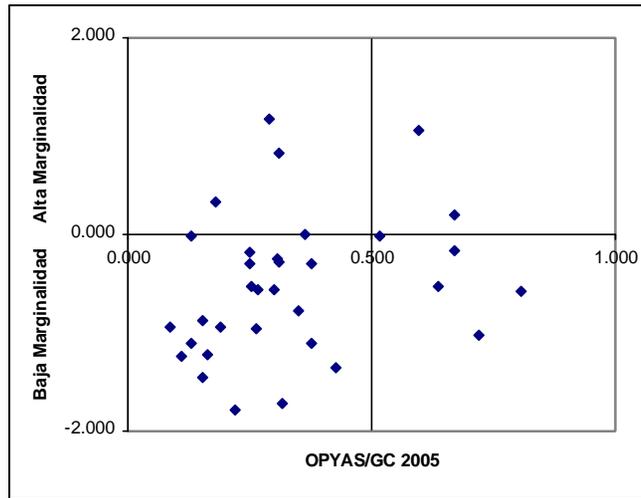
Gráfico 9a. radiografía de la situación financiera municipal hidalguense IMG vs obras públicas acciones sociales / gasto corriente año: 2000



Fuente: elaboración propia a partir de datos de INEGI 2000 y CONAPO 2000

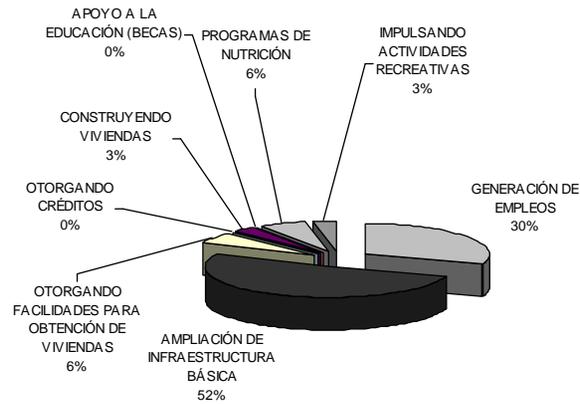
Gráfico 9b. Radiografía de la situación financiera municipal hidalguense IMG vs obras públicas y acciones sociales / gasto corriente año: 2005





Fuente: elaboración propia a partir de datos de INEGI 2005 y CONAPO 2005

Gráfico 10: fomentar al desarrollo en su municipio consideran la ampliación de la infraestructura básica.



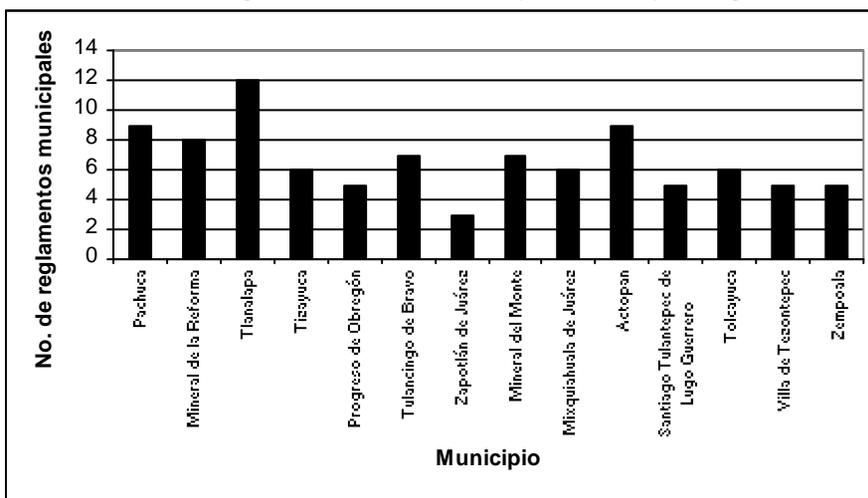
Fuente: elaboración propia a partir de encuesta

Cuadro 5: Marco normativo de los municipios hidalguenses

Reglamento	Municipios que cuentan con tal reglamento	% de la muestra
Bando de policía y buen gobierno	32	97%
Reglamento interior del ayuntamiento	28	85%
Reglamento de espectáculos y diversiones públicas	17	85%
Reglamento de expendio de bebidas alcohólicas	24	76%
Reglamento de obras	13	73%
Reglamento de administración	10	52%
Reglamento de protección civil	9	48%
Reglamento de zonificación y uso de suelos	16	39%
Reglamento de ecología y protección al ambiente	28	39%
Reglamento de fraccionamiento y municipalización	25	30%
Reglamento de protección ciudadana	3	27%
Otros	13	21%
Reglamento de bomberos	7	9%

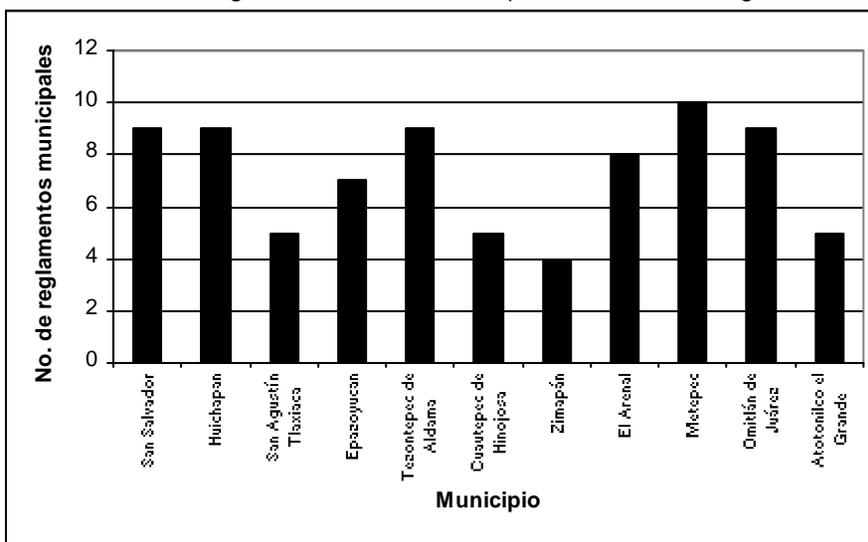
Fuente: elaboración propia a partir de encuesta

Gráfico 11a: Reglamentación en municipios con baja marginalidad



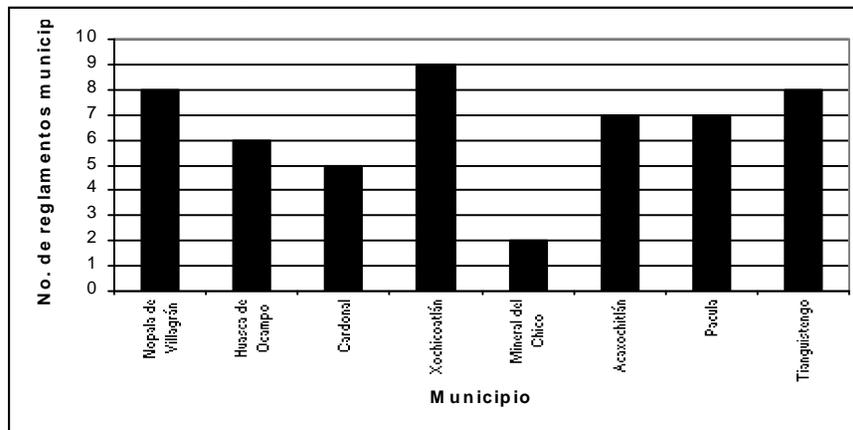
Fuente: elaboración propia a partir de encuesta

Gráfico 11b: Reglamentación en municipios con media marginalidad



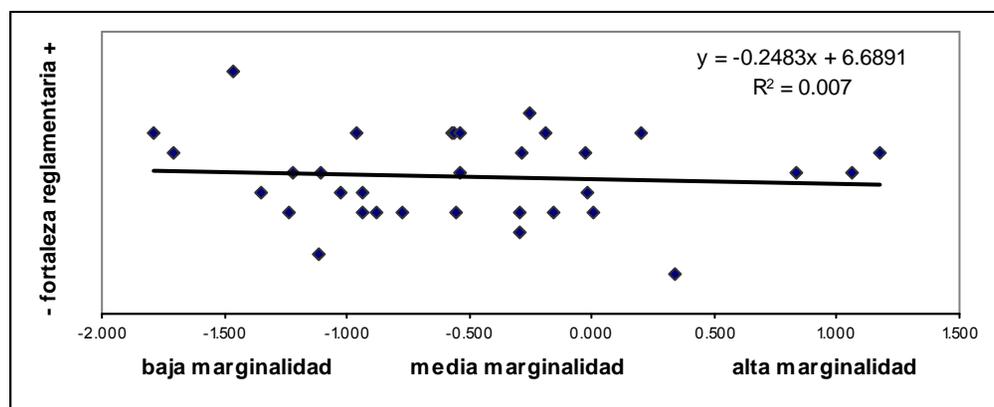
Fuente: elaboración propia a partir de encuesta

Gráfico 11c: Reglamentación en municipios con alta marginalidad



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta

Cuadro 6: Reglamentación en municipios con alta marginalidad



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta

Anexo 1. Indicadores de desarrollo municipal

Municipio	Población Total 2005	IMg 2005	IDMb 2005
Acaxochitlán	34892	0,834	0,412
Actopan	48518	- 0,962	0,590
Atotonilco el Grande	23823	- 0,158	0,480
Cardonal	15876	0,008	0,438
Cuautepec de Hinojosa	45527	- 0,294	0,529
El Arenal	15037	- 0,289	0,485
Epazoyucan	11522	- 0,536	0,533
Huasca de Ocampo	15201	- 0,016	0,467
Huichapan	39734	- 0,566	0,565
Metepec	9278	- 0,252	0,498
Mineral de la Reforma	68704	- 1,711	0,665
Mineral del Chico	6714	0,338	0,468
Mineral del Monte	11944	- 1,103	0,550
Mixquiahuala de Juárez	37747	- 1,026	0,587
Nopala de Villagrán	15099	- 0,023	0,517
Omitlán de Juárez	7529	- 0,186	0,515
Pachuca	275578	- 1,790	0,685
Pacula	4522	1,062	0,332
Progreso de Obregón	19672	- 1,240	0,617
San Agustín Tlaxiaca	27118	- 0,555	0,490
San Salvador	28637	- 0,574	0,534
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	29246	- 0,938	0,602
Tezontepec de Aldama	41909	- 0,536	0,574
Tiangustengo	13478	1,177	0,400
Tizayuca	56573	- 1,351	0,659
Tlanalapa	8662	- 1,462	0,623
Tolcayuca	11746	- 0,937	0,639

Tulancingo de Bravo	129935	- 1,217	0,622
Villa de Tezontepec	10723	- 0,877	0,629
Xochicoatlán	6954	0,204	0,489
Zapotlán de Juárez	16493	- 1,112	0,607
Zempoala	27333	- 0,775	0,569
Zimapán	34476	- 0,293	0,455

Fuente: elaboración propia con base a datos de CONAPO, INEGI y COLEF.

Anexo 2: Grado de estudio de los principales funcionarios municipales

	Presidente municipal	Secretario del Ayuntamiento		Oficial mayor		Tesorero		R. área de servicio público		Resp. área de des. Urbano		Director de seg. Pública		Contralor municipal		R. de la unidad de planeación		R. de la unidad de evaluación		R. del área de part. Social		R. de la unidad de personal		R. de desarrollo social		R. de desarrollo económico		
Ninguno	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	3%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Primaria	3	9%	0	0%	2	6%	0	0%	2	6%	1	3%	4	12%	2	6%	2	6%	1	3%	2	6%	3	9%	5	15%	0	0%
Secundaria	2	6%	3	9%	6	18%	1	3%	7	21%	3	9%	8	24%	1	3%	0	0%	1	3%	2	6%	4	12%	2	6%	3	9%
Técnica o comercial	1	3%	2	6%	0	0%	6	18%	8	24%	2	6%	5	15%	0	0%	3	9%	1	3%	1	3%	2	6%	1	3%	2	6%
Preparatoria	7	21%	2	6%	4	12%	2	6%	4	12%	2	6%	3	9%	1	3%	1	3%	3	9%	2	6%	5	15%	4	12%	1	3%
Universidad	18	55%	22	67%	19	58%	22	67%	9	27%	19	58%	9	27%	25	76%	20	61%	19	58%	16	48%	19	58%	20	61%	24	73%
Postgrado	2	6%	4	12%	0	0%	2	6%	1	3%	1	3%	0	0%	2	6%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	3%
NE	0	0%	0	0%	2	6%	0	0%	2	6%	5	15%	3	9%	2	6%	7	21%	8	24%	10	30%	0	0%	1	3%	2	6%
Total	33	100%	33	100%	33	100%	33	100%	33	100%	33	100%	33	100%	33	100%	33	100%	33	100%	33	100%	33	100%	33	100%	33	100%

Fuente: elaboración propia con base en los resultados de las encuestas del proyecto de investigación

Resumen

Cada vez más en el mundo académico existe consenso acerca de la relevancia que deben tener los gobiernos locales para el desarrollo de un país. Ello radica en que es el nivel de gobierno que tiene mayor contacto directo con la ciudadanía. Además, es un espacio que está sirviendo como laboratorio experimental donde se están gestando realmente las prácticas gubernamentales más innovadoras. El reconocimiento de estos espacios como sitios naturales de contacto con la ciudadanía y el aumento de las demandas sociales organizadas, sumadas a su pluralidad y heterogeneidad, nos ubican ante una realidad de mayores exigencias. Bajo este marco, estudiar este nivel de gobierno representa una tarea interminable y obligada del quehacer científico social.

Este nivel de gobierno concretamente en México ha tenido ciertos problemas, con diferentes tonos y aristas, que repercuten en la eficiencia administrativa y en el desarrollo endógeno de los mismos. Cabrero y Peña (2004) arrojan a la luz los rezagos en las capacidades administrativas de un número importante de gobiernos locales mexicanos:

Las administraciones municipales grandes tienen en promedio 1,600 trabajadores mientras que en los chicos tienen 60 en promedio, aunque hay casos de municipios con menos de 20 empleados. En municipios grandes casi la mitad de los ingresos pueden provenir de la propia recaudación municipal, mientras que en municipios pequeños menos de un 20% provienen de este rubro. Además en 60% de los gobiernos municipales del país no se tiene un reglamento interno básico de la administración municipal; en casi 80% de los municipios no se tiene un reglamento; en la mitad de los municipios no hay reglamentos de obra pública; en más de la mitad de gobiernos municipales no se tiene un área administrativa de recursos humanos. De igual forma los niveles de permanencia y profesionalización son muy bajos al no existir en México un servicio público profesional en el ámbito local. Así los funcionarios de primer nivel de la administración municipal tienen poca experiencia acumulada en su función; 30% tienen menos de un año en el puesto; 55% tienen menos de tres años y sólo 5% tienen más de cinco años de antigüedad en el puesto; además la mitad de los funcionarios municipales no tenía experiencia previa en la administración pública antes de ocupar su puesto actual (9:2004).

Si la principal meta de un país, que puede ser México u otro en vías de desarrollo, es conquistar mejores niveles de vida de sus ciudadanos, necesitará reforzar necesariamente sus pequeñas partes que lo conforman y que le dan vida en conjunto: los gobiernos locales. Una de las labores iniciales será diagnosticar y analizar qué está sucediendo real y detalladamente en ellos, cómo se organizan para fomentar el desarrollo, qué obstáculos tienen para cumplir sus responsabilidades, qué podemos aprender de sus experiencias innovadoras, qué errores debemos evitar. Muchas otras instituciones educativas y gubernamentales han empezado esta tarea.

