



RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

134

Volumen XLIX, No. 2
(mayo-agosto 2014)



Principios e instrumentos para la mejora de la gestión pública



INNP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



© Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa
México, Distrito Federal
Teléfono (55) 50 81 26 57
<http://www.inap.org.mx>
rap@inap.org.mx

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente
responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones
a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

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

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

134

Volumen XLIX, No. 2
(mayo-agosto 2014)

PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS PARA
LA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

ÍNDICE

Presentación 11
Carlos Reta Martínez.

Principios de la empresa pública durante el proteccionismo

La alta dirección de las empresas públicas mexicanas durante el proteccionismo: jerarquía, tecnología y mercado. 1950-1980. 15
Guillermo Guajardo Soto.

Análisis

La Administración Pública, los derechos humanos y el principio de legalidad en las circunstancias actuales. 47
Carlos F. Matute González.

El Proceso Administrativo Público. Fundamento Constitucional. 65
Eduardo de Jesús Castellanos Hernández.

Gobierno, Administración y Desarrollo Humano en los gobiernos locales. 91
Juan Carlos Martínez Andrade

La corresponsabilidad gobierno-sociedad en la construcción de la cultura cívica para la rendición de cuentas: Una experiencia local. 109
Corazón Raquel Lozano González

Revista de Administración Pública

INNPA

Gobierno, administración y desarrollo humano en
los gobiernos locales.

Juan Carlos Martínez Andrade¹

Introducción

Este artículo tiene por objeto proponer algunas consideraciones generales sobre el impacto de las decisiones de gasto de inversión de los gobiernos locales. La normatividad para todos los gobiernos municipales es la misma pero las diferencias entre los municipios son abismales. Este documento presenta evidencia de que aún con diferencias tan grandes, los gobiernos municipales pueden tener grandes impactos si dirigen sus inversiones a aquellas áreas prioritarias. El planteamiento central es que los municipios no han podido desarrollar las capacidades administrativas necesarias para atender las necesidades de sus poblaciones.

El argumento está dividido en tres partes. En la primera parte se presenta información sobre la calidad de vida en los municipios, tomando en cuenta los indicadores de tasa de mortalidad infantil y los indicadores de educación, salud, ingreso y las condiciones al interior y al exterior de las viviendas. Se presenta un modelo econométrico que demuestra una mayor correlación entre el rezago educativo y la tasa de mortalidad infantil.

En la segunda parte, se toma como base la tasa de mortalidad infantil para discutir el grado de desigualdad entre municipios del país. Se utilizan datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para el año 2005 y se plantea de forma gráfica la desigualdad

¹ Maestro en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. Profesor por Asignatura en la maestría de Políticas Públicas y en las licenciaturas de Ciencias Políticas y Administración Pública y Relaciones Internacionales de la Universidad Iberoamericana Puebla.

entre municipios. En este apartado se discute sobre las implicaciones de la desigualdad entre municipios tomando como referencia el proceso de “causación circular y acumulativa”, en contra de las posturas de los “cluster” y los “polos de desarrollo”.

En la tercera parte se presenta un modelo original de estimación de la tasa de mortalidad infantil a nivel localidad para todo el país que nos permite, como ejemplo, discutir sobre la desigualdad al interior de los municipios. Se afirma que las decisiones de gasto de inversión que hacen los municipios podrían tener un impacto mayor si se dirigieran a las localidades con mayores necesidades.

Se formula la siguiente hipótesis: los gobiernos municipales no han desarrollado las capacidades administrativas necesarias para atender a su población.

Los gobiernos municipales

Los gobiernos municipales encuentran fundamentación en el artículo 115 constitucional a nivel nacional y en las leyes orgánicas de los municipios de cada entidad federativa (García, 1999). Juntas, estas disposiciones legislativas dotan de un mínimo y un máximo de atribuciones y facultades a los gobiernos municipales para que trabajen como organizaciones dentro del pacto federal pero tomando decisiones propias (García, 1999; Gutiérrez, 2001). La principal distinción entre los gobiernos municipales del país es que hay municipios que se rigen por representación de partidos políticos y hay otros que se rigen por usos y costumbres.

La gran diversidad poblacional del país raramente puede ser comprendida por la variedad de municipios (Merino, 2010). Tenemos municipios con sobrepoblación, otras con subpoblación, algunos con localidades dispersas y otros más con un nivel de concentración exagerado (Fernández, 2001; García, 1999). Para cada caso no existen facultades o atribuciones especiales. Todos los municipios se rigen por el mismo conjunto de disposiciones legislativas. Sin embargo, las facultades con que se han dotado a los gobiernos municipales les permiten crear relaciones de trabajo independientes. Dotados de personalidad jurídica, los municipios pueden celebrar contratos de trabajo con privados, agencias públicas, agencias internacionales, organizaciones de la sociedad civil y otros niveles de gobierno, nacionales e internacionales. De esta forma, los municipios superpoblados que tienen a su alrededor una concentración

grande de población pueden asociarse para cubrir los servicios públicos que se les encomienda en el Artículo 115 constitucional. Así nacen los acuerdos metropolitanos y los convenios de colaboración intermunicipal (Gutiérrez, 2001).

Básicamente, los gobiernos municipales deben atender la dotación de servicios públicos urbanos y servir como intermediario entre la población y otros órdenes de gobierno. La cercanía que tienen los funcionarios del gobierno municipal con la población en general es un privilegio del que carecen los otros niveles de gobierno (García, 1999). El gobierno municipal, en régimen de partidos, se compone de presidente municipal, regidores y síndico municipal, dependiendo del tamaño de la población del municipio. En los municipios de usos y costumbres las autoridades que toman las decisiones no son propuestas por partidos políticos sino por representación directa de grupos de la comunidad.

Los gobiernos municipales se encargan principalmente de la hacienda pública, de invertir los recursos que les son transmitidos por los diferentes fondos de aportaciones del ramo 33 y por las participaciones (Merino, 2006). No obstante, los municipios no sólo trabajan con ingresos asignados sino que pueden generar recursos propios con el manejo de algunos tipos de impuestos, proyectos productivos, convenios de colaboración y algunas otras estrategias que les ayuden a generar recursos (Cabrero, 1999; Carrillo y Campero, 2003).

Los recursos asignados, aunque no son los únicos ingresos con los que pueden trabajar los gobiernos municipales se han vuelto la principal fuente de sus ingresos. Los municipios trabajan principalmente con los fondos asignados de las aportaciones del ramo 33 porque la mayor parte de estos recursos no deben ser solicitados, les llega casi directo. Trabajar únicamente con estos recursos implica una dependencia con las decisiones de gasto de inversión que provienen de otros niveles de gobierno.

Es pertinente hacer la siguiente aclaración: la cantidad de recursos que reciben los gobiernos municipales va de acuerdo con el grado de marginación de su población (INAFED, 2010). Utilizando el índice de desarrollo humano que propone el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Cámara de Diputados del Gobierno Federal asigna los recursos utilizando la Ley de Coordinación Fiscal con una fórmula que, a su vez, debe ser replicada en los gobiernos estatales. De esta forma, los municipios que presentan mayores rezagos reciben mayores presupuestos proporcionalmente hablando con el tamaño de la población.

Al respecto nos preguntamos: ¿Por qué trabaja con más recursos un municipio urbano que uno rural? Porque los gobiernos urbanos, además de recibir estos fondos del ramo 33, generan recursos propios como impuestos, tienen contratos de trabajo con empresas públicas y privadas, poseen una estructura técnica capaz de atraer inversión privada nacional e internacional y, por todo esto, reciben una cantidad mayor de participaciones, que son incentivos que hace la Federación a la generación de recursos propios (Vargas, 2010).

Los recursos del sistema de aportaciones del ramo 33 vienen en fondos etiquetados cuya comprobación de gastos debe coincidir con sus objetivos: hay fondos para educación, salud, seguridad, infraestructura, por mencionar algunos (García, 1999; 2006; Gutiérrez, 2001). Cuando un gobierno municipal no genera recursos propios, no atrae inversión pública o privada, nacional o internacional, debe trabajar únicamente con los recursos del fondo de aportaciones, reduciendo sus posibilidades de acción a solamente aquellas que les permiten las “etiquetas” de cada recurso.

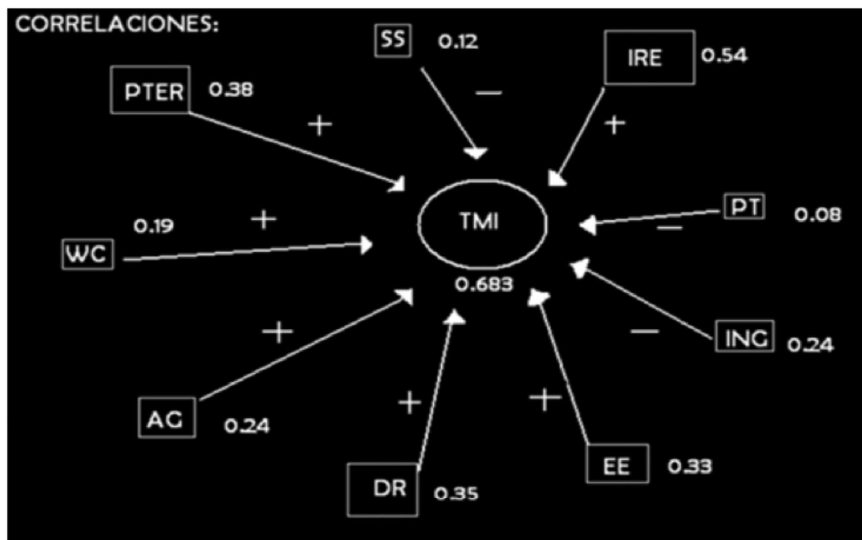
Ya sea de régimen de partidos, o por usos y costumbres, la administración pública municipal se dedica a gestionar los recursos públicos (Cabrero, 1995; 1999). Cuando la cantidad de recursos es limitada, las acciones posibles de gobierno también lo están. Empero, la cantidad de recursos que reciben los gobiernos municipales con los fondos de aportaciones deben ser suficientes para, por lo menos, atender las obligaciones que les marca el artículo 115 constitucional y las leyes estatales, la dotación de servicios públicos y alguna parte de las condiciones de vivienda.

Aunque parezca mínima la acción de dotar de servicios públicos a las localidades, las condiciones de vivienda, dentro y fuera del hogar, determinan en buena medida la calidad de vida de los habitantes (Boltvinik y Damián, 2001). Para probar el grado de correlación entre las condiciones de vivienda y la calidad de vida hicimos un ejercicio econométrico en el que encontramos información muy relevante. Utilizamos como variable dependiente a la tasa de mortalidad infantil como indicador de calidad de vida (Bobadilla y Langer, 1990; Boltvinik y Damián, 2001; León, 1998). La tasa de mortalidad infantil es la cantidad de niños que mueren en su primer año de nacidos por cada mil niños nacidos en una zona geográfica específica (León, 1998). La tasa para el país en promedio es de 13.42 para el año 2012 (PNUD, 2013).

No obstante, el rango de la tasa de mortalidad infantil va de 5 hasta 90. Las capitales de los estados y los municipios con mayores ingresos totales disfrutaban de una tasa de mortalidad infantil muy baja, cercana a las cifras de Europa Nórdica. Por otra parte, los municipios de las zonas rurales y de las zonas indígenas presentan tasas de mortalidad infantil cercanas a las cifras de África Subsahariana (PNUD, 2013).

Como variables independientes, es decir, como factores de determinación de la tasa de mortalidad infantil, utilizamos indicadores de salud, educación, ingresos propios y condiciones de vivienda, adentro y fuera del hogar: tener piso de tierra en la vivienda, tener baño propio, contar con agua potable, drenaje y energía eléctrica, siguiendo la intuición de las propuestas de medición hechas por investigadores reconocidos por sus investigaciones en este campo (Boltvinik y Damián, 2001; Boltvinik y Damián, 2003; Briceño, 2005; Cortés, 1997; De Dios, 2008; Gómez de León y Partida, 1993; Scott, 2004). Hicimos el estudio para los años 2000, 2005 y 2010 y las correlaciones, la relación entre las variables, siempre es significativa. En un modelo de regresión múltiple, la variable que más impactaba era el rezago educativo. Las siguientes variables que más impactan en la mortalidad infantil son de vivienda: tener piso de tierra en la vivienda, contar con drenaje y contar con energía eléctrica, en ese orden.

Tabla 1



Fuente: Elaboración propia con base en modelo econométrico original.

En la tabla 1 se presentan las correlaciones para cada indicador. En total el modelo de estimación no presentó multicolinealidad y salió bien en todas las comprobaciones que se hicieron. El coeficiente R cuadrada ajustada fue de 0.683 para todo el modelo, lo que indica que es un modelo fuerte. Se utilizaron 2445 datos que son todos los municipios y las delegaciones del país en 2005. Por separado se hicieron pruebas de correlación entre los indicadores y la tasa de mortalidad infantil. Los coeficientes son presentados en la tabla 2.

La toma de decisiones de los gobiernos municipales

Los municipios que trabajan únicamente con los fondos de aportación del ramo 33 deberían atender como mínimo las obligaciones que marca el 115 constitucional. Estas obligaciones son agua y drenaje, alumbrado público, seguridad pública, tránsito, tráfico, comercio, basura y rellenos sanitarios, y todo en posible coordinación con otros niveles de gobierno, así como educación, salud, emergencias, medio ambiente y mantenimiento de monumentos históricos (García, 1999; Gutiérrez, 2001).

La dotación de las responsabilidades mínimas de los gobiernos municipales puede ser solventada con los fondos del ramo 33, ya que la cantidad asignada corresponde con el grado de marginación de los municipios (Fernández, 2001; Pazos y Salas, 2007). En este sentido es pertinente la pregunta: ¿Por qué entonces es tan variada la calidad de vida de los gobiernos municipales? Una primera respuesta a esta pregunta es que los recursos no sólo financieros, sino también humanos, técnicos, informáticos, por lo que las habilidades con que cuentan los gobiernos municipales determinan las decisiones que las autoridades locales tomarán. Una segunda respuesta, un poco más elaborada introduce a las comunidades y propone que los recursos y las habilidades de las comunidades locales, incluyendo a sus gobiernos, para identificar prioridades y asignar gastos de inversión con impactos sociales altos determinan las decisiones de gasto de inversión de sus autoridades (De Alba y Gómez, 2010; De Dios, 2008; Carrillo y Campero, 2003).

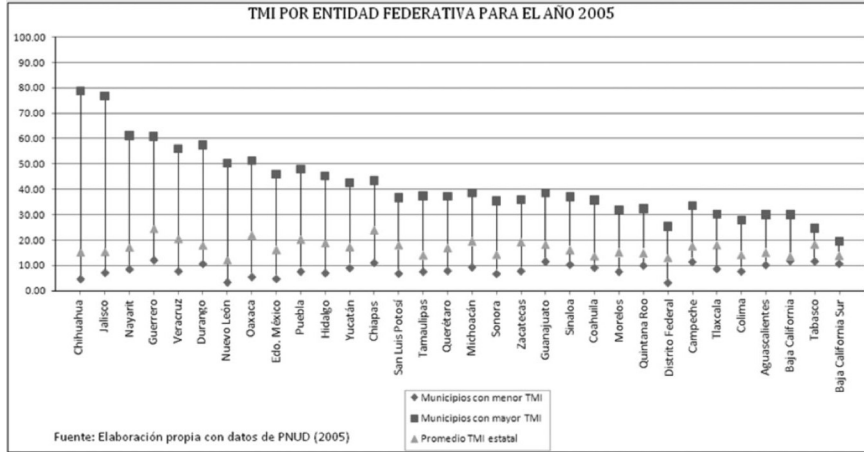
La tasa de mortalidad infantil es un indicador de la calidad de vida y es utilizado como componente del índice de desarrollo humano (IDH). Hemos decidido utilizar este indicador en lugar del IDH porque lo consideramos un indicador que refleja un problema concreto. Si observamos la tabla 2, veremos que la mortalidad infantil en todos los municipios del país no guarda una dispersión menor. Dicho en

otros términos, la probabilidad de que un niño no sobreviva su primer año de vida se encuentra determinado por el municipio dónde radica. En un mapeo a nivel nacional, observamos que las capitales de los estados y los municipios más ricos tienen mortalidad infantil muy baja y las zonas indígenas y rurales, una mortalidad infantil muy alta.

¿Cuáles son las razones de esta desigualdad? Las principales razones para que haya municipios con niveles de vida tan altos y otros municipios de niveles de vida tan bajos, consisten en el gasto de inversión y el aprovechamiento de los recursos. La súper-concentración de recursos que padecen algunas ciudades del país, y en esto nos podemos comparar con todo América Latina, no conllevó al desarrollo compartido de la utilidad de la producción con otras regiones como afirmaban los defensores de los *cluster* y los “polos de desarrollo”. Una hipótesis plausible es que las ciudades continuaron creciendo con la inercia que traían desde la época colonial, en la que los peninsulares atraían los recursos de otras zonas para inventariarlas y enviarlas al reino en España; a diferencia del proceso que tuvo la América del Norte dónde la prioridad fue poblar las zonas, exterminando a sus propietarios originarios, y dónde los recursos fueron llevados desde el centro hasta las colonias.

En la Gráfica 1 exponemos la tasa de mortalidad infantil para todos los municipios del país por cada entidad federativa, incluyendo al Distrito Federal. El punto cuadrado es el municipio con menor tasa de mortalidad infantil y el punto indicado con un rombo es el punto con la mayor tasa de mortalidad infantil. El punto indicado con un triángulo es el promedio de todos los municipios de cada entidad federativa. Los datos fueron tomados de PNUD para el año 2005. Las entidades federativas están ordenadas de izquierda a derecha de acuerdo con el grado de desigualdad que presentan sus municipios con la tasa de mortalidad infantil. Chihuahua es el estado con mayor desigualdad; su capital tiene una tasa de mortalidad infantil menor a 5 y Batopilas, un municipio indígena Tarahumara, tienen una tasa de mortalidad infantil de casi 80.

Gráfica 1



Los estados de Chihuahua, Jalisco, Nayarit, Guerrero y Veracruz presentan la mayor desigualdad en sus municipios. Sin embargo, en todos los estados se presenta el mismo fenómeno: los municipios donde hay mayor tasa de mortalidad infantil son aquellos cuya población es principalmente indígena y su territorio es principalmente rural. No requiere mucha explicación afirmar que las zonas rurales observan un desarrollo más lento que las urbanas, debido al bajo precio de las materias primas en comparación con los bienes manufacturados o los servicios privados. Cuando una familia vive de comerciar productos agrícolas con poca extensión de tierra, debe incluir en su producción artículos de autoconsumo, disminuyendo la probabilidad de conseguir dinero y poder invertir en otros proyectos productivos.

La concentración de recursos económicos en las ciudades atrae la inversión de otros recursos, incluyendo a la gente, que deja sus tierras en busca de “mejores” oportunidades en detrimento de los lugares que los ven salir. De esta forma hay un ciclo de atracción de recursos en zonas geográficas específicas que crecen a tasas altísimas apropiándose de los recursos de otras zonas geográficas específicas que decrecen a tasas muy altas también. Este proceso es llamado “causal, circular y acumulativo” y fue estudiado por Gunnar Myrdal, un economista cuya intuición ha sido llamada de “*feedback negativo*” y que contradice a la teoría de sistemas, a la teoría de los vasos comunicantes y otras posturas neopositivistas (Myrdal, 1975).

Empero, la inversión gubernamental juega un papel importantísimo en este proceso causal, circular y acumulativo. El gasto de inversión que hacen los diferentes niveles de gobierno contribuye al crecimiento o decrecimiento de ciertas zonas geográficas. Por poner un ejemplo, la inversión en educación pública que se hace en el Distrito Federal rebasa infinitamente la que se hace en Chiapas debido a que a) la cantidad de población es mayor, b) la cantidad de escuelas públicas es mayor, c) el tamaño de las escuelas públicas es mayor (pensemos en la UNAM o el Politécnico Nacional) y todo esto incentiva a los jóvenes de Chiapas a salir de sus ciudades para ir a estudiar al Distrito Federal, reproduciendo el ciclo causal.

Si pensamos en el gasto de inversión que hacen los gobiernos municipales utilizando únicamente los fondos asignados directamente por el ramo 33, tenemos que aquellos municipios con mayores rezagos tendrán asignado un presupuesto mayor al de los demás, en proporción a su tamaño de población. Por poner un ejemplo, Cochoapa el Grande, Guerrero, que tiene el menor IDH del país, 0.55, tendrá un presupuesto anual promedio de 52 millones de pesos para una población de 15 mil habitantes. A diferencia de otros municipios, como las capitales de los estados, los municipios indígenas rara vez generan recursos propios con impuestos, atracción de inversión pública y privada, nacional e internacional y esto se debe a que las capacidades administrativas de los gobiernos municipales en turno no han sido desarrolladas tanto. La primera restricción que enfrentan las capacidades administrativas es el grado de escolaridad promedio de los habitantes, ya que son esos habitantes quienes ocuparán puestos de elección popular y administrativos.

La desigualdad intramunicipal

El fenómeno de súper-concentración de recursos que sucede con las grandes capitales de los países latinoamericanos se reproduce al interior de sus regiones, provincias, estados y municipios (Olmedo, 1996). En el caso de México, las capitales de los estados guardan una tasa de mortalidad infantil en un rango de 3 a 13, en comparación con los municipios mayor tasa de mortalidad infantil cuyo rango va de 50 a 80. Sin embargo, al interior de los municipios, algunas localidades se ven beneficiadas en comparación con otras localidades, estamos hablando de las cabeceras municipales, usualmente centros comerciales, culturales, educativos y sede de los ayuntamientos y casas de los partidos políticos.

Utilizando las correlaciones que obtuvimos en el ejercicio econométrico a nivel municipal de todo el país entre la tasa de mortalidad infantil y de otros indicadores podemos construir un modelo de estimación de la tasa de mortalidad infantil a nivel localidad. Este dato no es proporcionado por ningún centro o instituto, por eso es necesario estimarlo. La estimación se realizó con pruebas a varios modelos econométricos y el que resultó más cercano a una estimación correcta tuvo los coeficientes presentados en la tabla 2.

Tabla 2

Coeficientes	
Intercepción	8.481414576
PT	-3.84418e-06
IRE	0.446020678
SS	-0.042806525
PTER	0.022913128
WC	0.105667319
AG	0.020386698
DR	0.024787424
EE	0.247009451
ING	-0.0000169662

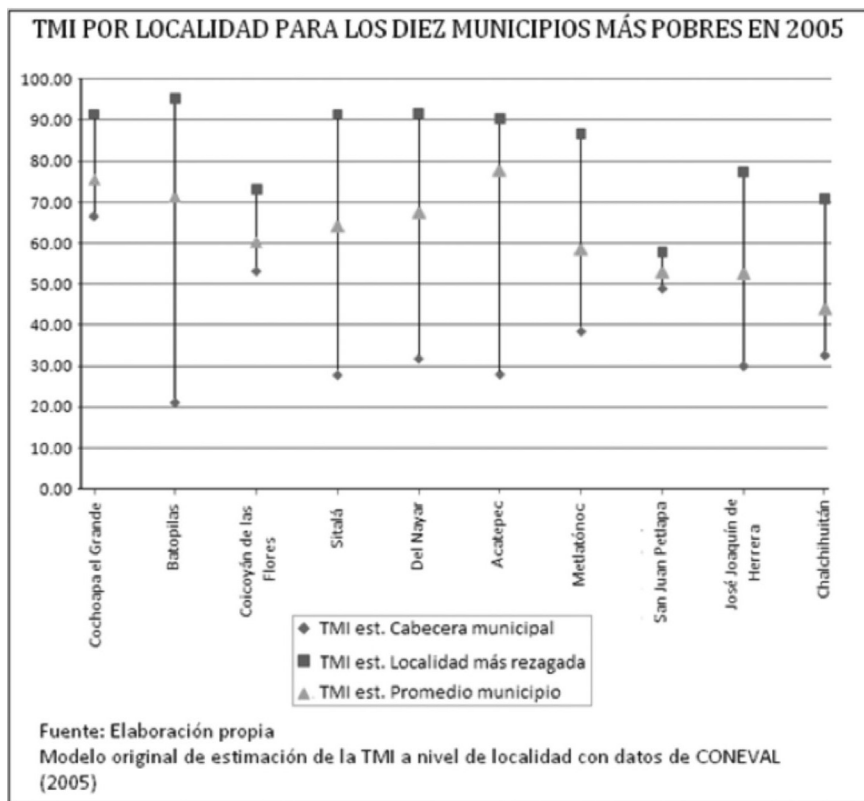
Fuente: Elaboración propia.

Con estos coeficientes podemos estimar la tasa de mortalidad infantil para todas las localidades del país utilizando los datos de CONEVAL a nivel localidad. Los resultados que obtuvimos de la estimación a nivel localidad, al interior de los municipios, es que las cabeceras municipales presentan una calidad de vida mucho mejor que otras localidades del mismo municipios. Destaquemos el caso de Batopilas que ocupa el lugar número 1 en mayor tasa de mortalidad infantil a nivel nacional para 2005. Cuando nos adentramos a estudiar a Batopilas, la desigualdad de mortalidad infantil reflejada en este indicador es abrumante. La cabecera municipal presenta una tasa de mortalidad infantil un poco mayor a 20, mientras que la localidad con mayor tasa de mortalidad infantil está cercana a 95. Dicho en otros términos, hay localidades que por sus condiciones de vivienda la probabilidad de que un niño no sobreviva a su primer año de vida es de casi 10 por ciento.

En la Gráfica 2 presentamos una gráfica con las estimaciones a nivel localidad de los 10 municipios considerados como aquellos que tienen la población más pobre, con mayores carencias y, por lo tan-

to, con menor índice de desarrollo humano. Los ordenamos de izquierda a derecha por el lugar que ocupan de menor a mayor índice de desarrollo humano. Batopilas, el municipio con mayor tasa de mortalidad infantil, en el estado más desigual con referencia a este indicador, es también el municipio más desigual. La calidad de vida, reflejada por este indicador, en su cabecera municipal está cercana a alguna ciudad que no sea capital de estado, mientras que las localidades de este municipio presentan una calidad de vida bajísima.

Gráfica 2



La desigualdad en otros municipios no es menor, en Sitalá, Del Nayar, Acatepec y Metlatónoc, la desigualdad es también abrumadora. Debemos señalar que Cochoapa el Grande era una región dentro de Metlatónoc, pero su población creía que era excluida de la toma de decisiones y de los beneficios de la inversión de la cabecera municipal e iniciaron hace más de veinte años un proceso para separarse de Metlatónoc y crear un nuevo municipio. Metlatónoc era el municipio con menor IDH en aquel entonces y en 2005, cuando se escindió

Cochoapa el Grande, por su grado de desigualdad, Metlatónoc pasó a ocupar el sexto lugar en la lista de municipios con menor IDH y Cochoapa el Grande el primero.

Hemos afirmado que con los fondos del ramo 33, los municipios cuentan con los recursos mínimos indispensables para cubrir las responsabilidades que les marca el 115 constitucional. El impacto que puede tener el gasto de inversión en las condiciones al interior y al exterior de las viviendas, en el mantenimiento de las escuelas, las clínicas y en algunos apoyos de gestoría para los proyectos productivos es altísimo. Se destaca que la inversión que entra a los municipios más desarrollados es infinitamente superior que en las zonas rurales e indígenas; sin embargo, acciones de inversión estratégica que posiciones un listado de prioridades podría impulsar al desarrollo de los municipios.

Los recursos con los que trabaja un gobierno municipal son humanos, financieros, económicos, técnicos, informáticos, tecnológico (Mizrahi, 2004; Porto y Cont, 1998; Tarassiouk, 2007). En conjunto con las habilidades que tengan estos gobiernos para trabajar, estos recursos son considerados capacidades administrativas (De Alba y Gómez, 2010; De Dios, 2008; Mizrahi, 2004). Los gobiernos municipales son organizaciones, grupos de personas que trabajan con recursos y que persiguen un fin en común (Cabrero, 1999). Debemos pensar en los gobiernos municipales en términos de eficiencia, de acuerdo con sus capacidades administrativas y ayudarlos a desarrollar éstas.

Por otra parte, la población que habita en los municipios es, a la vez, beneficiaria y materia prima de estos gobiernos municipales. De los pobladores surgirán los líderes, los funcionarios electos y gran parte del *staff* administrativo. La primera gran restricción que encuentran los municipios para organizar un cuerpo de gobierno y administrativo eficiente es el grado de escolaridad, el nivel de salud y la cantidad de recursos propios con los que puedan impulsar proyectos productivos. Esto es también un fenómeno causal, circular y acumulativo, aunque no en franca competencia con otras regiones en este caso específico.

Propongo pensar a las capacidades institucionales como aquellos recursos y habilidades con que cuenta una comunidad sociopolítica y que determinará a su vez a las capacidades administrativas de sus gobiernos. Debemos considerar que la población general es el principal grupo de interés que empuja propuestas, demandas y exige la

creación o eliminación de políticas públicas. La población de una comunidad es el principio y el fin de las acciones de su propio desarrollo.

Si los gobiernos municipales invirtieran más en las localidades más necesitadas, con sus recursos limitados y aunque sea únicamente con las responsabilidades mínimas que les marca el 115 constitucional, el grado de desigualdad intramunicipal no sería tan grande. Las inversiones que se hacen en la cabecera municipal ocasionan un proceso similar al de la capital del país o de la capital de los estados, un fenómeno de atracción de recursos en detrimento de las otras localidades que se reproduce cada año con mayor inversión debido a que la gente que llega demanda más bienes y servicios.

Consideraciones finales

Nos propusimos discutir sobre la importancia de las decisiones de gasto de inversión de los gobiernos municipales. Se destaca que hay una desigualdad entre municipios que puede ocasionar condiciones para el desarrollo en algunas zonas en detrimento de otras zonas. Sin embargo, se presenta evidencia de que las acciones que los gobiernos municipales pueden hacer utilizando los escasos recursos de los fondos del ramo 33 para atender las mínimas responsabilidades que se les encomienda en el artículo 115 constitucional pueden impactar de forma muy significativa en la calidad de vida de los habitantes.

Se utilizaron indicadores socioeconómicos sobre las condiciones de vivienda y la disponibilidad de servicios públicos urbanos dentro de los municipios, para construir un modelo econométrico que tiene como base la tasa de mortalidad infantil. Con este modelo econométrico pudimos percibir que la diferencia de calidad de vida –que tiene un impacto directo en el desarrollo humano– es abismal dentro de los municipios. Las cabeceras municipales concentran la mayor cantidad de los recursos dejando a las localidades alejadas en una situación de precariedad.

Este modelo econométrico nos permite discutir la importancia de la toma de decisiones de los gobiernos municipales, ya que los indicadores socioeconómicos que se utilizaron dependen directamente del gasto de inversión que reciben los municipios con recursos etiquetados de los fondos del Ramo 33. Es decir, la mayoría de los municipios en México trabajan únicamente con los fondos del Ramo 33, sin generar recursos propios o atraer otro tipo de inversiones; si

tan sólo asignaran los recursos que de por sí reciben a las localidades que más lo necesitan, otro panorama de desarrollo tendríamos en el país.

En este orden de ideas quedan abiertas las preguntas ¿Por qué los municipios parecen concentrar los recursos en sus cabeceras municipales? ¿Qué condiciones necesitan las estructuras administrativas de los gobiernos municipales para asignar eficazmente sus recursos? ¿Cuándo comenzaremos a percibir un desarrollo humano sostenido en el país? La discusión apunta a la urgencia de desarrollar capacidades administrativas en los gobiernos municipales, aunque se reconoce que una de las restricciones es el nivel de escolaridad municipal ya que es de la población de donde surgirán los tomadores de decisión. Se intuye de forma muy general que el grado de escolaridad tiene una relación con el manejo de los recursos y las habilidades necesarias en las tareas de gobierno y administración pública.

Tenemos dos tareas pendientes a partir de este momento. Los analistas tenemos la tarea urgente de identificar las áreas de oportunidad de los gobiernos locales, en específico de sus capacidades administrativas, entendidas como las habilidades que han desarrollado las estructuras administrativas municipales en torno a las responsabilidades que les han sido asignadas, dentro del marco normativo correspondiente. La propuesta de este autor es presentar la importancia de las habilidades necesarias de los gobiernos municipales para atender las demandas de sus ciudadanos, en términos de condiciones de vivienda y prestación de servicios públicos urbanos.

La segunda tarea pendiente corresponde a los tomadores de decisión de los gobiernos locales. Es imperativo que las estructuras de gobierno y administración de los gobiernos municipales se comprometan a identificar las necesidades más urgentes en las localidades de sus propios municipios: ¿cuántas localidades hay?, ¿qué necesidades existen?, ¿tienen drenaje, agua potable y luz eléctrica?, ¿las casas tienen piso de tierra, techos de lámina y paredes de madera?, ¿qué oportunidades de empleo tiene el municipio?

Sólo con una participación constante de la ciudadanía y con la voluntad de nuestros tomadores de decisión podremos asegurar un verdadero desarrollo humano en México.

Referencias

- Bobadilla, J. y A. Langer. (1990), *La mortalidad infantil en México: un fenómeno en transición*, Revista Mexicana de Sociología, vol. 52, no. 1, (enero-marzo 1990), pp. 111-131.
- Boltvinik, J. y A. Damián. (2001), *La pobreza ignorada, evolución y características*, Papeles de población UAEM, no. 29, pp. 21-53.
- Boltvinik, J. y A. Damián. (2003), *Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México*, Papeles de población UAEM, no. 35, (enero-marzo 2003), pp. 101-137.
- Briceño, I. (2005), *Sepsis: definiciones y aspectos fisiopatológicos*, Revista de Medicina Interna y Medicina Crítica, vol. 2, no. 8, (2005), pp. 164-178.
- Cabrero, E. (1995), *Del administrador al gerente público*. Instituto Nacional de Administración Pública. México.
- Cabrero, E. (1999). "Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales", en Cabrero, E. y G. Nava (comps.). *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa. México.
- Carrillo, A. y G. Campero. (2003). *La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2006). "Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios". Documento CEFP/036/2006. LX Legislatura de la Cámara de Diputados. CONAPO, portal de internet: <http://www.conapo.gob.mx/>, visitado por última vez el 12 de mayo de 2010.
- CONEVAL, portal de internet: <http://www.coneval.gob.mx/coneval2>, visitado por última vez el 11 de mayo de 2010.
- Cornejo, E. (2005). "Hacia una transformación del Estado en América Latina". Conferencia presentada el 24 de abril en el Taller de Expertos: Hacia un nuevo consenso de política económica en América Latina, Lima.
- Cortés, F. (1997), *Determinantes de la pobreza de los hogares, México 1992*, Revista Mexicana de Sociología, vol. 59, no. 2 (abril-junio 1997), pp. 131-160.
- De Alba, A. y D. Gómez. (2010). "Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo". En Gómez, D. (comp.) *Capacidades institucionales para el desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados. México.

- De Dios, J. (2008). "Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: un mapa de su diversidad. Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales". Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. México.
- De Dios, J. y D. Gómez (2010). "Midiendo las capacidades institucionales municipales de México: un mapa de su diversidad". En Gómez, D. (comp.) *Capacidades institucionales para el desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados. México.
- Fernández, J. (2001). "La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115". *Cuestiones Constitucionalismo*. No. 4, enero-junio, pp. 241-277.
- Flores, M. (2003). "Reforma del Estado y reforma administrativa". Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. México.
- García, R. (1999). *Los municipios en México. Los retos del futuro*. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa. México.
- Gómez de León, J. y Virgilio Partida. (1993), *Niveles de mortalidad infantil y fecundidad en México, por entidad federativa, 1990*, Revista Mexicana de Sociología, vol. 55, no. 1, pp. 97-135.
- Gutiérrez, J. M. (2001). "La reforma al artículo 115 constitucional y las leyes "orgánicas" municipales. *Revista de alcaldes de México*, 31 de Mayo.
- INAFED, portal de internet: <http://www.inafed.gob.mx/wb/inafed09/ramo33>, consultado por última vez el 1 de junio de 2010.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. (S/A). *El municipio mexicano*. Cámara de Senadores LVIII Legislatura. México.
- León, R. et al. (1998), *Mortalidad infantil, análisis de un decenio*, Revista Cubana de Medicina General Integral, vol. 14, no. 6, (1998), pp. 606-610.
- Merino, M. (1992). *Fuera del centro*. Universidad Veracruzana. México.
- Merino, M. (2006). *La profesionalización municipal en México*. Documento de Trabajo 182. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.
- Merino, M. (2010). "Nuevo federalismo, nuevos conflictos". En Loaeza S. y J.F. Prud'homme, *Los grandes problemas de México XIV. Instituciones y procesos políticos*. El Colegio de México, México.
- Mizrahi, Y. (2004). *Capacity Enhancement Indicators. Review of the Literature*. World Bank Institute. Washington D.C.

- Myrdal, G. (1975). *La pobreza de las naciones*. Siglo XXI. México.
- Olmedo, R. (1996). "Teoría y práctica de la descentralización y el federalismo". En Acosta, D. y otros, *El municipio en México*. Archivo General de la Nación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal-Secretaría de Gobernación. México.
- Pazos, M. y R. Salas. (1997). *Progresividad y redistribución de las transferencias públicas*, Moneda y Crédito, no. 205 (1997), pp. 45-47.
- Porto, A. y Walter Cont. (1998), *Presupuestos provinciales, transferencias intergubernamentales y equidad*, Desarrollo Económico, vol. 38, (otoño 1998), pp. 267-291.
- PNUD, portal de internet:
<http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/estatales/index.html>, visitado por última vez el 20 de junio de 2013.
- Scott, J. (2004), *La descentralización, el gasto social y la pobreza en México*, Gestión y Política Pública, vol. XIII, no. 3 (segundo semestre de 2004), pp. 785, 831.
- Teubal, M. (1982), *Nutrición, desarrollo y política: elementos para el análisis de sus interrelaciones*, Desarrollo Económico, vol. 22, no. 87 (octubre-diciembre 1982), pp. 421-430.
- Tarassiouk, A. (2007). "Estado y desarrollo. Discurso del Banco Mundial y una visión alternativa". En Guillén, A. (comp.) *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado Vidal*. CLACSO. Buenos Aires.
- Vargas, J. G. (2010). *Descentralización política y administrativa como mecanismo de gobernabilidad*. Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán. Mimeo.
- Zorrilla, P. (1994). "Descentralización política". En Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Problemas actuales del Derecho Constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México. México.