



Alternancia Política y Capacidades Institucionales de los Municipios de la Huasteca

Potosina

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Maestra en Asuntos Políticos y Política Pública**

Presenta

Melissa Hernández Rodríguez



Alternancia Política y Capacidades Institucionales de los Municipios de la Huasteca

Potosina

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Maestra en Asuntos Políticos y Política Pública**

Presenta

Melissa Hernández Rodríguez

Director de tesis

Dr. José Santos Zavala

San Luis Potosí, S.L.P.

octubre, 2021

Índice

Introducción-----	5
Las capacidades institucionales en el contexto de la región Huasteca del estado de San Luis Potosí-----	9
Objetivo de investigación-----	10
Pregunta de investigación-----	11
Hipótesis de investigación-----	11
Metodología-----	11
Marco legal de las funciones, facultades y obligaciones municipales-----	16
La alternancia política a nivel nacional y local-----	39
Las capacidades institucionales-----	49
¿Cómo se desarrollan las capacidades? -----	59
¿Cómo se miden las capacidades institucionales? -----	65
Medición de capacidades institucionales en México-----	77
Índice de Alternancia en los Municipios de la Huasteca Potosina (1991-2015) -----	86
Índice de Capacidad Institucional-----	90
Índice de Desarrollo Humano-----	90
Capacidad Financiera-----	92
Normatividad-----	97
Capacidades Institucionales y Alternancia en los municipios de la Huasteca Potosina----	103
Rotación de Personal, Alternancia, y Capacidades Institucionales-----	105
Conclusiones-----	117
Bibliografía-----	119

Lista de tablas

Tabla 1. Variables y Componentes-----	12
Tabla 2. Clasificación de los Municipios de la Huasteca Potosina-----	15
Tabla 3. Funciones del Estado-----	19
Tabla 4. Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos-----	26
Tabla 5. Comportamiento Electoral en los Municipios de la Huasteca Potosina (1991-2015)-----	45
Tabla 6. Algunas definiciones de capacidades, de acuerdo con la tipología de De Alba y González (2010)-----	58
Tabla 7. Índice de Alternancia en los Municipios de la Huasteca Potosina (1991-2015) ---	86
Tabla 8. Presencia de élites y alternancia en los municipios de la Huasteca Potosina-----	88
Tabla 9. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de la Huasteca Potosina-----	91
Tabla 10. Capacidad financiera promedio y alternancia de los municipios de la Huasteca Potosina (1991-2015)-----	94
Tabla 11. Índice de Desarrollo Humano y capacidad financiera en los municipios de la Huasteca Potosina-----	96
Tabla 12. Normatividad interna en los municipios de la Huasteca Potosina-----	99
Tabla 13. Número de municipios que cuentan con normatividad interna por tema-----	100
Tabla 14. Regulación y alternancia en los municipios de la Huasteca Potosina-----	101
Tabla 15. Capacidad financiera y alternancia en los municipios de la Huasteca Potosina-----	103
Tabla 16. Personal del ayuntamiento de Axtla de Terrazas-----	106
Tabla 17. Personal del ayuntamiento de Ébano-----	108
Tabla 18. Personal del ayuntamiento de Tampamolón-----	109
Tabla 19. Personal del ayuntamiento de Tamuín-----	110
Tabla 20. Personal del ayuntamiento de Ciudad Valles-----	112
Tabla 21. Personal del ayuntamiento de Tamazunchale-----	113
Tabla 22. Alternancia, capacidad institucional y rotación de personal en los municipios de Ébano, Tampamolón, Ciudad Valles, Axtla, Tamuín y Tamazunchale-----	114

Lista de gráficas

Gráfica 1. Relación entre alternancia y presencia de élites en los municipios de la Huasteca Potosina-----	89
Gráfica 2. Relación entre capacidad financiera y alternancia en los municipios de la Huasteca Potosina-----	95
Gráfica 3. Relación entre regulación y alternancia en los municipios de la Huasteca Potosina-	102
Gráfica 4. Relación entre capacidad institucional y alternancia en la Huasteca Potosina--	104
Gráfica 5. Relación entre alternancia y rotación de personal en los municipios de Ébano, Tampamolón, Ciudad Valles, Axtla, Tamuín y Tamazunchale-----	115
Gráfica 6. Relación entre capacidad institucional y rotación de personal en los municipios de Ébano, Tampamolón, Ciudad Valles, Axtla, Tamuín y Tamazunchale-----	116

Lista de figuras

Figura 1. Dimensiones a tomar en cuenta para el análisis de la capacidad institucional----	52
Figura 2. Proceso de Desarrollo de Capacidades-----	60
Figura 3. Evaluación de Desempeño Municipal del Departamento Nacional de Planeación de Colombia-----	75

Introducción

El gobierno municipal tradicionalmente se encuentra asociado a la idea de ser aquel más cercano a las necesidades de la población, al trabajar en demarcaciones territoriales de dimensiones menores a las de sus contrapartes estatal y federal. Esto en teoría debería simplificar el ejercicio adecuado y eficiente de sus funciones y sus procesos de administración y política pública.

Sin embargo, Arellano Gault, Cabrero Mendoza, Montiel Cuatlayol y Aguilar Márquez (2011), consideran a los gobiernos locales como el eslabón más débil del federalismo mexicano, y Cabrero y Arellano, (2011) afirman que la multiplicidad de las deficiencias de los municipios en México ha quedado más que patente: Ayuntamientos cuyo diseño no responde a los retos que les plantea su entorno, falta de representatividad de la sociedad, falta de bases técnicas y fiscales que les permitan realizar sus funciones, además de que la brevedad de sus periodos de ejercicio tampoco estimula la consolidación y continuidad de proyectos, así como la cooperación.

Cabrero (2004:756), menciona asimismo que “en América Latina también es común observar que los gobiernos subnacionales difícilmente producen estados financieros a tiempo y, si son producidos, su distribución se limita al gobierno central. Las deficiencias en las cuentas financieras y en sus informes hacen difícil evaluar el cumplimiento gubernamental. Los ciudadanos, con frecuencia, no tienen acceso a la información financiera de sus jurisdicciones y, por tanto, son incapaces de evaluarlas y comparar su desempeño con otras comunidades. Además, es común que no existan bases de datos que proporcionen información financiera acerca del desempeño de los niveles subnacionales.”

El panorama al que se enfrentan los gobiernos municipales para realizar el cumplimiento de sus funciones sin contar con las capacidades necesarias para hacerlo de la mejor manera es descrito por Chávez y Rayas (2006:1):

“...los presidentes municipales, como responsables de la conducción del gobierno municipal, no están ajenos a las presiones para responder a las demandas de la sociedad. De hecho, son ellos los principales destinatarios de las presiones comunitarias. Usualmente, la mayoría de estas demandas se relacionan, por un lado, con obras de infraestructura o “cosas que se ven”. Al mismo tiempo, se demanda una flexibilidad que permita “arreglar” asuntos basados en la discrecionalidad para facilitar la condonación o eliminación de adeudos, ofrecer obras o apoyos, descuentos en multas, brindar concesiones o “permisos especiales”, entre otros más.

Con esta perspectiva de privilegiar lo “visible”, la flexibilidad exigida por el ciudadano y las crecientes demandas ciudadanas, la consolidación del marco institucional del gobierno municipal se traslada a un segundo plano por la necesidad de atender lo urgente o porque ofrece elementos que permiten la continuación en el poder.”

Sin embargo, la consolidación de este marco institucional precisamente es una de las claves para resolver los problemas públicos a un largo plazo, sirviendo como una base sólida para darle estabilidad a la administración pública local, la cual, como sabemos, presenta los periodos administrativos más cortos de los tres órdenes de gobierno.

Para Cabrero (2004:774), “el conocimiento de las condiciones institucionales de cada gobierno subnacional puede convertirse en el factor crucial para determinar en qué medida un proceso de descentralización puede ser más o menos eficiente.”

Fiszbein (2007) considera que la experiencia latinoamericana tiene un fuerte componente de subdesarrollo administrativo, lo cual, aunado a la pobreza fiscal y bajas capacidades de los gobiernos locales, limita la capacidad de inversión, reduciendo las posibilidades de movilizar y asignar recursos.

Por su parte, Santos Zavala (2012: 89) repara en que “en los gobiernos municipales, la capacidad institucional se refiere a la existencia de mecanismos de gestión que permiten que la acción pública sea de calidad, por lo que en términos organizacionales se requieren tres condiciones: un marco reglamentario que regula la estructura y funcionamiento del gobierno municipal; perfil profesional de autoridades, funcionarios, y empleados e infraestructura tecnológica.”

Las capacidades institucionales están estrechamente vinculadas con elementos organizacionales de los gobiernos municipales, por lo que estructuras, procesos, actores y resultados de la acción son los aspectos centrales de los niveles de las capacidades institucionales en los municipios.”

Asimismo, considera que un binomio capacidades institucionales-gobernanza, implica el entendimiento de la gestión pública municipal que cuenta con responsabilidades compartidas con otros órdenes de gobierno, y tiene además mecanismos de transparencia, y rendición de cuentas. Es decir, una gestión que opere en forma conjunta con otros actores.

Sin embargo, para poder lograr una gestión pública que pueda contar con estos elementos, deben de existir las capacidades necesarias que le permitan vincularse con otros actores, a la par de cumplir con sus funciones en forma adecuada.

Las capacidades institucionales, empero, enfrentan dificultades para darse, dificultades que expone Santos Zavala (2012) para el caso del estado de San Luis Potosí: La carencia de estructuras y procesos de gobierno y administración suficientes para hacer frente a la complejidad de los problemas públicos locales, además de la falta de recursos que les permitan una visión de largo plazo de las políticas públicas locales.

Para conocer el estado de las capacidades institucionales en el ámbito local del país, es necesaria la realización de índices y otros instrumentos, cuya importancia recalcan Flamand y Pellegrini (2010:137-138), quienes mencionan que:

“a) Los gobiernos municipales desempeñan un papel cada vez más activo en las actividades de promoción del desarrollo, por lo cual es necesario que cuenten con información desagregada a nivel municipal y, con instrumentos para diseñar y evaluar programas gubernamentales.

b) La participación social en el diseño e implementación de políticas de desarrollo local es crucial (garantiza mejores resultados, además de su permanencia en el tiempo) y exige una gestión más transparente que incorpore elementos técnicos en las decisiones tomadas durante la formulación e implementación de las acciones gubernamentales.”

Para efectos del presente trabajo, se estudiaron las capacidades institucionales en los municipios que conforman la región Huasteca del estado de San Luis Potosí.

Las capacidades institucionales en el contexto de la región Huasteca del estado de San Luis Potosí

El estado de San Luis Potosí se compone de 58 municipios, de los cuales 20 conforman la región de la Huasteca Potosina: Aquismón, Axtla de Terrazas, Ciudad Valles, Coxcatlán, Ébano, El Naranjo, Huehuetlán, Matlapa, San Antonio, San Martín Chalchicuautla, San Vicente Tancuayalab, Tamasopo, Tamazunchale, Tampacán, Tampamolón Corona, Tamuín, Tancanhuitz de Santos, Tanlajás, Tanquián de Escobedo y Xilitla.

El total de habitantes de estos veinte municipios es de 735, 912 personas, es decir, un 27.07% del total de 2 717 820 habitantes con los que cuenta el estado, según datos de la Encuesta Intercensal 2015, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Respecto a las condiciones en las que se encuentran las capacidades institucionales en estos municipios, Santos Zavala (2012), identifica que de los veinte municipios que conforman la región, existen tres con capacidades institucionales bajas: Tampacán, Ébano y El Naranjo. Los municipios huastecos con capacidades altas son: Ciudad Valles, Tamuín, Tanquián de Escobedo, Xilitla, Axtla de Terrazas, Tanlajás y Coxcatlán, es decir siete. Por lo tanto, los diez municipios restantes tienen capacidades medias. Esto nos indica que el 65% de los municipios tienen capacidades de medianas a bajas.

De acuerdo al Índice de Desarrollo Municipal Básico, de Flamand, Pellegrini y Hernández, de 2007, (y que considera las dimensiones ambiental, económica, institucional y social), el ranking promedio de los municipios de la Huasteca era de 1687.65 de 2418

municipios medidos. El municipio con mejor posición era El Naranjo en la posición 819, y el peor rankeado es el municipio de San Martín Chalchicuautla, que estaba en la posición 2242. En contraste, la capital del estado se encontraba en la posición 80. Esto nos indica una tremenda desigualdad entre el municipio más grande del estado, y los municipios que conforman la región.

Para efectos de esta investigación, se consideró que las causas de esta debilidad institucional pudieran comprender: La alta rotación de personal, el tamaño del aparato burocrático, la baja profesionalización del mismo, la debilidad financiera, la falta de planeación municipal y normatividad, y la alternancia política. Por lo tanto, se buscó analizar las causas de esta debilidad institucional, tomando en cuenta tanto la vertiente política como la técnica y financiera, a fin de lograr un panorama lo más completo posible acerca del estado que guardan las capacidades institucionales.

Objetivo de Investigación

Conocer la relación que existe entre la alternancia política y la debilidad en las capacidades institucionales en los municipios de la Huasteca Potosina.

Generar un diagnóstico acerca del estado que guardan las capacidades institucionales en los municipios de la Huasteca Potosina, en el marco de la alternancia política.

Pregunta de Investigación:

Se plantea resolver la siguiente interrogante:

¿Tiene incidencia la alternancia política de los municipios de la Huasteca Potosina en la debilidad de las capacidades institucionales de los mismos?

Hipótesis de Investigación:

La hipótesis de investigación es la siguiente:

La alternancia política tiene efectos negativos sobre las capacidades institucionales de los municipios de la Huasteca Potosina, ya que deriva en una alta rotación de personal, inestabilidad en la normatividad, en la planeación a largo plazo y las capacidades fiscales.

Metodología:

Se planteó realizar un análisis sobre los municipios de la Huasteca Potosina. Para apoyar en los criterios de selección se clasificaron los 20 municipios que la conforman, de acuerdo a la tipología empleada por Cabrero (2004), la cual establece los siguientes parámetros:

Municipios metropolitanos: Más de 500,000 habitantes

Municipios urbanos medios: Entre 100,000 y 500,000 habitantes

Municipios urbanos pequeños: Entre 15,000 y 100,000 habitantes

Municipios semirurales: Entre 2,500 y 15,000 habitantes

Municipios rurales: Menos de 2,500 habitantes

Se añaden además los niveles de capacidad institucional por componentes, tal y como aparecen en Santos Zavala (2012).

Podemos observar en la tabla 2 que 5% (es decir sólo un municipio) es urbano medio, siendo el 20% semirurales y el 75% urbanos pequeños. De los semirurales, el 100% de los municipios presentan alternancia, y de los urbanos pequeños el 60%.

Variable dependiente:

Capacidad institucional, para lo cual se considerará como el conjunto de capacidades técnicas, financieras y normativas que le permiten a un gobierno municipal contar con una estructura institucional que le permite el cumplimiento eficaz y eficiente de sus funciones.

Variable Independiente:

Las variables independientes permitirán determinar la capacidad institucional, considerando diferentes facetas, tanto administrativas como políticas, siendo las variables consideradas las siguientes:

Tabla 1. Variables y Componentes

Variable	Componentes
Normatividad	a) Número de reglamentos municipales en 13 rubros: <ul style="list-style-type: none">- Presupuesto- Estructura organizacional, ocupacional y salarial- Contrataciones de personal- Servicio profesional de carrera- Evaluación del desempeño- Control interno y auditoría

	<ul style="list-style-type: none"> - Pasajes, viáticos y gastos de campo - Archivo institucional - Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's) y sistemas informáticos - Adquisiciones, servicios y arrendamientos - Obra pública - Licitaciones, proveedores y contratistas - Declaraciones de situación patrimonial - Otro <p>Para calcularla, se dividirá el número de reglamentos existentes en el ayuntamiento de que se trate, entre 13, con el fin de obtener un valor entre 0 y 1.</p>
Capacidad Financiera	<p>a) Proporción de los ingresos totales que es de generación propia</p> <p>Para calcularla, se dividirán los ingresos propios sobre los ingresos totales, para obtener un valor entre 0 y 1.</p>
Índice de Desarrollo Humano	<p>a) Índice de escolaridad b) Índice de ingreso c) Índice de salud</p> <p>Para calcularlo, se tomarán los valores (en una escala del 0 al 1), sumándose y dividiéndose entre 3, obteniendo un valor entre el 0 y el 1.</p>

Fuente: Elaboración propia

La capacidad institucional se calculará, entonces, sumando los valores de los indicadores de normatividad, de capacidad financiera, y del Índice de Desarrollo Humano, y dividiéndolos sobre tres.

Otra variable independiente será la alternancia, definida como el número de veces en las que se ha dado cambio de partido en el poder. La alternancia se calculará de la siguiente forma:

$$\text{Índice de Alternancia} = \frac{\text{Número de cambios de partido}}{\text{Número de elecciones (8)}}$$

Una vez obtenidos los valores de la capacidad institucional y de la alternancia de los veinte municipios de la Huasteca Potosina, se calculará la correlación de Pearson, con el fin de determinar si existe una correlación entre ambos, ya sea positiva o negativa, y la fortaleza o debilidad de la misma.

Tabla 2. Clasificación de los Municipios de la Huasteca Potosina

Municipio	Habitantes (Encuesta intercensal 2015, INEGI)	Tipo	Partido 2012-2015	Partido Recién electo	Planeación y Organización	Estructura institucional	Capacidad Administrativa	Ranking de IDMb 2007 (de 2418 municipios)
San Antonio	9 361	Semirrural	PRI	PAN	Med	Med	Alta	2112
San Vicente	14 700	Semirrural	PRI	PAN	Bajo	Med	Alta	1331
Tampamolón	15 598	Semirrural	PAN	PNA	Med	Baja	Med	1964
Tanquián	15 120	Semirrural	PAN	PRI	Alta	Alta	Alta	1039
Ciudad Valles	177 022	Urbano medio	PRI	PRI	Alta	Alta	Alta	916
Aquismón	48 772	Urbano pequeño	PAN	PRI	Med	Med	Alta	2180
Axtla de Terrazas	37 645	Urbano pequeño	PRI	PAN	Alta	Med	Alta	1560
Coxcatlán	15 184	Urbano pequeño	PRI	PRI	Alta	Med	Alta	2189
Ébano	43 569	Urbano pequeño	PRI	PAN	Alta	Baja	Baja	1144
El Naranjo	21 955	Urbano pequeño	PRI	PAN	Alta	Med	Baja	819
Huehuetlán	15 828	Urbano pequeño	PRI	PVE	Med	Baja	Med	2008
Matlapa	31 109	Urbano pequeño	PRI	PAN	Alta	Baja	Alta	2084
San Martín	21 176	Urbano pequeño	PAN	PRD	Med	Baja	Alta	2242
Tamasopo	30 087	Urbano pequeño	PRI	PRI	Bajo	Med	Alta	1594
Tamazunchale	92 291	Urbano pequeño	PNA	PRI	Alta	Med	Baja	1692
Tampacán	15 382	Urbano pequeño	PRD	PRD	Baja	Baja	Baja	1708
Tamuín	38 751	Urbano pequeño	PRI	PRI	Alta	Alta	Alta	1193
Tancanhuitz	20 550	Urbano pequeño	PRI	PRI	Alta	Med	Alta	1990
Tanlajás	19 750	Urbano pequeño	PT	PRD	Alta	Med	Alta	2102
Xilitla	52 062	Urbano pequeño	PRI	PAN	Alta	Alta	Alta	1886
Fuente: Elaboración propia								

Marco legal de las funciones, facultades y obligaciones municipales

El estudio de las capacidades institucionales implica conocer también las formas en las cuales se conciben las funciones que debe realizar el aparato estatal, por lo cual haremos un breve recorrido por algunas ideas que han surgido acerca de dicha concepción, antes de abordar el contexto del municipio mexicano.

Fukuyama (2004) menciona la construcción del Estado como algo esencial, ya que en la debilidad o falla del Estado está la raíz de diversos problemas de escala global. Si bien esta idea podría parecer contradictoria en comparación con la tendencia a criticar el tamaño del gobierno y de transferir sus atribuciones ya sea al sector privado o a la sociedad civil, él considera que la existencia de gobiernos en países desarrollados con carencias de competencia o fortaleza es una fuente de dificultades.

Siguiendo esta línea, Fukuyama (2004:18) menciona que: "...la habilidad para reforzar o crear por entero las capacidades estatales e institucionales faltantes ha subido a lo más alto de la agenda global y parece probable que sea una condición sustancial para la posibilidad de seguridad en partes importantes del mundo. De este modo la debilidad estatal es un asunto de primer orden, tanto nacional como internacional."

En el mismo trabajo, Fukuyama explora las controversias respecto al tamaño y fuerza del Estado en el siglo veinte. En el contexto internacional, al pasarse por guerras, revoluciones, y depresiones, el estado minimalista liberal dio paso a una concepción de centralización y actividad: Una de sus corrientes derivó en el estado totalitario, ejemplificado por el Tercer Reich y los estados comunistas de Europa oriental. El aumento en las funciones y tamaño estatal se dio también en todas las democracias. La contraparte

vino en la década de los ochenta, en la cual la consigna fue la de replantear las dimensiones del estado, lo cual se vio reflejado en medidas como las contenidas en el Consenso de Washington, las cuales se pueden reducir en los siguientes diez enunciados:

1. Disciplina presupuestaria, es decir, evitar déficits derivados de inflación, fuga de capital, y desequilibrios en la balanza de pagos.
2. Cambios en las prioridades del gasto público, reorientando los recursos de subsidios a otras áreas.
3. Reforma fiscal, para mejorar la recaudación de impuestos.
4. Tipos de interés, impuestos por el mercado y que incentivaran el ahorro.
5. Tipos de cambio, reales y competitivos, con el fin de incentivar las exportaciones como forma de recuperación económica para los países de América Latina.
6. Liberalización comercial, es decir, que las protecciones impuestas a la industria fueran sólo temporales, y que la liberalización fuera continua pero gradual.
7. Política de apertura respecto la inversión extranjera directa.
8. Política de privatizaciones, para reducir la carga de gastos del gobierno, al transferir obligaciones.
9. Política desreguladora, la existencia de legislación sobre las actividades económicas también representaba a la par de las trabas legales, un foco de corrupción.
10. Seguridad jurídica de los derechos de propiedad.

(Casilde Béjar, 2004)

Si bien el Consenso de Washington tuvo aspectos positivos, Casilde Béjar, por ejemplo, cita logros como la reducción promedio del déficit presupuestario del 5 al 2 por ciento, y la reducción de la deuda externa pública del 50 por ciento del producto interno

bruto a una menor al 20 por ciento, además de la baja de aranceles de 40 por ciento al 10 por ciento, la privatización de más de 1000 empresas estatales entre 1988 y 2000, y cifras de flujo de capitales que variaron para América Latina de 14 mil millones de dólares en 1990 a 86 mil millones de dólares en 1997, cayendo a 47 mil millones de dólares en 1999, lo cual se derivó de la crisis económica en el continente asiático.

Esto no implica que la implementación de estas medidas viniera también con consecuencias negativas, sobre todo aquéllas relacionadas con la distribución desigual del ingreso, y sin reflejarse realmente en un crecimiento del PIB comparable a las décadas de 1960 y 1970.

Fukuyama (2004:20), remarca que: “en retrospectiva, no había nada malo con el Consenso de Washington per se: Muchos sectores estatales en los países en vías de desarrollo eran de hecho obstáculos al crecimiento, y en el largo plazo sólo la liberalización económica podía solucionarlos. El problema era que mientras los estados necesitaban recortarse en ciertas áreas, necesitaban también ser simultáneamente fortalecidos en otras. Los economistas que promovían la reforma económica liberal entendían esto perfectamente bien en teoría.

Pero el énfasis relativo de este periodo yacía sobre todo en la reducción de la actividad estatal, la cual frecuentemente podía ser confundida o deliberadamente malinterpretada como un esfuerzo por recortar la capacidad estatal en forma generalizada. La agenda de construcción estatal, que era por lo menos igual de importante que la de reducción estatal, no recibió ningún énfasis o atención particular.

El resultado fue que la reforma económica liberalizante falló en cumplir su promesa en muchos países, algunos particularmente mal equipados incluso encontraron que la falta de un marco institucional adecuado los dejaba peor después de la liberalización de lo que hubieran estado si ésta nunca hubiera ocurrido. El problema estaba en los fracasos conceptuales básicos para desempacar las diferentes dimensiones de “stateness” (condición de Estado), y comprender cómo se relacionan con el desarrollo económico.”

Fukuyama hace una distinción importante entre dos conceptos relativos a las actividades del Estado: El *scope* o alcance, definido como la gama de funciones y metas del gobierno, y la *fuerza* del poder estatal, relacionada con la capacidad de planeación y ejecución de políticas y leyes, con limpieza y transparencia, la cual asocia a la capacidad de estado o institucional. (2004)

La categorización de los tipos de funciones que debe ejercer el Estado ha sido abordada por entidades como el Banco Mundial, quien presentó en el año de 1997, el World Development Report o Reporte del Desarrollo Mundial. Dicho reporte presentaba en forma resumida las funciones del estado, clasificándolas en tres niveles: Mínimas, intermedias, y activistas, de la siguiente forma:

Tabla 3. Funciones del Estado

Funciones	Abordan las fallas de mercado	Mejoran la equidad
	Proveer bienes públicos puros Defensa Ley y orden	Protección a los pobres: Programas de atención a la pobreza Ayuda en desastres

mínimas	Derechos de propiedad			naturales
	Manejo macroeconómico			
	Salud pública			
Funciones intermedias	Atender externalidades: Educación básica Protección al ambiente	Regular monopolios: Regulación de servicios básicos Políticas antimonopolio	Superar información imperfecta: Seguros (salud, vida, pensiones) Regulación financiera Protección al consumidor	Provisión de seguridad social: Pensiones redistributivas Asignaciones familiares Seguro al desempleo
Funciones activistas	Coordinar la actividad privada: Promoción de mercados Iniciativas de conglomerados (clúster)			Redistribución: Redistribución de activos

Fuente: Banco Mundial, 1997:27

El Banco Mundial también menciona la importancia de la efectividad del Estado, ya que identifica un ciclo en los países en desarrollo un ciclo en el cual existe un déficit de servicios y bienes públicos por parte del estado, los cuales se deterioran mediante la evasión fiscal por parte de ciudadanos y empresas, lo cual contribuye al proceso de debilidad de la efectividad del gobierno, generando así condiciones de debilidad en el cumplimiento de sus funciones.

El Banco Mundial define la capacidad estatal como “la habilidad para llevar a cabo y promover acciones colectivas en forma eficiente” (1997:3), es decir, que las acciones que

se ponen en marcha tengan el máximo de impacto con la menor cantidad de recursos posibles.

Si bien existe la necesidad de dar más peso a la capacidad de ciudadanos y el sector privado de satisfacer las necesidades colectivas, la capacidad de las instituciones centrales del Estado es parte fundamental, siendo necesaria para que exista bienestar. Pero, ¿Cómo lograrlo? El Banco Mundial propone una estrategia en dos partes:

1.- Aparejar el rol del Estado a sus capacidades, es decir, dar la posibilidad de elegir en qué áreas tener intervención y cómo se interviene es necesario en casos en los cuales se tienen capacidades débiles. El Banco Mundial identifica cinco tareas básicas que constituyen el núcleo de los objetivos gubernamentales y de un desarrollo sostenible, compartido y que erradique la pobreza: El establecimiento de una base legal, la existencia de un entorno de política no distorsionable con estabilidad económica, la inversión en servicios e infraestructura básica, la protección a sectores vulnerables y al ambiente.

Para apoyar estas medidas sugiere utilizar el apoyo de la opinión pública, contar con regulaciones flexibles, crear mecanismos de autorregulación, seleccionar instrumentos basados en el mercado que sean efectivos, manejar la privatización y lograr un equilibrio justo entre lo que el Estado emprende y es capaz de hacer.

2.- Revigorizar las instituciones del Estado, lo cual se refiere a reconocer las debilidades, pero también a incluir los incentivos necesarios para que los funcionarios públicos tengan un mejor desempeño manteniendo controlada la posibilidad de arbitrariedades. El componente político es un aspecto importante a tomar en cuenta, al igual que el burocrático. Para apoyar en esta tarea se proponen tres áreas donde pueden aplicarse

incentivos: La existencia de reglas y restricciones efectivas que reduzcan la discrecionalidad, una mayor presión competitiva (con servicio civil de carrera que fomente la meritocracia), y mayor integración de la opinión y asociación ciudadana en el diseño e implementación de políticas.

Si bien la descentralización se ha visto como una tendencia necesaria para darles mayor autonomía y capacidad de actuación a los gobiernos locales, también existen riesgos como los siguientes:

Incremento de la desigualdad. - Pueden darse brechas de desarrollo entre regiones, las cuales podrían resolverse parcialmente mediante la movilidad laboral, sin embargo, esto puede ser difícil en países con una gran diversidad étnica y cultural.

Inestabilidad Macroeconómica. - Derivada de la posibilidad de indisciplina y laxitud fiscal al interior de las regiones, lo cual puede desembocar en que exista pérdida de control y que los gobiernos centrales tengan que salir al auxilio de las economías regionales.

Riesgo de Captura Local. - Es decir, que los intereses de ciertos grupos locales tomen el control, y que por lo tanto el poder y los recursos sean empleados para beneficio de estas élites.

Para lograr las reformas necesarias, por lo tanto, es necesario tomar en cuenta el contexto en el que se dan, a fin de que los incentivos logren superar las trabas que existen y generen el interés y empuje necesario para sostenerlas por todos los participantes: desde los altos funcionarios hasta la ciudadanía, y que no queden en simples medidas temporales, integrándose así en forma más permanente al andamiaje institucional.

Para comprender las capacidades institucionales, puede recurrirse a una serie de variables que dependerán del enfoque que quiera darse a la medición de las mismas: Pueden tomarse en cuenta aspectos como el porcentaje del producto interno bruto que representa el gasto gubernamental para conocer su tamaño, mediciones de la corrupción (que indican qué capacidad tiene para la implementación limpia de las normas), índices de criminalidad, de confianza en la administración de justicia, etc.

Para Fukuyama (2004), la fuerza y el alcance de las capacidades estatales corren en forma perpendicular: La fuerza, concebida en términos de la capacidad de llevar a cabo la normatividad establecida, y de ejecutar políticas, de administrar con eficiencia, evitar prácticas de corrupción, contar con transparencia y rendición de cuentas, y de aplicar la ley; y el alcance medido en términos del nivel de intervención estatal. Asimismo, considera que la capacidad institucional es muy variable de país a país e incluso fluctúa al interior de los mismos. También remarca que el enfoque ha pasado de considerar a la economía como la variable de mayor importancia en el desarrollo, a darle mayor peso a aspectos institucionales y políticos.

En el contexto europeo, autores como Gibbs, Jonas, Reimer y Spooner (2001), al describir la expansión de la literatura acerca del desarrollo local económico local y regional, mencionan que el éxito de dichos tipos de desarrollo se liga principalmente a la existencia de capacidad institucional o “espesor institucional” (institutional thickness).

Ellos comentan, además, que este tipo de análisis opera bajo la suposición de que “uno de los mayores problemas de las regiones con atraso es que o tienen una falta del tipo de capacidad institucional presente en áreas más ‘exitosas’, o, si exhiben cierto grado de espesor institucional, el entorno institucional local está lleno de conflictos y disfuncional a

la realización de un modelo de crecimiento hegemónico (Jonas, 1996; cf. Jessop 1990). En consecuencia, hay un rol continuo de la política pública para ayudar a crear los tipos de capacidades que se perciben como conducentes al desarrollo regional: como ha argumentado Martín (2000a, 24), ‘la noción de “espesor institucional”, se ha movido rápidamente de ser un concepto analítico a uno prescriptivo’.”

En el caso del municipio mexicano, el marco legal que delimita su quehacer, facultades y obligaciones, se encuentra contenido en tres documentos principales: El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el caso del estado de San Luis Potosí la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, y el Bando de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos municipales que expide cada uno de ellos.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual determina que:

“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.”

García (1999) considera como propios del municipio los siguientes espacios:

- a) Espacio de gobierno
- b) Espacio geográfico
- c) Comunidad:
 - a. Espacio social
 - b. Espacio cultural
- d) Espacio económico.

Dentro de dichos espacios, el gobierno municipal ejerce sus funciones, las cuales se dan apoyadas en las capacidades técnicas, financieras, humanas y normativas que le permiten el ejercicio de las mismas.

La Constitución otorga a los municipios las siguientes funciones y competencias:

- a) Personalidad jurídica
- b) Manejo de su patrimonio y hacienda, rendimientos de bienes propios y contribuciones que la legislatura local les otorgue.
- c) Provisión de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito, además de aquellos que determinen las legislaturas locales según las capacidades de cada municipio.
- d) Cobro de contribuciones que establezca la entidad federativa sobre la propiedad inmobiliaria, etc.
- e) La administración de participaciones federales que les sean otorgadas.
- f) La administración de los ingresos percibidos por prestación de servicios públicos a su cargo.
- g) Formulación, aprobación y administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, la creación y administración de sus reservas territoriales, regular la tenencia y construcción, además de la administración de zonas de reserva ecológicas.
- h) La celebración de convenios con el estado para otorgarle funciones de administración de contribuciones.
- i) Facultad de asociación con otros municipios de su misma entidad federativa para coordinar la provisión de servicios.

Por su parte, a nivel estatal, la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, define al municipio como “la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado”, además de aceptar las características que le otorga la constitución, la ley estatal menciona además que para el cumplimiento de sus funciones los ayuntamientos “formularán planes de desarrollo y programas de acuerdo con las leyes y reglamentos de la materia, buscando sin menoscabo de la autonomía municipal, la congruencia con las administraciones estatal y federal como elemento fundamental para el fortalecimiento del federalismo.”

La ley categoriza en tres rubros principales las facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

Tabla 4. Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos

Materia o rubro	Facultades y obligaciones
Planeación	<ul style="list-style-type: none"> - Constituir el Comité de Planeación y Desarrollo Municipal. - Formular y actualizar los planes de desarrollo urbano sujetándose a las leyes estatales y federales. - Fortalecer el desarrollo rural. - Acordar colaboración con otros municipios, Estado o particulares sobre programas de beneficio a la población, además de comisiones intermunicipales para enfrentar problemas comunes. - Autorizar empréstitos, gravámenes, enajenaciones y deudas municipales, contratos y concesiones de servicios y obras municipales. - Participar en la planeación y regularización del desarrollo de los centros urbanos (incluyendo zonificación, usos, reservas y destinos de predios), y de desarrollo regional, además de crear y administrar sus reservas ecológicas. Asimismo, la administración y custodia de zonas federales. - Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros.
Normativo	<ul style="list-style-type: none"> - Expedición y publicación de bandos de policía y buen gobierno, tránsito y disposiciones municipales. - Iniciar leyes ante el Congreso Estatal en asuntos de su competencia. - Intervenir en asuntos que afecten intereses municipales. - Dividir su demarcación territorial. - Otorgar categoría política y denominación a los centros de población. - Formular para su aprobación ante el Congreso del Estado su Ley de Ingresos, además de la modificación a aquellas que ya hayan sido aprobadas. - Remitir anualmente su inventario de bienes.

	<ul style="list-style-type: none"> - Proponer al Congreso cuotas y tarifas relacionadas a las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria. - Reglamentar sobre espectáculos públicos, publicidad, además de su reglamento interno.
Operativo	<ul style="list-style-type: none"> - Proponer nombramiento y/o remoción por parte del Presidente Municipal a Secretario, Tesorero, Contralor y Oficial Mayor, conceder licencias al Presidente Municipal, nombrar presidentes interinos o sustitutos si es necesario. - Solicitar expropiación de bienes, y acordar la concesión de servicios públicos municipales. Adquirir bienes. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra. - Solucionar dificultades con otros ayuntamientos y solicitar al Congreso del Estado la resolución de asuntos. - Asignar las comisiones relativas a los ramos de la administración municipal, determinar el monto asignado al Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (SMDIF). - Participar en conjunto con otros órdenes de gobierno de la prevención y combate del alcoholismo, prostitución, adicción a las drogas, etc.; proveer de auxilio al cumplimiento de las disposiciones en servicio militar y seguridad pública. Infracionar de acuerdo a los reglamentos municipales. - Procurar la protección legal de las etnias en sus jurisdicciones, respetando los usos y costumbres. Atender las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos. Constituir el Consejo Municipal de Protección Civil.

Fuente: Elaboración propia

Podemos observar que las funciones otorgadas por el orden legal mexicano al municipio, le otorgan una amplia gama de responsabilidades que, retomando la clasificación ya mencionada del Banco Mundial, cubren desde las funciones mínimas como la ley, orden y derechos de propiedad, hasta las funciones activistas, en las cuales podríamos incluir la intervención en los sistemas de transporte. Inclusive están previstos aspectos del desarrollo sustentable y de protección a sectores vulnerables en el mandato del respeto a los usos y costumbres y en el otorgamiento de la facultad de administrar zonas de reserva ecológicas.

Por su parte, el Bando de Policía y Buen Gobierno regula aspectos como las características de existencia del municipio, composición territorial, funciones de autoridades municipales, de funcionarios, desarrollo urbano, actividades concretas como

permisos, comercio, etc., manejo de recursos. (García, 1999), y los reglamentos municipales son expedidos para regular una situación particular y específica, generalmente respecto a servicios o actividades.

El desarrollo de este marco legal, y de otras capacidades municipales, es producto de un conjunto de reformas de fortalecimiento que se dieron a partir de 1983. Sosa López (2012), menciona dicha década como un punto de inflexión en el desarrollo de las capacidades de los municipios, ya que comenzó a modificarse el sistema altamente centralizado de gobierno que había prevalecido hasta ese momento, además de la democratización, factores que permitieron la revalorización del ámbito local, tanto en su faceta de espacio político como de toma de decisiones y acción gubernamental.

Para Merino (2010), el proceso de fortalecimiento municipal ha sido más exitoso que el de las entidades federativas. Como resultado de las crisis económicas de la década de 1980, se emprendieron reformas que trataran de darle la capacidad al gobierno de aumentar la capacidad de respuesta utilizando menos recursos.

En el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), se emprendieron acciones de fortalecimiento municipal, dándoles nuevos ámbitos de atribución y medios fiscales.

De inicio, la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional fue un parteaguas para el logro de este objetivo: Esta reforma “incluyó entre sus aspectos más importantes, dotar al nivel municipal de la responsabilidad de proveer agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, recolección de basura, mercados públicos, cementerios, seguridad pública, rastros, parques y jardines, tránsito y vialidad. Además, los ayuntamientos recibieron la atribución de cobrar y retener la recaudación por concepto del impuesto al

predial, buscando ampliar la autonomía financiera de los municipios.” (Moreno-Jaimes, 2010:547)

Entre otras modificaciones al artículo 115 constitucional a partir de esta reforma, que menciona Merino (1992, citado en Merino, 2010), están:

- Reglamentación de las causas de suspensión de un ayuntamiento por parte de las legislaturas estatales y concesión del derecho de audiencia para realizar una defensa pública en este caso.
- Determinación de la personalidad jurídica del municipio y de su patrimonio propio, el cual no puede ser enajenado por ninguna otra instancia una vez aprobado por la legislatura estatal.
- Otorgamiento de facultades de expedición de reglamentos administrativos dentro de sus jurisdicciones. Si bien está restringida por las normas expedidas por las legislaturas estatales, abrió un nuevo espacio de autonomía para los gobiernos locales.
- Delimitación de las fuentes de ingreso propias: rendimientos de bienes, contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones correspondientes por la prestación de servicios públicos a su cargo.
- Establecimiento de la facultad de aprobar sus propios presupuestos públicos, sin depender del legislativo estatal.
- Otorgamiento de facultades de planeación y zonificación de desarrollo urbano municipal, de participación en la creación y administración de reservas territoriales, de intervención en la regularización de la tierra urbana, de

otorgamiento de licencias de construcción, participación tanto en la creación como administración de reservas ecológicas.

- Ampliación del principio de representación proporcional a todos los municipios del país, independientemente de su tamaño.
- Sugerencia a los legislativos estatales de regular la seguridad laboral de los empleados de la administración pública municipal.
- Otorgamiento de la facultad de suscribir convenios de coordinación con otros gobiernos locales y estatales.

Moreno-Jaimes (2010) también describe otros esfuerzos que puso en marcha el gobierno federal para nutrir la descentralización fiscal y administrativa:

El Programa Nacional de Solidaridad, o Pronasol, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), enfocado a mejorar la infraestructura social básica en los municipios de mayor pobreza y empleando mecanismos participativos, sin embargo, no tomaba en cuenta a los gobiernos locales para decidir a dónde destinar los fondos ni contaba con criterios claros para distribuirlos.

El Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM), puesto en marcha en el siguiente sexenio, y que sí contaba con mecanismos de distribución de recursos, priorizando a las regiones más pobres, y los estados podrían diseñar sus propios criterios de distribución a los municipios.

La creación del Ramo 33, o de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, como parte del presupuesto de 1997, definido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2014), como “el mecanismo presupuestario diseñado para

transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social, e infraestructura educativa.

Con tales recursos, la Federación apoya a los gobiernos locales que deben atender las necesidades de su población; buscando, además, fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que conforman. Estas Aportaciones Federales se distribuyen a los Estados en los siguientes fondos con base a lo establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), artículos 25 a 51”, esta medida se convirtió en una manera más de hacer llegar a los gobiernos subnacionales los recursos a los cuales anteriormente sólo podían acceder a través de dependencias de los ramos 12, 25 y 26 (el ramo 12 correspondía a Salud, el 25 a Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, y el Ramo 26 constituía la Solidaridad y Desarrollo Regional).

Dentro de esta iniciativa y a partir de 1998, Moreno-Jaimes menciona dos fondos de aplicación municipal: El Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun).

El FISM se destina a financiar obras de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación, infraestructura básica de salud, educativa, mejora de viviendas, caminos rurales e infraestructura productiva rural. El Fortamun se dedica a atender cuestiones de necesidades de seguridad pública.

En 1999, vendría otra ola de reformas, a fin de que el ámbito local no escapara de los gobiernos y congresos estatales, como rescata Merino (2010:38-39), de la iniciativa de reforma a la Constitución presentada por el bloque panista:

“Se dice que el municipio es libre y, sin embargo, se le confunde con los gobiernos estatal y federal, a título de concurso o concurrencia. Al municipio, a través de su ayuntamiento se le confirió *facultades reglamentarias*, mas no existe limitación alguna para que las legislaturas estatales y federales, encuentren una frontera entre sus atribuciones y las del municipio (...) Se les reconoce *personalidad jurídica* pero los gobiernos estatales y las legislaturas locales afectan el ámbito municipal, tomando decisiones en su nombre, sobre todo de carácter administrativo de tal manera que dejan a los ayuntamientos como entidad de despacho o ejecución en asuntos trascendentes.

Se les confiere *patrimonio propio* mas éste está sujeto a decisiones de las legislaturas estatales, como si no existiera la madurez ni la legitimidad política para que los ayuntamientos tomen decisiones sobre el uso y destino de sus bienes (...) se les confiere *libertad para el manejo de su hacienda*, al mismo tiempo que las legislaturas la limitan a ultranza y sobremanera, fundados en el reenvío que a los congresos locales hizo el constituyente, al referir sin la menor previsión, el que esta libertad se ejercerá conforme a la ley. (...) El Constituyente Permanente, les asignó a los municipios un *catálogo de servicio* a prestar y funciones a ejercer, pero no se garantizan estas funciones como expresión mínima y exclusiva de este ámbito de competencia con la suficiente claridad, ya que el propio constituyente, en la fracción III del artículo 115, puso de nueva cuenta a consideración de las legislaturas locales y sin limitación alguna, el que éstas puedan determinar si aquellas funciones primigeniamente municipales pasan a los estados.”

Para Merino, uno de los problemas es que si bien se ha dado un fortalecimiento de los municipios, esto no se ha unido a un ensanchamiento de los ámbitos de acción estatal, lo cual ha generado espacios de conflicto entre estos órdenes de gobierno, lo cual se refleja en el número de controversias presentadas por los municipios contra los gobiernos estatales, las cuales pasaron de ser 55 entre 1917 y 1994, a ser más de 600 entre 1994 y 2005, siendo la mitad interpuesta por los ayuntamientos. Esto genera zonas de incertidumbre y que amenazan las relaciones intergubernamentales

Para Cabrero (2004), las discusiones sobre capacidades institucionales, administrativas y la descentralización deben cruzarse, ya que sus consecuencias dependen de la existencia de unas y otras, y debe de tomarse en cuenta la heterogeneidad de situaciones que atraviesan los diferentes municipios en cuanto a estos aspectos.

De la mano de las reformas al 115 constitucional, se les dio una mayor capacidad a los municipios para relacionarse entre sí y con otros órdenes de gobierno, lo cual desembocó en una mayor diversidad de formas de coordinación intergubernamental.

Este modelo de gobernanza, junto con la gerencia pública que buscaba la implementación de técnicas de planeación y gestión de recursos, además de un peso cada vez mayor de la sociedad civil en la toma de decisiones y demanda de transparencia, han introducido nuevos elementos y relaciones en la forma en la cual funcionan los gobiernos locales.

Cabrero (2003), identifica tres tipos de estrategias de modernización municipal: La modernización gerencial, enfocada en la reducción de trámites y reglamentos, incorporación de tecnologías de información, mejora de la planeación y evaluación, etc.; la

reforma administrativa tradicional con miras a mejoras de creación de normatividad, procedimientos, procesos contables, y las de construcción administrativa que incluían ajustes de organización interna, coordinación, etc.

Sin embargo, la entrada de estos elementos no ha sido uniforme para todos los municipios, por lo cual existen desigualdades en el desarrollo y mejora de las estructuras institucionales para atender a los cambios que ha presentado el entorno que los rodea. Sosa López (2012:42) menciona que “la debilidad que se observa en la fórmula constitucional no se reside en los principios que la sustentan, sino en los efectos prácticos que tiene en la estructuración y conducción de las organizaciones que dan forma a los gobiernos y a sus políticas”, ya que aunque existe un solo tipo de gobierno municipal expresado en la Constitución, cada uno de los que conforman el país tiene una expresión distinta de acuerdo con las características de densidad poblacional, geográficas, e inclusive culturales que presentan.

Jiménez (1999:30), menciona que, a partir del otorgamiento de mayores facultades a los municipios, “la administración pública municipal se torna compleja en el estado, ya que las características económicas, políticas, sociales y geográficas son de naturaleza muy diversa, su principal problema puede sintetizarse en dos aspectos fundamentales:

- Insuficiencia económica
- Ineficiencia administrativa

La insuficiencia económica generada principalmente por la concentración de los ingresos fiscales en el nivel federal de gobierno, y manifestada en una fuerte dependencia de las haciendas municipales a los recursos provenientes de las participaciones federales y

en una nula generación de recursos propios. Ineficiencia administrativa generada por estructuras administrativas que no corresponden a la dinámica municipal y por la falta de personal capacitado en áreas de la gestión municipal, manifestada en altos costos de operación de las acciones municipales, altos índices de gasto corriente y deficiente atención de los servidores públicos.

Asimismo, influye una alta dinámica política, la cual ha venido generando conflictos, que son históricos en diferentes municipios de la entidad, los cuales han tenido su origen en un ejercicio de poder político de carácter autoritario y excluyente, combinada con la insuficiente cobertura de servicios públicos.”

Considerar el contexto en el que se desarrolla el quehacer público en México es vital, ya que las decisiones y acciones son producto de las prácticas formales e informales de cada gobierno. Para el caso mexicano, Cabrero (2000), explica que, debido a las características históricas, sociales y políticas del país, las políticas se dan en un contexto de una democracia incipiente, altamente hermética en la que la información se reserva, y las decisiones se dan desde adentro hacia afuera, con pocas posibilidades de rendición de cuentas, además de una legalidad negociable. Las intervenciones se diseñan en un ambiente altamente vertical, jerárquico, y supeditado a lo político: la burocracia es inestable y existen muchos intermediarios.

Todos los elementos mencionados anteriormente, repercuten en el desarrollo de las capacidades en el ámbito local, tema que ha sido tratado por autores como Fiszbein (2007), quien entiende a la capacidad como un factor habilitante, que permite que el gobierno realice sus funciones en forma exitosa mediante las herramientas necesarias, las cuales clasifica en tres dimensiones:

Mano de obra. - Refleja la dimensión humana y engloba la calidad del personal, incluyendo el conocimiento y habilidades con las que cuentan y la forma en la cual las utilizan, además de su profesionalización. Los problemas derivados de este sector pueden ser por la falta de la misma o su mal empleo, por lo cual los aspectos del servicio civil como incentivos y políticas son de vital importancia. Esta dimensión generalmente tiende a ser asociada con la eficiencia productiva.

Capital. - Es la dimensión considerada como física, y que puede ser un factor que limite a la humana.

Tecnología. - Este aspecto refiere al estilo administrativo, la organización interna, estructura, funciones, responsabilidades, planeación, la obtención, procesamiento y distribución de información. Requiere apertura y permeabilidad al exterior y la capacidad para mediar en la distribución justa de recursos.

Los problemas de capacidad se dan “cuando el municipio es incapaz de lograr sus metas de desempeño aun cuando tiene acceso a los recursos financieros necesarios. Dicha incapacidad será asociada con debilidades en una o varias dimensiones.” (pg. 1031)

La participación comunitaria es otra variable que tiene incidencia: Desde medidas tan sencillas como las implementadas en el municipio de Valledupar, que incluyen adopción de la frase: “Gobernamos con tu participación”, hasta el establecimiento de una Oficina de Prensa e Información que daba difusión a las acciones de gobierno con un programa diario de radio de 30 minutos, el nombramiento de los inspectores de policía mediante elección popular, lo cual incluso cambió la percepción de los mismos. El caso de

este municipio es particular porque en la mayoría de las localidades la participación comunitaria se relega a una sola área.

La participación ciudadana se refleja en mayores índices de satisfacción ciudadana con los servicios, ya que les da una sensación de mejora, lo cual se liga también con la percepción de un mayor peso del orden local de gobierno en la provisión de confianza y niveles de aceptación que pueden ser la llave para seguir impulsando más reformas.

Las localidades pequeñas tienen la ventaja de establecer más fácilmente mecanismos que le den voz a las demandas populares, como en el caso de Pensilvania (25,000 habitantes). En este municipio, el alcalde electo llevó a cabo una encuesta para empatar su programa de gobierno con las expectativas del electorado. Al percibir diferencias, empleó los resultados para modificar su plan y redefinir sus programas de acción. El mecanismo dio buenos resultados, y se ha seguido implementando en forma bianual, considerando la evaluación de lo ya hecho y las peticiones de acción futura de la población.

Entre las dificultades que enfrentan los municipios para lograr un fortalecimiento de sus capacidades institucionales, Moreno Jaimes (2007) identifica los aspectos políticos, como la pérdida de la posibilidad de continuar prácticas clientelistas y el uso con fines políticos de los aparatos burocráticos, además de que afecta los intereses de otras facciones involucradas en las dinámicas clientelistas. Otros factores que inciden en el desarrollo de capacidades son la alternancia política, y las de tipo socioeconómico.

Para Chávez y Rayas (2006:1), “construir o fortalecer la capacidad institucional no es un asunto menor. Implica replantear y ordenar las prioridades para, paulatinamente,

transformar la operación del gobierno, de tal forma que no sólo atienda lo urgente (que normalmente tiene que ver con la gente), sino también lo importante (lo que brinda soporte para ofrecer servicios y promover obras). En otras palabras, es necesario construir la institucionalidad para que las decisiones sobre la infraestructura física, servicios y las acciones sean trascendentes.

La construcción y el fortalecimiento de la institucionalidad del gobierno municipal requieren de la voluntad y la convicción de los líderes políticos y del compromiso de sus principales actores, comprendiendo que sin estos elementos la viabilidad de la operación del gobierno en el mediano y largo plazo estará comprometida. Adicionalmente y como un complemento esencial, se requiere del reconocimiento de la sociedad a quienes se han esforzado por heredar mejores instituciones.”

Moreno Jaimes (2007:133) considera que “la creciente competitividad de las elecciones mexicanas se ha considerado un factor favorable para la calidad gubernativa, debido principalmente a que los partidos, en su afán de permanecer en el poder en elecciones subsecuentes, tienen incentivos para mejorar su desempeño en el gobierno, para lo cual requieren contar con burocracias profesionales, sistemas administrativos mejor organizados y reglas claras y efectivas para la operación cotidiana de la administración pública.

Sin embargo, hay también razones para suponer que un mercado político competitivo puede crear incentivos contrarios a la eficiencia, la meritocracia y la promoción del desempeño administrativo. En particular, es posible que los actores políticos en competencia recurran al clientelismo como estrategia predominante para mejorar sus posibilidades de triunfo electoral, utilizando al aparato burocrático como fuente para

recompensar el apoyo brindado por sus activistas. De ser ésta una práctica generalizada entre los gobiernos locales, ello acabaría debilitando el desarrollo de sus capacidades institucionales.”

Por lo tanto, es importante también analizar las capacidades institucionales en el contexto de cambio político y de alternancia que se ha comenzado a presentar en nuestro país.

La alternancia política a nivel nacional y local

Una vez que contamos con una idea acerca del andamiaje legal que establece las funciones municipales, es importante también conocer el contexto de alternancia política y mayor apertura democrática que se dio a la par de los procesos de descentralización a partir de los años 80.

Woldenberg (1993), identifica cuatro periodos fundamentales en la historia política de México durante el siglo XX:

Una etapa de dispersión partidista, que corre de 1917 a 1929, y que considera como la suma de múltiples movimientos revolucionarios, y que llevaron a que la Constitución Política de 1917 reprodujera el esquema que había propuesto la constitución de 1857, y que había establecido como forma de gobierno la de una república representativa, democrática y federal. Sin embargo, la Constitución tenía vacíos respecto a la regulación de los sistemas de partidos y electorales, por lo cual durante este periodo se multiplicaron y no tenían una estabilidad ni permanencia. Quienes accedían al poder eran los grandes generales y héroes revolucionarios, ya que gozaban de capacidad de convocatoria y legitimidad.

La segunda etapa, denominada de hegemonía del “partido casi único” (1993:87), abarca de 1929 a 1968, y en ella el Partido Revolucionario Institucional se asienta como el dominador absoluto, a través de sus múltiples encarnaciones (PNR, PRM, PRI), como forma de mantener una estabilidad en el sistema político y habiéndose dado fin a la etapa de los grandes caudillos revolucionarios, en la búsqueda de mecanismos que permitieran que la transmisión del poder se diera en forma pacífica.

El partido absorbió a todas las agrupaciones de los principales sectores sociales: campesinos, obreros, militares, clase media, etc., obteniendo así un dominio electoral aplastante. En este periodo el menor porcentaje de votos obtenido por un candidato presidencial fue de 74.31%, en 1952 con Adolfo Ruiz Cortines. Durante este periodo, comienza a surgir una cierta oposición en el Partido Acción Nacional (PAN), que en los comicios de 1964 logra obtener el 10.97% de los votos.

La tercera etapa, de 1968 a 1977, es considerada por Woldenberg como la de la crisis política y no correspondencia con el mundo partidista. Las protestas estudiantiles de 1968 y la dura represión que sufrieron, pusieron de relieve la incapacidad del sistema para responder a las demandas de democratización. Tanto en el ámbito rural como urbano, la sociedad demandaba inclusión política. La elección de 1976, con un solo candidato, pudo haber sido uno de los detonantes para la reforma política, ya que ponía en evidencia lo irreal de la situación política y lo poco que representaba la realidad, la cual en el aspecto económico se dirigía a una crisis después de años de crecimiento virtualmente ininterrumpido.

A partir de 1977, inicia una nueva etapa en la cual se pasa de un partido hegemónico a un incipiente sistema de partidos, ya que se dan pequeñas señales por parte del partido en

el poder para permitir el ingreso a otros partidos a pequeños segmentos de representación, con la entrada de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). Para Bolívar Meza (2003:32), “es obvio que la reforma política-electoral de 1977 obedece a la necesidad de reajustar el sistema político mexicano, tratando al mismo tiempo de detener el peligro de cambio, y fortalecer al Estado mediante la fórmula de ‘reformar para preservar’.

La nueva ley permitió el registro de nuevos partidos, condicionado a la obtención del 1.5% de la votación, además de la inclusión de 100 escaños en la cámara de diputados que serían repartidos por representación proporcional. Bolívar Meza (2003) sintetiza los aspectos que buscaba mejorar la reforma:

La entrada de nuevas corrientes, integradas en forma institucional; la reestructuración de los órganos de representación popular, la apertura y democratización de los procesos electorales.

Woldenberg (1993), menciona que a pesar de que el PRI ganó las elecciones para presidente de la República de 1982 con el 71% de los votos, hubo un aumento en el número de candidatos, siendo siete.

En 1986, se crea el Código Electoral Federal, que aumenta a 500 el número de diputados, establece la renovación cada tres años de la mitad del Senado, y el Tribunal de lo Contencioso Electoral, el otorgamiento de tiempo en medios de comunicación a todos los partidos, el financiamiento basado en los resultados obtenidos en la elección anterior, y la existencia de frentes, coaliciones y alianzas. Entre todos los cambios posteriores, como la prohibición de la militancia forzosa y corporativa, el incremento del número de senadores a

128 en lugar de 64, y la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el más controversial fue el de la cláusula de gobernabilidad. Dicha cláusula permite que el partido que obtenga el 35% de los votos puede alcanzar el 50% más uno, sin exceder de 350 diputados. (Bolívar Meza, 2003)

La separación de Cuauhtémoc Cárdenas del PRI para lanzar su candidatura y crear la Corriente Democrática (que se convertiría a la postre en el Partido de la Revolución Democrática, o PRD), fue un momento de quiebre en el desvanecimiento de la hegemonía del partido dominante. La famosa “caída del sistema” durante el cómputo de los resultados, y el gran empuje que logró la campaña de Cárdenas, pusieron seriamente en entredicho la legalidad de la elección.

La victoria de Carlos Salinas de Gortari vino con un alto costo al PRI: puso en evidencia la necesidad de realizar aún más reformas para evitar futuros cuestionamientos a los procesos electorales por venir. Producto de esto es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), de 1990, y del Instituto Federal Electoral, (IFE), que tomó las riendas de los procesos electorales, que habían estado a cargo de la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Federal Electoral.

El IFE, contando con patrimonio y personalidad jurídica propios, absorbe la capacidad de expedir la credencial de elector con fotografía e integrar los padrones electorales. Además, surge el Tribunal Federal Electoral, y se tipifican los delitos electorales, y se elimina la cláusula de gobernabilidad.

El Distrito Federal también sufrió cambios importantes: A partir de 1997, el jefe de gobierno es designado por la vía electoral, y a partir del año 2000, los jefes delegacionales también acceden al cargo por este medio.

Lentamente, y a partir de 1988, comienza a difuminarse el dominio aplastante del PRI sobre las elecciones: En 1989, Ernesto Ruffo Appel se convirtió en el primer gobernador de un partido distinto al mismo, al obtener la victoria para el PAN en las elecciones de Baja California. En 1992, y por el mismo partido, le siguió Francisco Barrio Terrazas en Chihuahua, y Carlos Medina Plascencia en forma interina en el estado de Guanajuato. A Medina Plascencia le sucedería en la gubernatura Vicente Fox Quesada, quien sería el candidato panista, y posteriormente ganador, de la elección presidencial del año 2000, y también se da el posicionamiento de dicho partido en esta zona del país y del PRD en el Distrito Federal y Michoacán.

Sin embargo, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari también se da un alto número de gobiernos interinos (17), en los cuales quien fue electo no concluyó su periodo y fue sustituido por un gobernador designado por el legislativo estatal.

La popularidad electoral del PRI fue a la baja en forma generalizada, desembocando en la pérdida de la presidencia de la república a manos del PAN y su candidato, en el año 2000, con una diferencia de casi nueve puntos porcentuales por encima del candidato priista, Francisco Labastida. La aceptación del resultado por todas las partes, marcó una nueva época en la cual la alternancia era posible.

Para Osornio Corres (2001:251) “la alternancia política significa, para nuestro país, una nueva estructura de poder en la que ya no aparecerá, necesariamente, el titular del ejecutivo federal como el núcleo del sistema político.”

Rodríguez Azuara (2014:6), explica el proceso de alternancia en el estado de San Luis Potosí, y concretamente, en el caso de la Huasteca Potosina:

“Ahora bien en San Luis Potosí se luchó durante algunas décadas por lograr una apertura política para la inclusión de actores que representaran intereses diferentes a los del PRI, la situación que se vivió en 1991 con el Doctor Salvador Nava, líder de la oposición en el estado y candidato a Gobernador por el Frente Cívico Potosino, el cual al perder las elecciones sostuvo una rebelión pacífica para remover a Fausto Zapata, que había resultado ganador, consiguió la destitución de éste por la vía pacífica, hecho que causó una mayor conciencia por parte de la ciudadanía del estado para la apertura de los procesos locales.

A partir de 1991 el panorama político en el estado cambió, se comenzó a observar cómo la oposición ganaba terreno, 11 municipios eligieron a partidos de oposición siendo el PAN el que obtuvo el mayor número con 10, para el año 2000 el número se duplicó siendo 23 los municipios que elegían partidos diferentes al PRI, y en 2006 fueron 34 municipios los que presentaban gobiernos de oposición. Se observaba un crecimiento de los gobiernos de oposición en San Luis, sin embargo, en la región la Huasteca se presentaban menos cambios en comparación con las otras zonas del estado, el promedio de alternancia política en los municipios en esta región es entre 2 y 3 veces cuando en el resto de las regiones es de 4 a 5 veces desde 1911. Ahora bien, el promedio es sólo observando al partido ganador, al prestar atención a los Presidentes Municipales, se reduce el número debido a que suelen

ser los mismos actores los que aparecen, debido a reelecciones y apellidos que constantemente se repiten en los municipios.”

Rodríguez Azuara presenta también el comportamiento electoral en los municipios desde el año de 1991 a 2012, y que se ha complementado para este trabajo con la información de la elección de 2015:

Tabla 5. Comportamiento Electoral en los Municipios de la Huasteca Potosina (1991-2015)

MUNICIPIO	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	NÚMERO DE ALTERNANCIAS
Aquismón	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN/ PAN AL	PAN/ PAN AL	PRI	2
Tancanhuitz	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI/P CP	PRI	2
Ciudad Valles	PAN	PRI	PT	PRI	PRI/ PVE M	PAN	PAN/ PCP/ PAN AL	PRI/P VEM	PRI	5
Coxcatlán	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN/ PAN AL	PRI/P VEM	PRI	4
Ébano	PRI	PRI	PRD	PAN	PRI	PAN	PR/P SD	PRI/P VEM	PAN	7
Huehuetlán	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI/P VEM	PVE M	3
San Antonio	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PRI/P VEM	PAN	3
San Martín	PAN	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	PAN/ PAN AL	PAN/ PAN AL	PRD	4
San Vicente	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PCP	PT	PRI/P VEM	PAN	6
Tamasopo	PRI	PRI	PRD	PRD	PRI	PAN	PRI	PRI/P VEM	PRI	4
Tamazunchale	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN/ PAN AL	PAN AL	PRI	3
Tampacán	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN/ PAN AL	PRD/ PCP	PRD	4

Tampamolón	PRI	PRI	PRI	PRD	PRI	PAN	PRI/P VEM	PAN/ PAN AL	PAN AL	6
Tamuín	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN AL	PRI/P VEM	PRI	3
Tanlajás	PRI	PRI	PRD	PRD	PRD	PAN	PRD	PT	PRD	5
Tanquián	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN/ PAN AL	PRI	4
Axtla	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI/P VEM	PAN	3
Xilitla	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI	PRI/P VEM	PAN	3
Matlapa			PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI/P VEM	PAN	3
El Naranjo			PRI	PRI	PAN	PAN	PRI/P VEM	PRI/P VEM	PAN	4

En forma interesante, la alternancia ha sido sujeto de mediciones cuantitativas a fin de conocer sus causas, efectos, y condiciones.

Soto Zazueta (2012), por ejemplo, realizó estudios empleando variables como desigualdad en el ingreso, flujos de comercio, capital humano y marco institucional, los cuales muestran que la alternancia se da en estados que son relativamente equitativos, en la mitad la alternancia sucedió después de la creación del instituto electoral estatal, la apertura comercial no resultó significativa, la existencia de reglas electorales más justas sí incide en las probabilidades de alternancia, y también una vez dada, incrementa las posibilidades de que ésta se perpetúe.

En cuanto a condiciones económicas, menciona que “cuando un estado presenta elevados niveles de desigualdad, disminuciones en la desigualdad y el consiguiente surgimiento de una clase media más robusta, se genera un deseo generalizado por alternancia. Sin embargo, podría existir cierto nivel de equidad a partir del cual la sociedad

desea mantener al mismo partido en el poder por temor a la incertidumbre económica que representa un partido distinto al mando del gobierno.” (2012:95)

La educación es otro factor de peso, ya que por cada incremento de un año de escolaridad la probabilidad de alternancia aumenta en 10.7%.

Por su parte, Fonseca Hernández, Gatica Arreola y Chávez Martín del Campo (2012), realizaron un estudio micro econométrico denominado “Transferencias Locales y Alternancia Partidista”, en el cual estudiaron los efectos de la distribución política de los recursos y sus repercusiones en la permanencia de un partido en el poder.

En su estudio tomaron en cuenta el estado de Jalisco, que cuenta con 124 municipios, y abarcaron el periodo de 1988-2006, que comprende siete elecciones.

“Para llevar a cabo lo anterior empleamos instrumentos estadísticos de análisis micro econométrico: modelos de duración, así como estimaciones de panel con variable dependiente discreta. Con las primeras técnicas se estima el efecto de diversos rubros de gasto (transferencias) en la probabilidad de que un municipio presente la primera alternancia partidista, mientras que con las técnicas de panel estimamos dicho efecto en la probabilidad de que un municipio alterne de partido en el poder entre gobiernos consecutivos. Entre los resultados obtenidos, la estimación del modelo de riesgos proporcionales indica que las transferencias privadas fueron efectivas para evitar la primera alternancia, mientras que las estimaciones de panel muestran que las transferencias públicas son más exitosas para detener la salida del poder local en el contexto de elecciones consecutivas.

Esta situación indicaría que las transferencias privadas (mismas que seguramente se realizaban en favor del sector conocido como “voto duro”) fueron la manera de evitar la primera alternancia por parte del partido dominante; sin embargo, una vez instalada la competencia electoral en el estado, las transferencias públicas se posicionaron como estrategia general de todos los partidos gobernantes como elemento para maximizar sus posibilidades de seguir en el poder local.”

(Fonseca Hernández, Gatica Arreola y Chávez Martín del Campo, 2012:164)

Los resultados del análisis mostraron que las transferencias públicas y privadas tuvieron peso para evitar una primera alternancia, sin embargo, sólo las privadas tuvieron significancia estadística. Por otra parte, el aumento de nómina incidió en forma negativa, lo cual podría indicar una percepción desfavorable por parte de la población al engrosamiento del aparato administrativo, o que ésta no fue empleada en forma óptima.

En los casos en los cuales se redujo la marginación, se fomentó la alternancia, y los municipios de menor tamaño tienen una mayor tendencia a la misma, lo cual también puede ser debido a la facilidad que tiene un partido de oposición de llegar fácilmente a más votantes en poblaciones que no tienen una dispersión poblacional amplia. En este estudio la tasa de participación tuvo un efecto positivo, pero no concluyente, al igual que la competencia electoral. La alfabetización y el desarrollo, al igual que en el estudio de Soto Zazueta antes mencionado, indican una mayor propensión a la alternancia, lo que refuerza la idea de que éstas reducen la posibilidad de que el voto sea producto de prácticas clientelares.

Un aspecto interesante del estudio es que la carga de impuestos locales no afecta la alternancia, lo cual, según los autores, es una ventana para considerar que puede haber mejor gestión de recursos sin que esto tenga un costo político.

Las Capacidades Institucionales

Como hemos visto, existe una heterogeneidad de opiniones respecto a las dimensiones y funciones que debe llevar a cabo el Estado, sin embargo, existe un consenso sobre la necesidad de contar con medios para lograr llevarlas a cabo, es decir, de asegurar la existencia de capacidades que permitan el cumplimiento de sus labores. Para comenzar a hablar sobre capacidades institucionales primero debemos hacer un breve recorrido sobre los conceptos fundamentales de institución y capacidad.

Un primer acercamiento al concepto de instituciones podría ser el concepto de Kaminsky (1990:12), quien las considera “espacios concretos de producciones de sentido, y de formas de organización, en las cuales existe un coeficiente y umbral de transversalidad determinado, lo cual hace singulares y difícilmente generalizables a las instituciones en un contexto socio histórico determinado.”

Una definición clásica es la de Durkheim (2000:35), “se puede, en efecto, llamar institución, a todas las creencias y a todas las formas de conducta instituidas por la colectividad...”

Por su parte, North (1991:97), considera que “las instituciones son las restricciones diseñadas humanamente que estructuran la interacción política, económica y social. Consisten tanto de restricciones informales (sanciones, tabús, costumbres, tradiciones y códigos de conducta), y reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad). A

través de la historia, las instituciones han sido diseñadas por los seres humanos para crear orden a cambio de reducir la incertidumbre.”

Una vez establecida la idea de institución, debemos conocer a qué se refiere la noción de capacidad institucional, la cual ha sido abordada por múltiples perspectivas.

De Alba y González (2010), hacen un breve resumen sobre la amplitud de acepciones que ha tenido la idea de capacidad: Ha sido entendida por diversos autores como insumo, proceso, resultado, cualidad institucional, atributo de la gobernanza, característica organizacional, y factor habilitador del individuo, además de emplearse como sinónimo de aspectos tan diversos como calidad administrativa, desempeño organizacional, eficiencia de gestión, capacitación, etc., lo cual ha desembocado en dificultades para llegar a una definición final de la misma.

Asimismo, proponen un recorrido por diferentes concepciones del término que abarca cuatro categorías:

1.- Desarrollo Institucional. - Relaciona el desarrollo con el crecimiento económico, mediante el uso de capital y tecnología para la mejora productiva, y por ende de las condiciones de vida. La capacidad se entiende entonces como la mejora del desempeño ligado al rendimiento del recurso humano que compone a la administración pública, siendo ampliado el enfoque para considerar la totalidad de las organizaciones burocráticas. La capacidad es para el desarrollo de la administración pública, y la depositaria es la burocracia.

2.-Nuevo Institucionalismo. - Se dio enmarcada en las reformas de corte neoliberal de reducción de las estructuras estatales, y de la búsqueda de la redistribución de la riqueza

como elemento necesario para el desarrollo. En este tenor, la capacidad se da mejorando habilidades de gestión, desempeño, optimización de recursos y la capacidad de respuesta. La capacidad busca la eficiencia gubernamental y reside en las organizaciones e instituciones públicas.

3.- Gobernanza Democrática. - Reconoce la importancia de las relaciones entre todos los actores, al interior y al exterior de las organizaciones, amplía el contexto en el que se desenvuelven y busca dotarlas de herramientas para que éstas puedan atender los problemas públicos tomando en cuenta al resto de los actores. La capacidad es para la gobernanza y cae sobre organizaciones públicas, sociales y privadas.

4.- Capacidades Institucionales. - Toma un cariz de integración: considera que son un proceso, que deben de tomar enfoques interdisciplinarios e incluir los niveles individual, organizacional e institucional. Al considerar las capacidades como endógenas, considera que éstas deben ser desarrolladas y no construidas. El desarrollo es ahora un proceso de innovación social e institucional cuyo fin último es el de dotar al individuo de capacidad de elección. La capacidad busca así, entonces, el desarrollo humano, que descansa sobre instituciones, organizaciones e individuos.

El concepto de capacidad ha sido desarrollado en el contexto de las instituciones, sufriendo una evolución a la par que han ido cambiando también las teorías relativas al gobierno y la administración pública.

Para Rosas (2008), el concepto de capacidad institucional se ha ido ampliando para abarcar un mayor número de factores, pasando de limitarse al aparato organizacional, a incluir aspectos como las reglas de juego formales e informales, procesos y prácticas

establecidas por los actores, y la gobernanza. Por lo tanto, es necesario tener una definición clara sobre los aspectos de las capacidades institucionales que serán susceptibles de estudio. Rosas también considera de importancia tomar en cuenta los factores exógenos y otras consideraciones que engloben el contexto en el que se desenvuelve la institución.

FIGURA 1. *Dimensiones a tomar en cuenta para el análisis de la capacidad institucional*



(tomado de Rosas, 2008)

Rosas identifica dos subtipos de las capacidades institucionales: El administrativo y el político, los cuales permiten considerar al Estado no únicamente como una estructura burocrática, sino como una arena política en la que se conjugan intereses y valores, endógenos y exógenos.

Considera la capacidad administrativa como aquella que alude a las habilidades técnico-burocráticas que el Estado emplea para instrumentar sus objetivos. De aquí se desprenden dos dimensiones: Los recursos humanos, y la organización.

Por capacidad política entiende a las interacciones políticas dentro de un marco de reglas, normas, y costumbres, establecidas entre los actores y el régimen, con los sectores socioeconómicos y el contexto internacional. Ésta se asocia también a individuos y grupos que luchan por involucrarse en la esfera pública. Al interior de esta capacidad se dan las negociaciones, la participación y las luchas de poder.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2008, pg. 13-14), distingue entre capacidades funcionales y capacidades técnicas:

“Las capacidades funcionales son capacidades “transversales” que están asociadas a todos los diferentes niveles y no a un sector o tema en particular. Son las capacidades de gestión necesarias para formular, implementar y revisar políticas, estrategias, programas y proyectos. Como las capacidades funcionales se centran en “lograr que las cosas se hagan”, son de importancia clave para el éxito del desarrollo de capacidades, cualquiera sea la situación subyacente. Estas cinco capacidades funcionales subrayadas por el PNUD son las siguientes:

1.- Capacidad para hacer que los actores involucrados participen Esta categoría incluye la capacidad para: o identificar, motivar y movilizar a los actores involucrados; o crear asociaciones y redes; o promover la participación de la sociedad civil y el sector privado; o gestionar los procesos y el diálogo abierto de grupos grandes; o intermediar en los casos de conflicto de intereses; o crear mecanismos de colaboración.

2.- Capacidad para diagnosticar una situación y definir una visión y un mandato Esta categoría incluye la capacidad para: u obtener, reunir y desagregar datos e información; o

analizar y sintetizar datos e información; o articular los activos y las necesidades en términos de capacidades; o convertir la información en una visión y/o mandato.

3.- Capacidad para formular políticas y estrategias Esta categoría incluye la capacidad para: o explorar diferentes perspectivas; o fijar objetivos; elaborar políticas sectoriales y transversales; o gestionar mecanismos para establecer prioridades.

4.- Capacidad para presupuestar, gestionar e implementar Esta categoría incluye la capacidad para: o formular, planificar, gestionar e implementar proyectos y programas, incluyendo la capacidad para preparar un presupuesto y estimar los costos del desarrollo de capacidades; o gestionar recursos humanos y financieros y procesar adquisiciones; o establecer indicadores para la vigilancia y vigilar los avances logrados.

5.- Capacidad para evaluar. - Esta categoría incluye la capacidad para: o medir resultados y obtener comentarios para ajustar las políticas; o codificar las lecciones aprendidas y promover el aprendizaje; o garantizar la rendición de cuentas a todos los actores involucrados relacionados.

Las capacidades técnicas son las que están asociadas a áreas particulares de experticia y práctica de sectores o temas específicos tales como el cambio climático, VIH/SIDA, empoderamiento jurídico o elecciones y, como tales, están estrechamente relacionadas al sector u organización en cuestión.”

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2002), define las capacidades institucionales como aquellas relacionadas con la capacidad administrativa y de gestión de un país, sobre todo en lo que respecta a la aplicación de políticas económicas, e incluyen una amplia gama de actividades como aplicación de políticas basadas en información , con

eficacia y siguiendo normas internacionales, la planeación con eficacia del gasto público y suministro de servicios, de absorción de ayuda e implementación de proyectos, lucha contra la corrupción, mejora de la gobernanza, establecimiento de marcos regulatorios financieros, de marcos legales, protección de la propiedad y de la competencia del sistema de mercado. Es decir, principalmente criterios económicos y de desarrollo basado en una economía de mercado liberalizada.

Chávez y Rayas (2006:2), definen la capacidad institucional como “el desarrollo de la estructura de toda institución que le permita asumir sus responsabilidades de manera ordenada y coordinada, en el corto, mediano y largo plazo. Es decir, la eficacia y eficiencia de los procesos institucionales, considerando la realización de las tareas y su grado de cumplimiento.” Chávez y Rayas (2006:2)

Por su parte, De Alba González y Gómez Álvarez (2010:51), definen una capacidad como “el intangible que permite a los actores de una sociedad desempeñarse adecuadamente para obtener resultados óptimos de acuerdo a sus intereses y necesidades.” De acuerdo con ellos, son las habilidades con que se cuenta para el establecimiento y logro de objetivos, ejecución de funciones, y resolución de problemas.

Repetto (2004), enmarca la relevancia del tema de capacidades en la recuperación de la preponderancia del Estado como promotor del desarrollo, ante la incapacidad del mercado de cubrir del todo este rubro. Para él la capacidad estatal es, “la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos

problemas.” (2004:6) También identifica cinco grandes áreas en las cuales ésta se manifiesta: Mantenimiento del orden y la ley, orden político-institucional, gestión de la economía, protección social, posicionamiento del país dentro del sistema político internacional.

Repetto plantea que las capacidades estatales están compuestas por dos elementos:

Capacidades administrativas. - Se refiere a aspectos organizacionales, de recursos humanos, y en general del aparato organizacional del Estado. En ellas embonan la eficiencia burocrática, la calidad de los recursos humanos, calidad de información, lucha contra la corrupción, transparencia, e incentivos para la eficiencia.

Capacidades políticas.- Repetto considera que las capacidades administrativas son necesarias, mas no suficientes, ya que se requiere de capacidad política, es decir “la capacidad de los gobernantes para ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública.(...)La capacidad política se asocia por ende a los recursos de poder, distribuidos entre los actores relevantes y demás involucrados en la arena pública, nucleados alrededor de distintas áreas de intervención estatal vía las políticas públicas.” (p.16)

Waheed (1999), recupera los que, según Boeninger, son los aspectos que influyen la incapacidad del Estado para llevar a cabo sus metas:

- Autoridad: Es necesaria para evitar las arbitrariedades y para establecer límites y reglas imparciales.

- Resolución de problemas: La identificación de problemas, formulación de soluciones y movilización de recursos requiere de la existencia de canales que permitan la conciliación de demandas.
- Resolución de Conflicto: Necesidad de canales institucionalmente sostenibles y opciones viables.
- Implementación: Durante la implementación pueden darse circunstancias que hagan que ésta no corresponda con lo que se planeó.

El rol de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), ha sido explorado por autores como Eade (2007), quien sostiene que algunas raíces del concepto de construcción de capacidades pueden encontrarse en Paulo Freire, Amartya K. Sen, la realización de políticas de género, el entendimiento de la exclusión social y el empoderamiento, nutriendo el esfuerzo del PNUD por encontrar una alternativa a la visión economicista del "capital humano."

Eade define la construcción de capacidades "no como una cosa o una mercancía que puede ser reducida a una receta universal prescribiendo 'cómo hacerlo'. Aun reconociendo que hay muchos actores diversos y en competencia en el desarrollo, podemos afirmar que los orígenes más tempranos yacen en la creencia de que el rol de un outsider comprometido es el de apoyar la capacidad de las personas locales de determinar sus propios valores y prioridades, de organizarse a sí mismos para actuar sobre y sostenerlos por el bien común, y de formar el universo oral y físico que todos compartimos." (p.632)

El rol de las ONG debe de entender la complejidad el entorno al cual busca apoyar, y de tratar de tomar el tiempo necesario para entender las implicaciones de una intervención, a fin de trasladar los programas de corto plazo a logros de largo alcance, y de

evitar el peligro de ignorar o disminuir las capacidades que ya existen, ya que uno de los elementos clave en la construcción de capacidades es la capacidad de autocrítica.

Eade considera que la intervención de las ONG debe ser algo más que una relación asimétrica donde se donan conocimientos o recursos, sino una asociación solidaria que tenga responsabilidad y rendición de cuentas, para lograr un codesarrollo.

Tabla 6. Algunas definiciones de capacidades, de acuerdo con la tipología de De Alba y González (2010)

Tipo	Categoría	Definida Por	Definición	Componentes
Capacidad Institucional	Capacidad Institucional	PNUD	Competencias necesarias para establecer y alcanzar objetivos de desarrollo.	
Capacidad Estatal	Capacidades Institucionales	Repetto (2004)	Aptitud de las instancias de gobierno para plasmar los máximos niveles posibles de valor social.	Capacidades administrativas Capacidades políticas
Capacidad Funcional	Desarrollo Institucional	PNUD	Capacidad de lograr que las cosas se hagan.	Capacidades de gestión para formular, implementar y revisar políticas, estrategias, programas y proyectos.
Capacidad Técnica	Desarrollo Institucional	PNUD	Conocimiento teórico y/o práctico de un tema específico.	
Capacidad Institucional	Desarrollo Institucional	Chávez y Rayas (2006)	Desarrollo de estructuras institucionales para el desarrollo de sus responsabilidades.	Eficacia y eficiencia de procesos institucionales.
Capacidad Institucional	Gobernanza Democrática	Rosas (2008)	Conjunto de capacidades que engloban aparato organizacional, reglas, prácticas y gobernanza.	Capacidad política: Interacciones políticas dentro de marcos normativos formales e informales, entre actores, régimen y hacia el

				contexto internacional. Capacidad Administrativa: Habilidades técnico burocráticas para el logro de objetivos.
Capacidad Institucional	Nuevo Institucionalismo	FMI	Capacidad administrativa y de gestión de un país (respecto a políticas económicas).	Planificación, lucha contra la corrupción, establecimiento de marcos regulatorios.
Capacidad Estatal	Nuevo Institucionalismo	Banco Mundial	Habilidad para llevar a cabo y promover acciones colectivas con eficiencia.	Elección de posibilidades de intervención, incentivos al desempeño, etc.

Fuente: Elaboración propia

¿Cómo Se Desarrollan Las Capacidades?

La construcción y desarrollo de las capacidades institucionales es otro tema que ha sido ampliamente abordado por organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, quien lo define como “el proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las competencias necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo.” (PNUD, 2008)

En el mismo documento, se hace también una distinción entre construcción y desarrollo de capacidades:

“El ‘desarrollo de capacidades’ se refiere, por lo general, al proceso de crear y construir capacidades, además de su (posterior) utilización, gestión y mantenimiento. Este proceso se impulsa desde el interior de la organización y parte de las capacidades nacionales ya existentes como activos.

Por su parte, la “construcción de capacidades” se refiere, por lo general, al proceso de brindar apoyo solamente durante las etapas iniciales de la construcción o creación de capacidades, basándose en el supuesto de que no existe ninguna capacidad que se pueda utilizar como punto de partida, por lo que tiene menos alcance que el “desarrollo de capacidades”. En la OCDE/CAD se considera que la construcción de capacidades “sugiere un proceso que parte de una superficie rasa e implica la construcción gradual de una nueva estructura sobre la base de un diseño preconcebido. La experiencia sugiere que esa no es una forma exitosa de mejorar las capacidades.” La construcción de capacidades puede estar asociada a situaciones de crisis o inmediatamente posteriores a una crisis en las que las capacidades existentes se hayan perdido en su mayor parte debido a su destrucción o fuga.”

(PNUD, 2008:6)

Figura 2. Proceso de Desarrollo de Capacidades



(PNUD, 2008)

El PNUD asocia la capacidad con el desempeño, ya que consideran que una deriva de la otra, sin embargo, también incluyen la existencia de incentivos y recursos como aspectos clave para el lograr generarlas. También emplea un enfoque en el cual las capacidades tienen tres niveles:

- a) Entorno favorable. - Considera el contexto, que puede impulsar o detener los procesos, además de determinar las pautas que siguen las interacciones. Incluye políticas, leyes, relaciones, normas, prioridades, compromiso cívico, etc.
- b) Nivel organizacional – Engloba políticas, acuerdos, procedimientos y marcos internos que dictan el funcionamiento de las organizaciones.
- c) Nivel individual – Contiene el bagaje de experiencia, competencia y conocimiento a nivel personal, sea adquirido de manera formal o informal.

El desarrollo de capacidades bajo esta óptica promueve la apropiación nacional, las decisiones informadas, cambios de largo aliento en las relaciones de poder, actitudes y comportamientos, capacitación para la promoción del liderazgo, el cambio institucional, el empoderamiento y la participación ciudadana, y privilegia el uso de sistemas nacionales sobre unidades independientes, además de adaptarse al contexto y a las necesidades únicas de cada región, en la búsqueda de una articulación y medición sistemática de sus resultados y consecuencias, planeadas o no previstas.

Es decir, el énfasis se encuentra en la unión de esfuerzos que busquen reformas de largo aliento que permitan la integración de más actores y de un cambio total en la forma en la que se dan las relaciones entre ellos en un contexto democrático, con un aparato

gubernamental más profesionalizado y que emplee la información como herramienta en la toma de decisiones y la implementación de políticas.

Siguiendo el enfoque planteado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de Alba González y Gómez Álvarez (2010:63), mencionan que “la *aproximación gubernamental* es considerada como la perspectiva principal o tradicional, tanto por el PNUD como por los autores interesados en la gestión de las políticas públicas. Pretende el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos nacionales y locales para cumplir con sus atribuciones, reforzando la gobernabilidad y perfeccionando el proceso de descentralización.

En general intenta desarrollar la capacidad del gobierno para formular planes de desarrollo local, obtener los recursos necesarios para implementarlos, y monitorear la ejecución de los mismos a partir de mecanismos verticales (sociedad-gobierno o gobierno-sociedad) y horizontales (inter-institucionales) de rendición de cuentas. La limitante de esta perspectiva tiene que ver con que el desarrollo local traspasa las barreras políticas y administrativas tradicionales, por lo que la vinculación y mecanismos de coordinación entre las autoridades locales y otras instancias de gobierno, así como entidades no gubernamentales es fundamental para el éxito y sostenibilidad del desarrollo de capacidades.”

Para Waheed y Hayat (1999:914), “la construcción de capacidades tiene un espectro más amplio que el de la construcción de instituciones, ya que además de preocuparse por los recursos humanos y las organizaciones, cubre el entorno general en el cual las organizaciones operan e interactúan.”

Waheed (1999), menciona la importancia de los modelos de construcción de capacidades en las organizaciones, ya que éstos facilitan la identificación de los elementos faltantes, y la identificación de variables que llevarán a un mejor desempeño. Las variables de un modelo genérico de construcción de capacidades son la misión, las metas, la estructura organizacional, los sistemas de administración de recursos humanos, los resultados y los servicios, todos los cuales operan en un ambiente con dimensiones políticas, económicas, sociales y tecnológicas.

La construcción de capacidades organizacionales y de sistemas de manejo de recursos humanos bajo este enfoque considera como una actividad fundamental la definición de estos elementos, ya que en muchas ocasiones las metas de las organizaciones públicas no son claras, lo cual lleva a que no estén institucionalizadas y por lo tanto no sean compartidas.

Sin embargo, este modelo también cuenta con limitaciones que deben ser tomadas en cuenta, como:

- a) Falta de compromiso y liderazgo
- b) La absorción de los objetivos de largo plazo por las necesidades inmediatas
- c) Interferencias por parte de líderes políticos
- d) Modificación de las reglas para servir a intereses personales
- e) El dominio de actitudes no profesionales

Para Aguilar (2006), en Latinoamérica se ha dado el esfuerzo por unir las prácticas gerenciales con las demandas institucionales de consolidación democrática, y la reconstrucción del estado de derecho. Debido a la intención de contar con gobernanza y

administración pública que sean institucionalmente sólidas, los organismos internacionales enfocados al desarrollo han dado prioridad a al uso de recursos que permitan la construcción de los mismos.

Para Morales Barragán (2003:10), “las transformaciones económicas, políticas y sociales de las últimas décadas han propiciado el resurgimiento, a escala mundial, de los debates en torno al desarrollo regional (...) la nueva concepción sobre el territorio, reconocido como espacio social y ambiental, va de la mano de las reflexiones sobre la orientación endógena del desarrollo. (...) Dicha orientación destaca la necesidad de construir y movilizar los recursos de un territorio. Esta perspectiva pone de relieve que el potencial de desarrollo de un territorio es un proceso a construir. Al mismo tiempo, la articulación de los ámbitos regional, nacional e internacional, constituye una necesidad para poner en marcha procesos de desarrollo viables. En la actualidad cualquier iniciativa de desarrollo que postule una orientación autárquica no tiene posibilidades de prosperar. Los principios antes señalados ofrecen, como se ha insistido a lo largo de este documento, un marco útil para el diseño de políticas públicas que busquen promover el desarrollo regional sustentable.”

Moreno Jaimes (2007), explica la tipología de políticas de reforma administrativa de la década de los noventa, clasificadas en tres tipos:

Weberiana. - Que busca profesionalización y meritocracia, regulación del servicio de carrera, para acabar con los esquemas personalistas y clientelistas.

Gerencialista. - Promoción de eficiencia y flexibilidad mediante incentivos al desempeño, descentralización, y autonomía de gestión en la burocracia.

Rendición de cuentas. - Fomentan mecanismos de control y participación ciudadana y legislativa para evitar abusos de poder.

¿Cómo se miden las capacidades institucionales?

La medición de las capacidades institucionales se ha dado desde distintas ópticas, incluyendo organismos internacionales como:

Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su Guía Metodológica para el Análisis de Gobernabilidad Local, cuenta con un apartado para la medición de las capacidades institucionales, el cual contempla las siguientes metas:

- Transparencia en la gestión pública, en términos de reglas claras, mecanismos de control social, corrupción.
- Equipo técnicamente capacitado.
- Sostenibilidad financiera de los procesos.
- Eficacia de la ley.
- Calidad en la prestación de servicios.

Banco Interamericano de Desarrollo (2006)

Con su informe “La Política de las Políticas Públicas”, en la cual se genera un Índice del Desarrollo del Sistema de la Administración Pública, compuesto por tres subíndices:

- Índice de Mérito Burocrático, que mide las garantías de profesionalización y protección de arbitrariedades, politización, y conductas improductivas en provecho propio.
- Índice de Capacidad Burocrática Funcional, que se encarga de medir la remuneración, el desempeño, incentivos, etc.
- Índice de Eficiencia Burocrática, que mide la eficiencia en la asignación de capital humano.

También considera: El tamaño de la burocracia, es decir la proporción empleados del sector público/población; la estabilidad (rotación de personas en los cargos), la coordinación (medida en términos del número de partidos representados y la diversidad de ideologías).

Medición de Capacidades en Países de Asia y África

La medición de capacidades también ha sido objeto de estudio en otros continentes, ejemplo de ello son:

Imbaruddin (2003), quien realizó un estudio acerca de las capacidades institucionales en oficinas de gobierno en la ciudad de Makassar, en Indonesia. Para ello seleccionó cuatro oficinas que proveían servicios: La Oficina de Recaudación, el banco del gobierno local, la Compañía de Agua Limpia, y el Registro Civil. La selección se debió a que eran oficinas que llevaban un largo tiempo proveyendo servicios (en 1999 se dio una ley de autonomía municipal que le otorgaba a las ciudades nuevas atribuciones).

En el estudio se realizaron 150 encuestas en forma aleatoria por cada oficina a los usuarios de las mismas, con un porcentaje de recuperación del 71%. La finalidad era la de

conocer el estado de la calidad en el servicio de las capacidades institucionales, a través de la medición y el contraste entre las expectativas y las percepciones de la calidad en el servicio en cinco dimensiones de calidad en el servicio:

- Tangibles. - Instalaciones, equipo, personal, materiales de comunicación.
- Confiabilidad. - Habilidad de ofrecer el servicio con precisión y confianza.
- Capacidad de respuesta. - Disposición de ayudar a los clientes y proveer servicios con prontitud.
- Seguridad. - Conocimiento y cortesía de los empleados y habilidad para transmitir seguridad y confianza.
- Empatía. - Atención cuidadosa y personalizada hacia los clientes.

La perspectiva del cliente se complementó con sesiones de grupo con funcionarios de nivel bajo y que estaban en contacto con los clientes, además de miembros del parlamento local.

De entre las cuatro agencias, el Banco fue la única en obtener calificaciones positivas, siendo las observaciones negativas por su ubicación. La oficina de Agua Limpia tuvo las peores calificaciones. Una observación interesante es que el Banco era la única oficina con competencia de otros entes privados, y el resto tienen el monopolio estatal sobre los servicios que prestan.

En 2007, Morgan y Baser realizaron un estudio sobre la construcción de capacidades para la administración de la reforma del servicio público en Tanzania. Para su trabajo consideran que las definiciones existentes de los términos ‘capacidad’ y ‘desarrollo de capacidades’. Algunas las consideran sin valor operativo por su nivel de abstracción, o

demasiado funcionales y específicas. También mencionan que los análisis usualmente se enfocan en las debilidades, restricciones, disfunciones, y escasez de recursos, y no en las fortalezas y logros.

Para su estudio tomaron en cuenta tres aspectos del concepto:

- La habilidad de apoyar el diseño y administración del Programa de Reforma del Servicio Público.
- Habilidades específicas que deben unirse para construir la capacidad general de administrar el programa, como pensamiento estratégico, negociación con otros ministerios, monitoreo y evaluación.
- Competencia, o las habilidades de los individuos dentro del gobierno que forman parte de las capacidades colectivas.

Para Morgan y Baser, reformas como las de Tanzania implican el conocimiento del contexto nacional, de sus dinámicas cambiantes, y de los patrones institucionales que incentivan y limitan su aplicación, además de la acción estratégica y el posicionamiento de las intervenciones de mejora de capacidades. La configuración del poder y de los intereses puede contribuir a apoyar o detener dichas intervenciones, y las ventanas de oportunidad no son permanentes.

En una reforma como la de Tanzania, es necesaria la inclusión de factores como una élite política que apoya la intervención al ver los beneficios de la misma y que realizaron compromisos de largo plazo con la reforma y con la protección de la misma, una aproximación coherente que generara credibilidad, un sistema político capaz de absorber y

negociar los costos políticos, y la aceptación de la población sobre la necesidad de la reforma.

Latinoamérica

También existen referentes internacionales más cercanos, como Fiszbein (1997), quien estudió el caso de las capacidades institucionales en los municipios de Colombia, llegando a la conclusión de que era posible el desarrollo de capacidades locales sin la necesidad de intervenciones externas, con una tendencia de los municipios de menor tamaño a la innovación.

En su estudio, analizó el caso de 16 municipios, buscando evidencias de que se habían dado esfuerzos en la mejora del desempeño de funciones y un incremento en la capacidad institucional que les corresponde, tomando en cuenta intentos exitosos y fallidos. El tamaño de los municipios se dio en cuatro categorías que iban de municipios de menos de 20,000, a incluir 2 municipios de 100,000 a 400,000 habitantes.

Fiszbein revisó la provisión de servicios de agua, educación y caminos en el periodo de 1988 a 1994, realizando casos de estudios para identificar la evolución de las capacidades, en colaboración con servidores públicos locales, encuestas, recolección de datos cualitativos y cuantitativos, y entrevistas.

A través de esto, identificó algunos factores de índole política que mejoraron la existencia de capacidades: Reformas electorales que transparentaron la elección, el debilitamiento de prácticas clientelares a través de la reducción del presupuesto que podía ser empleado en forma discrecional, la mejora de la participación ciudadana, la introducción de mecanismos de “voto programático” (en el cual era obligatorio que los

candidatos presentaran un programa de gobierno, que posteriormente era la base de una evaluación de desempeño). Otro factor fue un cambio en el perfil de los alcaldes, ya que comenzaron a surgir figuras que tenían perfiles no tradicionales: Provenían del sector privado, sector público profesional o movimientos cívicos.

La capacidad de liderazgo en la figura del alcalde y en algunos casos, la colaboración con otros líderes locales, de sector privado, o movimientos políticos, fue asimismo un factor clave, lo cual es un planteamiento vital en un contexto como el de Colombia en la década de 1990, que tenía constantes conflictos armados. Los alcaldes debían recurrir a la negociación e integración con todos los grupos a fin de lograr acuerdos que permitieran mejores condiciones de paz. Esto remarca dos caras de la función de liderazgo: Debe orientarse hacia el interior para mejorar el desempeño, y hacia el exterior para unir e integrar a la comunidad. Los alcaldes deben ser capaces de inspirar, de atraer apoyos externos y de concertación con los consejos.

La participación comunitaria es otra variable que tiene incidencia: Desde medidas tan sencillas como las implementadas en el municipio de Valledupar, que incluyen adopción de la frase: “Gobernamos con tu participación”, hasta el establecimiento de una Oficina de Prensa e Información que daba difusión a las acciones de gobierno con un programa diario de radio de 30 minutos, el nombramiento de los inspectores de policía mediante elección popular, lo cual incluso cambió la percepción de los mismos. El caso de este municipio es particular porque en la mayoría de las localidades la participación comunitaria se relega a una sola área.

La participación ciudadana se refleja en mayores índices de satisfacción ciudadana con los servicios, ya que les da una sensación de mejora, lo cual se liga también con la

percepción de un mayor peso del orden local de gobierno en la provisión de confianza y niveles de aceptación que pueden ser la llave para seguir impulsando más reformas.

Las localidades pequeñas tienen la ventaja de establecer más fácilmente mecanismos que le den voz a las demandas populares, como en el caso de Pensilvania (25,000 habitantes). En este municipio, el alcalde electo llevó a cabo una encuesta para empatar su programa de gobierno con las expectativas del electorado. Al percibir diferencias, empleó los resultados para modificar su plan y redefinir sus programas de acción. El mecanismo dio buenos resultados, y se ha seguido implementando en forma bianual, considerando la evaluación de lo ya hecho y las peticiones de acción futura de la población.

La profesionalización puede enfrentar dificultades particularmente en los municipios pequeños o remotos, ya que tienen dificultades financieras y estructurales para componer un cuerpo de funcionarios públicos de calidad, por lo cual han recurrido a estrategias alternativas como la adopción de mayor cantidad de funciones por parte del alcalde, aunque esto sólo es factible en localidades con una población muy reducida. Otros municipios se han agrupado para compartir un grupo de personas más calificadas en aspectos técnicos y que dan apoyo a todas las localidades miembro, o han contratado en forma temporal administradores de proyectos específicos que responden al alcalde.

La cercanía con comunidades de mayor tamaño también influye en la capacidad para atraer este tipo de profesionales, y en el caso del ya mencionado Pensilvania, contar con fuertes lazos comunitarios hacia personas originarias del lugar que residen en otras partes. En ese caso, muchos jóvenes regresan, aunque sea en forma temporal a trabajar para la administración local tras haberse empleado en empresas propiedad de antiguos

residentes, lo cual le ha permitido un flujo más o menos constante de capital humano a este municipio.

El desarrollo de políticas de mejora de la función pública enfrenta también los obstáculos políticos: Ocasionalmente los sistemas ya existentes de contratación y administración de personal obstruyen la implementación de nuevos sistemas, lo cual es más evidente en áreas como el magisterio.

De la misma manera, las limitaciones de tiempo son una barrera en la formación de compromisos de largo plazo. Si bien para lograr cierta certeza la existencia de normas estables es crucial, en algunas ocasiones las propias autoridades desconocen el marco legal en el que operan, lo cual también se alimenta de la deficiente comunicación entre niveles de gobierno. Esto puede desembocar en que los esfuerzos del nivel federal para fortalecer sus capacidades a través de programas sean contraproducentes, generando más tensión y pérdida de tiempo y recursos al no conectar con aquellos a quienes pretenden apoyar.

En el caso colombiano, el Departamento Nacional de Planeación presentó en el año de 2005 una Metodología para la medición y el análisis del desempeño municipal, en colaboración con la Coordinación Andina de Fomento y el Proyecto Profundización de la Descentralización en Colombia, del PNUD.

“Dicha metodología facilitará a los departamentos la responsabilidad de evaluar la gestión municipal en cuatro componentes integrados: eficacia, eficiencia, gestión y entorno y cumplimiento de requisitos legales. La eficacia mide el grado de cumplimiento de las metas establecidas en los planes de desarrollo y mide los logros alcanzados por el municipio en términos de productos y resultados, mientras que la eficiencia busca

determinar si el municipio está optimizando la dotación de recursos humanos, financieros y físicos que tiene disponibles para producir los servicios de salud, educación y agua potable, entre otros.” (DNP, 2005:8)

Los componentes se miden de la siguiente forma:

1. Eficacia. - Mide el cumplimiento de las metas propuestas en los planes de desarrollo, lo cual permite operar en función de lo propuesto y no necesariamente lo deseable. Esto permite conocer si los planes son formulados en forma adecuada, si los problemas se analizaron en forma correcta y hubo coherencia entre la acción y el resultado, etc.

2. Eficiencia. - Revisa el cumplimiento de los objetivos, pero tomando en cuenta el uso de recursos. Para ello se aplica la técnica DEA (Data Envelopment Analysis), la cual permite la medición de recursos, su reasignación, la identificación de buenas prácticas, establecer metas, monitorear la eficiencia y premiar el desempeño.

3. Requisitos Legales. - Evalúa el cumplimiento legal de los porcentajes que establece el marco normativo.

4. Gestión. - Determina la capacidad administrativa (recursos humanos, tecnológicos y otros), desempeño financiero (situación fiscal – ahorro, capacidad de cubrir sus gastos con su capacidad real de pago, transferencias, recaudación, etc.), y gestión sectorial.

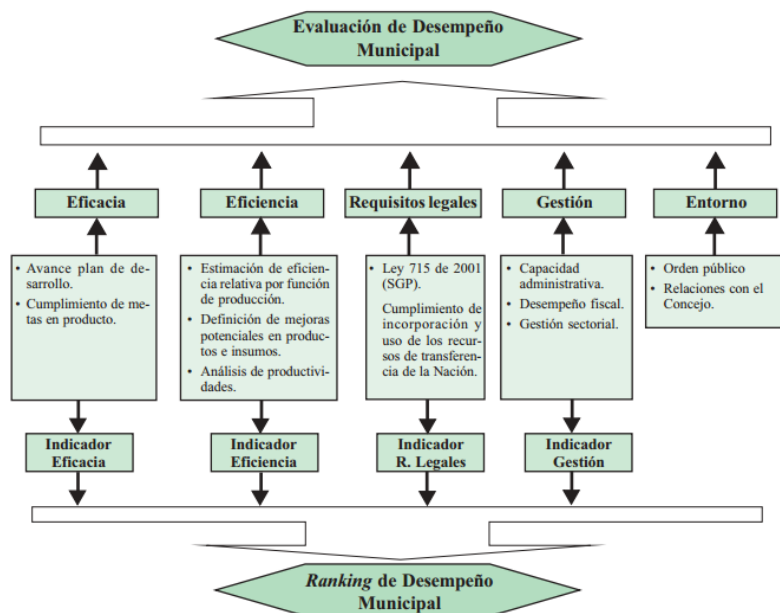
5. Entorno. - Considera factores políticos, de orden público y sociodemográficos inciden en la eficacia y eficiencia, como aspectos geográficos, relaciones intergubernamentales, pobreza, etc.

6. Ranking. - Integra todas las evaluaciones municipales y elabora una lista que es publicada a través de medios de comunicación.

Cuenta además con otros documentos de soporte como la Cartilla para Aplicación de la Metodología de Medición y Análisis del Desempeño Municipal, y la Guía para la Elaboración del Informe. El marco legal colombiano establece que los departamentos de planeación están obligados a realizar la evaluación de gestión y resultados en sus jurisdicciones, además dichos resultados deben ser publicados en medios de comunicación por lo menos una vez al año. Además, los informes tienen carácter de obligatorios, lo cual fomenta la transparencia y rendición de cuentas.

La metodología también ofrece un apartado acerca de aquellos rubros que no incluye, como la evaluación de impacto de los resultados de la gestión y la percepción social del desempeño.

Figura 3. Evaluación de Desempeño Municipal del Departamento Nacional de Planeación de Colombia



(Departamento Nacional de Planeación, Colombia, 2005)

En Argentina, Hintze considera la existencia de valores externos, los cuales son los bienes y servicios cuyo destinatario es alguien fuera de la organización, y de valor organizacional, el cual es endógeno y sus destinatarios son los mismos elementos de la organización. Asimismo, elaboró una guía de nueve pasos para la medición de capacidades institucionales. Dicha guía se basa en la metodología de SADCI, es decir de Sistema de Análisis de Capacidad Institucional, diseñada por Alain Toebelem en su capacidad de consultor del Banco Mundial. Toma en cuenta los siguientes aspectos:

1.- Identificar la situación institucional a evaluar y el patrón de comparación requerido. Para ello es necesario establecer si se evaluará la institución completa o sólo una parte, y comenzar la operacionalización de los aspectos a medir en la forma de matrices.

2.- Operacionalizar el patrón de comparación. - Para esto se delimitan los productos, metas y recursos, y si su destino es la producción de valor externo, de valor interno, o de valor organizacional.

3.- Identificación de los procesos de gestión de la institución a analizar. Hintze ubica el déficit de capacidad institucional en la no generación de valor.

4.- Calificación de la criticidad de los procesos de gestión. - Para esto se registran los procesos y se califican de acuerdo a su criticidad, los más críticos son los que afectan en mayor medida la producción de valor externo y organizacional.

5.- Calificación de los Déficit de Capacidad Institucional según procesos de gestión.

6.- Elaboración de la matriz de déficit de capacidad institucional.

7.- Calificación de los Déficit de Capacidad Institucional según los factores y variables. - Se califican de acuerdo a factor organizacional y factor humano, y en este punto se puede jugar con las ponderaciones para dar mayor relevancia a ciertas variables.

8.- Elaboración de matriz de Déficit de Capacidad Institucional según factores y variables.

9.- Elaboración del plan de mejora de Déficit de Capacidad Institucional según factores. – En este punto se ordenan los procesos y se evalúan las causas de cada uno de los déficits, y las posibles medidas de solución.

Medición de Capacidades Institucionales en México

El Informe Sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009, nos muestra un índice construido sobre cuatro ejes:

1. Capacidad fiscal.
2. Capacidad de dotación de servicios.
3. Capacidad administrativa.
4. Capacidad de rendición de cuentas.

Flamand, Martínez Pellegrini y Hernández (2007), presentaron un análisis usando el Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb) 2005, el cual estimaba valores para 2418 municipios de México, permitiendo conocer sus niveles de desarrollo.

Dicho índice sigue el modelo propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para la medición del Índice de Desarrollo Humano, y se compone por cuatro dimensiones de análisis:

1.- Índice de Desarrollo Municipal Social. - Este apartado incluye la tasa de mortalidad infantil y la población con primaria terminada o más.

2.- Índice de Desarrollo Municipal Ambiental y de Servicios. - Considera los indicadores de agua entubada y drenaje (en términos de viviendas que disponen de estos servicios).

3.- Índice de Desarrollo Municipal Económico. - Concentra el nivel de empleo y el valor agregado censal bruto.

4.- Índice de Desarrollo Municipal Institucional. - Considera dos variables: Esfuerzo tributario (ingresos totales e ingresos propios), y participación ciudadana (votos emitidos). A este índice se le incluyó un Índice Complementario de Desempeño Institucional, el cual añadía la escolaridad de los funcionarios del ayuntamiento y la existencia de reglamentos de administración y transparencia.

Moreno Jaimes (2007), realizó un análisis empírico basándose en tres indicadores de capacidad institucional derivados de dos encuestas de gobierno municipal de los años 1995 y 2000:

- 1.- Capacidad reguladora (existencia de reglamentos)
- 2.- Profesionalización del servicio civil (medida en términos de la existencia de departamentos de administración de personal y las funciones que éste realiza)
- 3.- Nivel promedio de instrucción formal entre funcionarios del nivel administrativo más alto.

A estos factores les agregó la dimensión de competencia electoral, alternancia partidista y movilización partidista.

Moreno Jaimes también menciona que “Si bien han proliferado estudios descriptivos sobre las diversas iniciativas de modernización administrativa en gobiernos locales mexicanos (por ejemplo, el de Cabrero, 2002), pocos trabajos se han ocupado de analizar las condiciones políticas e institucionales que facilitan o inhiben el desarrollo de las capacidades administrativas entre los gobiernos locales. Entre los pocos estudios que

han abordado el tema de la modernización administrativa desde dicha perspectiva analítica destaca un trabajo reciente de Merilee Grindle (2007).

La autora concluye que las diversas iniciativas de reforma administrativa llevadas a cabo en distintos gobiernos municipales del país –la reorganización del gobierno local, la profesionalización de los cuadros directivos, la capacitación y modernización tecnológica y la introducción de indicadores de desempeño– fueron resultado del liderazgo de los alcaldes, quienes decidieron impulsar cambios para mejorar el funcionamiento de la administración pública local, frecuentemente como una estrategia política para diferenciarse del gobierno antecesor. Sin embargo, Grindle señala que la importancia del liderazgo de los alcaldes para detonar procesos de reforma administrativa ha ocasionado dificultades para que dichos cambios perduren a lo largo del tiempo. Ello se debe a que los esfuerzos de modernización acaban, tarde o temprano, enfrentando importantes obstáculos provenientes de los propios partidos políticos, cuyas prioridades van cambiando en función de los calendarios electorales.” (pg.139)

Amaya (2005), considera la existencia de sistemas de evaluación de la gestión pública como un elemento clave para fortalecer la democracia, ya que impulsa a los actores a elaborar mecanismos que den cuenta y los hagan responsables de los resultados de la gestión, y define la evaluación como “una práctica política y técnica de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar aspectos de la definición e implementación de las políticas públicas. La evaluación en sí misma es un proceso de aprendizaje sobre la gestión, a través de la reflexión crítica sobre los aciertos y errores cometidos.” (p.2)

Dentro de los sistemas de evaluación de la gestión pública identifica asimismo diferentes enfoques, como el económico, el administrativo gerencial, el político integral, y el centrado en el control y la auditoría externa.

Independientemente de los enfoques empleados, la evaluación debe de ir más allá de lo técnico, para ver por las relaciones entre organizaciones, sistemas de gobierno y los impactos, es decir, debe de tomar en cuenta los factores exógenos y no centrarse únicamente en la estructura interna de la organización.

Para Ospina (2001:2), “la evaluación de la gestión pública pasa de ser un ejercicio técnico a ser una herramienta política en la medida que abarque los tres niveles de la acción social, el macro, meso y micro, y en la medida que genere capacidad gerencial para establecer conexiones entre estos niveles. Esto garantiza que quienes toman decisiones pertinentes al nivel macro de la acción estatal puedan utilizar información de los niveles inferiores, y viceversa, creándose así una mayor coherencia en los distintos niveles de la administración pública y entre la gestión y las políticas públicas.”

Ospina considera que las contribuciones de la evaluación al fortalecimiento de la institucionalidad democrática son múltiples, ya que fomenta la rendición de cuentas, la transparencia, motiva a que los funcionarios prioricen la perspectiva del usuario en el diseño de programas, mejora la calidad en los servicios, lo que desemboca en el bienestar y la competitividad, fomenta la coordinación, y mejora la productividad, lo que desemboca en mayor legitimidad, logrando una gestión más democrática.

Al revisar los casos de medición de capacidades es importante hacer una distinción entre la medición de capacidad institucional con la de desempeño institucional. El

desempeño se refiere a comportamientos susceptibles de ser medidos en términos de eficiencia y eficacia, mientras que las capacidades se refieren a potenciales de comportamiento.

La distinción se encuentra en que la medición de capacidades, a diferencia de la de desempeño, no permite la identificación de las capacidades y el nivel en el que éstas favorecieron o impidieron el logro de un resultado. (De Alba González y Gómez Álvarez, 2010). También mencionan cuatro principales tendencias para la medición de capacidades:

- 1) Diagnóstico de vacíos de capacidad.
- 2) Evaluación de la eficiencia y eficacia de las acciones
- 3) Gestión basada en resultados
- 4) Propuestas resultantes de la crítica de las anteriores

El Banco Mundial (1997:3), menciona que: “un Estado más capaz puede ser un Estado con mejor desempeño, pero desempeño y capacidad no son lo mismo. La capacidad, aplicada a los Estados, es la habilidad de llevar a cabo y promover acciones colectivas con eficiencia – como la ley y el orden, salud pública e infraestructura básica. El desempeño es el resultado del uso de esa capacidad para satisfacer la demanda social de esos bienes. Un Estado puede ser capaz pero no muy efectivo si esa capacidad no se usa en interés de la sociedad.”

Cabrero (2004), rescata diversos factores que a su consideración tienen incidencia en la construcción de las capacidades de los gobiernos locales:

El intercambio horizontal de información, que genera espacios de aprendizaje e imitación de prácticas, lo cual puede dar inercia a las reformas; la intensidad democrática

en la acción pública local, que vincula la democratización con el desarrollo de instituciones, el marco regulatorio de las instituciones presupuestales, que apoya en el tratamiento de los déficits económicos que a menudo arrastra este orden de gobierno, la elaboración y discusión de presupuestos, las prácticas de transparencia; las estructuras organizativas emergentes que surgen para atender nuevas responsabilidades, lo cual puede resultar en nuevas estructuras y redimensionamiento con una mejor orientación hacia resultados, o por el contrario, la saturación administrativa si éstas se procesan mediante las vías comúnmente empleadas. Otro aspecto mencionado es el de la profesionalización de los servidores públicos.

El fomento de mecanismos de intercambio de experiencias y de incentivos a prácticas innovadoras como “municipios saludables”, “municipios transparentes”, y el premio Gobierno y Gestión Local promovido por el Centro de Investigación y Docencia Económica y la Fundación Ford a partir de 2001 también han sido considerados por Cabrero como impulsores del desarrollo y difusión de prácticas de desarrollo de capacidades.

Respecto al estado del andamiaje normativo, cita las cifras de la Encuesta del Instituto Nacional para el Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, del año 2000:

- En 64% de los municipios del país no existe siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal y en 22% no está actualizado. Es decir, alrededor de 86% de los municipios no cuenta con una normatividad administrativa interna de base.
- En casi 80% de los municipios no hay un reglamento para la planeación.

- En 52% de los municipios no hay un reglamento de obra pública.
- En 20% de los municipios no hay un plan de desarrollo.
- En el año 1995, 72% de los municipios cobraba directamente el predial, en el año 2000, este porcentaje subió a 81 por ciento.
- Sólo en 66% de los municipios del país los valores catastrales están actualizados.

(p.764)

Respecto a las capacidades administrativas, Cabrero encuentra que:

- En 60% de los municipios del país no existe un área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto, tales como una oficialía mayor o una dirección administrativa.
- La gran mayoría de los municipios (75%) reconoce haber recaudado impuestos y derechos 75% por debajo de lo presupuestado.
- En 17% de los municipios todavía no existe una sola computadora para tareas administrativas.

El desarrollo de planeación y sistemas de administración presenta asimismo diferencias sensibles en municipios de características metropolitanos contra los rurales: el 90% de los primeros las emplea, mientras que sólo el 3% de los segundos las ha desarrollado.

Por su parte, Santos Zavala (2012), incluyó dentro del Índice Municipal de Gobernanza Local, para el estado de San Luis Potosí, un Indicador de Capacidades Institucionales (ICI), el cual estaba compuesto por los siguientes elementos:

- 1.- Estructura del gobierno municipal
- 2.- Capacidad administrativa
- 3.- Capacidad de planeación y organización

Los resultados de dicho índice clasificaban a los municipios en tres categorías de medición: Baja capacidad institucional, capacidad institucional media, y alta capacidad institucional.

Un ángulo interesante en la construcción de capacidades institucionales lo presentan Jones, Jr. y Doss, Jr. (1978). En su artículo: Local Officials' Reaction to Federal "Capacity-Building" (Reacción de los Oficiales Locales a la "Construcción de Capacidades" Federal), parte de un contexto en el cual se dieron tendencias de descentralización en los Estados Unidos, y que se toparon con obstáculos como la poca capacidad de las administraciones estatales y locales para administrar y proveer servicios públicos, lo cual desembocó en la necesidad de construir dichas capacidades. Jones Jr. y Doss, Jr. citan a Burgess (1975:706) para la definición de las mismas:

“cualquier actividad federal (incluyendo subvenciones, contratos y asistencia técnica) de la cual un propósito primario es el de fortalecer la capacidad de los oficiales federales, estatales y/o locales para administrar sus programas, proveer servicios a sus

electores o manejar sus responsabilidades generales, sean jurisdiccionales o interjurisdiccionales.”

Los autores arriba mencionados elaboraron un estudio en el cual encuestaron un total de 258 oficiales de gobiernos locales de los estados de Alabama, Florida, Georgia, Kentucky, Mississippi, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Tennessee, en el sureste de los Estados Unidos, a fin de conocer hasta qué grado estaban de acuerdo con las acciones a nivel federal y qué tipos de asistencia les resultaban más atractivos.

Mediante el empleo de tres variables independientes: Si el encuestado era un oficial electo o designado, si el oficial pertenecía al gobierno municipal o del condado, y el tamaño de la unidad gubernamental del encuestado, se les pidió que identificaran las áreas en las cuales era más necesaria la asistencia técnica en sus comunidades, a escoger de entre seis, y una opción abierta donde podían escribir otra opción.

Esta encuesta permitió observar que prácticamente la mitad de los oficiales consideraba necesaria la capacitación como más importante, la de planeación, y que había poco deseo de recibir una capacitación que proviniera del nivel federal. Esta observación se concatena con la percepción de la propia plantilla laboral como fuente de ayuda e información, por lo cual es necesario que al implementar acciones que busquen la construcción de capacidades, estas tomen en cuenta las actitudes de la entidad receptora, a fin de que se den mejores resultados.

Podemos observar, por lo tanto, que existe una multiplicidad de enfoques respecto a la concepción, medición y desarrollo de las capacidades institucionales, los cuales son susceptibles de ser adaptados para el estudio de contextos regionales y locales distintos.

Índice de Alternancia en los Municipios de la Huasteca Potosina (1991-2015)

De acuerdo a la información presentada en la tabla 5, se ha realizado un índice de alternancia, obtenido de la siguiente forma:

$$\text{Índice de Alternancia} = \frac{\text{Número de cambios de partido}}{\text{Número de elecciones (8)}}$$

El criterio de interpretación se ha determinado de la siguiente forma:

Alternancia:	Coefficiente
Baja	0 - 0.39
Media	0.4 - 0.5
Alta	0.6 - 1

Aplicando la fórmula y los criterios de interpretación a los datos ya mencionados, se obtiene la siguiente tabla:

Tabla 7. Índice de Alternancia en los Municipios de la Huasteca Potosina (1991-2015)

Municipio	Tipo de Municipio	Número de Alternancias	Coefficiente de Alternancia	Tipo de Alternancia
Ébano	Urbano pequeño	7	0.875	Alta
San Vicente	Semirrural	6	0.75	Alta
Tampamolón	Semirrural	6	0.75	Alta
Ciudad Valles	Urbano medio	5	0.625	Alta
Tanlajás	Urbano pequeño	5	0.625	Alta
Coxcatlán	Urbano pequeño	4	0.5	Media
San Martín	Urbano pequeño	4	0.5	Media
Tamasopo	Urbano pequeño	4	0.5	Media
Tampacán	Urbano pequeño	4	0.5	Media
Tanquián	Semirrural	4	0.5	Media
El Naranjo	Urbano pequeño	4	0.5	Media
Huehuetlán	Urbano pequeño	3	0.375	Baja
San Antonio	Semirrural	3	0.375	Baja
Tamazunchale	Urbano pequeño	3	0.375	Baja
Tamuín	Urbano pequeño	3	0.375	Baja

Axtla	Urbano pequeño	3	0.375	Baja
Xilitla	Urbano pequeño	3	0.375	Baja
Matlapa	Urbano pequeño	3	0.375	Baja
Aquismón	Urbano pequeño	2	0.25	Baja
Tancanhuitz	Urbano pequeño	2	0.25	Baja

Podemos observar que cinco municipios (el 25%), presentan un nivel elevado de alternancia, seis (30%), presentan un nivel medio y el resto (nueve, que suponen el 45%), presentan un nivel bajo de alternancia.

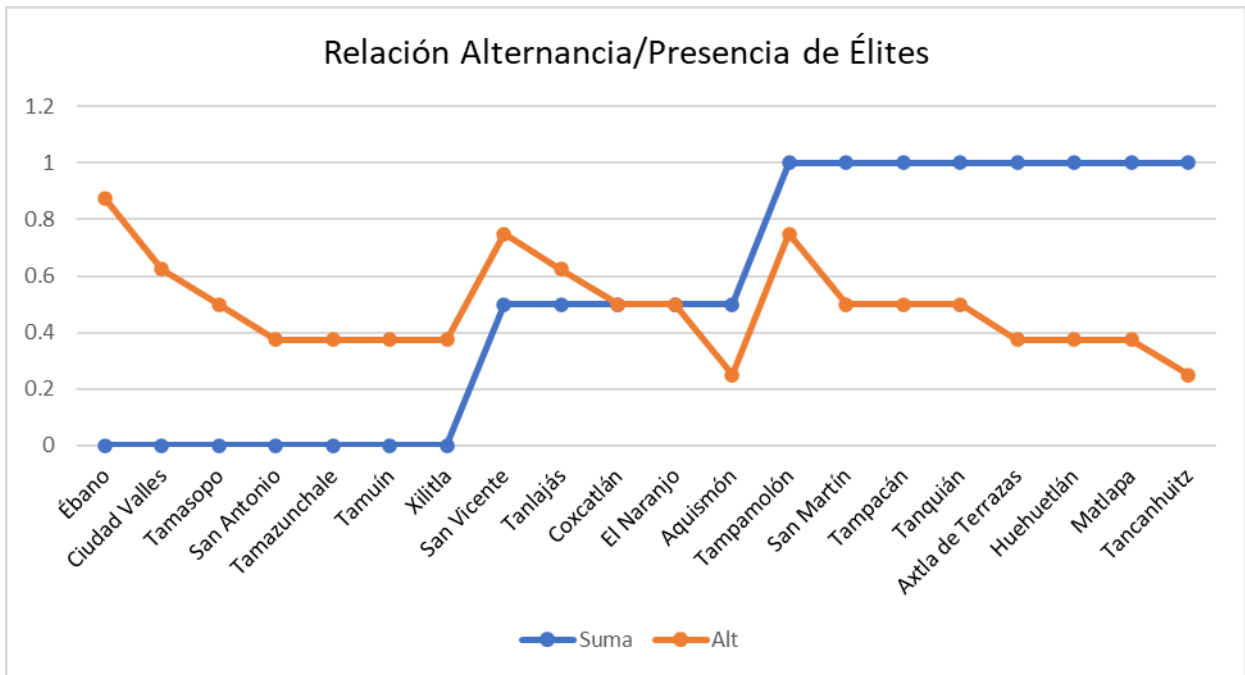
De acuerdo con Rodríguez Azuara (2014), a pesar de la existencia de alternancia en los municipios de la Huasteca Potosina, también se da la presencia de grupos que concentran el poder, ya sean élites o familias con liderazgo. Se buscó determinar si la existencia de estos grupos tiene efectos sobre la alternancia en las elecciones municipales, por lo cual se determinó la correlación de Pearson entre ambas variables, asignándosele un valor de 0.5 a la presencia de élites en el municipio, un valor igual si existían familias con liderazgo, y comparando la suma de ambas con el nivel de alternancia existente.

Tabla 8. Presencia de élites y alternancia en los municipios de la Huasteca Potosina

Municipio	Elite	Familia con Liderazgo	Suma	Alternancia
Aquismón	0	0.5	0.5	0.25
Axtla de Terrazas	0.5	0.5	1	0.375
Ciudad Valles	0	0	0	0.625
Coxcatlán	0	0.5	0.5	0.5
Ébano	0	0	0	0.875
El Naranjo	0.5	0	0.5	0.5
Huehuetlán	0.5	0.5	1	0.375
Matlapa	0.5	0.5	1	0.375
San Antonio	0	0	0	0.375
San Martín	0.5	0.5	1	0.5
San Vicente	0	0.5	0.5	0.75
Tamasopo	0	0	0	0.5
Tamazunchale	0	0	0	0.375
Tampacán	0.5	0.5	1	0.5
Tampamolón	0.5	0.5	1	0.75
Tamuín	0	0	0	0.375
Tancanhuitz	0.5	0.5	1	0.25
Tanlajás	0	0.5	0.5	0.625
Tanquián	0.5	0.5	1	0.5
Xilitla	0	0	0	0.375

Gráficamente se representa de la siguiente manera:

Gráfica 1. Relación entre alternancia y presencia de élites en los municipios de la Huasteca Potosina



Obteniendo el coeficiente de correlación de Pearson se obtiene un valor de -0.129. Esto nos indica una correlación negativa débil, es decir, la existencia de élites afecta negativamente la alternancia, sin embargo, el impacto no es considerable.

A continuación, se presentan los resultados del análisis de las variables que compondrán la capacidad institucional, es decir, el IDH (Índice de Desarrollo Humano), la normatividad, la rotación de personal y la capacidad financiera, a fin de obtener el índice de dichas capacidades que nos permita realizar el cruce de datos con la presencia de alternancia, y determinar de esta forma el impacto que tienen los cambios de partidos en las capacidades institucionales.

Índice de Capacidad Institucional

a) Índice de Desarrollo Humano

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), de acuerdo con el PNUD (2014), tiene como objetivo “medir el conjunto de capacidades y libertades que tienen los individuos para elegir entre formas de vida alternativas. Para ello, se toman en cuenta tres dimensiones básicas para el desarrollo: 1) la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable; 2) la capacidad de adquirir conocimientos; 3) la oportunidad de tener recursos que permitan un nivel de vida digno.”

Dicho índice contempla los siguientes elementos:

- 1. Índice de Salud:** Emplea la tasa de mortalidad infantil
- 2. Índice de Educación:** Contempla el número de años promedio de escolaridad en personas mayores a 24 años, y años esperados de escolaridad para aquellas con edades de entre 6 y 24 años.
- 3. Índice de Ingreso:** Estimación del ingreso corriente disponible para las familias, ajustado al Ingreso Nacional Bruto.

De acuerdo a los cálculos del año 2010, los municipios de la Huasteca Potosina presentan los siguientes valores:

Tabla 9. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de la Huasteca Potosina

Municipio	Índice de educación	Índice de ingreso	Índice de salud	Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH)
Aquismón	0.45	0.52	0.81	0.58
Axtla de Terrazas	0.60	0.61	0.87	0.68
Ciudad Valles	0.70	0.71	0.91	0.77
Coxcatlán	0.54	0.56	0.85	0.64
Ébano	0.58	0.65	0.82	0.68
El Naranjo	0.56	0.63	0.90	0.68
Huehuetlán	0.57	0.57	0.85	0.65
Matlapa	0.52	0.57	0.85	0.63
San Antonio	0.53	0.53	0.75	0.60
San Martín Chalchicuautla	0.51	0.56	0.83	0.62
San Vicente Tancuayalab	0.59	0.60	0.82	0.66
Tamasopo	0.50	0.61	0.83	0.63
Tamazunchale	0.59	0.60	0.86	0.67
Tampacán	0.59	0.59	0.83	0.66
Tampamolón Corona	0.56	0.56	0.83	0.64
Tamuín	0.60	0.64	0.84	0.69
Tancanhuitz	0.61	0.61	0.84	0.68
Tanlajás	0.53	0.54	0.81	0.61
Tanquián de Escobedo	0.56	0.61	0.87	0.67
Xilitla	0.52	0.55	0.82	0.62

b) Índice de Capacidad Financiera

De acuerdo con INAFED (1995), los ingresos ordinarios del municipio comprenden:

1. **Impuestos**, es decir, contribuciones en dinero o en especie que el Estado cobra obligatoriamente a todas aquellas personas consideradas por la ley, entre las cuales se encuentran el impuesto predial, sobre compraventa de bienes inmuebles, por mantenimiento, etc.
2. **Derechos**, o pagos recibidos por el municipio a cambio de la prestación de servicios administrativos, como el expedir certificados, títulos, y otros documentos, aquellos del Registro Civil, y licencias de varios tipos, recolección de basura, rastros, panteones, alumbrado, agua potable, mercados, etc.
3. **Productos**, que comprenden los ingresos que percibe el municipio por uso y aprovechamiento de sus bienes patrimoniales, como arrendamientos, ventas, entre otros.
4. **Aprovechamientos**, los cuales son todos aquellos ingresos no comprendidos dentro de la clasificación de impuestos, derechos, productos y participaciones, como pueden ser multas, recargos, donativos, indemnizaciones por daños.
5. **Participaciones**, o el porcentaje que de su recaudación conceden la federación y los estados a los municipios.
6. **Créditos**, o recursos obtenidos mediante préstamos, sean por parte de la federación u otra institución.

- 7. Contribuciones especiales**, que recibe el municipio en forma eventual, como las aportaciones que realizan beneficiarios como parte de una obra.

Para efectos del presente trabajo, se calculará la capacidad financiera, de la siguiente forma:

$$\text{Capacidad financiera} = \frac{\text{Ingresos propios}}{\text{Ingresos Totales}}$$

Considerándose como ingresos propios la suma de los ingresos totales menos las participaciones federales, estatales y los créditos y financiamientos, empleando para el cálculo información tomada del Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos (SIMBAD), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, abarcando el periodo de 1991 a 2015.

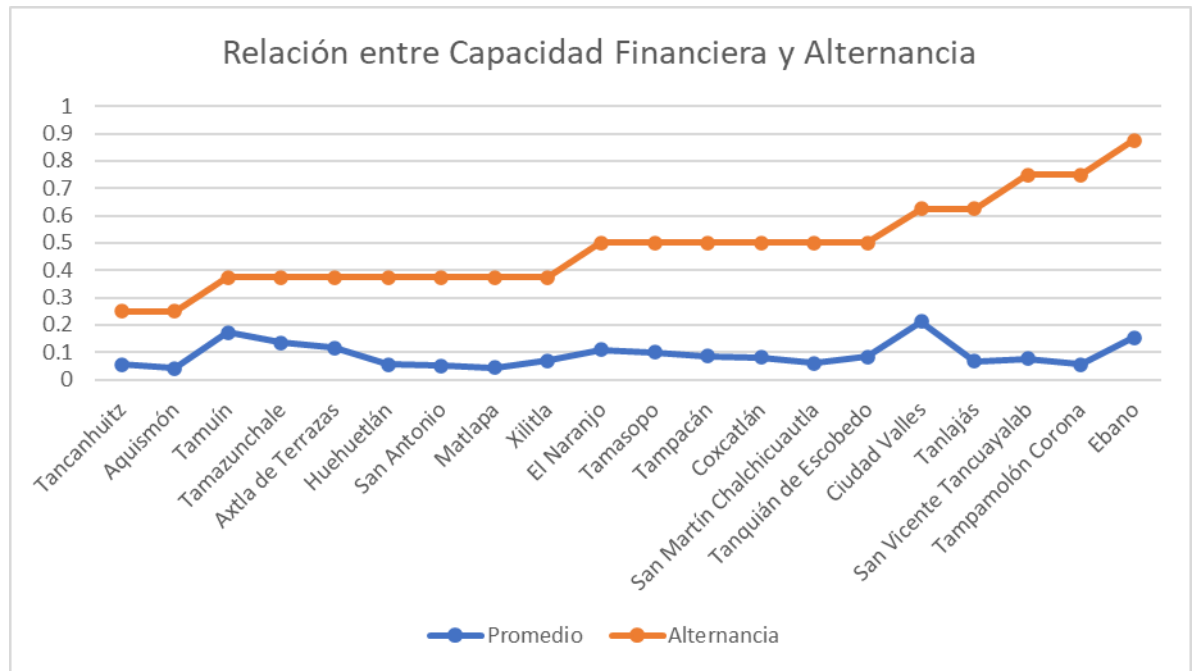
El promedio de capacidad financiera por municipio resultó ser el siguiente:

Tabla 10. Capacidad financiera promedio y alternancia de los municipios de la Huasteca Potosina (1991-2015)

Municipio	Promedio	Alternancia	Clasificación
Aquismón	0.041	0.25	Urbano pequeño
Axtla de Terrazas	0.115	0.375	Urbano pequeño
Ciudad Valles	0.212	0.625	Urbano medio
Coxcatlán	0.081	0.5	Urbano pequeño
Ébano	0.154	0.875	Urbano pequeño
El Naranjo	0.108	0.5	Urbano pequeño
Huehuetlán	0.056	0.375	Urbano pequeño
Matlapa	0.043	0.375	Urbano pequeño
San Antonio	0.051	0.375	Semirrural
San Martín Chalchicautla	0.061	0.5	Urbano pequeño
San Vicente Tancuayalab	0.076	0.75	Semirrural
Tamasopo	0.1	0.5	Urbano pequeño
Tamazunchale	0.136	0.375	Urbano pequeño
Tampacán	0.085	0.5	Urbano pequeño
Tampamolón Corona	0.056	0.75	Semirrural
Tamuín	0.173	0.375	Urbano pequeño
Tancanhuitz	0.054	0.25	Urbano pequeño
Tanlajás	0.068	0.625	Urbano pequeño
Tanquián de Escobedo	0.083	0.5	Semirrural
Xilitla	0.07	0.375	Urbano pequeño

Si graficamos la relación entre la capacidad financiera y la alternancia obtenemos el siguiente resultado:

Gráfica 2. Relación entre capacidad financiera y alternancia en los municipios de la Huasteca Potosina



Un análisis de correlación de Pearson nos indica una correlación de 0.3016. Es decir, hay una correlación positiva (a mayor alternancia, mayor capacidad financiera), aunque esta es débil.

Sin embargo, si analizamos la relación entre la capacidad de generar ingresos propios de un municipio y su Índice de Desarrollo Humano, nos encontramos con una correlación de 0.8137, es decir, existe una fuerte relación positiva entre ambas, lo cual nos indica que una mayor capacidad de generar recursos propios de un ayuntamiento va de la mano con una mayor calidad de vida de sus habitantes.

Tabla 11. Índice de Desarrollo Humano y capacidad financiera en los municipios de la Huasteca Potosina

Municipio	IDH	Capacidad Financiera	Tipo de Municipio
Ciudad Valles	0.77	21%	Urbano medio
Tamuín	0.69	17%	Urbano pequeño
Axtla de Terrazas	0.68	12%	Urbano pequeño
Ébano	0.68	15%	Urbano pequeño
El Naranjo	0.68	11%	Urbano pequeño
Tancanhuitz	0.68	5%	Urbano pequeño
Tamazunchale	0.67	14%	Urbano pequeño
Tanquián de Escobedo	0.67	8%	Semirrural
San Vicente Tancuayalab	0.66	8%	Semirrural
Tampacán	0.66	9%	Urbano pequeño
Huehuetlán	0.65	6%	Urbano pequeño
Coxcatlán	0.64	8%	Urbano pequeño
Tampamolón Corona	0.64	6%	Semirrural
Matlapa	0.63	4%	Urbano pequeño
Tamasopo	0.63	10%	Urbano pequeño
San Martín Chalchicuatla	0.62	6%	Urbano pequeño
Xilitla	0.62	7%	Urbano pequeño
Tanlajás	0.61	7%	Urbano pequeño
San Antonio	0.6	5%	Semirrural
Aquismón	0.58	4%	Urbano pequeño

No resulta sorprendente que el municipio más desarrollado (Ciudad Valles), ocupe el primer lugar tanto en recaudación como en IDH, mientras que el de Aquismón muestre las cifras más bajas tanto en desarrollo como en generación de ingresos propios. Esto también nos muestra que existe una fuerte dependencia de los ingresos que federación y estado remiten a los gobiernos locales en los municipios más pobres y menos desarrollados.

c) Normatividad

De acuerdo al Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), los 20 municipios de la Huasteca cuentan con algún tipo de disposición para el cumplimiento de sus funciones. Los rubros tomados en cuenta por este censo fueron:

1. Ley o reglamento de la administración pública municipal.
2. Bando o reglamento de policía y buen gobierno.
3. Reglamento de cementerios.
4. Reglamento de limpia, recolección y/o manejo de residuos sólidos urbanos.
5. Reglamento de mercados.
6. Reglamento de obras públicas.
7. Reglamento de rastro.
8. Reglamento de seguridad pública y/o tránsito.
9. Reglamento de vialidad y transporte.
10. Reglamento de participación ciudadana.
11. Reglamento de Protección Civil.
12. Reglamento de agua potable.
13. Reglamento de ecología.
14. Reglamento de catastro.
15. Reglamento de espectáculos y diversiones públicas.
16. Reglamento para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

La totalidad de los municipios de la Huasteca Potosina reportó, de igual forma contar con todos los reglamentos antes mencionados.

Dicho censo también realizó una medición de la existencia de normatividad interna administrativa con la cual cuentan los ayuntamientos, en los siguientes temas:

1. Presupuesto.
2. Estructura organizacional, ocupacional y salarial.
3. Contrataciones de personal.
4. Servicio Profesional de Carrera.
5. Evaluación del desempeño.
6. Control interno y auditoría.
7. Pasajes, viáticos y gastos de campo.
8. Archivo institucional
9. Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's) y sistemas informáticos.
10. Adquisiciones, servicios y arrendamientos.
11. Obra pública.
12. Licitaciones, proveedores y contratistas.
13. Declaraciones de situación patrimonial.
14. Otro.

Se consideraba como normatividad interna la existencia de cualquiera de ocho tipos de documentos: Reglamentos, acuerdos, normas, lineamientos, manuales, bases,

oficios circulares, u otra. Se observó que, en los 20 municipios, si declaraban la existencia de normatividad en algún rubro, se mencionaban la presencia de los ocho tipos de documentos, y ninguno declaró alguna que no entrara en los primeros trece temas que solicitaba el cuestionario.

Si desglosamos por municipio, podemos obtener la siguiente tabla:

Tabla 12. Normatividad interna en los municipios de la Huasteca Potosina

Ranking	Municipio	Disposiciones	Porcentaje	Tipo de Municipio
1	Axtla	13	100%	Urbano pequeño
1	Tamazunchale	13	100%	Urbano pequeño
2	Tampamolón	12	92%	Semirrural
3	Tancanhuitz	11	85%	Urbano pequeño
4	Tanlajás	9	69%	Urbano pequeño
5	Xilitla	7	54%	Urbano pequeño
6	Ciudad Valles	6	46%	Urbano medio
6	San Antonio	6	46%	Semirrural
6	Tamasopo	6	46%	Urbano pequeño
7	El Naranjo	5	38%	Urbano pequeño
7	San Vicente	5	38%	Semirrural
8	Huehuetlán	4	31%	Urbano pequeño
9	Ébano	3	23%	Urbano pequeño
9	Tampacán	3	23%	Urbano pequeño
10	Matlapa	2	15%	Urbano pequeño
10	San Martín	2	15%	Urbano pequeño
11	Coxcatlán	1	8%	Urbano pequeño
11	Tamuín	1	8%	Urbano pequeño
12	Aquismón	0	0%	Urbano pequeño
12	Tanquián	0	0%	Semirrural
Promedio		5.45	42%	

Un recuento de la existencia de normatividad por tema nos permite tener un mejor panorama acerca de cuáles son las prioridades en regulación en los gobiernos locales:

Tabla 13. Número de municipios que cuentan con normatividad interna por tema

Tema	Número de municipios	Porcentaje
Estructura organizacional, ocupacional y salarial	12	60%
Control interno y auditoría	12	60%
Pasajes, viáticos y gastos de campo	11	55%
Obra pública	11	55%
Presupuesto	9	45%
Contrataciones de personal	9	45%
Adquisiciones, servicios y arrendamientos	8	40%
Uso de TIC'S	7	35%
Archivo institucional	6	30%
Licitaciones, proveedores y contratistas	6	30%
Declaraciones de situación patrimonial	6	30%
Evaluación del desempeño	5	25%
Servicio Profesional de Carrera	4	20%

Los temas en los cuales existe más regulación son aquellos que competen al gasto de recursos financieros, y a pesar de ello, casi la mitad de los municipios carecen de control en estas áreas.

Llama la atención que los rubros más desatendidos son los de servicio profesional de carrera y de evaluación del desempeño, lo cual nos indica que, si bien hay una preocupación por el control de los gastos y salarios, no hay aún un avance significativo en la implementación de mecanismos que permitan darle un seguimiento a las labores de los funcionarios, ni un marco que les proporcione un sistema de carrera.

También resulta preocupante que apenas un tercio de los municipios cuenta con alguna reglamentación en licitaciones (lo cual es un gran foco de riesgo en cuanto a posibilidad de corrupción y mal uso de recursos), y en materia de archivo, lo cual hace vulnerable la existencia de registros que permitan un mejor desempeño y transición entre administraciones.

Claramente, los aspectos de administración interna constituyen una gran área de mejora para los gobiernos locales de la región.

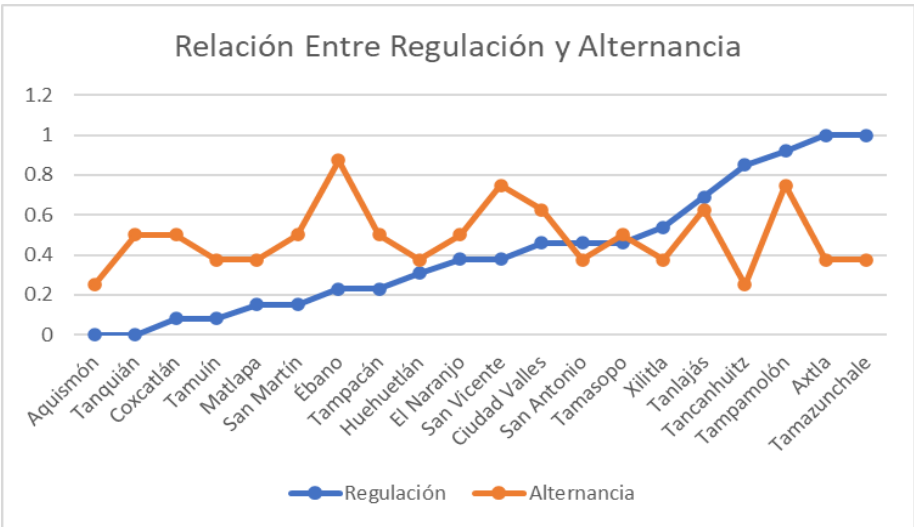
Si conjuntamos el aspecto de regulación con la alternancia en los municipios, obtenemos lo siguiente:

Tabla 14. Regulación y alternancia en los municipios de la Huasteca Potosina

Municipio	Regulación	Alternancia
Aquismón	0	0.25
Axtla	1	0.375
Ciudad Valles	0.46	0.625
Coxcatlán	0.08	0.5
Ébano	0.23	0.875
El Naranjo	0.38	0.5
Huehuetlán	0.31	0.375
Matlapa	0.15	0.375
San Antonio	0.46	0.375
San Martín	0.15	0.5
San Vicente	0.38	0.75
Tamasopo	0.46	0.5
Tamazunchale	1	0.375
Tampacán	0.23	0.5
Tampamolón	0.92	0.75
Tamuín	0.08	0.375
Tancanhuitz	0.85	0.25
Tanlajás	0.69	0.625
Tanquián	0	0.5
Xilitla	0.54	0.375

Gráfica 3. Relación entre regulación y alternancia en los municipios de la Huasteca

Potosina



Si se aplica la correlación de Pearson, se obtiene un valor de 0.0045, lo cual indica una correlación positiva, sin embargo, esta es muy débil y no es significativa.

Capacidades Institucionales y Alternancia en los municipios de la Huasteca Potosina

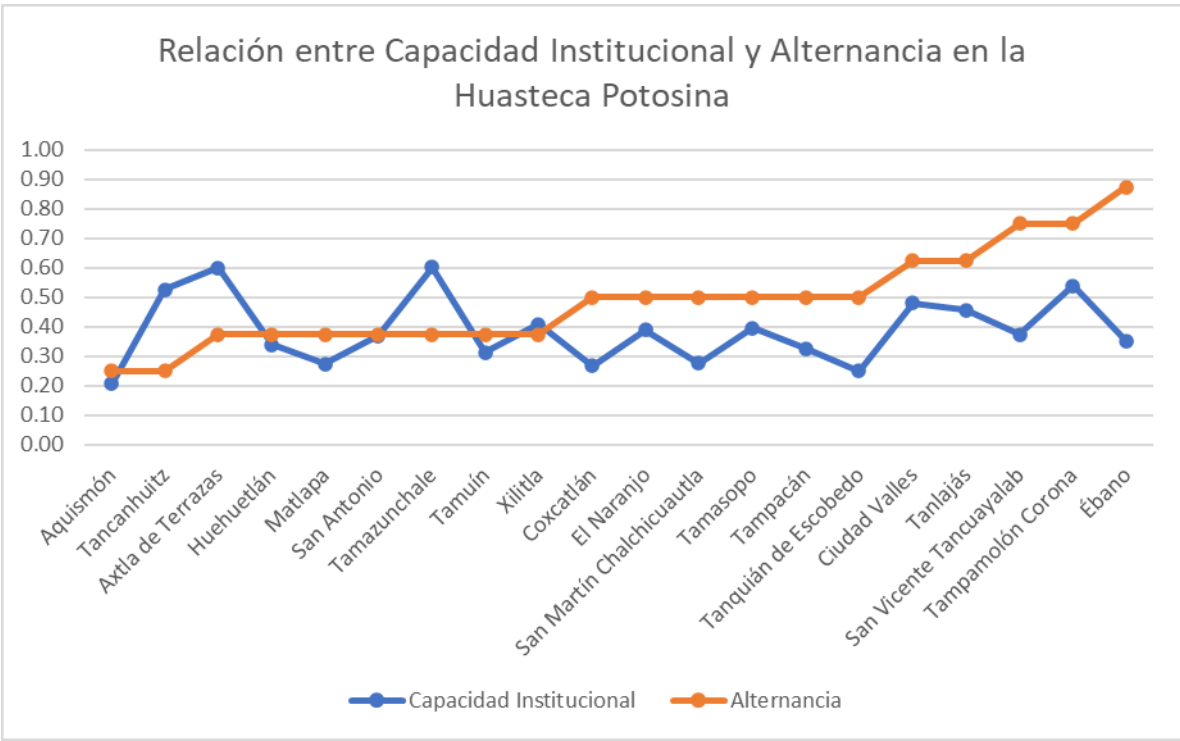
Una vez realizado el cálculo de las variables propuestas en los municipios de la Huasteca Potosina, se obtiene lo siguiente:

Tabla 15. Capacidad financiera y alternancia en los municipios de la Huasteca Potosina

Municipio	IDH	Capacidad Financiera	Regulación	Total	Capacidad Institucional	Alternancia
Aquismón	0.58	0.04	0	0.62	0.21	0.25
Axtla de Terrazas	0.68	0.12	1	1.8	0.60	0.375
Ciudad Valles	0.77	0.21	0.46	1.44	0.48	0.625
Coxcatlán	0.64	0.08	0.08	0.8	0.27	0.5
Ébano	0.68	0.15	0.23	1.06	0.35	0.875
El Naranjo	0.68	0.11	0.38	1.17	0.39	0.5
Huehuetlán	0.65	0.06	0.31	1.02	0.34	0.375
Matlapa	0.63	0.04	0.15	0.82	0.27	0.375
San Antonio	0.6	0.05	0.46	1.11	0.37	0.375
San Martín Chalchicuautla	0.62	0.06	0.15	0.83	0.28	0.5
San Vicente Tancuayalab	0.66	0.08	0.38	1.12	0.37	0.75
Tamasopo	0.63	0.1	0.46	1.19	0.40	0.5
Tamazunchale	0.67	0.14	1	1.81	0.60	0.375
Tampacán	0.66	0.09	0.23	0.98	0.33	0.5
Tampamolón Corona	0.64	0.06	0.92	1.62	0.54	0.75
Tamuín	0.69	0.17	0.08	0.94	0.31	0.375
Tancanhuitz	0.68	0.05	0.85	1.58	0.53	0.25
Tanlajás	0.61	0.07	0.69	1.37	0.46	0.625
Tanquián de Escobedo	0.67	0.08	0	0.75	0.25	0.5
Xilitla	0.62	0.07	0.54	1.23	0.41	0.375

Gráficamente, se representan de la siguiente manera:

Gráfica 4. Relación entre capacidad institucional y alternancia en la Huasteca Potosina



Al aplicar la correlación de Pearson a ambas series de datos, se obtiene un valor de 0.0707. Esto nos indica que prácticamente no existe correlación alguna entre la capacidad institucional y la alternancia en los ayuntamientos de la Huasteca Potosina.

Rotación de Personal, Alternancia, y Capacidades Institucionales

Como un ejercicio adicional, se realizó una revisión de la rotación de personal, con el fin de verificar si existe una correlación entre ella, la alternancia y las capacidades institucionales de los gobiernos municipales. Para ello, se empleó una muestra de cinco municipios, los cuales se enumeran a continuación:

A cada uno de ellos se les solicitó, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, la siguiente información: “Número de trabajadores del ayuntamiento, con grado de estudios, y número de años que han laborado en su interior, desglosada por departamentos y con fecha de corte al 30 de junio de 2016”.

Con el fin de determinar la rotación de personal, se consideró la prevalencia en cada área de la administración municipal, de empleados que denominaremos “base”, con una antigüedad igual o mayor a 3 años, es decir, que ya han permanecido por más de una administración en su puesto, y que por lo tanto cuentan con cierta experiencia en el cumplimiento de sus funciones.

Axtla de Terrazas

De acuerdo a información obtenida, el municipio de Axtla de Terrazas cuenta con un total de 245 empleados, lo cual representa el 0.65% de la población (considerando una población de 37, 645 habitantes); los cuales se distribuyen de la siguiente manera:

Tabla 16. Personal del ayuntamiento de Axtla de Terrazas

Departamento	Número de Empleados	Personal de Contrato	%	Antigüedad Promedio (Años)	Empleados Base	%
Registro Civil	5	0	0.00%	15.79	5	100.00%
Sindicatura	1	0	0.00%	8.33	1	100.00%
Parques y Jardines	10	1	10.00%	12.3	8	80.00%
Obras Públicas	5	0	0.00%	9.95	4	80.00%
Servicios Municipales	64	6	9.38%	11.83	48	75.00%
Tesorería	10	2	20.00%	10.02	5	50.00%
Alumbrado Público	6	2	33.33%	6.18	3	50.00%
Ecología	6	2	33.33%	6.88	3	50.00%
Fomento Agropecuario	2	0	0.00%	9.04	1	50.00%
Archivo	3	1	33.33%	3.3	1	33.33%
Grupos Vulnerables	3	1	33.33%	3.47	1	33.33%
Recursos Humanos	3	1	33.33%	7.52	1	33.33%
Cultura	3	1	33.33%	6.08	1	33.33%
Turismo	3	1	33.33%	2.13	1	33.33%
Giros Mercantiles	3	0	0.00%	4.94	1	33.33%
Contraloría Municipal	4	2	50.00%	4.25	1	25.00%
Asuntos Indígenas	4	2	50.00%	3.41	1	25.00%
INAPAM	4	2	50.00%	3.52	1	25.00%
Eventos Especiales	9	6	66.67%	2.53	2	22.22%
DIF	41	30	73.17%	2.95	8	19.51%
Secretaría del Ayuntamiento	6	2	33.33%	1.8	1	16.67%
CODESOL	13	10	76.92%	2.86	2	15.38%
Biblioteca Municipal	7	2	28.57%	2.21	1	14.29%
Cabildo	8	0	0.00%	0.83	0	0.00%
Secretaría Particular	1	0	0.00%	0.83	0	0.00%

Educación	3	1	33.33%	0.47	0	0.00%
Salud	1	0	0.00%	0.25	0	0.00%
Unidad de Información	3	2	66.67%	0.33	0	0.00%
IMES	1	0	0.00%	0.66	0	0.00%
Comunicación Social	4	3	75.00%	0.23	0	0.00%
Protección Civil	5	3	60.00%	0.33	0	0.00%
Deportes	4	3	75.00%	0.27	0	0.00%
Total	245		31.61%	6.33	101	41.22%

Podemos observar que el municipio de Axtla de Terrazas presenta una alternancia baja, y que el 41.22% del total de su plantilla tiene una antigüedad mayor o igual a 3 años. Se puede observar que existe una mayor proporción de empleados base en áreas relacionadas con servicios (como Registro Civil y Parques), y que estos no se encuentran presentes en aquellas relacionadas directamente con el cabildo, como Comunicación Social o Secretaría Particular.

Ébano

El ayuntamiento de Ébano reportó un total de 171 empleados, de los cuales apenas el 18.12% contaba con una antigüedad igual o mayor a 3 años, y en áreas como Catastro, Desarrollo Rural, Panteones, Proyección y Control de Obras, Rastro Municipal, Sindicatura, Tesorería, y Recursos Humanos.

Tabla 17. Personal del ayuntamiento de Ébano

Departamento	Número de Empleados	%	Antigüedad Promedio (Años)	Empleados Base	%
Atención Ciudadana	1	1%	1	0	0%
Catastro Municipal	5	3%	6	2	40%
CEGAIP	5	3%	3.6	0	0%
Contraloría	2	1%	1	0	0%
Coordinación de Proyectos y Eventos	3	2%	1	0	0%
Desarrollo Rural	5	3%	3	2	40%
Desarrollo Social	13	8%	3.38	0	0%
DIF	37	22%	2	3	8%
Eventos Cívicos y Especiales	6	4%	1	0	0%
Eventos Culturales	1	1%	1	0	0%
Fierros y Degüellos	1	1%	1	0	0%
Fomento Deportivo	9	5%	1	0	0%
Giros Mercantiles	4	2%	1	0	0%
Instituto de la Mujer	3	2%	1	0	0%
Junta Municipal de Reclutamiento	1	1%	1	0	0%
Logística	2	1%	1	0	0%
Obras Públicas	25	15%	3	4	16%
Panteones	2	1%	11	1	50%
Proyección y Control de Obras	3	2%	12	3	100%
Rastro Municipal	2	1%	4	1	50%
Recursos Humanos	2	1%	3	1	50%
Registro Civil	2	1%	1	0	0%
Secretaría Municipal	17	10%	6	5	29%
Servicio Estatal de Empleo	1	1%	0	0	0%
Sindicatura	2	1%	20	2	100%
Tesorería	15	9%	8	7	47%
Turismo Municipal	2	1%	0	0	0%
Total	171	100%	3	31	18.129%

Tampamolón

El municipio de Tampamolón reportó un total de 71 empleados, de los cuales apenas 4 (5.63%), podían considerarse como con cierta antigüedad, y se encontraron en las áreas de Información Pública, Tesorería y Secretaría General.

Tabla 18. Personal del ayuntamiento de Tampamolón

Departamento	Número de Empleados	%	Antigüedad Promedio (Años)	Empleados Base	%
Asesoría Jurídica	1	1.41%	0.5	0	0.00%
Asuntos Indígenas	2	2.82%	0.79	0	0.00%
Atención a la Ciudadanía	1	1.41%	0.66	0	0.00%
Atención a la Juventud	3	4.23%	0.75	0	0.00%
CODESOL	11	15.49%	0.6	0	0.00%
Comunicación Social	1	1.41%	0.75	0	0.00%
Contraloría Interna	2	2.82%	1.54	0	0.00%
Desarrollo Rural	4	5.63%	0.708	0	0.00%
Dirección de Alcohol y Comercio	2	2.82%	0.75	0	0.00%
Ecología	1	1.41%	0.83	0	0.00%
Educación y Cultura	2	2.82%	0.75	0	0.00%
INAPAM	2	2.82%	0.75	0	0.00%
Instancia a la Mujer	1	1.41%	0.75	0	0.00%
Obras Públicas	5	7.04%	0.683	0	0.00%
Secretaría General	4	5.63%	5.25	1	25.00%
Secretaría Síndico	1	1.41%	0.75	0	0.00%
DIF	22	30.99%	0.848	0	0.00%
Tesorería	4	5.63%	2.02	1	25.00%
Unidad de Información Pública	2	2.82%	11.625	2	100.00%
TOTAL	71	100.00%	1.4	4	5.63%

Tamuín

El ayuntamiento de Tamuín manifestó contar con 95 empleados, de los cuales el 45.26% contaban con antigüedad igual o mayor a 3 años. Las áreas de Adquisiciones, Catastro, Desarrollo Rural, Sustentable y Rastro; Obras Públicas y Transparencia, tenían el 100% de empleados con experiencia.

Tabla 19. Personal del ayuntamiento de Tamuín

Departamento	Número de Empleados	%	Antigüedad Promedio (Años)	Empleados Base	%
Abigeato	1	1.05%	0	0	0.00%
Adquisiciones	2	2.11%	10	2	100.00%
Archivo	1	1.05%	0	0	0.00%
Asuntos Indígenas	2	2.11%	1	0	0.00%
Catastro	4	4.21%	4	4	100.00%
CODESOL	13	13.68%	4.69	8	61.54%
Comercio	4	4.21%	6.25	2	50.00%
COMUDE e IMPOJUVE	2	2.11%	1	0	0.00%
Comunicación Social y Transparencia	1	1.05%	0	0	0.00%
Contraloría Interna	2	2.11%	0	0	0.00%
Coordinación Municipal de Salud	12	12.63%	2	1	8.33%
Cultura y Turismo	4	4.21%	1	0	0.00%
Desarrollo Rural, Sustentable y Rastro	6	6.32%	10	6	100.00%
Educación, Acción Cívica y Eventos	1	1.05%	1	0	0.00%
Enlace Ciudadano	2	2.11%	2.5	1	50.00%
INAPAM	2	2.11%	1	0	0.00%
Instituto Municipal de la Mujer	1	1.05%	4	1	100.00%
Obras Públicas	5	5.26%	10.4	5	100.00%
Recursos Humanos	7	7.37%	7.28	4	57.14%
Secretaría	8	8.42%	5.5	3	37.50%
Sindicatura	3	3.16%	2.33	1	33.33%
Tesorería	11	11.58%	4.45	4	36.36%
Transparencia	1	1.05%	4	1	100.00%
Total	95	100.00%	3.12	43	45.26%

Ciudad Valles

La plantilla más extensa de la muestra, con 533 empleados reportados y un 54.97% de empleados con 3 o más años de antigüedad. Nueve áreas (Atención a la Juventud, Atención a la Mujer, Atención a Personas Adultas, las áreas de Contabilidad de los ramos 33, 34 y 35, además de Desarrollo Económico, Ecología, y Oficialía de Partes), reportaron un 100% de empleados base. Mientras tanto, Asuntos Indígenas, Atención al Campo, Gestión Pública, Planeación y Presupuesto; Presidencia Municipal y Proyectos Estratégicos reportaron 0% de empleados con esas características.

Tabla 20. Personal del ayuntamiento de Ciudad Valles

Departamento	Número de Empleados	%	Antigüedad Promedio (Años)	Empleados Base	%
Acción Cívica	3	0.56%	10.67	2	66.67%
Asentamientos Irregulares	3	0.56%	3.67	1	33.33%
Asuntos Indígenas	5	0.94%	1.00	0	0.00%
Atención a la Juventud	2	0.38%	13.00	2	100.00%
Atención a la Mujer	2	0.38%	12.50	2	100.00%
Atención a Personas Adultas	4	0.75%	14.00	4	100.00%
Atención a Personas Discapacitadas	2	0.38%	10.50	1	50.00%
Atención al Campo	4	0.75%	0.50	0	0.00%
Catastro	30	5.63%	7.67	20	66.67%
Colonias y Abasto Popular	13	2.44%	0.00	0	0.00%
Comercio	12	2.25%	5.50	2	16.67%
Compras	8	1.50%	10.88	4	50.00%
Comunicación Social	9	1.69%	7.56	5	55.56%
Contabilidad	20	3.75%	11.15	16	80.00%
Contabilidad Ramo 33	1	0.19%	19.00	1	100.00%
Contabilidad Ramo 34	1	0.19%	17.00	1	100.00%
Contabilidad Ramo 35	1	0.19%	4.00	1	100.00%
Contraloría Interna	17	3.19%	3.59	7	41.18%
Control Patrimonial	10	1.88%	6.80	7	70.00%
Coordinación de Servicios Municipales	10	1.88%	1.20	1	10.00%

Cultura Física y Deporte	23	4.32%	14.00	17	73.91%
Desarrollo Comunitario	1	0.19%	0.00	0	0.00%
Desarrollo Económico	1	0.19%	19.00	1	100.00%
DIF	84	15.76%	6.00	50	59.52%
Dirección Jurídica	10	1.88%	5.90	5	50.00%
Ecología	4	0.75%	21.00	4	100.00%
Educación	12	2.25%	14.25	9	75.00%
Espectáculos Públicos	9	1.69%	7.44	5	55.56%
Expresión Artística y Cultura	15	2.81%	4.40	5	33.33%
Fomento a la Vivienda	16	3.00%	6.44	10	62.50%
Fortaseg	4	0.75%	5.00	1	25.00%
Gestión Pública	2	0.38%	0.50	0	0.00%
Junta Municipal de Reclutamiento	2	0.38%	9.00	1	50.00%
Mercados	38	7.13%	12.50	27	71.05%
Obras Públicas	17	3.19%	7.47	7	41.18%
Oficialía de Partes	4	0.75%	19.00	4	100.00%
Oficialía Mayor	9	1.69%	6.44	4	44.44%
Participación Ciudadana	15	2.81%	5.64	5	33.33%
Planeación y Presupuesto	3	0.56%	0.00	0	0.00%
Presidencia Municipal	7	1.31%	0.71428571	0	0.00%
Proyectos Estratégicos	1	0.19%	1	0	0.00%
Proyectos Productivos	8	1.50%	5	5	62.50%
Recursos Humanos	13	2.44%	6.23076923	10	76.92%
Regiduría	2	0.38%	17	2	100.00%
Recursos Materiales	28	5.25%	9.89285714	19	67.86%
Relaciones Públicas	2	0.38%	0.5	0	0.00%
Secretaría	2	0.38%	1	0	0.00%
Secretaría Técnica	3	0.56%	4.66666667	2	66.67%
Sindicatura Municipal	8	1.50%	0.75	0	0.00%
Tesorería	22	4.13%	10.8636364	15	68.18%
Transparencia	7	1.31%	12.1428571	6	85.71%
Turismo Municipal	4	0.75%	8.5	2	50.00%
TOTAL	533	100.00%	7.74	293	54.97%

Tamazunchale

El ayuntamiento de Tamazunchale reportó 138 empleados, de los cuales el 95.93% tenían al menos 3 años de antigüedad, es decir, casi la totalidad de la plantilla.

Tabla 21. Personal del ayuntamiento de Tamazunchale

Departamento	Número de Empleados	%	Antigüedad Promedio (Años)	Empleados Base	%
65 y más	1	0.72%	9.38	1	100.00%
Alumbrado Público	1	0.72%	19	1	100.00%
Archivo Municipal	1	0.72%	18	1	100.00%
Asesoría Jurídica	1	0.72%	19	1	100.00%
Asuntos Indígenas	1	0.72%	16	1	100.00%
Atención a la Ciudadanía	1	0.72%	5	1	100.00%
Catastro	4	2.90%	14.5	4	100.00%
CODESOL	8	5.80%	9.5	7	87.50%
Comercio, Plazas y Mercados	8	5.80%	13.875	8	100.00%
Comunicación Social	2	1.45%	22.5	2	100.00%
Contraloría Interna	2	1.45%	17	2	100.00%
Coordinación de Salud	2	1.45%	13	2	100.00%
Dependencias	21	15.22%	11.28	19	90.48%
Desarrollo Rural	4	2.90%	17.75	4	100.00%
DIF	15	10.87%	12.53	15	100.00%
Espacios Públicos y Participación	1	0.72%	16	1	100.00%
INAPAM	4	2.90%	18.75	2	50.00%
Información Pública	2	1.45%	5	2	100.00%
Ingresos y Fiscalización	2	1.45%	13	2	100.00%
INMUDE	5	3.62%	12.4	5	100.00%

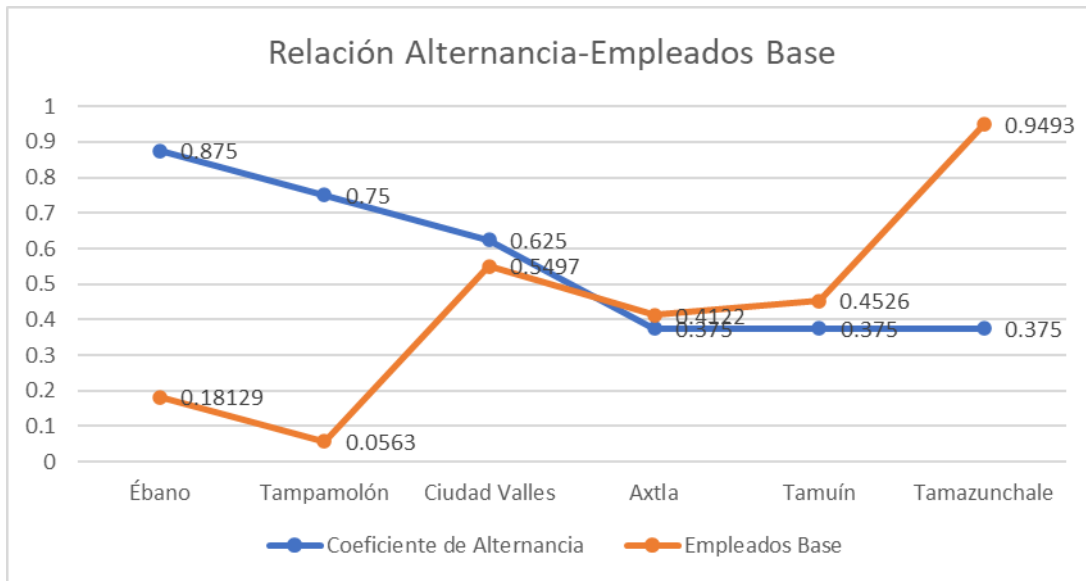
Inspección de Alcoholes	1	0.72%	9	1	100.00%
Instituto Municipal de la Juventud	1	0.72%	14	1	100.00%
Obras Públicas	9	6.52%	18.66	9	100.00%
Oficialía	8	5.80%	9.25	7	87.50%
Recursos Materiales	17	12.32%	14.53	16	94.12%
Secretaría General	3	2.17%	14	3	100.00%
Sindicatura	3	2.17%	17.66	3	100.00%
Tesorería	8	5.80%	13.25	8	100.00%
Turismo	2	1.45%	23	2	100.00%
TOTAL	138	100.00%	14.37	131	94.93%

Si combinamos los valores de la proporción de empleados base, con la alternancia, y las capacidades institucionales que ya se habían calculado, se obtiene lo siguiente:

Tabla 22. Alternancia, capacidad institucional y rotación de personal en los municipios de Ébano, Tampamolón, Ciudad Valles, Axtla, Tamuín y Tamazunchale

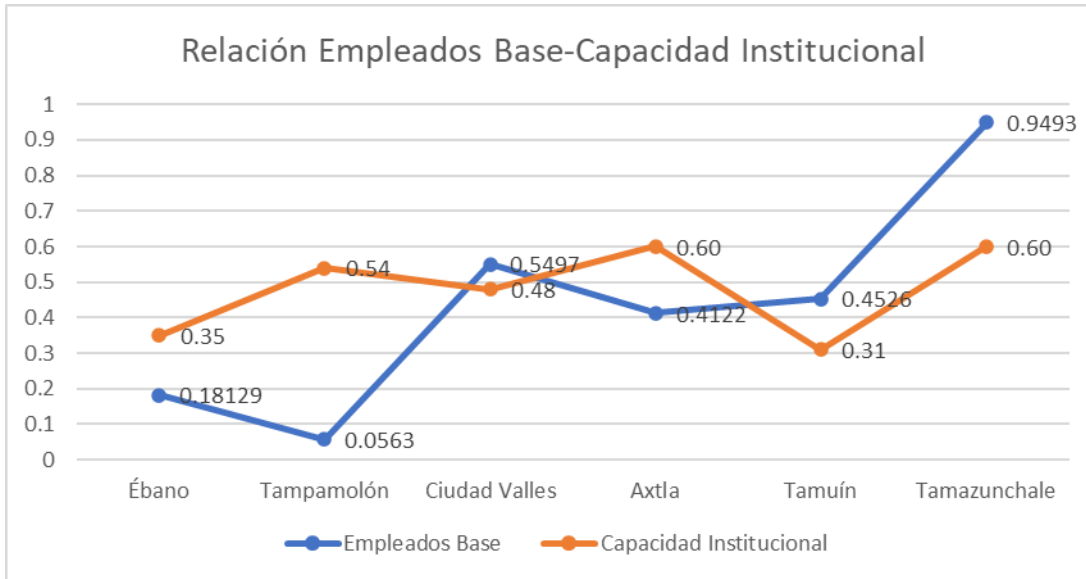
Municipio	Tipo de Municipio	Coefficiente de Alternancia	Tipo de Alternancia	Capacidad Institucional	Empleados Base
Ébano	Urbano pequeño	0.875	Alta	0.35	0.18129
Tampamolón	Semirrural	0.75	Alta	0.54	0.0563
Ciudad Valles	Urbano pequeño	0.625	Alta	0.48	0.5497
Axtla	Urbano pequeño	0.375	Baja	0.60	0.4122
Tamuín	Urbano pequeño	0.375	Baja	0.31	0.4526
Tamazunchale	Urbano pequeño	0.375	Baja	0.60	0.9493

Gráfica 5. Relación entre alternancia y rotación de personal en los municipios de Ébano, Tampamolón, Ciudad Valles, Axtla, Tamuín y Tamazunchale



La correlación de Pearson arrojó un valor de -0.6952 , lo cual indica que hay una correlación negativa moderada, es decir, a mayor alternancia, menor prevalencia de empleados base.

Gráfica 6. Relación entre capacidad institucional y rotación de personal en los municipios de Ébano, Tampamolón, Ciudad Valles, Axtla, Tamuín y Tamazunchale



Por otro lado, si obtenemos la correlación entre la prevalencia de empleados con experiencia, y la capacidad institucional, obtenemos un valor de 0.3397, lo cual nos indica una correlación positiva, aunque débil.

Conclusiones

A lo largo del presente trabajo, se buscó realizar la construcción de una serie de indicadores que nos permitieran determinar si las capacidades institucionales (medidas en términos de existencia de normativa, capacidad recaudatoria e Índice de Desarrollo Humano), se veían afectadas por la alternancia en los gobiernos locales de los 20 municipios de la Huasteca Potosina.

Los hallazgos fueron los siguientes:

- a) La correlación entre la existencia de élites y alternancia es negativa, pero la existencia de élites no es determinante para la alternancia, y su relación es débil.
- b) Existe una correlación positiva, pero débil, entre la alternancia y la capacidad financiera en los ayuntamientos. Es decir, aquellos con mejor capacidad recaudatoria tienen una ligera tendencia a alternar más.
- c) La capacidad de recaudación está fuertemente ligada al Índice de Desarrollo Humano en los municipios. Aquellos con una calidad de vida mejor, son los que logran generar una mayor proporción de recursos propios.
- d) La alternancia no tiene impacto alguno en la existencia de regulación interna en los ayuntamientos. Es decir, la rotación más o menos frecuente de partidos en el gobierno municipal, no fomenta o inhibe el desarrollo de normativa en los rubros observados.
- e) En función de la información obtenida, no existe una correlación entre la capacidad institucional y la alternancia en los ayuntamientos de la Huasteca Potosina.
- f) Sin embargo, sí existe una correlación moderada entre la alternancia y la rotación del personal. A mayor alternancia, menor prevalencia de empleados con tres o más años de antigüedad, en la muestra observada de municipios.

- g) En cuanto a la correlación entre la prevalencia de empleados con experiencia, y la capacidad institucional, los datos indican una correlación positiva, aunque débil. Es decir, los ayuntamientos con una mayor capacidad institucional muestran una ligera tendencia a conservar también empleados con tres o más años de experiencia.

Recordemos que la hipótesis planteada al inicio del presente trabajo era:

“La alternancia política tiene efectos negativos sobre las capacidades institucionales de los municipios de la Huasteca Potosina, ya que deriva en una alta rotación de personal, inestabilidad en la normatividad, en la planeación a largo plazo y las capacidades fiscales.”

En función de los datos obtenidos, podemos entonces afirmar que la hipótesis es falsa: Al menos bajo las métricas establecidas en este documento, no se encontraron evidencias de que haya una afectación negativa en las capacidades institucionales cuando existe una mayor rotación entre los partidos que gobiernan los ayuntamientos de la Huasteca Potosina.

Bibliografía:

Arellano Gault, David; Cabrero Mendoza, Enrique; Montiel Cuatlayol, María José y Aguilar Márquez, Israel, (2011). 'Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada.'. *En: Enrique Cabrero Mendoza y David Arellano Gault (coord.), Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009.* 1era ed. México: CIDE. pág. 13.

Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *La política de las políticas públicas.* Editorial Planeta, México.

Banco Mundial (1997). *World Development Report: The State in a Changing World.* New York: Oxford University Press.

Cabrero Mendoza, Enrique. (2004) *Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?* *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, segundo semestre, 2004, pp. 753-784 Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México

Cabrero Mendoza, Enrique y Arellano Gault, David (2011). *Los gobiernos municipales a debate: Un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009.* México: CIDE.

Douglass C. North, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1. (Winter, 1991), pp. 97-112.

Departamento Nacional de Planeación. 2005. *Metodología para la Medición y Análisis del Desempeño Municipal.* Colombia.

Eade, Deborah. (2007). Who Builds Whose Capacity? *Development in Practice*, Vol. 17, No. 4/5 (Aug., 2007), pp. 630-639.

Fearon, James D. y David D. Laitin (2008). “Integrating Qualitative and Quantitative Methods”, en Box-Steffensmeier/Henry E. Brady/David Collier (eds.) *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Oxford University Press, Pp. 756-776.

Federación Nacional de Municipios de México. 2015. Geografía Política Municipal Completa.

http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1320:geografia-politica-municipal&catid=20 consultado el 7 de diciembre de 2015.

Fiszbein, Ariel. 1997. “The Emergence of Local Government Capacity: Lessons from Colombia”. *World Development* 25(8): 1029-1043

Fondo Monetario Internacional (2002). La función del fortalecimiento de las capacidades en la lucha contra la pobreza.

Gómez Álvarez, David. (Coordinador) (2010). Capacidades Institucionales para el Desarrollo Humano. Conceptos, Índices, y Políticas Públicas. Miguel Ángel Porrúa, México.

Imbaruddin, Amir. 2003. Understanding Institutional Capacity of Local Governments in Indonesia. Australian National University, Canberra. Australia.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, Base de datos descargada de la página web del instituto:

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/engspjm/default.aspx>

Jones, Jr., William A.; Doss Jr., Bradley. (1978). Local Officials' Reaction to Federal "Capacity-Building". *Public Administration Review*, Vol. 38, No. 1 (Jan. - Feb., 1978), pp. 64-69

Kaminsky, G. *Dispositivos Institucionales. Democracia y autoritarismo en los problemas institucionales*, Lugar Editorial, Buenos Aires, 1990.

Kooiman, J. (2000) "Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Social-Political Interaction", en Jon Pierre (coord.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.

Morales Barragán Federico (2003). Desarrollo Regional Sustentable: Una Reflexión desde las políticas públicas. *Revista Unam.mx*, Volumen 4, no. 6.

Moreno Jaimes, Carlos. (2007). Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México. *Revista de Ciencia Política*. Volumen 27. No. 2, 2007.

Osornio Corres, Francisco. (2001) *Alternancia Política y Cambio Constitucional*. En *Democracia y Gobernabilidad*, UNAM. México.

Ospina Bozzi, Sonia. (2001) *Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano*. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado

y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000.

Pardo, María del Carmen. EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO: DE LA TRADICIÓN AL CAMBIO. Foro Internacional, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, 2005, pp. 599-634 El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México

Prats, Joan (2003), El Concepto y el Análisis de la Gobernabilidad, Revista Instituciones y Desarrollo N° 14-15 (2003) págs. 239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5° 1ª 08036 Barcelona, España.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). Informe sobre el desarrollo humano Jalisco 2009. Gobierno del estado de Jalisco/PNUD, México.

- (2008^a) Desarrollo de Capacidades. Nota Práctica. Nueva York, Estados Unidos.
- (2014) Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología. México.

Repetto, Fabián, 2004. Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina/Fabián Repetto. p. cm. (INDES Working paper series; I-52)

Rodríguez Azuara, Ivonne (2014). Alternancia Política de la Huasteca Potosina dinámica local del poder. El Colegio de San Luis. México.

Rosas Huerta, Angélica. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, (30), 119-134. Recuperado en 03 de diciembre de 2014, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006&lng=es&tlng=es.

Santos Zavala, José., (2012). Índice Municipal de Gobernanza Local San Luis Potosí 2011. México: El Colegio de San Luis/Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios.

Sosa López, José, (2012). Formación de capacidades en gobiernos locales en México, hacia la nueva gobernanza. *Explanans*, vol. 1, núm. 2, julio-diciembre 2012, pp. 35-52

Waheed, Seemi, and Hayat Sikandar. (1999) Capacity Building in Public Sector Organisations. *The Pakistan Development Review*, Vol. 38, No. 4, Papers and Proceedings PART II Fifteenth Annual General Meeting and Conference of the Pakistan Society of Development Economists Islamabad, November 5-8, 1999 (Winter 1999), pp. 913-934

Weber, Max. (2000). La Burocracia. en Shafritz, Jay M.; Hyde, Albert c. (1978); *Clásicos de la Administración Pública*; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica, México, 1999. Pp. 84-85.

Woldenberg, José. (1993). Estado y partidos: una periodización. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 55, No. 2 (Apr. - Jun., 1993), pp. 83-95