



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA EFICIENCIA DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO:  
*POLÍTICA Y POLITIZACIÓN* COMO FACTORES EXPLICATIVOS

**TESIS**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Presenta:

**Juan Manuel Barrera Grageda**

**Tutor principal:**

Dr. Manuel Perló Cohen / IIS, UNAM

**Miembros del Comité Tutor:**

Dr. José Luis Méndez Martínez / El Colegio de México

Dr. Ricardo Uvalle Berrones / FCPyS, UNAM

Dra. Ady Patricia Hernández Carrera / UPAEP

Dr. Juan José Sanabria López / FES Acatlán, UNAM

Ciudad Universidad, Cd. Mx., mayo de 2023



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

Al momento de poner el punto final de esta tesis pienso en todas las personas involucradas en su realización y a las que debo gratitud.

En primer lugar a mi tutor principal, el doctor Manuel Perló Cohen, académico de excelencia quien no sólo me guió en cuestiones metodológicas, sino que también me proporcionó confianza y ánimo para sacar a flote este proyecto. Muchas gracias por su paciencia y por su apoyo.

A los miembros de mi comité tutor. Al doctor José Luis Méndez Martínez, por su valiosa y constante supervisión de este trabajo, así como por tirarme un cable metodológico en un momento crucial del doctorado. Al doctor Ricardo Uvalle Berrones, cuya capacidad de análisis y abstracción en administración pública siempre es notable. A la doctora Ady Patricia Carrera Hernández, por su minuciosa y profunda revisión a esta tesis desde la perspectiva municipalista que, sin duda, enriqueció la versión definitiva. Al doctor Juan José Sanabria López, quien fue mi profesor en la licenciatura y que se sumó con entusiasmo y con observaciones puntuales en la etapa final. A todos, gracias por sus invaluable comentarios y por su paciencia.

También agradezco a dos profesores cuya contribución fue especial durante las clases y los seminarios: a la doctora Luciana Gandini y al doctor Fernando Pliego. Recuerdo también al personal del Posgrado, quien se encargó de proporcionar el ambiente ideal para cursar este doctorado, en particular a la ingeniera Norma Sánchez del Departamento de Becas.

Este trabajo está dedicado con cariño a mis abuelos Martha y Manuel, a mi madre Juana, a Silvia Elena y a *Pato y Mizton*.

Agradezco a los exfuncionarios de Querétaro y Toluca que accedieron a las entrevistas. Aunque jamás se enteren, también a la FIP, por acompañarme con su programación durante muchas jornadas de trabajo. A los que realizan investigación municipal en la actual etapa de desencanto y también a todos aquellos a los que les han dicho “que no están haciendo nada” mientras escriben sus tesis.

Por último, agradezco a la Universidad de México por abrirme sus puertas una vez más y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por la financiación que recibí durante dos años para llevar a cabo esta investigación.

Ciudad de México, abril 27, 2023.

Please allow me to introduce myself  
I'm a man of wealth and taste  
I've been around for a long, long year  
Stole many a man's soul and faith

*M. Jagger / K. Richards*

## ÍNDICE GENERAL

<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo I. En búsqueda de la eficiencia. Aproximaciones para su estudio en el ámbito local</b> .....	12
I.1. Orígenes del término eficiencia y su vinculación con la administración pública...	14
I.2. Perspectivas de la eficiencia: Medición Insumo-Producto, Eficiencia Técnica y Eficiencia Asignativa.....	17
I.3. Enfoques teóricos: Eficiencia de los Servicios Públicos, Federalismo Fiscal y Nueva Gestión Pública.....	19
I.4. Eficiencia en la provisión de servicios públicos: Asignativa, Distributiva, Productiva y Dinámica.....	23
I.5. ¿Por qué es importante analizar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos locales?.....	25
I.6. El estudio de la eficiencia local en la literatura contemporánea.....	28
I.6.1. Criterios para medir la eficiencia local a través de los servicios públicos..	29
I.6.2. Metodologías para la eficiencia local.....	30
I.6.3. Los determinantes de la eficiencia local.....	32
I.6.4. Eficiencia local desde una perspectiva particular y global.....	33
I.6.5. Eficiencia local a través de condiciones medioambientales.....	37
I.6.6. Determinantes políticos.....	38
I.6.7. Determinantes institucionales y de gestión.....	43
I.6.8. Análisis bibliométricos y nuevas tendencias.....	47
I.6.9. Estudio de la eficiencia local en Latinoamérica.....	50
I.7. Medición de la eficiencia local a través de encuestas de percepción.....	51
Conclusiones del capítulo.....	54
<b>Capítulo II. Dos factores para analizar la eficiencia local: <i>política</i> y <i>politización</i></b> .....	57
II.1. Factor <i>Política</i> .....	58
II.1.1. Alta Competencia Electoral.....	60
II.1.2. Criterios para definir la Alta Competencia Electoral.....	62
II.1.3. Pertenencia Partidista de los Ejecutivos estatal y local.....	64
II.1.4. Gobiernos yuxtapuestos o divididos de manera vertical.....	66
II.1.5. ¿Cómo medir el factor <i>política</i> en la eficiencia local?.....	69

II.2. Factor <i>Politización</i> .....	70
II.2.1. Permanencia y Rotación de Funcionarios.....	76
II.2.2. Perfil de Autoridades Electas y Funcionarios.....	81
II.2.3. ¿Cómo medir el factor <i>politización</i> en la eficiencia local?.....	89
Conclusiones del capítulo.....	89
<b>Capítulo III. El municipio mexicano y la eficiencia</b> .....	93
III.1. Modelo institucional vigente.....	94
III.2. Estructura administrativa.....	96
III.3. La administración pública municipal.....	100
III.4. Estudios municipales en México, 1984-2015.....	103
III.4.1. Eficiencia y capacidades gubernamentales en el municipio mexicano...	106
III.4.2. Los servicios públicos en el municipio mexicano.....	111
III.5. Instrumentos oficiales de medición de la eficiencia y de las capacidades institucionales de los municipios mexicanos.....	114
III.6. Otras mediciones sobre el desempeño municipal actual.....	120
Conclusiones del capítulo.....	125
<b>Capítulo IV. Eficiencia en la provisión de servicios públicos municipales: un análisis cualitativo comparativo</b> .....	128
IV.1. El Método Cualitativo Comparativo (QCA) como enfoque metodológico de estudio.....	129
IV.1.1. Aspectos esenciales para utilizar QCA.....	134
IV.1.2. El proceso de investigación con QCA.....	136
IV.2. Eficiencia municipal. El modelo analítico: resultado esperado.....	142
IV.3. Eficiencia municipal. El modelo analítico: condiciones causales: <i>política y politización</i> .....	147
IV.4. Eficiencia municipal. Los casos escogidos.....	149
IV.5. Investigación de la Eficiencia Municipal con enfoque QCA.....	150
IV.5.1. Tabla dicotómica.....	150
IV.5.2. Tabla de Verdad.....	174
IV.5.3. Minimización booleana con uso del <i>software</i> FsQCA.....	176
Conclusiones del capítulo.....	179

<b>Capítulo V. Estudio comparativo de casos más similares con resultados distintos: la eficiencia en Querétaro y Toluca.....</b>	182
V.1. Estudio de caso y método comparativo.....	183
V.2. Comparación de casos más similares con resultados distintos.....	185
V.3. Los casos de Querétaro (2012-2015) y Toluca (2013-2015).....	188
V.4. Estrategia de recolección de información.....	197
V.5. Querétaro, Querétaro.....	199
V.6. Toluca, Estado de México.....	209
Conclusiones del capítulo.....	218
<b>Conclusiones.....</b>	220
<b>Bibliografía.....</b>	241



## ÍNDICE DE CUADROS, TABLAS Y GRÁFICAS

### Cuadros

Cuadro 1. Indicadores para el diagnóstico de eficiencia de los servicios públicos.....	22
Cuadro 2. Variables de <i>insumos financieros</i> para la medición de la eficiencia local...	34
Cuadro 3. Variables de <i>insumos no financieros</i> para la medición de la eficiencia local.....	35
Cuadro 4. Variables de <i>insumos no financieros</i> para la medición de la eficiencia local: <i>infraestructura (servicios públicos)</i> .....	36
Cuadro 5. Clasificación de condiciones socioambientales con impacto en la eficiencia de los gobiernos locales.....	38
Cuadro 6. Sectores de servicios e indicadores de medición, TBU (2005).....	53
Cuadro 7. Tipos y subtipos de politización.....	76
Cuadro 8. Estructura Formal del Municipio en México.....	100
Cuadro 9. Régimen administrativo de la administración pública municipal.....	101
Cuadro 10. Tipos de servicios públicos municipales.....	103
Cuadro 11. Indicadores y Unidades del Subíndice Gobiernos Eficientes y Eficaces del Índice de Competitividad Urbana (ICU), 2016.....	124
Cuadro 12. Esquema general de la metodología QCA.....	142
Cuadro 13. Servicios públicos municipales y sus características evaluadas, ENCIG, 2015.....	144
Cuadro 14. Integración de los ayuntamientos de Querétaro (2012-2015) y Toluca (2013-2015).....	195
Cuadro 15. Estructura de la administración pública central y paramunicipal de Querétaro y Toluca, 2015.....	196
Cuadro 16. Informantes clave de los ayuntamientos de Querétaro 2012-2015 y Toluca 2013-2015 susceptibles de consulta.....	197
Cuadro 17. Guion de cuestionario para entrevistas semi-estructuradas con informantes clave en Querétaro y Toluca.....	198
Cuadro 18. Matriz de resumen de entrevistas con informantes clave del municipio de Querétaro, 2012-2015.....	206
Cuadro 19. Matriz de resumen de entrevistas con informantes clave del municipio de Toluca, 2013-2015.....	215

## Tablas

Tabla 1. Evolución de cobertura de los servicios que prestó el municipio a la cabecera municipal, según tipo de servicio a nivel nacional, 1995-2009 (porcentaje)..	119
Tabla 2. Calificación de la percepción ciudadana sobre siete servicios públicos en 30 municipios de México, ENCIG, 2015 (orden alfabético).....	145
Tabla 3. Ponderación de los 30 municipios de acuerdo con el promedio de calificación de la percepción ciudadana en siete servicios públicos, ENCIG, 2015....	146
Tabla 4. Modelo analítico: condiciones causales: <i>política</i> y <i>politización</i> (supuestos y operacionalización).....	148
Tabla 5. Matriz de datos para la condición causal <i>política</i> : ACE.....	152
Tabla 6. Matriz de datos para la condición causal <i>política</i> : PPE.....	156
Tabla 7. Número total y descripción de las instituciones de la administración pública central y paramunicipal de los 30 municipios escogidos, CNGMyD 2015.....	160
Tabla 8. Matriz de datos para la condición causal <i>politización</i> : PAEF.....	168
Tabla 9. Matriz de datos para la condición causal <i>politización</i> : PYR.....	171
Tabla 10. Tabla dicotómica del modelo analítico.....	173
Tabla 11. Tabla de Verdad del modelo analítico.....	174
Tabla 12. Tabla de Verdad con contradicciones resueltas.....	176
Tabla 13. Resultado de la minimización booleana con uso <i>software</i> fsQCA (solución intermedia).....	177
Tabla 14. Calificación de los siete servicios públicos municipales, según sus características evaluadas en los municipios escogidos, ENCIG, 2015 (números relativos).....	189

## Gráficas

Gráfica 1. Causas del mecenazgo político en 22 países europeos, 2012 (porcentajes)..	74
Gráfica 2. Criterios para la contratación de altos funcionarios en 22 países europeos, 2012 (porcentajes).....	88
Gráfica 3. Número de artículos con metodología QCA en el periodo 1987-2015, según área de estudio (N= 469).....	133
Gráfica 4. Revistas con el mayor número de artículos que utilizaron QCA en el periodo 1987-2015 (N= 92).....	133
Gráfica 5. Población total de Querétaro, Querétaro, 1990-2015.....	191
Gráfica 6. Población total de Toluca, Estado de México, 1990-2015.....	192
Gráfica 7. Indicadores de marginación municipal, Querétaro y Toluca, 2015.....	193

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

<b>ACE</b>	Alta Competencia Electoral
<b>CDGM</b>	Colección Documental sobre Gobiernos Municipales
<b>CIDE</b>	Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
<b>CNGMD</b>	Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales
<b>CNGMDTCM</b>	Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México
<b>CONAPO</b>	Consejo Nacional de Población
<b>CPEUM</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>CPGM</b>	Catálogo de Publicaciones sobre Gobiernos Municipales
<b>csQCA</b>	QCA de conjuntos definidos
<b>CUCEA</b>	Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara
<b>DEA</b>	Data Envelopment Analysis
<b>EM</b>	Eficiencia Municipal
<b>ENCIG</b>	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
<b>FDH</b>	Free Disposal Hull
<b>fsQCA</b>	QCA de conjuntos difusos
<b>ICMA</b>	International City/Council Management Association
<b>ICU</b>	Índice de Competitividad Urbana
<b>IHH</b>	Índice de Herfindahl e Hirschman
<b>IMCO</b>	Instituto Mexicano para la Competitividad
<b>INAFED</b>	Instituto Nacional para el Desarrollo del Federalismo
<b>INDESOL</b>	Instituto Nacional de Desarrollo Social
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
<b>ITESM</b>	Tecnológico de Monterrey
<b>MCC</b>	Método Cualitativo Comparativo
<b>MSDO</b>	Comparación de Casos más Similares con Resultados Distintos
<b>NACLGF</b>	Norwegian Advisory Commission on Local Government Finances
<b>NGP</b>	Nueva Gestión Pública
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>PAEF</b>	Perfil de Autoridades Electas y Funcionarios
<b>PAN</b>	Partido de Acción Nacional
<b>PPE</b>	Pertenencia Política de los Ejecutivos
<b>PRD</b>	Partido de la Revolución Democrática

<b>PRI</b>	Partido Revolucionario Institucional
<b>PYR</b>	Permanencia y Rotación
<b>QCA</b>	Qualitative Comparative Analysis
<b>SEDESOL</b>	Secretaría de Desarrollo Social
<b>UAEMex</b>	Universidad Autónoma del Estado de México
<b>UdeG</b>	Universidad de Guadalajara
<b>UNAM</b>	Universidad Nacional Autónoma de México

## INTRODUCCIÓN

*Nada se sabe bien sino por medio de la experiencia*  
Sir Francis Bacon

Desde siempre he escuchado que el municipio mexicano está mal. La literatura sobre el tema se ha encargado de evidenciar todo el catálogo de errores, fallos, carencias y pendientes de este ámbito de gobierno. De hecho, también lo he vivido. Durante 17 años habité en un municipio de la Sierra Norte de Puebla y corroboré todo lo que años después recibí durante mi formación universitaria.

Los asuntos permanecen desde los primeros intentos por conocer a detalle la realidad municipal. Los problemas detectados a finales de la década de 1980 bien pueden trasladarse al año 2023. Por ejemplo, un diseño institucional que favorece un fuerte presidencialismo en la toma de decisiones; elecciones bajo el sistema de planillas que disminuye la vinculación entre representantes y representados; una alta dependencia financiera y política de los ámbitos estatal y federal; escasa profesionalización de las autoridades, funcionarios y empleados; bajo o nulo cobro y utilización de fuentes de ingreso locales como el impuesto predial; carencia de servicios civiles de carrera; reinversión total de planes y programas al inicio de la gestión; participación ciudadana cooptada por determinados grupos o dirigida hacia ciertos sectores afines a un partido político; provisión de servicios públicos con baja calidad, entre otros.

En 1997 realicé un estudio comparado sobre los gobiernos locales de Estados Unidos, España y México que, a la postre, se convertiría en mi tesis de licenciatura. Ahí creí haber encontrado una solución innovadora y, sobre todo, viable para atender estos viejos problemas. Del caso norteamericano me llamó la atención la variedad de los diseños institucionales y de los modelos de gobierno local que respondían a la extrema heterogeneidad de ese país. Así, no sólo existía el condado, sino también el municipio, la municipalidad, el pueblo y los distritos especiales y escolares. Pero también las formas de gobierno eran diversas: alcalde-ayuntamiento, comisión y reunión representativa del pueblo, por mencionar sólo algunas.

La solución que pensé encontrar fue el modelo de gobierno local que se integraba por las autoridades electas —el concejo y el alcalde— y por un funcionario designado que sólo se encargaba de los temas técnicos de la comunidad. Se trataba del *Council-Manager Plan* protagonizado por el o la *city manager*. La idea central consistía en separar los aspectos políticos y los administrativos para una mejor gestión de lo público. Así, mientras los primeros se distinguían por sus destrezas para la movilización de voluntades, el liderazgo y la contienda electoral, los segundos representaban el conocimiento partidista, imparcial y profesional que requerían todas las formas de gobierno local. “No se pavimenta en rojo o en azul, sólo se pavimenta”, argumentaban los defensores del plan.

Esto me pareció no sólo necesario, sino urgente para mejorar las condiciones del municipio en México. En mi perspectiva gran parte de los atrasos se debían a que los políticos habían estado al mando de todas las etapas de la gestión. A principios del siglo XXI sólo habían existido tímidos intentos por incorporar esta figura en las administraciones de Tijuana, Baja California, Ciudad Juárez, Chihuahua, y en la Delegación Miguel Hidalgo del entonces Distrito Federal. A pesar de que el marco jurídico no requería grandes modificaciones para su inclusión, la idea de trasladar gran parte de las responsabilidades y las tareas que realizan las autoridades electas hacia un funcionario designado por el ayuntamiento resultaba no sólo dudoso, sino hasta riesgoso para el futuro político de estos personajes. Dichos proyectos germinales se extinguieron junto con las administraciones que los impulsaron.

Esta propuesta la mantuve en mi tesis de maestría, *El Gestor Municipal, ¿nuevo actor, viejos problemas?*, en donde desarrollé las que, a mi juicio, serían las implicaciones de incorporar la figura del *city manager* en los municipios del país. Por ejemplo, cuál debería ser su perfil ideal, el proceso de reclutamiento y selección, y la formación de equipos de trabajo bajo su tutela. Pero también los obstáculos que enfrentaría, tales como una cultura política local que es reticente a modificaciones en la estructura y en las prácticas laborales de los ayuntamientos. Sin embargo, seguía convencido de los beneficios que aportaría frente a los sempiternos pendientes del municipio mexicano.

De esa forma arribé al doctorado. El primer protocolo de investigación que propuse se tituló “Aplicación de la figura del *city manager* en México: el caso de la Agencia de Gestión Urbana del Distrito Federal”. En la década de 2010 emergió un súbito interés en el *city*

*manager* motivado por el anuncio del entonces Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, respecto a incorporar esta figura en la capital a través de la creación de la Agencia de Gestión Urbana en febrero de 2013. La perspectiva era que, después de varios años de intentos, esta manera de gestión local por fin arribaría al país.

Sin embargo, la experiencia académica del doctorado cumplió su misión y modificó dicha posición *militante*. A lo largo de los cursos, seminarios y coloquios, con la dirección del Dr. Manuel Perló, y bajo la guía del comité tutor, así como gracias a las puntuales observaciones de mis profesores y compañeros, las debilidades del planteamiento quedaron expuestas. No existía un problema claro, tampoco un caso de estudio comparable y, de hecho, el ensayo de la Ciudad de México no correspondía al modelo “puro” del *Council-Manager Plan*. Los primeros semestres fueron críticos y cruciales para problematizar el objeto de estudio y para plantear una tesis coherente.

Lo que propuse entonces fue dar un paso atrás. No en el sentido de claudicación, sino de cuestionar cuál había sido el origen de mi interés. Como mencioné, me pareció relevante la separación entre las funciones políticas y las administrativas dentro del plan. Sin embargo, dicha división mutua y excluyente me parece irreal a día de hoy. No existe tal cosa como un área exclusiva de la política y otra de la administración, aunque fuese deseable. Ambas se complementan y se definen de manera constante. Son indivisibles.

De esta forma, mi intención fue conocer cómo se manifiestan ambas dimensiones en la gestión pública local. A partir de ese momento los dos temas que guiaron esta investigación fueron la *política* y la *politización*, y su impacto en la eficiencia municipal.

El primero se ha evidenciado en los resultados electorales que rompieron la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en los ayuntamientos en la década de 1980, lo que detonó un mayor esfuerzo por lograr administraciones con desempeños distintos. Los partidos políticos de oposición buscaron asegurar los siguientes triunfos electorales por la movilización, pero también a través de instaurar un estilo de gestión que se diferenciara de sus antecesores. Esto representó una búsqueda por la eficiencia en los procesos y, en particular, en la dotación de los servicios públicos a la ciudadanía. Este hecho también generó una nueva relación entre los titulares de los poderes ejecutivos estatal y municipal al provenir de partidos opuestos.

La *politización*, por su parte, ha ilustrado las peculiares características del desempeño local hasta nuestros días. Los partidos de oposición que lograron la alternancia no modificaron de fondo un cierto tipo de prácticas del *statu quo*. Su principal manifestación fue mantener los nombramientos y las designaciones de puestos y cargos bajo la lógica del pago de premios y lealtades personales y partidistas. Así, al mencionar que existía una administración “politizada” se entendía que el sistema “de botín”, aquel en el que el ganador se llevaba todo bajo una lógica patrimonialista de la administración pública, continuaba vigente. Una consecuencia de esto ha sido una alta rotación de funcionarios y empleados que impacta el desempeño del gobierno local.

La *política* y la *politización* están presentes en las administraciones públicas municipales de México en mayor o menor medida hasta nuestros días. Y, sin embargo, existen gobiernos locales que son evaluados como *eficientes* por su propia población en encuestas de medición de la calidad gubernativa. Este aspecto terminó por cerrar el esquema bajo el cual desarrollé esta investigación. Si dentro de esta tensión permanente es posible hallar municipios eficientes, ¿qué determina tal calificación?

El modelo de investigación afrontó el primer reto de definir el término *eficiencia*. Se trata de un concepto de uso común que alude a una cualidad, pero también a una aspiración. Por su origen en disciplinas como la economía aplicada y la ingeniería suele tener un vínculo muy fuerte con la relación insumo-producto y con el objetivo de hacer más con menos. Sin embargo, mi intención fue ponerla a prueba en el desempeño municipal bajo la cohabitación mencionada.

No se trata de un tema inédito. Existe una amplia literatura que se ha planteado cómo medir la eficiencia y cómo incrementarla en el sector público. Desde su incorporación en la administración pública han aparecido escuelas como la *weberiana* y la de las organizaciones públicas, así como diversos enfoques teóricos para su estudio como la eficiencia de los servicios públicos, el federalismo fiscal y la nueva gestión pública. Como afirma el Dr. Uvalle, la eficiencia como valor ha tenido relevancia cuando alude no sólo a un asunto de oficinas gubernamentales y cuadros burocráticos, sino también a la forma en que las instituciones públicas son capaces de generar los resultados que la sociedad necesita para vivir, sobrevivir y desarrollarse.



Uno de los campos propicios para el estudio de la eficiencia ha sido el de los servicios públicos al representar un elemento tangible sobre el desempeño gubernamental para el ciudadano común. Puedo expresar mi opinión sobre la forma en que funciona mi gobierno más próximo según lo que recibo de él. Esto abrió la puerta a variables más allá de los insumos financieros para su evaluación. Los estudios recientes han analizado un servicio específico como el agua potable y la recogida de basura, o bien, a un conjunto de éstos a través de índices globales. El común denominador ha sido la inclusión de variables socioeconómicas con el fin de fortalecer los hallazgos.

Así, el estudio de la eficiencia en el sector público, en la administración municipal y en la dotación de servicios públicos ha incorporado aspectos sociales, demográficos, políticos, geográficos, institucionales y de gestión. Para fines de esta investigación profundicé en los determinantes políticos y en los determinantes institucionales y de gestión. Esto me permitió ampliar mi visión para plantear un diseño de investigación cuyo objetivo fuese medir y analizar la eficiencia municipal en México a través de los factores de *política* y de *politización*.

Debo destacar que esta opción requiere de información confiable y oportuna. El diseño de los indicadores suele basarse en estándares que faciliten su comparación, los cuales no están exentos de juicios de valor. En este sentido, la valoración ciudadana de los servicios públicos se ha acompañado de instrumentos para medir la *percepción* del objeto de estudio, en su mayoría encuestas oficiales sobre la calidad gubernativa. El objetivo ha sido conocer la forma en que el ciudadano o usuario adquiere, interpreta y emite un juicio respecto a los bienes y servicios de su entorno inmediato.

### **Diseño de investigación**

La pregunta inicial de este trabajo fue, ¿por qué algunos municipios mexicanos cuentan con gestiones que se consideran eficientes por parte de su población y otros no, en términos de la prestación de servicios públicos? Este cuestionamiento evolucionó conforme la investigación avanzó y, sobre todo, cuando decidí enfocarme en la influencia de dos factores específicos que explican, al menos de forma parcial, la gestión municipal en el país y, por ende, la eficiencia de la prestación de servicios públicos básicos.

De esta forma, la pregunta de investigación específica es: ¿cuál es la influencia de la *política* y de la *politización* en la eficiencia de la prestación de servicios públicos municipales en México? La respuesta tentativa, es decir la hipótesis, es que a mayor grado de politización, menor será el nivel de eficiencia municipal en la provisión de servicios públicos básicos.

Para este fin tomé una muestra de 30 municipios mexicanos que fueron evaluados por su población en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en su edición 2015. La mayoría fueron capitales estatales. Participaron los habitantes de 18 años y más, quienes emitieron su opinión sobre siete servicios públicos de acuerdo con el Artículo 115 constitucional. Estos fueron el agua potable, el drenaje y alcantarillado, el alumbrado público, los parques y jardines públicos, la recolección de basura, la policía y las calles y avenidas. Todos bajo una misma ponderación. El promedio de su calificación, representado en una escala donde 0 era “no satisfecho” y 10 “muy satisfecho”, significó el grado de aprobación o desaprobación con el desempeño local.

Los factores de *política* y *politización* los desglosé en dos condiciones causales para cada uno. En el primer caso utilicé la Alta Competencia Electoral (ACE) y la Pertenencia Política de los Ejecutivos (PPE). En el segundo el Perfil de las Autoridades Electas y Funcionarios (PAEF) y la Permanencia y Rotación (PYR) de los titulares de la administración pública municipal central y paramunicipal, lo que incluyó al presidente o presidenta municipal en turno. Los supuestos teóricos afirman que estos elementos contribuyen a la obtención del resultado esperado, es decir a la Eficiencia Municipal (EM).

El objetivo de la investigación es contribuir al debate municipal mexicano a través de tres condiciones. Primero, al presentar una definición propia sobre eficiencia municipal que, en principio, se aplica a la muestra de 30 gobiernos locales, pero que puede replicarse en otros contextos más adelante. Dicha definición se integra por la *política* y la *politización*, las cuales considero los factores explicativos del desempeño de las administraciones públicas municipales en la dotación de servicios públicos. Segundo, al elaborar un estudio municipal en la actual fase de “desencanto”, de acuerdo con la definición que dieron Sánchez Bernal, García Bátiz y Rosas Arellano en la obra *La Trayectoria de los Estudios Municipales en México*. En el mismo sentido, al plantearlo como un análisis que busca profundizar en los

hechos y en las relaciones causales desde una perspectiva teórica y analítica con el fin de potenciar su capacidad explicativa. Por último, al utilizar una metodología mixta, el *Quantitative Qualitative Analysis* (QCA), o Método Cualitativo Comparativo, como se ha traducido al castellano. Este enfoque ha ganado terreno en las investigaciones mexicanas y latinoamericanas en los últimos años, y representa una opción intermedia al método estadístico y al estudio de caso.

Al respecto, el enfoque QCA lo utilicé en la primera parte de este trabajo debido a su orientación para “n” pequeñas o intermedias (entre 10 y 100 casos, por lo regular), y por combinar herramientas y técnicas de la metodología cuantitativa y cualitativa. Su origen se encuentra en el libro *The Comparative Method: moving beyond qualitative and comparative strategies*, escrito por el sociólogo norteamericano Charles C. Ragin en 1987. A través del método cualitativo comparativo se analizan los fenómenos sociales con una visión holística, en donde lo que interesa conocer es la configuración de condiciones que llevan a un resultado esperado en términos de presencias o ausencias, es decir por medio de la causalidad coyuntural múltiple.

Bajo esta perspectiva, el modelo analítico que guiará esta investigación será el siguiente: la *presencia* de Alta Competencia Electoral, de la Pertenencia Política de los Ejecutivos, del Perfil de Autoridades Electas y Funcionarios, así como la Permanencia y Rotación de éstos dará como resultado la Eficiencia Municipal. En términos de la metodología cualitativa comparativa se expresa así:

$$ACE*PPE*PAEF*PYR= EM$$

La evidencia empírica para este modelo se encuentra en diversas fuentes. Para el resultado esperado es la ENCIG 2015. Para las configuraciones causales de *política* utilicé los resultados de los comicios que dieron origen a los gobiernos evaluados y que se encuentran en los institutos electorales de las entidades federativas o sus equivalentes, en reportes hemerográficos y en las memorias de los procesos electorales. Para *politización* se trató de la información notificada por los propios gobiernos municipales en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (CNGMD), elaborado por el INEGI, en su edición 2015. De ahí extraje los datos sobre la estructura organizacional de la muestra, en particular

el total de instituciones de la administración municipal central y paramunicipal, el último empleo reportado por el presidente municipal y por los titulares de éstas, así como la antigüedad que tenían en el cargo al momento del levantamiento.

Después de la utilización del enfoque QCA planteé un estudio comparado de casos más similares con resultados distintos (MSDO, *Most Similar Cases, Different Outcome*) con el fin de complementar los resultados obtenidos en forma de cuatro patrones explicativos. La selección de los municipios se basó en la coincidencia de la mayor parte de las condiciones causales, pero con varianza en el resultado. Para ello elaboré un instrumento de recolección de datos que me permitió entablar contacto con informantes clave de las administraciones municipales evaluadas. En total apliqué ocho entrevistas semi-estructuradas a los funcionarios vinculados con la provisión de servicios.

## **Esquema**

La tesis se integra por esta introducción, cinco capítulos y las conclusiones. En el primero presento una revisión teórica del concepto eficiencia. Inicio con la noción de representar una fuerza para producir un efecto determinado, su origen en la economía y en la ingeniería, y su diferencia con otros términos cercanos como la eficacia, la efectividad y el desempeño. También su incorporación al sector público a partir del siglo XIX y su popularidad durante el siglo XX a raíz de la introducción del pensamiento administrativista científico.

A partir de ese momento su uso se extendió al ámbito local con el fin de medir la capacidad de las administraciones municipales en la provisión de servicios públicos a la población. En este sentido, los trabajos de Ferreira da Cruz, Narbón-Perpiñá, De Witte, Rueda López y Milán García me permitieron hacer un recuento de las investigaciones más representativas a lo largo de la historia, con particular énfasis en las últimas cuatro décadas. Esto fue fundamental en la elaboración de una definición propia, para conocer las principales metodologías utilizadas y los diseños de investigación en contextos distintos, así como para ponderar la importancia de las fuentes de información oficial que recogen la percepción ciudadana sobre el desempeño local.

El capítulo segundo trata los temas teóricos de los dos factores que inciden en la eficiencia municipal y en las cuatro condiciones que las integran. El objetivo es aportar sustento a los

supuestos que justifican su inclusión dentro de mi modelo analítico. Por ejemplo, el incentivo que representan las urnas en la búsqueda de la eficiencia frente a la posibilidad de sustitución, así como la alineación o división partidista del poder ejecutivo entre las dos unidades de gobierno anidadas, es decir entre el ámbito estatal y el municipal.

Para el tema de *politización* consideré necesario puntualizar con la mayor precisión posible qué entiendo por dicho concepto. La familiaridad con la que se usa en el lenguaje común y, sobre todo, por su vinculación con la mayor parte de los problemas del país complica su comprensión. Asimismo, su cercanía con el término *corrupción* hace indispensable delimitar su ámbito. Para autores como Merikoski y Anderson este término significa la influencia de la política partidista en la administración pública. Su manifestación más notable y precisa se encuentra en los nombramientos de los funcionarios y los empleados públicos. Estos responden a criterios que se alejan del mérito y se basan en el pago de favores políticos y en lealtades personales y partidistas, en particular después de los procesos electorales. Esto genera administraciones públicas sin los perfiles adecuados que, además, experimentan una alta rotación de personal.

El capítulo tercero inicia con una descripción del diseño institucional municipal vigente y la peculiar conformación de la administración pública local en México. Después revisa la producción académica sobre los municipios en el intervalo 1984-2016, de acuerdo con el amplio y detallado estudio de los investigadores de la Universidad de Guadalajara que mencioné líneas arriba. De este recuento destaco los trabajos relativos a las capacidades gubernamentales y a los servicios públicos con el fin de ubicar las principales líneas de investigación, las metodologías, los enfoques, los casos de estudio y los hallazgos que me permitieron sustentar la utilidad de esta tesis. En la parte final incluyo una breve síntesis de los instrumentos oficiales de medición de la eficiencia local en México de los últimos años.

Los siguientes apartados presentan la evidencia empírica de esta investigación. El capítulo cuarto inicia con la exposición de la metodología utilizada, el *Qualitative Comparative Analysis*, en donde describo su lógica, utilidad, objetivos, pasos y herramientas técnicas para la inferencia causal de los fenómenos sociales. Con base en lo anterior, también defino, justifico y operacionalizo el modelo analítico mediante la recopilación de la información que sostiene el resultado esperado y las configuraciones causales. En este proceso transparente

la toma de decisiones que implicó el uso de este método, por ejemplo, en la definición de los umbrales de pertenencia o ausencia de las condiciones. Al final, con la ayuda del *software* FsQCA, expongo los cuatro patrones obtenidos para explicar qué condiciones tienen un mayor peso para obtener la eficiencia municipal.

Por su naturaleza orientada a casos, QCA permite plantear una estrategia de retorno a la máxima complejidad de la muestra. Los resultados me permitieron aplicar un enfoque complementario para indagar a profundidad las condiciones de la eficiencia. En este sentido, el quinto y último capítulo es un estudio comparativo de casos más similares con resultados distintos. Para ello, elegí dos municipios que coincidieron en la mayor parte de sus condiciones, pero que tuvieron varianza en el resultado esperado.

El capítulo expone el diseño del instrumento de recolección de datos (el cuestionario), el proceso para identificar y localizar a los funcionarios de los gobiernos municipales elegidos, ambos del periodo 2012-2015, así como la manera en que los contacté para agendar reuniones presenciales. La información obtenida a través de las ocho entrevistas semi-estructuradas que realicé, cuatro para cada caso, forman parte de los hallazgos de esta etapa.

Debo destacar que lo anterior no significó poner en competencia ambos resultados, sino más bien buscó identificar los aspectos relevantes para la eficiencia municipal desde la perspectiva de los 30 casos de la muestra y también desde la visión pragmática de los actores políticos involucrados para dos municipios muy cercanos, pero con resultados opuestos.

En el apartado de conclusiones presento los principales hallazgos de esta investigación, respondo a la pregunta de por qué algunos municipios son considerados eficientes en la provisión de servicios y pongo a prueba mi hipótesis. Con ayuda del enfoque QCA determino cuál de los dos factores tiene un mayor impacto en la eficiencia, así como el peso específico de cada condición causal en los cuatro patrones explicativos. Asimismo, destaco algunos casos que, por su configuración particular, considero de relevancia para los objetivos de esta tesis. Del estudio comparativo enfatizo la versión de los exfuncionarios municipales sobre los elementos que influyen en la eficiencia.

Por último, destaco algunos asuntos sobre el diseño de la investigación que también implicaron tomar decisiones y que, estoy convencido, podrán plantearse de mejor manera en trabajos futuros. Por supuesto, reconozco las limitaciones de esta tesis, en particular los temas

que no incluí en el modelo analítico. No omito exponer mis aportaciones al debate municipal, los pendientes y las líneas de investigación abiertas. Termino con una reflexión final sobre el municipio mexicano en la coyuntura actual y la importancia de no claudicar en su estudio y análisis como un elemento crucial en la vida democrática del país.

Invito al lector y a la lectora a adentrarse no sólo en la introducción y en las conclusiones de este trabajo. Le aseguro que una de mis principales preocupaciones fue escribir una investigación que se alejara del tedio y que lo atrapara desde el principio hasta el final.

## CAPÍTULO I. EN BÚSQUEDA DE LA EFICIENCIA. APROXIMACIONES PARA SU ESTUDIO EN EL ÁMBITO LOCAL

*Eficiencia, ¿para qué?*  
Dwight Waldo

El término eficiencia es de uso común para señalar una acción, una aspiración o una cualidad. Por lo regular se le otorga un sentido económico y financiero, sobre todo con la idea de “hacer más con menos” y de “no desperdiciar recursos”. En este proceso se suelen evaluar tanto los insumos con que cuentan las personas y las organizaciones, como los productos que se logran con éstos.

Sin embargo, el concepto de eficiencia no sólo se utiliza dentro de la economía aplicada y la ingeniería. De hecho, según su definición básica se puede involucrar en casi todas las actividades de la vida cotidiana. Al respecto, la Real Academia Española la define como la capacidad de disponer de algo o de alguien para conseguir un efecto determinado.<sup>1</sup> Dicho “efecto determinado” suele ser la mejora en los resultados. De esta forma se puede encontrar en el lenguaje común y en la literatura especializada la referencia constante a buscar la “eficiencia” en los procesos, en las personas, en las actitudes o en el uso de los recursos disponibles. Es difícil hallar una posición que esté en contra de ser *más eficientes* en lo que se emprende o en lo que se hace.

Esta situación ha hecho que su delimitación pueda ser confusa, sobre todo frente a otros conceptos como productividad, efectividad, eficacia, desempeño, evaluación comparativa y competitividad. Aunque en principio todos éstos persiguen el mismo fin, debe destacarse que es en los *enfoques* donde se ubican los matices. Una breve revisión nos indica que la “efectividad” o “eficacia” (*effectiveness*) se refiere al contraste entre los objetivos planeados y los productos obtenidos, en ocasiones sin considerar los recursos involucrados.<sup>2</sup> El “desempeño” (*performance*) y la “evaluación comparativa” (*benchmarking*) analizan las acciones de una organización desde una *perspectiva genérica*, es decir como unidades

---

<sup>1</sup> “Eficiencia”, en *Diccionario de la Real Academia Española*, en <https://dle.rae.es/eficiencia?m=form> (consultado el 11 de noviembre de 2021).

<sup>2</sup> Winston C. Dunlop, “The elusive concept efficiency: a survey of the conceptual and measurement issues”, en *Occasional Paper*, 109, Department of Economics, University of Newcastle, Australia, 1985.



multipropósitos,<sup>3</sup> mientras que la “competitividad” (*competitiveness*) representa la dimensión “externa” de la eficiencia, sobre todo en un entorno de competición entre organizaciones.<sup>4</sup> Estas diferencias semánticas son cruciales para entender el objeto de estudio de esta investigación, en particular al centrar su mirada en el trabajo que realizan los gobiernos locales en la prestación de servicios públicos.

Dentro del estudio específico de la eficiencia existen diversas teorías que la han tratado de explicar desde sus orígenes. Términos como “eficiencia técnica”, “eficiencia X”, “eficiencia asignativa” o “coste de eficiencia” conducen a los diferentes enfoques para analizar sus particularidades, sus ventajas y su impacto en las organizaciones. Como se mencionó, su origen se identifica con la economía y la ingeniería, pero su utilización ha estado vinculada con el sector público desde el siglo XIX y, de manera más notoria, en los estudios de administración pública del siglo XX.<sup>5</sup>

En este capítulo se tratan estos temas con el fin de ubicar su relevancia en los gobiernos locales y en la gestión municipal. Para ello se revisan sus principales teorías y conceptos, así como se define su ubicación dentro de la administración pública, desde sus primeras apariciones en la literatura hasta los postulados de la nueva gestión pública. Asimismo, se hace una revisión de la literatura disponible hasta julio de 2021 con el fin de hallar los enfoques de medición de la eficiencia local, con particular énfasis en la provisión de servicios públicos, las metodologías usadas con mayor frecuencia, así como los determinantes políticos, institucionales y de gestión vinculados a esta noción. El objetivo es justificar por qué se usa este término dentro de la presente investigación y mostrar el contexto en el cual se definió el modelo analítico que guía a esta tesis.

---

<sup>3</sup> Nuria Rueda López, Juan Milán García, Juan Uribe Toril y Jaime de Pablo Valenciano, “Evolution and latest trends of local government efficiency: worldwide research (1928-2019)”, en *Journal of Cleaner Production*, núm. 261, 2020.

<sup>4</sup> David Trillo del Pozo, *Análisis Económico y Eficiencia del Sector Público*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, octubre de 2002, p. 7.

<sup>5</sup> Mark R. Rutgers y Hendriekje van der Meer, “The origins and restriction of efficiency in public administration regaining efficiency as the core value of public administration”, en *Administration & Society*, núm. 42, agosto de 2010, pp. 7-14.

## I.1. Orígenes del término eficiencia y su vinculación con la administración pública

El estudio de la eficiencia en la administración pública partió de su diferencia con el ámbito privado. Al inicio se enfatizó que la primera no buscaba producir ganancias o utilidades, sino que funcionaba en un ambiente distinto a las empresas. Lo relevante era generar valores públicos como la seguridad, la salud, la legitimidad y el apoyo social, entre otros. Esta visión ha evolucionado hasta nuestros días en donde la prestación de bienes y servicios públicos ocurre en modelos híbridos en los que intervienen los sectores público, privado y social. A través de estos esquemas se han creado empresas públicas cuya operación sí busca utilidades, pero para ser sostenibles en términos financieros y que esto les permita disponer de fondos para continuar, mejorar y ampliar sus labores.

La provisión de bienes y servicios es una característica crucial de la administración pública que, además, ocurre en un contexto singular en el que se mezclan los valores, las aspiraciones y las percepciones de la mayor parte de los actores involucrados, por ejemplo, los políticos electos, los funcionarios designados, los ciudadanos y los grupos organizados. De esta forma, uno de los debates ha sido establecer si la eficiencia es un fin en sí mismo dentro del aparato público, o bien, si sólo se trata de un medio para obtener otros objetivos.<sup>6</sup>

A lo largo de la historia pueden identificarse dos grandes escuelas sobre la eficiencia en la administración pública. De acuerdo con Schachter éstas son: a) la del *modelo weberiano* que busca una organización eficiente y racional, y b) la de las *organizaciones públicas* que persiguen objetivos múltiples basados en valores dentro de un sistema democrático.<sup>7</sup> Esta noción fue retomada por Mark R. Rutgers y Hendriekje van der Meer, quienes escribieron en 2010 uno de los textos más relevantes sobre la relación eficiencia-administración pública.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Al respecto, véase la interesante reflexión sobre la eficiencia dentro de la administración pública contemporánea que realizó Ricardo Uvalle. En su opinión, no sólo se trata de una relación medios-fines, ni tampoco se constriñe al cumplimiento de objetivos administrativos, característico de las sociedades no abiertas ni competitivas. La eficiencia como valor implica tomar en cuenta lo que se piensa en la sociedad y en la vida pública, crear un ambiente de aceptación con el desempeño del aparato público, generar confianza en los funcionarios, incrementar las capacidades de gestión, así como proveer bienes y servicios públicos de calidad. En suma, mejorar la vida de las personas y obtener el reconocimiento ciudadano a la gestión. Ricardo Uvalle Berrones, *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*, Toluca, IAPEM, 2007, pp. 98-106.

<sup>7</sup> Hindy Lauer Schachter, "Does Frederick Taylor's ghost still haunt the halls of government? A look at the concept of government efficiency in our time, en *Public Administration Review*, núm. 67, 2007, pp. 800-810.

<sup>8</sup> Mark R. Rutgers y Hendriekje van der Meer, "The origins and restriction of efficiency in public administration...", *op. Cit.*, pp. 1-25.

Para ambos autores el estudio de la administración científica ya es, por sí mismo, una búsqueda pragmática de la eficiencia.

La perspectiva weberiana estableció que las burocracias son la última expresión de las organizaciones eficientes y racionales. En contraste, la segunda posición, enarbolada por autores como Wilson y Etzioni, afirmó que esto no era posible debido a que el sector público tiene objetivos múltiples simultáneos que involucran aspectos de legalidad, integridad y democracia, entre otros, que impiden una ponderación similar para todas sus actividades. En un contexto con una fuerte influencia política los valores que podrían enarbolar las administraciones públicas suelen ser ambiguos y cambian con rapidez.<sup>9</sup> Al respecto, Metcalfe argumentó que “las empresas públicas tienen características duales: como sus contrapartes privadas necesitan métodos eficientes, pero a diferencia de los negocios deben afrontar la rendición de cuentas legislativa, aun cuando ésta disminuya la eficiencia”.<sup>10</sup>

El debate que Rutgers y van der Meer destacaron fue si la eficiencia era *conceptual* o *empírica*, es decir si sólo abarcaba la relación entre insumos-productos, o bien, si involucraba las acciones de las organizaciones sobre regulaciones y marco jurídico. La extensa y exhaustiva revisión histórica que hicieron de este concepto les permitió afirmar que la mayor parte de la literatura en administración pública se ha referido a la eficiencia en términos técnicos, donde lo importante ha sido la relación insumo-producto o recursos-resultados.<sup>11</sup> Sin embargo, reconocieron que, como señaló Wildavsky, “la eficiencia técnica no te dice a dónde ir, sino sólo cómo llegar con el mínimo esfuerzo posible”.<sup>12</sup>

La primera referencia que mostraron Rutgers y van der Meer fue el origen etimológico del término, el cual hallaron en el latín *efficientia*, es decir *la capacidad de producir un efecto*.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>10</sup> Les Metcalfe citado por Hindy Lauer Schachter, *Frederick Taylor and the Public Administration Community: a reevaluation*, Albany, State University of New York Press, 1989, p. 29 (traducción propia).

<sup>11</sup> Tres definiciones citadas en el artículo. “Una relación de entrada y salida, esfuerzos y resultados, gasto e ingreso, costos y el placer resultante”, Sumner Slichter (1950). “Ser eficiente significa tomar el camino más corto, los medios más baratos, hacia la obtención de los objetivos deseados (...) la relación entre insumos y productos”, Herbert Alexander Simon (1976). “La eficiencia de la administración se mide por la relación de los efectos obtenidos y los recursos disponibles...”, Dwight Waldo (1984) (traducción propia).

<sup>12</sup> Aaron Wildavsky citado por Mark R. Rutgers y Hendriekje van der Meer, “The origins and restriction of efficiency in public administration...”, *op. Cit.*, p. 6. (traducción propia).

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 7. “Efficientia”, en *Britannica Academic*, en <https://academic-eb-com.pbidi.unam.mx:2443/levels/collegiate/search/articles?query=efficientia> (consultado el 30 de noviembre de 2021).

Ambos autores destacaron que, contrario a lo que se piensa, no fueron Adam Smith o Karl Marx quienes utilizaron este término por primera ocasión, sino que esto se remontó a la obra de Aristóteles, para quien la eficiencia significaba *el poder y la fuerza de mover o cambiar*.

En el siglo XIX el filósofo y reformador social inglés Jeremy Bentham consideró importante a la eficiencia por su contribución a la obtención de propósitos, sobre todo a través de las leyes y los juramentos.<sup>14</sup> Un autor que llamó la atención fue John Stuart Mill. A diferencia de otros pensadores, Mill consideraba *riesgosa* a la eficiencia porque podía volver al gobierno muy poderoso en detrimento de las libertades individuales: "...y el mal puede ser mayor entre más eficiente y más científicamente se construya la maquinaria administrativa".<sup>15</sup> En contraste, Henry Taylor estableció que la eficiencia requería de un cuerpo de personas capaz de conducir las tareas gubernamentales de forma adecuada, por lo que propuso empleados capacitados y bien remunerados.<sup>16</sup> Esta inclinación por buscar la eficiencia en las personas y no en los procesos se reforzó en las conclusiones presentadas en *The Report on the Organisation of the Permanent Civil Service* (1854), también conocido como *The Northcote-Trevelyan Report*.<sup>17</sup> En dicho documento se estableció que ser eficiente significaba tener carácter, habilidad y experiencia, por lo que los funcionarios debían ser los mejores y más brillantes, tener las más altas calificaciones, así como ser capaces y energéticos.<sup>18</sup>

El término eficiencia se popularizó durante el siglo XX. La introducción del pensamiento administrativista científico de F.S. Taylor lo ligó a la productividad y a las acciones humanas. Otros autores de dicho movimiento –como Bill Cooke—consideraron que también

---

<sup>14</sup> Mark R. Rutgers y Hendriekje van der Meer, "The origins and restriction of efficiency in public administration...", *op. Cit.*, pp. 8-9.

<sup>15</sup> John Stuart Mill citado en *Íbidem*, p. 10.

<sup>16</sup> "Public servants... like racehorses, should be well fed with reward, but not to fatness" (los funcionarios... como los caballos de carreras, deben estar bien alimentados, pero no hasta la gordura), citado en *Íbidem*, p. 22.

<sup>17</sup> Se trató de un documento de 22 páginas preparado por Stafford H. Northcote y C.E. Trevelyan sobre el servicio civil británico que se publicó en 1854. Entre las conclusiones destacaron que el ingreso al servicio civil debía ser sólo por mérito y que debía reforzarse a través de evaluaciones periódicas, ya que la administración pública de la época "padecía" tanto en la eficiencia interna como en la estima pública. Disponible en [https://www.civilservant.org.uk/library/1854\\_Northcote\\_Trevelyan\\_Report.pdf](https://www.civilservant.org.uk/library/1854_Northcote_Trevelyan_Report.pdf)

<sup>18</sup> Mark R. Rutgers y Hendriekje van der Meer, "The origins and restriction of efficiency in public administration...", *op. Cit.*, pp. 11-12.

significaba una manera de promover la responsabilidad de los funcionarios y de vincular a los ciudadanos con las políticas.

Después de la Segunda Guerra Mundial se presentó una tensión intelectual entre tres autores y sus ideas sobre el concepto: Luther Halsey Gulick (1892-1993), Herbert Alexander Simon (1916-2001) y Clifford Dwight Waldo (1913-2000). Para Gulick la eficiencia era el primer principio de la administración, por lo que, aunque hubiese conflictos entre ciertos valores y este ideal, la eficiencia debía ser la prioridad de los administradores. Sin embargo, Waldo cuestionó, “eficiencia, ¿para qué?”, al considerar que no era suficiente plantearla sólo como un objetivo, sino que era necesario establecer sus propósitos. En contraste, Simon le otorgó un sentido más técnico y económico al identificarla como el criterio básico para la maximización de la función productiva.<sup>19</sup>

La revisión histórica de Rutgers y van der Meer concluyó con la noción técnica de Robert E. Goodin y Peter Wilenski, quienes en 1984 establecieron que la interpretación y el significado de la eficiencia sólo podía establecerse en una relación de meta-principios, es decir en la satisfacción de los deseos de la población.<sup>20</sup>

## **I.2. Perspectivas de la eficiencia: Medición Insumo-Producto, Eficiencia Técnica y Eficiencia Asignativa**

A partir del siglo XX se incrementó el interés por el estudio de la eficiencia, tanto en las organizaciones privadas como en las públicas. En este impulso debe reconocerse el papel de dos iniciativas políticas y sociales. Por un lado, el Movimiento de Medición de la Actividad Gubernamental iniciado en Europa a finales del siglo XIX y, por el otro, las reformas emprendidas durante la Era Progresista en Estados Unidos a principios del siglo XX.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Azhar Manzoor, “A look at efficiency in public administration: past and future”, en *SAGE Open*, octubre-diciembre de 2014, pp. 2-3.

<sup>20</sup> Mark R. Rutgers y Hendriekje van der Meer, “The origins and restriction of efficiency in public administration...”, *op. Cit.*, p. 17.

<sup>21</sup> La Era Progresista se definió como un movimiento que buscó una sociedad más justa y segura. Para ello, encabezaron diversas reformas con el fin de responsabilizar a las grandes empresas de la época por medio de regulaciones, así como intentaron disminuir la corrupción imperante y ampliar los derechos políticos de la población, por ejemplo, el voto a la mujer y algunas reformas electorales. Durante esta etapa se impulsó la incorporación de funcionarios “expertos” y “profesionales” en las gestiones de los condados y municipios norteamericanos, lo que en 1908 dio lugar a la figura del *general manager* en Staunton, Virginia, así como a la

Uno de los trabajos germinales fue el artículo de Ronald E. Reene de 1937, en donde definió a la eficiencia como “la relación de entrada y salida: por ejemplo, ¿cuánto valor en términos de servicios se asegura como devolución de un gasto de dinero dado en forma de impuestos?”.<sup>22</sup> En 1951 Koopmans y Debreu fueron los primeros en utilizar el concepto de “Eficiencia Técnica” basado en la comparación entre el número de insumos (*inputs*) y de productos (*outputs*).<sup>23</sup> Así, la eficiencia significó maximizar la producción obtenida de un número dado de factores productivos o, a la inversa, a la minimización del consumo de dichos factores para lograr un producto. Aunque sus investigaciones se centraron en el uso de los recursos empresariales, así como en el análisis de la producción, se consideraron relevantes por haber inaugurado una línea de investigación que, a día de hoy, permanece vigente: la de comparar los *inputs* y los *outputs* para evaluar la eficiencia.

Un autor que dio continuidad a dicha línea fue Michael J. Farrell, quien dividió la eficiencia en dos componentes: *Eficiencia Técnica* y *Eficiencia Asignativa*.<sup>24</sup> La primera la definió como el uso de recursos humanos o de capital en la producción de uno o varios bienes y servicios. De esta forma, se basó en la utilización de unidades físicas, lo que eliminó el costo o el precio de los factores y la valoración de los ingresos obtenidos en la producción.<sup>25</sup> La segunda se refirió a la asignación de recursos, es decir a que el gasto monetario total en insumos utilizados para producir una cantidad dada de bienes o servicios debía ser el mínimo

---

adopción del *Council-Manager Plan* en Sumter, Carolina del Sur, en 1912. John D. Buenker, “Progressivism”, y Charldean Newell, “Council-Manager Government”, ambos en Neil Larry Shansky (Ed.), *Encyclopedia of Urban America. The cities and the suburbs*, vol. II, Santa Barbara, ABC-CLIO, 1998, pp. 581 y 210, respectivamente.

<sup>22</sup> Roland R. Renne, “Research in measuring the efficiency of local governments”, en *Journal of Farm Economics*, 1937, citado en Nuno Ferreira da Cruz y Rui Cunha Marques, “Revisiting the determinants of local government performance”, en *Omega*, vol. 44, abril 2014, p. 91 (traducción propia). Otros estudios han señalado que el uso de “eficiencia” en un sentido económico fue introducido por primera vez por W.J.M. Rankine en 1855 al definirla como la “relación de rendimiento para motores” (*performance ratio for engines*).

<sup>23</sup> Tjalling C. Koopmans, *Activity Analysis of Production and Allocation*, New York, Wiley, 1951. Gerard Debreu, “The coefficient of resource utilization”, en *Econometrica*, 1951.

<sup>24</sup> Respecto del término “asignativo” y “asignativa”, el Diccionario de la Real Academia Española no reconoce como tal esta palabra. Sin embargo, para la economía significa “la situación en la que los factores de producción se distribuyen de tal manera que las empresas producen los bienes y servicios que demandan los consumidores”. Guillermo Westreicher, “Eficiencia asignativa”, en <https://economipedia.com/definiciones/eficiencia-asignativa.html> (consultado el 6 de marzo de 2023).

<sup>25</sup> David Trillo del Pozo, *Análisis Económico y Eficiencia del Sector Público... op. Cit.*, p. 5.

posible.<sup>26</sup> La combinación de ambas perspectivas condujo a la llamada *Eficiencia Económica*, es decir al “logro de la máxima producción al menor costo posible”.<sup>27</sup>

### **I.3. Enfoques teóricos: Eficiencia de los Servicios Públicos, Federalismo Fiscal y Nueva Gestión Pública**

A medida que los análisis sobre eficiencia se volvieron más complejos apareció un nuevo reto: ¿cómo explicarla más allá de la sola relación insumo-producto o de la maximización de ganancias-minimización de costos? Para ello se pueden distinguir, al menos, tres enfoques: la Teoría de la Eficiencia de los Servicios Públicos, la Teoría del Federalismo Fiscal y la Nueva Gestión Pública.

La Teoría de la Eficiencia de los Servicios Públicos se inscribe dentro de la tradición democrática que hace responsables a los funcionarios y a los administradores públicos de la gestión estratégica de bienes y servicios a la población en el contexto de la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la competencia política.<sup>28</sup> Reconoce que medir la eficiencia en el ámbito público es más complejo que en su contraparte privada, no sólo por la dificultad para obtener información fidedigna, sino por las diferencias entre presupuestos de las agencias gubernamentales, la forma de proveer servicios y, sobre todo, por el contexto en el que ocurre dicho proceso.

La Teoría del Federalismo Fiscal buscó conjuntar las dos nociones predominantes sobre eficiencia: evitar el desperdicio de recursos y producir y proveer servicios públicos.<sup>29</sup> Para esta corriente los gobiernos subnacionales son cruciales en la búsqueda de eficiencia mediante la asignación de los recursos públicos, ya que la descentralización fomentaría una competencia entre los ámbitos estatales y municipales (o sus equivalentes) para atraer

---

<sup>26</sup> Jorge Alé Yarad, “Un nuevo esquema de regulación de monopolios naturales”, en [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303184332/rev37\\_ale.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303184332/rev37_ale.pdf) (consultado el 10 de noviembre de 2021).

<sup>27</sup> Maureen Jennifer Pinzón, *Medición de Eficiencia Técnica Relativa en Hospitales Públicos de Baja Complejidad mediante la Metodología Data Envelopment Analysis (DEA)*, Tesis de Maestría, Universidad Javeriana, 2003, p. 17.

<sup>28</sup> Véase Dwight Waldo, *Teoría Política de la Administración Pública*, Madrid, Tecnos, 1961, p. 59 y ss., así como Rhys Andrews y Tom Entwistle, *Public Service Efficiency. Reframing the debate*, London, Routledge, 2013.

<sup>29</sup> Assar Lindbeck, *Sistemas Económicos y Política Asignativa*, Barcelona, Oikus-Tau Ediciones, 1977.

población e inversiones. La estructura escalonada del federalismo contribuiría a conocer y tomar en cuenta las preferencias de los individuos mediante la aplicación de criterios y normas de eficiencia. De esta forma, “una distribución equitativa del ingreso, la asignación efectiva de recursos y la estabilidad y el crecimiento económicos dependen de la eficiencia con la que los gobiernos toman en cuenta las preferencias individuales”.<sup>30</sup>

Debe destacarse que el interés por la eficiencia en el ámbito local se incrementó como resultado de las crisis económicas en la década de 1980, en particular por la intervención de los gobiernos centrales para controlar el déficit público y reducir los costos en la provisión de servicios públicos.<sup>31</sup> Uno de los consensos fue incluir las variables que la condicionan, por ejemplo, la política, la administración pública, los medios de comunicación y los métodos de gestión, entre otros.

Por último, una de las manifestaciones más notables en el estudio de la eficiencia ha sido la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*), ya que renovó su interés dentro de las actividades del sector público. La NGP se ha definido como “la reforma de la gestión pública que consiste en cambios deliberados en las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor”.<sup>32</sup> La intención ha sido “reinventar el gobierno”, es decir “la transformación fundamental de las organizaciones y sistemas públicos a fin de cambiar a fondo su eficacia, *eficiencia*, adaptabilidad y capacidad de innovación”.<sup>33</sup>

La búsqueda de la eficiencia ha sido una de las banderas de la NGP. De acuerdo con Luis Aguilar tiene como objetivo “el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se

---

<sup>30</sup> Gerardo Ángeles Castro, Mayra Paulina Salazar Rivera y Luis Sandoval Contreras, “Federalismo fiscal y su efecto en el crecimiento y la distribución de ingresos. Evidencia para México”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XXVIII, núm. 1, primer semestre de 2019, p. 114.

<sup>31</sup> Plácido Moreno y Sebastián Lozano, “Super SBI dynamic network DEA approach to measuring efficiency in the provision of public services”, en *International Transactions in Operational Research*, núm. 25, vol. 2, enero de 2016, p. 715.

<sup>32</sup> Christopher Pollit y Geer Bouckaert, *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 8.

<sup>33</sup> David Osborne y Peter Plastrik, *La Reducción de la Burocracia*, Barcelona, Paidós, 1998, pp. 13-14 (subrayado propio).



orientan hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la *eficiencia*, la calidad y la responsabilidad de la acción pública”.<sup>34</sup>

Para Christopher Hood esto ha significado la búsqueda de una administración profesional y proactiva de las organizaciones; la creación y empleo de estándares e indicadores claros de desempeño; el mayor énfasis en el control de los productos y el menor en el de insumos y procesos; la mayor competencia en el sector público, así como el impulso a los estilos gerenciales provenientes del sector privado.<sup>35</sup> La perspectiva es la de contar con “gobiernos esperados”, es decir con resultados positivos, lo que implica la idea de un “gobierno de calidad”. Para ello se requieren mecanismos institucionales que aseguren la eficiencia en el trabajo administrativo y en la entrega efectiva de bienes y servicios públicos bajo dos dimensiones: a) la *eficiencia*, a través de la capacidad y la profesionalización burocrática, y b) la producción efectiva de bienes y servicios públicos.<sup>36</sup>

Los postulados de la NGP se han aplicado en el sector público a través de los costos medios y unitarios derivados de los sistemas de prestación de servicios públicos, así como en el tamaño de la plantilla del personal y los métodos de trabajo.<sup>37</sup> La tendencia ha sido priorizar el manejo de los diferentes tipos de recursos y vincularlos con los productos a generar, por ejemplo, los servicios ofrecidos, los usuarios atendidos, los trámites realizados y los recursos liberados. En el ámbito municipal esto se ha manifestado en la construcción de indicadores para el diagnóstico de la eficiencia. Un ejemplo de esto se muestra en el Cuadro 1, donde se exponen los parámetros de evaluación de una serie de servicios públicos locales.

---

<sup>34</sup> Luis Fernando Aguilar Villanueva, *Gobernanza y Gestión Pública*, México, FCE, 2016, p. 146 (subrayado propio).

<sup>35</sup> Christopher Hood, “A public management for all seasons?”, en *Public Administration*, núm. 69, 1989, pp. 3-19.

<sup>36</sup> Guillermo Cejudo, et al (Eds.), “El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno”, en *Política y Gobierno*, vol. 16, México, CIDE, 2009, pp. 115-156.

<sup>37</sup> Enrique Cabrero Mendoza y Gabriela Nava Campos (Coords.), *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, CIDE-Miguel Angel Porrúa, 2000.

**Cuadro 1. Indicadores para el diagnóstico de eficiencia de los servicios públicos**

INDICADOR	PARÁMETRO DE EVALUACIÓN
<b>Recolección de basura</b>	
• Eficiencia de recolección= toneladas recolectadas/viajes realizados	• Grado de cobertura
• Eficiencia financiera= gastos totales/ingresos totales	• Equilibrio, déficit o superávit del servicio
• Eficiencia administrativa= gasto corriente/ingresos/ingresos totales	• Transferencias
• Rentabilidad= gastos totales/cuotas de recuperación	• Equilibrio, déficit o superávit del servicio
• Cobertura= toneladas recolectadas por habitante	• Comparar con otros municipios
<b>Alumbrado público</b>	
• Lámpara en funcionamiento/total de lámparas instaladas	• Eficiencia del servicio
• Número de lámparas por habitante	• Cobertura comparada con otros municipios
• Número de lámparas en el año de análisis/número de lámparas de año anterior	• Incrementos en la cobertura
• Lámparas instaladas/número de colonias o barrios	• Diferencial en la calidad del servicio
• Gastos totales/ingresos totales	• Equilibrio, déficit o superávit del servicio
• Gastos totales/cuotas de recuperación	• Equilibrio, déficit o superávit del servicio
<b>Agua potable</b>	
• Tomas totales de agua/número total de viviendas	• Relación de cobertura
• Tomas de agua por habitante	• Comparar con otros municipios
• Porcentaje de incremento con respecto al año anterior	• Porcentaje de incremento en la cobertura
• Gastos totales/total de cuotas de recuperación	• Equilibrio, déficit o superávit del servicio
<b>Mercados y tianguis</b>	
• Total de mercados/total de población	• Relación de cobertura
• Número de tianguis/total de población	• Relación de cobertura
• Gastos de mantenimiento/cuotas de recuperación	• Equilibrio, déficit o superávit del servicio
<b>Rastro</b>	
• Número total de rastros/total de ganado sacrificado	• Relación de cobertura
• Gastos de mantenimiento/cuotas de recuperación	• Equilibrio, déficit o superávit del servicio

Fuente: Enrique Cabrero, *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1995.

Debe notarse también que, a pesar de que estos postulados han sido adoptados en la mayoría de las administraciones públicas, al menos como un ideal de organización, no han estado exentos de críticas y señalamientos. Los más incisivos han sido aquellos que enfatizan el

“desprecio” de la NGP hacia el *factor político* dentro de la gestión pública.<sup>38</sup> Autores como Mark H. Moore han puntualizado que esta tendencia omite —o ignora— que el sector público no funciona bajo la lógica de su contraparte privada, ya que la primera crea valor de forma diferente y se caracteriza por la presencia de política en cada una de sus fases.<sup>39</sup> Henry Mintzberg, por su parte, afirmó que sólo algunas funciones del gobierno pueden medirse, con el riesgo de que, si esto se pudiese concretar, el sector privado ya las habría adoptado.<sup>40</sup>

#### **I.4. Eficiencia en la provisión de servicios públicos: Asignativa, Distributiva, Productiva y Dinámica**

Las particularidades del ámbito público obligan a una búsqueda y medición de la eficiencia *sui generis*. Se trata de un ideal deseado por la mayoría de sus protagonistas, pero afronta múltiples obstáculos en el trabajo cotidiano. Al respecto, David Trillo estableció que existen dos perspectivas. La primera se refiere a la *eficiencia de los programas*, es decir al análisis costo-beneficio y costo-eficacia. La segunda es la *eficiencia de las instituciones públicas*, la cual se lleva a cabo a través del “análisis de frontera”.<sup>41</sup> En ambos casos el objetivo es “determinar los proyectos de gastos que generen menores costes, o que son más rentables desde el punto de vista social, o clasificar u ordenar los resultados de la producción de instituciones públicas”.<sup>42</sup>

Ante la imposibilidad de valorar todos los programas del sector público en términos económicos se establecen *indicadores* que muestren su grado de cumplimiento, por ejemplo, en la percepción de seguridad o en la disminución de deserción escolar. Ambos integran la *eficiencia de los programas*. Por su parte, los “análisis de frontera” estudian las reducciones de los recursos para la generación y operación de los servicios (la minimización de los *inputs*), así como la mejora de los procesos para suministrar una mayor cobertura y calidad de los servicios sociales (la maximización de los *outputs*). En opinión de Trillo, la principal

---

<sup>38</sup> José Juan Sánchez, *Gestión Pública y Governance*, Toluca, IAPEM, 2002, p. 294.

<sup>39</sup> Mark H. Moore, *Gestión Estratégica y Creación del Valor en el Sector Público*, Barcelona, Paidós, 1998, p. 16.

<sup>40</sup> Henry Mintzberg, “Gestionar el gobierno, gobernar la gestión”, en Carlos Losada i Marrodán (Ed.), *¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington, BID, 1999, pp. 200-201.

<sup>41</sup> David Trillo del Pozo, *Análisis Económico y Eficiencia del Sector Público... op. Cit.*, p. 12.

<sup>42</sup> *Íbidem*.

característica de este análisis es que intenta determinar la eficiencia de un grupo de unidades de producción pública cuyos recursos y objetivos son homogéneos.<sup>43</sup>

Por su parte, los investigadores Andrews, Entwistle y Forsund categorizaron la eficiencia en la provisión de servicios públicos en cuatro ámbitos: Asignativa, Distributiva, Productiva y Dinámica.<sup>44</sup>

La *Eficiencia Asignativa* implica el balance entre la demanda de los servicios y su resolución. En este enfoque lo que importa es conocer si dichos bienes y servicios son los que los ciudadanos en verdad necesitan bajo el supuesto de que, la dotación puede ser eficiente, pero inútil para la población, lo que desperdicia los recursos (por ejemplo, autobuses sin pasajeros o bibliotecas sin usuarios). De acuerdo con Dowding y Mergoupis, esta clase de eficiencia se puede medir con encuestas que generen indicadores de satisfacción de la gente.<sup>45</sup>

La *Eficiencia Distributiva* mide el reparto de los servicios y su costo relativo para el gobierno y la sociedad.<sup>46</sup> El supuesto que la sustenta es que los gobiernos juegan un papel crucial en la redistribución de los recursos para maximizar la eficiencia social, en particular por medio de los bienes y servicios que, en teoría, debe recibir cualquier grupo de la sociedad. La tercera, la *Eficiencia Productiva*, se enfoca en los insumos necesarios para obtener los resultados primarios de la producción.<sup>47</sup> La lógica de ésta es que, al proveer un servicio, surge una relación inversa por la que se puede afectar la calidad y cantidad de otro u otros servicios. En esta responsabilidad destacan los administradores públicos, ya que son éstos quienes deben tomar las decisiones que reduzcan dicho riesgo, así como regular ciertas formas de provisión combinadas como la privatización, la concesión o la desregulación. También debe destacarse que en este enfoque es importante la medición de los productos, sobre todo en la

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>44</sup> Rhys Andrews, Tom Entwistle y Finn R. Forsund, et al, citados en Bernard Gumah y Maxwell A. Aziabah, “‘Out lives are affected by government agencies’: citizens’ perception survey as a measure of public service efficiency in Ghana”, en *SAGE Open*, vol. 10, abril de 2020, p. 2.

<sup>45</sup> Keith Dowding y Thanos Mergoupis, “Fragmentation, fiscal mobility, and efficiency”, en *The Journal of Politics*, vol. 65, núm. 4, noviembre de 2003, pp. 1190-1207.

<sup>46</sup> Rhys Andrews, Tom Entwistle y Finn R. Forsund, et al, citados en Bernard Gumah y Maxwell A. Aziabah, “‘Out lives are affected by government agencies’...”, *op. Cit.*, p. 3.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

manera en que los usuarios los califican, por ejemplo, la rapidez, el volumen y la calidad que, además, no pueden ser iguales para cada uno de los servicios ofrecidos.<sup>48</sup>

Por último, la *Eficiencia Dinámica* se centra en la distribución de recursos, pero al considerar patrones de consumo presentes y futuros.<sup>49</sup> Es decir, la toma de decisiones para obtener la eficiencia tiene que ver con las proyecciones que se realicen sobre las necesidades venideras de la población y los recursos disponibles. En este proceso intervienen los políticos y los funcionarios, pero también los organismos financiadores que emitirían deuda pública cuando se les garantice el retorno de la misma. Uno de los aspectos que llama la atención de este tipo de eficiencia es que los gobiernos se encuentran más expuestos al “castigo” cuando usan de forma ineficiente los recursos, por ejemplo, cuando invierten en proyectos “vanidosos” de las autoridades electas. Bajo esta lógica, sólo podrían obtener capital aquellos que demuestren cierta utilidad futura.

### **I.5. ¿Por qué es importante analizar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos locales?**

La mayor parte de la población, al momento de referirse a un gobierno local, sin importar la denominación, la estructura organizacional o la forma de elección que pueda tener, suele asociar dicha figura con la provisión de servicios públicos básicos.<sup>50</sup> Se trata de la idea inicial y general de la ciudadanía sobre este orden de gobierno, de su política redistributiva fundamental, así como de la principal forma de legitimidad que tiene el ejercicio del poder en el ámbito local.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Helen Simpson, “Productivity in public services”, en *Journal of Economic Surveys*, núm. 23, 2, abril de 2009, pp. 250-276.

<sup>49</sup> Rhys Andrews, Tom Entwistle y Finn R. Forsund, et al, citados en Bernard Gumah y Maxwell A. Aziabah, ““Out lives are affected by government agencies’ ..., *op. Cit.*, p. 3.

<sup>50</sup> Los servicios públicos se definen como recursos ofrecidos por una organización, por lo general una agencia gubernamental, cuya intención es apoyar a los integrantes de una comunidad. El gobierno puede proporcionarlos por sí mismo, o bien, con la ayuda de alguna organización privada. La denominación “servicio público” alude a que reciben financiación de los contribuyentes para su prestación. Entre los más comunes se encuentran el transporte y la movilidad, la planeación y la infraestructura urbana, el manejo de los residuos, los servicios de emergencia y el abastecimiento de agua. *What are Public Services? (Definition and 23 examples)*, en <https://www.indeed.com/career-advice/finding-a-job/what-are-public-services> (consultado el 4 de abril de 2023).

<sup>51</sup> Ady Carrera Hernández, “Conversaciones con Mauricio Merino: Ady Carrera”, en <https://www.youtube.com/watch?v=cyhAnpXMuYM> (consultado el 4 de abril de 2023).

Los municipios tienen bajo su responsabilidad aspectos básicos de la convivencia a través de los bienes y servicios públicos que, por su propia cotidianidad y cercanía, suelen pasar desapercibidos. Sin embargo, al momento en que alguno de estos presenta fallas o carencias, como la dotación de agua potable y la recogida de residuos, pueden colapsar la paz y el orden ciudadano.

El análisis de su naturaleza y provisión –sobre todo, *eficiente*—es relevante por distintas razones. Entre las más destacadas se encuentran las siguientes: a) se trata de la principal justificación funcional para la existencia del Estado y para el fortalecimiento de la legitimación de sus acciones como gobierno por medio de la búsqueda del “bienestar común”; b) la prestación de esta clase de servicios representa, en buena medida, la cristalización de las políticas gubernamentales y de las políticas públicas concretas; c) los servicios públicos representan uno de los principales indicadores del desarrollo de un país o de una región en un sentido amplio, es decir que abarca el bienestar de los gobernados, y d) son un reflejo de la capacidad administrativa y de acción de las instancias encargadas de prestarlos, por lo que implica un punto crucial en la búsqueda de mejores formas de actuación gubernamental.<sup>52</sup>

De acuerdo con John E. Seley, el concepto de servicios públicos incluye cuatro componentes: su propósito, su estructura, su evaluación y su asignación.<sup>53</sup> Estas dimensiones engloban gran parte del debate sobre el tema. Por ejemplo, dentro de su *propósito*, se cuestiona el *porqué* existe un servicio público. Se debate su papel como vínculo entre el gobierno y la sociedad, si cumple una función compensatoria a las fallas del mercado o si está diseñado para mejorar la vida de las personas. Asimismo, si mantiene la seguridad y el *statu quo*, si incrementa la burocracia, o bien, si la sociedad en su conjunto debe pagar por algo que sólo se otorga a un sector de ésta. En suma, si se trata de una caridad o un derecho.<sup>54</sup>

Respecto a su *estructura*, el debate se centra en la administración de los servicios, en las formas de descentralización, en los cambios de las reglas y en la organización de las

---

<sup>52</sup> Rodolfo García del Castillo, *Los Servicios Públicos Municipales*, Documento de Trabajo 3, México, CIDE, 1992, p. 8.

<sup>53</sup> John E. Seley, “New directions in public services”, en *Economic Geography*, vol. 57, núm. 1, enero de 1981, p. 3.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

administraciones públicas.<sup>55</sup> Por su parte, la *evaluación* representa “la más grande preocupación de aquellos involucrados en el estudio de los servicios públicos”.<sup>56</sup> Una forma de calcular su éxito se relaciona con el dinero público invertido. La controversia aparece cuando se debe ponderar su utilidad dentro de la sociedad. Esto ha conducido al uso de indicadores de desarrollo social que, de manera paradójica, pueden ser contradictorios con los objetivos de la eficiencia financiera. La evaluación implica el uso efectivo de los recursos para mejorar su provisión, aunque esto se relacione más con la estructura que con los propósitos. En opinión de Burkhead y Hennigan, el objetivo último se debe describir como un “estado social” a través de la pregunta, *¿los ciudadanos son mejores o peores como resultado de la prestación de un servicio público gubernamental en particular?*<sup>57</sup>

Por último, sobre la *asignación*, Seley identificó dos hipótesis: a) la del “atributo del consumidor” y b) la del “atributo del servicio”. En la primera el uso del servicio se relaciona con las características de los consumidores, mientras que en la segunda depende de factores como la accesibilidad, el atractivo y la efectividad.<sup>58</sup> Una tercera posición fue la propuesta por David Harvey, para quien la forma de proveer un servicio podía influir en el consumo y, en última instancia, en la creación de nuevos patrones de necesidad (también llamado “profesionalización de la necesidad”).<sup>59</sup>

En la actualidad el debate sobre la importancia de los servicios públicos y su provisión se ha renovado con los objetivos del desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas. Algunos de éstos se vinculan de manera directa con la responsabilidad de los gobiernos locales, por ejemplo, la dotación de agua limpia y saneamiento, la conformación de ciudades y comunidades sostenibles, así como la realización de proyectos de infraestructura básica.<sup>60</sup>

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> Jesse Burkhead and Patrick J. Hennigan, “Productivity analysis: a search for definition and order”, en *Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, enero-febrero de 1978, p. 37 (traducción y subrayado propio).

<sup>58</sup> John E. Seley, “New directions in public services...”, *op. Cit.*, p. 6.

<sup>59</sup> David Harvey, “Social justice and the city”, citado en *Ibidem*.

<sup>60</sup> Véase *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Organización de las Naciones Unidas, en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/> (consultado el 4 de abril de 2023).

## I.6. El estudio de la eficiencia local en la literatura contemporánea

El análisis de la eficiencia dentro de las administraciones públicas locales no ha sido ajeno a las tendencias mencionadas con anterioridad, es decir aquéllas que han girado alrededor de las relaciones insumo-producto y costo-beneficio. Sin embargo, una revisión de la literatura especializada contemporánea ha permitido hallar investigaciones desde la perspectiva de la ciencia política, la administración pública, la sociología y el urbanismo. Algunos de los trabajos pioneros sobre los determinantes de la eficiencia local aparecieron a inicios de la década de 1990. Entre éstos destacaron los realizados por Kathy Hayes y Semoon Chang; Philippe Vanden Eeckaut, Henry Tulkens y Marie-Astrid Jamar, así como Bruno de Borgen, Kristiaan Kerstens, Wim Moesen y Jacques Vanneste.<sup>61</sup>

A continuación se hace un recuento de las investigaciones más representativas de los últimos 40 años con base en tres revisiones llevadas a cabo por académicos europeos. La primera fue hecha en 2014 por Nuno Ferreira da Cruz (London School of Economics and Political Science) y Rui Cunha Marques (Instituto Superior Técnico, Universidad de Lisboa), en donde analizaron los *factores que condicionan la eficiencia del gobierno local*. La segunda fue la investigación de Isabel Narbón-Perpiñá (Universidad Autónoma de Barcelona) y Kristof De Witte (Universidad Católica de Lovaina), quienes presentaron dos entregas de la revisión de la literatura en el periodo 1990-2016. Por último, el trabajo de Nuria Rueda López, Juan Milán García, Juan Uribe Toril y Jaime de Pablo Valenciano (Universidad de Almería), que revisó la investigación internacional entre 1928 y 2019 mediante un análisis bibliométrico, así como un artículo publicado en julio de 2021 a cargo de tres de éstos investigadores (Milán, Rueda y de Pablo), en el que acotaron la revisión al periodo 1990-junio de 2021 con el fin de ubicar las nuevas tendencias en la eficiencia municipal.

---

<sup>61</sup> Kathy Hayes y Semoon Chang, “The relative efficiency of city manager and mayor-council forms of government”, en *Southern Economic Journal*, vol. 57, núm. 1, julio de 1990, pp. 167-177. Philippe Vanden Eeckaut, Henry Tulkens y Marie-Astrid Jamar, “Cost efficiency in Belgian municipalities”, en Harold O. Fried, C.A. Knox Lovell y Shelton S. Schmidt (Eds.), *The Measurement of Productive Efficiency. Techniques and applications*, Oxford, Oxford University Press, 1993, pp. 300-334. Bruno de Borgen, Kristiaan Kerstens, Wim Moesen y Jacques Vanneste, “Explaining differences in productive efficiency: an application to Belgian municipalities”, en *Public Choice*, vol. 80, núm. 3/4, 1994, pp. 339-358.



Sus hallazgos han sido cruciales para identificar las líneas de investigación, los autores, los enfoques metodológicos, las hipótesis, las formas de provisión de servicios públicos, las características de la gobernanza local, así como los estudios de caso más representativos.

### **I.6.1. Criterios para medir la eficiencia local a través de los servicios públicos**

En la literatura especializada pueden ubicarse dos grandes formas de medir la eficiencia en el ámbito local a través de la dotación de servicios públicos: a) al analizar la provisión de *un servicio público específico*, y b) los que lo hacen a través de un enfoque global, es decir de *un conjunto de servicios públicos*.<sup>62</sup> El trabajo germinal de Bruno de Borger y Kristiaan Kerstens de 1996 sobre los gobiernos locales de Bélgica marcó una tendencia en esta perspectiva.<sup>63</sup>

En el primer grupo se encuentran los estudios sobre el abastecimiento de agua potable, la recolección de la basura y la prevención de incendios. Todos por separado. A pesar de la especificidad de esta alternativa, autores como Cordero, Díaz y Polo han advertido que uno de los inconvenientes es “la cuantificación de los *inputs* que se destinan a cada servicio, pues la mayor parte de las Administraciones Locales no disponen de una adecuada contabilidad para tal fin”.<sup>64</sup> Esta es una de las razones por las cuales se suelen preferir los análisis de eficiencia global, ya que en éstos los servicios son financiados por el presupuesto municipal total.

La selección de indicadores de resultados también representa un reto en esta opción, ya que “los servicios públicos locales se caracterizan por su intangibilidad e indivisibilidad, a lo que habría que añadir la ausencia de un precio de mercado”.<sup>65</sup> Entre estos se pueden mencionar

---

<sup>62</sup> José Manuel Cordero Ferrera, Carlos Díaz Caro y Cristina Polo Fernández, “Medición de la eficiencia en los municipios catalanes (2005-2012)”, en *V Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local*, Santiago de Compostela, CEPAL, 2016, p. 3.

<sup>63</sup> Bruno de Borger y Kristiaan Kerstens, “Cost efficiency of Belgian local governments: a comparative analysis of FDH, DEA and economic approaches”, en *Regional Science and Urban Economics*, vol. 26, 2, abril de 1996, pp. 147-170.

<sup>64</sup> José Manuel Cordero Ferrera, Carlos Díaz Caro y Cristina Polo Fernández, “Medición de la eficiencia en los municipios catalanes...”, *op. Cit.*, p. 4.

<sup>65</sup> De Borger y Kerstens citados por José Manuel Cordero Ferrera, Carlos Díaz Caro y Cristina Polo Fernández, “Medición de la eficiencia en los municipios catalanes...”, *op. Cit.*, p. 12.

las toneladas de basura recogidas, la longitud de la red de agua potable, los kilómetros de calles pavimentadas, los metros de superficie de cementerios, entre otros.

Un aspecto interesante en la elaboración de estos estudios sobre eficiencia municipal ha sido el reconocimiento a la inclusión de variables socioeconómicas para fortalecer los hallazgos. En el trabajo de Cordero, Díaz y Polo se concluyó que “la eficiencia media del conjunto de las unidades presenta un valor más elevado cuando estas variables contextuales son tomadas en cuenta en el análisis”.<sup>66</sup> De hecho, estos autores sugirieron que “sería deseable contar con algún indicador vinculado a la calidad de los servicios municipales con el fin de poder complementar los resultados obtenidos en este estudio, basados únicamente en indicadores cuantitativos”.<sup>67</sup>

En la otra perspectiva, cuando se analiza la eficiencia por medio de un índice global de servicios públicos, también se pueden identificar dos variantes: a) la evaluación de cada uno de éstos con un mismo valor, o bien, b) otorgarle ponderaciones diferentes según los datos disponibles sobre el gasto que se les destina. En esta elección también interviene la propia perspectiva del investigador, en particular sobre el peso que cree que posee un servicio específico en la evaluación del gobierno local.

### **I.6.2. Metodologías para la eficiencia local**

Las metodologías más utilizadas en la medición de la eficiencia municipal han sido las no paramétricas y las paramétricas. En el primer caso se ubican el *Data Envelopment Analysis* (DEA) y el *Free Disposal Hull* (FDH).<sup>68</sup> Estos suelen incluir el análisis de factores determinantes mediante tres tipos de técnicas: a) un enfoque de dos etapas (en la primera se estiman los valores de eficiencia y en la segunda se incorporan los determinantes), b) la separación de fronteras y c) modelos condicionales para conocer las variables externas que condicionan la eficiencia municipal. En el caso de las metodologías paramétricas, por lo

---

<sup>66</sup> *Íbidem*, p. 20.

<sup>67</sup> *Íbidem*.

<sup>68</sup> Francisco Javier Arcelus, Pablo Arocena, Fermín Cabasés Hita y Pedro Pascual Arzoz, “Eficiencia municipal en Navarra: efectos de la mancomunidad de servicios” (versión preliminar), en *XIV Encuentro de Economía Pública*, Santander, Universidad de Navarra, febrero 2007.

general a través del denominado “enfoque de frontera estocástica”, se utilizan los análisis de una o dos etapas.

El criterio más común para decidir cuál debe ser la variable objetivo ha sido el enfoque del *output* o el del *input*: “la elección de uno u otro depende fundamentalmente de cuáles sean las variables sobre las que se entiende que la unidad de producción, en este caso un gobierno local, tiene la capacidad de decisión”.<sup>69</sup> En opinión de Balaguer, Prior y Vela, los trabajos empíricos sobre eficiencia local se orientan con mayor frecuencia al *input*, al considerar que el *output* está determinado por el contexto institucional que uniformiza los bienes y servicios públicos a proveer.<sup>70</sup>

Dentro del enfoque predominante para medir la eficiencia municipal en términos económicos uno de los prerequisites es contar con información fidedigna que permita cuantificar el “proceso de producción”. Esto se refiere a la forma y costo en que los gobiernos locales convierten los insumos en productos. De Borgen y Kerstens identificaron tres etapas al respecto. La primera es la transformación de *insumos primarios* –como el trabajo y el equipo disponibles—en actividades, las cuales se catalogan como *insumos intermedios*, en donde se obtienen indicadores de medición (por ejemplo, las horas de clase para la enseñanza o el número de patrullas para la vigilancia policiaca). La segunda transforma los insumos intermedios en *resultados directos* (por ejemplo, el número de estudiantes graduados y de crímenes resueltos), los cuales se miden por indicadores de desempeño que reflejan la eficiencia técnica. La última convierte los productos directos en *impacto del bienestar* de los habitantes (o consumidores, como les llaman los autores citados). Aquí se deben apreciar mejoras en el nivel educativo de la sociedad y en la percepción de seguridad en el municipio, de acuerdo con los ejemplos mencionados.<sup>71</sup>

Por su parte, las metodologías paramétricas calculan la sensibilidad de la producción a cada uno de los recursos. La mayoría de los modelos utilizan técnicas de regresión al introducir la

---

<sup>69</sup> Bruno de Borgen y Kristiaan Kerstens, “Cost efficiency of Belgian local governments...”, *op. Cit.*

<sup>70</sup> María Teresa Balaguer Coll, Diego Prior Jiménez y José Manuel Vela Bargues, “Eficiencia y calidad en la gestión de las administraciones locales”, en *Hacienda Pública y Convergencia Europea. X Encuentro de Economía Pública*, Santa Cruz de Tenerife, 2003, pp. 4-8. Francisco Javier Arcelus, Pablo Arocena, Fermín Cabasés Hita y Pedro Pascual Arzo, “Eficiencia municipal en Navarra...”, *op. Cit.*

<sup>71</sup> Bruno de Borgen y Kristiaan Kerstens, “What is known about municipal efficiency? The Belgian case and beyond”, en Jos L.T. Blank (Ed.), *Public Provision and Performance. Contributions from efficiency and productivity measurement*, Amsterdam, Emerald Group Publishing Limited, 2000, p. 306.

probabilidad de que los sucesos se expliquen por algunos factores no desconocidos (o “términos de error”) que caracterizan a los modelos estocásticos.<sup>72</sup>

Debe destacarse también que los análisis sobre eficiencia municipal contemporáneos suelen ser multidisciplinarios. Los más numerosos se encontraron en temas de economía, pero seguidos de cerca por gerencia, administración pública, urbanismo y ciencia política. La mayoría fueron transversales y sólo unos cuantos presentaron un seguimiento en el tiempo a través de revisiones tipo panel. Asimismo, debe mencionarse que, aunque se recurre con frecuencia al método comparado y al estudio de caso, los enfoques metodológicos más comunes han sido los mencionados, es decir los cuantitativos.

### **I.6.3. Los determinantes de la eficiencia local**

La revisión de la literatura realizada por Da Cruz y Marques utilizó dos bases de datos bibliográficas: *Scopus* y *Thomson Reuters Web of Knowledge*. Encontraron 250 artículos, el más antiguo de 1937 (Renne) y el más reciente de 2012 (su investigación se llevó a cabo en junio de ese año). Del total, sólo 23 consistieron en una evaluación del desempeño global del gobierno local, mientras que los restantes analizaron algún servicio público en particular.<sup>73</sup> Un aspecto a destacar es que 13 artículos utilizaron encuestas de percepción y más de 100 no estuvieron vinculados a temas económicos o financieros.

Estos autores identificaron cinco condiciones que impactaban el desempeño de los gobiernos locales: a) condiciones naturales, b) aspectos relacionados con los clientes, c) marco institucional, d) condiciones patrimoniales y e) condiciones de mercado.<sup>74</sup> De este conjunto destacaron las determinantes institucionales, en particular las denominadas “políticas”. En éstas incluyeron la ideología, las tendencias de los partidos políticos, el número de escaños en el concejo o el ayuntamiento, el número de años de mandato del alcalde o equivalente, la concentración y/o fragmentación política, el porcentaje de votos obtenido por el partido ganador y, por último, el tipo de gobierno.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> David Trillo del Pozo, *Análisis Económico y Eficiencia del Sector Público... op. Cit.*, p. 13.

<sup>73</sup> Nuno Ferreira da Cruz y Rui Cunha Marques, “Revisiting the determinants of local government performance”, *op. Cit.*, pp. 91-103.

<sup>74</sup> *Íbidem*, p. 93.

<sup>75</sup> *Íbidem*, p. 94.

Los autores concluyeron que “cualquier modelo de evaluación del desempeño para los gobiernos locales de cualquier país, tanto para una simple comparación como para el diseño de políticas públicas, debe tomar en consideración algunas variables exógenas (fuera del control de los ejecutivos locales) con el fin de ser robustos”.<sup>76</sup> También recomendaron que para futuros análisis podría confiarse en metodologías no paramétricas que permitan la inclusión de dichas variables.

#### **I.6.4. Eficiencia local desde una perspectiva particular y global**

Isabel Narbón-Perpiñá y Kristof De Witte presentaron en 2017 la primera parte de una amplia revisión de la literatura sobre la medición de la eficiencia local. En dicho artículo hallaron y analizaron 84 estudios empíricos disponibles en el periodo 1990-2016 con el fin de identificar las variables de insumos y de resultados, así como los enfoques metodológicos más utilizados.<sup>77</sup>

Entre sus hallazgos destacó la confirmación de que la eficiencia municipal se ha analizado a través de un servicio público o por medio de un índice global. Asimismo, que la mayoría de los estudios habían recurrido a metodologías cuantitativas, ya sea paramétricas o no paramétricas. Las primeras usaron técnicas econométricas, mientras que en las segundas la prueba de la hipótesis se llevó a cabo a través de muestras chicas. Otro dato aportado fue que el diseño de los indicadores dependió de la disponibilidad de datos y según los servicios responsabilidad de los gobiernos locales.

Narbón y De Witte destacaron dos tipos de insumos en los trabajos: los *financieros* y los *no financieros*. En los primeros identificaron cinco líneas de investigación: a) gastos financieros, b) gastos de operación, c) gasto corriente, d) gastos financieros y de capital, y e) recursos financieros. El Cuadro 2 muestra la desagregación de las variables de esta categoría de análisis.

---

<sup>76</sup> *Íbidem*, p. 101.

<sup>77</sup> Isabel Narbón-Perpiñá y Kristof De Witte, “Local government’s efficiency: a systematic literature review, Part I, en *International Transactions in Operational Research*, 2017.

**Cuadro 2. Variables de *insumos financieros* para la medición de la eficiencia local**

VARIABLE	INDICADORES
<b>Gastos financieros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total de gastos, gasto corriente, gasto de capital, gastos financieros</li> <li>• Costo total de la provisión de servicios</li> <li>• Transferencias de los gobiernos centrales (los gobiernos locales no pueden tomar decisiones discrecionales sobre éstos)</li> </ul>
<b>Gastos de operación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costo de proveer uno o varios servicios</li> </ul>
<b>Gasto corriente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de empleados del gobierno local</li> <li>• Costo total de los salarios</li> </ul>
<b>Gastos financieros y de capital</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagos de intereses y préstamos</li> <li>• Gasto de inversión para el mantenimiento de la infraestructura municipal</li> </ul>
<b>Recursos financieros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingresos locales</li> <li>• Impuestos, cobros y rentas, y transferencias de los gobiernos subnacionales y nacionales</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia basado en Narbón-Perpiñá y De Witte, 2017.

Por su parte, los *insumos no financieros* fueron más complejos por la dificultad que implicó la recolección de datos y por la medición de los servicios locales. Estos trabajos fueron los que optaron por la agregación de varios servicios municipales. Los “indicadores globales de resultados” abarcaron un conjunto de servicios y productos que los gobiernos locales debían proporcionar de forma obligatoria, por ejemplo, caminos, servicios sociales, agua y salud, entre otros. Debido a la diversidad de los municipios y a la diferencia de presupuestos cada resultado se ponderó de manera diferente.

En los estudios sobre servicios específicos hallaron ocho categorías: a) salud pública, b) población total, c) áreas construidas, d) servicios administrativos, e) infraestructura, f) protección ambiental, g) desarrollo de negocios, y h) índices de calidad. El Cuadro 3 muestra la descripción de cada una de éstas.

La investigación de Narbón y De Witte también llamó la atención sobre el uso de indicadores oficiales sobre la provisión de servicios como insumo principal para el análisis. Ejemplo de ello fueron los datos recabados por la *Norwegian Advisory Commission on Local Government Finances* (NACLGF). Asimismo, algunos *ratings* del desempeño local como el *Comprehensive Performance Assessment* (desde 2009 *Comprehensive Area Assessment*)

elaborado por la *Audit Commission* del Reino Unido, en el que se realizó la evaluación integral del desempeño de todas las autoridades locales y de los servicios que proveen a la población de ese país.<sup>78</sup>

**Cuadro 3. Variables de *insumos no financieros* para la medición de la eficiencia local**

VARIABLE	INDICADORES
<b>Salud pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de hospitales y centros de salud disponibles / tasas de mortalidad infantil</li> </ul>
<b>Población total</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Población atendida (incluye turistas)</li> </ul>
<b>Áreas construidas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Superficie total del municipio, área urbana, área construida / demanda de servicios públicos</li> </ul>
<b>Servicios administrativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Costos de administración central y sectorial, número de certificados y documentos solicitados, solicitudes de planeación, permisos de construcción, entre otros</li> </ul>
<b>Infraestructura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Servicios públicos municipales</li> </ul>
<b>Protección ambiental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regulaciones en materia de salud, calidad del aire, protección del agua</li> </ul>
<b>Desarrollo de negocios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de empleados que pagan seguridad social, tasas de desempleo local y áreas industriales</li> </ul>
<b>Índices de calidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Satisfacción ciudadana por medio de encuestas, número de empleados municipales por cada 10 mil habitantes</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia basado en Narbón-Perpiñá y De Witte, 2017.

Por la relación que tiene con el objetivo de esta investigación, el Cuadro 4 muestra de forma pormenorizada la categoría de “Infraestructura”, debido a que se vincula con los servicios públicos que los gobiernos locales proveen y que han sido sujetos de estudio en la literatura especializada.

<sup>78</sup> La *Audit Commission* fue remplazada por la *Public Sector Audit Appointments Ltd*, la *National Audit Office*, la *Financial Reporting Council* y el *Cabinet Office* en abril de 2015.

**Cuadro 4. Variables de *insumos no financieros* para la medición de la eficiencia local: *infraestructura (servicios públicos)***

<b>VARIABLE</b>	<b>INDICADORES</b>
<b>Alumbrado público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de luminarias</li> </ul>
<b>Caminos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cantidad de kilómetros de caminos como medida de servicios de mantenimiento (pavimentación y limpieza)</li> </ul>
<b>Servicios comunitarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recolección de basura (cantidad recolectada)</li> <li>• Drenaje (número de hogares con ese servicio, número de conexiones, tratamiento de aguas residuales en metros cúbicos)</li> <li>• Agua potable (número de casas o consumidores, agua entregada o producida, tamaño de la red)</li> <li>• Electrificación (número de consumidores y hogares con electricidad)</li> </ul>
<b>Parques, deportes, cultura e instalaciones de recreación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalaciones deportivas (número de superficie interna y externa, número de usuarios registrados en actividades municipales, gastos en clubes deportivos)</li> <li>• Culturales (subsidios para teatros, cines, museos municipales y galerías, costo de mantenimiento de monumentos históricos)</li> <li>• Bibliotecas (número de volúmenes en bibliotecas públicas, número de registros o visitas)</li> <li>• Parques y áreas verdes (superficie registrada como parques públicos, superficie de parques por persona, árboles plantados)</li> </ul>
<b>Educación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jardín de niños y maternal (número de escuelas, matrícula)</li> <li>• Primaria y secundaria (matrícula, número de escuelas, horas de enseñanza)</li> </ul>
<b>Servicios sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluye indicadores relacionados con subsidios a la salud de los ancianos, los niños y organizaciones sociales (número de transferencias a familias de bajos ingresos, hospitales geriátricos, población mayor de 65 años, número de días que los niños pasan en centros de atención, número de organizaciones sociales en el municipio, población desocupada, población migrante, refugios para indigentes)</li> </ul>
<b>Seguridad pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluye policía y bomberos municipales (gasto en ambos servicios, número de intervenciones y detenciones, kilómetros cubiertos por la policía, número de vehículos de la policía en circulación, número de civiles muertos en incendios, densidad poblacional como probable factor de propagación de un incendio)</li> </ul>
<b>Mercados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superficie de mercados, número de puestos</li> </ul>
<b>Transporte público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de autobuses en el municipio</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia basado en Narbón-Perpiñá y De Witte, 2017.



### **I.6.5. Eficiencia local a través de condiciones medioambientales**

La segunda parte de la revisión elaborada por Isabel Narbón y Kristof De Witte se publicó en 2018. En esta entrega se priorizó el estudio de variables del “medioambiente” en la eficiencia local, es decir de aquellas que escapan al control de las autoridades y los funcionarios. Se analizaron 63 artículos con el fin de identificar las variables y las metodologías utilizadas.<sup>79</sup> Al igual que en la primera revisión, los autores señalaron que es posible identificar dos hilos conductores en la investigación empírica: la evaluación de un servicio público en particular o de un conjunto de éstos.

Las condiciones “medioambientales” se clasificaron en seis categorías: 1) social y demográfica, 2) política, 3) financiera, 4) económica, 5) geográfica o natural y 6) institucional o de gestión. Todas ellas se detallan en el Cuadro 5. Como se mencionó líneas arriba, se les denominó de esta manera porque impactan en la eficiencia y escapan al control de los funcionarios de este ámbito de gobierno. De acuerdo con los autores, un estudio sobre eficiencia local que no tome en cuenta el ambiente operacional tendrá un valor limitado. Por ello, la revisión indagó las técnicas de investigación utilizadas para incorporar este tipo de variables en el contexto municipal. De las seis categorías mencionadas se describen dos por estar vinculadas con el objetivo de esta investigación: los *determinantes políticos* y los *determinantes institucionales y de gestión*.

---

<sup>79</sup> Isabel Narbón-Perpiñá y Kristof De Witte, “Local government’s efficiency: a systematic literature review part II, en *International Transactions in Operational Research*, vol. 25, 4, julio de 2018, pp. 1107-1136.

**Cuadro 5. Clasificación de condiciones socioambientales con impacto en la eficiencia de los gobiernos locales**

Categoría	Variables
1. Determinantes sociales y demográficos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Densidad y crecimiento poblacional</li> <li>• Tamaño de la población</li> <li>• Distribución por edades</li> <li>• Nivel educativo</li> <li>• Porcentaje de inmigración y diversidad étnica</li> </ul>
2. Determinantes económicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desempleo</li> <li>• Ingreso ciudadano o poder de compra</li> <li>• Estatus económico</li> <li>• Turismo</li> <li>• Actividad comercial e industrial</li> </ul>
3. Determinantes políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posición ideológica</li> <li>• Concentración / fragmentación y fuerza política (coalición de partidos, mayorías)</li> <li>• Participación electoral</li> <li>• Reelección y número de años para las elecciones</li> <li>• Otras asociadas</li> </ul>
4. Determinantes financieros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingresos propios</li> <li>• Transferencias o subsidios</li> <li>• Deuda o pasivos financieros</li> <li>• Superávit fiscal</li> <li>• Inversiones en infraestructura</li> </ul>
5. Determinantes geográficos y naturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distancia del centro y efectos de la localización</li> <li>• Área</li> <li>• Tipo de municipios (mar, montaña)</li> </ul>
6. Determinantes institucionales y de gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informatización o nivel de cómputo usado</li> <li>• Características del alcalde y de los empleados del gobierno local</li> <li>• Integración</li> <li>• Formas de gestión (cooperación municipal, externalización, empresas mixtas)</li> <li>• Otras asociadas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia basado en Narbón-Perpiñá y De Witte, 2018.

### **I.6.6. Determinantes políticos**

Esta determinante se integró por cinco indicadores: a) posición ideológica, b) concentración/fragmentación y fuerza política, c) participación electoral, d) reelección y e) otras asociadas.

Para *posición ideológica* se hallaron 26 documentos, los cuales partieron de una hipótesis básica: los partidos de izquierdas prefieren un sector público más grande que, por lo general,

se asocia con bajos niveles de eficiencia.<sup>80</sup> En contraste, otros estudios cuestionaron esta conjetura al señalar que la evidencia no es unidireccional del todo, por lo que también se encuentran casos de alta eficiencia en gobiernos emanados de dichas tendencias ideológicas en los partidos gobernantes.<sup>81</sup> Una tercera vía mostró evidencia empírica sobre la escasa relación entre la ideología y la eficiencia, mientras que otra posición estableció que los partidos o coaliciones gobernantes que no se asumieron con alguna tendencia política también alcanzaron los niveles deseados.<sup>82</sup>

Para la determinante de *concentración/fragmentación y fuerza política*, la mayoría de los 25 estudios encontrados partieron del Índice Herfindahl para plantear sus conclusiones.<sup>83</sup> Entre éstas destacaron que, cuando el grado de concentración política es alto existe una menor oposición y, de esta forma, es más fácil implementar políticas e imponer restricciones presupuestarias lo que, en teoría, eleva la eficiencia.<sup>84</sup> Sin embargo, también se expuso la posición adversa, es decir la que estableció que una baja competencia política complica a los

---

<sup>80</sup> Por ejemplo, Federico Revelli y Per Tovmo, “Revealed yardstick competition: local government efficiency patterns in Norway”, en *Journal of Urban Economics*, núm. 62, 1, julio de 2007, pp. 121-134. Lars-Erik Borge, Torberg Falch y Per Tovmo, “Public sector efficiency: the roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity, and democratic participation”, en *Public Choice*, núm. 136, 3, febrero de 2008, pp. 475-495. Leif Helland y Rune Jorgen Sorensen, “Partisan bias, electoral viability and government efficiency”, en *Electoral Studies*, núm. 39, septiembre de 2015, pp. 117-128. Alexander Kalb, “The impact of intergovernmental grants on cost efficiency: theory and evidence from German municipalities”, en *Economic Analysis and Policy*, núm. 40, 1, marzo de 2010, pp. 23-48. Heikki A. Loikkanen, Ilkka Susiluoto y Michael Funk, “The role of city managers and external variables in explaining efficiency differences of Finnish municipalities”, en *Discussion Paper 312*, Helsinki Center of Economic Research, enero de 2011.

<sup>81</sup> Bruno de Borger y Kristiaan Kerstens, “Cost efficiency of Belgian local governments...”, *op. Cit.*, pp. 145-170, y “Radial and nonradial measures of technical efficiency: an empirical illustration for Belgian local governments using an FDH reference technology”, en *Journal of Productivity Analysis*, núm. 7, 1, 1996, pp. 41-62.

<sup>82</sup> Bernardino Benito, Francisco Bastida y José García, “Explaining differences in efficiency: an application to Spanish municipalities”, en *Applied Economics*, vol. 42 (4), 2010, pp. 515-528. Benny Geys y Wim Moesen, “Exploring sources of local government technical inefficiency: evidence from Flemish municipalities”, en *Public Finance and Management*, vol. 9, núm. 1, 2009, pp. 1-29.

<sup>83</sup> El Índice de Herfindahl o Índice de Herfindahl e Hirschman (IHH) es una medida que informa sobre la concentración de la población en una muestra. En términos económicos muestra la concentración de un mercado, mientras que en cuestiones políticas señala la concentración del poder en un actor político, por lo general, los partidos. El cálculo del IHH se realiza mediante la sumatoria de los cuadrados de cada uno de los porcentajes de la población de estudio. Para ejemplos de aplicación de la fórmula, véase <https://estadisticamente.com/indice-herfindahl-estadistica/>

<sup>84</sup> Christian Bruns y Oliver Himmler, “Newspaper circulation and local government efficiency”, en *The Scandinavian Journal of Economics*, núm. 113, 2, 2011, pp. 470-492. Francisca Pacheco, Rafael Sánchez y Mauricio Villena, “A longitudinal parametric approach to estimate local government efficiency”, en *Technical Report 54918*, Munich University Library, Alemania, 2014.

partidos controlar los gastos, lo que impacta de forma negativa el desempeño administrativo.<sup>85</sup>

Un tema relevante fue el denominado “dominio electoral”, entendido como la influencia que tiene en la eficiencia el porcentaje de votos que recibe un partido o un bloque de partidos en distintas elecciones, en particular si éste es mayor a 60. Al respecto, Rune J. Sorensen consideró que la competencia electoral conduce a altos niveles de eficiencia.<sup>86</sup> Este autor partió de la hipótesis de que la ausencia de competencia partidista puede perjudicar la eficiencia gubernamental, ya que los votantes que están predispuestos de forma ideológica para hacerlo por un solo partido son susceptibles de reelegir a administraciones con bajos rendimientos. La polarización partidista puede exacerbar lo anterior al obligar al votante medio a enfrentar un alto costo al seleccionar una mejor opción que, sin embargo, le sea distante en términos ideológicos. En contraste, si el electorado está dividido entre partidos dicha polarización puede inducir a que éstos mejoren sus prospectos electorales.<sup>87</sup>

El estudio de Sorensen se basó en el gobierno local noruego a través de un panel de datos de 10 años en más de 400 autoridades locales sobre la provisión de servicios gubernamentales. Para este autor el “dominio electoral” ocurrió cuando un partido había obtenido al menos 60 por ciento del total de votos durante seis elecciones consecutivas, mientras que la “polarización política” fue la distancia ideológica entre dos bloques de partidos, la cual se estimó a través de una encuesta de preferencias ideológicas de los políticos electos.<sup>88</sup>

La evaluación de la provisión de los servicios públicos se obtuvo a través de un índice compuesto desarrollado por la NACLGF, perteneciente al Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Regional de Noruega. Los datos incluyeron el periodo 2001-2010 en temas como guarderías, educación primaria y secundaria, primeros auxilios, servicios de enfermería, custodia infantil y programas de bienestar social. Cada uno se midió con diferentes indicadores para obtener un promedio general. Los indicadores de cada servicio en particular

---

<sup>85</sup> María Teresa Balaguer-Coll, Diego Prior y Emili Tortosa-Ausina, “On the determinants of local government performance: a two-stage nonparametric approach”, en *European Economic Review*, vol. 51, 2, febrero de 2007, pp. 425-451.

<sup>86</sup> Rune Jorgen Sorensen, “Political competition, party polarization and government performance”, en *Public Choice*, núm. 161, 3, 2014, pp. 427-450.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 427.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

contaron con un producto clave para medirlo, por ejemplo, en el caso de las preprimarias fue el número de horas que los niños entre 0 y 5 años pasaron en éstas, así como la calificación que la ciudadanía le otorgó a las actividades y juegos al aire libre.

Para Sorensen la eficiencia es “el nivel de producción de servicios para un nivel dado de ingresos públicos endógenos”.<sup>89</sup> En su opinión, los servicios se proveen de manera eficiente cuando es imposible incrementar los productos con una cantidad fija de recursos y, en contraste, son ineficientes cuando los productos se pueden incrementar con los recursos disponibles.

Este trabajo concluyó que la polarización política no afecta *per se* el desempeño del gobierno local, en particular en el funcionario orientado hacia las políticas, ya que éste puede preocuparse por ser remplazado por sus oponentes, lo que lo obliga a esforzarse para mejorar su desempeño bajo dicho ambiente. Sin embargo, cuando existe una ciudadanía ideologizada, o bien, con una fuerte tendencia a apoyar a un solo partido o a un grupo de partidos sin importar su desempeño (por tradición o lealtad), el votante medio enfrenta un alto costo por echar a un gobierno incompetente. De esta forma, la combinación de polarización política y predominancia electoral puede causar ineficiencia.

Otro trabajo destacable en este rubro fue el realizado por Beatriz Cuadrado-Ballesteros, Isabel María García y José Manuel Prado, quienes analizaron la relación entre las formas en que se proveen los servicios públicos con la eficiencia en el gobierno local. Para este fin analizaron los efectos de la descentralización y la externalización en 129 municipios españoles con población mayor a 100 mil habitantes entre 1999 y 2007, como una vía para suplir los estudios tradicionales que se enfocaron en analizar uno o dos servicios públicos durante un año, lo cual, en su opinión, dificulta la generalización.<sup>90</sup>

En su artículo llamó la atención la utilización de una variable de control denominada “competencia política”, conceptualizada como “la variable numérica que representa la rivalidad política” y que se puede medir como “la diferencia entre los porcentajes de votos

---

<sup>89</sup> *Íbidem*, p. 440.

<sup>90</sup> Beatriz Cuadrado Ballesteros, Isabel María García Sánchez y José Manuel Prado Lorenzo, “Effect of modes of public services delivery on the efficiency of local governments: a two-stage approach”, en *Utilities Policy*, núm. 26, 2013, pp. 23-35.

obtenidos por los partidos ubicados en primer y segundo lugar”, basados en un trabajo previo de Albert Solé.<sup>91</sup>

Para finalizar la revisión de este apartado, el artículo de Gemma Pérez, Diego Prior y José Luis Zafra titulado “Rethinking New Public Management delivery forms and efficiency: long-term effects in Spanish local government”, concluyó que “los partidos que gobiernan con mayoría absoluta presentan menores niveles de eficiencia”.<sup>92</sup>

La tercera determinante política fue la *participación electoral* con un total de nueve documentos. Entre éstos destacó el realizado por Lenka Stastná y Martin Gregor en los municipios de la República Checa, quienes señalaron que la concentración partidista y el involucramiento y participación de los votantes incrementa la eficiencia, ya que ambas impactan el grado de control que los habitantes tienen sobre los políticos electos.<sup>93</sup> En contraste, autores como Da Cruz y Marques sugirieron que el factor que eleva la participación en las urnas es el opuesto, es decir el de la presencia de gobiernos locales ineficientes. De hecho, ambos concluyeron que los ejecutivos locales que se esmeran en tener un desempeño económico eficiente son castigados en las urnas, mientras que aquellos que tienen una “actitud de gasto excesivo” son premiados por los votantes porque permite a los municipios tener resultados notables en el corto plazo, aunque con un elevado costo de deuda futura.<sup>94</sup>

Para la determinante *reelección* se encontraron cinco documentos. Los resultados también fueron duales. Por un lado, se consideró que ésta sí tiene un efecto positivo en la eficiencia porque en el segundo mandato el gobierno municipal se ha vuelto “más competente” en los temas que trata. En contraste, para autoras como Carosi, D’Inverno y Ravagli en dicho

---

<sup>91</sup> Albert Solé Ollé, “The effects of party competition on budget outcomes: empirical evidence from local governments in Spain”, *Document de Treball 2005/2*, Institut d’Economía de Barcelona, Centre de Recerca en Federalisme Fiscal i Economía Regional. Este trabajo se analiza en el apartado de la “Alta Competencia Electoral” del capítulo II de esta investigación.

<sup>92</sup> Gemma Pérez López, Diego Prior y José Luis Zafra, “Rethinking New Public Management delivery forms and efficiency: long-term effects in Spanish local government”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, febrero 2015.

<sup>93</sup> Lenka Stastná y Martin Gregor, “Local government efficiency: evidence from the Czech municipalities”, Institute of Economic Studies-Charles University in Prague, *Working Paper 14/2011*, mayo 2011, p. 1.

<sup>94</sup> Nuno Ferreira da Cruz y Rui Cunha Marques, “Revisiting the determinants of local government performance”, *op. Cit.*, pp. 101-103.

periodo los administradores municipales gastan con menos prudencia al haber sido ratificados y haber perdido el incentivo de permanencia.<sup>95</sup>

Por último, en la categoría de *otros determinantes relacionados con características políticas*, autores como Christian Bruns y Oliver Himmler analizaron la influencia que tuvieron los periódicos en la eficiencia local a través de la rendición de cuentas de los políticos electos en municipios noruegos. El supuesto fue que los diarios son el mayor proveedor de información para monitorear el uso del presupuesto por parte de los electores. Así, entre más medios impresos existan en circulación, mayor será la eficiencia municipal.<sup>96</sup>

También destacó el trabajo de Leif Helland y Rune J. Sorensen, quienes utilizaron el modelo de la “agencia electoral”, el cual sugiere que la eficiencia gubernamental es mejor cuando los votantes castigan un desempeño pobre y la competencia partidista se encuentra balanceada. Asimismo, incluyeron las variables “sesgo partidista” (los votantes que sufragan de manera “fiel” por partidos políticos de su preferencia sin preocuparse por su desempeño) y “volatilidad electoral”. Su hipótesis consistió en afirmar que los votantes “no partidistas” desean un mejor desempeño y se preocupan poco por la ideología, mientras que los “partidistas” hacen lo contrario. El hallazgo principal consistió en establecer que “la eficiencia disminuye cuando el sesgo partidista de los casos se incrementa, de forma particular en municipios con una gran volatilidad electoral”.<sup>97</sup>

### **I.6.7. Determinantes institucionales y de gestión**

La segunda categoría relevante para esta investigación corresponde a los determinantes institucionales y de gestión. Narbón y De Witte la desagregaron en cinco indicadores: a) la “informatización” o el nivel de uso de computadoras, b) las características del alcalde y los empleados del gobierno local, c) la “integración”, d) las “formas gerenciales” y e) otras.

---

<sup>95</sup> Laura Carosi, Giovanna D’Inverno y Letizia Ravagli, “Global public spending efficiency in Tuscan municipalities”, en *Socio-Economic Planning Sciences*, núm. 61, 2018, pp. 111-112.

<sup>96</sup> Christian Bruns y Oliver Himmler, “Newspaper circulation and local government efficiency...”, *op. Cit.*

<sup>97</sup> Leif Helland y Rune Jorgen Sorensen, “Partisan bias, electoral volatility, and government efficiency”, *op. Cit.*, pp. 117-128.

El primero indagó el impacto de utilizar tecnología como una herramienta ineludible para la gestión y la administración. Uno de los cuatro documentos analizados fue el de Fatimah Wati Ibrahim y Mohd. Zaini Abd. Karim sobre los gobiernos locales de Malasia, en el que concluyeron que éstos no eran eficientes, entre otras razones, por no utilizar de manera adecuada sus insumos, por ejemplo, la tecnología.<sup>98</sup> Por su parte, Sampaio de Sousa, Cribari-Neto y Stosic analizaron 5 mil municipalidades brasileñas y establecieron que la eficiencia de ese ámbito de gobierno estaba determinada por el uso de computadoras, sobre todo para mejorar su capacidad administrativa.<sup>99</sup>

Las *características del alcalde y de los empleados locales* sumó un total de 10 documentos. El trabajo de Loikkanen, Susiluoto y Funk, “Cost efficiency of Finnish municipalities in basic service provision 1994-2002”, publicado en 2005, analizó el costo de eficiencia en la provision de servicios básicos del Estado de Bienestar finés (educación, salud y servicios básicos) en 353 municipalidades dentro del periodo señalado. Cuatro hallazgos de eficiencia fueron relevantes: a) ésta se presentó en gobiernos locales con una mayoría de trabajadores entre 35 y 49 años, b) en municipalidades que contaban con una fuerte estructura urbana, c) donde un alto porcentaje de servicios eran provistos por el sector privado y d) en los que sus habitantes tuvieron un destacado nivel educativo.<sup>100</sup>

Los mismos autores analizaron en 2011 si las características de los *city managers*<sup>101</sup> y el ambiente laboral en el que se desempeñaban dentro de las municipalidades finlandesas influyeron en el costo de eficiencia para la provisión de servicios públicos. Para este fin usaron los indicadores del U.Di.T.E. (Union des Dirigeants Territoriaux de l’Europe) Leadership Study de la Unión Europea, en el que se consideraron factores como la edad, el nivel educativo, el género y la filiación política de estos funcionarios designados por los

---

<sup>98</sup> Fatimah Wati Ibrahim y Mohd. Zaini Abd. Karim, “Efficiency of local governments in Malaysia and its correlates”, en *International Journal of Management Studies*, núm. 11, 1, 2004, p. 68.

<sup>99</sup> Maria de Conceicao Sampaio de Sousa, Francisco Cribari-Neto y Borko D. Stosic, “Explaining DEA technical efficiency scores in an outlier corrected environment: the case of public services in Brazilian municipalities”, en *Brazilian Review of Econometrics*, vol. 25, núm. 2, noviembre de 2005, pp. 287-313.

<sup>100</sup> Heikki A. Loikkanen e Ilkka Susiluoto, “Cost efficiency of Finnish municipalities in basic service provision 1994-2002”, en *Urban Public Economics Review*, núm. 4, 2005, p. 61.

<sup>101</sup> Se mantiene la denominación original en inglés porque en los municipios de Finlandia los ayuntamientos designan a un funcionario civil conocido como el administrador o el gerente de la ciudad (*city manager*) bajo el modelo surgido en Estados Unidos en 1904.



ayuntamientos.<sup>102</sup> El ambiente laboral lo definieron como las relaciones que estos funcionarios establecieron con los políticos electos, una situación común dentro del esquema *council-city manager* de los gobiernos locales norteamericanos.

En este artículo se discutió la doble perspectiva del trabajo de los *city managers*.<sup>103</sup> Por un lado, se les puede considerar como funcionarios egoístas que tienen por objetivo maximizar el tamaño de su organización para la consecución de intereses particulares. Por el otro, como servidores civiles orientados a sus carreras, lo que es más notorio al inicio de su trayectoria, por lo que suelen buscar la eficiencia en la provisión de servicios públicos como una manera de construir una buena reputación y, de esta forma, obtener mejores empleos en el futuro.

El perfil habitual del *city manager* finés fue el de un varón de 49 años, con un grado universitario en ciencias sociales y que había hecho su carrera dentro de la administración municipal. Su cargo anterior había estado en el gobierno local (78 por ciento), aunque era diferente al que desempeñaban durante el levantamiento de la encuesta (61 por ciento). Del total, 29 por ciento había sido *city manager* en otra municipalidad y sólo 5 por ciento provenía del sector privado. Un aspecto inusual fue que 66 por ciento militaba en algún partido político al momento de responder los cuestionarios (primavera de 1996), por lo que tuvieron una fuerte filiación ideológica.<sup>104</sup> Este hecho es inconcebible, al menos en su contraparte norteamericana, ya que transgrede el código de ética de la *International City/Council Management Association* (ICMA), la agrupación de profesionales responsables de la administración de gobiernos locales.

Las conclusiones establecieron que el nivel educativo de los *city managers*, contado en años de estudio, sí tuvo un impacto positivo en la eficiencia, junto a una actitud proclive a incluir a los trabajadores en el cambio organizacional, así como reconocer las ventajas de ciertas prácticas provenientes del sector privado, por ejemplo, la cooperación entre compañeros.<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> Heikki A. Loikkanen, Ilkka Susiluoto y Michael Funk, “The role of city managers and external variables...”, *op. Cit.*

<sup>103</sup> La traducción al español de *city manager* no ha estado exenta de polémica. Se conoce como “administrador”, “gerente”, “gestor” o “manager”. Para una revisión de la connotación de cada una de ellas se sugiere consultar Juan Manuel Barrera Grageda, *El Gestor Municipal, ¿nuevo actor, viejos problemas?*, Tesis de Maestría, México, UNAM, 2006.

<sup>104</sup> Heikki A. Loikkanen, Ilkka Susiluoto y Michael Funk, “The role of city managers and external variables...”, *op. Cit.*, pp. 16-17.

<sup>105</sup> *Ibidem*, pp. 24-25.

Por último, llamó la atención el estudio realizado por Boetti, Piacenza y Turati en gobiernos locales italianos, en donde se concluyó que, a mayor edad de los alcaldes, era menor su ineficiencia.<sup>106</sup>

El indicador de *integración* (*amalgamation* en el original) constó de cinco documentos y midió el proceso por el cual los municipios de algunos países se fusionaron en una municipalidad con el fin de elevar sus niveles de eficiencia. Uno de estos usó el caso de Bélgica en 1976 para concluir que, entre más municipios se integraban, menor era la eficiencia. La razón, en opinión de Geys, fue que los habitantes de los municipios fusionados aún se identificaban con su antigua comunidad y que la “intra-municipalidad” resultante redujo la eficiencia de aquellos sitios donde ya se percibía.<sup>107</sup>

Para el indicador de *formas de gestión* (11 documentos) se analizó la asociación municipal (o cooperación), la privatización (o externalización), las compañías mixtas y la descentralización. En el caso de la asociación, entendida como la unión administrativa entre dos o más municipios, el factor clave fue unir los recursos financieros sin perder su autonomía. Esto implicó que las autoridades locales no sólo fuesen vigiladas o controladas por los votantes de sus circunscripciones, sino que también lo estuvieran por el conjunto de habitantes de la asociación a través de canales institucionales adecuados.

Los trabajos de Bischoff, Bönish, Haug e Illy, así como de Arcelus, Arocena, Cabasés y Pascual encontraron que la provisión conjunta de servicios públicos sí tenía una correlación con la eficiencia.<sup>108</sup> En contraste, para Sampaio de Sousa esta opción no tuvo una incidencia notable debido a que sólo aquellos municipios que operaban debajo de una escala óptima eran los que apreciaban algún tipo de incentivo bajo esta modalidad. Es decir, en última instancia, castigaba o era indistinto para aquellos que ya eran eficientes.

---

<sup>106</sup> Lorenzo Boetti, Massimiliano Piacenza y Gilberto Turati, “Decentralization and local government’s performance: how does fiscal autonomy affect spending efficiency?”, en *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, vol. 68, núm. 3, septiembre de 2012, pp. 269-302.

<sup>107</sup> Benny Geys, “Looking across borders: a test of spatial policy interdependence using local government efficiency ratings”, en *Journal of Urban Economics*, vol. 60, núm. 3, noviembre de 2006, pp. 443-462.

<sup>108</sup> Ivo Bischoff, Peter Bönish, Peter Haug y Annette Illy, “Vertical grants and local public efficiency: the interference-disturbing effect of fiscal equalization”, en *Public Finance Review*, vol. 47, núm. 3, 2019. Francisco J. Arcelus, Pablo Arocena, Fermín Cabasés y Pedro Pascual, “On the cost-efficiency of service delivery in small municipalities”, en *Regional Studies*, vol. 49, núm. 9, 2015.

Para el estudio de la privatización se incluyeron variables como las compras a productores privados, la administración privada y la externalización. El artículo mencionado de Loikkanen y Susilouto de 2005 estableció que un alto porcentaje de productos del sector privado solía conducir a la eficiencia. En contraste, Cuadrado Ballesteros, García y Prado señalaron que la externalización era dañina, por lo que preferían la “gestión mixta”, entendida como la provisión conjunta de servicios entre los sectores público y privado.<sup>109</sup>

Por último, en el indicador de *otros determinantes relacionados con las características institucionales y de gestión*, Narbón y De Witte volvieron al artículo de Sampaio de Sousa de 2005 para destacar que, entre más poder se ceda a los concejos municipales en detrimento del presidente municipal o alcalde, la utilización de los recursos será mejor debido a que éstos tienden a transparentar el proceso presupuestario y, por ende, contribuye a un mayor control sobre la corrupción.

#### **I.6.8. Análisis bibliométricos y nuevas tendencias**

En el año 2020 apareció el artículo “Evolution and latest trends of local government efficiency: worldwide research (1928-2019)”, elaborado por Nuria Rueda, Julián Milán, Juan Uribe y Jaime de Pablo, investigadores del Departamento de Negocios y Economía de la Universidad de Almería, España. En éste se revisó la investigación internacional en tal periodo con dos criterios de búsqueda: “eficiencia” y “gobierno local”. Los autores encontraron mil 222 documentos de la colección *WoS Core* y 2 mil 264 de *Scopus*, en su mayoría artículos en revistas especializadas, los cuales se procesaron por medio del análisis bibliométrico.<sup>110</sup>

Un aspecto interesante fue haber preferido el término “gobierno local” antes que “municipalidad” o “municipio”, debido a que éstos últimos daban como resultado estudios

---

<sup>109</sup> Beatriz Cuadrado Ballesteros, Isabel María García Sánchez y José Manuel Prado Lorenzo, “Effect of modes of public services delivery on the efficiency of local governments...”, *op. Cit.*

<sup>110</sup> De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el análisis bibliométrico es “el análisis estadístico de libros, artículos y otras publicaciones para medir el ‘producto’ de investigación de equipos de trabajo e individuos, instituciones y países, con el fin de identificar redes nacionales e internacionales y para mapear el desarrollo de nuevos campos multidisciplinarios de ciencia y tecnología”. OCDE, *The Measurement of Scientific and Technological Activities Frascati Manual 2002: proposed standard practice for surveys on research and experimental development*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

de eficiencia que se desarrollaban en el territorio y no en la provisión de los servicios públicos. Tampoco usaron “desempeño” o “evaluación comparativa” porque arrojaban “trabajos que estudian los resultados de las acciones del gobierno local desde una perspectiva más genérica y no necesariamente en términos de eficiencia”.<sup>111</sup>

El primer artículo encontrado en *Scopus* fue de 1928: “Trade Unions and Efficiency (in local government)”, que analizó si los sindicatos promovían o no las organizaciones eficientes en el ámbito local a través de su papel de intermediario entre las autoridades y los empleados. Por su parte, en *WoS Core* se remontó a 1968: “Efficiency in State and Local Government Expenditures”, en donde, como su nombre lo indica, se estudió el costo de eficiencia de las instituciones locales.

Otros datos aportados en este estudio fueron la distribución de artículos de acuerdo con el área de conocimiento, en donde la administración pública y las ciencias sociales dominaron en ambos buscadores. Por su parte, las instituciones de educación superior con mayor productividad fueron University of New England (Estados Unidos), Chinese Academy of Sciences (China), Cardiff University (Reino Unido), Cornell University y Florida State University (ambas Estados Unidos). Por autor, los más hallados y citados fueron B. Dollery, M.E. Warner, D. Prior, R. Andrews y J. Drew. Las revistas especializadas con mayor presencia fueron *Journal of Cleaner Production*, *Energy Policy*, *Public Administration Review*, *Cities* y *Public Administration*. Los países donde se llevó a cabo la mayor parte de la investigación fueron Estados Unidos, Reino Unido, China, Australia y España.<sup>112</sup>

Los autores concluyeron que ha existido una transición del área de interés de la administración pública hacia el medio ambiente, por lo que sugieren que ésta sea una de las líneas de investigación para el futuro. Asimismo, identificaron que existen cinco ramas de investigación sobre el tema: el marco teórico, la medición de la eficiencia local, el análisis de los factores que la condicionan, la consideración de que la eficiencia es un determinante de otros fenómenos económicos y sociales, y el estudio de técnicas de gestión. Un aspecto a

---

<sup>111</sup> Nuria Rueda López, Juan Milán García, Juan Uribe Toril y Jaime de Pablo Valenciano, “Evolution and latest trends of local government efficiency...”, *op. Cit.*, p. 4.

<sup>112</sup> *Ibidem*, pp. 6-8.

destacar fue su recomendación de buscar nuevas metodologías para redefinir la medición de la eficiencia local para futuros trabajos.<sup>113</sup>

En julio de 2021 apareció un artículo firmado por tres de estos investigadores: Milán García, Rueda López y de Pablo Valenciano. Aquí presentaron los hallazgos de una revisión de la literatura internacional sobre eficiencia en los gobiernos locales, pero acotado al intervalo 1990-junio de 2019, que reunió 33 artículos en *Web of Science* y 321 en *Scopus*.<sup>114</sup>

También se basó en un análisis bibliométrico con el fin de encontrar las preferencias terminológicas predominantes y las tendencias recientes de investigación. La aportación fue ampliar “el objetivo del análisis al considerar tanto los estudios sobre los determinantes de la eficiencia del gobierno local desde una perspectiva global, como los estudios de los determinantes de la eficiencia de los servicios individuales prestados por las instituciones locales, por ejemplo, transporte público, recolección de basura o agua”.<sup>115</sup>

Al momento de escribir esta investigación se trató del documento más reciente de revisión de la literatura especializada. Entre sus aportaciones estuvieron el número de publicaciones por año, los autores con mayor productividad académica (B. Dollery, D. Prior y J.L. Zafra-Gómez), los artículos más citados,<sup>116</sup> las publicaciones donde han aparecido el mayor número de artículos (*Local Government Studies*, *Applied Economics* y *Lex Localis*), así como los países e idiomas más frecuentes (Estados Unidos, España, Italia, Reino Unido, China y Australia).<sup>117</sup>

La investigación presentó las 10 palabras clave más utilizadas en los artículos recopilados: eficiencia, gobierno local, desempeño, determinantes, análisis envolvente de datos, costo de eficiencia, gobierno, *management*, privatización y política pública. Esta revisión también

---

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>114</sup> Juan Milán García, Nuria Rueda López y Jaime de Pablo Valenciano, “Local government efficiency: reviewing determinants and setting new trends”, en *International Transactions in Operational Research*, julio 2021, pp. 1-28.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>116</sup> El primero fue “Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services”, de Germà Bel, Xavier Fageda y Mildred E. Warner, publicado en el *Journal of Policy Analysis and Management* en 2010, seguido de “Cost efficiency of Belgian local governments: a comparative analysis of FDH, DEA, and econometric approaches”, de De Borger y Kerstens, publicado en *Regional Science and Urban Economics* en 1996.

<sup>117</sup> Juan Milán García, Nuria Rueda López y Jaime de Pablo Valenciano, “Local government efficiency...”, *op. Cit.*, pp. 11-14.

mostró las últimas tendencias en el análisis de la eficiencia local: el medio ambiente, la energía, la calidad del aire y la sustentabilidad. Sin embargo, los autores advirtieron que existía un vacío en lo referente a la inclusión del cambio climático o eco-eficiencia, de las temperaturas y precipitaciones promedio, de las emisiones de gas y de las partículas contaminantes, las cuales tendrán fuertes impactos presupuestales en el corto y mediano plazo para los gobiernos municipales.<sup>118</sup>

### **I.6.9. Estudio de la eficiencia local en Latinoamérica**

Los artículos consultados no aludieron a autores o investigaciones realizadas en Latinoamérica con excepción de algunos trabajos de Brasil y Chile. Sin embargo, un trabajo disponible fue el de Javier Díaz y Justo de Jorge, publicado en 2018, y titulado “Análisis de la eficiencia y factores explicativos de la gestión de los municipios del Meta, Colombia”. Estos autores recurrieron a las dos perspectivas tradicionales, es decir al análisis de un servicio público por separado y a un índice global en municipios colombianos. En la introducción advirtieron que el objetivo fue “el análisis de la eficiencia técnica y el establecimiento de un ranking y de sus factores explicativos en los municipios de las regiones naturales del Meta, Colombia, en el lapso comprendido entre 2010 y 2014”.<sup>119</sup>

Además de retomar esta tradición analítica para la región, lo interesante del texto se ubicó en una aclaración introductoria de los autores para justificar su “aportación”:

Asimismo, (esta investigación) aborda un análisis complementario de la eficiencia global de los municipios de Colombia en el marco temporal del periodo 2006-2014. No obstante, cabe aclarar que durante el desarrollo del ciclo investigativo *no se encontraron muestras, constructos teóricos o investigaciones que denotaran la existencia de trabajos que realizaran la eficiencia municipal en Latinoamérica* y, más específicamente, en Colombia.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> *Íbidem*, pp. 21-22.

<sup>119</sup> Javier Díaz Castro y Justo de Jorge Moreno, “Análisis de la eficiencia y factores explicativos de la gestión de los municipios del Meta, Colombia”, en *Revista Finanzas y Política Económica*, vol. 10, núm. 1, enero-junio, 2018, pp. 211-234.

<sup>120</sup> *Íbidem*, p. 213 (subrayado propio).

Más allá de si esta afirmación es comprobable de manera empírica, sí denota la ausencia –o al menos la necesidad de un mayor número—de esta clase de trabajos en el ámbito regional latinoamericano.

### **I.7. Medición de la eficiencia local a través de encuestas de percepción**

La eficiencia es un concepto relativo porque, aun en aspectos técnicos como las finanzas y la economía, se guía por estándares para facilitar su comparación, y éstos, a su vez, se componen por juicios de valor. De acuerdo con David Trillo, uno de los problemas fundamentales de los estudios sobre eficiencia en la provisión de servicios públicos municipales es “conseguir indicadores que sirvan para conocer la valoración social de los programas desarrollados o servicios prestados, que está condicionado por cualquier factor que afecte al proceso productivo, sea o no controlable por parte de los responsables de la gestión”.<sup>121</sup> Esto inhibe la aplicación directa de los estudios de rentabilidad de mercado al contexto de lo público, mientras que emerge la posibilidad de recurrir a encuestas de percepción como instrumento para medir el objeto de estudio.

La percepción es el proceso subjetivo de adquirir, interpretar y organizar información sensorial. Se trata de un elemento subjetivo porque se compone tanto de conocimiento empírico como de juicios de valor. Para conocerla se suele recurrir a herramientas como las encuestas, cuyas preguntas, a diferencia de aquellas que evalúan conocimientos fácticos, buscan identificar los procesos por los que los individuos obtenemos, interpretamos, organizamos y damos sentido al ambiente en el que vivimos. Estos instrumentos de recolección de datos ayudan a medir el grado en que dichas percepciones impactan los comportamientos y las actitudes como una parte relevante de las experiencias, expectativas y aspiraciones de la gente.<sup>122</sup> De esta forma, su uso tiene como intención obtener información sobre cómo se percibe la efectividad y la eficiencia de los programas, los bienes y los servicios públicos en su entorno inmediato.

---

<sup>121</sup> David Trillo del Pozo, *Análisis Económico y Eficiencia del Sector Público... op. Cit.*, p. 8.

<sup>122</sup> “Perception question”, en *Encyclopedia of Survey Research Methods*, en <https://methods.sagepub.com/reference/encyclopedia-of-survey-research-methods/n374.xml> (consultado el 1 de diciembre de 2021).

En la revisión de la literatura presentada líneas arriba se hallaron algunos artículos que recurrieron a encuestas de percepción que generaron índices compuestos sobre la eficiencia municipal, en particular para la provisión de servicios públicos evaluados por sus usuarios. De acuerdo con los investigadores de la Universidad Noruega de Ciencia y Tecnología Lars-Erik Borge, Torberg Falch y Per Tovmo, el reto principal para analizar la eficiencia en el sector público es “¿cómo medir los productos?”.<sup>123</sup> Para ello se basaron en el índice de medición agregado que, desde 2001, publica la NACLGF (*Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*, TBU, en noruego). Esta medida de resultados toma como referencia indicadores de producción de seis servicios: cuidado de ancianos, educación primaria y secundaria (del primer al décimo grado), guarderías, prestaciones sociales, custodias de infantes y atención primaria de salud. Todos ellos suman alrededor de 75 por ciento de los presupuestos disponibles por los gobiernos locales de ese país. La descripción de estos sectores y sus indicadores de medición se muestran en el Cuadro 6.

Una variante de este instrumento son las encuestas de satisfacción ciudadana y de calidad del gobierno. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), su origen se encuentra en “las prácticas empresariales que se incorporaron a la gestión pública, en específico el enfoque centrado en el ciudadano; el cual promueve que sus instituciones respondan mejor a sus demandas y necesidades”.<sup>124</sup>

Una de las más antiguas es la *World Gallup Poll* (WGP), la cual recopila datos sobre diversos aspectos de la opinión pública en 160 países, entre los que destacan los niveles de satisfacción con el desempeño de los ámbitos de gobierno, del sistema judicial y de las cortes. La *Encuesta Mundial de Valores* (WVS) analiza temas como el apoyo ciudadano a la democracia, la tolerancia hacia extranjeros y minorías étnicas, así como actitudes hacia el medio ambiente, el trabajo, la familia y la política.

---

<sup>123</sup> Lars-Erik Borge, Torberg Falch y Per Tovmo, “Public sector efficiency...”, *op. Cit.*, p. 477.

<sup>124</sup> *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019. Marco conceptual*, México, INEGI, 2020, p. 10.



## Cuadro 6. Sectores de servicios e indicadores de medición, TBU (2005)

Sectores	Indicadores
Cuidado de ancianos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de habitantes mayores de 80 años que reciben cuidados en casa</li> <li>• Porcentaje de habitantes mayores de 80 años en asilos</li> <li>• Porcentaje de cuartos individuales en asilos</li> <li>• Porcentaje de usuarios en casa que reciben asistencia y enfermería</li> </ul>
Educación primaria y secundaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Horas de enseñanza por estudiante</li> <li>• Porcentaje de niños entre 6 y 9 años en guarderías para niños en edad escolar</li> <li>• Porcentaje de usuarios de guarderías con atención mayor a 15 horas a la semana</li> </ul>
Guarderías	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia en guarderías por niños entre 0 y 5 años</li> <li>• Zona de juegos y al aire libre por niño</li> <li>• Apoyo financiero de guarderías privadas por niño entre 0 y 5 años</li> </ul>
Prestaciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de habitantes entre 20 y 66 años que reciben apoyo económico</li> <li>• Apoyo promedio por mes</li> </ul>
Custodias infantiles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de investigaciones como porcentaje de los habitantes entre 0 y 17 años</li> <li>• Número de niños que reciben ayuda como porcentaje de los habitantes entre 0 y 17 años</li> </ul>
Atención primaria en salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Horas de trabajo de médicos por cada 10 mil habitantes</li> <li>• Horas de trabajo de sicoterapeutas por cada 10 mil habitantes</li> <li>• Horas de trabajo de enfermeras por cada 10 mil habitantes entre 0 y 6 años</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en *The Norwegian Advisory Commission on Local Government Finances*, 2005.

En el rubro específico de la satisfacción ciudadana sobre el ámbito local de gobierno, el INEGI destacó la encuesta nacional canadiense *Citizens First* elaborada por el Institute for Citizen-Centered Service. Este organismo también promueve la utilización de la Herramienta Común de Medición (*Common Measurement Tool*), que consiste en un cuestionario que las autoridades locales de ese país usan para medir la aprobación de los usuarios y para comparar los resultados de gestión a lo largo del territorio. En Estados Unidos existe la *National Citizen Survey* levantada por el *National Research Center* en alianza con ICMA. En Latinoamérica se cuenta con la *Encuesta de Percepción de Calidad de Vida Urbana*, que se aplica en ciudades chilenas de más de 20 mil habitantes para conocer la opinión de éstos sobre la

calidad de los servicios públicos, por ejemplo, calles, plazas y parques, iluminación e infraestructura.<sup>125</sup>

En este recuento debe destacarse la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) que desde 2011 ha levantado el INEGI de forma bienal en los municipios de México. El objetivo ha sido conocer la opinión de los pobladores sobre la provisión de servicios públicos obligatorios para las autoridades locales. Este instrumento será de crucial relevancia para los fines de esta investigación, tal y como se verá más adelante.

### **Conclusiones del capítulo**

La búsqueda de la eficiencia es de uso común en el lenguaje de los ciudadanos y de los políticos y funcionarios. La mayoría buscamos que nuestras administraciones, en particular las locales, sean eficientes en su trabajo cotidiano, y que esto se refleje en mejores niveles de vida por medio de bienes y servicios públicos de calidad.

Sin embargo, esto plantea diversos retos. Por un lado, su *definición*. Como se ha visto en este capítulo, el término eficiencia es susceptible de ser confundido con otros conceptos cercanos, así como de ser encasillado a una relación simple de insumo-producto. Aunque esto no es del todo incorrecto, no debe perderse de vista que engloba una serie de implicaciones más complejas, sobre todo cuando se vincula con el trabajo de las administraciones públicas. Una de éstas es discernir si la búsqueda de la eficiencia es un medio para lograr objetivos más amplios o si se trata de un fin en sí mismo. Como lo señaló Waldo, eficiencia, sí, pero..., ¿para qué? De esta forma, no debe perderse de vista que la eficiencia es un valor central de la administración pública porque se refiere a un conjunto de valores: habilidades para actuar, para hacerlo de manera oportuna, con conocimiento y con integridad.

Uno de los consensos recientes ha sido ampliar su percepción técnica inicial para incluir temas de otras disciplinas como la ciencia política y la administración pública, la sociología y el urbanismo con el fin de enriquecer sus alcances y hallazgos. Así, en la presente investigación se entenderá a la eficiencia como un ciclo en el cual se evalúa la acción de la

---

<sup>125</sup> *Ibidem*, pp. 10-14.

administración pública municipal expresada en la provisión de servicios públicos a través de instrumentos de recolección de datos de percepción ciudadana.

Otro reto es delimitar su *ámbito*. El estudio de la eficiencia se amplía de su enfoque tradicional de *inputs* y *outputs* hacia el contexto particular en el que opera el gobierno, incluido el ámbito local. Es decir, aquel donde se ejercen los valores democráticos, que se encuentra sujeta al escrutinio público constante y en el que aun los propósitos y aspiraciones consensuados se componen de juicios de valor subjetivos, los cuales, además, se modifican con rapidez.

La eficiencia en la gestión local implica también definir su *objeto de estudio*. Se pueden analizar a las personas que forman parte de las administraciones públicas o a éstas como un todo organizativo. Asimismo, implica decidir si los análisis se enfocarán en un servicio público en particular o si se recurrirá a la estrategia de agruparlos en un índice global. Si se prefiere esta opción es crucial identificar el origen de los datos empíricos disponibles para tales objetivos, ya que la propia diversidad de responsabilidades y medios para cumplirlas conduce a una heterogeneidad de la información. La vía propuesta ha sido recurrir y confiar en fuentes oficiales.

Por último, también es indispensable decidir el *enfoque metodológico* a través del cual se guiará la investigación. Los más comunes y tradicionales han sido cuantitativos, aunque en las últimas décadas han ganado espacio los estudios cualitativos, en especial el estudio de caso. Al respecto, debe destacarse que la utilización de métodos mixtos o de otras alternativas metodológicas ha sido una necesidad reconocida por los propios autores que han encabezado la investigación contemporánea en publicaciones internacionales.

El presente trabajo se propone analizar la eficiencia por medio de la satisfacción ciudadana en la provisión de servicios públicos de su gobierno local, la cual se medirá a través de instrumentos de recolección de datos de percepción oficiales. La intención es calibrar la valoración que los usuarios directos y cotidianos de dichos servicios indispensables le otorgan al trabajo que realizan sus autoridades municipales. Con este fin se recurrirá al esquema de medición y análisis de la eficiencia a través de un enfoque global, es decir de la evaluación de un conjunto de servicios públicos provistos por autoridades locales de manera obligatoria en un periodo determinado, a través de indicadores no financieros. El enfoque

metodológico tendrá una naturaleza mixta: el Método Cualitativo Comparativo (*Qualitative Comparative Analysis*, QCA), cuyo funcionamiento y aplicación se detallará en el capítulo cuarto.

La revisión de la literatura expuesta en este capítulo conduce a varias preguntas. ¿Qué implica la competencia política entre partidos en los comicios locales para la eficiencia?, ¿en qué sentido importa la relación que entablan los titulares de los poderes ejecutivos subnacionales y locales según su pertenencia partidista? De igual forma, ¿en qué medida es relevante el perfil de los políticos electos y de los funcionarios designados en la provisión de los servicios públicos?, ¿cuál es el peso de sus antecedentes laborales, de su experiencia y de su permanencia en el cargo? Para los fines de esta investigación es de particular importancia analizar los indicadores sobre los *determinantes políticos* y sobre los *determinantes de gestión*. Para ello se evaluarán los factores explicativos de la *política* y la *politización*.

El estudio de la eficiencia y, en particular, de su variante municipal ha sido amplia y exhaustiva en las últimas cuatro décadas. La revisión presentada en este capítulo ha tratado de definir con mayor claridad los alcances de esta tesis, los temas donde se espera realice sus principales aportaciones, delimitar su espacio temporal como objeto de estudio, así como afinar el modelo analítico que aportará evidencia empírica sobre el ámbito local mexicano. Como se ha mencionado, se trata de las capacidades de las organizaciones y de los individuos, y su finalidad es crear lo que la sociedad desea o necesita. Este tema se detallará en el siguiente capítulo.

## CAPÍTULO II. DOS FACTORES PARA ANALIZAR LA EFICIENCIA LOCAL: *POLÍTICA Y POLITIZACIÓN*

*We live in a political world*  
Bob Dylan

El estudio de la eficiencia tuvo como origen la ingeniería y la economía, en donde significó lograr la mayor productividad con el menor costo posible. A partir del siglo XX la ciencia política y la administración pública incorporaron el tema en sus agendas de investigación con el fin de incrementar y mejorar la acción gubernamental. Esto fomentó los estudios sobre la eficiencia y sus determinantes en el sector público.

Uno de los criterios más utilizados ha sido el de la provisión de bienes y servicios públicos, sobre todo por la forma en que éstos otorgan a la ciudadanía elementos tangibles en su vida cotidiana para evaluar la actividad de sus autoridades. Algunos se han concentrado en el análisis de *un solo* servicio público, mientras que otros han agrupado *un conjunto* de éstos en índices de medición elaborados con información oficial. Ambos han permitido una evaluación de las administraciones locales y conocer qué factores impactan la presencia –o no—de eficiencia en su desempeño.

Dentro de los determinantes no financieros de la eficiencia local han destacado los relativos a *la política* y a *la gestión*. Estos han permitido analizar, entre otros, la importancia de la concentración y/o fragmentación política, la ideología de los partidos gobernantes, la posibilidad de la reelección inmediata, la presencia de los medios de comunicación, las características de la población, el perfil del alcalde y de su equipo de trabajo, la integración de los ayuntamientos y las formas de provisión de bienes y servicios públicos.

Para fines de esta investigación se eligen dos factores: la *política* y la *politización*.<sup>126</sup> El primero se entiende como la manifestación de todo aquello que es susceptible de debate público, que es inherente a la democracia y sus prácticas, y que se observa en aspectos

---

<sup>126</sup> En la revisión de la literatura del capítulo primero se utilizó el término “determinante” para señalar la causa que determina o decide algo que se considera importante, en este caso, la eficiencia municipal en la provisión de bienes y servicios públicos. Sin embargo, en este trabajo se prefiere el uso de “factor”, entendido como el elemento, circunstancia e influencia que contribuye a producir un resultado esperado, de acuerdo con la definición de Oxford Languages.

electorales, es decir donde la voluntad popular se transforma en cargos públicos y en escaños de representación. La política se considera un ámbito diferente de otras funciones de la sociedad con una forma especial de poder y que se produce en cualquier tipo de comunidad más o menos organizada donde existan estructuras de autoridad. Asimismo, se trata de una actividad competitiva que ocurre en torno a la obtención de ventajas, bienes o privilegios por parte de grupos, individuos o sociedades y que, por lo tanto, incide en el ámbito del interés común de la comunidad de que se trate.<sup>127</sup>

El segundo se refiere al uso indebido de las posiciones de poder político y de los recursos públicos para el beneficio personal o partidista en detrimento del interés general. Aunque esta definición es muy cercana al concepto de “corrupción”,<sup>128</sup> en esta investigación se referirá a determinadas características de los nombramientos del personal en el sector público, con especial énfasis en el ámbito local.

Ambos factores se desglosarán en cuatro condiciones. Para *política* se utilizarán la alta competencia electoral y la pertenencia partidista simultánea de los titulares del poder ejecutivo estatal y municipal. Para *politización* se analizará la permanencia y rotación de los funcionarios locales, así como el perfil ideal del alcalde y de su gabinete. La justificación teórica de la elección de estos criterios, así como la forma en que se operacionalizarán en el modelo analítico se expone en el presente capítulo.

## **II.1. Factor *Política***

Una larga tradición de la literatura en ciencia política y administración pública sugiere que la competencia democrática incentiva el desempeño gubernamental y la provisión de bienes

---

<sup>127</sup> Hilda Aburto citada en Juan José Sanabria López, *La Ciencia de la Administración Pública: un enfoque político de la actividad administrativa del Estado en el marco de la globalización*, México, FES Acatlán UNAM, 2010, pp. 41-42.

<sup>128</sup> “La corrupción se puede entender como el abuso de cualquier posición de poder, público o privado, con el objetivo de generar un beneficio a costa del bienestar colectivo o individual... una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía”. Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, en *Diario Oficial de la Federación*, México, Poder Ejecutivo Federal, agosto 30, 2019, p. 3.

y servicios públicos.<sup>129</sup> El supuesto es que la disputa partidista es el mecanismo clave para disciplinar a los representantes y que el “mercado” de la democracia falla cuando un solo competidor cuenta con una posición casi monopólica. Asimismo, afirma que la ciudadanía influye en la eficiencia por medio de la contienda electoral, es decir a través de los medios de selección (al preferir “buenos” políticos) y de los incentivos (al ratificar a los partidos con desempeños satisfactorios).<sup>130</sup>

La competencia partidista es crucial para garantizar el funcionamiento de las democracias representativas, ya que cuando ésta es alta se espera que el partido o los partidos ganadores tengan siempre presente las probabilidades de ser sustituidos y, de esta forma, se esforzarán en diseñar y aplicar políticas que, sin descuidar a sus simpatizantes, se dirijan con mayor énfasis al votante medio.

La idea de “mercado político-electoral” en el ámbito local fue desarrollada por Ashworth, Heyndels y Wille, quienes aseguraron que la competencia política a través de las elecciones tiene un efecto virtuoso en el desempeño económico y administrativo municipal, similar al de la competencia de mercado.<sup>131</sup> De acuerdo con estos autores, la lucha política tiene efectos positivos en dos aspectos. Primero, reduce el potencial de “oportunismo” de los políticos. Segundo, promueve la provisión más eficiente de servicios públicos, en particular por el hecho de que, ante una amplia ventaja electoral o frente a la ausencia de competidores políticos, es muy probable que disminuya el grado en que los políticos electos y sus equipos de trabajo deban rendir cuentas de sus acciones, lo que les permite servir a otros intereses

---

<sup>129</sup> Jessica Gottlieb y Katrina Kosec, “The countervailing effects of competition on public goods provision: when bargaining inefficiencies lead to bad outcomes (A. Evidence review)”, en *International Food Policy Research Institute*, Discussion Paper 01722, abril de 2018, pp. 3-4.

<sup>130</sup> Por ejemplo, las obras “An economic theory of democracy” de Anthony Downs (1957) y “The electoral connection” de David Mayhew (1974) interpretaron que los sistemas políticos operan como un mercado privado en el que la competencia electoral genera políticas públicas que benefician a la mayoría de los votantes desde el modelo de la elección racional. Autores como Gerald Kramer (1971), Morris Fiorina (1981) y Helmut Norpoth (1996) apoyaron la hipótesis de que los votantes deciden su voto de manera retrospectiva, lo que incentiva a las autoridades a mejorar su desempeño para “maximizar su probabilidad de triunfo en la próxima elección”. Carlos Moreno Jaimes, *Democracia Electoral y Calidad Gubernativa. El desempeño de los gobiernos municipales en México*, México, UIA Puebla-ITESO-UIA Torreón, 2008, p. 41.

<sup>131</sup> John Ashworth, Benny Geys, Bruno Heyndels y Fanny Wille, “Political competition and local government performance: evidence from Flemish municipalities”, en [https://www.researchgate.net/publication/238550435\\_Political\\_Competition\\_and\\_Local\\_Government\\_Performance\\_Evidence\\_from\\_Flemish\\_Municipalities](https://www.researchgate.net/publication/238550435_Political_Competition_and_Local_Government_Performance_Evidence_from_Flemish_Municipalities) (consultado el 27 de julio de 2021).

(económicos o egoístas) sin arriesgar las posibilidades de su reelección y de su continuidad.<sup>132</sup>

La competencia política manifestada en los resultados electorales impacta en la toma de decisiones de los actores en el poder —y también en la oposición— con mayor fuerza que cuando existe una amplia ventaja en las urnas.<sup>133</sup> Los resultados cerrados en los comicios han representado incentivos poderosos para gobernar y administrar de una forma distinta, más cercana a la eficiencia, que cuando ocurrió lo opuesto.

### II.1.1. Alta Competencia Electoral

Uno de los estudios pioneros que analizaron la competencia de partidos y su vinculación con la variación en las políticas subnacionales fue el realizado por Richard E. Dawson y James A. Robinson en 1963, en donde hallaron un débil efecto de ésta en las políticas de bienestar en los estados norteamericanos.<sup>134</sup> Sin embargo, este trabajo germinal abrió la puerta a nuevas hipótesis y estudios que afrontaron la dificultad para obtener datos de calidad y la disparidad de las metodologías utilizadas. De esta forma, una de las tareas fue definir con claridad qué era la competencia partidista/electoral con el fin de medirla con precisión y de analizar su impacto.

El primer criterio fue el número de partidos que competían en una elección. Esto otorgaba al votante una perspectiva de “oferta” que obligaba a las opciones a “trabajar más” para obtener el sufragio. Otro fue el de la perspectiva del propio votante. Por ejemplo, si el escenario presentaba un mayor número de electores “fieles” a un solo partido político (más allá de si eran o no militantes) se reducía la importancia del número de partidos en la boleta. En contraste, cuando había más votantes “flotantes” o “indecisos” la cantidad de institutos políticos en disputa se volvía crucial.

Otra perspectiva fue la de la probabilidad de rotación. En el artículo “The effects of party competition on budget outcomes: empirical evidence from local governments in Spain”,

---

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>134</sup> Richard E. Dawson y James A. Robinson, “Inter-party competition, economic variables, and welfare policies in the American states”, en [www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.2307/2127465](http://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.2307/2127465) (consultado el 9 de septiembre de 2021).



Albert Solé identificó que la mayor parte de los estudios e investigaciones partieron de dicha hipótesis en dos aspectos: a) el porcentaje de asientos obtenidos en los ayuntamientos y b) el margen de la victoria electoral.<sup>135</sup> Sobre esta última, Solé recurrió al artículo de George A. Boyne de 1994, “Party competition and local spending decisions”, para advertir sobre las dificultades de su aplicación. Por ejemplo, la comodidad de un candidato ganador con una diferencia de 5 por ciento de la votación, pero con un electorado constante, o bien, la inseguridad frente a electores volátiles aun con una distancia de 20 puntos porcentuales.

De esta forma tomó relevancia el porcentaje de diferencia entre el ganador y el segundo o tercer lugar como un criterio válido y medible para definir los tipos de competencia electoral.<sup>136</sup> Si la “no competencia electoral” se definía como la ventaja electoral de un partido que surgía de un superávit de votantes comprometidos,<sup>137</sup> la “competencia electoral”, en particular la *alta competencia electoral*, era aquella donde el partido ganador de los comicios locales tenía una ventaja reducida frente a su adversario más cercano.

En el trabajo de Cuadrado Ballesteros, García Sánchez y Prado Lorenzo esta pauta se basó en la hipótesis del “gobierno débil”, es decir donde “entre más alta la competencia, más alta la eficiencia a través de una mayor rendición de cuentas porque los políticos estarán presionados de una mejor manera sobre los recursos disponibles si tienen más opositores en los comicios”.<sup>138</sup> La competencia política prevendría que los políticos obtuvieran beneficios por el intercambio de servicios y, en un escenario ideal, se enfocarían en proveerlos de manera eficiente.<sup>139</sup>

Este hecho se refuerza con una tendencia dentro de la ciencia política que establece que todos los partidos, sin importar su tendencia ideológica, buscan satisfacer las necesidades del

---

<sup>135</sup> Albert Solé Ollé, “The effects of party competition on budget outcomes: empirical evidence from local governments in Spain”, *Document de Treball 2005/2*, Institut d’Economia de Barcelona, Universitat de Barcelona, 2005, p. 3.

<sup>136</sup> “We can advance that the main measurement of the degree of political competition is the electoral margin of the incumbent in the last election held” (“podemos adelantar que la principal medida del grado de competencia política es el margen electoral del titular de la última elección celebrada”, traducción propia). *Íbidem*, p. 16.

<sup>137</sup> Timothy Besley, Torsten Persson y Daniel Sturm, “Political Competition and Economic Performance: theory and evidence from the United States”, *Working Paper 11484*, National Bureau of Economic Research, junio de 2005, p. 4. Estos autores extienden las ventajas de la competencia política a la elección de mejores candidatos y, por ende, gobernantes, sobre todo en los gobiernos estatales de los Estados Unidos.

<sup>138</sup> Beatriz Cuadrado Ballesteros, Isabel María García Sánchez y José Manuel Prado Lorenzo, “Effect of modes of public services delivery on the efficiency of local governments...”, *op. Cit.*, p. 29.

<sup>139</sup> *Íbidem*.

votante promedio con el fin de mantenerse en el poder. En este escenario la provisión de servicios públicos es crucial porque representa una de las coordenadas de decisión para el elector, por lo que se reconoce la necesidad de un mejor trabajo: “si todos los partidos obtienen un beneficio electoral al proveer mejores servicios, entonces se espera que todos se esmeren en alcanzar un alto desempeño de los servicios públicos”.<sup>140</sup> Las diferencias entre “izquierdas”, “derechas” o “centro”, así como la formación de gobiernos unipartidistas o multipartidistas se consideran no determinantes dentro de esta perspectiva para analizar su desempeño en la provisión de bienes y servicios públicos.

### II.1.2. Criterios para definir la Alta Competencia Electoral local

La competencia electoral ocurre en comicios cerrados, en donde el candidato y el partido o partidos triunfantes obtuvieron una ventaja reducida frente al segundo lugar. Sin embargo, es necesario establecer con claridad el margen porcentual entre el ganador y su más cercano competidor. Para este fin, se recurre a la fórmula que diversos sistemas políticos contemporáneos utilizan para echar a andar el mecanismo de la segunda vuelta electoral: una diferencia igual o menor a 10 puntos porcentuales entre los dos punteros cuando ninguno obtuvo la mayoría calificada en la primera ronda.

Al respecto, la segunda vuelta electoral se usa para determinar a un ganador contundente a través de la mayoría absoluta.<sup>141</sup> Se utiliza con mayor frecuencia en elecciones plurales sobre la base de circunscripciones uninominales y con el *ballotage* como sistema de filtro entre vueltas. Como se mencionó, si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta (la mitad más uno) en la primera ronda de votaciones, entonces acceden a una “final” sólo los

---

<sup>140</sup> George A. Boyne, Oliver James, Peter John y Nicolai Petrovsky, “Party control, party competition and public service performance”, en *British Journal of Political Science*, núm. 42, 03, mayo de 2011, pp. 8-9.

<sup>141</sup> Se ha identificado el origen de este sistema en la “mayoría románica”, una especie de “ficción jurídica” en el que, ante la imposibilidad de obtener unanimidad, se consideraba a la *voluntad de la mayoría* como la *voluntad de todos*. También tomó el ejemplo de la iglesia católica en la que las elecciones se realizan por medio de votaciones repetidas hasta que un candidato obtuviera la mitad de los sufragios. La fórmula mayoritaria se instauró en Francia por Louis-Napoleón Bonaparte en 1852. C.R. Aguilera de Prat y Rafael Martínez, *Sistemas de Gobierno, Partidos y Territorio*, Madrid, Editorial Tecnos, 2000, pp. 208-209.

dos punteros.<sup>142</sup> Más allá de analizar las ventajas y desventajas de esta técnica en los sistemas electorales, en esta investigación interesa *el o los criterios* para su aplicación.<sup>143</sup>

Algunos de los países de América Latina que contemplan este mecanismo establecen que, además del criterio básico de la mayoría absoluta, existen umbrales de diferencia porcentual entre los candidatos que deben presentarse como sinónimo de una elección competida que no determinó con claridad al triunfador. Por ejemplo, en Argentina se requiere 40 por ciento de los votos siempre y cuando la distancia entre el primer y segundo lugar sea *menor a 10 puntos porcentuales*. En Costa Rica se ubica en 40 por ciento al margen de la diferencia porcentual entre los candidatos más votados, mientras que en Bolivia y Ecuador se activa cuando el candidato más votado no logra *10 puntos de diferencia* con su competidor más cercano, aunque no haya obtenido la mayoría absoluta de los votos válidos.<sup>144</sup>

Como se puede observar, los criterios para determinar una elección competida se ubican entre 10 y 15 por ciento de los votos entre el primer y segundo lugar. Sin embargo, una tipología interesante fue propuesta por Hurtado González, la cual también se basó en el mecanismo del *ballotage*. En su opinión, existe “muy alta competitividad electoral” cuando “la diferencia entre los dos candidatos que recibieron mayor número de votos, fue menor a cinco puntos porcentuales”.<sup>145</sup> Cuando las elecciones de doble vuelta tuvieron una diferencia entre el primer y segundo lugar “mayor a diez puntos porcentuales” se calificaron como de “competitividad media”.<sup>146</sup> Por último, aunque el autor no lo menciona de forma textual,

---

<sup>142</sup> Santiago Michelle Calderón Berra, *Segunda Vuelta o Ballotage*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de trabajo núm. 11, marzo de 2016, p. 1.

<sup>143</sup> Existe una amplia literatura al respecto. Para conocer los pros y contras de la segunda vuelta electoral, sobre todo para las elecciones presidenciales, se recomienda revisar Aníbal Pérez Liñán, “La reversión del resultado y el problema de la gobernabilidad”, en Rafael Martínez (Ed.), *La Elección Presidencial Mediante Doble Vuelta en América Latina*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2004, pp. 523-538; Gabriel Negretto, *La Reforma Electoral en América Latina: entre el interés partidario y las demandas ciudadanas*, en <https://gabrielnegretto.com/wp-content/uploads/2016/05/ReformaElectoralAL-.pdf>, así como el libro de C.R. Aguilera de Prat y Rafael Martínez mencionado antes, entre otros.

<sup>144</sup> Javier Hurtado González, “La segunda vuelta electoral en Latinoamérica y su posible introducción en México”, en *Intersticios Sociales*, núm. 19, El Colegio de Jalisco, marzo-agosto 2020, p. 271.

<sup>145</sup> Javier Hurtado González, “La segunda vuelta electoral en Latinoamérica...”, *op. Cit.*, p. 274. Entre los casos mencionados estuvieron las presidenciales de El Salvador 2014 (0.22), Perú 2016 (0.24), Ecuador 2017 (2.32), Chile 1999 (2.62), Argentina 2015 (2.68), Perú 2011 (2.90) y Brasil 2014 (3.20).

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 275. Por ejemplo, Brasil 2018 (10.26), Colombia 2018 (12.17), Brasil 2010 (12.20), Uruguay 2014 (13.26), Ecuador 2006 (13.34) y Guatemala 2019 (15.90).

considera que una diferencia mayor a 20 puntos porcentuales sería equivalente a una “competitividad muy baja”.

Por lo anterior, en este trabajo se prefiere el criterio del punto de equilibrio, es decir se considerará presencia de Alta Competencia Electoral (ACE) cuando la diferencia entre el primer y segundo lugar en los comicios municipales sea igual o menor a 10 puntos porcentuales de los votos válidos.<sup>147</sup> Este hecho conduciría a administraciones municipales más comprometidas con la búsqueda de la eficiencia.

### **II.1.3. Pertenencia Partidista de los Ejecutivos estatal y local**

El segundo aspecto del factor *política* también se vincula con la expresión de la voluntad popular en los comicios. En este caso se enfoca en la elección de los titulares del ámbito de gobierno subnacional en cualquiera de sus dos variantes: a) el *regional* o *intermedio*, que incluye a las provincias, los estados, las prefecturas, las regiones, los departamentos y los distritos, entre otros, y b) los *locales*, es decir al municipio, la municipalidad, los cantones, las delegaciones, las alcaldías, los consistorios, entre otros.<sup>148</sup> El objetivo es conocer si la pertenencia político-partidista de los gobernadores y de los presidentes municipales que cohabitan durante sus gestiones impacta en la eficiencia municipal.

En la literatura federalista este tema se ha analizado en su perspectiva global, es decir en los titulares de los poderes ejecutivos federal, estatal y municipal de manera simultánea, o bien, a través de alguna de sus dos variantes: federal-estatal y estatal-municipal. La tercera posibilidad, la que implica al ámbito federal y al municipal, no se suele considerar por la

---

<sup>147</sup> Es importante establecer que el criterio porcentual utiliza los *votos válidos* de una elección, no el total de votos emitidos o el porcentaje del padrón electoral que sufragó. De acuerdo con la autoridad electoral mexicana los votos válidos son “aquéllos en el que el elector haya expresado su intención marcando un solo recuadro que contenga el emblema de un partido político o candidatura independiente; en el que se manifieste anotado un nombre con apellido o apellidos del candidato no registrado en el espacio para tal efecto, o aquel en el que el elector haya marcado más de un recuadro en los que se contienen emblemas de los partidos políticos que integran una coalición”. En cualquier caso contrario se considerará “voto nulo”. *Cuadernillo de Consulta sobre Votos Válidos y Votos Nulos. Proceso electoral federal 2017-2018*, INE, México, 2018, en [www.ine.mx/up-content/uploads/2018/06/Cuadernillo-Votos-validos-nulos.pdf](http://www.ine.mx/up-content/uploads/2018/06/Cuadernillo-Votos-validos-nulos.pdf) (consultado el 12 de febrero de 2022).

<sup>148</sup> Por “gobierno subnacional” se entiende todo aquel ámbito de gobierno en un Estado nación que no es el nacional y que se divide en los dos grandes grupos mencionados (regional o intermedio, y local). Al respecto, véase *Subnational Governments Around The World. Structure and finance. A first contribution to the Global Observatory on Local Finances*, OECD-UCLG-AFD, 2016.

distancia que existe entre ambos para realizar inferencias de relaciones en la percepción ciudadana, así como por la presencia de un nivel intermedio, lo cual resta fuerza a la coexistencia y es atípica.<sup>149</sup>

La importancia de esta perspectiva está en su efecto generador de *relaciones de cooperación* o *de conflicto* entre las administraciones públicas. El hecho de que un gobernador y un presidente municipal hayan sido electos bajo signos partidistas diferentes puede prevenir la invasión de ciertas áreas exclusivas de responsabilidad en la gestión, aunque también puede originar relaciones de cooperación que difuminen las fronteras jurídicas. Dentro del vínculo federación-estados puede estimular una excesiva centralización que transformaría al sistema federal en uno centralista o en uno unitario *de facto*. En contraste, la descentralización llevada al extremo conduciría a la desintegración de la unidad federal a través de una atomización sin restricciones.<sup>150</sup>

Sin embargo, en todas estas posibilidades se aprecia una constante: la existencia de un sistema de partidos competitivo que le brinda la posibilidad al elector de expresar su voluntad y preferencias de manera contundente y, sobre todo, diferenciada, ya sea para *hacer coincidir* o para *separar* a los titulares de sus gobiernos más cercanos a través del voto.<sup>151</sup>

Este hecho es relevante en la presente investigación por dicha dimensión político-electoral y, en particular, por el impacto en la eficiencia según el tipo de relaciones que entablan las administraciones públicas que cohabitan durante un intervalo específico. Al respecto, debe recordarse que este fenómeno ocurre en el contexto de *gobiernos anidados*, es decir en

---

<sup>149</sup> De acuerdo con Alfonso Hernández, la bibliografía sobre federalismo “no siempre discute a fondo el problema del poder y las implicaciones que en términos de política pública se derivan de este sistema”, por lo que la mayoría de estos asuntos se deben resolver a través de una negociación entre los diferentes ámbitos de gobierno. Alfonso Hernández, “Political autonomy and local democracy in Latin America: bargaining, political parties and regional politics in federal systems of governments”, citado en Alain de Remes, “Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales”, en *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, México, CIDE, 1999, p. 231.

<sup>150</sup> Para De Figuereido y Weingast, aunque el sistema federal pueda adoptar distintas versiones, todas afrontan dos dilemas fundamentales: a) ¿qué previene al gobierno nacional de destruir el federalismo al intimidar a sus unidades constituyentes?, y b) ¿qué previene a las unidades constituyentes de socavar al federalismo por el “parasitismo” (*free riding* en el original) u otras formas de falta de cooperación? En su opinión, gobiernos federales débiles pueden desintegrarse, mientras que gobiernos federales demasiado fuertes comprometen la independencia de los estados. Rui J. P. De Figuereido y Barry R. Weingast, “Self-enforcing federalism”, en *The Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 21, núm. 1, abril de 2005, p. 104.

<sup>151</sup> Laura Flamand Gómez, *The Vertical Dimension of Government: democratization and federalism in Mexico*, Tesis de Doctorado, University of Rochester, 2004, p. 6.

unidades territoriales con diferentes grados de poder que coexisten de manera simultánea.<sup>152</sup> Las constituciones federales se basan en este principio, aunque no suelen ser ajenas a cierta *ambigüedad* que permite espacios de negociación política porque es común que no se distingan con total claridad las funciones y responsabilidades de cada ámbito.<sup>153</sup>

#### II.1.4. Gobiernos yuxtapuestos o divididos de manera vertical

La pertenencia político-partidista de los ejecutivos estatal y local se ha analizado a través de las teorías de los *gobiernos yuxtapuestos* y de los *gobiernos divididos de manera vertical*. El primero se define así cuando “una unidad territorial bien definida (como un estado o una municipalidad) es gobernada por un partido diferente del que controla la unidad territorial más grande (que puede ser la federación o el estado)”.<sup>154</sup> Esta denominación se diferencia de otros conceptos como “gobierno de oposición” o “gobierno dividido” debido a que, en el primer caso, se trata de la clasificación que se otorga a todo aquel gobierno surgido de un partido político diferente al gobernante y, en el segundo, porque se refiere a una situación en la que la mayoría legislativa es controlada por un partido diferente al del titular del poder ejecutivo.<sup>155</sup>

Por su parte, los gobiernos divididos de manera vertical surgen de una pluralidad de votantes que eligen al partido A en el ámbito federal y al partido B en el ámbito subnacional en elecciones concurrentes o no concurrentes, o bien, por un patrón específico de agregación después de que los comicios nacional y subnacional se hubiesen realizado.<sup>156</sup>

Para que ocurra cualquiera de ambas posibilidades se requieren diversos factores. El más importante es que debe existir cohabitación entre gobiernos con diferentes unidades de poder y dominados por organizaciones políticas distintas de forma simultánea. Pero también es

---

<sup>152</sup> Alain de Remes, “Gobiernos yuxtapuestos en México...”, *op. Cit.*, p. 231.

<sup>153</sup> Por ejemplo, cuando se menciona que cada uno atenderá sus “asuntos internos” sin enlistarlos o cuando las responsabilidades son “residuales”.

<sup>154</sup> Alain de Remes, “Gobiernos yuxtapuestos en México...”, *op. Cit.*, p. 230.

<sup>155</sup> De Remes definió en 1999 como “gobierno de oposición” a todo aquel que no hubiese surgido del Partido Revolucionario Institucional (PRI), criterio que, justo un año después, se modificó con la primera alternancia presidencial en el país.

<sup>156</sup> Laura Flamand Gómez, *The Vertical Dimension of Government... op. Cit.*, p. 5.

crucial que, a pesar de la asimetría de poder, los ámbitos de gobierno posean un grado mínimo de autonomía, ya sea para decidir e implantar políticas públicas o para legislar.

Este hecho conduce al análisis de las preferencias electorales, para lo cual las reglas del juego son determinantes. ¿Qué hace que un votante decida otorgar su preferencia a una u otra opción en la boleta? De acuerdo con la teoría de los gobiernos yuxtapuestos, esto es el resultado de cuatro factores: a) variables estructurales que ayudan a establecer correlaciones entre indicadores socioeconómicos y la dirección del voto, b) choques exógenos como crisis económicas que alteran el comportamiento del voto, c) variables de comportamiento en escala micro como cambios en las preferencias de los votantes y en la organización, así como estrategias partidistas que repercuten en el voto, y d) el producto de reglas electorales (o instituciones) que afectan los incentivos de los votantes y los candidatos.<sup>157</sup>

A esta lista se debe añadir la evaluación de la población a sus gobiernos y, dentro de este criterio, la provisión de bienes y servicios públicos es uno de los incentivos más poderosos para ratificar o para buscar contrapesos al poder político por medio de los comicios. Aunque en primera instancia este fenómeno impacta la interacción de los titulares del poder ejecutivo estatal y local, uno de sus principales efectos se manifiesta en la forma en que sus equipos de trabajo y la administración pública cooperan o se obstaculizan en el trabajo cotidiano.

Laura Flamand destacó en su tesis doctoral que los presidentes municipales suelen ser más demandantes en sus interacciones con los gobernadores porque sus carreras políticas dependen de su desempeño y de los resultados electorales asociados. Sin embargo, los gobernadores también pueden obtener ventajas al invadir la autonomía de los municipios para frenar o contener el avance de partidos diferentes al suyo.<sup>158</sup>

Dentro del trabajo de campo realizado en dicha investigación destacó que los funcionarios federales y estatales afirmaron en entrevistas que los conflictos son menos frecuentes en *áreas técnicas* de la gestión, por ejemplo, en salud u obra pública, situación que es diferente en *áreas políticas* como la educación pública, sobre todo en lo relativo al trato con los sindicatos de maestros.<sup>159</sup> Asimismo, reconocieron que los titulares de los gobiernos

---

<sup>157</sup> Alain de Remes, “Gobiernos yuxtapuestos en México...”, *op. Cit.*, p. 232.

<sup>158</sup> Laura Flamand Gómez, *The Vertical Dimension of Government... op. Cit.*, p. 131.

<sup>159</sup> La autora entrevistó de forma anónima a funcionarios de gobiernos subnacionales de Baja California, Chihuahua, el entonces Distrito Federal y Puebla en noviembre de 2021 y noviembre de 2022. *Íbidem*, p. 152.

subnacionales tienen muy claro que sus futuros políticos son “altamente dependientes” de establecer buenas relaciones con el partido de estado, por lo que inhiben su oposición al gobierno estatal.

Otro aspecto a destacar fue la influencia del resultado electoral en el comportamiento de los titulares de los ejecutivos, en particular de los municipales. En opinión de Flamand, entre más seguro se siente un presidente municipal por el margen de victoria electoral es menos probable que él o ella se muestre en abierto desacuerdo con el gobernador en la arena nacional, por ejemplo, mediante la presentación de alguna controversia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>160</sup> ¿Quién es más proclive a estar en desacuerdo con el gobernador? De acuerdo con los hallazgos estadísticos, los presidentes municipales que comparten dos rasgos: a) los que arribaron al poder con márgenes cerrados y b) aquéllos que contaban con recursos financieros abundantes, sobre todo provenientes de ingresos propios. Ambos fueron los que más presentaron controversias constitucionales contra su gobierno estatal en el periodo 1995-2000.<sup>161</sup>

Flamand coincide en afirmar que los presidentes municipales del mismo partido que el gobernador se suelen abstener de presentar controversias para evitar empañar sus relaciones con el gobierno estatal, ya que ésta es crucial para avanzar en sus carreras políticas. En contraste, los presidentes municipales que no son del mismo partido político presentan controversias contra los ejecutivos estatales como un guiño a su electorado sobre su “compromiso” en la protección de los intereses municipales frente a la “interferencia” del gobierno estatal. Asimismo, esto les significó una forma de autoprotección ante la invasión del ejecutivo estatal con el fin de frenar el avance político de la oposición en su territorio.<sup>162</sup>

Sin embargo, como la propia evidencia empírica señaló, este nivel de “disputa” suele concentrarse en el ámbito simbólico de la comunicación política, mientras que los equipos de trabajo, es decir la administración pública, establece relaciones que, sin ser las más armónicas, son constantes y fluidas, sobre todo en áreas técnicas de la gestión.

---

<sup>160</sup> *Ibidem*, p. 163.

<sup>161</sup> *Ibidem*, pp. 163-164 y 221.

<sup>162</sup> *Ibidem*, p. 221.



### II.1.5. ¿Cómo medir el factor *política* en la eficiencia local?

De acuerdo con lo expuesto, para la condición ACE se elige el criterio de la diferencia porcentual entre el *primer* y el *segundo lugar en la elección municipal* que dio origen al gobierno local evaluado, en particular cuando ésta es igual o menor a 10 puntos porcentuales de votos válidos.

Debe destacarse que el énfasis no se centra en el número de partidos involucrados en la elección debido a que varios de estos pueden cambiar de denominación de una jornada electoral a la siguiente o porque pueden presentar candidatos que justo antes de los comicios pertenecían a institutos políticos contrarios. Asimismo, este criterio busca identificar con claridad a la *oposición más fuerte* de acuerdo con la coyuntura, por lo que se prioriza la atención sobre el segundo lugar de las elecciones municipales. Se espera que el candidato o partido que obtuvo dicha posición será el principal vigilante del desempeño del gobierno electo frente a la expectativa de triunfo inmediato en la elección posterior.<sup>163</sup>

Este criterio tampoco descuida otro factor implícito en la competencia electoral: si el ganador se presentó bajo las siglas de un solo partido o de una coalición de éstos. La literatura suele mencionar que los gobiernos unipartidistas evitan la fragmentación y, de esta forma, son más eficientes, mientras que si varios partidos pueden tomar decisiones sobre políticas municipales son más proclives a la ineficiencia.<sup>164</sup>

Para la Pertenencia Política de los Ejecutivos (PPE) se elige el criterio de que ésta, cuando es *similar*, es decir cuando el presidente municipal y el gobernador estatal arribaron al poder a través del mismo partido político, genera *relaciones de cooperación* que se reflejan en la provisión de servicios públicos eficiente.

---

<sup>163</sup> Este supuesto se basa en el modelo del “Líder de la oposición” en los países con sistemas políticos parlamentarios. El partido político que obtuvo el segundo lugar en los comicios toma el liderazgo para cuestionar las acciones y políticas del gobierno, negocia con éste y con otros partidos de oposición para proponer alternativas y estrategias. El dirigente de dicho partido encabeza los debates y discusiones legislativas, y se perfila como el principal sucesor del gobernante en turno. Véase “Leader of the opposition in the House of Commons”, Parliament of Canada, en <https://lop.parl.ca/About/Parliament/Education/MPU/core-simulation/planning-the-simulation/assign-roles/house-of-commons/leader-of-the-opposition-in-the-house-of-commons/index-e.html> (consultado el 27 de marzo de 2023).

<sup>164</sup> Beatriz Cuadrado Ballesteros, Isabel María García Sánchez y José Manuel Prado Lorenzo, “Effect of modes of public services delivery on the efficiency of local governments...”, *op. Cit.*, p. 29.

Lo anterior con base en lo expresado por los propios funcionarios quienes reconocieron que, en áreas técnicas, las diferencias de signo partidista suelen ser menores o, al menos, deben superarse con mayor celeridad. También influye el hecho de que los presidentes municipales son conscientes de su alta dependencia política del ámbito estatal no sólo en el tema presupuestal, sino también para el avance de sus carreras políticas.

Lo anterior no exenta que los presidentes municipales que obtuvieron el poder en comicios con alta competencia electoral y cuyos ingresos propios son sólidos se muestren con mayor fuerza y con más frecuencia independientes de su contraparte estatal. Sin embargo, esto se manifiesta en mensajes de tipo político o simbólico que buscan convencer a su electorado de que defenderá los intereses de su demarcación y que no está a favor de la invasión de atribuciones por parte del gobernador. En contraste, lo que se puede observar en aspectos técnicos de provisión de bienes y servicios es el mantenimiento de relaciones.

Por lo anterior, la pertenencia político-partidista coincidente del gobernador/a y del presidente/a municipal se considera un elemento que incentiva y fomenta relaciones de cooperación política cuyos efectos se extienden a la labor y resultados de la administración pública. Este fenómeno ocurre aun cuando haya triunfado una coalición partidista que involucre a uno o más partidos distintos al de la militancia original.

## **II.2. Factor *Politización***

El segundo factor se vincula con un tema omnipresente en la administración pública y en la conversación cotidiana, pero que implica el reto de definirlo y acotarlo para su comprensión. Se trata de la *politización*. En el lenguaje ordinario éste suele ser el motivo por el cual ocurren la mayor parte de los problemas y retrasos en el sector público y, de hecho, en el privado también. La carga peyorativa del término es evidente. Cuando algo está “politizado” se ha pervertido, contaminado y ha perdido su intención original. Aunque no quede claro cuál haya sido ésta, el sólo hecho de haberse impregnado de este calificativo implica que se ha convertido en un tema sin pronta solución y que, de lograrla, sólo beneficiará a algunos cuantos a costa del bien común.

Este tema revive el viejo debate sobre la dicotomía entre la política y la administración pública. Desde las posiciones que defienden la separación tajante de ambas ramas (por

ejemplo, Alexandre Vivien, Manuel Colmeiro, Errico Presutti, Woodrow Wilson y Frank Goodnow),<sup>165</sup> hasta aquéllos que afirman que son indivisibles y mutuamente dependientes (John Gaus, Wallace Sayre, Charles Merriam, Dwight Waldo y Fred Riggs).<sup>166</sup> Un escenario donde se puede apreciar con nitidez esta contienda ha sido la administración pública norteamericana, desde el artículo fundador de Wilson hasta los postulados de la NGP.<sup>167</sup>

Aunado a lo anterior, la politización implica que exista o que haya existido en algún momento, *de facto*, un ambiente “no-politizado” o “despolitizado”, en el cual la *neutralidad* haya sido la marca distintiva. Esto también ha generado posiciones encontradas, ya que algunas afirman que existe evidencia empírica que la sustenta, por ejemplo, en los servicios civiles de carrera de países con una larga tradición democrática, mientras que otras señalan que se trata de un “mito” o de una “utopía”. El argumento central consiste en afirmar que “es imposible para cualquier individuo ilustrado capaz de juzgar problemas de forma ‘pragmática’ mantener la neutralidad intelectual”.<sup>168</sup> En cualquier caso, estas perspectivas obligan a conceptualizar el término de la manera más clara posible con el fin de medir su impacto en el desempeño y la eficiencia de las administraciones públicas.

Una primera definición es la que ofreció la *International Encyclopedia of Political Science*: “(la politización) se refiere a la introducción de consideraciones políticas en las acciones que, de manera tradicional, lleva a cabo el servicio civil, lo que modifica las relaciones político-administrativas (...) en una burocracia politizada el reclutamiento y promoción de los funcionarios depende en gran medida de sus jefes políticos”.<sup>169</sup>

Veli Merikoski (Universidad de Finlandia), un clásico en el tema, estableció que el término *politización* (*politicization* en inglés) se refiere a la influencia de la política partidista que

---

<sup>165</sup> Véase Omar Guerrero, *Teoría Administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000, pp. 122-124, así como los artículos de Frank Goodnow, “Política y administración: funciones primarias del Estado”, y de Woodrow Wilson, “El estudio de la administración”, en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, 1980, pp. 237-247 y 275-294, respectivamente.

<sup>166</sup> Véase Omar Guerrero, *Teoría Administrativa del Estado*, *op. Cit.*, pp. 127-135, y Dwight Waldo, *Teoría Política de la Administración Pública*, Madrid, Tecnos, 1961, p. 59.

<sup>167</sup> Al respecto, véase Juan José Sanabria López, “La administración pública norteamericana en el siglo XX”, en *Multidisciplina*, FES Acatlán, UNAM, núm. 3, febrero-marzo de 2009, pp. 37-52.

<sup>168</sup> Rajendra K. Jain, “Politicization of bureaucracy: a framework for measurement”, en *Res Publica*, vol. 16, 2, 1974, p. 283.

<sup>169</sup> Carl Cahlström, “Politicization of Civil Service”, en Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser y Leonardo Morlino (Eds.), *International Encyclopedia of Political Science*, California, SAGE Publications, 2011, pp. 2067-2068.

penetra en la administración pública y que empuja los intereses particulares de los partidos políticos a costa de la realización de una política nacional unificada.<sup>170</sup> Aunque esto incluye distintas manifestaciones en el ámbito público, como el apoyo a grupos políticos por medio de subsidios o que éstos puedan intervenir en la definición de la agenda pública, en su opinión se debe prestar atención a dos fenómenos concretos: a) los nombramientos políticos (o relaciones de mecenazgo-patronazgo) y b) las actividades partidistas de los funcionarios.<sup>171</sup>

En su célebre artículo de 1973, Merikoski cita a Poul Anderson, para quien la politización era “el peso de los favores de la administración a los partidarios de los que están en el poder (y que) es, después del soborno, lo que de forma más profunda tiende a debilitar la confianza en el sistema democrático de gobierno”.<sup>172</sup> En su opinión, esto sólo ocurre en las democracias, ya que en los sistemas autoritarios o totalitarios se espera –y hasta se desea— que el gobierno y el partido político predominante sean *uno solo*. Sin embargo, reconoce que se trata de un fenómeno global e ineludible porque se presenta *en la mayoría* –si no es que en *todos*— los sistemas políticos contemporáneos.

Al respecto, Jain propuso una definición de “burocracia politizada” bajo el argumento de que la neutralidad es un ideal:

Es aquella involucrada o influenciada en algún grado, de manera consciente o inconsciente, por acciones abiertas o implícitas de la corriente política del día, ya sea del partido en el poder o del partido o partidos en la oposición. Tal participación puede significar la promoción burocrática de los intereses particulares del partido político a costa de los objetivos nacionales. En una forma más extendida también se considera como un tipo de burocracia que usa a los partidos políticos en fomento de sus objetivos colectivos o individuales o que es usada por los partidos políticos para el logro de sus objetivos.<sup>173</sup>

Como se puede inferir, la politización es un fenómeno de *doble vía*: no sólo ocurre cuando los partidos políticos utilizan y sacan provecho de las administraciones públicas, sobre todo en la repartición de cargos como premios, sino que también los funcionarios están en

---

<sup>170</sup> Veli Morikoski, “The politicization of public administration”, en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 39, issue 3, 1973, p. 1.

<sup>171</sup> *Ibidem*.

<sup>172</sup> *Ibidem* (traducción propia).

<sup>173</sup> Rajendra K. Jain, “Politicization of bureaucracy...”, *op. Cit.*, p. 286.

condiciones de obtener ventajas personales o de grupo a partir de su relación con los partidos, tanto de los que son gobierno como de los opositores.

John Halligan (Universidad de Canberra) afirmó que la politización en el ámbito público, en particular en la provisión de bienes y servicios, tiene cuatro orígenes. Primero, la mayor cantidad de demandas hacia los gobiernos. Segundo, un elevado partidismo y polarización social. Tercero, las altas expectativas sobre el logro de los objetivos oficiales y, por último, diversos factores de contexto que diluyen la neutralidad de las burocracias y que pueden variar entre países y al interior de éstos.<sup>174</sup> Sin embargo, hay algo común en el fenómeno: el *control político* y su influencia.

En efecto, se trata de un instrumento de dominación que se usa para fortalecer la capacidad de los ejecutivos, para moderar los intereses de los funcionarios, para facilitar las coaliciones de gobierno y para asegurar cierto apoyo a los objetivos y prioridades del gobierno en turno.<sup>175</sup> Aunque en principio esto no pueda parecer amenazante, para Halligan la politización puede ser arbitraria, caótica, rampante y obsesionada en los intereses individuales y partidistas.

¿Qué impacto tienen los nombramientos politizados en la administración pública? En 2012 Kopecky, Meyer-Sahling, Panizza, Scherlis, et al, llevaron a cabo una investigación que se basó en 641 entrevistas estructuradas con ministros y secretarios de Estado, funcionarios de alto nivel y expertos en políticas públicas de 22 países europeos. El objetivo fue identificar cuál era la motivación más común para este fenómeno. La principal fue la búsqueda de control político, seguida de los premios partidistas a cambio de votos y servicios, tal y como se muestra en la Gráfica 1. Los autores advirtieron que las consecuencias de este fenómeno fueron: a) el retraso del desarrollo económico, b) el surgimiento de la corrupción, c) la reducción de las capacidades del sector público y d) la escasa modernización de la administración pública.<sup>176</sup>

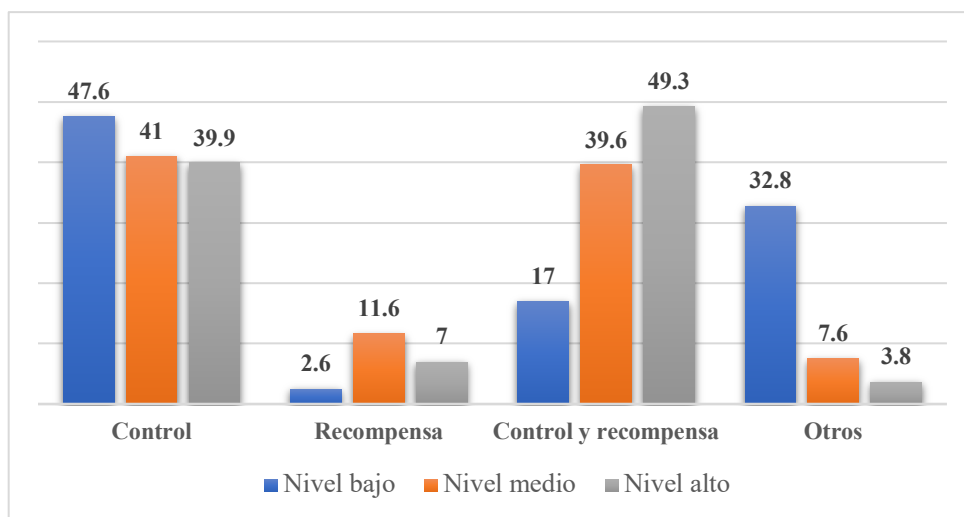
---

<sup>174</sup> John Halligan, “Politicization of public services in comparative perspective”, en [https://www.researchgate.net/publication/344335778\\_Politicisation\\_of\\_public\\_services\\_in\\_comparative\\_perspective](https://www.researchgate.net/publication/344335778_Politicisation_of_public_services_in_comparative_perspective) (consultado el 6 de enero de 2022).

<sup>175</sup> *Ibidem*.

<sup>176</sup> Petr Kopecky, Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Francisco Panizza, Gerardo Scherlis, Christian Schuster y María Spirova, “Party patronage in contemporary democracies: results from an expert survey in 22 countries from five regions”, en *European Journal of Political Research*, vol. 55, mayo de 2016, pp. 416-431.

**Gráfica 1. Causas del mecenazgo político en 22 países europeos, 2012 (porcentajes)\***



Fuente: Patrícia Silva y Carlos Jalali, *All That is Gold Does Not Glitter: party patronage in contemporary democracies*, 2015.

\* Los países europeos con “nivel bajo” de mecenazgo político fueron el Reino Unido, Países Bajos y Dinamarca, los de “nivel medio” Portugal, Irlanda, Islandia, República Checa, España, Hungría y Noruega, y los de “nivel alto” Alemania, Italia, Austria, Bulgaria y Grecia.

Otras definiciones puntuales de politización se encuentran en los siguientes autores. Para Richard Mulgan se trata de un tema de *nombramientos*, por lo regular, partidistas.<sup>177</sup> B. Guy Peters y Jon Pierre la precisaron como la sustitución de los criterios del mérito por el criterio político en el *reclutamiento y manejo* de los funcionarios.<sup>178</sup> Colin Campbell, en su artículo “The political roles of senior government officials in advanced democracies” de 1988, señaló que algunas formas de politización “expandida” se hallaban en los funcionarios que asumían responsabilidades políticas como “burócratas políticos”.<sup>179</sup> Las consecuencias de este hecho

<sup>177</sup> Richard Mulgan, “Politicising the Australian public service?”, *Research Paper 3*, 1998-1999, Department of the Parliamentary Library, Canberra, en [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp9899/99rp03](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp9899/99rp03) (consultado el 6 de enero de 2022).

<sup>178</sup> B. Guy Peters y Jon Pierre, “Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences”, citado en John Halligan, “Politicization of public services...”, *op. Cit.*

<sup>179</sup> Colin Campbell, “The political roles of senior government officials in advanced democracies”, en *British Journal of Political Science*, vol. 18, núm. 2, abril de 1988, pp. 243-272.

constituían una “interferencia política” en las rutinas y en la toma de decisiones cotidiana, en opinión de Öberg y Wockelberg.<sup>180</sup>

La politización en la administración pública implica la influencia y el control de los ejecutivos sobre sus áreas. A pesar de ser un comportamiento predecible, sus efectos dañinos aparecen cuando se introducen consideraciones político-partidistas en las actividades que conducen los servicios civiles de carrera (o sus equivalentes), lo cual trastoca las relaciones político-administrativas en favor de los primeros.

Una paradoja interesante ocurre con tendencias como la NGP. Sus postulados han incentivado la politización dentro de la administración pública al haber aumentado la presión en los resultados sobre los ejecutivos. Asimismo, el gobierno abierto y plural ha ocasionado un escrutinio ininterrumpido sobre el desempeño gubernamental que suele solazarse en la exhibición pública de los errores de los gobernantes, en particular de las figuras visibles, es decir de los titulares de los ámbitos de gobierno. Esto ha propiciado que los responsables o “chivos expiatorios” sean, por lo regular, los servicios civiles de carrera, en donde se suelen depositar las fallas por “obstaculizar” o “entorpecer” el trabajo de los políticos electos y de sus grupos de trabajo.<sup>181</sup>

Por lo anterior, es importante acotar cuándo se considera nociva a la politización. Halligan menciona que esto ocurre cuando hay un exceso de control político por parte de los ejecutivos, cuando existe mecenazgo partidista y cuando hay un mal uso de la discrecionalidad política. Con el fin de identificar estas actitudes al interior de las organizaciones, este autor propuso cinco indicadores: a) mayores roles de los ejecutivos, b) nombramientos políticos en niveles administrativos superiores, c) partidismo en promociones, d) uso de asesores ministeriales y e) dependencia de un gabinete ministerial.<sup>182</sup> Asimismo, estableció siete tipos y subtipos de politización en el sector público que reforzaron su propuesta anterior al incluir sus variaciones en el ámbito público, los cuales se muestran en el Cuadro 7.

---

<sup>180</sup> Shirin Ahlbäck Öberg y Helena Wockelberg, “Nordic administrative heritages and contemporary institutional design”, en Carsten Greve, Per Laegreid y Lise H. Rykkja (Eds.), *Nordic Administrative Reforms. Lessons for public management*, Londres, Palgrave MacMillan, 2016, pp. 57-78.

<sup>181</sup> John Halligan, “Politization of public services...”, *op. Cit.*, p. 16.

<sup>182</sup> Debe notarse que el estudio de Halligan se enfocó en el ámbito nacional de gobierno y en sus ministerios. *Íbidem*.

## Cuadro 7. Tipos y subtipos de politización

Tipo	Variaciones de politización
1. Nombramientos en el servicio público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombramientos políticos y partidistas</li> <li>• Afiliación partidista en reclutamiento y promoción</li> <li>• Influencia sobre nombramientos profesionales</li> </ul>
2. Roles en expansión de los ministros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asumir e intervenir en las responsabilidades de los funcionarios</li> </ul>
3. Funcionarios en roles políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reparto del poder</li> <li>• Roles políticos en el modo de comunicación</li> <li>• Toma de decisiones política</li> </ul>
4. Asesores políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gabinetes y oficinas ministeriales</li> </ul>
5. Capacidad de respuesta de los burócratas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionarios que operan más allá de, o que ignoran, los juicios profesionales</li> </ul>
6. Patrocinio o mecenazgo político	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gratificaciones personales y lealtad política</li> </ul>
7. Involucramiento político de los funcionarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividad partidista y campañas</li> </ul>

Fuente: John Halligan, “Politicization of public services in comparative perspective”, 2020.

De estos siete tipos interesan en la presente investigación los referentes a los *nombramientos en el servicio público* y al *patrocinio o mecenazgo político*. Se añade la del perfil de los titulares del poder ejecutivo municipal y de los titulares de la administración central y paramunicipal por su relación con la provisión eficiente de bienes y servicios públicos.

### II.2.1. Permanencia y Rotación de Funcionarios

La literatura identifica tres tipos de politización en los nombramientos públicos. El primero ocurre cuando el titular del ejecutivo determina quién o quiénes obtienen las posiciones más altas de la administración, pero condicionado a que sean militantes o funcionarios con compromisos políticos. El segundo es la filiación partidista como un prerrequisito para el reclutamiento y promoción. El último se desarrolla dentro de un espacio “ideal”, es decir de un servicio civil de carrera basado en los principios de imparcialidad y mérito, pero donde el ejecutivo puede dominar todo el proceso e influir en la selección de los candidatos.<sup>183</sup>

---

<sup>183</sup> John Halligan, “Politicization of public services...”, *op. Cit.*, p. 5.



Una variante se presenta cuando existen nombramientos políticos intermedios (o de “capa”) entre los ejecutivos y el servicio civil: los denominados “asesores” o el “gabinete”. Este tipo de servidores intentan marcar la pauta en las agendas públicas con un marcado sesgo partidista a través de presiones que ignoran juicios profesionales o racionalidades técnicas, con el fin de cumplir lo que desea su jefe.

En el caso del patrocinio o mecenazgo político, éste ocurre cuando el ganador de los comicios premia a sus partidarios con posiciones en la administración pública, lo que se denomina como “sistema de botín” (o *spoils system*).<sup>184</sup> Este nombre provino de lo que a principios del siglo XIX suponía la alternancia de grupos políticos en una administración estatal: el cambio se producía *en los individuos* más que en *la forma de manejar los asuntos*.<sup>185</sup> De esta forma, la administración pública y sus puestos era un “botín” por el cual valía arriesgarse a buscar la victoria electoral.<sup>186</sup>

Sin embargo, esta clase de nombramientos no siempre generó buenos resultados para sus promotores ni para la población, por lo que se buscó que la administración se rigiera por criterios neutrales, meritocráticos y racionales. Un célebre ejemplo fue la *Pendleton Act* de 1883 en Estados Unidos,<sup>187</sup> así como el establecimiento de sistemas civiles de carrera que vigilaran que dichos criterios se cumplieran en el ingreso, estabilidad, promoción y remoción de los funcionarios.

---

<sup>184</sup> De acuerdo con la Encyclopaedia Britannica, el “sistema de botín” o *spoils system*, también conocido como “sistema de patrocinio”, es una práctica en la que el partido político ganador en una elección premia a sus militantes en campaña y a otros simpatizantes activos al nombrarlos en puestos gubernamentales o a través de otros favores. En contraste, los funcionarios del o los partidos perdedores son echados de la administración pública sin mayores explicaciones y sin tomar en consideración su desempeño previo. Aunque esto es una práctica predecible al existir un cambio de gobierno, sobre todo en los puestos clave, en el sistema de botín se generaliza la rotación en la mayor parte del personal. “Spoils system”, en *Encyclopaedia Britannica*, en <https://www.britannica.com/topic/spoils-system> (consultado el 25 de enero de 2022). En castellano se han utilizado las versiones de “sistema de despojos”, “reparto de los destinos” y “dispensa de favores y de cargos”, entre otros.

<sup>185</sup> Héctor Domínguez Benito, “Partidos políticos y reclutamiento administrativo: hacia una historia conceptual del *spoils system*”, en *Ivs Fvgit*, núm. 21, 2018, pp. 255-275 (subrayado propio).

<sup>186</sup> De acuerdo con el senador norteamericano William L. Marcy (1786-1857), “to the victor belongs the spoils of the enemy” (“al vencedor pertenece el botín del enemigo”). *Ibidem*, p. 256.

<sup>187</sup> La *Pendleton Act* estableció que los empleos en el gobierno federal norteamericano debían ser adjudicados sobre la base del mérito y que los funcionarios debían seleccionarse a través de exámenes competitivos, por lo que prohibía la contratación por razones políticas. *Pendleton Act (1883)*, en <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=48> (consultado el 25 de enero de 2022).

El tema de los nombramientos politizados aún es relevante porque impacta el desempeño de la administración pública. Los puestos clave se distribuyen en función de la lealtad al líder político más que por un asunto de competencias y habilidades. Existen diversos estudios cualitativos al respecto, del cual se destaca el realizado por David E. Lewis (Princeton University), quien analizó el caso de la Agencia Federal de Gestión de Emergencias después del Huracán Katrina en Estados Unidos durante 2005. El autor midió la politización a través del porcentaje de burócratas cuyos nombramientos tuvieron dichas características para concluir que el desempeño y la eficiencia de los nombramientos políticos es menor que el de los funcionarios de carrera.<sup>188</sup>

Una forma de operacionalizar este tipo de politización fue propuesta por Víctor Lapuente (Universidad de Gotenburgo) y Kohei Suzuki (Universidad Leiden) en su investigación “Politization, bureaucratic legalism, and innovative attitudes in the Public Sector”.<sup>189</sup> Ambos autores utilizaron dos bases de datos (la *Executive Survey on Public Sector Reform in Europe* y la *Expert Survey Database II*), las cuales recogieron las opiniones de más de 10 mil ejecutivos públicos y expertos durante 2015. La atención se centró en cuatro preguntas que ayudaron a establecer con claridad *cuándo ocurre* este fenómeno en las administraciones públicas: 1) “al reclutar empleados del sector público..., ¿las habilidades y los méritos de los aplicantes deciden quién obtiene el trabajo?”; 2) “al reclutar empleados del sector público..., ¿las conexiones políticas de los aplicantes deciden quién obtiene el empleo?”; 3) “¿la máxima autoridad política contrata y despide a los altos funcionarios?”, y 4) “¿los altos funcionarios son reclutados desde dentro de las filas del sector público?”.<sup>190</sup> Las respuestas se transformaron en un índice del grado de politización en cada país (en el estudio los más altos fueron Serbia, Hungría, Croacia, Portugal e Italia, y los más bajos Irlanda, Noruega y Dinamarca).

Los nombramientos politizados infieren en dos aspectos: en la *permanencia* y en la *rotación de funcionarios*, sobre todo al término de una gestión de gobierno, así como en el *perfil ideal*

---

<sup>188</sup> William Howell, “Reviewed work: The Politics of Presidential Appointments: political control and bureaucratic performance by David E. Lewis”, en *Political Science Quarterly*, vol. 125, núm. 1, primavera 2010, pp. 181-183.

<sup>189</sup> Víctor Lapuente y Kohei Suzuki, “Politization, bureaucratic legalism, and innovative attitudes in the Public Sector”, en *Public Administration Review*, vol. 80, núm. 3, marzo de 2020, pp. 454-467.

<sup>190</sup> *Ibidem*, p. 458.

que se espera tengan los políticos electos y las principales autoridades designadas en puestos clave de la administración pública.

Sobre el primer tema, la alta rotación del personal, los investigadores Brassiolo, Estrada y Fajardo recurrieron en 2021 a los datos de la Encuesta Nacional Continua por Muestra de Hogares (*Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*, PNAD-C) del Instituto Brasileño de Estadísticas y Geografía (IBGE), con el fin de corroborar que, el ámbito de gobierno en el que ocurren la mayor parte de las nuevas contrataciones después de un proceso electoral, fue el municipal. Esto se observa con mayor fuerza en los puestos gerenciales y entre los empleados temporales, y su principal motivación fue el patronazgo y el clientelismo.<sup>191</sup>

Los autores midieron la rotación a través del número de nuevas contrataciones de empleados públicos después de un proceso electoral, con énfasis en el porcentaje de trabajadores que, al siguiente trimestre de los comicios, reportaron tres meses o menos en sus actuales empleos. Los hallazgos mostraron que después de las elecciones se presentó un pico muy pronunciado en el porcentaje de nuevos empleados municipales, sobre todo en el trimestre mencionado al ser la fecha en que asumieron el cargo las nuevas autoridades. Para los directivos y los gerentes la rotación fue de 30 por ciento, mientras que en los empleados temporales fue de 13.9 por ciento. En otras categorías fue menor, por ejemplo, 6 por ciento entre los oficinistas y, para los funcionarios de carrera, fue nulo.<sup>192</sup>

Lo anterior proporcionó evidencia empírica de una menor capacidad institucional en los municipios para contener el clientelismo y el patronazgo, lo que fue aún más agudo en pueblos y ciudades que en las capitales estatales. Como se infiere, esto provocó un efecto disruptivo en la provisión de bienes y servicios públicos. Al respecto, en 2020 Mitra Akhtari, Diana Moreira y Laura Trucco realizaron una investigación con el objetivo de analizar la

---

<sup>191</sup> Pablo Brassiolo, Ricardo Estrada y Gustavo Fajardo, “Bureaucratic turnover across levels of government”, en *CAF-Working Paper 2021/10*, Corporación Andina de Fomento-Banco de Desarrollo de América Latina, noviembre de 2021, pp. 1-12.

<sup>192</sup> Los autores utilizaron la clasificación ocupacional del Banco Mundial que divide a los empleados públicos en cinco grupos: gerenciales (*managers*), profesionales (*professionals*), técnicos (*technicians*), oficinistas (*clerical workers*) y trabajadores básicos (*elementary workers*). *Ibidem*, pp. 4 y 7.

forma en que la rotación política surgida de las elecciones brasileñas afectó la provisión de servicios en los gobiernos locales.<sup>193</sup>

Las autoras hallaron que la rotación de los funcionarios tuvo un origen político, que ocurrió rápido, es decir en los meses siguientes a la toma de posesión de las autoridades, que incrementó de manera significativa el nuevo personal y que afectó a distintos niveles jerárquicos. Y la suma de todo esto fue la convulsión (*upheaval*, en el original) de la provisión de servicios públicos locales.<sup>194</sup>

Las conclusiones de este trabajo coincidieron con las de Brassiolo, Estrada y Fajardo. Sin embargo, debe destacarse que Akhtari, Moreira y Trucco aportaron el análisis de las dos caras de la rotación de funcionarios municipales. Por un lado, que estas prácticas desplazaban al personal que producía servicios de alto nivel, pero que no servían a los intereses políticos de las autoridades electas bajo el argumento de la “deslealtad”. Por el otro, que también significaba la renovación de una “burocracia atrincherada” que producía bienes y servicios de baja calidad para sus antiguos jefes políticos, lo cual, en última instancia, tendría un impacto positivo en la eficiencia.<sup>195</sup>

En esta perspectiva dual *no toda* rotación burocrática es negativa. Algunas de las ventajas del remplazo del personal fueron el incentivo para hacer un mayor esfuerzo frente a la posibilidad de sustitución,<sup>196</sup> para limitar los lazos informales que podrían surgir entre el funcionariado y los clientes/usuarios,<sup>197</sup> y para facilitar el monitoreo de las medidas de desempeño en la administración pública.<sup>198</sup>

El reacomodo burocrático después de los comicios municipales se suele considerar un hecho incuestionable e ineludible. El arribo de un nuevo grupo político electo en las urnas, aun del

---

<sup>193</sup> Mitra Akhtari, Diana Moreira y Laura Trucco, “Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services”, en *American Economic Review*, vol. 112, núm. 2, febrero de 2022, pp. 442-493.

<sup>194</sup> *Ibidem*, p. 445.

<sup>195</sup> *Ibidem*, p. 447.

<sup>196</sup> Adnan Q. Khan, Asim Ijaz Khwaja y Benjamin A. Olken, “Making moves matter: experimental evidence on incentivizing bureaucrats through performance-based postings”, en *American Economic Review*, vol. 109, núm. 1, enero de 2019, pp. 237-270.

<sup>197</sup> Katherine Stovel y Mike Savage, “Mergers and mobility: organizational growth and the origins of career migration at Lloyds Bank”, en *American Journal of Sociology*, vol. 111, núm. 4, enero de 2006, pp. 1080-1121.

<sup>198</sup> Edgar Kiser y Joshua Kane, “Revolution and state structure: the bureaucratization of tax administration in early modern England and France”, en *American Journal of Sociology*, vol. 107, núm. 1, julio de 2001, pp. 183-223.

mismo partido político, augura cambios y rotaciones del personal. Sin embargo, estas modificaciones “naturales” impactan la provisión de bienes y servicios, sobre todo en un intervalo corto como lo es el de las administraciones locales. En este sentido, Akhtari, Moreira y Trucco concluyeron que los cambios políticos fueron más numerosos en el ámbito municipal y que dañaron la provisión de los servicios públicos. Asimismo, que la discreción política sobre los nombramientos del personal erosionó el papel de los comicios en la calidad de los líderes políticos y que, la presencia de una burocracia politizada, disminuyó los beneficios de contar con un ganador competente.

### **II.2.2. Perfil de Autoridades Electas y Funcionarios**

El segundo indicador del factor *politización* se refiere al perfil de las autoridades electas, es decir del presidente municipal o su equivalente, así como de los funcionarios locales que son designados de manera directa por aquél y que están vinculados con la provisión de los bienes y servicios públicos. ¿Cuál es la descripción ideal de estos personajes? ¿Es relevante su experiencia laboral? ¿Deben reclutarse del sector público o de la iniciativa privada? ¿Marca alguna diferencia su formación académica en términos de años y disciplinas? O quizás, al final del día, ¿sólo se trata de habilidades y destrezas empíricas que se manifiestan en forma de “vocación de servicio”?

Uno de los retos que implica este análisis radica en que las características individuales del alcalde son multivariantes y algunas intangibles, por ejemplo, la honestidad y la determinación, rasgos que la mayoría de los electores y los ciudadanos buscan en sus líderes. Sin embargo, existe un esfuerzo en la literatura por identificar con claridad cuáles son las *cualidades y destrezas personales* que impactan a la administración pública, en particular en la provisión de bienes y servicios. Algunos de los más utilizados han sido la *edad*, el *género*, la *educación* y la *experiencia laboral*.

El primero fue el objeto de estudio de Alberto F. Alesina, Ugo Troiano y Traviss Cassidy en su artículo “Old and young politicians” de 2015.<sup>199</sup> Estos autores evaluaron el efecto de la edad de los políticos en la gobernanza, la reelección y las políticas públicas del ámbito local

---

<sup>199</sup> Alberto F. Alesina, Ugo Troiano y Traviss Cassidy, “Old and young politicians”, en *NBER Working Paper Series*, Working Paper 20977, febrero de 2015.

brasileño entre 1993 y 2010. Entre sus hallazgos destacó que los políticos jóvenes tuvieron más probabilidades de comportarse de forma estratégica con miras a la reelección, en gastar más y en obtener mayores transferencias de otros ámbitos de gobierno en años pre-electorales. Asimismo, los jóvenes mostraron tres características: más educación, la adopción de políticas de mediano y largo plazo, así como tener un carácter “más energético y productivo”.<sup>200</sup> En contraste, los alcaldes con mayor edad subieron menos los impuestos, no compitieron por la reelección y tuvieron menos educación, pero más experiencia.<sup>201</sup>

En el caso del género, los estudios se han enfocado en determinar si éste tiene alguna inferencia en el diseño, aplicación y resultados de las políticas públicas locales. La literatura apunta a que este factor sí es relevante, ya que las mujeres electas están más orientadas a lo social que sus contrapartes masculinas,<sup>202</sup> su liderazgo es menos corrupto y son menos proclives al pago de sobornos.<sup>203</sup>

Sobre este último tema, Fernanda Brollo (University of Warwick) y Ugo Troiano (University of Michigan) analizaron al género como causal de corrupción en la administración municipal a través de la revisión de irregularidades en contratos y compras basadas en auditorías aleatorias realizadas por autoridades federales de Brasil.<sup>204</sup> Entre sus hallazgos destacó que, cuando una administración local la dirigía una mujer, existía entre 29 y 35 por ciento menos posibilidades de que estuviesen involucradas en irregularidades administrativas, mientras que los alcaldes tendían a contratar más empleados temporales durante años electorales. Asimismo, las mujeres recibieron menos contribuciones de campaña (un indicador de la posible influencia de intereses privados sobre los políticos electos), pero tuvieron 20 por

---

<sup>200</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>201</sup> Los promedios de edad fueron, para los alcaldes “jóvenes”, de 43.5 años, y para los “viejos” de 52. En el caso de los concejales de la coalición del alcalde fue de 42.6 y para el “comité ejecutivo” de 44. Los políticos ganadores “viejos” tuvieron un año más de experiencia y año y medio menos de educación. *Ibidem*, pp. 2-4.

<sup>202</sup> Véase James Andreoni y Lise Vesterlund, “Which is the fair sex? Gender differences in altruism”, en *Quarterly Journal of Economics*, núm. 116, febrero de 2001, y Catherine C. Eckel y Philip J. Grossman, “Differences in the economic decisions of men and women: experimental evidence”, en Charles Plott y Vernon Smith (Eds.), *Handbook of Experimental Economics Results*, vol. 1, Ch. 57, Nueva York, Elsevier, 2008, pp. 509-519.

<sup>203</sup> Véase Anand Swamy, Young Lee, Omar Azfar y Stephen Knack, “Gender and corruption”, en *IRIS Center Working Paper 232*, febrero 2001, y David Dollar, Raymond Fisman y Roberta Gatti, “Are women really the ‘fairer’ sex? Corruption and women in government”, en *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 46, 4, diciembre de 2001.

<sup>204</sup> Fernanda Brollo y Ugo Troiano, “What happens when a woman wins an election? Evidence from close races in Brazil”, en *Journal of Development Economics*, núm. 122, abril de 2016.

ciento menos posibilidades de ser reelectas en el cargo comparado con los hombres quienes, a pesar de ser más corruptos, tuvieron mayores habilidades para gestionar sus segundas campañas políticas.<sup>205</sup> En suma, los autores concluyeron que “las mujeres hacen un mejor trabajo que los hombres en proveer servicios públicos”.<sup>206</sup>

La educación de los líderes políticos ha sido un tema recurrente en la literatura especializada, en particular en aquella que encuentra una fuerte correlación entre los grados académicos y la mejora de las habilidades personales. El hecho de que un gobernante tenga educación es una de las cualidades deseables, ya que incrementa su compromiso cívico y su capital social, sobre todo porque esto les permite identificar las necesidades de los otros.

En 2011 Timothy Besley (London School of Economics and Political Science) y Marta Reynal-Querol (Universitat Pompeu Fabra) analizaron una muestra de mil 468 líderes políticos de 197 países entre 1848 y 2004 con el fin de investigar las diferencias entre los niveles educativos de dirigentes en países democráticos y autocráticos.<sup>207</sup> Aunque no se trató de líderes políticos locales, el estudio es relevante porque utilizó una tipología de ocho niveles propuesta por Arnold M. Ludwig para medir las calificaciones educativas de los políticos. Esta comenzó en la calificación más baja que fue “analfabeto” sin educación formal (0.1 por ciento del total de la muestra) y continuó con “alfabetizado” sin educación formal (2.7). Después se presentó la educación primaria (13.6), educación secundaria (8.7), entrenamiento especial (por ejemplo, mecánica, enfermería, arte, música o milicia) (2.9) y educación universitaria (44.0). Los niveles más altos fueron maestría (18.9) y doctorado (8.7), los cuales se consideraron como valor 1 en el estudio.<sup>208</sup> Como era de esperarse, entre las conclusiones de este análisis se afirmó que los líderes políticos con mayores niveles educativos incrementaban la calidad del gobierno.<sup>209</sup>

---

<sup>205</sup> *Íbidem*, pp. 28-29.

<sup>206</sup> *Íbidem*, pp. 29-30. Por ejemplo, en gobiernos municipales encabezados por mujeres existieron mejores cuidados prenatales y menor mortalidad infantil, así como existió una probabilidad más alta de que un ciudadano lograra educación primaria en áreas urbanas. Al respecto, véase Sonia Bhalotra e Irma Clots-Figueroa, “Health and the political agency of women”, en *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 6, núm. 2, mayo de 2014, pp. 164-197.

<sup>207</sup> Timothy Besley y Marta Reynal-Querol, “Do democracies select more educated leaders?”, en *American Political Science Association*, agosto de 2011.

<sup>208</sup> Arnold M. Ludwig, “King of the Mountain: the nature of political leadership”, citado en *Íbidem*, pp. 8-9.

<sup>209</sup> *Íbidem*, pp. 22-23.

Esta metodología de análisis sobre el perfil ideal de los políticos electos y sus equipos de trabajo se ha complementado con estudios multivariados, es decir donde se combinan dos o más características deseables. La relación entre las competencias y las cualidades de los alcaldes (*mayoral qualifications*) y el desempeño municipal fue el objeto de estudio de Avellaneda Becerra en 2007. Para esta autora, más que explicarse por factores institucionales, políticos, demográficos y socioeconómicos, es decir *externos*, la eficiencia local proviene de elementos *internos* de la administración, en particular de contar o no con *administradores calificados*.<sup>210</sup>

Lo anterior se apoyó en dos supuestos teóricos. El primero afirma que la actividad de las agencias gubernamentales es producto del comportamiento de individuos identificables que ocupan posiciones relevantes.<sup>211</sup> La segunda señala que es en los altos ámbitos de la burocracia y entre los políticos electos donde se toman las decisiones relevantes para proveer servicios y sobre la forma de hacerlo, lo cual limita las habilidades de distribución de la burocracia a nivel de calle.<sup>212</sup> Avellaneda lo resumió así: “mientras algunos exumos gubernamentales son producto de la acción colectiva, es seguro mencionar que algunas políticas públicas son implantadas, o moldeadas, a través de las acciones de un actor individual... y en el desarrollo de entornos municipales, el individuo identificable, el político electo y el actor individual es *el alcalde*”.<sup>213</sup>

Así, un buen desempeño municipal requiere de alcaldes competentes, es decir que posean “capital humano”, con *educación y experiencia*, ya que, de lo contrario, es improbable tener éxito en la gestión sin importar qué tan apropiado puede ser el ambiente político, institucional y socioeconómico del municipio.<sup>214</sup> Esta hipótesis es relevante porque no evade el hecho de

---

<sup>210</sup> Claudia Nancy Avellaneda Becerra, *Municipal Performance: does mayoral quality matter?*, Tesis de Doctorado, Texas A&M University, diciembre de 2007, en <http://oaktrust.library.tamu.edu/bitstream/handle/1969.1/ETD-TAMU-2585/AVELLANEDA-DISSERTATION.pdf;jsessionid=FA090FCA3902C00B0F7A39044356FB68?sequence=1> (consultada el 23 de febrero de 2022). Para Avellaneda los factores institucionales son la ideología de los partidos gobernantes, la alternancia partidista, el tipo de gobierno (dividido o unificado), la competitividad y el ciclo electoral, la regla de la decisión burocrática y el diseño de políticas y programas. Los factores políticos, demográficos y socioeconómicos se refirieron al apoyo político que obtiene el alcalde, a las redes intergubernamentales y al hecho de que, en teoría, entre más pequeño y homogéneo es un municipio, mejor es el desempeño.

<sup>211</sup> Laurence E. Lynn Jr., “Managing public policy”, citado en *Ibidem*, p. 25.

<sup>212</sup> Kenneth J. Meier y Robert E. England Jr., “The politics of bureaucratic discretion: educational Access as an urban service”, citado en *Ibidem*.

<sup>213</sup> *Ibidem* (traducción y subrayado propio).

<sup>214</sup> *Ibidem*, p. 2.



que un alcalde electo también es un administrador municipal, de hecho, el más importante del gobierno local. Esto se manifiesta en ciertas destrezas, por ejemplo, en saber a quién contratar o a quién retener en su gabinete, en una mayor facilidad para laborar con equipos de trabajo de gobiernos anteriores, en inspirar confianza, en la reestructuración del organigrama, así como para comunicar de una mejor forma las tareas y los procedimientos.<sup>215</sup>

Las cualidades deseables del presidente municipal varían de acuerdo con el tipo de municipio. Sin embargo, es posible identificar un listado de habilidades transversales que influyen en el desempeño. Una de ellas es la experiencia laboral, entendida como el conocimiento de los administradores “decodificado, intuitivo y artístico que influye en el desempeño”.<sup>216</sup> Esta cualidad se obtiene a través de tutorías y por la pertenencia a algún empleo previo, e impacta a la gestión en tres formas: a) al proveer conocimiento útil, b) al mejorar las habilidades personales para afrontar condiciones demandantes y c) para engendrar un sentimiento de autoconfianza y control de la situación de liderazgo.<sup>217</sup>

Avellaneda codificó la experiencia laboral en dos valores: cuando el alcalde había tenido alguna experiencia administrativa en el gobierno local como secretario, tesorero, concejal, exalcalde u otro cargo, y cuando había laborado en el ámbito departamental (equivalente a estatal) y/o nacional. Para poner a prueba su hipótesis la autora recolectó datos estadísticos de 40 municipios del Departamento de Norte de Santander, Colombia, y entrevistó a 120 alcaldes de 12 países que participaron en el II Congreso Latinoamericano de Ciudades y Gobiernos Locales realizado en Cali, Colombia, en julio de 2006. La investigación halló evidencia empírica sobre la influencia positiva que tuvieron las calificaciones de los alcaldes en el desempeño municipal (la experiencia educativa y laboral), la cual sólo se vio afectada en zonas con presencia de grupos armados ilegales (guerrillas y paramilitares), o bien, donde ocurrieron desastres naturales.<sup>218</sup>

En el caso particular de la experiencia laboral, Avellaneda afirmó que sólo influyó en el desempeño municipal cuando se trató de experiencia “no-ejecutiva” y local, es decir cuando el alcalde fue antes concejal, tesorero, ómbudsman, secretario de planeación o jefe de

---

<sup>215</sup> *Íbidem*, pp. 9-10.

<sup>216</sup> Laurence E. Lynn Jr., “Public management on art, science and profession”, en *Íbidem*, p. 40.

<sup>217</sup> Fred E. Fiedler, “New approaches to effective leadership: cognitive resources and organizational performance”, en *Íbidem*.

<sup>218</sup> *Íbidem*, p. iv.

departamento.<sup>219</sup> Haber ejercido como exalcalde no tuvo impacto, como tampoco haber trabajado en el ámbito departamental (estatal) o nacional.<sup>220</sup>

La hipótesis de Avellaneda fue el punto de partida de Rocha, Fernández y Bugarin, quienes en el trabajo “Elected in a close race: Mayor’s characteristics and local public finances” analizaron la relación entre las cualidades de los alcaldes con las finanzas públicas locales de Brasil. El planteamiento fue que el estudio de políticas públicas suele centrar su atención en los procesos y en los actores involucrados, aunque —en ocasiones— el factor clave es el *decisor principal*, sobre todo en un ambiente como el local. En ese sentido, las autoras coincidieron en afirmar que es él o ella quien, junto con su equipo cercano de colaboradores, inclinan la balanza en última instancia hacia un desempeño eficiente o no de la administración pública municipal: “el alcalde es el decisor más importante para el desempeño municipal debido a que es el responsable de las funciones políticas y administrativas”.<sup>221</sup>

De esta forma consideraron crucial tomar en cuenta la calidad administrativa y de gestión tanto del alcalde como de su capital humano en dos aspectos: el *antecedente educacional* y el de *experiencia laboral*. La ventaja de este planteamiento, además de permitir una cuantificación puntual, era su flexibilidad para aplicarse en contextos diferentes. El estudio utilizó bases de datos de 5 mil 561 municipios brasileños (de 5 mil 570) con información sobre tres procesos electorales (2000, 2004 y 2008) respecto a las características de los competidores en su nivel educativo, antecedentes profesionales (lo que incluyó si tuvieron experiencia en el sector público), género y porcentaje de votación.<sup>222</sup> El nivel educativo se midió a través del porcentaje de alcaldes con bachillerato o licenciatura, mientras que la experiencia laboral por medio del porcentaje de alcaldes que tuvieron antecedentes en el sector público.<sup>223</sup>

De acuerdo con los hallazgos, los alcaldes con experiencia y educación dedicaron una menor fracción del presupuesto para gastos del personal y parecieron estar más preocupados por la

---

<sup>219</sup> *Íbidem*, p. 143.

<sup>220</sup> *Íbidem*, p. 144.

<sup>221</sup> Fabiana Rocha, Verónica Inés Fernández y Karina Bugarin, “Elected in a close race: Mayor’s characteristics and local public finances”, en *Economía*, núm. 19, noviembre de 2017, p. 150.

<sup>222</sup> *Íbidem*, p. 152.

<sup>223</sup> Las autoras encontraron que, en la elección de 2008, sólo 30 por ciento de los alcaldes tuvo experiencia en el sector público, por lo que señalaron que, si comparaban nivel educativo con experiencia, se podía concluir que “los alcaldes brasileños estaban más educados que experimentados”. *Íbidem*, p. 155.

calidad de las finanzas públicas, es decir fueron más eficientes en el objeto de estudio de esa investigación.<sup>224</sup> Asimismo, presentaron evidencia de que, cuando un hombre gana una elección, es más probable que tenga un menor nivel educativo que cuando lo logra una mujer, aunque consideraron que no era posible evaluar el impacto del género en los indicadores fiscales.<sup>225</sup>

Otro estudio sobre las destrezas de los políticos electos que se convierten en autoridades subnacionales fue el realizado por Bordignon, Gamalerio y Turati en 2020. En su artículo “Manager or professional politician? Local fiscal autonomy and the skills of elected officials” compararon los efectos de votar a candidatos con mayores habilidades políticas o administrativas/gerenciales en temas fiscales de Italia.<sup>226</sup> Para identificar ambos fenómenos los autores consideraron los antecedentes de los alcaldes italianos en la década de 1990 en dos aspectos: su *experiencia laboral* (calificaciones administrativas y gerenciales) y su *experiencia política* (habilidades políticas) antes de participar en la contienda electoral.

Los autores justificaron la elección de estas características frente a otras opciones de la siguiente manera: “la experiencia laboral parece capturar de una mejor manera el nivel de habilidades administrativas de los alcaldes, comparado con otras características como la educación, el género y la edad”.<sup>227</sup> Así, quienes tenían experiencia laboral mostraron más destrezas administrativas y gerenciales, y los de experiencia política fueron personas poderosas con más conexiones con otros políticos y otros ámbitos de gobierno sin importar su orientación ideológica.<sup>228</sup> Destacó el hecho de que los primeros fueron electos en gobiernos subnacionales ricos y los segundos en gobiernos locales menos favorecidos.<sup>229</sup>

Otro estudio sobre el perfil ideal del alcalde o su equivalente lo realizaron los investigadores chinos Lu, Li, Li y Zhang en el año 2020 con el fin de encontrar las características que fuesen más proclives a generar eficiencia medio-ambiental. En sus hallazgos concluyeron que la *permanencia*, la *edad*, la *educación* y los *antecedentes profesionales* fueron los aspectos más

---

<sup>224</sup> *Íbidem*, pp. 149-150.

<sup>225</sup> *Íbidem*, p. 161.

<sup>226</sup> Massimo Bordignon, Matteo Gamalerio y Gilberto Turati, “Manager or professional politician? Local fiscal autonomy and the skills of elected officials”, en *Regional Science and Urban Economics*, núm. 83, febrero de 2020.

<sup>227</sup> *Íbidem*, p. 2.

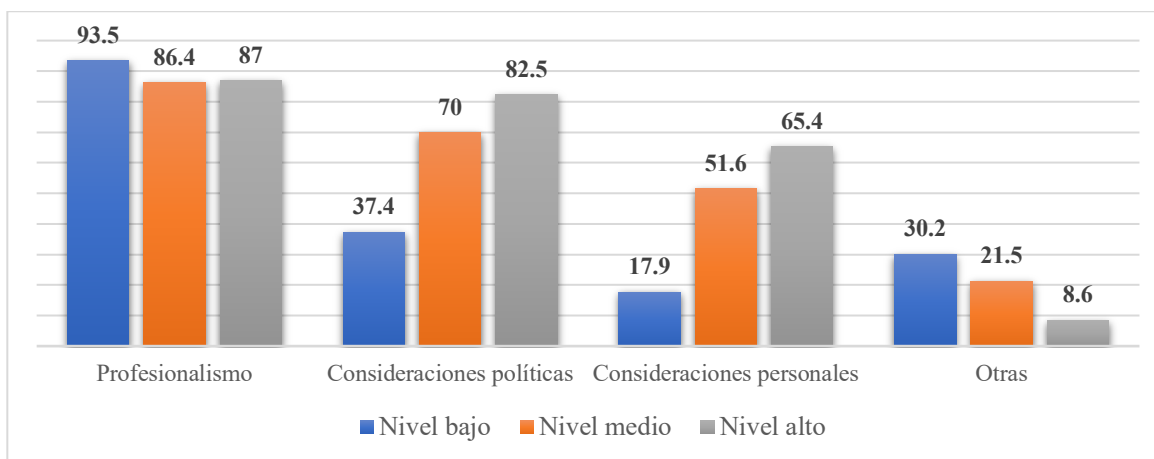
<sup>228</sup> *Íbidem*, p. 10.

<sup>229</sup> *Íbidem*, pp. 17-18.

relevantes para dicho propósito.<sup>230</sup> Sobre el último tema, los “antecedentes profesionales”, se refirieron a que los individuos que encabezaban el nivel de prefecturas en China con cierto conocimiento de protección ambiental, con cierto nivel de habilidades gerenciales y con cierta familiaridad con la situación social mostraron un buen desempeño en la eficiencia medioambiental.<sup>231</sup>

Por último, en el estudio de Kopecky, Meyer-Sahling, et al, mencionado líneas arriba, también se indagaron los criterios más recurrentes para la contratación de los altos funcionarios locales en países europeos. El más importante fue el “profesionalismo”, aunque en aquéllos que presentaron un alto nivel de politización también fue relevante el factor de “consideraciones políticas y personales”, tal y como se muestra en la Gráfica 2.<sup>232</sup> Al parecer se valoró el primer elemento como un ideal o como una respuesta deseada, aunque en la práctica más bien ocurrió lo opuesto. Sin embargo, los datos sugirieron que cohabitan ambos criterios para la contratación de los altos funcionarios: los antecedentes profesionales y educativos, así como las lealtades personales y políticas.

**Gráfica 2. Criterios para la contratación de altos funcionarios en 22 países europeos, 2012 (porcentajes)\***



Fuente: Patrícia Silva y Carlos Jalali, *All That is Gold Does Not Glitter: party patronage in contemporary democracies*, 2015.

\* Se aceptó más de una respuesta.

<sup>230</sup> Juan Lu, Bin Li, He Li y Xiadong Zhang, “Characteristics, exchange experience, and environmental efficiency of mayors: evidence from 273 prefecture-level cities in China”, en *Journal of Environmental Management*, núm. 255, 2020.

<sup>231</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>232</sup> Petr Kopecky, Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Francisco Panizza, Gerardo Scherlis, Christian Schuster y María Spirova, “Party patronage in contemporary democracies...”, *op. Cit.*

### **II.2.3. ¿Cómo medir el factor *politización* en la eficiencia local?**

El recuento sobre la operacionalización del factor *politización* tuvo como objetivo definir con la mayor precisión posible qué se entenderá por este término, cuáles son manifestaciones y cómo se medirá en la presente investigación. Así, se considerará como un indicador la presencia de mecenazgo y patronazgo en los nombramientos a través de la Permanencia y Rotación (PYR) de los titulares de la administración pública municipal, es decir de aquéllos puestos que dependen de manera directa de la principal autoridad electa y que están vinculados con la provisión de bienes y servicios públicos.

De esta forma, cuando al menos la mitad de los titulares de la administración pública municipal repitan en su cargo durante dos periodos consecutivos, es decir cuando trasciendan más de un periodo de gobierno municipal, se considerará que no hay rotación excesiva y, por lo tanto, que los funcionarios cuentan con experiencia en el cargo y que las políticas y proyectos mostraron continuidad pese a los cambios de administración. Ambos aspectos son relevantes para contar con eficiencia en este ámbito de gobierno.

Para la operacionalización del Perfil de Autoridades Electas y Funcionarios (PAEF), es decir del presidente municipal o equivalente, así como de su equipo de trabajo, en particular el vinculado con la provisión de servicios públicos, éste se concentrará en la experiencia laboral de dichos personajes. Este indicador se obtendrá de revisar el último empleo inmediato que fue reportado por los involucrados: cuando provengan del sector público, ya sea del ámbito federal, estatal o municipal, se considerará que hay presencia de un perfil cercano al ideal para estos funcionarios locales. En contraste, cuando hayan manifestado un origen distinto o sin antecedentes, se tomará como ausencia de dicha característica.

### **Conclusiones del capítulo**

En la presente investigación se analiza la eficiencia de las administraciones públicas locales a través de criterios no financieros y de la provisión de bienes y servicios públicos. Estos se agrupan en un índice de medición que se elaborará a partir de datos oficiales. El punto de partida han sido los determinantes políticos y de gestión incluidos en la literatura especializada, los cuales han permitido conocer el impacto de los aspectos gerenciales, de la

competencia política y de los rasgos distintivos de las autoridades electas y designadas para el logro de la eficiencia.

En este sentido, una de las aportaciones de esta investigación consiste en proponer dos factores que, se presume, inciden en la eficiencia municipal mexicana: la *política* y la *politización*. Ambos se desglosarán en cuatro condiciones, dos para cada uno, que serán puestos a prueba en los siguientes capítulos.

Respecto al factor *política*, se considera relevante porque se vincula con la expresión de la voluntad popular y de las preferencias ciudadanas en uno de los momentos cruciales de cualquier sistema político, es decir durante la emisión del voto para formar gobiernos y para asignar cargos de representación. Las elecciones modifican la distribución del poder, pero también estimulan nuevas formas de ejercer la política y la administración pública para obtener el respaldo ciudadano en los siguientes comicios.

La revisión teórica de este capítulo señala que la ACE genera fuertes incentivos para obtener eficiencia en la provisión de servicios públicos, en particular por la incertidumbre de la permanencia en el cargo, la cual está sujeta al desempeño y a la evaluación en las urnas. Con el fin de operacionalizar esta condición, se elige el criterio de una votación con un margen de 10 o menos puntos porcentuales de votos válidos entre el primer y segundo lugar de los comicios municipales.

El tema político-electoral se manifiesta también en la manera en que la ciudadanía empata o diferencia a los titulares de los gobiernos estatal y municipal. Así, la PPE, es decir del presidente municipal y del gobernador estatal que cohabitan durante sus mandatos, se considera relevante por las relaciones de cooperación o conflicto que generan dentro de sus respectivas administraciones públicas.

El supuesto teórico afirma que, la misma militancia partidista, crea condiciones de cooperación entre las administraciones públicas estatal y municipal, lo que repercutirá de forma positiva en la eficiencia local. La evidencia empírica recabada en la literatura apunta a que las áreas técnicas de la gestión, en donde se enmarcan los servicios públicos, suelen ser más estables aun cuando existan diferencias entre los titulares. Por lo anterior, el criterio elegido es que dicha coincidencia es un incentivo para la obtención del resultado esperado.

El segundo factor se incluye por su carácter omnipresente en el debate político y administrativo del país. Se trata de la *politización*. Aunque existe consenso en responsabilizarla por la deficiente dotación de bienes y servicios públicos, es crucial definir y medir este término, sobre todo en el ámbito municipal. La revisión teórica mostró que este fenómeno responde a la búsqueda de control del ejecutivo sobre su estructura organizacional y que se manifiesta en dos aspectos: en la PYR del personal, sobre todo después de los comicios, y en el PAEF, ya que no se basó en criterios de mérito, sino de retribución a trabajos partidistas en las campañas o por lealtades y simpatías personales.

La politización, sin embargo, tiene rasgos bivalentes. En efecto, no sólo beneficia a los políticos electos y a los partidos políticos que los apoyaron, sino que también genera posiciones ventajosas del funcionariado en detrimento del interés general y de la eficiencia. En ese sentido, no debe desdeñarse su efecto para *movilizar* las estructuras burocráticas que, de forma eventual, también contribuyen a la eficiencia. Sin embargo, tiene mayores efectos nocivos, en particular sobre los servicios públicos y en la continuidad de planes y programas locales.

El criterio para indicar cuándo ocurre este fenómeno en el gobierno local se basa en la permanencia y rotación de los titulares de la administración central y paramunicipal. Si al menos la mitad de éstos tuvo una antigüedad mayor a tres años, es decir que indique la ratificación en el cargo durante dos administraciones, aun cuando haya ganado su mismo partido político, se considerará como un incentivo para la eficiencia local.<sup>233</sup> Esta decisión se sustenta en la carencia de servicios civiles de carrera consolidados en el ámbito municipal al momento de escribir este trabajo.

En el caso del perfil ideal del presidente municipal y de su equipo de trabajo, la revisión de la literatura establece que, aunque algunos rasgos buscados son intangibles, se ha recurrido a la edad, el género, la educación y, sobre todo, a la experiencia laboral de estos personajes como un indicador de las características deseadas. Aunque las tendencias prefieren equipos de trabajo con altos grados de educación superior, se reconoce que la experiencia laboral es crucial para el desarrollo de habilidades personales que permitan aprovechar al máximo los

---

<sup>233</sup> Debe notarse que este número de años se determinó en función del periodo de los gobiernos municipales mexicanos, ya que la duración del mandato de los gobiernos locales en América Latina es variable.

conocimientos académicos. Por lo anterior, el criterio se basa en la experiencia laboral resultado de un empleo previo en el sector público.

El modelo analítico de esta investigación, compuesto por los factores *política* y *politización*, e integrado por las condiciones causales ACE, PPE, PAEF y PYR, se desarrollará y pondrá a prueba con ayuda del método cualitativo comparativo en el capítulo cuarto.



### CAPÍTULO III. EL MUNICIPIO MEXICANO Y LA EFICIENCIA

“Gobierno”, “todos”, “juntos”, “gente”, “compromiso” y “progreso”  
Palabras más usadas en los lemas municipales

El contexto para analizar la eficiencia municipal en México tiene un eje central: las reformas al Artículo 115 constitucional de 1983 y 1999. Ambas soportan la estructura actual, las responsabilidades y las funciones a su cargo, así como los servicios públicos que están bajo su competencia y, por ende, representan su actividad continua y regular con el fin de satisfacer las necesidades de la población.

La primera especificó los servicios que debe prestar el municipio. También pretendió consolidar la autonomía administrativa a través de la facultad reglamentaria municipal, abrió la posibilidad de asociación para la prestación de los servicios e introdujo el principio de representación proporcional en la elección del ayuntamiento. Asimismo, estableció la fuente de los ingresos municipales: las participaciones federales, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (el predial y el traslado de dominio) y la recaudación por prestación de servicios públicos.

La segunda definió con mayor claridad el carácter de autoridad municipal, sus competencias, sus alcances y su frontera con el poder estatal. Le otorgó también el carácter de órgano de gobierno, no sólo administrativo, por lo que podía transferir a los estados aquellas responsabilidades para las que requería asistencia. En el mismo sentido, precisó la competencia municipal en materia de suministro de servicios a través de la cual agregó funciones en el tratamiento y disposición de aguas residuales, equipamiento de calles, parques y jardines.<sup>234</sup>

---

<sup>234</sup> Para ampliar sobre ambas reformas, véase Juan Pablo Guerrero y Tonatiuh Guillén (Coords.), *Reflexiones en Torno a la Reforma Municipal del Artículo 115 Constitucional*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2000; Ady Patricia Carrera Hernández, *Evolución de las Relaciones Intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, noviembre 2-5, 2004; Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (Coords.), *Innovación y Continuidad del Municipio Mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república*, México, Cámara de Diputados-IIS-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2004, y *El Municipio Mexicano, Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional*, México, SEGOB-CEDEMUN, 2000.

En el presente capítulo se revisa el desempeño de los municipios mexicanos como antecedente al modelo analítico de esta investigación. En primera instancia se describe el arreglo institucional vigente, la estructura administrativa y la conformación de la administración pública municipal. Después se hace una revisión de la producción académica municipal ocurrida entre 1984 y 2015, la cual se basó en el extenso trabajo de recopilación realizado por investigadores de la Universidad de Guadalajara (UdeG) en 2019. De éste se destaca la reflexión y el análisis sobre las capacidades gubernamentales y sobre la provisión de los servicios públicos locales.

También se hace un recuento de los instrumentos oficiales de medición de la eficiencia y las capacidades institucionales del municipio, en donde han participado dependencias como el INEGI, la Secretaría de Desarrollo Social y diversas instituciones académicas. Por último, se presentan algunos de los esfuerzos recientes para contar con mediciones sobre desempeño municipal a partir de la construcción de índices e indicadores, tanto públicas como privadas.

### **III.1. Modelo institucional vigente**

El régimen municipal mexicano opera dentro del modelo federal de gobierno, es decir donde el poder está repartido entre distintos ámbitos de autoridad con facultades expresas (la Federación y las entidades federativas). El Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala que “(el Estado federal está compuesto por) estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.<sup>235</sup> Los artículos 41 y 124 de la CPEUM establecen que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los estados y la Ciudad de México en lo que toca a sus regímenes interiores.<sup>236</sup>

El ámbito municipal se define en el Artículo 115 de la Constitución, el cual indica que “los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su

---

<sup>235</sup> Artículo 40, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (consultada el 18 de abril de 2022).

<sup>236</sup> Artículos 41 y 124, en *Ibidem*.

organización política y administrativa, el municipio libre”.<sup>237</sup> El municipio se erige como la célula básica de la división política del país, así como la entidad política y de organización comunal para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados. Asimismo, es la institución que organiza y representa a una comunidad en un territorio local, con personalidad jurídica propia y con capacidad política y administrativa.

En la actualidad consta de cuatro elementos constitutivos: a) *territorio propio* (el espacio geográfico delimitado), b) *gobierno* (el cuerpo de funcionarios electos o designados), c) *marco jurídico* (las facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales) y d) *población* (elemento humano del municipio).<sup>238</sup> Asimismo, posee tres tipos de autonomía: *política* (la capacidad de elegir a las propias autoridades y dotarse de un gobierno propio), *administrativa* (la capacidad de gestionar los asuntos locales de manera directa, mediante el ejercicio de sus funciones, la prestación de servicios públicos y la definición de su organización interna), y *financiera* (contar con los recursos necesarios para cumplir sus fines y disponer libremente de su hacienda pública).<sup>239</sup>

Existen dos variantes de este modelo: los denominados municipios de derecho consuetudinario (o “sistemas normativos internos”) y las demarcaciones territoriales. Los primeros, también conocidos como sistemas de organización tradicionales o municipios de “usos y costumbres”, tienen presencia en el estado de Oaxaca y sus principales instituciones son la Asamblea General Comunal y el Sistema de Cargos.<sup>240</sup> Las demarcaciones territoriales sustituyeron a las delegaciones del entonces Distrito Federal a partir de la reforma política de 2014. El vigente Artículo 122 de la CPEUM estipula que ésta será la forma de gobierno local de la Ciudad de México, sede de los poderes federales, y que estará a cargo de las alcaldías como órganos político-administrativos integrados por un alcalde electo por votación universal, libre, secreta y directa (que sustituyó a la figura de “delegado”), así como por un

---

<sup>237</sup> Artículo 115, en *Íbidem*.

<sup>238</sup> *Diplomado Gobierno y Administración Municipal* (documento de trabajo), Instituto Nacional para el Desarrollo del Federalismo (INAFED), México, Secretaría de Gobernación, 2019.

<sup>239</sup> *Íbidem*.

<sup>240</sup> Véase Maira Melisa Guerra Pulido, *Usos y Costumbres o Partidos Políticos: una decisión de los municipios oaxaqueños*, Tesis de Licenciatura, México, CIDE, 2000.

concejo, integrado de acuerdo con los criterios de mayoría relativa y representación proporcional.<sup>241</sup>

Al momento de concluir esta investigación existen en el país 2 mil 454 gobiernos locales incluidos en el *Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades* del INEGI, de los cuales 16 corresponden a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. El estado que concentra el mayor número es Oaxaca con 570 (23.2 por ciento del total), seguido por Puebla con 217 (8.8) y Veracruz con 212 (8.6). Las entidades con menor número de municipios son Baja California Sur con 5 (0.2), Baja California con 7 (0.2) y Aguascalientes y Quintana Roo con 11 (0.4).<sup>242</sup>

### III.2. Estructura administrativa

El Artículo 115 de la CPEUM establece que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y que se integra por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.<sup>243</sup> En 1983 se definieron los servicios públicos urbanos a cargo de los ayuntamientos, se adscribió el impuesto por propiedad inmobiliaria, se otorgó la atribución de definir los presupuestos sin la intervención de las legislaturas locales y se determinó la planeación del desarrollo urbano como una facultad de este ámbito. En 1999 se reconoció la facultad de *gobernar* y ya no sólo de *administrar* de los municipios, se fijaron competencias exclusivas con un sentido doble de función y servicio público (prestación de éste y capacidad de ejercer la facultad reglamentaria), y se estableció un mecanismo subsidiario que permite transferir a los estados algunas funciones o servicios exclusivos.

---

<sup>241</sup> Artículo 122, *Constitución Política... op. Cit.*

<sup>242</sup> *Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades*, México, INEGI, 2022, en <https://www.inegi.org.mx/app/ageem/> (consultado el 5 de abril de 2022).

<sup>243</sup> La versión vigente de este ordenamiento es resultado de las reformas de 1983 y 1999, como se mencionó. Sin embargo, antes se había modificado en 1928 (número de diputados en proporción al número de habitantes), 1933 (no reelección de los funcionarios del ayuntamiento), 1943 (periodo de gobernadores de cuatro a seis años), 1947 (derecho de la mujer al voto en elecciones municipales), 1953 (derecho ciudadano de la mujer en todo tipo de elección), 1976 (competencia municipal en materia de asentamientos humanos) y 1977 (principio de representación proporcional en la integración de ayuntamientos). Virginia Alcántara Palma, citada en Rodolfo García del Castillo, *Los Municipios en México. Los retos ante el futuro*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 52.

El *ayuntamiento* es el órgano principal y máximo del municipio al tener a su cargo el gobierno y la administración pública local. Se trata de un órgano colegiado y plural debido a que todos sus miembros son electos por la ciudadanía. La expresión *cabildo* se refiere de manera exclusiva a la reunión temporal y específica de sus integrantes en sesiones ordinarias, extraordinarias o solemnes, en donde analizan, discuten y resuelven los asuntos del gobierno municipal.

El municipio tiene asignadas tres funciones generales dentro de la normatividad federal. La primera es la *función ejecutiva* que desempeña el presidente municipal y que ejerce al gobernar y aplicar las disposiciones reglamentarias y acuerdos del propio ayuntamiento. La segunda es la *función reglamentaria* que realiza el ayuntamiento, el cual está facultado para elaborar, expedir, reformar y adicionar los bandos de policía y gobierno (principal ordenamiento municipal en México), así como los reglamentos, las circulares y las disposiciones administrativas de observancia general. Por último, la *función judicial* que corresponde a los órganos de justicia administrativa municipal, responsables del control de la legalidad del gobierno municipal y la seguridad pública.<sup>244</sup>

Los municipios tienen a su cargo una gama limitada de servicios públicos: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines, y su equipamiento; seguridad pública en los términos del Artículo 21 de la CPEUM, policía preventiva municipal y tránsito; y las demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.<sup>245</sup> Sin embargo, esto no significa que sean sus únicas responsabilidades, ya que las agendas municipales se han ampliado hacia temas como la educación, la salud, la vivienda, el empleo y el turismo, entre otros.<sup>246</sup> De hecho, las funciones que realiza el

---

<sup>244</sup> *Diplomado Gobierno y Administración Municipal... op. Cit.*

<sup>245</sup> Artículo 115, Fracción III, incisos a) a i), *Constitución Política... op. Cit.*

<sup>246</sup> Al respecto, véase Oliver D. Meza, *Gobiernos Locales y Agendas de Gobierno, ¿a qué responden?*, Tesis de Doctorado, México, CIDE, 2013.

municipio mexicano en la actualidad son muy extensas y varían de acuerdo con las características de éste.<sup>247</sup>

El ayuntamiento trabaja a través de cada cargo municipal (presidente, síndico (s) y regidores), en cabildo, en comisiones edilicias (permanentes, transitorias y especiales) y en colaboración con las autoridades municipales auxiliares fuera de la cabecera municipal.<sup>248</sup> El presidente municipal es el representante del gobierno municipal que preside el cabildo y tiene el mayor rango de representatividad política. Asimismo, es el titular de la administración pública municipal, es el superior jerárquico de las dependencias municipales y de sus funcionarios, en donde posee la facultad de nombramiento y destitución de éstos, algunos con el visto bueno del cabildo. También es la autoridad fiscal para recaudar contribuciones y autorizar gastos, y ejecuta las disposiciones, acuerdos y determinaciones del ayuntamiento. Debe notarse que es el único funcionario electo que posee facultades ejecutivas dentro del municipio.

El o los síndicos, dependiendo lo establecido dentro de cada Ley Orgánica Municipal estatal de acuerdo con criterios poblacionales, son los representantes del interés institucional y jurídico del municipio, es decir en los casos en los que las autoridades locales enfrenten demandas o deban responder por recursos interpuestos por otras personas. Asimismo, son los responsables del control del cumplimiento de los asuntos dictaminados y acordados en el cabildo, encabezan las comisiones de Hacienda y fungen como autoridades auxiliares del Ministerio Público y de autoridades judiciales.

A pesar de no tener un carácter ejecutivo ni representación jurídica, los regidores son considerados el núcleo del ayuntamiento por su número y por su objetivo: representar a la comunidad en el cuerpo colegiado de toma de decisiones municipal. Son electos por mayoría relativa y por representación proporcional, pero ambos son iguales en jerarquía. Dentro del

---

<sup>247</sup> Por ejemplo, revisar y aprobar los informes de la hacienda municipal, otorgar licencias y permisos de construcción, participar en la creación de reservas territoriales y ecológicas, convocar a la elección de las autoridades auxiliares, participar en empresas paramunicipales y fideicomisos, aprobar el presupuesto de egresos, ejecutarlo y controlarlo, acordar la división territorial del municipio, formular y ejecutar planes de desarrollo, y nombrar al cronista de la ciudad, entre otros.

<sup>248</sup> *Información Básica sobre Administración y Gobierno Municipal*, INAFED-SEGOB, 2016, en [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion\\_Basica\\_sobre\\_Administracion\\_y\\_Gobierno\\_Municipal](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion_Basica_sobre_Administracion_y_Gobierno_Municipal) (consultado el 9 de noviembre de 2016). Los siguientes apartados están basados en información presentada en este portal.

cabildo analizan, proponen, discuten y crean consensos respecto a todos los temas que se discuten en éste. Asimismo, vigilan las comisiones de la administración pública local y, cuando presiden una de éstas, evalúan, gestionan información, analizan alternativas y formulan dictámenes. Por esta razón deben mantener contacto permanente con la ciudadanía, aunque no ejercen funciones ejecutivas.

Los ayuntamientos sesionan de manera ordinaria al menos una vez al mes, de forma extraordinaria cuando convoca el presidente municipal o un número de integrantes del ayuntamiento para atender asuntos urgentes, y de manera solemne durante su instalación, la presentación del informe anual y cuando se recibe a invitados especiales. Para declarar instalada una sesión se requiere la presencia del presidente municipal y, al menos, la mitad de los miembros. Los acuerdos se toman por mayoría de votos y, en situaciones de empate, el presidente municipal ejerce el “voto de calidad”.

Por último, las autoridades municipales auxiliares son representantes de comunidades del territorio municipal sin que esto signifique que exista un cuarto ámbito de gobierno en el país. Su presencia se debe a la representación de los intereses de las localidades que componen a un municipio y se definen como “todas aquellas figuras jurídicas que aparecen en las leyes orgánicas municipales de los estados bajo diversas denominaciones”.<sup>249</sup> Entre los nombres más comunes para designar a estas autoridades se encuentran los “delegados municipales urbanos”, los “subdelegados en pueblos”, los “comisarios en rancherías”, los “jefes de demarcación” y los “jefes de manzana”, como es el caso de Aguascalientes. En Morelos existen los “delegados municipales” en zonas urbanas, “intendentes” en villas y pueblos, y “ayudantes” en comisarías y congregaciones, mientras que en Tlaxcala se denominan “presidentes auxiliares” y “sub-agentes municipales”, por mencionar sólo unos casos.<sup>250</sup>

Los periodos de gestión son similares a las autoridades municipales y en algunas comunidades se renuevan de forma anual. Debe destacarse que, en la mayoría de los casos, este tipo de autoridades auxiliares no cuentan con facultades ejecutivas, pero sí tienen a su cargo funciones auxiliares de seguridad pública, organizan a la comunidad para la prestación

---

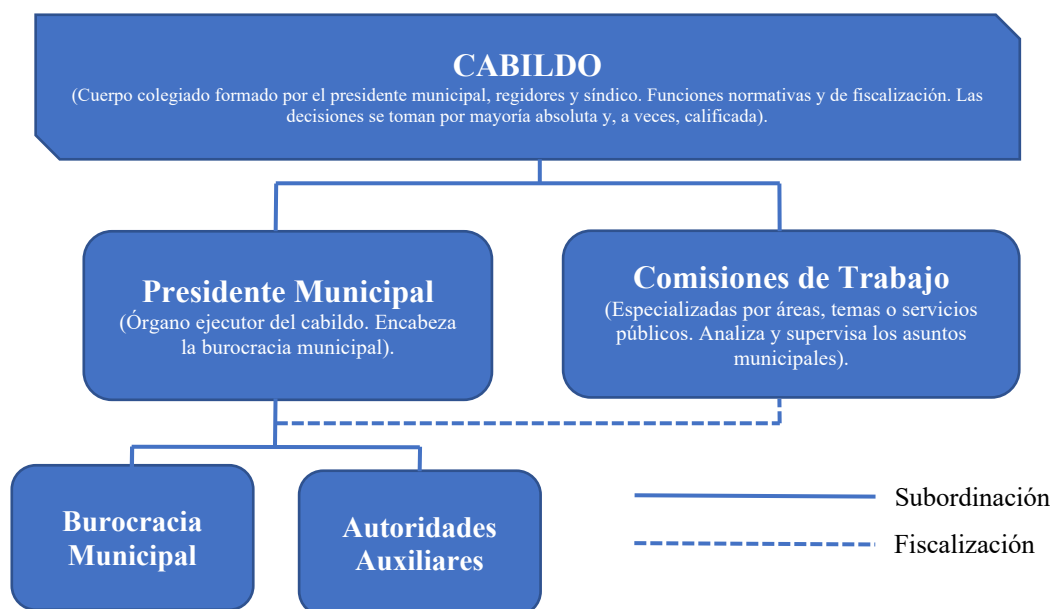
<sup>249</sup> Luis de la Cruz López, *Manual de Autoridades Auxiliares*, México, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C., 1998, p. 12.

<sup>250</sup> *Ibidem*, pp. 13-23.

de servicios públicos, fungen como auxiliares de recaudación ante el ayuntamiento y expiden constancias de residencia.<sup>251</sup>

El Cuadro 8 muestra de manera general la estructura administrativa formal que posee en la actualidad el municipio en México, con excepción de los municipios de sistemas normativos internos, donde destaca la preeminencia del cabildo, el cual es encabezado por el presidente municipal, quien también conduce la administración pública local.

**Cuadro 8. Estructura Formal del Municipio en México**



Fuente: *Municipio como Factor de Gobernabilidad*, CIDE.

### III.3. La administración pública municipal

Se define como “el aparato administrativo que se encarga de llevar a cabo las acciones que son competencia del ayuntamiento”.<sup>252</sup> Su régimen se integra por los funcionarios municipales (nombrados por el presidente municipal y, en algunos casos, ratificados por el

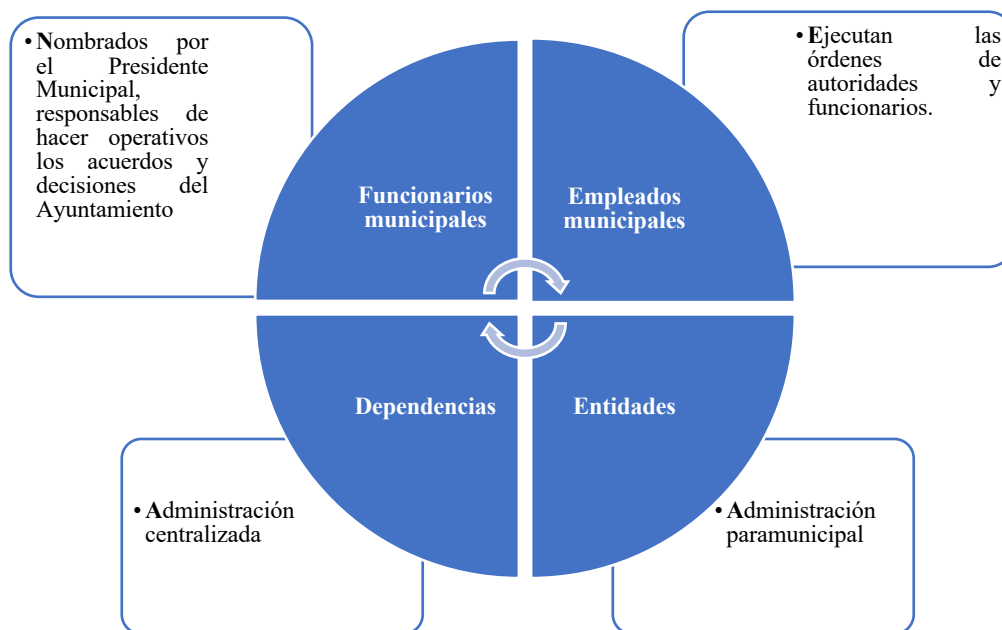
<sup>251</sup> Las funciones ejecutivas dependen de lo que establezca la legislación cada entidad federativa. En algunos casos, Puebla, por ejemplo, las autoridades municipales auxiliares ejercen un presupuesto y son responsables de registros públicos. Al respecto, véase Humberto Polo Martínez, *Administración Pública Comunitaria y Gobierno Local en México: las autoridades auxiliares municipales*, México, INAP, 2012.

<sup>252</sup> *Diplomado Gobierno y Administración Municipal... op. Cit.*



cabildo), los empleados municipales, las dependencias de la administración centralizada y las entidades de la administración paramunicipal, tal y como se muestra en el Cuadro 9.

**Cuadro 9. Régimen administrativo de la administración pública municipal**



Fuente: INAFED, 2019.

La administración pública centralizada se refiere a las dependencias creadas para ejercer las atribuciones y despachar los asuntos correspondientes al ayuntamiento y al presidente municipal. Se definen como el conjunto de dependencias que tienen a su cargo el desarrollo de las funciones públicas del municipio y la prestación de servicios responsabilidad de éste. Se integra por las dependencias, órganos y unidades administrativas que dependen de forma presupuestal, operativa y funcional del ayuntamiento por conducto de presidente municipal. Las más comunes son la Secretaría del Ayuntamiento, la Contraloría Municipal, la Tesorería y la Oficialía Mayor, así como las distintas secretarías o direcciones de cada municipio que atienden áreas como servicios públicos, desarrollo económico y social, desarrollo urbano, seguridad pública, planeación, medio ambiente, protección civil, entre otras.

Los órganos autónomos municipales forman parte de la administración pública centralizada, pero cuentan con autonomía para el desarrollo y cumplimiento de funciones que la ley o los reglamentos les confieren. Por ejemplo, los juzgados administrativos municipales que

realizan actividades de registro, detención y sanción de infractores, así como las unidades municipales de acceso a la información pública y transparencia.

En el caso de la administración pública paramunicipal, su función es auxiliar a la administración central en alguna actividad estratégica o privada, algún servicio social o público y en la aplicación de recursos con fines específicos como los organismos descentralizados (Sistema Municipal de Desarrollo Integral de la Familia, sistemas de agua potable, entre otros). Asimismo, participan en los fideicomisos públicos para obras públicas y promoción turística, así como en las empresas de participación municipal donde el municipio aporte o sea propietario de 51 por ciento o más del capital social o de las acciones de ésta.

El Artículo 115 constitucional se integra por ocho fracciones. Para fines de esta investigación es relevante la tercera porque determina los servicios públicos que los municipios tendrán a su cargo y que cubren diversos tipos de necesidades locales, por ejemplo, las *prioritarias*, es decir las que no pueden dejar de atenderse como el agua potable y la energía eléctrica, las de *desarrollo urbano* como la alineación y nomenclatura de calles, parques y jardines, vialidad, transporte urbano, limpia, panteones, rastro y planeación del desarrollo urbano. Asimismo, las de *seguridad pública*, las *económicas* (mercados y centrales de abasto) y las de *asistencia social* (atención a grupos marginados y minusválidos, ancianos desamparados y niños indigentes).<sup>253</sup> El Cuadro 10 presenta un desglose de los tipos de servicios públicos a cargo del municipio de acuerdo con el ordenamiento vigente.

---

<sup>253</sup> *Diplomado Gobierno y Administración Municipal... op. Cit.*

**Cuadro 10. Tipos de servicios públicos municipales**

<i>Servicio público</i>	<i>Descripción</i>	<i>Servicio público</i>	<i>Descripción</i>
<b>Agua potable</b>	Instalación, mantenimiento y conservación de redes de agua, potabilización, distribución y vigilancia de la calidad del agua	<b>Limpia</b>	Recolección y destino de basuras (industrializarla, incinerarla y relleno sanitario)
<b>Alumbrado público</b>	Iluminar dependencias y áreas públicas, y vigilar el mantenimiento de redes	<b>Mercados</b>	Proporcionar lugares y locales para actividades comerciales y verificar la higiene de las mercancías
<b>Alcantarillado</b>	Drenaje sanitario (eliminación de aguas negras) y pluvial (evitar estancamiento de agua de lluvias)	<b>Cementerios y panteones</b>	Proporcionar sitios adecuados para las inhumaciones o incineraciones de cadáveres
<b>Calles y pavimentación</b>	Trazo, construcción, ampliación y mantenimiento de vías públicas	<b>Parques y jardines</b>	Lugares de esparcimiento y áreas verdes, abarca fuentes y motivos ornamentales
<b>Embelllecimiento y conservación de poblados y centros urbanos</b>	Obras de conservación y mantenimiento de centros de población para la imagen urbana	<b>Rastros</b>	Vigila la matanza de animales para el consumo de la población, cuidando la salubridad e higiene

Fuente: INAFED, 2019.

### III.4. Estudios municipales en México, 1984-2015

La reforma de 1983 al Artículo 115 constitucional no sólo impactó en el funcionamiento del municipio, sino que también detonó la aparición de estudios en materia municipal. A partir de ese momento numerosos académicos, funcionarios y estudiantes se interesaron en el desempeño y particularidades del ámbito local bajo las nuevas responsabilidades que implicó dicho ordenamiento. La evolución del trabajo académico ha dado cuenta de las oscilaciones del municipio en la agenda y el debate nacional, así como del número de publicaciones y temas disponibles.

Uno de los esfuerzos más notables para indagar, recopilar, clasificar y analizar la producción académica sobre el municipio en México lo realizó el Departamento de Estudios Regionales-INESER de la UdeG a partir de 2015 en el proyecto de investigación “El estado del arte de las investigaciones sobre gobiernos municipales en los últimos 30 años”. El primer paso fue elaborar el *Catálogo de Publicaciones sobre Gobiernos Municipales* (CPGM) y la *Colección Documental sobre Gobiernos Municipales* (CDGM), en donde se reunió la producción

documental disponible sobre gobiernos municipales en el periodo 1984-2015.<sup>254</sup> Luego de la presentación de estas bases de datos en diversos espacios académicos se publicó el artículo “La evolución de la investigación sobre gobiernos municipales en México” en la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*.<sup>255</sup> La clasificación del tipo de documentos encontrados (ensayos, capítulos de libro, artículos, entre otros), sus líneas de investigación, las metodologías utilizadas y la cobertura del análisis, junto con los comentarios y observaciones de diversos actores vinculados al municipio, dio origen al libro *La Trayectoria de los Estudios Municipales en México. Tres décadas de investigación*,<sup>256</sup> de donde se extraen los siguientes datos relevantes.

Los autores identificaron tres momentos en la investigación municipal. El primero, denominado de “arranque”, ocurrió entre 1984 y 1993. Los principales temas fueron la descentralización y el diseño institucional local, la democracia y la participación ciudadana, la capacidad de gobierno, las finanzas públicas y el territorio y el espacio local. La segunda, “de auge”, tuvo lugar entre 1994 y 2006. Aquí se observó el punto más alto de la producción académica y la consolidación de una generación de investigadores municipales. El periodo coincidió con las ediciones del Premio Gobierno y Gestión Local, coordinado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), el cual fue crucial para incentivar el interés en el municipio y sus prácticas. Esta etapa se caracterizó por la búsqueda de la profesionalización de los funcionarios y por la evaluación de la gestión local. Los temas de estudio se enfocaron en las políticas públicas municipales, los servicios públicos, la gestión

---

<sup>254</sup> El *Catálogo de Publicaciones sobre Gobiernos Municipales* agrupó información bibliográfica básica de autores, compiladores, tipos, títulos, años y editoriales de 2 mil 128 registros que aludían al estudio de los gobiernos municipales. Se puede obtener en la página del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara en [www.cucea.udg.mx/es/acerca-de-cucea/divisiones-y-departamentos/Division-Economia-Sociedad/ineser/catalogo-de-publicaciones-sobre-gobiernos-municipales-cpgm](http://www.cucea.udg.mx/es/acerca-de-cucea/divisiones-y-departamentos/Division-Economia-Sociedad/ineser/catalogo-de-publicaciones-sobre-gobiernos-municipales-cpgm) (consultado el 9 de abril de 2022). Por su parte, la *Colección Documental sobre Gobiernos Municipales* recuperó las obras de cada autor para un total de mil 429 textos completos (67 por ciento del registro inicial), los cuales se consideraron el universo de la producción académica sobre gobiernos municipales entre 1984 y enero de 2016.

<sup>255</sup> Antonio Sánchez Bernal, Jarumy Rosas Arellano y María Luisa García Bátiz, “La evolución de la investigación sobre gobiernos municipales en México, 1984-2016”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LXIII, enero-abril de 2018, pp. 45-76.

<sup>256</sup> Antonio Sánchez Bernal, María Luisa García Bátiz y Jarumy Rosas Arellano (Coords.), *La Trayectoria de los Estudios Municipales en México. Tres décadas de investigación*, México, Universidad de Guadalajara-Miguel Ángel Porrúa, 2019.

y la administración pública, el medio ambiente y el desarrollo sustentable, así como en el gobierno abierto y el desarrollo social.

Sin embargo, la tercera fase fue calificada como “de desencanto” debido al declive en la producción académica observada en el periodo 2007-2015 y, sobre todo, por el desprestigio de los gobiernos municipales en dicho intervalo.<sup>257</sup> El impacto de la inseguridad, que motivó procesos de recentralización de funciones y responsabilidades, así como la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal, que permitió a los gobiernos estatales cobrar el impuesto predial y el derecho del agua potable, entre otros fenómenos, impactaron en la confianza sobre lo local.<sup>258</sup>

En el periodo de estudio se observó una fuerte tendencia hacia la utilización de métodos y herramientas cualitativas, y la preferencia por los estudios de caso. Otra peculiaridad de las investigaciones fue que analizaron todos los municipios del país o alguno en particular, lo que generó una escasa producción de estudios comparativos.<sup>259</sup> Respecto al tipo de producción académica, los ensayos se centraron en el tema de la participación ciudadana, las publicaciones descriptivas en las políticas públicas, mientras que las publicaciones analíticas se dirigieron hacia la gestión y la administración pública. Los autores concluyeron que existía una falta de rigurosidad en un número importante de trabajos, que se buscó resaltar la importancia del o de los municipios tratados más que profundizar en los hechos y las relaciones causales, y que la mayoría de éstos carecieron de una perspectiva teórica o analítica, lo cual redujo su capacidad explicativa.<sup>260</sup>

---

<sup>257</sup> Al respecto, Juan José Sanabria y Rigoberto Pérez analizaron los artículos publicados en la *Revista Gestión y Política Pública* del CIDE entre 2004 y 2014, y encontraron que el tema “ámbito municipal de gobierno” sumó 15 artículos (11.2 por ciento del total) y el de “gobierno urbano y municipal” sólo tres (2.2 por ciento). Juan José Sanabria López y Rigoberto Pérez Ramírez, “La investigación administrativa en la *Revista Gestión y Política Pública* del CIDE”, en <https://www.researchgate.net/publication/350213593> (consultado el 5 de septiembre de 2022).

<sup>258</sup> Para ampliar sobre el tema de la recentralización, la modificación a la Ley de Coordinación Fiscal de 2013 y su impacto en el municipio mexicano, véase Ady Patricia Carrera Hernández, “La descentralización municipal en México. Breve historia de su evolución y desafíos”, en *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, núm. 11, noviembre de 2016.

<sup>259</sup> Antonio Sánchez Bernal, María Luisa García Bátiz y Jarumy Rosas Arellano, “Introducción. La transformación de México y la evolución de la investigación sobre los municipios en las últimas décadas”, en Antonio Sánchez Bernal, María Luisa García Bátiz y Jarumy Rosas Arellano (Coords.), *La Trayectoria de los Estudios Municipales en México... op. Cit.*, pp. 28-29.

<sup>260</sup> *Ibidem*, pp. 26-30.

En el estudio introductorio de esta obra los autores identificaron las que, en 2019, se consideraban las “futuras líneas de investigación” municipal. De éstas se destacan dos por su vinculación con el presente trabajo: la necesidad de definir *relaciones causales* que explicaran mejor la evolución de los temas municipales, así como priorizar la elaboración de estudios analíticos con *poder explicativo* sobre los servicios públicos.<sup>261</sup>

#### **III.4.1. Eficiencia y capacidades gubernamentales en el municipio mexicano**

En la literatura municipalista mexicana se apreció una mayor preocupación por la eficiencia a partir de los procesos de democratización y de alternancia partidista iniciados en la década de 1980, pero cuyo mayor auge se apreció en los años noventas. Diversos estudios corroboraron que los resultados en las urnas motivaron la búsqueda de mejores desempeños municipales, sobre todo de la entonces oposición, la cual estuvo representada, en su mayoría, por los partidos de Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD). Su objetivo fue presentarse ante la ciudadanía como alternativas viables de gobierno y administración frente al aún hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI).<sup>262</sup>

La competencia electoral y la oferta político-partidista incentivó un mejor desempeño gubernamental, la rendición de cuentas de las autoridades municipales y la promoción de nuevos estilos de gestión pública, sobre todo basados en una mayor aplicación de criterios técnicos en la toma de decisiones y una menor influencia de los partidos en la formulación de las agendas de gobierno local.<sup>263</sup> Este proceso se ha mantenido y ahora se consideran comunes —o al menos deseables— en el ámbito municipal, por lo que se trata de un tema clave para analizar la presencia —o no— de eficiencia local.

---

<sup>261</sup> *Ibidem*, pp. 30-32 (subrayados propios).

<sup>262</sup> Véase, por ejemplo, Yamile Mizrahi, “Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México”, en *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 2, México, CIDE, 1995, pp. 177-205; Peter M. Ward y Victoria E. Rodríguez, “New Federalism, intra-governmental relations and co-governance in Mexico”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 31, núm. 3, octubre de 1999, pp. 673-710, y Carlos Moreno Jaimés, “Gasto público y elecciones: una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México”, en *Foro Internacional*, vol. XLVII, núm. 2, México, El Colegio de México, abril-junio de 2007, pp. 408-434.

<sup>263</sup> Peter M. Ward, “From machine politics to the politics of technocracy: charting changes in governance in the Mexican municipality”, en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 17, núm. 3, 1998, pp. 341-365.

Dentro de la CDGM este tema se identificó como “capacidades de gobierno” o “capacidades gubernamentales”, de acuerdo con la definición de Julián Bertranou (“la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente”).<sup>264</sup> La revisión realizada por Raúl Orozco en el libro *La Trayectoria de los Estudios Municipales en México* halló dos tendencias de análisis en este rubro: a) las capacidades *como resultado de una acción* (subdivididas en innovación institucional, profesionalización, planeación y democracia y participación), y b) las capacidades *como medio* para alcanzar un objetivo (desempeño, gobernabilidad urbana, desarrollo local y relaciones intergubernamentales).<sup>265</sup>

El primer texto encontrado sobre las capacidades *como resultado de una acción* fue el escrito por Feliciano Calzada en 1985: “La realidad política y el nuevo municipio”, un estudio sobre las reformas e innovaciones en la institución municipal a partir de la reforma de 1983. En el rubro de “profesionalización” destacaron los trabajos pioneros de Barrera y Ferreyra,<sup>266</sup> así como de Ruiz.<sup>267</sup> Ambos destacaron la necesidad de profesionalizar a los funcionarios locales como una manera de aumentar la eficiencia a través de la modernización de su marco jurídico, de la precisión del régimen normativo de los servidores públicos policiales, así como de procesos de capacitación y actualización. Sin embargo, el mayor énfasis se colocó en la implantación de un servicio civil de carrera municipal, un antiguo anhelo para fortalecer la carrera administrativa local.

Al respecto, existe una amplísima bibliografía sobre el servicio civil de carrera que ha planteado la necesidad (o urgencia) de su aplicación en el ámbito local.<sup>268</sup> En términos

---

<sup>264</sup> Julián Bertranou, “Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”, en *Revista Estado y Políticas Públicas*, núm. 4, 2015, p. 39.

<sup>265</sup> Raúl Orozco Magaña, “La investigación sobre las capacidades gubernamentales de los municipios en México: un análisis sobre su desarrollo y alcance”, en Antonio Sánchez Bernal, María Luisa García Bátiz y Jarumy Rosas Arellano (Coords.), *La Trayectoria de los Estudios Municipales en México...*, op. Cit., pp. 308-309.

<sup>266</sup> Rolando Barrera Zapata y María del Pilar Conzuelo Ferreyra, “El sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal: hacia la carrera administrativa municipal”, en *Revista del IAPEM*, núm. 17, enero-marzo 1993, pp. 55-63.

<sup>267</sup> Tomás Ruiz Pérez, “Planteamientos sobre la función de los servidores públicos del estado y municipios”, en *Revista del IAPEM*, núm. 29, enero-marzo 1996, pp. 29-38.

<sup>268</sup> Véanse, por mencionar sólo algunos ejemplos, los trabajos de María del Carmen Pardo, “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2, segundo semestre de 1995, y *El Servicio Civil de Carrera para un Mejor Desempeño de la Gestión Pública*, México, ASF, 2001; José Luis Méndez, “La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?”, en José Luis Méndez (Comp.), *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 477-501; Ricardo Uvalle Berrones, “El Servicio Profesional de Carrera en la transformación de la vida social y estatal”, en *Revista de Administración Pública*, 150, vol. LIV, núm. 3,

generales éste se define como un conjunto de reglas que controlan el acceso, la formación, la capacitación, la movilidad interna y los derechos y deberes de los funcionarios, en este caso, locales. El objetivo es transitar del “sistema de botín” —mencionado en el capítulo anterior— a uno donde el mérito y los resultados garanticen la contratación, estabilidad y ascenso en el sector público. Es decir, donde se rompan las lealtades personales y se sustituyan por lealtades institucionales. El supuesto ha sido que esto incrementará la profesionalización de los funcionarios locales y, por ende, tendrá repercusiones positivas en el desempeño y la eficiencia municipal.

Sin embargo, esto no se ha consolidado en el ámbito municipal. Al respecto, la posición de Guillén es aleccionadora: dadas las probadas virtudes técnicas de contar con un servicio civil y dada su ausencia en el municipio, a pesar de la alternancia partidista, ¿por qué persiste este fenómeno? En su opinión, no se trata de una *carencia*, sino de una *exclusión*, es decir “una *no pertenencia* del SPC (servicio profesional de carrera) a la estructura institucional vigente en los municipios. Entre una y otra no existe empatía...”.<sup>269</sup> El origen de esto radica en que la alternancia política en los ayuntamientos “no cuestionó la vieja regla de oro de asociación entre actores del poder político y espacio de las administraciones municipales”, por lo que “los nuevos actores del poder ratificaron estas identidades como algo *normal* de los asuntos de gobierno y, más firmemente, las canalizaron como valores de la cultura política”.<sup>270</sup>

Un enfoque interesante sobre las capacidades gubernamentales lo planteó Carlos Moreno en su obra *Democracia Electoral y Calidad Gubernativa* de 2008. Dicho concepto, la “calidad gubernativa”, lo propuso como un enfoque multidimensional, es decir que iba más allá del “buen gobierno”, ya que los gobiernos locales desempeñan en la actualidad una multitud de tareas diversas. De esta forma planteó cuatro dimensiones para analizarla: a) la cobertura de los servicios municipales, b) la asignación de los presupuestos locales, c) la aplicación de las

---

México, INAP, septiembre-diciembre de 2019, pp. 23-56; José René Olivos Campos, “El servicio civil de carrera municipal en México. Condiciones, desafíos y perspectivas”, en [www.archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2499/33.pdf](http://www.archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2499/33.pdf); César Reséndiz, *Del Compadrazgo a la Meritocracia: el servicio profesional de carrera en gobiernos locales*, México, IMCO, 2016; Mauricio Merino, *La Profesionalización Municipal en México*, México, CIDE, 2006, y Mauricio I. Dussauge Laguna, “Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México”, en *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 2005, pp. 761-794.

<sup>269</sup> Tonatiuh Guillén López, “Servicio profesional de carrera y municipios en México. Dilemas de empatía y exclusión”, en Mauricio Merino, *La Gestión Profesional de los Municipios en México*, México, CIDE-BM-SEDESOL, 2006, p. 277.

<sup>270</sup> *Ibidem*, p. 292.



facultades tributarias de los gobiernos municipales y d) el desarrollo de capacidades administrativas para mejorar el funcionamiento de las burocracias locales.<sup>271</sup>

Respecto a la primera, la cobertura de los servicios municipales, el autor señaló que era “una medida concreta del resultado esperado de los gobiernos municipales, es decir, lo mínimo que cualquier ciudadano puede esperar de su gobierno local”.<sup>272</sup> Esta dimensión también se incluía por la claridad con la que la CPEUM define el catálogo de servicios a cargo del municipio. Sin embargo, al momento de escribir dicha obra el autor se lamentaba por la carencia de información estadística disponible a nivel municipal, la cual sólo existía para el agua potable y el drenaje a través de los censos de población y vivienda del INEGI. Esta situación se modificaría tres años después por medio de la ENCIG, de la cual se hablará más adelante.

De igual forma debe destacarse que Moreno propuso incluir la influencia de la competencia electoral como un elemento clave en el desempeño municipal. A través de la revisión de teorías contemporáneas de la democracia, como aquéllas que vinculan la capacidad de las elecciones con la rendición de cuentas o como un incentivo poderoso para generar políticas públicas que benefician a la mayoría de los votantes, el autor concluyó que “sólo bajo condiciones de competencia electoral efectiva es posible suponer que el desempeño gubernamental municipal tiene posibilidades de mejorar”.<sup>273</sup>

La segunda gran vertiente de esta clase de estudios, es decir la que consideró a las capacidades como *un medio* para alcanzar un objetivo, se concentró en los efectos que ésta podía tener en el municipio, en particular en la mejora del desempeño, en el gobierno de la ciudad, en propiciar el desarrollo y en fortalecer las relaciones inter-gubernamentales. Para fines de esta investigación interesa la primera. Bajo dicha visión la evaluación del desempeño era un instrumento que evidenciaba el fortalecimiento de las capacidades gubernamentales y que mejoraba la toma de decisiones locales.

Un documento que llamó la atención, tanto por ser pionero en el tema como por la metodología utilizada, fue el artículo de 1999 “Evaluación de la gestión municipal para elevar

---

<sup>271</sup> Carlos Moreno Jaimés, *Democracia Electoral y Calidad Gubernativa... op. Cit.*, pp. 37-38.

<sup>272</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>273</sup> *Ibidem*, pp. 41-42.

la capacidad de gobierno. El caso de Tlalnepantla de Baz”, de Martínez, Kuschick y Vázquez.<sup>274</sup> Se trató de uno de los primeros esfuerzos por conocer y medir la eficiencia de un gobierno municipal por medio de la aplicación de una encuesta de percepción a la población residente y flotante, en este caso, de Tlalnepantla, Estado de México. Se aplicaron mil 400 cuestionarios, 57 por ciento a mujeres y el resto a hombres, de 18 a 50 años, entre noviembre de 1997 y febrero de 1998.

Aunque en el artículo no se mostró el instrumento de recolección de datos, su diseño y el número de preguntas, éste fue la base para la evaluación que hicieron los autores sobre los servicios públicos a cargo del gobierno municipal vigente en ese momento: el encabezado por Ruth Olvera Nieto (PAN, 1997-2000). El punto de comparación fue la administración previa a cargo de Arturo Ugalde Meneses (PRI, 1993-1996), con el fin de establecer si éstos “habían mejorado”, se mantenían “igual de bien” o “igual de mal”, o si “habían empeorado”. Al final concluyeron que la población analizada tenía “un comportamiento muy pragmático” en términos electorales, ya que no respondía a “compromisos de tipo político-ideológico, sino a coyunturas en las cuales tengan las expectativas de mejoras en sus condiciones de vida”.<sup>275</sup>

Otros trabajos destacados fueron los elaborados por Ibarra, Sandoval, Sotres y Pérez, quienes propusieron una metodología para medir el desempeño de los gobiernos municipales por medio de índices integrados a través de indicadores de servicios básicos como agua, drenaje, electricidad, salud, educación y seguridad. Asimismo, incorporaron indicadores de desempeño fiscal basados en la autonomía tributaria y su capacidad recaudatoria, recursos para inversión o endeudamiento del municipio.<sup>276</sup>

Por su parte, Zamora y Ramírez elaboraron un diagnóstico de los municipios de Guanajuato en el periodo 1999-2004 a través de la determinación de “categorías operacionales” que

---

<sup>274</sup> Pedro Martínez, Murilo Kuschick y Héctor Javier Vázquez, “Evaluación de la gestión municipal para elevar la capacidad de gobierno. El caso de Tlalnepantla de Baz”, en *Gestión y Estrategia*, UAM Azcapotzalco, núm. 15, enero-junio 1999, pp. 27-35.

<sup>275</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>276</sup> Jorge Ibarra Salazar, Alfredo Sandoval Musi, Lidia Sotres Cervantes y Rodrigo Pérez Alanís, “Desempeño del gobierno en los municipios mexicanos”, citado en Lucio Flores Payán, “Cuantificación del desempeño económico de los gobiernos locales en México”, en *Región y Sociedad*, El Colegio de Sonora, año XXVIII, núm. 66, 2016, pp. 299-300.

permitieran evaluar la gestión.<sup>277</sup> Dichas categorías fueron: a) la participación ciudadana (integrada por atención ciudadana, relación de la gestión con grupos organizados, funcionamiento del COPLADEM), b) la comunicación y la transparencia (comunicación social del desempeño de la gestión, control y transparencia en el ejercicio presupuestal y la cuenta pública, contraloría interna), c) la capacidad administrativa (sistema de planeación, sistema de evaluación, operación administrativa) y d) la funcionalidad del ayuntamiento (organización y método de trabajo, facultad reglamentaria, autoridad, dirección y supervisión).<sup>278</sup> Todos ellos permitieron asignar puntajes a los municipios guanajuatenses con datos obtenidos a través de entrevistas con el fin de generar un índice general ponderado.

La utilización de indicadores para medir los resultados de la gestión también estuvo presente en los trabajos de Flamand y Tapia,<sup>279</sup> y de Ordaz.<sup>280</sup> El punto en común de esta producción académica fue que, para incrementar el desempeño de los gobiernos locales, era necesario fortalecer las capacidades institucionales municipales y eso implicaba, de manera ineludible, medir y evaluar dichas capacidades, sus actividades y sus resultados.

#### **III.4.2. Los servicios públicos en el municipio mexicano**

De acuerdo con el análisis de Venegas Sahagún y Sánchez Bernal sobre el CPGM, los estudios sobre servicios públicos a cargo del municipio mexicano en el periodo 1984-2015 se han centrado en cinco temas: a) seguridad pública, b) agua potable y alcantarillado, c) recolección de residuos, d) servicios públicos como un tema general y e) otros.<sup>281</sup>

---

<sup>277</sup> Gerardo Zamora Fernández de Lara y Rigoberto Ramírez López, “Evolución del desempeño de la gestión pública municipal en el estado de Guanajuato, 1999-2004”, en Ernesto Soto Reyes Garmendia, Gisela Landázuri Benítez y Arturo Gálvez Medrano (Coords.), *Sociedad, Estado y Territorio: las dinámicas de la proximidad*, México, UAM Xochimilco, 2006, pp. 237-260.

<sup>278</sup> *Ibidem*, pp. 240-241.

<sup>279</sup> Laura Flamand y Medardo Tapia, “Medir bien para gobernar mejor. El sistema de indicadores de desempeño y desarrollo municipal de Ensenada, Baja California”, en Tonatiuh Guillén, Socorro Arzaluz y Pablo Rojo (Coords.), *Gobierno Local Efectivo. Experiencias concretas del ámbito local mexicano*, México, CIDE-SEGOB-COLEF, 2008, pp. 65-79.

<sup>280</sup> M.A. Ordaz, “Sistema de indicadores de gestión municipal administrativa (SIGMA), Chihuahua, Chihuahua”, en Tonatiuh Guillén López y Pablo Rojo Calzada (Coords.), *Municipios en Movimiento: acción local para el desarrollo de México*, Tijuana, COLEF-CIDE, 2010.

<sup>281</sup> Beatriz Adriana Venegas Sahagún y Antonio Sánchez Bernal, “La evolución de los estudios sobre servicios públicos municipales en México, 1984-2016”, en Antonio Sánchez Bernal, María Luisa García Bátiz y Jarumy Rosas Arellano (Coords.), *La Trayectoria de los Estudios Municipales en México...*, op. Cit., pp. 335-336. La categoría de “otros” abarca producción académica sobre cobertura y calidad, gestión, evolución y

Sin embargo, el aspecto a destacar se ubicó dentro de una aparente paradoja. Por un lado, estos autores afirmaron que la mayoría de los trabajos fueron capítulos en libros con carácter descriptivo y cuyo objetivo fue exponer algún estudio de caso exitoso. Pero, por el otro, que el tema recurrente de la producción académica fue el opuesto, es decir el de las dificultades que afrontaba el municipio para cumplir con sus responsabilidades. Así, destacaron tres factores comunes: a) la falta de bases regulatorias; b) la falta de capacidades técnico-administrativas, fragilidad institucional y falta de profesionalización, y c) la falta de capacidad financiera.<sup>282</sup>

Esta peculiar situación se aprecia en el extenso trabajo de uno de los autores más citados dentro de esta vertiente. En 1993, García del Castillo analizó el caso de algunos municipios del Estado de México como parte del Proyecto de Modernización Municipal del CIDE, con el objetivo de detectar cuáles eran “las trabas que surgen en la prestación de servicios”.<sup>283</sup> Dichas “trabas” fueron la limitación de recursos, sobre todo financieros, pero también la falta de personal capacitado o la propia geografía municipal. El autor llamó la atención sobre la discrecionalidad que los gobiernos estatales tenían para distribuir los recursos y sobre el mal manejo de los indicadores, tanto de cobertura como de calidad (“si bien la mayoría [de municipios] dice contar con ellos, no perciben en realidad qué es lo que miden”).<sup>284</sup>

En contraste, en el artículo “Gestión y política de los servicios municipales en México: reflexiones sobre sus perspectivas” de 1996, este autor, junto con Gutiérrez, reconoció que un elemento clave para explicar un desempeño aceptable era la *innovación*, entendida como la modificación del comportamiento o tendencia que podía ocurrir en cualquiera de los espacios de gestión y gobierno municipales, a condición de que se reflejara en mejores resultados.<sup>285</sup>

---

prestación de los servicios públicos, así como mediación de partes, alumbrado público, protección civil, espacios públicos, mercados, rastros, tránsito y vialidades.

<sup>282</sup> *Ibidem*, pp. 339-340.

<sup>283</sup> Rodolfo García del Castillo, *Cobertura y Calidad de los Servicios Municipales. Estudio sobre el Estado de México*, Documento de Trabajo 12, México, CIDE, 1993, p. 21.

<sup>284</sup> *Ibidem*, pp. 58-59.

<sup>285</sup> Rodolfo García del Castillo y Martha Gutiérrez, “Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales. Un marco general de estudio”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, IJ-UNAM, núm. 65, 2002, pp. 34-35. El artículo de 1996 está citado en éste.

Tres casos confirmaban dicha afirmación: León y Santiago Maravatío, Guanajuato, y Xico, Veracruz. En éstos se modificaron las relaciones intergubernamentales, se estableció y consolidó un liderazgo a nivel personal y de equipo, ocurrió un cambio político (alternancia y competencia) que generó presión por resultados, se utilizaron técnicas administrativas flexibles y se incorporó, de forma “corresponsable y participativa”, a la ciudadanía.<sup>286</sup>

Este autor recomendó, como resultado de sus investigaciones y de los datos estadísticos disponibles, partir de una “buena selección” de la forma de prestación del servicio, ya que en esto “se sientan las bases de funcionamiento, los probables efectos que tendrá sobre los usuarios y la relación que se entablará con éstos”.<sup>287</sup> Asimismo, llamó la atención sobre el contexto de tal decisión, por ejemplo, con base en factores económicos, sociales y políticos, aunque debe notarse que, a este último, le otorgó un mayor peso.

Un trabajo que no está incluido en el CDGM, pero que es relevante mencionar, fue el de Mónica Unda respecto al impacto que han tenido las variables económicas, administrativas y políticas sobre el nivel de recaudación predial en los municipios mexicanos.<sup>288</sup> En el diseño de investigación la autora propuso estas determinantes como la respuesta a la siguiente pregunta: ¿por qué algunos gobiernos locales son mejores que otros en el cobro del impuesto predial?<sup>289</sup>

La determinante *económica* partió de la premisa de que la riqueza y la producción económica van a definir, hasta cierto punto, el nivel de recaudación de un municipio. Sin embargo, la autora añadió la determinante *política*, la cual se integró por variables electorales (la competencia) y por la congruencia partidista (entre el gobierno estatal y el municipal), bajo el supuesto de que, a mayor competencia, mayor riesgo de perder y, por lo tanto, se tomarían menos decisiones impopulares (como aumentar el predial). En el caso de la determinante *administrativa*, ésta se centró en los componentes que un gobierno necesita para lograr lo que

---

<sup>286</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>287</sup> Rodolfo García del Castillo, *Formas Clave para la Prestación de los Servicios Públicos Municipales*, Documento de Trabajo 16, México, CIDE, 2002, p. 23.

<sup>288</sup> Mónica Unda Gutiérrez, *Una Hacienda Local Pobre: los determinantes de la recaudación predial en México*, Working Paper WP17MU1SP, Lincoln Institute of Land Policy, octubre de 2017.

<sup>289</sup> Como se puede apreciar, existe una cercanía entre este planteamiento y el de la presente investigación. Sin embargo, debo señalar que la obra de la Dra. Unda la conocí por recomendación de la Dra. Carrera, integrante de mi comité tutor, en las etapas finales de esta investigación.

se propone, es decir definir y medir la capacidad institucional de cada ámbito de gobierno según sus objetivos.<sup>290</sup>

Los hallazgos de esta investigación señalaron que, más allá de los criterios de racionalidad técnica y financiera, la balanza se inclina por aspectos políticos como el temor a enfrentar costos por decisiones polémicas, así como por los asuntos administrativos, ya que los municipios con mayor capacidad institucional eran más eficientes en la recaudación.

### **III.5. Instrumentos oficiales de medición de la eficiencia y de las capacidades institucionales de los municipios mexicanos**

Uno de los primeros productos con información fidedigna sobre la gestión municipal fue la encuesta levantada en 1981 por Raúl Olmedo.<sup>291</sup> La investigación “El desafío municipal”, publicada por el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación en 1985, ofreció un diagnóstico basado en información cualitativa y cuantitativa que consideró aspectos geográficos, sociales y políticos de manera complementaria al enfoque jurídico tradicional.<sup>292</sup>

Sin embargo, como afirma Ady Carrera, fue el grupo de investigación del CIDE que colaboró en el Proyecto de Modernización Municipal “el que acometió con continuidad y persistencia el objetivo de conocer con detalle las características de los gobiernos municipales con el fin de apoyar su fortalecimiento institucional”.<sup>293</sup> Dicho proyecto dio origen a la *Encuesta Nacional de Gestión Municipal* CIDE-INEGI de 1993, cuyos datos se presentaron en el libro *Los Municipios en México. Los retos ante el futuro*. La Encuesta presentó información de tres áreas temáticas: servicios públicos, gestión y finanzas. Para la primera se tomaron los establecidos en el Artículo 115 con el fin de conocer la situación de los reglamentos (como base de su funcionamiento administrativo), la cobertura, las formas de prestación y las principales dificultades para su provisión.

---

<sup>290</sup> *Íbidem*, pp. 16-22.

<sup>291</sup> Ady Patricia Carrera Hernández, “Rodolfo García del Castillo. Especialista del municipio urbano”, en Carlos Reta Martínez (Coord.), *Municipalistas y Municipalismo en México. Colección INAP*, México, INAP, 2018, p. 447.

<sup>292</sup> Joel Mendoza Ruiz, “La aportación de Raúl Olmedo desde que asumió *El desafío municipal*”, en *Íbidem*, p. 309.

<sup>293</sup> Ady Patricia Carrera Hernández, “Rodolfo García del Castillo...”, en *Íbidem*, p. 447.

Entre los principales hallazgos destacó que los servicios que estaban reglamentados fueron la seguridad pública (65.8 por ciento), panteones (62.8) y agua (61.6), mientras que mercados, alcantarillado y rastros tuvieron los menores registros (40.1, 35.9 y 32.2, respectivamente).<sup>294</sup> Respecto a la cobertura, se analizó a los considerados vitales (agua, drenaje, limpia y pavimentación), los cuales tuvieron mayor presencia en las cabeceras municipales. La forma de prestación más común fue la directa en todos los servicios analizados, seguida del convenio Estado-Federación (con excepción de los rastros) y en tercer sitio la concesión.<sup>295</sup>

Un aspecto que llamó la atención de este ejercicio estadístico fue identificar los que, a principios de la década de 1990, se consideraban “los obstáculos para la prestación de los servicios públicos”. El autor enlistó cinco temas que, como se puede comparar a día de hoy, permanecen vigentes en el discurso municipal mexicano: a) falta de recursos financieros, b) problemas administrativos, c) falta de personal capacitado, d) dispersión de la población y e) condiciones geográficas del municipio.<sup>296</sup> Asimismo, concluyó que existía atraso en la administración municipal (en sus estructuras y procesos), que había bajos niveles de conocimientos y capacidades político-técnicas en los participantes, que la planeación era un proceso estático y de poca utilidad, que había una inadecuada cobertura de servicios municipales y, por último, que era escasa la utilización de esquemas, métodos o tecnologías innovadoras en la administración en su conjunto.<sup>297</sup>

En el año 2000 se levantó la *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal* por parte del INEGI y del entonces Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), a partir de la cual se elaboró la obra *Perfil y Perspectivas de los Municipios Mexicanos para la Construcción de una Política Social de Estado*.<sup>298</sup> En ésta se recopiló información sobre el perfil de los presidentes municipales, datos socioeconómicos de los municipios, las formas

---

<sup>294</sup> Rodolfo García del Castillo, *Los Municipios en México... op. Cit.*, p. 124.

<sup>295</sup> Los tipos de prestación considerados fueron: *directa* (el ayuntamiento es responsable absoluto), *concesión* (el ayuntamiento cede a una persona física o moral), *convenio* (realizado entre el ayuntamiento y el gobierno estatal), *organismo descentralizado* (a través de la creación de un órgano administrativo), *empresa paramunicipal* (se transfiere la responsabilidad del servicio con autonomía jurídica y financiera), *fideicomiso* (colocación de recursos en una institución financiera que los administra) y la *asociación* (modo de coordinación entre dos o más ayuntamientos). *Íbidem*, pp. 129-144.

<sup>296</sup> *Íbidem*, pp. 152-153.

<sup>297</sup> *Íbidem*, pp. 237-238.

<sup>298</sup> Leticia Santín del Río (Coord.), *Perfil y Perspectivas de los Municipios Mexicanos para la Construcción de una Política Social de Estado*, México, SEDESOL-INDESOL-FLACSO, 2002.

de participación ciudadana, las capacidades administrativas y financieras, las expectativas en relación al periodo de gobierno local, el desarrollo urbano y los servicios públicos, entre otros.

Uno de los temas expuestos en esta Encuesta fue el de las tasas de rotación de funcionarios municipales. Los datos proporcionaron evidencia empírica sobre la designación política como sistema de administración de personal y, sobre todo, que los funcionarios locales no repetían en el puesto.<sup>299</sup> De acuerdo con García del Castillo y Rivera, alrededor de 90 por ciento de los municipios mexicanos comenzaban de cero sus actividades cada tres años al inicio del siglo XXI, por lo que los mandos medios y superiores eran nuevos y, por consiguiente, con escasa o nula experiencia.

Otro aspecto que se destacó fue el de las limitaciones que enfrentaba el gobierno municipal para proveer los servicios públicos. En opinión de Merino, a pesar de su esfuerzo cotidiano los municipios no podían cumplir dichas funciones por su carencia de recursos y capacidades, por lo que aún estaban lejos de satisfacer la demanda acumulada y, como consecuencia, se impedía la consolidación institucional de los gobiernos locales.<sup>300</sup>

Por su parte, Cabrero notó que 18 por ciento de los presidentes municipales reportó que no tenía estudios medios o superiores en algún campo profesional y que la mitad reconoció inexperiencia en la administración pública, situación que se repetía en el perfil de los funcionarios del gobierno municipal. Respecto al marco normativo y reglamentario, 64 por ciento de los municipios no contaban con un reglamento interno de la administración municipal y en casi 80 carecían de un reglamento de planeación. En el caso de los sistemas administrativos locales, 60 por ciento de los municipios no tenían un área especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto, y en 65 por ciento no había un área de administración de personal en el año 2000.<sup>301</sup>

Otro instrumento de medición fue la *Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales* realizada en 2004 por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Su objetivo fue contar con

---

<sup>299</sup> Rodolfo García del Castillo y Gerardo Rivera Navarro, “La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo”, en *Íbidem*, p. 136.

<sup>300</sup> Véase Leticia Santín del Río, “Introducción”, en *Íbidem*, p. 10, y también Mauricio Merino, *Los Gobiernos Municipales de México: el problema del diseño institucional*, México, CIDE, 2004, pp. 292-295.

<sup>301</sup> Enrique Cabrero Mendoza, “Capacidades institucionales de los municipios mexicanos”, presentación en el *Diplomado Gobierno y Gestión Local*, CIDE, 2007.



información para realizar un diagnóstico de todos los municipios del país (2 mil 436 en ese año), para lo cual entrevistó de manera directa a los presidentes municipales. Entre los principales resultados destacó que 21 por ciento había cursado la primaria, 13 por ciento tenía estudios de secundaria y 43 por ciento contaba con la licenciatura concluida. En el caso de los secretarios del ayuntamiento, 8 por ciento tenía primaria, 15 por ciento secundaria y 47 por ciento terminó la licenciatura.<sup>302</sup>

Sobre el origen de los principales funcionarios locales, 11 por ciento de los presidentes municipales había ocupado algún cargo en el municipio y 61 por ciento había sido trabajador independiente, provenía del sector privado o de un negocio propio. En el caso de los secretarios del ayuntamiento 16 por ciento había laborado en el gobierno municipal de manera previa, 26 por ciento tenía experiencia en algún organismo público estatal o federal, y 47 por ciento había sido profesionista independiente o provenía del sector privado. Un dato relevante fue la rotación de los titulares de las áreas administrativas, el cual alcanzó 95 por ciento cada tres años. De acuerdo con Merino, si en 2002 había 548 mil empleados municipales, de los cuales 47 por ciento era personal de confianza, esto generaba una rotación promedio anual de 173 mil personas en los cargos de mayor importancia.<sup>303</sup>

Uno de los más extensos y profundos análisis municipales fue el coordinado por Enrique Cabrero y David Arellano, *Los Gobiernos Municipales a Debate*, basado en la *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009* del INEGI, enfocada en la acción, la gestión y el desempeño de los gobiernos municipales y las delegaciones del entonces Distrito Federal.<sup>304</sup>

En dicho trabajo se analizaron los componentes estructurales y los elementos funcionales de los municipios mexicanos. Los primeros fueron los arreglos jerárquicos que servían para controlar los elementos de una organización, así como la estructura organizacional de la administración pública local, en particular la que atendía la formación, la experiencia y las funciones de los servidores. La segunda se refirió a las acciones, los procesos y los elementos intangibles del trabajo cotidiano de las organizaciones públicas. Asimismo, analizó al ámbito

---

<sup>302</sup> Mauricio Merino, "El municipio ayer y hoy", presentación en el *Diplomado Gobierno y Gestión Local*, CIDE, 2007.

<sup>303</sup> *Ibidem*.

<sup>304</sup> Enrique Cabrero Mendoza y David Arellano Gault (Coords.), *Los Gobiernos Municipales a Debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, CIDE, 2009.

administrativo y su vinculación con la eficiencia de la gestión, la prestación de servicios públicos y la colaboración entre municipios.<sup>305</sup>

La mayoría de los datos coincidieron o corroboraron lo encontrado en ejercicios anteriores. Por ejemplo, en el caso del perfil de los presidentes municipales, el grado de educación más común fue la licenciatura (38 por ciento), seguido de primaria (24) y secundaria (15). El empleo previo más recurrente fue la iniciativa privada (entre 30 y 52 por ciento, según el tipo de municipio), mientras que los menos frecuentes fueron los vinculados con partidos políticos, sindicatos o como primer empleo. En cualquier caso, los autores señalaron que aún era muy bajo el nivel de experiencia de los presidentes municipales dentro de algún gobierno local.<sup>306</sup>

Llamó la atención que para medir la eficiencia en la gestión municipal los autores seleccionaron indicadores vinculados a la existencia de planes municipales de desarrollo, de planes de desarrollo urbano, así como la actualización del catastro y de los valores catastrales. Los dos primeros estuvieron presentes en la mayoría de los gobiernos municipales, sin importar si eran metropolitanos, urbanos, mixtos e, incluso, rurales con cifras por arriba de 90 por ciento. Sin embargo, los dos últimos tuvieron comportamientos distintos, ya que su presencia rondó entre 14.2 y 51.9 por ciento.<sup>307</sup>

En el caso de los servicios públicos, los datos permitieron elaborar una secuencia en el tiempo para observar la evolución de su cobertura en las cabeceras municipales. De acuerdo con García del Castillo y Gómez, para 2009 la mayor parte se ubicó aún por debajo de 90 por ciento, con excepción de panteones y cementerios, tal y como se muestra en la Tabla 1.<sup>308</sup>

---

<sup>305</sup> David Arellano Gault, Enrique Cabrero Mendoza, María José Montiel Cuatlayol e Israel Aguilar Márquez, “Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada”, en *Íbidem*, p. 27.

<sup>306</sup> *Íbidem*, pp. 68-70.

<sup>307</sup> *Íbidem*, p. 93.

<sup>308</sup> Rodolfo García del Castillo y Pavel Gómez Granados, “Servicios públicos en los gobiernos locales: un análisis a través de las encuestas municipales”, en *Íbidem*, p. 172.

**Tabla 1. Evolución de cobertura de los servicios que prestó el municipio a la cabecera municipal, según tipo de servicio a nivel nacional, 1995-2009 (porcentaje)**

SERVICIO	1995	2000	2004	2009
Agua potable	85.3	79.6	83.6	82.1
Drenaje y alcantarillado	63.5	54.5	62.4	-
Alumbrado público	83.7	80.9	84.8	87.6
Seguridad pública	79.6	74.8	79.5	82.5
Tránsito y vialidad	51.3	36.2	43.6	-
Recolección de basura	67.2	67.4	69.3	84.1
Pavimentación	51.3	52.1	61.9	-
Mercados	40.8	34.5	40	43.2
Panteones	89.7	80	86.8	90.5
Rastros	51.2	31.8	36.2	33.6
Parques y jardines	62.9	56.5	61.9	76.5
Transporte	64.4	55.3	64.8	-

Fuente: Rodolfo García del Castillo y Pavel Gómez Granados, 2009.

Estos autores concluyeron que, en la primera década del siglo XXI, los gobiernos municipales estaban integrados por funcionarios “medianamente preparados”, que el aumento del número de unidades administrativas no implicó una mayor eficiencia en la gestión, sobre todo porque prevalecía la baja preparación de los funcionarios y la escasa experiencia en el ámbito gubernamental local. Asimismo, que la alta rotación en los puestos de funcionarios era un síntoma de inestabilidad de los gobiernos locales, la cual se manifestaba en una “fuerte restricción” para la continuidad de proyectos municipales de largo plazo.<sup>309</sup>

Sin duda, *Los Gobiernos Municipales a Debate* fue una obra con profundidad analítica que, a pesar del tiempo, posee elementos valiosos no sólo en términos de diagnóstico de la realidad local mexicana, sino también metodológicos para comprender el municipio actual.

Por último, debe destacarse la aportación de dos instrumentos de medición oficiales: la ENCIG y el *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México* (CNGMDTCM), ambos realizados por el INEGI. En el primer caso su objetivo ha sido recabar información sobre las experiencias y la percepción de la población con trámites y servicios que proporcionan los tres ámbitos de gobierno mexicano. A día de

<sup>309</sup> *Ibidem*, pp. 86-87.

hoy se han realizado seis levantamientos (2011, 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021) a personas de 18 años y más en localidades de 100 mil habitantes y más. Lo relevante de la ENCIG ha sido, para los usos de esta investigación, la evaluación de la ciudadanía de los servicios públicos municipales en una escala de 0 a 10.<sup>310</sup>

Como el propio INEGI reconoció dentro de los antecedentes de la ENCIG, este tipo de encuestas de satisfacción ha sido de las más utilizadas en el mundo para conocer la calidad de los trámites y los servicios públicos basada en las expectativas y perspectivas ciudadanas. Sin embargo, hasta 2011 no existía una versión propia en el ámbito nacional. Por su importancia en la evidencia empírica utilizada en este trabajo, en el capítulo cuarto se hará una descripción más detallada de su contenido y su información.

El CNGMDTCM, por su parte, genera información estadística y geográfica sobre la gestión y desempeño de las instituciones que integran a la administración pública de cada municipio y demarcación territorial de la Ciudad de México.<sup>311</sup> Al igual que la ENCIG, la primera edición se levantó en 2011 y hasta 2017 se denominó como “Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales”. Las ediciones de 2019 y 2021 tienen el nombre actual. Su aportación ha sido crucial porque provee información sobre la integración de cada ayuntamiento, sobre su estructura organizacional, sus recursos humanos, presupuestales y materiales, así como de las funciones de gobierno llevadas a cabo por las instituciones que las integran.

### **III.6. Otras mediciones sobre el desempeño municipal actual**

En los últimos años diversas organizaciones públicas y privadas han realizado estudios para medir el desempeño municipal con base en indicadores públicos. El objetivo ha sido conocer qué municipios han aplicado estrategias exitosas de gestión y detectar las áreas de oportunidad más comunes en el ámbito local, sobre todo para el desempeño económico de

---

<sup>310</sup> *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)*, México, INEGI, en <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2011/> (consultada el 15 de abril de 2022).

<sup>311</sup> *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México*, México, INEGI, en <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#:~:text=El%20Censo%20Nacional%20de%20Gobiernos,t erritorial%20de%20la%20Ciudad%20de> (consultado el 17 de abril de 2022).

las ciudades mexicanas. Esto ha generado la proliferación de clasificaciones o *rankings* que han incentivado el debate sobre qué municipio es mejor que otros y por qué. A continuación se mencionan algunas de las más relevantes.

El *Sistema de Indicadores de Desarrollo* (SINDES) del año 2001 tuvo como objetivo ayudar en la medición y comparación del desempeño municipal a través del enfoque de indicadores en los servicios municipales, en particular en áreas de finanzas y procedimientos administrativos. El *Sistema de Indicadores de Gestión Municipal* (SIGEM), a cargo del CIDE e INDESOL, ofreció una base sistematizada para el diagnóstico municipal en servicios públicos, gestión gubernamental, finanzas públicas e indicadores sociales.<sup>312</sup>

A principios del siglo XXI también destacaron los instrumentos *Agenda Desde Lo Local* del INAFED, el *Sistema de Indicadores de Gestión* del Banco Nacional de Obras y Servicios, el *Estudio de Desempeño del Gobierno en los Municipios Mexicanos* del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y el *Programa Ciudadanos por Municipios Transparentes* del Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA).

En 2005 Saltalamacchia y Ziccardi propusieron una herramienta metodológica para evaluar el desempeño de los gobiernos locales con relación a las demandas de la ciudadanía.<sup>313</sup> La evaluación tomaba en cuenta las actividades de la esfera administrativa y política del gobierno municipal, así como de las instituciones de los gobiernos estatal y federal que interactuaban con éste. El objetivo era determinar el grado de disponibilidad hacia el “buen gobierno” (entendido como aquel que promueve el bienestar general mediante la eficacia y la eficiencia, la honestidad y la transparencia, así como la atención equitativa y la aceptación de la participación ciudadana) en cada área de las dos dimensiones y, con ello, producir índices para una visión global de dicha disposición. Debe notarse que los autores afirmaron

---

<sup>312</sup> Daniel Armando Olivera Gómez y Milagros Cano Flores, “La Evaluación del desempeño a nivel municipal”, en *Ciencia Administrativa 2012-2*, Universidad Veracruzana, 2012, en <https://cienciadministrativa.uv.mx/index.php/cadmiva/article/view/1701/3116> (consultado el 20 de abril de 2022).

<sup>313</sup> Homero R. Saltalamacchia y Alicia Ziccardi, “Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, núm. 67, enero-marzo de 2005, pp. 31-97. Una versión previa de este documento fue el cuadernillo *Metodología de Evaluación del Desempeño de los Gobiernos Locales en Ciudades Mexicanas*, México, IIS-UNAM, 1997.

que la metodología no buscaba “producir una calificación sobre el municipio sino detectar áreas para ser mejoradas”.<sup>314</sup>

En 2007 se publicó el *Índice de Desarrollo Municipal Básico 2005* (IDMb), coordinado por Flamand, Martínez y Hernández.<sup>315</sup> Los autores anunciaron que no se trataba de una calificación del desempeño municipal, sino de “un indicador relativo de la posición de cada municipio respecto al resto de las entidades locales”. Su utilidad era resumir información de cuatro dimensiones con la misma ponderación (ambiental, económica, institucional y social), lo que ayudaría a identificar el desarrollo municipal de forma individual, pero también por grupos de densidad poblacional. Al integrarse por información pública permitiría replicarse en el tiempo con el fin de evitar sesgos al momento de interpretar los datos de forma coyuntural.

El CIDE elaboró el *Índice para la Competitividad de las Ciudades de México* en 2011, donde ubicó 25 ciudades de “alta competitividad”, la mayoría en el norte del país.<sup>316</sup> En el mismo año el Consejo Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación (CONAPO) calculó el *Índice de Potencial Desarrollo de las Ciudades y las Zonas Metropolitanas de México*, en el que destacaron el Valle de México, Guadalajara y Monterrey.<sup>317</sup> En 2015 el Banco Nacional de México, en colaboración con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el Centro Mario Molina, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores elaboró la tercera edición del *Índice de Ciudades Competitivas y Sustentables* que evaluó la competitividad de 78 ciudades de más de 100 mil habitantes, donde también destacaron las ciudades del centro, norte y occidente del país.<sup>318</sup>

---

<sup>314</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>315</sup> Laura Flamand, Sarah Martínez Pellegrini y Alberto Hernández, *Índice de Desarrollo Municipal Básico 2005 (IDMb)*, El Colegio de la Frontera Norte, febrero 2007.

<sup>316</sup> Enrique Cabrero Mendoza e Isela Orihuela Jurado, “Índice de Competitividad de las ciudades de México versión 2011”, en Enrique Cabrero Mendoza (Ed.), *Retos de la Competitividad Urbana en México*, México, CIDE, 2012, pp. 17-60.

<sup>317</sup> Emelina Nava, Jaime Ramírez y Boris Graizbord, *Potencial de Desarrollo de las Ciudades de México*, México, CONAPO-SEGOB, 2014.

<sup>318</sup> *Índice de Ciudades Competitivas y Sustentables 2015*, México, Banamex-IMCO-CMM-Banobras-INFONAVIT, 2015, en <https://imco.org.mx/indice-de-ciudades-competitivas-y-sustentables-2015/#:~:text=El%20%C3%8Dndice%20de%20Ciudades%20Competitivas,se%20asientan%20en%20379%20municipios> (consultado el 29 de marzo de 2023).

En septiembre de 2016 el IMCO presentó el *Índice de Competitividad Urbana* (ICU), a través del análisis de 10 subíndices en 74 ciudades que concentraban 367 municipios, los cuales representaban al momento del estudio 62 por ciento de la población nacional y 76 por ciento del PIB. Los subíndices utilizados fueron sistema de derecho confiable y objetivo; manejo sustentable del medio ambiente; sociedad incluyente, preparada y sana; sistema político estable y funcional; gobiernos eficientes y eficaces; mercado de factores; economía estable; precursores; aprovechamiento de las relaciones internacionales e innovación de los sectores económicos.<sup>319</sup> Cada uno se construyó con diversos indicadores de información pública y privada de disponibilidad abierta. La peculiar forma en la que el ICU midió a los gobiernos locales “eficientes y eficaces” se detalla en el Cuadro 11.

Como se puede apreciar, este subíndice combinó temas como las “muertes por infecciones gastrointestinales” con “mujeres en la administración pública municipal”, por mencionar sólo uno de los cruces posibles. Si se consideran los resultados exclusivos de este subíndice, las ciudades con mayores puntajes fueron Uruapan, Michoacán (61.1), Monclova-Frontera, Coahuila (59.2), Campeche, Campeche (58.7), Aguascalientes, Aguascalientes (58.3) y Tehuacán, Puebla (57.3). En contraste, los últimos lugares los ocuparon Reynosa-Río Bravo, Tamaulipas (39.5), Ríoverde-Ciudad Fernández, San Luis Potosí (39.1), Poza Rica, Veracruz (35.8), Ensenada, Baja California (35.8) y La Paz, Baja California Sur (33.1).

---

<sup>319</sup> *Índice de Competitividad Urbana 2016. Reelección municipal y rendición de cuentas: ¿cómo lograr el círculo virtuoso?*, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), 2016, en <https://imco.org.mx/indice-de-competitividad-urbana-2016/> (consultado el 18 de abril de 2022).

**Cuadro 11. Indicadores y Unidades del Subíndice Gobiernos Eficientes y Eficaces del Índice de Competitividad Urbana (ICU), 2016**

Indicador	Unidades	Indicador	Unidades
• Índice de información presupuestal	• Índice 0-100	• Cambios en empleados del sector formal	• Tasa promedio anual del empleo formal (2008-2014)
• Ingresos propios	• Porcentaje de los ingresos totales	• Viviendas verticales	• Porcentaje de las viviendas vigentes
• Apertura de un negocio	• Percentil promedio	• Viviendas intraurbanas	• Viviendas en U1 y U2 como porcentaje de las viviendas vigentes
• Esfuerzos de mejora regulatoria	• Índice (2=PROSARE, 1=SARE, 0=ninguno) ponderada por proporción de PEA beneficiada	• Viviendas deshabitadas	• Porcentaje de las viviendas
• Agua surtida por pipas	• Porcentaje de hogares	• Crecimiento de la mancha urbana	• Tasa promedio de crecimiento anual de la superficie urbana (2010-2014)
• Registro de una propiedad	• Percentil promedio	• Densidad poblacional	• Personas por hectárea
• Muertes por infecciones gastrointestinales	• Muertes por cada 100 mil habitantes	• Mujeres en la AP municipal	• Porcentaje de titulares
• Áreas verdes urbanas per cápita	• Metros cuadrados por habitante	• Burócratas municipales por habitante	• Desviación con respecto al número óptimo INAFED
• Empleados en el sector formal	• Porcentaje población ocupada		

Fuente: IMCO, 2016.

Por su parte, la Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados presentó en 2016 el *Indicador de Productividad de la Gestión Pública Municipal (IPGM)*, cuyo objetivo fue conocer qué tan productiva era la gestión pública en un universo de 56 municipios de más de 100 mil habitantes o de alta urbanización que representaban alrededor de 32 millones de personas. El IPGM comparó a dichas circunscripciones con base en la evaluación de nueve bienes y servicios públicos municipales en una escala de calificación de 0 a 10.<sup>320</sup>

<sup>320</sup> Agua, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, recolección de basura, policía, calles y avenidas, carreteras y caminos, y transporte público masivo-autobús. El Indicador de Productividad está disponible en



Lo interesante de esta medición fue que tomó como referencia los resultados de la ENCIG 2015. Las primeras posiciones del IPGPM fueron para Colima, Colima (7.2), Acuña, Coahuila (6.9), Mexicali, Baja California (6.9), Mérida, Yucatán (6.9) y Aguascalientes, Aguascalientes (6.8). Los últimos fueron para Chilpancingo y Acapulco, Guerrero (4.9 y 4.7, respectivamente), así como Tultitlán (4.4), Tlalnepantla (4.0) y Ecatepec (4.0), Estado de México.

Debe reconocerse que esta clase de mediciones, a pesar de lo cuestionable de su metodología o de los intereses que las promueven, han avivado el debate y la curiosidad por el desempeño municipal, más allá de temas de coyuntura como la seguridad pública o de la popularidad de los presidentes municipales, sobre todo cuando los utilizan como trampolín en sus carreras políticas.

### **Conclusiones del capítulo**

Los procesos de democratización y descentralización de los últimos 40 años representaron una ventana de oportunidad para mejorar la situación de los municipios mexicanos. La expectativa era que la alternancia política y un marco jurídico más claro en términos de delimitación de funciones, así como el establecimiento de la atribución de gobernar, incentivarían administraciones públicas locales eficientes. Sin embargo, esto no ha ocurrido en la mayor parte de los casos.

A día de hoy permanecen los temas de la agenda municipal que destacaron desde los primeros estudios y diagnósticos realizados en la década de 1980. La alternancia política ha renovado la presencia de cuadros dirigentes y élites locales, pero los antiguos problemas como el perfil de las autoridades políticas, tanto electas como designadas, así como la prevalencia del “sistema de botín” dentro de la administración pública municipal son vigentes y requieren atención.

Esto no significa ausencia total de eficiencia municipal. Día a día ocurren actos que resuelven las necesidades ciudadanas con los recursos disponibles sin que se encuentren en el foco de

---

[http://comunidadmexicana.org.mx/documents/Indicador\\_Productividad\\_Gestion\\_Publica\\_Municipal\\_Boletin.pdf](http://comunidadmexicana.org.mx/documents/Indicador_Productividad_Gestion_Publica_Municipal_Boletin.pdf) (consultado el 18 de abril de 2022).

la opinión pública. A pesar de las dificultades, los servicios públicos, al menos los indispensables, se proveen de manera constante, aunque no con la calidad deseable. El Premio Gobierno y Gestión Local recogió cientos de este tipo de historias y testimonios que ilustran la vibrante diversidad del municipio mexicano.

Sin embargo, como la propia revisión de la literatura del periodo 1984-2015 evidenció, la característica más común es que los casos de éxito han sido aislados y, sobre todo, coyunturales, ya que suelen presentarse sólo durante el transcurso de una administración local. Por lo general responden al ímpetu o a la voluntad del presidente municipal, o bien, por iniciativas empujadas desde la comunidad. Los cambios políticos, aún dentro del mismo partido gobernante, rompen la continuidad de dichos esfuerzos.

De acuerdo con lo expuesto en este capítulo, se aprecia una tensión dentro del municipio mexicano actual. Por un lado, el factor *política*, manifestado a través de la competencia electoral y la división vertical del poder, ha incentivado diversas mejoras administrativas para obtener eficiencia en la provisión de los servicios públicos. Una de las razones, quizás la más relevante, ha sido que la continuidad de un proyecto político personal o de un partido en el poder cada vez más han dependido de la voluntad popular recogida en las urnas.

Pero, por el otro, esta alternancia no ha modificado ciertos aspectos clave de la cultura política local, lo que ha permitido que el fenómeno de la *politización* permanezca y, de hecho, que aumente y se haya sofisticado. Una de sus manifestaciones ha sido, como alertó Guillén, la exclusión deliberada de estrategias como el servicio civil de carrera para profesionalizar la gestión, a pesar de los argumentos a su favor. De esta forma, prácticas como la reinversión trienal del gobierno municipal o la elección y designación de autoridades con perfiles no idóneos para conducir al municipio persisten hasta nuestros días. Ambos factores representan uno de los motivos centrales para elaborar esta investigación.

Por otra parte, el interesante recuento y análisis de la producción académica realizada por investigadores de la Universidad de Guadalajara conduce a varias reflexiones. Una de ellas es la necesidad de plantear estudios locales sobre las condiciones que afectan la eficiencia en la prestación de los servicios públicos con el fin de proponer ajustes al modelo institucional local. Asimismo, la oportunidad de utilizar metodologías mixtas, sobre todo para identificar relaciones causales en la explicación de fenómenos políticos y administrativos. A diferencia

de lo ocurrido a finales del siglo XX, en la actualidad contamos con fuentes de información diversas, abiertas y confiables que permiten diseñar estudios municipales con dichas características.

Además, es crucial trascender la etapa de “desencanto” que, de acuerdo con los autores de *La Trayectoria de los Estudios Municipales*, se vive en la actualidad respecto al municipio y sus expectativas. Sin embargo, la proyección es que continuará el bajo perfil de los gobiernos municipales en el desarrollo del país y que no se espera que el gobierno federal o los gobiernos estatales fomenten la descentralización, cambios en el diseño institucional o en la interacción entre los propios gobiernos municipales.<sup>321</sup>

Es en este contexto donde se plantea la utilidad de la presente disertación: poner a prueba la tensión entre *política* y *politización* en el gobierno y la administración pública municipal, por medio del enfoque cualitativo comparativo, lo que se describirá en el siguiente capítulo.

---

<sup>321</sup> Véase el resultado de la encuesta aplicada a académicos y funcionarios vinculados con el municipio respecto a sus expectativas sobre el devenir de los gobiernos locales mexicanos para 2022: Antonio Sánchez Bernal, Jarumy Rosas Arellano, María Luisa García Bátiz y Beatriz Adriana Venegas Sahagún, *Expectativas sobre los Gobiernos Municipales en México para el Año 2022. Reporte anual*, Guadalajara, Plataforma Economía de Jalisco-CUCEA-Universidad de Guadalajara, 2022, disponible en [https://economiajalisco.cucea.udg.mx/app/main/img/ficha-informativa/1-Expectativas\\_Gob%20Municipales%20Mexico%202022.pdf](https://economiajalisco.cucea.udg.mx/app/main/img/ficha-informativa/1-Expectativas_Gob%20Municipales%20Mexico%202022.pdf) (consultado el 23 de abril de 2022).

## CAPÍTULO IV. EFICIENCIA EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES: UN ANÁLISIS CUALITATIVO COMPARATIVO

*Las preferencias de los ciudadanos no son una expresión de lo que quieren, sino de lo que son*  
Anthony Kwame Appiah

Un aspecto destaca al analizar la eficiencia en la provisión de servicios públicos municipales en México: la cohabitación y la tensión entre los factores de *política* y *politización* en la gestión local. La primera se manifiesta en temas electorales por medio de la competencia partidista y la alternancia, la cual ha motivado la búsqueda de mejores desempeños administrativos. La segunda en la persistencia de una cultura política que no ha cuestionado la asociación entre actores del poder político y el espacio de las administraciones públicas municipales, y que se hace evidente en los nombramientos, los perfiles y la rotación de las autoridades electas y designadas.

Este hecho determina el interés y el diseño de la investigación de esta tesis. El primer objetivo es indagar y conocer porqué algunos municipios con más de 100 mil habitantes son más eficientes en la provisión de siete servicios públicos a su cargo, de acuerdo con la percepción de su propia población mayor a 18 años en una escala de 0 a 10. Para ello, se pondrán a prueba los dos aspectos mencionados con el fin de responder a la pregunta de investigación: ¿cuál es la influencia de la *política* y de la *politización* en la eficiencia de la prestación de servicios públicos municipales en México? Ambos factores se desglosarán en dos condiciones. En el primer caso a través de la ACE y de la PPE. En el segundo por medio del PAEF y de la PYR.

Para este fin se utilizará una metodología mixta: el Método Cualitativo Comparativo o QCA por sus siglas en inglés (*Qualitative Comparative Analysis*). Este enfoque se elige por las ventajas que ofrece para combinar herramientas y técnicas cualitativas y cuantitativas, por su análisis de la complejidad causal de los fenómenos sociales, es decir por su búsqueda de la combinación de condiciones que conducen a un resultado de interés, así como por estar diseñada para el estudio de “n” pequeñas o intermedias (en un rango entre 10 y 100 casos).

En el presente capítulo se expone, en primer término, las características de la metodología seleccionada, sus orígenes, fundamentos, etapas y fortalezas dentro de la investigación en las

ciencias sociales. Después se presenta el modelo analítico para poner a prueba la hipótesis (a mayor politización, menor eficiencia municipal), el cual se integra por el resultado esperado (la *eficiencia municipal* en la provisión de servicios públicos) y las condiciones causales que la explican (la *política* y la *politización*). En este apartado se muestra también la recopilación de la evidencia empírica que sostiene a cada uno de estos elementos y se lleva a cabo el proceso de análisis de datos característico del enfoque QCA. Para finalizar, se describen los resultados obtenidos y se anuncian los siguientes pasos dentro de la investigación.

#### **IV.1. El Método Cualitativo Comparativo (QCA) como enfoque metodológico de estudio**

La metodología QCA es una forma de estudiar los fenómenos sociales y un conjunto de técnicas para su análisis empírico. Se trata de un enfoque metodológico que permite, a través de la comparación, identificar y evaluar las relaciones causales, y se define como “un método orientado a casos que permite el análisis formal y sistemático de la causalidad”.<sup>322</sup>

Su origen se ubica en el libro *The Comparative Method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*, publicado en 1987 por Charles C. Ragin,<sup>323</sup> sociólogo norteamericano por la University of Texas at Austin, que al momento de escribir esta tesis se desempeña como canciller en la University of California, Irvine.

Se utiliza con mayor frecuencia para el análisis de “n” pequeñas a través del análisis complejo y de un grado satisfactorio de *parsimonia*, es decir de la capacidad de explicar más con menos. Es útil para hallar la causalidad en los fenómenos sociales, en particular cuando se busca explicar la variación en un resultado de interés. Asimismo, permite construir taxonomías, tipologías y clasificaciones, y examina la evidencia empírica al encontrar “contradicciones” (combinaciones de causas similares que generan resultados distintos). También prueba hipótesis o teorías existentes y produce nuevos argumentos teóricos a través

---

<sup>322</sup> Marina Ariza y Luciana Gandini, “El análisis comparativo cualitativo como estrategia metodológica”, en Marina Ariza y Laura Velasco (Coords.), *Métodos Cualitativos y su Aplicación Empírica*, México, IIS-COLEF-DGAPA, 2012, p. 502.

<sup>323</sup> Charles C. Ragin, *The Comparative Method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*, California, University of California Press, 1987.

de la identificación de una serie de patrones causales, en particular de las configuraciones de condiciones que explican un aspecto de la realidad en un momento determinado.

Ragin planteó este enfoque bajo una perspectiva *holística*, es decir en donde se priorizan las múltiples interacciones entre fenómenos. La combinación de las condiciones, así como su intersección en el tiempo y en el espacio, es lo que produce cambios sociales significativos. De esta forma, en QCA no se denominan “variables independientes” a los elementos que influyen en un hecho determinado, sino “condiciones causales” o “condiciones explicativas”, como tampoco se habla de “variable dependiente”, sino de “resultado” o “resultado esperado”.<sup>324</sup> La combinación de las diferentes condiciones causales, las cuales se proponen de la revisión teórica y del conocimiento empírico de los casos, será el soporte de la prueba de la hipótesis.

El MCC es una metodología mixta que combina herramientas y técnicas cualitativas y cuantitativas. De la primera tradición destaca que cada caso es visto como un *todo complejo*, lo que lo convierte en un enfoque orientado a casos (*case-oriented approach*). De la segunda utiliza al álgebra booleana,<sup>325</sup> a través de la cual permite comprender la *causación coyuntural múltiple*, es decir la forma en cómo distintas condiciones se combinan para producir un resultado y cómo un resultado puede originarse por las diferentes combinaciones de condiciones.

En dicho análisis se aprecia la influencia de John Stuart Mill para establecer relaciones causales por medio de comparaciones sistemáticas. Estas se agrupan en el “método de la concordancia” o “método del acuerdo” (si dos resultados iguales sólo tienen una circunstancia en común, dicha circunstancia debe ser la causa que los provoca) y en el “método de la diferencia” (si dos fenómenos distintos cuyas circunstancias son iguales

---

<sup>324</sup> Pablo José Castillo y Priscilla Álamos-Concha, “Conceptos básicos de QCA”, en Iván Medina, Pablo Castillo, Priscilla Álamos-Concha y Benoit Rihoux, *Análisis Cualitativo Comparativo (QCA)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Cuadernos Metodológicos, núm. 56, 2017, p. 21. Los autores optaron por traducir como “resultados” el original en inglés *outcomes*, como “resultado de interés” a *outcome of interest*, así como “condiciones explicativas” a *explanatory conditions*.

<sup>325</sup> El álgebra de Boole o booleana se llama así por el matemático británico George Boole, quien la creó en 1847. Se trata de reglas algebraicas, basadas en la teoría de conjuntos, para manejar ecuaciones de lógica matemática. Boole propuso un esquema o sistema para la expresión simplificada de problemas lógicos a través de dos estados (falso o verdadero) mediante un procedimiento matemático. Esta herramienta permite a QCA plantear generalizaciones porque las proposiciones empíricas se traducen en proposiciones lógicas y sometidas a procesos de reducción.

excepto en una, dicha circunstancia divergente debe ser la causa que los explica).<sup>326</sup> En ambos casos se eliminan las causas “irrelevantes”, como se verá al momento de aplicar el álgebra booleana en el análisis QCA. Sin embargo, debe notarse que, de acuerdo con Ragin, la propuesta de Mill no permitía analizar la *multicausalidad*.

Esta metodología también se considera un enfoque causal basado en relaciones de necesidad y suficiencia. Esto significa que una condición puede ser *necesaria*, pero *no suficiente* para explicar un fenómeno social, o bien, que sea *suficiente*, pero *no necesaria*, o *ambas opciones* de manera simultánea, ya que no se trata de correlaciones entre variables. Al respecto, Ragin señala que una condición es *necesaria* “si debe estar presente para que ocurra cierto resultado”, mientras que es *suficiente* “si por sí misma puede producir cierto resultado”.<sup>327</sup> Para QCA lo que produce un resultado son las combinaciones lógicas de condiciones y no sólo la influencia de variables aisladas, lo que otorga un mayor peso a la forma en que distintos factores interactúan entre sí para producir o no fenómenos.<sup>328</sup>

Esta característica conduce a otro aspecto destacable de QCA: la *equifinalidad* o causación coyuntural múltiple. Este principio básico de la teoría de sistemas identifica las diversas configuraciones que conducen a un resultado deseado, al tiempo que reconoce los factores críticos que explican la presencia o la ausencia de éste.<sup>329</sup> Lo anterior significa que a) la combinación de condiciones crea un resultado, b) este resultado puede generarse por diversas condiciones y c) que una misma condición tiene distintos impactos según las interacciones que tenga con otras condiciones. La consecuencia de este método es la *asimetría causal*, es decir el que la presencia y la ausencia de un fenómeno requieren explicaciones separadas. Un ejemplo de esto es que, bajo la lógica QCA, un fenómeno que se defina como la “ausencia de riqueza” no significa que se trate de “pobreza”.

---

<sup>326</sup> Norat Roig-Tierno, Tomás F. González y Jordi Llopis-Martínez, “An overview of qualitative comparative analysis: a bibliometric analysis”, en *Journal of Innovation and Knowledge*, 2, 2017, p. 16.

<sup>327</sup> Charles C. Ragin, *The Comparative Method... op. Cit.*, p. 99.

<sup>328</sup> Esta idea se basa en las “teorías tipológicas” de Alexander George y Andrew Bennett, en donde no se busca conceptualizar el efecto de causas aisladas, sino el de configuraciones causales complejas (o tipos ideales explicativos). Este enfoque explora las posibles interacciones entre factores explicativos bajo la lógica de que, los efectos de ciertas variables, pueden cancelarse o potenciarse de manera mutua. Aníbal Pérez Liñán, “El método comparativo y el análisis de configuraciones causales”, en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, núm. 3, enero 2010, pp. 125-133.

<sup>329</sup> Norat Roig-Tierno, Tomás F. González y Jordi Llopis-Martínez, “An overview of qualitative comparative analysis...”, *op. Cit.*, p. 16.

Esta metodología ha ganado terreno en la investigación social en Estados Unidos y en Europa como una tercera vía frente al enfoque cualitativo y cuantitativo. De acuerdo con el análisis bibliométrico realizado por Roig, González y Llopis, entre 1987 y 2015 se publicaron 469 artículos basados en QCA, los cuales se recopilaron en la plataforma COMPASSS (*COMPARative Methods for Systematic cross-caSe analySis*) en enero de 2016.<sup>330</sup> De éstos, 236 utilizaron la variante *crisp-set*, 222 *fuzzy-set* y 11 *multi-value* QCA.<sup>331</sup>

Como se aprecia en la Gráfica 3, los campos de conocimiento que más utilizaron QCA en el periodo reportado fueron la política comparada, los negocios y la economía (juntas), y la sociología. En contraste, los números más bajos se ubicaron en derecho y criminología, en la evaluación y en los estudios urbanos y regionales. Por su parte, la revista que reunió el mayor número de estos artículos fue el *Journal of Business Research*, una publicación de economía y negocios, y la mayoría se incluyeron entre 2014 y 2015, como se muestra en la Gráfica 4.

---

<sup>330</sup> La organización interdisciplinaria COMPASSS y su página [compasss.org](http://compasss.org) forman parte de una red mundial para académicos y practicantes sobre los avances teóricos, metodológicos y prácticos del enfoque comparativo de casos, el uso de las configuraciones lógicas, la existencia de la causalidad múltiple y la importancia de la construcción de poblaciones de investigación. Se creó en 2003, en la actualidad la coordina el profesor de política comparada Benoit Rihoux de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, y reúne los trabajos publicados con la metodología QCA.

<sup>331</sup> La variante *crisp-set* (conjuntos nítidos) presenta los datos en términos dicotómicos de 0 y 1, ausencias y presencias, mientras que la variante *fuzzy-set* (conjuntos difusos) requiere un proceso de calibración de datos previo al manejo binario, ya que éstos se muestran en la escala de 0.0 a 1.0. La calibración se refiere a la puntuación que se otorga a cada caso particular si son miembros de un conjunto o al grado de pertenencia al conjunto de casos con el resultado esperado y las condiciones causales. Pueden existir calibraciones de tres valores (0, 0.5 y 1), cuatro valores (0, 0.3, 0.6 y 1) y de seis valores (0, 0.2, 0.4, 0.6, 0.8 y 1). En esta investigación se utilizará el diseño de conjuntos nítidos. Para ampliar sobre el tema véase Lasse Cronqvist y Dirk Berg-Schlusser, “Multi-value QCA (mvQCA)” y Charles C. Ragin, “Qualitative Comparative Analysis using fuzzy sets (fsQCA)”, ambos en Benoit Rihoux y Charles C. Ragin (Eds.), *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA)*, California, SAGE Publications, 2009.



**Gráfica 3. Número de artículos con metodología QCA en el periodo 1987-2015, según área de estudio (N= 469)**



Fuente: Norat Roig, Tomás F. González y Jordi Llopis, 2017.

**Gráfica 4. Revistas con el mayor número de artículos que utilizaron QCA en el periodo 1987-2015 (N= 92)**



Fuente: Norat Roig, Tomás F. González y Jordi Llopis, 2017.

En los últimos años también se ha incrementado la difusión y uso del MCC en México y América Latina, aunque la producción académica aún es discreta. Sin embargo, debe notarse que las obras disponibles en castellano han sido estudios de caso enfocados al análisis de datos empíricos para la generalización y que se han diseñado para replicarse en otros contextos, por lo que sus hallazgos han sido relevantes.<sup>332</sup>

#### IV.1.1. Aspectos esenciales para utilizar QCA

En la actualidad QCA tiene tres variantes de aplicación: *crisp-set* (conjuntos nítidos), *fuzzy-set* (conjuntos difusos) y *multi-value* (multivalor). Todos ellos comparten el uso del álgebra booleana para el proceso de simplificación y análisis de las condiciones causales que generan —o no— el resultado de interés dentro de la investigación. En el capítulo sexto de *The Comparative Method* Ragin describe 10 aspectos que considera esenciales para la utilización de esta metodología en cualquiera de estas posibilidades, las cuales se sintetizan a continuación.<sup>333</sup>

El primero es el uso de datos binarios o dicotomizados, es decir aquellos que pueden presentarse como verdad (*presencia*) o como falso (*ausencia*), indicados por los números 1 y 0. Este procedimiento da origen a la primera tabla concentradora de evidencia empírica que se denomina “Tabla Dicotómica”. Una vez que los datos se recodificaron en variables de escala nominal y se representaron de forma binaria se ordenan de acuerdo con sus múltiples combinaciones de valores de ingreso (o condiciones causales), así como con sus valores asociados a resultados (también binarios, no en forma de promedio o de probabilidad). Este proceso genera la llamada “Tabla de Verdad”, la cual se integra por el criterio de  $2^k$ , en donde “k” es el número de condiciones que contiene el modelo analítico.

---

<sup>332</sup> Se recomienda consultar la tesis doctoral de Luciana Gandini, *¿Escapando de la crisis? Trayectorias laborales de migrantes argentinos recientes en dos contextos de recepción: Ciudad de México y Madrid*, México, El Colegio de México, 2012; la tesis de maestría de Gustavo Arreola Camacho, *Políticas Públicas y Nuevas Tecnologías: el caso de Uber en México*, México, El Colegio de México, 2017; el artículo de Josafat Cortéz Salinas, “Análisis cualitativo comparado: las decisiones de la Suprema Corte contra el Ejecutivo en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, IIS-UNAM, julio-septiembre de 2014, pp. 413-439, así como la tesis de Omar de la Cruz Carrillo, *Judicialización Electoral en América Latina: el desempeño de las cortes en la promoción de los derechos políticos de la mujer, 1993-2018*, México, UNAM, 2020.

<sup>333</sup> Este apartado se basa en el capítulo sexto de Charles C. Ragin, *The Comparative Method... op. Cit.*, pp. 85-102.

El tercer aspecto es la “suma booleana”, la cual se basa en la idea de que, si cualquiera de los términos de la adición se satisface, es decir si están presentes, entonces el resultado es cierto u ocurre. Esto implica que dicha suma se plantee en términos lógicos y no aritméticos. Para ello se utiliza la conjunción lógica “O”, la cual se expresa con el signo de suma (+) e implica las *condiciones por separado* para generar un resultado. En cuarto lugar se presenta la “multiplicación booleana”, la cual es relevante porque aborda el proceso de simplificar expresiones como la “suma de los productos”, en donde cada uno de estos “productos” es una combinación específica de condiciones causales. La conjunción lógica en este caso es “Y” que se expresa con el signo de multiplicación (\*) e implica las *condiciones que se unen* para crear el resultado.

La quinta condición es la “lógica combinatoria” que establece que la ausencia de una causa tiene el mismo estatus lógico que la presencia de otra. La combinación no sólo muestra qué condición presente causa un resultado, sino qué otras deben estar ausentes para que esto ocurra. Este factor es una fortaleza del enfoque metodológico QCA al permitir que una condición no debe estar presente para ser considerada relevante. En la perspectiva holística, la ausencia de condiciones causales explica en muchas ocasiones con mayor contundencia el origen y los resultados de los fenómenos.

La “minimización booleana”, el sexto paso, se basa en una regla que establece que, si dos expresiones difieren en sólo una condición causal, pero producen el mismo resultado, entonces la condición causal que distingue a ambas puede ser considerada “irrelevante” y, a su vez, puede ser removida para crear una expresión más simple.<sup>334</sup> Este proceso se lleva a cabo de manera inductiva y ordenada, y busca identificar combinaciones más simples de condiciones causales para que un resultado sea cierto (la *parsimonia* bajo el supuesto de que, mientras menos sean los factores que se requieren para explicar un fenómeno, más cerca se encuentra del “nudo” de sus mecanismos causales).<sup>335</sup>

---

<sup>334</sup> Por ejemplo, si se toman dos expresiones que generan el mismo resultado:  $Abc$  y  $ABc$ , que se leen como “presencia de A y ausencia de b y c”, en la primera, y como “presencia de A y B, y ausencia de c”, en la segunda, la condición “irrelevante” para producir el resultado es “B”, por lo que la expresión se reduce a  $Ac$  (presencia de A y ausencia de c).

<sup>335</sup> Marina Ariza y Luciana Gandini, “El análisis comparativo cualitativo como estrategia metodológica”, en Marina Ariza y Laura Velasco (Coords.), *Métodos Cualitativos... op. Cit.*, p. 508.

En séptimo lugar se presenta la “implicación” y el uso de los “implicantes primos”. Una expresión booleana implica a otra si la membrecía de la segunda es un subconjunto de la membrecía de la primera. Para ello es necesario recurrir a la “regla de minimización” que establece la combinación de filas de la Tabla de Verdad que difieren en una sola causa si tienen el mismo valor de resultado, es decir la implicación principal. El objetivo de la minimización es que hay más expresiones reducidas (los implicantes primos) que se necesitan para cubrir todas las expresiones primitivas. Para conocer cuáles implicaciones principales son esenciales de forma lógica se utiliza un instrumento de minimización denominado “Tabla de Implicantes Primos”, la cual es la segunda fase opcional de la simplificación booleana. La Ley de De Morgan se utiliza para solucionar los resultados negativos de la Tabla de Verdad, para lo cual se sirve de un procedimiento algebraico de despeje de las condiciones no cumplidas en la obtención de un resultado.

Los últimos dos pasos consisten en la identificación de las causas *necesarias* y *suficientes*. Como se mencionó, una causa es *necesaria* si debe estar presente para que ocurra un determinado resultado y es *suficiente* si por sí misma lo produce.

En resumen, las técnicas booleanas retomadas por Ragin representan un análisis holístico de diferentes combinaciones de valores, de simplificación de la complejidad y de la compatibilidad del lenguaje de causación para el establecimiento de generalizaciones de las ciencias sociales.

#### **IV.1.2. El proceso de investigación con QCA**

Las etapas de investigación con el MCC se han modificado desde la aparición de la obra seminal de Ragin, aunque es posible identificar un conjunto de éstas que son indispensables para presentar resultados relevantes.<sup>336</sup> Lo que se mantiene inmutable es el constante diálogo que existe entre cada una de éstas durante todo el proceso conforme se recopilan, se analizan y se interpretan los datos.

---

<sup>336</sup> Después de *The Comparative Method*, Ragin ha publicado *Constructing Social Research: the unity and diversity of method* (1994), *Fuzzy-set Social Science* (2000), *Redesigning Social Inquiry: fuzzy sets and beyond* (2008) y *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis*, este último en coautoría con Benoit Rihoux (2009).

En esta disertación se propone una ruta que es resultado de la revisión de la literatura, de la participación en el laboratorio presencial a cargo de la Dra. Luciana Gandini en el Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de México, al curso en línea de la Erasmus University Rotterdam impartido por el Dr. Fadi Hirzalla, así como del propio proceso de investigación empírica. Así, las etapas básicas son las siguientes: a) conocimiento teórico previo, b) conocimiento empírico del o de los casos, c) planteamiento del modelo analítico, d) diseño de la investigación, e) proceso de investigación y f) interpretación de los resultados y toma de decisiones.

Como se ha mencionado, dentro del enfoque QCA el modelo analítico se integra por las condiciones causales y por el resultado esperado. Al igual que en el modelo estadístico de variables independientes y dependientes, esta fase requiere el conocimiento teórico previo sobre el tema a tratar.<sup>337</sup> Esta etapa es fundamental ya que pondrá a prueba lo que se presume son las causas que originan un fenómeno determinado. Aunado a lo anterior, el conocimiento empírico del o de los casos que ilustrarán dicho modelo analítico también es crucial, ya que permitirán diseñar una investigación coherente y comparable.<sup>338</sup>

La selección de casos es intencionada (no aleatoria) y debe priorizar aquéllos que son comparables, lo cual dependerá del resultado esperado, por lo que uno de los retos en su selección es que tengan *homogeneidad* en las características de fondo y *heterogeneidad* en las condiciones y resultados. Asimismo, se recomienda que el número de casos sea —al menos— cuatro veces superior al de las condiciones causales del modelo.

Existen dos suposiciones en QCA como enfoque sobre las propiedades de los casos: *complejidad* y *diversidad*. Transformar casos en configuraciones es una simplificación de su

---

<sup>337</sup> Al respecto, debe recordarse lo afirmado por Bunge, para quien todo trabajo de investigación “se funda sobre el conocimiento anterior, y en particular sobre las conjeturas mejor confirmadas (...) más aún, la investigación procede conforme a reglas y técnicas que han resultado eficaces en el pasado pero que son perfeccionadas continuamente...”. Mario Bunge, *La Ciencia. Su método y su filosofía*, p. 16, en <https://www.der.unicen.edu.ar/wp-content/uploads/2021/06/05.-BUNGE-1.pdf> (consultado el 11 de mayo de 2022).

<sup>338</sup> Un clásico, Sartori, planteó la pregunta, ¿qué es comparable?, ¿comparable (bastante similar) respecto a qué propiedades o características, y no comparable (demasiado distinto) respecto a qué otras propiedades o características? En su opinión, comparar implica asimilar y diferenciar en *los límites*, es decir si dos entidades son iguales en todo es como si fuesen la misma entidad y todo termina ahí, y si son dos entidades diferentes en todo es inútil compararlas. Por lo tanto, las comparaciones “que sensatamente nos interesan se llevan a cabo entre entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos (y declarados no comparables)”. Giovanni Sartori y Leonardo Morlino (Comps.), *La Comparación en las Ciencias Sociales*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, p. 35.

realidad, pero la complejidad permanece porque esta metodología concibe a las condiciones de una manera combinatorial. El nivel de complejidad dependerá del investigador, de acuerdo con Rihoux y Lobe.<sup>339</sup> Así, este enfoque busca alguna forma de explicación corta de cierto fenómeno, pero contribuye en el conocimiento de la complejidad causal. Esto implica que cada patrón causal, sin importar cuántos casos cubre, tiene potencial significativo debido a que para el MCC no existen casos desviados o aislados.

El diseño de la investigación parte de la formulación de una pregunta sobre un fenómeno empírico que presenta variación en el mundo real. La respuesta tentativa, es decir la hipótesis, debe contener, al menos, tres elementos: a) un fenómeno a explicar (el resultado esperado), b) uno o más factores explicativos (las condiciones causales) y c) una relación causal que vincula a ambas. Las hipótesis en QCA tendrán un uso deductivo (probarlas), o bien, inductivo (explorar un conjunto de datos sin la intención específica de probar expectativas teóricas). Sin embargo, la característica central es que plantearán la causalidad como resultado de la interacción de condiciones, por ejemplo, “la presencia de A y B es necesaria/suficiente para la ocurrencia de Y”.

El proceso de investigación inicia con la recopilación de la evidencia empírica y con la elección de la variante de QCA a utilizar. Como se mencionó, en esta investigación se preferirá la opción de “conjuntos nítidos” o *crisp-set* QCA (csQCA), que se define como un instrumento para identificar patrones de causación coyuntural múltiple y como una herramienta para simplificar estructuras de datos complejas de una forma lógica y holística.<sup>340</sup> De esta manera, la información se debe dicotomizar para presentarla en términos de presencias y ausencias, expresadas como 1 y 0, aunque también se puede recurrir al uso de mayúsculas y minúsculas, de manera respectiva.<sup>341</sup>

La *dicotomización* se aplica en las condiciones y en el resultado bajo justificaciones teóricas, por lo que la elección de los umbrales de decisión debe ser transparente y justificada. La

---

<sup>339</sup> Benoit Rihoux y Bojana Lobe, “The case for Qualitative Comparative Analysis (QCA): adding leverage for thick cross-case comparison”, en David Byrne y Charles C. Ragin (Eds.), *The SAGE Handbook of Case-Based Methods*, USA, SAGE Publications, 2009, pp. 226-229.

<sup>340</sup> Benoit Rihoux y Gisèle De Meur, “Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (QCA)”, en Benoit Rihoux y Charles C. Ragin, *Configurational Comparative Methods... op. Cit.*, p. 33.

<sup>341</sup> Priscilla Álamos-Concha, “csQCA”, en Iván Medina, Pablo Castillo, Priscilla Álamos-Concha y Benoit Rihoux, *Análisis Cualitativo Comparado... op. Cit.*, pp. 77-113.

información se concentra en la “Tabla Dicotómica”, donde cada fila determina un caso o unidad de observación.<sup>342</sup> Dentro de ésta se realiza el *análisis de condiciones necesarias*. Para saber si una condición es necesaria debe cumplir tres criterios: a) sin X no se logra la condición del resultado, b) ningún caso del resultado contiene la ausencia de X y c) bajo la ausencia de X la presencia del resultado es imposible. La nomenclatura de una condición necesaria es:  $X \leftarrow Y$  (“si Y, entonces X”).<sup>343</sup>

Después se elabora la *Tabla de Verdad*. A diferencia de la Tabla Dicotómica, en ésta cada fila presenta las configuraciones o combinación de condiciones con el Lógico “Y”. El total de filas se determina por la ecuación  $2^k$ , donde “2” representa las opciones de presencia/ausencia y “k” la cantidad de condiciones incluidas.<sup>344</sup> En esta etapa se realiza el *análisis de condiciones suficientes*, el cual permite identificar cuándo una condición es suficiente para el resultado, es decir si éste ocurre cada vez que aquella está presente. Su nomenclatura es:  $X \rightarrow Y$  (“si X, entonces Y”).<sup>345</sup>

Esta tabla también ayuda a conocer la consistencia (*consistency*) de las configuraciones y se refiere al grado de necesidad de una condición, es decir indica la proporción de casos que tienen la condición y el resultado del total de casos que muestran el resultado. Por su parte, la cobertura (*coverage*) consiste en la proporción de casos en los que aparece la condición y el resultado del total de casos que tienen la condición.<sup>346</sup> En suma, la consistencia implica cuántos casos explicados por la solución son casos donde se presenta el resultado, mientras que la cobertura quiere decir cuántos casos con el resultado están cubiertos por la solución.

Otro aspecto que arroja la Tabla de Verdad son las “contradicciones”, es decir aquellas configuraciones que, a pesar de ser idénticas, tienen resultados diferentes, lo que obliga a tomar una decisión: ¿mantenerlas o eliminarlas? El enfoque QCA señala que, para realizar la minimización, no deben existir contradicciones, por lo que las opciones van desde aumentar

---

<sup>342</sup> Benoit Rihoux y Gisèle De Meur, “Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (QCA)”, en Benoit Rihoux y Charles C. Ragin, *Configurational Comparative Methods... op. Cit.*, pp. 39-44.

<sup>343</sup> Priscilla Álamos-Concha, “csQCA”, en Iván Medina, Pablo Castillo, Priscilla Álamos-Concha y Benoit Rihoux, *Análisis Cualitativo Comparado... op. Cit.*, pp. 78-81.

<sup>344</sup> Benoit Rihoux y Gisèle De Meur, “Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (QCA)”, en Benoit Rihoux y Charles C. Ragin (Eds.), *Configurational Comparative Methods... op. Cit.*, pp. 44-47.

<sup>345</sup> Priscilla Álamos-Concha, “csQCA”, en Iván Medina, Pablo Castillo, Priscilla Álamos-Concha y Benoit Rihoux, *Análisis Cualitativo Comparado... op. Cit.*, pp. 83-86.

<sup>346</sup> Pablo José Castillo y Priscilla Álamos-Concha, “Conceptos básicos de QCA”, en Iván Medina, Pablo Castillo, Priscilla Álamos-Concha y Benoit Rihoux, *Análisis Cualitativo Comparativo..., op. Cit.*, pp. 31-32.

o reemplazar las condiciones causales del modelo, reexaminar la operacionalización de éstas y del resultado, hasta plantear un nuevo modelo.<sup>347</sup> Ragin sugiere que, si una configuración tiene una consistencia igual o mayor a 0.8, entonces debe mantenerse con el resultado esperado. La consistencia máxima es de 1, lo que indica que *todos* los casos con dichas configuraciones poseen el resultado de interés. Sin embargo, este criterio es flexible y puede ubicarse hasta 0.6.

La Tabla de Verdad también evidencia los “remantes lógicos” o “contrafácticos”. Se trata de configuraciones causales sin evidencia empírica real en la investigación, aunque de manera teórica son posibles. Debe notarse que no se trata de “valores perdidos” o de “grados de libertad”, como en los métodos estadísticos, sino más bien ilustran la “diversidad limitada” en QCA. Para su tratamiento se proponen las “asunciones simplificadoras”, por ejemplo, una *solución compleja* (minimización de configuraciones que tengan información empírica), una *solución más parsimoniosa* (se usan todos los contrafácticos para la minimización) o una *solución intermedia* (uso de contrafácticos fáciles y de expectativas teóricas o empíricas para creer que, en caso de haber existido, hubiesen conducido al resultado).<sup>348</sup>

El siguiente paso es la *minimización*. Cuando dos filas de la Tabla de Verdad muestran la misma configuración, excepto en una condición explicativa, presente o ausente, ésta se considera irrelevante. Al aplicar este procedimiento se crea una expresión booleana o expresión primitiva como una conjunción de condiciones más simplificada. Este proceso se repite hasta encontrar la expresión que ya no puede ser minimizada, la cual se considerará la fórmula mínima o parsimoniosa.

Por último, se *evalúan los resultados*. Para llevar a cabo esta fase se selecciona la solución de interés para el investigador, la cual puede ser compleja, parsimoniosa o intermedia (aunque, por lo general, se opta por la intermedia), lo que conduce a tomar dos rutas: regresar

---

<sup>347</sup> De acuerdo con Benoit Rihoux y Gisèle de Meur, las contradicciones permiten contar con más conocimiento de los casos, revisar el sustento teórico y obtener más información (“el diálogo entre ideas y evidencia”, de acuerdo con Ragin). Estos autores proponen añadir condiciones al modelo analítico, quitar una o más condiciones y reemplazarlas, reexaminar la operacionalización de las condiciones, recopilar información adicional, reconsiderar la variable del resultado, reexaminar de forma cualitativa cada caso contradictorio, reconsiderar si los casos pertenecen a la misma población, recodificar todas las configuraciones contradictorias como ausencia del resultado o usar el criterio para orientar el resultado, sobre todo cuando hay más casos con presencia. Benoit Rihoux y Gisèle De Meur, “Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (QCA)”, en Benoit Rihoux y Charles C. Ragin (Eds.), *Configurational Comparative Methods... op. Cit.*, pp. 33-68.

<sup>348</sup> *Ibidem*, pp. 35-36.



a los datos, o bien, evaluar la teoría en la que se sustentó la investigación. Esta fase es determinante para conocer las combinaciones de condiciones que contribuyeron al resultado, así como sus correspondientes casos con el fin de explicarlos a profundidad, lo que tiene una estrecha vinculación con las preguntas y los objetivos de la investigación.

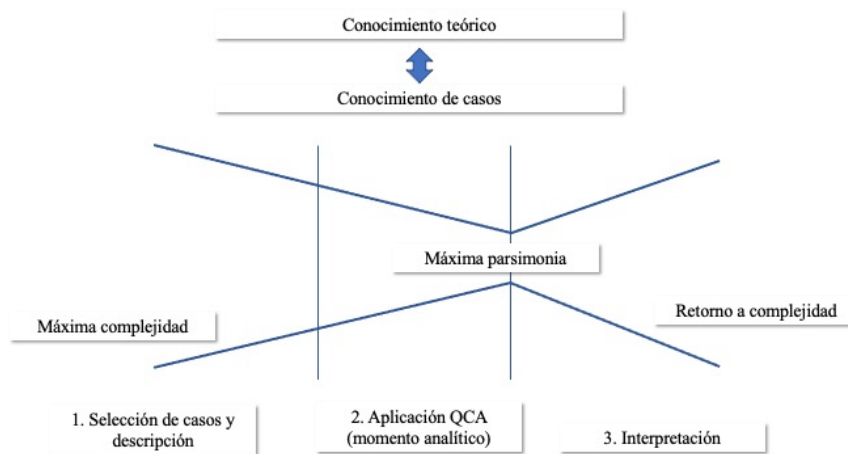
Al respecto, como señalan Rihoux y De Meur, el uso de las técnicas QCA no es un fin en sí mismo, sino se trata de una herramienta para mejorar el conocimiento comparativo sobre casos en diseños pequeños o intermedios. El punto crucial consiste en el análisis que el investigador realice de la fórmula de su elección, lo que dependerá de los fines de la investigación. A menos que las condiciones individuales puedan separarse de manera contundente como necesarias y suficientes, los autores sugieren abstenerse de interpretar relaciones entre éstas y el resultado, ya que la riqueza de csQCA reside en las combinaciones e intersecciones de las condiciones.<sup>349</sup>

El Cuadro 12 muestra un esquema sintético de este proceso y hace énfasis en que QCA es un enfoque metodológico, pero también una técnica para el análisis de datos que ayudará a definir si se requiere profundizar en algún o algunos casos por sus características e importancia en la prueba de la hipótesis y los objetivos de la investigación.

---

<sup>349</sup> *Íbidem*, pp. 65-66.

## Cuadro 12. Esquema general de la metodología QCA



Fuente: Benoit Rihoux y Bojana Lobe, “The case for Qualitative Comparative Analysis (QCA): adding leverage for thick cross-case comparison”.

Como se puede apreciar, existen tres etapas generales: a) *selección y descripción de casos* (máxima complejidad), b) *momento analítico* (menor complejidad, pero más trabajo en término de selección de condiciones, resumen de información en puntajes numéricos, desarrollo de los pasos y obtención del máximo nivel de parsimonia), y c) *interpretación* (por medio de los modelos causales obtenidos a través de la fórmula intermedia o mínima, lo que puede motivar el retorno a la complejidad).<sup>350</sup>

### IV.2. Eficiencia municipal. El modelo analítico: resultado esperado

El primer componente del modelo analítico es el *resultado esperado*. Éste se denominará Eficiencia Municipal (EM) y consiste en la calificación que la población mayor de 18 años de 30 municipios mexicanos le otorgó a la provisión de siete servicios públicos que establece el Artículo 115 constitucional en una escala de 0 a 10 y que fue recogida en la ENCIG 2015.

<sup>350</sup> Benoit Rihoux y Bojana Lobe, “The case for Qualitative Comparative Analysis (QCA): adding leverage for thick cross-case comparison”, en David Byrne y Charles C. Ragin (Eds.), *The SAGE Handbook... op. Cit.*, pp. 229-230.

El promedio de la percepción en dichos servicios determina el resultado: si es igual o mayor a 6.0 se considera presencia de EM.<sup>351</sup>

La ENCIG 2015 presentó información de las 32 entidades federativas y tomó como referencia general a municipios que también eran capitales estatales. Debe destacarse que, para fines de esta investigación, sólo se considerarán 30 municipios de la muestra: Acapulco, Guerrero; Aguascalientes, Aguascalientes; Campeche, Campeche; Benito Juárez (Cancún), Quintana Roo; Chihuahua, Chihuahua; Colima, Colima; Cuernavaca, Morelos; Culiacán, Sinaloa; Durango, Durango; Guadalajara, Jalisco; Hermosillo, Sonora; La Paz, Baja California Sur; León, Guanajuato; Mérida, Yucatán; Monterrey, Nuevo León; Morelia, Michoacán; Oaxaca de Juárez, Oaxaca; Pachuca, Hidalgo; Puebla, Puebla; Querétaro, Querétaro; Saltillo, Coahuila; San Luis Potosí, San Luis Potosí; Tepic, Nayarit; Tijuana, Baja California; Tlaxcala, Tlaxcala; Toluca, Estado de México; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; Centro (Villahermosa), Tabasco, y Zacatecas, Zacatecas.<sup>352</sup>

En esta investigación se excluyeron de manera deliberada los casos del Área Metropolitana del Valle de México que incluían a las delegaciones del entonces Distrito Federal y a algunos municipios conurbados del Estado de México como Tlalnepantla y Ecatepec, ya que las primeras no se regían por el Artículo 115 constitucional y porque no era clara la frontera de la evaluación de los servicios que proporcionaba cada una de las entidades. También se dejó fuera el caso de Tampico, Tamaulipas, ya que el levantamiento abarcó algunos municipios del estado de Veracruz por su ubicación geográfica.

---

<sup>351</sup> La ENCIG 2015 dio a conocer la información obtenida sobre la evaluación que la población de 18 años y más otorgó a los trámites, pagos, servicios públicos y otros contactos con autoridades, así como la medición de la satisfacción de los usuarios de servicios públicos básicos y bajo demanda durante 2015. El periodo de referencia de la información fue de enero a diciembre de ese año, el tamaño de la muestra nacional fue de 38 mil viviendas y el periodo de levantamiento tuvo lugar del 3 de noviembre al 15 de diciembre de 2015. La cobertura geográfica fue a nivel nacional urbano, por entidad federativa en dominio urbano y en 32 ciudades autorrepresentadas. *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015. Principales Resultados*, México, INEGI, 2015, en [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/promo/encig15\\_principales\\_resultados.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/encig15_principales_resultados.pdf) (consultado el 14 de febrero de 2018).

<sup>352</sup> La muestra que construyó el INEGI para elaborar la ENCIG 2015 fue representativa de áreas metropolitanas en México. Sin embargo, existen suficientes casos tomados desde los municipios centrales para un estudio representativo general de los 30 gobiernos locales escogidos. No se trató de una muestra municipal pura, por lo que podría considerarse sesgado, pero se considera un acercamiento válido debido a que los datos fueron seleccionados de forma aleatoria.

Los siete servicios públicos evaluados por la ENCIG 2015 fueron: 1) agua potable, 2) drenaje y alcantarillado, 3) alumbrado público, 4) parques y jardines públicos, 5) recolección de basura, 6) policía y 7) calles y avenidas. La población encuestada dio su percepción de acuerdo con las características incluidas en el Cuadro 13.

**Cuadro 13. Servicios públicos municipales y sus características evaluadas, ENCIG, 2015**

<i>Núm.</i>	<i>Servicio público</i>	<i>Características</i>
1.	<b>Agua potable</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suministro constante</li> <li>• Pureza y claridad</li> <li>• Potabilidad</li> <li>• Sin desperdicio por fugas</li> </ul>
2.	<b>Drenaje y alcantarillado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conexión y descarga adecuados</li> <li>• Mantenimiento frecuente</li> <li>• Limpieza constante</li> <li>• Sin fugas de aguas negras</li> </ul>
3.	<b>Alumbrado público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iluminación adecuada</li> <li>• Mantenimiento</li> <li>• Atención inmediata de fallas</li> </ul>
4.	<b>Parques y jardines públicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Horario accesible</li> <li>• Cercanía</li> <li>• Limpieza y buena imagen</li> <li>• Seguros en términos de delincuencia</li> </ul>
5.	<b>Recolección de basura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oportuno</li> <li>• Sin necesidad de cuotas o propinas</li> <li>• Se solicita separación de residuos</li> </ul>
6.	<b>Policía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuye a generar sensación de seguridad</li> <li>• Está dispuesta a ayudar</li> </ul>
7.	<b>Calles y avenidas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buen estado</li> <li>• Reparación inmediata de baches y coladeras</li> <li>• Semáforos funcionales</li> <li>• Señalamientos claros</li> </ul>

Fuente: ENCIG, 2015. INEGI.

Para obtener la calificación general se promediaron las evaluaciones de cada servicio público. Los resultados se muestran en la Tabla 2.

**Tabla 2. Calificación de la percepción ciudadana sobre siete servicios públicos en 30 municipios de México, ENCIG, 2015 (orden alfabético)**

Núm.	Municipios	Calificación de servicios públicos							Promedio
		Agua potable	Drenaje y alcantarillado	Alumbrado público	Parques y jardines	Recolección de basura	Policía	Calles y avenidas	
1.	Acapulco	4.4	4.4	4.4	5.3	5.7	3.9	4.3	<b>4.63</b>
2.	Aguascalientes	6.7	6.6	7.2	7.6	8.2	6.0	6.5	<b>6.96</b>
3.	Benito Juárez (Cancún)	6.9	5.5	4.9	5.1	6.9	4.3	5.0	<b>5.51</b>
4.	Campeche	7.1	5.2	5.0	6.1	7.5	5.8	5.1	<b>5.98</b>
5.	Centro (Villahermosa)	4.0	3.9	4.4	4.7	6.5	3.5	4.3	<b>4.47</b>
6.	Chihuahua	6.7	6.9	6.3	6.9	8.2	6.3	6.2	<b>6.80</b>
7.	Colima	7.4	7.4	6.3	7.1	8.6	6.3	6.4	<b>7.08</b>
8.	Cuernavaca	6.5	5.8	5.3	5.6	6.5	4.1	4.6	<b>5.48</b>
9.	Culiacán	7.9	7.1	6.3	6.8	8.1	5.7	5.3	<b>6.73</b>
10.	Durango	7.0	6.5	6.6	7.1	8.1	5.4	5.6	<b>6.62</b>
11.	Guadalajara	7.4	6.9	5.6	6.2	7.5	5.1	4.9	<b>6.24</b>
12.	Hermosillo	6.8	5.9	5.7	6.2	8.0	4.9	4.1	<b>5.94</b>
13.	La Paz	6.4	6.1	5.4	5.9	7.8	5.5	4.8	<b>5.97</b>
14.	León	7.6	6.9	6.2	6.2	7.7	4.9	5.7	<b>6.47</b>
15.	Mérida	7.6	6.3	5.9	7.0	6.7	6.4	6.3	<b>6.60</b>
16.	Monterrey	8.5	6.9	5.8	6.4	8.5	5.8	4.8	<b>6.67</b>
17.	Morelia	6.6	6.0	5.6	6.3	5.7	4.0	4.8	<b>5.57</b>
18.	Oaxaca de Juárez	5.1	5.7	5.1	5.7	6.3	4.9	4.9	<b>5.39</b>
19.	Pachuca	6.4	6.2	5.8	6.8	7.1	5.2	5.0	<b>6.06</b>
20.	Puebla	6.0	5.9	5.9	6.0	7.3	4.5	4.6	<b>5.75</b>
21.	Querétaro	7.8	6.8	6.9	7.2	8.4	6.0	6.3	<b>7.05</b>
22.	Saltillo	7.8	7.0	6.5	7.1	8.2	5.4	6.0	<b>6.85</b>
23.	San Luis Potosí	5.8	5.0	5.0	6.4	7.2	4.4	4.1	<b>5.41</b>
24.	Tepic	6.5	6.1	5.3	6.8	8.0	6.7	5.5	<b>6.40</b>
25.	Tijuana	7.7	5.9	4.2	6.5	7.1	4.4	4.2	<b>5.72</b>
26.	Tlaxcala	7.0	6.7	5.5	6.4	6.6	5.4	5.0	<b>6.10</b>
27.	Toluca	7.1	5.9	5.3	4.9	6.6	3.8	4.5	<b>5.43</b>
28.	Tuxtla Gutiérrez	5.3	5.2	4.7	5.6	7.5	4.3	4.4	<b>5.29</b>
29.	Veracruz	6.5	5.6	5.5	5.9	7.3	5.9	5.0	<b>5.97</b>
30.	Zacatecas	6.3	6.6	5.8	6.6	7.3	5.0	5.2	<b>6.11</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG, 2015. INEGI.

De la información presentada en la Tabla 2 se desprenden algunas consideraciones. Primero, no existió ningún servicio público calificado con 10 ni tampoco con 9 por parte de la población. La más alta fue de 8.6 para la recolección de basura en Colima, seguida de 8.5 para el mismo servicio y para el agua potable en Monterrey, y 8.4 para la recolección de basura en Querétaro. En contraste, las calificaciones más bajas se ubicaron en Centro (Villahermosa) con 3.9 en drenaje y alcantarillado, 3.8 para la policía en Toluca y 3.5 para el mismo servicio en la capital de Tabasco. El servicio mejor calificado fue la recolección de la basura con un promedio de 7.4, luego el agua potable con 6.7 y parques y jardines con 6.3. Los peores fueron la policía y las calles y avenidas, ambos con 5.1. El promedio general de los siete servicios en los 30 municipios fue de 6.1.

Al ordenar los promedios de la calificación se obtiene la ponderación de la muestra, como se presenta en la Tabla 3.

**Tabla 3. Ponderación de los 30 municipios de acuerdo con el promedio de calificación de la percepción ciudadana en siete servicios públicos, ENCIG, 2015**

Núm.	Municipio	Puntaje promedio
1.	Colima	7.08
2.	Querétaro	7.05
3.	Aguascalientes	6.96
4.	Saltillo	6.85
5.	Chihuahua	6.80
6.	Culiacán	6.73
7.	Monterrey	6.67
8.	Durango	6.62
9.	Mérida	6.60
10.	León	6.47
11.	Tepic	6.40
12.	Guadalajara	6.24
13.	Zacatecas	6.11
14.	Tlaxcala	6.10
15.	Pachuca	6.06
16.	Campeche	5.98
17.	Veracruz	5.97
18.	La Paz	5.97
19.	Hermosillo	5.94
20.	Puebla	5.75

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG, 2015. INEGI.

**Tabla 3. Ponderación de los 30 municipios de acuerdo con el promedio de calificación de la percepción ciudadana en siete servicios públicos, ENCIG, 2015 (cont.)**

Núm.	Municipio	Puntaje promedio
21.	Tijuana	5.72
22.	Morelia	5.57
23.	Benito Juárez (Cancún)	5.51
24.	Cuernavaca	5.48
25.	Toluca	5.43
26.	San Luis Potosí	5.41
27.	Oaxaca de Juárez	5.39
28.	Tuxtla Gutiérrez	5.29
29.	Acapulco	4.63
30.	Centro (Villahermosa)	4.47

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG, 2015. INEGI.

Esta información servirá para operacionalizar y para mostrar la varianza dentro del resultado esperado del modelo analítico. Como se mencionó, se considerará presencia de EM cuando el promedio sea igual o mayor a 6.0 (con valor de 1), mientras los restantes tendrán ausencia de EM (con valor 0). De acuerdo con este criterio, existen 15 municipios que cumplen el primer supuesto: Colima, Querétaro, Aguascalientes, Saltillo, Chihuahua, Culiacán, Monterrey, Durango, Mérida, León, Tepic, Guadalajara, Zacatecas, Tlaxcala y Pachuca. Los 15 restantes se encuentran por debajo de dicho umbral: Campeche, Veracruz, La Paz, Hermosillo, Puebla, Tijuana, Morelia, Benito Juárez (Cancún), Cuernavaca, Toluca, San Luis Potosí, Oaxaca de Juárez, Tuxtla Gutiérrez, Acapulco y Centro (Villahermosa).

#### **IV.3. Eficiencia municipal. El modelo analítico: condiciones causales: *política* y *politización***

Las condiciones causales del modelo analítico surgen de los factores explicativos de *política* y *politización*. Ambos se desglosan en cuatro configuraciones, dos para cada una: ACE y PPE para *política*, y PAEF y PYR para *politización*, de acuerdo con los supuestos y los criterios de operacionalización que se describen en la Tabla 4.

**Tabla 4. Modelo analítico: condiciones causales: *política* y *politización* (supuestos y operacionalización)**

<i>Núm.</i>	<i>Condición causal</i>	<i>Supuesto</i>	<i>Operacionalización</i>
1.	<b><i>Política / ACE</i></b>	La ACE es un incentivo para la EM porque obliga a los gobiernos municipales a tener un mejor desempeño frente a la posibilidad de perder la siguiente elección	Existe presencia de ACE cuando la diferencia entre el primer y segundo lugar en la elección municipal es igual o menor a 10 puntos porcentuales de votos válidos
2.	<b><i>Política / PPE</i></b>	La PPE es un incentivo para la EM cuando el gobernador y el presidente municipal pertenecen al mismo partido político o coalición debido a que genera condiciones de cooperación entre ambas administraciones	Existe presencia de PPE cuando el gobernador y el presidente municipal pertenecen al mismo partido político o coalición gobernante
3.	<b><i>Politización / PAEF</i></b>	El PAEF incentiva la EM cuando éstos han laborado en el sector público de manera previa, ya que representa conocimiento sobre prácticas, legislación y procedimientos	Existe presencia de PAEF cuando al menos 50 por ciento de los titulares de la administración pública municipal hayan reportado experiencia previa en el sector público (ámbito federal, estatal o municipal)
4.	<b><i>Politización / PYR</i></b>	La PYR incentiva la EM al garantizar experiencia, continuidad y contratación de los principales funcionarios encargados de los servicios públicos municipales por aspectos técnicos antes que políticos	Existe presencia de PYR cuando al menos 50 por ciento de los funcionarios han permanecido más de dos periodos consecutivos, es decir tienen más de tres años en el cargo

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, el modelo analítico para esta investigación es el siguiente:

$$ACE + PPE + PAEF + PYR = EM$$

La conjunción de estas cuatro condiciones causales se espera que conduzca a la EM en la provisión de siete servicios públicos en 30 municipios mexicanos de más de 100 mil habitantes en 2015.



#### IV.4. Eficiencia municipal. Los casos escogidos

En los estudios comparativos es crucial la selección de los casos porque de esto dependerá la validez de los hallazgos. El primer acercamiento es definir *qué es un caso*. De acuerdo con Xavier Coller, se trata de “un objeto de estudio con unas fronteras más o menos claras que se analiza y que se considera relevante, bien sea para comprobar, ilustrar o construir una teoría o una parte de ella, bien sea por su valor intrínseco”.<sup>353</sup> Para este autor cualquier objeto de naturaleza social puede *construirse* como un caso y es apropiado para analizar un fenómeno, un objeto o una relación causal a través de las preguntas *¿cómo?* y *¿por qué?* Ragin y Becker, por su parte, señalan que un caso de estudio se delimita cuando se acota de manera operativa un cierto tipo de relación (o nexos) entre los datos y la teoría, o bien, entre las ideas postuladas y la evidencia empírica.<sup>354</sup>

La metodología QCA tiene un fuerte componente comparativo, por lo que requiere de una serie de prescripciones con el fin de hacer viable el ejercicio analítico. En primer término es necesario garantizar que los casos compartan un número suficiente de antecedentes que funjan como elementos constantes en el análisis y que sean paralelos en varias de las dimensiones analíticas contempladas.<sup>355</sup>

En este sentido, los 30 casos escogidos presentan en común ser municipios mexicanos que prestaron siete servicios públicos según lo dispuesto en el Artículo 115 constitucional durante el periodo del levantamiento de la ENCIG 2015. Su autoridad principal, el ayuntamiento, fue elegida en el formato de comicios partidistas en planilla cerrada, encabezada por el candidato a presidente municipal, a través de un sistema electoral mixto: mayoría simple a una vuelta para el titular del poder ejecutivo local y representación proporcional para la asignación de lugares en el cabildo, ambos sin posibilidad de reelección inmediata en ese momento.<sup>356</sup>

---

<sup>353</sup> Xavier Coller, *Estudio de Casos*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Cuadernos Metodológicos, núm. 30, 2005, p. 29.

<sup>354</sup> Charles C. Ragin y Howard Becker (Eds.), *What is a Case. Exploring the foundations of social inquiry*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 218.

<sup>355</sup> Marina Ariza y Luciana Gandini, “El análisis comparativo cualitativo como estrategia metodológica”, en Marina Ariza y Laura Velasco (Coords.), *Métodos Cualitativos... op. Cit.*, p. 510.

<sup>356</sup> La posibilidad de reelección inmediata municipal entró en vigor a través de la reforma político-electoral de 2014, pero su aplicación ocurrió hasta el año 2018. Al respecto, véase *Reforma Política Electoral 2014. Información que debes conocer*, México, INE, en [https://portalanterior.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma\\_Electoral2014/normatividad\\_legislacion.html](https://portalanterior.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/normatividad_legislacion.html) (consultado el 3 de abril de 2021).

Asimismo, contaban con una estructura organizacional interna en la que la administración pública central y paramunicipal eran responsabilidad directa del presidente municipal, quien tenía la facultad de nombrar, ratificar o destituir a sus titulares, en algunos casos con el visto bueno del cabildo.

El segundo aspecto a considerar en la definición de los casos con QCA es una clara delimitación del resultado por explicar con base en la comparación.<sup>357</sup> La sugerencia consiste en incluir tanto situaciones de éxito como de fracaso del resultado, es decir de presencia y ausencia de EM en la presente investigación, con el objetivo de procurar la máxima heterogeneidad. Para ello se eligió a la ENCIG 2015, como fuente de información oficial, la cual presentó la evaluación que los propios habitantes mayores de 18 años en los municipios escogidos realizaron sobre los servicios públicos a través de su percepción de la calidad de cada uno de éstos. De acuerdo con los datos presentados en las tablas 3 y 4 existe varianza en el resultado en la escala de 0 a 10, donde la calificación más alta fue de 7.08 y la más baja de 4.47. El umbral definido para decretar la presencia del resultado esperado fue igual o mayor a 6.0. Bajo este supuesto se evita el sesgo de selección de los estudios cualitativos de “n” pequeña, ya que se hallaron 15 casos de éxito y 15 de fracaso.

#### **IV.5. Investigación de la Eficiencia Municipal con enfoque QCA**

A continuación se realizará el proceso de investigación y aplicación de la técnica QCA para poner a prueba el modelo analítico propuesto.

##### **IV.5.1. Tabla dicotómica**

En esta fase se recopila la evidencia empírica para cada una de las condiciones causales y de los casos, la cual se presenta en términos binarios, es decir de presencia (1) o de ausencia (0) dentro de la tabla concentradora llamada “Tabla Dicotómica”, que expone la complejidad de cada una de las unidades de observación.

---

<sup>357</sup> Marina Ariza y Luciana Gandini, “El análisis comparativo cualitativo como estrategia metodológica”, en Marina Ariza y Laura Velasco (Coords.), *Métodos Cualitativos... op. Cit.*, p. 510.

Para la condición causal ACE se recopiló la información de los comicios municipales por los que el gobierno local que estaba en funciones al momento del levantamiento de la ENCIG 2015 llegó al poder con el fin de conocer si había existido o no alta competencia electoral. Para ello, se muestra el total de votos que recibió el partido político ganador —o la coalición de partidos— y el segundo lugar, también el total de votos y el número de votos nulos para obtener el total de votos válidos de la elección. El objetivo es calcular el porcentaje de votación de ambos y compararlo con el criterio de operacionalización de la condición ACE, tal y como se muestra en la Tabla 5.

La información presentada en dicha tabla confirma la tendencia observada en los comicios municipales desde la década de 1990: la de ser competitiva y con tendencia hacia la alternancia partidista. Del total de 30 elecciones analizadas 20 tuvieron la presencia de ACE. Destacaron los casos de Morelia, donde la distancia entre los candidatos punteros fue apenas de 0.1 por ciento (372 votos), mientras que las brechas más amplias se presentaron en Culiacán (35.1) y Campeche (36.3). En la capital de Sinaloa existió presencia de EM (6.73 de promedio en la provisión de servicios públicos), mientras que en el segundo ocurrió ausencia de EM (5.98). Otra constante fue la concurrencia a las urnas bajo la modalidad de coaliciones. Sin embargo, llamó la atención que éstas no eran inmutables, es decir los partidos políticos que eran aliados en unos comicios se volvían adversarios en otros, aún en entidades vecinas o en el mismo año electoral.

También se notó la participación de 14 partidos políticos municipales o regionales en los comicios, aunque estuvo supeditada al o a los partidos nacionales bajo los cuales se presentaron en coalición.

La segunda condición de *política* fue la PPE. En la Tabla 6 se presenta la información de la pertenencia política de los ejecutivos estatal y municipal que coincidieron durante sus periodos de gestión con el fin de operacionalizarla. En 16 casos hubo presencia de esta condición al haber coincidido la militancia partidista entre el gobernador en turno y el presidente municipal evaluado: Colima, Querétaro, Chihuahua, Durango, Guadalajara, Zacatecas, Pachuca, Campeche, Veracruz, Hermosillo, Puebla, Benito Juárez (Cancún), Toluca, San Luis Potosí, Tuxtla Gutiérrez y Centro (Villahermosa).

**Tabla 5. Matriz de datos para la condición causal *política*: ACE**

Alta Competencia Electoral (ACE)										
Núm.	Municipios	Primer lugar	Segundo lugar	Total votos	Votos nulos	Diferencia primer y segundo lugar	Votos válidos	% ganador	% segundo lugar	Diferencia %
1.	<b>Colima</b>	Federico Rangel Lozano (PRI-PANAL) 34, 850	Pedro Peralta Rivas (PAN) 26, 041	74, 430	2, 628	8, 809	71, 802	48.5	36.3	<b>12.3</b>
2.	<b>Querétaro</b>	Roberto Loyola Vera (PRI-PVEM-PANAL) 163, 613	Armando Rivera Castillejos (PAN) 147, 962	383, 830	15, 108	15, 651	368, 722	44.4	40.1	<b>4.2</b>
3.	<b>Aguascalientes</b>	Juan Antonio Martín del Campo (PAN-PRD) 101, 032	Francisco Chávez Rangel (PRI-PVEM) 88, 095	250, 151	10, 265	12, 937	239, 886	42.1	36.7	<b>5.4</b>
4.	<b>Saltillo*</b>	Isidro López Villarreal (PAN-UDC-PCOAH) 111, 675	Fernando de las Fuentes (PRI-PVEM-PANAL-PRC-PJ) 94, 433	232, 249	7, 608	17, 242	224, 641	49.7	42.0	<b>7.7</b>
5.	<b>Chihuahua</b>	Javier Alfonso Garfio Pacheco (PRI) 108, 351	Miguel Riggs Baeza (PAN) 89, 924	216, 283	7, 347	18, 427	208, 936	51.9	43.0	<b>8.8</b>
6.	<b>Culiacán</b>	Sergio Torres Félix (PRI-PANAL-PVEM) 119, 894	Eduardo Ortiz Hernández (PAN-PRD-PT) 49, 925	205, 902	6, 489	69, 969	199, 413	60.1	25.0	<b>35.1</b>
7.	<b>Monterrey**</b>	Margarita Alicia Arellanes Cervantes (PAN) 276, 178	Felipe Enríquez Hernández (PRI-PVEM-PCC-PD) 186, 243	534, 278	17, 815	89, 935	516, 463	53.5	36.1	<b>17.4</b>
8.	<b>Durango***</b>	Esteban Alejandro Villegas Villarreal (PRI-PVEM-PT-PANAL-PD) 86, 886	Jorge Alejandro Salum del Palacio (PAN) 71, 565	194, 887	7, 489	15, 321	187, 398	46.4	38.2	<b>8.2</b>
9.	<b>Mérida****</b>	Renán Alberto Barrera Concha (PAN) 201, 084	Nerio Torres Arcilla (PRI-PVEM-PSDY) 182, 784	421, 529	10, 999	18, 300	410, 530	49.0	44.5	<b>4.5</b>
10.	<b>León</b>	María Bárbara Botello Santibáñez (PRI-PVEM) 303, 376	Miguel Ángel Salim Alle (PAN) 246, 640	590, 905	16, 929	56, 736	573, 976	52.9	43.0	<b>9.9</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de organismos electorales estatales, páginas oficiales de gobiernos municipales y estatales, y registros hemerográficos.

\* UDC, Unión Democrática de Coahuila; PCOAH, Partido Progresista de Coahuila; PRC, Partido de la Revolución Coahuilense; PJ, Partido Joven.

\*\* PCC, Partido Cruzada Ciudadana; PD, Partido Demócrata.

\*\*\* PD, Partido Duranguense.

\*\*\*\* PSDY, Partido Social Demócrata Yucateco.

**Tabla 5. Matriz de datos para la condición causal política: ACE (cont.)**

Núm.	Municipios	Alta Competencia Electoral (ACE)								
		Primer lugar	Segundo lugar	Total votos	Votos nulos	Diferencia primer y segundo lugar	Votos válidos	% ganador	% segundo lugar	Diferencia %
11.	<b>Tepic</b>	Leopoldo Domínguez González (PAN-PRD) 78, 440	Roy Gómez Olguín (PRI-PVEM-PANAL) 54, 558	144, 001	3, 560	23, 882	140, 441	55.9	38.8	<b>17.0</b>
12.	<b>Guadalajara</b>	Ramiro Hernández García (PRI-PVEM) 322, 155	Alberto Cárdenas Jiménez (PAN) 274, 922	885, 674	81, 329	47, 233	804, 345	40.1	34.2	<b>5.9</b>
13.	<b>Zacatecas</b>	Carlos Aurelio Peña Badillo (PRI) 18, 442	Xerardo Ramírez Muñoz (PVEM) 16, 431	51, 871	2, 412	2, 011	49, 459	37.3	33.2	<b>4.1</b>
14.	<b>Tlaxcala</b>	Adolfo Escobar Jardines (PAN) 8, 759	Ramiro Pluma Flores (PRI) 7, 744	35, 690	1, 322	1, 015	34, 368	25.5	22.5	<b>3.0</b>
15.	<b>Pachuca</b>	Eleazar Eduardo García Sánchez (PRI-PVEM-PANAL) 46, 318	Gloria Romero León (PRD-PAN-PT-Convergencia) 42, 953	96, 400	3, 592	3, 365	92, 808	49.9	46.3	<b>3.6</b>
16.	<b>Campeche</b>	Ana Martha Escalante Castillo (PRI-PVEM) 67, 079	Heberto Brown Cámara (PAN) 25, 658	119, 343	5, 173	41, 421	114, 170	58.8	22.5	<b>36.3</b>
17.	<b>Veracruz</b>	Ramón Poo Gil (PRI-PANAL-PVEM) 76, 385	Rafael Acosta Croda (PAN) 46, 744	175, 567	6, 491	29, 641	169, 076	45.2	27.6	<b>17.5</b>
18.	<b>La Paz*</b>	Esthela de Jesús Ponce Beltrán (PRI-PVEM) 41, 068	Héctor Guadalupe Ibarra Espinoza (PAN-PRS) 33, 103	108, 719	2, 763	7, 965	105, 956	38.8	31.2	<b>7.5</b>
19.	<b>Hermosillo</b>	Alejandro Arturo López Caballero (PAN-PANAL) 144, 263	Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez (PRI-PVEM) 119, 240	284, 407	6, 662	25, 023	277, 745	51.9	42.9	<b>9.0</b>
20.	<b>Puebla**</b>	José Antonio Gali Fayad (PAN-PRD-MC-PANAL-CPP-PSI) 254, 546	Roberto Enrique Agüera Ibáñez (PRI-PVEM) 209, 478	512, 129	24, 863	45, 068	487, 266	52.2	43.0	<b>9.2</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de organismos electorales estatales, páginas oficiales de gobiernos municipales y estatales, y registros hemerográficos.

\* PRS, Partido de Renovación Sudcaliforniana.

\*\* CPP, Compromiso por Puebla; PSI, Partido Social de Integración.

**Tabla 5. Matriz de datos para la condición causal *política*: ACE (cont.)**

Alta Competencia Electoral (ACE)										
Núm.	Municipios	Primer lugar	Segundo lugar	Total votos	Votos nulos	Diferencia primer y segundo lugar	Votos válidos	% ganador	% segundo lugar	Diferencia %
21.	<b>Tijuana*</b>	Jorge Enrique Astiazarán Orci (PRI-PVEM-PT-PES) 229, 885	Alejandro Monraz Sustaita (PAN-PRD-PANAL-PEBC) 200, 090	463, 904	12, 353	29, 795	451, 551	50.9	44.3	<b>6.6</b>
22.	<b>Morelia</b>	Wilfrido Lázaro Medina (PRI-PVEM) 104, 514	Marko Antonio Cortés Mendoza (PAN-PANAL) 104, 142	261, 918	9, 820	372	252, 098	41.5	41.3	<b>0.1</b>
23.	<b>Benito Juárez (Cancún)</b>	Paul Michell Carrillo de Cáceres (PRI-PVEM-PANAL) 95, 268	Graciela Saldaña Fraire (PAN-PRD) 40, 508	187, 248	9, 117	54, 760	178, 131	53.5	22.7	<b>30.7</b>
24.	<b>Cuernavaca</b>	Jorge Morales Barud (PRI-PVEM-PANAL) 75, 277	José Luis Urióstegui Salgado (PRD-PT-MC) 61, 499	187, 432	4, 806	13, 778	182, 626	41.2	33.7	<b>7.5</b>
25.	<b>Toluca</b>	Martha Hilda González Calderón (PRI-PVEM-PANAL) 185, 612	Mónica Fragoso Maldonado (PAN) 107, 761	368, 534	14, 873	77, 851	353, 661	52.5	30.5	<b>22.0</b>
26.	<b>San Luis Potosí</b>	Mario García Valdéz (PRI-PVEM) 133, 734	Alejandro Zapata Perogordo (PAN-PANAL) 127, 029	309, 790	11, 369	6, 705	298, 421	44.8	42.6	<b>2.2</b>
27.	<b>Oaxaca de Juárez</b>	José Javier Villacaña Jiménez (PRI-PVEM) 33, 957	Francisco Reyes Cervantes (PAN-PRD-PT) 33, 062	85, 270	3, 223	895	82, 047	41.4	40.3	<b>1.1</b>
28.	<b>Tuxtla Gutiérrez**</b>	Samuel Toledo Córdova (PRI-PVEM-PANAL-POCH) 103, 645	Carlos Orsoe Morales Vázquez (PRD-PT-MC) 76, 509	209, 565	10, 794	29, 997	198, 771	38.5	23.4	<b>15.1</b>
29.	<b>Acapulco</b>	Luis Walton Aburto (PRD-MC-PT) 147, 896	Fermín Alvarado Arroyo (PRI-PVEM) 91, 830	285, 804	10, 309	56, 066	275, 495	53.7	33.3	<b>20.4</b>
30.	<b>Centro (Villahermosa)</b>	José Humberto de los Santos Bertruy (PRD-PT-MC) 159, 874	Luis Felipe Graham Zapata (PRI-PVEM-PANAL) 134, 690	313, 405	6, 824	25, 184	306, 581	52.1	43.9	<b>8.2</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de organismos electorales estatales, páginas oficiales de gobiernos municipales y estatales, y registros hemerográficos.

\* PES, Partido Encuentro Social; PEBC, Partido Estatal de Baja California.

\*\* POCH, Partido Orgullo Chiapas.

Un aspecto relevante de la información recopilada en la Tabla 6 es que, con excepción del caso de Nuevo León, todas las elecciones se realizaron bajo el formato de alianza o coalición partidista. Esto es importante mencionarlo porque el criterio para definir la presencia de PPE en esta investigación es que sólo se requiere que uno de los partidos coincida entre la militancia de los ejecutivos estatal y municipal, es decir no es necesario que todos los partidos sean los mismos en ambos procesos.

El caso de Morelia se consideró como ausencia de PPE debido a que en 2015 ejerció como titular del Poder Ejecutivo estatal el exrector de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, quien se declaró “sin partido”, luego de la salida de Fausto Vallejo. En contraste, en Veracruz se definió como presencia de PPE a pesar de la salida del entonces gobernador Javier Duarte, ya que ésta ocurrió hasta 2016.

Un caso muy parecido sucedió en Puebla, donde José Antonio Gali sólo fue presidente municipal por dos años debido a que en 2016 buscó la gubernatura del estado. Por último, en el caso de Acapulco se evaluó como ausencia de PPE porque, aunque el entonces presidente municipal y el gobernador arribaron bajo las mismas siglas partidistas, después de los sucesos de Ayotzinapa, Aguirre Rivero dejó el cargo y en 2015 fue electo Astudillo Flores, quien llegó al poder estatal por el PRI.

**Tabla 6. Matriz de datos para la condición causal política: PPE**

<i>Núm.</i>	<i>Municipios</i>	<i>Presidente municipal</i>	<i>Militancia partidista</i>	<i>Gobernador</i>	<i>Militancia partidista</i>
1.	<b>Colima</b>	Federico Rangel Lozano (2012-2015)	PRI-PANAL	Mario Anguiano Moreno (2009-2015)	PRI-PANAL
2.	<b>Querétaro</b>	Roberto Loyola Vera (2012-2015)	PRI-PVEM-PANAL	José Calzada Roviroso (2009-2015)	PRI-PANAL
3.	<b>Aguascalientes</b>	Juan Antonio Martín del Campo (2014-2016)	PAN-PRD	Carlos Lozano de la Torre (2010-2016)	PRI
4.	<b>Saltillo</b>	Isidro López Villarreal (2014-2016)	PAN-UDC-PCOAH	Rubén Moreira Valdés (2011-2017)	PRI-PVEM-PANAL-PC- PSD
5.	<b>Chihuahua</b>	Javier Alfonso Garfio Pacheco (2013-2016)	PRI	César Duarte Jáquez (2010-2016)	PRI-PVEM-PANAL-PT
6.	<b>Culiacán</b>	Sergio Torres Félix (2014-2016)	PRI-PANAL-PVEM	Mario López Valdez (2011-2016)	PAN-PRD-MC
7.	<b>Monterrey</b>	Margarita Alicia Arellanes Cervantes (2012-2015)	PAN	Rodrigo Medina de la Cruz (2009-2015)	PRI
8.	<b>Durango</b>	Esteban Alejandro Villegas Villarreal (2013-2016)	PRI-PVEM-PT-PANAL-PD	Jorge Herrera Caldera (2010-2016)	PRI
9.	<b>Mérida</b>	Renán Alberto Barrera Concha (2012-2015)	PAN	Rolando Zapata Bello (2012-2018)	PRI-PVEM-PSDY
10.	<b>León</b>	María Bárbara Botello Santibáñez (2012-2015)	PRI-PVEM	Miguel Márquez Márquez (2012-2018)	PAN-PANAL
11.	<b>Tepic</b>	Leopoldo Domínguez González (2014-2016)	PAN-PRD	Roberto Sandoval Castañeda (2011-2017)	PRI-PVEM-PANAL
12.	<b>Guadalajara</b>	Ramiro Hernández García (2012-2015)	PRI-PVEM	Aristóteles Sandoval Díaz (2013-2018)	PRI-PVEM
13.	<b>Zacatecas</b>	Carlos Aurelio Peña Badillo (2013-2016)	PRI	Miguel Alonso Reyes (2010-2016)	PRI-PVEM-PANAL
14.	<b>Tlaxcala</b>	Adolfo Escobar Jardines (2014-2016)	PAN	Mariano González Zarur (2011-2016)	PRI-PVEM
15.	<b>Pachuca</b>	Eleazar Eduardo García Sánchez (2012-2016)	PRI-PVEM-PANAL	Francisco Olvera Ruiz (2011-2016)	PRI-PANAL-PVEM

Fuente: Elaboración propia con base en datos de organismos electorales estatales, páginas oficiales de gobiernos municipales y estatales, y registros hemerográficos.



**Tabla 6. Matriz de datos para la condición causal *política*: PPE (cont.)**

<i>Núm.</i>	<i>Municipios</i>	<i>Presidente municipal</i>	<i>Militancia partidista</i>	<i>Gobernador</i>	<i>Militancia partidista</i>
16.	<b>Campeche</b>	Ana Martha Escalante Castillo (2012-2015)	PRI-PVEM	Fernando Ortega Bernés (2009-2015)	PRI-PANAL
17.	<b>Veracruz</b>	Ramón Poo Gil (2014-2017)	PRI-PANAL-PVEM	Javier Duarte de Ochoa (2010-2016)	PRI-PVEM-PRV
18.	<b>La Paz</b>	Esthela de Jesús Ponce Beltrán (2011-2015)	PRI-PVEM	Marcos Covarrubias Villaseñor (2011-2015)	PAN-PRS
19.	<b>Hermosillo</b>	Alejandro Arturo López Caballero (2012-2015)	PAN-PANAL	Guillermo Padrés Elías (2009-2015)	PAN
20.	<b>Puebla</b>	José Antonio Gali Fayad (2014-2016)	PAN-PRD-MC-PANAL- CPP-PSI	Rafael Moreno Valle Rosas (2011-2017)	PAN-PRD-MC-PANAL
21.	<b>Tijuana</b>	Jorge Enrique Astiazarán Orci (2013-2016)	PRI-PVEM-PT-PES	Francisco Vega de Lamadrid (2013-2019)	PAN-PRD-PANAL-BC
22.	<b>Morelia*</b>	Wilfrido Lázaro Medina (2012-2015)	PRI-PVEM	Fausto Vallejo Figueroa (2012-2013 y 2013-2014) José Jesús Reyna García (2013) Salvador Jara Guerrero (2014-2015)	PRI-PVEM
23.	<b>Benito Juárez (Cancún)</b>	Paul Michell Carrillo de Cáceres (2013-2016)	PRI-PVEM-PANAL	Roberto Borge Angulo (2011-2016)	PRI-PVEM-PANAL
24.	<b>Cuernavaca</b>	Jorge Morales Barud (2013-2015)	PRI-PVEM-PANAL	Graco Luis Ramírez Abreu (2012-2018)	PRD-PT-MC
25.	<b>Toluca</b>	Martha Hilda González Calderón (2013-2015)	PRI-PVEM-PANAL	Eruviel Ávila Villegas (2011-2017)	PRI-PVEM-PANAL

Fuente: Elaboración propia con base en datos de organismos electorales estatales, páginas oficiales de gobiernos municipales y estatales, y registros hemerográficos.

\* Del 22 de abril al 23 de octubre de 2013 fue gobernador interino José Jesús Reyna García, Secretario General de Gobierno de Fausto Vallejo Figueroa. Del 20 de junio de 2014 al 30 de septiembre de 2015 fue gobernador sustituto Salvador Jara Guerrero, exrector de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, sin partido político.

**Tabla 6. Matriz de datos para la condición causal *política*: PPE (cont.)**

<i>Núm.</i>	<i>Municipios</i>	<i>Presidente municipal</i>	<i>Militancia partidista</i>	<i>Gobernador</i>	<i>Militancia partidista</i>
26.	<b>San Luis Potosí</b>	Mario García Valdéz (2012-2015)	PRI-PVEM	Fernando Toranzo Fernández (2009-2015)	PRI-PVEM-PSD
27.	<b>Oaxaca de Juárez</b>	José Javier Villacaña Jiménez (2013-2016)	PRI-PVEM	Gabino Cué Monteagudo (2010-2016)	PAN-PRD-PT-MC
28.	<b>Tuxtla Gutiérrez</b>	Samuel Toledo Córdova (2012-2015)	PRI-PVEM-PANAL-POCH	Manuel Velasco Coello (2012-2018)	PRI-PANAL-PVEM
29.	<b>Acapulco**</b>	Luis Walton Aburto (2012-2015)	PRD-MC-PT	Ángel Aguirre Rivero (2011-2014) Héctor Astudillo Flores (2015-2021)	PRD-PT-MC PRI
30.	<b>Centro (Villahermosa)</b>	José Humberto de los Santos Bertruy (2013-2015)	PRD-PT-MC	Arturo Núñez Jiménez (2013-2018)	PRD-PT-MC

Fuente: Elaboración propia con base en datos de organismos electorales estatales, páginas oficiales de gobiernos municipales y estatales, y registros hemerográficos.

\*\* Ángel Aguirre Rivero solicitó licencia en 2014, Jesús Martínez Garnelo fue encargado de despacho en 2014, Salvador Rogelio Ortega Martínez fue interino entre 2014 y 2015, David Cienfuegos Salgado fue gobernador provisional en 2015 y Salvador Rogelio Ortega Martínez fue de nuevo gobernador sustituto en 2015. Ese año se eligió a Héctor Astudillo Flores como gobernador para el periodo 2015-2021.

La operacionalización de la condición causal *politización* inicia con la configuración PAEF de los 30 casos escogidos. El criterio se enfoca en el antecedente laboral inmediato de los titulares de la administración pública municipal, a través de los datos recopilados en el *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015*, elaborado por el INEGI.<sup>358</sup> El primer paso fue recopilar el total de instituciones que cada gobierno municipal tenía en su estructura organizativa en dicho año, en particular de la administración pública central y paramunicipal. Estos datos se presentan en la Tabla 7.

La información obtenida da cuenta de la vibrante diversidad en la organización administrativa interna de los municipios escogidos como casos de estudio. No existen dos estructuras similares. Sin embargo, en la mayor parte se encuentra la columna vertebral básica como son las oficinas de la Secretaría General, la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito, la Tesorería, la Contraloría, la Oficialía Mayor y las que se encargaban de aspectos sustantivos como educación, salud, vivienda, entre otros. Respecto a los servicios públicos, éstos se atendieron por medio de diferentes estrategias de gestión, por ejemplo, a través de secretarías, direcciones, direcciones generales, coordinaciones o coordinaciones generales.

Los municipios que en 2015 tuvieron el mayor número de instituciones fueron Tijuana (50), Culiacán (49) y León (43), mientras que Zacatecas (10), Cuernavaca y Acapulco (14), y Colima y Monterrey (15) presentaron las estructuras más compactas. Destacó que pocos municipios contaron con institutos o consejos de planeación, que sólo dos casos consideraron a sus autoridades municipales auxiliares como parte del organigrama, así como el reducido número de áreas de transparencia, tecnologías de la información e innovación tecnológica.

---

<sup>358</sup> El *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones* (CNGMD) tuvo como objetivo generar información estadística y geográfica de la gestión y desempeño de las instituciones públicas que integraban a la administración pública municipal y, en 2015, delegacional, en particular en las funciones de gobierno, seguridad pública, justicia municipal, agua potable y saneamiento, residuos sólidos urbanos y medio ambiente. Desde su origen fue bienal y en la edición de 2015 tuvo una población objetivo de 2 mil 441 gobiernos municipales y las 16 delegaciones del entonces Distrito Federal. A partir de la edición 2019 se denomina Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México. *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015*, México, INEGI, en [www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2015/#Microdatos](http://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2015/#Microdatos) (consultado el 17 de mayo de 2022).

**Tabla 7. Número total y descripción de las instituciones de la administración pública central y paramunicipal de los 30 municipios escogidos, CNGMD 2015**

<i>Núm.</i>	<i>Municipios</i>	<i>Total</i>	<i>Instituciones</i>
1.	<b>Colima</b>	15	Presidencia Municipal; Secretaría del Ayuntamiento; Servicios Públicos; Obras Públicas; Desarrollo Urbano, Ecología y Vivienda; DIF; Desarrollo Económico y Social; Seguridad Pública y Vialidad; Protección Civil; Tesorería; Oficialía Mayor; Contraloría Municipal; Instituto de Planeación; Archivo Histórico; Procesadora Municipal de Carnes.
2.	<b>Querétaro</b>	31	Presidencia Municipal; Secretaría del Ayuntamiento; Secretaría General de Gobierno Municipal; Secretaría de Servicios Públicos Municipales; Secretaría de Obras Públicas Municipales; Secretaría de Desarrollo Sustentable; Fideicomiso Queretano para la Conservación del Medio Ambiente; Secretaría de Desarrollo Social; Sistema Municipal DIF; Secretaría Particular; Secretaría de Seguridad Pública Municipal; Secretaría de Finanzas; Secretaría de Administración; Coordinación General de Comunicación Social; Auditoría Municipal de Fiscalización; Órgano Municipal de Responsabilidades Administrativas; Secretaría Técnica; Instituto Municipal de Planeación; Coordinación de Delegados; Delegación Centro Histórico; Delegación Epigmenio González; Delegación Felipe Carrillo Puerto; Delegación Félix Osores Sotomayor; Delegación Josefa Vergara y Hernández; Delegación Santa Rosa Jáuregui; Delegación Villa Cayetano Rubio; Instituto de Cultura; Instituto del Deporte y la Recreación; Instituto Municipal de la Juventud; Instituto Municipal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; Dirección General del Parque Bicentenario.
3.	<b>Aguascalientes</b>	19	Oficina Ejecutiva del Presidente Municipal; Secretaría Particular; Secretaría del Ayuntamiento y Dirección General de Gobierno; Servicios Públicos; Obras Públicas; Desarrollo Urbano; Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; Desarrollo Social; Dirección General DIF; Secretariado Técnico del Consejo de la Ciudad; Instituto Municipal para la Cultura; Seguridad Pública; Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado; Instituto Municipal de la Mujer; Finanzas Públicas; Administración; Comunicación Social; Contraloría Municipal; Instituto Municipal de Planeación.
4.	<b>Saltillo</b>	21	Presidencia Municipal; Secretaría del Ayuntamiento; Servicios Primarios; Obras Públicas; Desarrollo Urbano; Ecología; Desarrollo Social; Desarrollo Integral de la Familia; Fomento Económico; Turismo; Servicios Administrativos; Administración de Grupos Tácticos; Policía Preventiva y Tránsito Municipal; Aguas; Tesorería; Contraloría; Biblioparque; Desarrollo Rural; Instituto Municipal de Cultura; Instituto Municipal de Transporte; Servicios Concesionados.
5.	<b>Chihuahua</b>	24	Despacho del Presidente Municipal; Secretaría del H. Ayuntamiento; Dirección de Servicios Públicos Municipales; Dirección de Obras Públicas Municipales; Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología; Dirección de Mantenimiento Urbano; Dirección de Atención Ciudadana y Desarrollo Social; DIF; Dirección de Desarrollo Comercial y Turístico; Instituto Municipal de Pensiones; Instituto Municipal de las Mujeres; Dirección de Seguridad Pública Municipal; Tesorería Municipal; Oficialía Mayor; Coordinación de Comunicación Social; Dirección de Planeación y Evaluación; Instituto Municipal de Planeación; Coordinación de Relaciones Públicas; Dirección de Desarrollo Rural; Sindicatura; Centro de Atención y Prevención Psicológica; Consejo de Urbanización Municipal; Instituto de Cultura del Municipio; Instituto Municipal de Cultura Física, Deporte y Juventud.

**Tabla 7. Número total y descripción de las instituciones de la administración pública central y paramunicipal de los 30 municipios escogidos, CNGMD 2015**

<i>Núm.</i>	<i>Municipios</i>	<i>Total</i>	<i>Instituciones</i>
6.	<b>Culiacán</b>	49	Presidencia Municipal (Secretaría Particular); Secretaría del Ayuntamiento; Dirección de Responsabilidades Administrativas de los Servicios Públicos; Enlace con Sindicaturas; Síndico Procurador; Parques, Jardines y Panteones; Aseo y Limpia; Gerencia Municipal de Obras y Servicios Públicos; Dirección de Obras Públicas; Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología; Instituto Municipal de Vivienda; Dirección de Desarrollo Regional; Secretaría de Desarrollo Social; DIF; Dirección General de Fomento Económico; Secretaría de Desarrollo Económico Municipal; Dirección General de Turismo; Coordinación General Municipal de Educación; Instituto Modular Inés Arredondo; Instituto Municipal de Cultura; Coordinación General Municipal de Salud; Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito; Dirección de Tránsito Municipal; Unidad de Protección Civil; Consejo Municipal para Prevenir y Atender la Violencia Intrafamiliar; Instituto Municipal de las Mujeres; Coordinación de Tribunal de Barandilla; Dirección de Egresos y Presupuesto; Dirección de Ingresos; Tesorería Municipal; Dirección de Normatividad y Asesoría; Dirección de Asuntos Jurídicos; Dirección de Defensa Jurídica; Dirección de Recursos Humanos; Dirección de Recursos Materiales y Servicios; Oficialía Mayor; Coordinación General de Desarrollo Tecnológico; Coordinación General de Comunicación Social; Coordinación de Enlace de Acceso a la Información; Dirección de Contraloría Interna; Dirección de Contraloría Social; IMPLAN; Sindicato de Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento de Culiacán; Comisión Municipal de Desarrollo; Instituto Municipal de la Juventud; Instituto Municipal del Deporte; Crónica de Culiacán; Parque Ernesto Millán Escalante; Zoológico Culiacán.
7.	<b>Monterrey</b>	15	Secretaría de Planeación y Comunicación; Secretaría del Ayuntamiento; Secretaría de Servicios Públicos; Secretaría de Obras Públicas; Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; Instituto Municipal de Planeación Urbana y Convivencia; Secretaría de Desarrollo Humano y Social; Dirección General DIF; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad; Instituto Municipal de las Mujeres Regias; Tesorería Municipal; Secretaría de Administración; Secretaría de la Contraloría; Instituto Municipal de la Juventud.
8.	<b>Durango</b>	31	Presidencia; Secretaría Municipal y del Ayuntamiento; Servicios Públicos; Obras Públicas; Desarrollo Urbano; Medio Ambiente; Desarrollo Social y Humano; Sistema DIF; Fomento Económico; Promoción Turística; Educación; Salud Pública; Seguridad Pública; Protección Civil; Aguas del Municipio; Instituto Municipal de la Mujer; Inspección; Juzgado Administrativo Municipal; Administración y Finanzas; Comunicación Social; Unidad de Transparencia e Información Municipal; Contraloría; Comité de Planeación; Instituto Municipal de Planeación; Cabildo; Desarrollo Rural; Instituto Municipal de la Juventud; Instituto Municipal del Arte y la Cultura; Instituto Municipal del Deporte; Sindicatura Municipal; Instituto Municipal de Vivienda.
9.	<b>Mérida</b>	29	Presidencia; Secretaría de Gobernación; Servicios Públicos Municipales; Abasto de Mérida-Rastro de Mérida; Centro de Abastos; Comité Permanente de Carnaval; Servilimpia; Obras Públicas; Desarrollo Urbano; Instituto de Planeación; Unidad de Planeación Estratégica; Desarrollo Social; DIF; Desarrollo Económico; Turismo; Instituto de la Salud; Policía Municipal; Instituto de la Mujer; Finanzas y Tesorería; Administración; Oficialía Mayor; Tecnología de la Información y Comunicaciones; Comunicación Social y Relaciones Públicas; Contraloría Municipal; Catastro; Cultura; Instituto de la Juventud; Instituto del Deporte.

**Tabla 7. Número total y descripción de las instituciones de la administración pública central y paramunicipal de los 30 municipios escogidos, CNGMD 2015**

<i>Núm.</i>	<i>Municipios</i>	<i>Total</i>	<i>Instituciones</i>
10.	<b>León</b>	43	Oficina del Presidente Municipal; Secretaría Particular; Secretaría del H. Ayuntamiento; Instituto Cultural de León; Movilidad; Fideicomiso de Becas para los Hijos de los Miembros de Cuerpos de Seguridad; Instituto Municipal de Vivienda; Sistema Integrado de Aseo Público; Obra Pública; Fideicomiso de Obras por Cooperación; Desarrollo Urbano; Gestión Ambiental; Consejo de Economía; Fideicomiso Ciudad Industrial; Patronato de la Feria Estatal de León y Parque Ecológico; Patronato del Parque Ecológico Metropolitano; Patronato del Parque Zoológico; Desarrollo Humano; Comisión Municipal del Deporte y Cultura; Instituto Municipal de la Juventud; Museo de la Ciudad; Sistema DIF; Economía; Consejo de Centro Histórico; Fideicomiso Promoción Turística; Patronato de Explora; Turismo; Educación; Salud; Desarrollo Institucional; Secretaría de Seguridad Pública; Academia Metropolitana de León; Patronato de Bomberos; Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León; Instituto Municipal de la Mujer; Juzgados Administrativos Municipales; Unidad de Defensoría Gratuita; Tesorería Municipal; Comunicación Social; Unidad Municipal de Acceso a la Información; Contraloría Municipal; Instituto Municipal de Planeación; Consejo de Ciudades Hermanas.
11.	<b>Tepic</b>	19	Despacho del Presidente; Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; Secretaría del Ayuntamiento; Secretaría de Obras Públicas; Secretaría de Desarrollo Social; DIF; Secretaría de Desarrollo Económico, Turismo y Rural; Instituto de Arte y Cultura; Secretaría de Salud; Secretaría de Seguridad Pública, Tránsito y Vialidad; Sistema Integral de Agua Potable y Alcantarillado; Instituto de la Mujer; Tesorería; Contraloría; Consejo de Discapacitados; Consejo Municipal de Derechos Humanos; Instituto de la Cultura Física y el Deporte; Instituto Municipal de la Juventud; Instituto Municipal de la Vivienda.
12.	<b>Guadalajara</b>	24	Oficina del Presidente Municipal; Secretaría General; Secretaría de Servicios Públicos Municipales; Secretaría de Obras; Secretaría de Medio Ambiente; Secretaría de Desarrollo Social; Albergue Las Cuadritas "Fray Antonio Alcalde"; Sistema DIF; Secretaría de Promoción Económica; Secretaría de Educación Municipal; Secretaría de Servicios Médicos; Secretaría de Seguridad Ciudadana; Instituto Municipal de las Mujeres; Secretaría de Justicia Municipal; Tesorería Municipal; Sindicatura; Secretaría de Administración; Secretaría de la Contraloría Municipal; Secretaría de Cultura; Bosque Los Colomos; Consejo Municipal del Deporte; Instituto Municipal de Atención a la Juventud; Instituto Municipal de la Vivienda; Patronato del Centro Histórico, Barrios y Zonas Tradicionales de la ciudad de Guadalajara.
13.	<b>Zacatecas</b>	10	Secretaría Particular; Cabildo; Secretaría de Gobierno Municipal; Secretaría de Obras y Servicios Públicos Municipales; DIF; Secretaría de Desarrollo Económico y Social; Secretaría de Gestión Social y Participación Ciudadana; Tesorería Municipal; Oficialía Mayor; Contraloría Municipal.
14.	<b>Tlaxcala</b>	24	Presidencia; Secretaría de Ayuntamiento; Dirección de Gobernación; Dirección de Servicios Públicos; Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano; Dirección de Ecología; Dirección de Desarrollo Social; DIF; Dirección de Desarrollo Económico y Turismo; Dirección de Educación y Cultura; Dirección de Seguridad Pública; Comisión de Agua Potable y Alcantarillado; Juzgado Municipal; Dirección de Egresos; Dirección de Ingresos; Tesorería; Dirección Jurídica; Dirección de Comunicación Social; Secretario Particular; Secretario Privado; Dirección de Contraloría; Dirección de Desarrollo, Programas y Proyectos; Dirección Administrativa; Registro Civil.

**Tabla 7. Número total y descripción de las instituciones de la administración pública central y paramunicipal de los 30 municipios escogidos, CNGMD 2015**

<i>Núm.</i>	<i>Municipios</i>	<i>Total</i>	<i>Instituciones</i>
15.	<b>Pachuca</b>	17	Presidencia Municipal; Secretaría Particular; Secretaría de Servicios Públicos Municipales; Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano, Vivienda y Movilidad; Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; Secretaría de Desarrollo Humano y Social; Sistema DIF; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Seguridad Pública, Tránsito y Vialidad; Secretaría General Municipal; Secretaría de la Tesorería Municipal; Secretaría de Administración; Secretaría de Contraloría y Transparencia; Secretaría de Planeación y Evaluación; Instituto Municipal de Investigación y Planeación; Instituto Municipal del Deporte; Instituto Municipal para la Prevención de Adicciones.
16.	<b>Campeche</b>	19	Secretaría Particular; Secretaría del Ayuntamiento; Servicios Públicos; Obras Públicas; Desarrollo Urbano y Medio Ambiente; Desarrollo Social y Asuntos Indígenas; Sistema DIF; Desarrollo Económico, Turismo y Competitividad; Gobierno Ciudadano; Transporte Urbano Municipal; Centro Municipal de Protección Civil; Tesorería Municipal; Consejería Jurídica; Administración y Calidad; Relaciones Públicas y Comunicación; Contraloría Municipal; Secretaría de Coordinación y Planeación Municipal; Cronista de la Ciudad; Cultura.
17.	<b>Veracruz</b>	28	Presidencia Municipal; Secretaría de Ayuntamiento; Dirección de Gobierno; Registro Civil; Servicios Públicos Municipales; Infraestructura y Obras Públicas; Centro Histórico, Mantenimiento Urbano, Parques y Jardines; Fomento Agropecuario, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; Desarrollo Social Humano; Dirección de Deporte; DIF; Dirección de Comercio, Mercados y Espectáculos; Fomento Económico; Trámites y Licencias; Dirección de Turismo y Cultura; Protección Ciudadana y Vialidades; Protección Civil; Instituto Municipal de la Mujer; Tesorería Municipal; Asuntos Legales; Dirección de Administración; Servicios Generales, Equipamiento y Abastecimiento; Innovación y Gobierno Electrónico; Comunicación e Imagen; Unidad de Acceso a la Información; Contraloría Municipal; Instituto de la Vivienda; Instituto de la Juventud.
18.	<b>La Paz</b>	21	Secretaría General Municipal; Seguridad Pública, Policía Preventiva y Tránsito Municipal; Oficialía Mayor; Oficina de la Presidencia; Servicios Públicos Municipales; Obras Públicas y Asentamientos Humanos; Desarrollo Urbano y Ecología; Desarrollo Social; Comité Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia; Desarrollo Económico; Instituto Municipal de Cultura; Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento; Instituto Municipal de la Juventud; Instituto Municipal de la Mujer; Tesorería Municipal; Contraloría Municipal; Instituto Municipal de Planeación; Catastro; Registro Civil; Registro Público de la Propiedad y del Comercio; Instituto Municipal del Deporte.
19.	<b>Hermosillo</b>	28	Presidencia Municipal; Secretaría del H. Ayuntamiento; Comisaría Bahía Kino; Comisaría Poblado Miguel Alemán; Dirección General de Servicios Públicos Municipales; Alumbrado Público; Coordinación General de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Ecología; Consejo Municipal para la Concertación de la Obra Pública; Dirección General de Desarrollo Social; DIF; Comisión de Fomento Económico; Instituto Municipal de Cultura, Arte y Turismo; Sindicatura Municipal; Instituto Hermosillense de la Juventud; Instituto del Deporte; Dirección General de Salud Pública Municipal; Dirección General de Seguridad Pública Municipal; Agua de Hermosillo; Dirección General de Atención a la Mujer; Tesorería Municipal; Dirección General de Asuntos Jurídicos; Oficialía Mayor; Dirección General de Comunicación Social; Órgano de Control y Evaluación Gubernamental; H. Ayuntamiento (Cabildo); Secretaría Técnica Municipal; Instituto Municipal de Planeación Urbana; Promotora Inmobiliaria.

**Tabla 7. Número total y descripción de las instituciones de la administración pública central y paramunicipal de los 30 municipios escogidos, CNGMD 2015**

<i>Núm.</i>	<i>Municipios</i>	<i>Total</i>	<i>Instituciones</i>
20.	<b>Puebla</b>	21	Secretaría del Ayuntamiento; Coordinación de Regidores; Secretaría de Gobernación; Industrial de Abastos Puebla; Organismo Operador del Servicio de Limpia; Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos; Secretaría de Desarrollo Urbano y Servicios; Secretaría de Desarrollo Social; Sistema Municipal DIF; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal; Sindicatura Municipal; Tesorería Municipal; Secretaría de Administración; Secretaría de Innovación Digital; Coordinación General de Transparencia; Contraloría Municipal; Instituto Municipal de Planeación; Instituto de la Juventud; Instituto Municipal de Arte y Cultura; Instituto Municipal del Deporte.
21.	<b>Tijuana</b>	50	Presidencia; Coordinación de Delegaciones; Asuntos Religiosos; Bebidas Alcohólicas; Inspección y Verificación; Relaciones Públicas; Gobierno; Gobierno Municipal; Servicios Públicos; Obras e Infraestructura Urbana Municipal; Administración Urbana; Catastro; Desarrollo Urbano y Ecología; Fideicomiso Promotora Municipal de Tijuana; Protección al Ambiente; Desarrollo Social; Dirección de Desarrollo Social; Instituto Municipal de Arte y Cultura; Instituto Municipal de la Juventud; Instituto Municipal del Deporte; Sistema Municipal de Parques Temáticos; Sistema DIF; Desarrollo Económico; Mi Crédito; Comité de Turismo y Convenciones; Instituto Municipal de Participación Ciudadana; Educación Pública Municipal; Dirección Municipal Contra las Adicciones; Salud; Centro de Control y Mando; Policía y Tránsito Municipal; Prevención del Delito y Participación Ciudadana; Estancia Municipal de Infractores; Policía Comercial, Bancaria e Industrial; Seguridad Pública Municipal; Transporte Público; Protección Civil; Bomberos; Instituto Municipal de la Mujer; Tribunal Unitario Contencioso Administrativo; Administración y Finanzas; Tesorería Municipal; Consejería Jurídica; Comisión de Avalúos de Bienes; Informática; Oficialía Mayor; Comunicación Social; Coordinación de Gabinete; Instituto Municipal de Planeación; Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros.
22.	<b>Morelia</b>	23	Presidencia Municipal; Secretaría Municipal; Secretaría de Servicios Públicos; Secretaría de Obras Públicas; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente; Comité para el DIF; Secretaría de Fomento Económico; Secretaría de Turismo; Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte; Seguridad Ciudadana Municipal; Instituto de la Mujer; Tesorería Municipal; Consejo Ciudadano; Secretaría de Administración; Contraloría Municipal; Coplademun; Centro Municipal de Polifórum Digital; Coordinación Ejecutiva de Centro Histórico y Sitios Monumentales; Instituto de la Juventud Moreliana; Instituto Municipal de Vivienda; Regidores; Sindicatura.
23.	<b>Benito Juárez (Cancún)</b>	19	Presidencia Municipal; Secretaría General del Ayuntamiento; Secretaría Municipal de Obras y Servicios Públicos; Secretaría Municipal de Ecología y Desarrollo Urbano; Secretaría Municipal de Desarrollo Social; Sistema DIF; Seguridad Pública y Tránsito; Instituto Municipal de la Mujer; Tesorería Municipal; Oficialía Mayor; Unidad de Vinculación, Transparencia y Acceso a la Información Pública; Contraloría Municipal; Instituto Municipal de Desarrollo Administrativo e Innovación; Dirección General de Planeación; Instituto de Planeación para el Desarrollo Urbano Municipal; Instituto Municipal de la Cultura y las Artes; Instituto Municipal del Deporte; Operadora y Administradora de Bienes Municipales; Solución Integral de Residuos Sólidos.



**Tabla 7. Número total y descripción de las instituciones de la administración pública central y paramunicipal de los 30 municipios escogidos, CNGMD 2015**

<i>Núm.</i>	<i>Municipios</i>	<i>Total</i>	<i>Instituciones</i>
24.	<b>Cuernavaca</b>	14	Presidencia Municipal; Secretaría del Ayuntamiento; Regidurías del Ayuntamiento; Secretaría de Infraestructura Urbana, Obras y Servicios Públicos; Secretaría de Desarrollo Sustentable; Secretaría de Desarrollo Social; Sistema Municipal DIF; Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico; Secretaría de Seguridad Ciudadana; Sistema de Agua Potable y Alcantarillado; Sindicatura Municipal; Tesorería Municipal; Secretaría de Asuntos Jurídicos; Contraloría Municipal.
25.	<b>Toluca</b>	25	Presidencia Municipal; Secretaría del Ayuntamiento; Gobierno y Autoridades Auxiliares; Comisionado de Espacios y Servicios Públicos; Organismo de Residuos Sólidos y Aseo Público; Administración Urbana y Obras Públicas; Instituto Municipal de Planeación; Medio Ambiente y Servicios Públicos; Desarrollo Social; Desarrollo Económico; Instituto Municipal de Cultura, Turismo y Arte; Consejo Ciudadano; Instituto Municipal de la Mujer; Defensoría Municipal de Derechos Humanos; Tesorería Municipal; Consejería Jurídica; Dirección de Administración; Unidad de Comunicación Social; Contraloría Municipal; Secretaría Técnica; Centro de Educación Ambiental; Consejo Municipal para la Protección e Integración de Personas con Discapacidad; Instituto Municipal de la Juventud y Estudiantil; Instituto Municipal del Emprendedor Toluqueño; Unidad de Asuntos Internacionales y Ciudades Hermanas.
26.	<b>San Luis Potosí</b>	24	Presidencia Municipal; Secretaría General del Ayuntamiento; Regidores; Dirección de Servicios Municipales; Dirección de Obras Públicas; Dirección de Desarrollo Social; Dirección DIF; Dirección de Desarrollo Económico; Dirección de Desarrollo Turístico; Dirección de Educación Municipal; Dirección de Seguridad Pública Municipal; Sindicatura; Tesorería Municipal; Oficialía Mayor; Dirección de Comunicación Social; Contraloría Interna; Secretaría Técnica; Delegación Municipal de Bocas; Delegación Municipal de La Pila; Delegación Municipal de Villa de Pozos; Dirección de Catastro y Desarrollo Urbano; Dirección de Comercio; Dirección de Ecología y Aseo Público; Dirección de Proyectos Especiales y Gestión de Fondos.
27.	<b>Oaxaca de Juárez</b>	30	Presidencia Municipal; Regiduría de Grupos Vulnerables y Equidad de Género; Secretaría Municipal; Regiduría de Servicios Municipales y Zona Metropolitana; Regiduría de Desarrollo Urbano, Obras y Ecología; Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras y Ecología; Alcalde Municipal; Regiduría de Agencias y Colonias y Tenencia de la Tierra; Regiduría de Mercados Municipales; Secretaría de Servicios a la Comunidad; Sistema Municipal DIF; Regiduría de Desarrollo Económico; Secretaría de Desarrollo Económico; Regiduría de Turismo y Espectáculos; Secretaría de Turismo; Regiduría de Educación, Cultura y Deportes; Regiduría de Salud Pública; Comisión de Seguridad Pública; Regiduría de Seguridad Pública, Vialidad y Protección Civil; Instituto Municipal de la Mujer; Regiduría de Hacienda y Bienes Municipales; Secretaría de Finanzas y Administración; Síndico Hacendario Primero; Regiduría de Derechos Humanos; Secretaría de Desarrollo Humano; Síndico Procurador Segundo; Contraloría Municipal; Regiduría de Contraloría, Transparencia y Gobernación; Dirección de Pensiones; Instituto Municipal de Vivienda.

**Tabla 7. Número total y descripción de las instituciones de la administración pública central y paramunicipal de los 30 municipios escogidos, CNGMD 2015**

<i>Núm.</i>	<i>Municipios</i>	<i>Total</i>	<i>Instituciones</i>
28.	<b>Tuxtla Gutiérrez</b>	26	Oficina del Presidente; Secretaría General del Ayuntamiento; Coordinación de Regidores; Sindicatura; Secretaría de Servicios Municipales; Secretaría de Infraestructura; Secretaría de Desarrollo Urbano; Secretaría de Ecología; Secretaría de Desarrollo Social; DIF; Secretaría de Desarrollo Económico; Contraloría Social; Coordinación de Atención Ciudadana; Secretaría Municipal de la Juventud; Secretaría de Salud; Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal; Secretaría de Protección Civil; Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado; Secretaría Municipal de la Mujer; Tesorería Municipal; Secretaría de Administración; Coordinación de Innovación Tecnológica; Secretaría Técnica; Contraloría Municipal; Oficina de Enlace Interinstitucional; Secretaría de Planeación y Desarrollo Sustentable.
29.	<b>Acapulco</b>	14	Oficina de la Presidencia Municipal; Secretaría General del Ayuntamiento; Coordinación de Servicios Públicos Municipales; Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Ecología y Protección al Medio Ambiente; Secretaría de Desarrollo Social; DIF; Secretaría de Planeación y Desarrollo Económico; Secretaría de Turismo Municipal; Salud Municipal; Secretaría de Seguridad Pública y Protección Civil; Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Acapulco; Secretaría de Administración y Finanzas; Contraloría General, Transparencia y Modernización Administrativa.
30.	<b>Centro (Villahermosa)</b>	23	Presidencia Municipal; Coordinación de Desarrollo Político; Secretaría del Ayuntamiento; Coordinación General de Servicios Municipales; Dirección de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales; Instituto de Planeación y Desarrollo Urbano; Dirección Protección Ambiental y Desarrollo Sustentable; Dirección de Desarrollo; DIF; Dirección de Fomento Económico y Turismo; Dirección de Atención Ciudadana; Dirección de Educación, Cultura y Recreación; Coordinación de Salud; Coordinación de Sistema de Agua y Saneamiento; Dirección de Atención a las Mujeres; Dirección de Finanzas; Dirección de Asuntos Jurídicos; Dirección de Administración; Coordinación de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Contraloría Municipal; Dirección de Programación; Coordinación de Fiscalización y Normatividad; Instituto Municipal del Deporte.

Fuente: Elaboración propia con base en la estructura organizacional de la administración pública municipal, CNGMD 2015, INEGI.

El total de instituciones de cada gobierno local permitió conocer cuántos funcionarios se desempeñaban como titulares de la administración pública municipal. El paso siguiente fue obtener sus antecedentes laborales inmediatos, junto con el del presidente o presidenta municipal en turno, con el fin de operacionalizar la condición en el sentido de su experiencia dentro del sector público.

El CNGMD 2015 preguntó a estos funcionarios cuál había sido su último empleo antes de ejercer el cargo en el gobierno municipal. Las opciones de respuesta fueron: “gobierno federal”, “gobierno estatal”, “gobierno municipal”, “negocio propio”, “empleado del sector privado”, “cargo de elección popular”, “representación sindical”, “cargo en partido político”, “primer trabajo”, “otro” y “no especificado”. El criterio de operacionalización, como se mencionó en la Tabla 5, considera como presencia de PAEF cuando al menos 50 por ciento de los funcionarios hayan tenido experiencia previa en el sector público, es decir del ámbito federal, estatal o municipal. Los datos se concentran en la Tabla 8.

En los 30 municipios escogidos existió un promedio de 25.5 autoridades y funcionarios que fungieron como titulares de la administración pública central y paramunicipal en el periodo analizado. Destacó el hecho de que el sector de donde provino el mayor número de éstos fue el estatal, con 6.6 puntos de promedio. Esto es ilustrativo del tipo de relación que aún se mantiene entre el gobierno de las entidades federativas y sus municipios. En segundo lugar estuvo el ámbito municipal (4.4), seguido del sector privado (3.9). Un aspecto peculiar fue que 3.7 de los titulares reportaron como opción “otro”, sin especificar cuál, y 2.0 no mencionaron su origen. Las cifras más bajas se presentaron en las opciones “representación sindical” y “primer trabajo” (0.1). Respecto al dato para la condición causal, el promedio general fue de 47.3, es decir por debajo del umbral establecido en la presente investigación.

Los municipios que tuvieron presencia de PAEF fueron Colima, Querétaro, Culiacán, Monterrey, Durango, Zacatecas, Tlaxcala, Pachuca, Campeche, Hermosillo, Puebla, Morelia, Benito Juárez (Cancún), Cuernavaca, Toluca y Tuxtla Gutiérrez. Destacó que, tanto San Luis Potosí como Centro (Villahermosa), reportaron a sus 25 y 24 titulares, de manera respectiva, en la categoría de “otro”. Asimismo, el mayor porcentaje de funcionarios con origen en el sector público se observó en Tuxtla Gutiérrez y Pachuca (88.9), y Tlaxcala (96.0).

**Tabla 8. Matriz de datos para la condición causal *politización*: PAEF**

Núm.	Municipios	Total titulares APM*	Gobierno federal	Gobierno estatal	Gobierno municipal	Negocio propio	Empleado del sector privado	Cargo de elección popular	Representación sindical	Cargo en partido político	Primer trabajo	Otro	N/E	Porcentaje de funcionarios con origen en el sector público
1.	<b>Colima</b>	16	0	7	7	1	0	0	0	0	0	1	0	<b>87.5</b>
2.	<b>Querétaro</b>	32	2	18	1	0	3	1	0	2	0	5	0	<b>65.6</b>
3.	<b>Aguascalientes</b>	20	3	0	1	3	10	0	0	2	1	0	0	<b>20.0</b>
4.	<b>Saltillo</b>	22	1	3	1	6	8	0	0	1	0	2	0	<b>22.7</b>
5.	<b>Chihuahua</b>	25	0	7	2	0	6	2	0	0	0	0	8	<b>36.0</b>
6.	<b>Culiacán</b>	50	0	8	24	0	4	4	2	2	0	6	0	<b>64.0</b>
7.	<b>Monterrey</b>	16	6	1	4	1	1	3	0	0	0	0	0	<b>68.8</b>
8.	<b>Durango</b>	32	0	12	9	1	3	0	0	1	0	0	6	<b>65.6</b>
9.	<b>Mérida</b>	30	1	0	6	11	4	3	0	0	0	1	4	<b>23.3</b>
10.	<b>León</b>	44	1	4	4	4	17	0	0	0	0	0	14	<b>20.5</b>
11.	<b>Tepic</b>	20	0	1	0	0	0	3	0	0	0	16	0	<b>5.0</b>
12.	<b>Guadalajara</b>	25	0	1	4	3	1	1	0	0	0	15	0	<b>20.0</b>
13.	<b>Zacatecas</b>	11	0	7	0	2	1	0	0	0	0	1	0	<b>63.6</b>
14.	<b>Tlaxcala</b>	25	0	24	0	1	0	0	0	0	0	0	0	<b>96.0</b>
15.	<b>Pachuca</b>	18	0	11	5	0	2	0	0	0	0	0	0	<b>88.9</b>

\* Suma uno más al total de instituciones de la administración pública central y paramunicipal reportada en la Tabla 8 porque incluye al presidente o presidenta municipal en turno.

Fuente: Elaboración propia con base en el CNGMD 2015, INEGI.

**Tabla 8. Matriz de datos para la condición causal *politización*: PAEF**

Núm.	Municipios	Total titulares APM*	Gobierno federal	Gobierno estatal	Gobierno municipal	Negocio propio	Empleado del sector privado	Cargo de elección popular	Representación sindical	Cargo en partido político	Primer trabajo	Otro	N/E	Porcentaje de funcionarios con origen en el sector público
16.	<b>Campeche</b>	20	0	11	4	0	0	0	0	1	0	0	4	<b>75.0</b>
17.	<b>Veracruz</b>	29	0	6	8	8	1	0	0	3	1	2	0	<b>48.3</b>
18.	<b>La Paz</b>	22	1	1	1	4	1	0	0	0	0	0	14	<b>13.6</b>
19.	<b>Hermosillo</b>	29	0	15	2	5	7	0	0	0	0	0	0	<b>58.6</b>
20.	<b>Puebla</b>	22	3	8	1	0	0	1	0	0	0	0	9	<b>54.5</b>
21.	<b>Tijuana</b>	51	0	1	16	1	32	0	0	0	0	1	0	<b>33.3</b>
22.	<b>Morelia</b>	24	0	0	21	0	0	3	0	0	0	0	0	<b>87.5</b>
23.	<b>Benito Juárez (Cancún)</b>	20	1	5	4	2	3	1	0	4	0	0	0	<b>50.0</b>
24.	<b>Cuernavaca</b>	15	0	7	1	3	1	1	0	0	0	2	0	<b>53.3</b>
25.	<b>Toluca</b>	26	3	12	2	1	1	0	0	4	0	3	0	<b>65.4</b>
26.	<b>San Luis Potosí</b>	25	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	0	<b>0.0</b>
27.	<b>Oaxaca de Juárez</b>	31	3	6	2	7	6	4	1	0	1	1	0	<b>35.5</b>
28.	<b>Tuxtla Gutiérrez</b>	27	0	23	1	1	1	1	0	0	0	0	0	<b>88.9</b>
29.	<b>Acapulco</b>	15	0	0	1	2	4	2	0	0	1	5	0	<b>6.7</b>
30.	<b>Centro (Villahermosa)</b>	24	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24	0	<b>0.0</b>

\* Suma uno más al total de instituciones de la administración pública central y paramunicipal reportada en la Tabla 8 porque incluye al presidente o presidenta municipal en turno.

Fuente: Elaboración propia con base en el CNGMD 2015, INEGI.

Por último, la condición PYR se basa en el porcentaje de estos titulares de la administración pública municipal que hubiesen reportado en el CNGMD 2015 una antigüedad igual o mayor a tres años en el cargo. Lo anterior con el fin de operacionalizar el nivel de permanencia y rotación de las autoridades y funcionarios locales. Así, se considera presencia de PYR cuando 50 por ciento o más de los titulares manifestaron estar en el puesto tres años o más, lo que indica que hayan permanecido más de un periodo de gobierno. La información se muestra en la Tabla 9.

Los municipios que tuvieron presencia de PYR fueron: Colima, Culiacán, Guadalajara, Pachuca, Campeche (con 100 por ciento), La Paz y Morelia (95.8, segundo porcentaje más alto). A diferencia de la condición PAEF, el número de gobiernos locales que cumplieron los criterios fue menor de manera significativa. Llamó la atención que siete municipios reportaron 0.0 por ciento, es decir que todos sus titulares acababan de obtener el cargo: Acapulco, Tuxtla Gutiérrez, Toluca, Cuernavaca, Benito Juárez (Cancún), Tlaxcala y Mérida.

En general, 71.0 por ciento reportó tener menos de tres años en el puesto y el restante 29.0 más de tres años: 12.3 de tres a cinco años, 6.9 de seis a 10, 2.0 de 11 a 15, 2.7 más de 15 años y 5.4 fue “no especificado”. Como era de esperarse, las antigüedades mayores a una década fueron atípicas: sólo 15 personas en el rango de 11 a 15 años (en los municipios de Colima, Culiacán, León, Guadalajara, Campeche y Oaxaca de Juárez) y 21 con más de 15 años (en Colima, Culiacán, Durango, León y Tijuana).

Si se considera el universo de casos, la condición causal sólo tiene un porcentaje de 25.0, por lo que tampoco presentaría presencia de PYR.

**Tabla 9. Matriz de datos para la condición causal *politización*: PYR**

Núm.	Municipios	Total de titulares APM	Menos de 3 años	De 3 a 5 años	De 6 a 10 años	De 11 a 15 años	Más de 15 años	NE	Porcentaje de funcionarios con más de 3 años
1.	<b>Colima</b>	16	2	5	0	1	8	0	<b>87.5</b>
2.	<b>Querétaro</b>	32	31	0	1	0	0	0	<b>3.1</b>
3.	<b>Aguascalientes</b>	20	19	1	0	0	0	0	<b>5.0</b>
4.	<b>Saltillo</b>	22	20	2	0	0	0	0	<b>9.1</b>
5.	<b>Chihuahua</b>	25	16	1	0	0	0	8	<b>4.0</b>
6.	<b>Culiacán</b>	50	25	4	7	5	9	0	<b>50.0</b>
7.	<b>Monterrey</b>	16	10	3	0	0	0	3	<b>18.8</b>
8.	<b>Durango</b>	32	21	2	5	0	1	3	<b>25.0</b>
9.	<b>Mérida</b>	30	26	0	0	0	0	6	<b>0.0</b>
10.	<b>León</b>	44	20	5	0	4	2	13	<b>25.0</b>
11.	<b>Tepic</b>	20	19	1	0	0	0	0	<b>5.0</b>
12.	<b>Guadalajara</b>	25	4	14	4	3	0	0	<b>84.0</b>
13.	<b>Zacatecas</b>	11	9	1	1	0	0	0	<b>18.2</b>
14.	<b>Tlaxcala</b>	25	25	0	0	0	0	0	<b>0.0</b>
15.	<b>Pachuca</b>	18	2	15	1	0	0	0	<b>88.9</b>
16.	<b>Campeche</b>	20	0	19	0	1	0	0	<b>100.0</b>
17.	<b>Veracruz</b>	29	28	0	1	0	0	0	<b>3.4</b>
18.	<b>La Paz</b>	22	4	11	7	0	0	0	<b>81.8</b>
19.	<b>Hermosillo</b>	29	26	3	0	0	0	0	<b>10.3</b>
20.	<b>Puebla</b>	22	14	1	0	0	0	7	<b>4.5</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el CNGMD 2015, INEGI.

**Tabla 9. Matriz de datos para la condición causal *politización*: PYR**

Núm.	Municipios	Total de titulares APM	Menos de 3 años	De 3 a 5 años	De 6 a 10 años	De 11 a 15 años	Más de 15 años	NE	Porcentaje de funcionarios con más de 3 años
21.	<b>Tijuana</b>	51	44	4	2	0	1	0	<b>13.7</b>
22.	<b>Morelia</b>	24	0	0	23	0	0	1	<b>95.8</b>
23.	<b>Benito Juárez (Cancún)</b>	20	20	0	0	0	0	0	<b>0.0</b>
24.	<b>Cuernavaca</b>	15	15	0	0	0	0	0	<b>0.0</b>
25.	<b>Toluca</b>	26	26	0	0	0	0	0	<b>0.0</b>
26.	<b>San Luis Potosí</b>	25	23	1	1	0	0	0	<b>8.0</b>
27.	<b>Oaxaca de Juárez</b>	31	30	0	0	1	0	0	<b>3.2</b>
28.	<b>Tuxtla Gutiérrez</b>	27	27	0	0	0	0	0	<b>0.0</b>
29.	<b>Acapulco</b>	15	15	0	0	0	0	0	<b>0.0</b>
30.	<b>Centro (Villahermosa)</b>	24	23	1	0	0	0	0	<b>4.2</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el CNGMD 2015, INEGI.



Con los datos recopilados para las cuatro condiciones causales y para el resultado esperado del modelo analítico se elabora la Tabla Dicotómica, la cual muestra la evidencia empírica para cada uno de los municipios en términos de presencia (1) y de ausencia (0).

**Tabla 10. Tabla dicotómica del modelo analítico**

Núm.	Casos	ACE	PPE	PAEF	PYR	EM
1.	Colima	0	1	1	1	1
2.	Querétaro	1	1	1	0	1
3.	Aguascalientes	1	0	0	0	1
4.	Saltillo	1	0	0	0	1
5.	Chihuahua	1	1	0	0	1
6.	Culiacán	0	0	1	1	1
7.	Monterrey	0	0	1	0	1
8.	Durango	1	1	1	0	1
9.	Mérida	1	0	0	0	1
10.	León	1	0	0	0	1
11.	Tepic	0	0	0	0	1
12.	Guadalajara	1	1	0	1	1
13.	Zacatecas	1	1	1	0	1
14.	Tlaxcala	1	0	1	0	1
15.	Pachuca	1	1	1	1	1
16.	Campeche	0	1	1	1	0
17.	Veracruz	0	1	0	0	0
18.	La Paz	1	0	0	1	0
19.	Hermosillo	1	1	1	0	0
20.	Puebla	1	1	1	0	0
21.	Tijuana	1	0	0	0	0
22.	Morelia	1	1	1	1	0
23.	Benito Juárez (Cancún)	0	1	1	0	0
24.	Cuernavaca	1	0	1	0	0
25.	Toluca	0	1	1	0	0
26.	San Luis Potosí	1	1	0	0	0
27.	Oaxaca de Juárez	1	0	0	0	0
28.	Tuxtla Gutiérrez	0	1	1	0	0
29.	Acapulco de Juárez	0	1	0	0	0
30.	Centro (Villahermosa)	1	1	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de organismos electorales estatales, páginas oficiales de gobiernos municipales y estatales, registros hemerográficos, la ENCIG 2015 y el CNGMD 2015, INEGI.

#### IV.5.2. Tabla de Verdad

El siguiente paso es tratar los datos de la Tabla Dicotómica como configuraciones causales, es decir identificar cuántas y cuáles combinaciones de condiciones conducen o no al resultado esperado. Para ello se elabora la Tabla de Verdad que, en este caso, contará con 16 combinaciones, como se muestra en la Tabla 11.

**Tabla 11. Tabla de Verdad del modelo analítico**

Núm.	ACE	PPE	PAEF	PYR	Casos	EM	Consistencia
1.	0	0	0	0	1 (Tepic)	1	1
2.	1	1	0	1	1 (Guadalajara)	1	1
3.	0	0	1	0	1 (Monterrey)	1	1
4.	0	0	1	1	1 (Culiacán)	1	1
5.	1	0	0	0	6 (Aguascalientes, Saltillo, Mérida, León, Tijuana, Oaxaca)	C	0.666667
6.	1	1	1	0	5 (Querétaro, Durango, Zacatecas, Hermosillo, Puebla)	C	0.6
7.	1	0	1	0	2 (Tlaxcala, Cuernavaca)	C	0.5
8.	0	1	1	1	2 (Colima, Campeche)	C	0.5
9.	1	1	1	1	2 (Pachuca, Morelia)	C	0.5
10.	1	1	0	0	3 (Chihuahua, Villahermosa, San Luis Potosí)	C	0.333333
11.	0	1	1	0	3 (Tuxtla Gutiérrez, Toluca, Cancún)	0	0
12.	0	1	0	0	2 (Acapulco, Veracruz)	0	0
13.	1	0	0	1	1 (La Paz)	0	0
14.	0	0	0	1	0	RL	-
15.	0	1	0	1	0	RL	-
16.	1	0	1	1	0	RL	-

Fuente: Elaboración propia.

La primera versión de la Tabla de Verdad muestra que existen cuatro configuraciones causales que conducen al resultado esperado con una consistencia de 100 por ciento y que corresponden a los casos de Tepic, Guadalajara, Monterrey y Culiacán. También que seis configuraciones producen “contradicciones”, es decir cuando la combinación de condiciones genera tanto presencia como ausencia del resultado. Esto ocurre en 20 municipios. Asimismo,

se aprecian tres configuraciones que llevan de manera simple a la ausencia de la EM y que corresponden a seis casos (Tuxtla Gutiérrez, Toluca, Benito Juárez [Cancún], Acapulco, Veracruz y La Paz). Por último, existen tres configuraciones denominadas Remanentes Lógicos (RL), las cuales son teóricamente posibles, pero de las que no se encontró evidencia empírica en esta investigación.

Antes de realizar la minimización booleana para encontrar la ecuación primitiva y las fórmulas intermedia y mínima es necesario resolver el tema de las contradicciones. La decisión que se toma es seguir el criterio de la consistencia establecido por Ragin, en el sentido de considerar como presencia del resultado cuando ésta se encuentre más cercana al 1. El criterio de Ragin para la variante csQCA es de 0.8. Sin embargo, éste es flexible y puede ubicarse en su expresión mínima de 0.6. De esta forma, las configuraciones ACE\*ppe\*paef\*pyr (0.66) y ACE\*PPE\*PAEF\*pyr (0.6) se toman como presencia del resultado. Las tres restantes, con consistencia de 0.5 y de 0.33, se consideran como ausencia del resultado. La Tabla de Verdad con las contradicciones resueltas se muestra en la Tabla 12.

Con esta información se obtiene la expresión primitiva, es decir *todas* las configuraciones causales (seis en este caso) que conducen al resultado esperado y que ejemplifica la diversidad del tema:

$$\text{ace*ppe*paef*pyr} + \text{ACE*PPE*paef*PYR} + \text{ace*ppe*PAEF*pyr} + \text{ace*ppe*PAEF*PYR} + \text{ACE*ppe*paef*pyr} + \text{ACE*PPE*PAEF*pyr} = \text{EM}$$

**Tabla 12. Tabla de Verdad con contradicciones resueltas**

Núm.	ACE	PPE	PAEF	PYR	Casos	EM	Consistencia
1.	0	0	0	0	1 (Tepic)	1	1
2.	1	1	0	1	1 (Guadalajara)	1	1
3.	0	0	1	0	1 (Monterrey)	1	1
4.	0	0	1	1	1 (Culiacán)	1	1
5.	1	0	0	0	6 (Aguascalientes, Saltillo, Mérida, León, Tijuana, Oaxaca)	1	0.666667
6.	1	1	1	0	5 (Querétaro, Durango, Zacatecas, Hermosillo, Puebla)	1	0.6
7.	1	0	1	0	2 (Tlaxcala, Cuernavaca)	0	0.5
8.	0	1	1	1	2 (Colima, Campeche)	0	0.5
9.	1	1	1	1	2 (Pachuca, Morelia)	0	0.5
10.	1	1	0	0	3 (Chihuahua, Villahermosa, San Luis Potosí)	0	0.333333
11.	0	1	1	0	3 (Tuxtla Gutiérrez, Toluca, Cancún)	0	0
12.	0	1	0	0	2 (Acapulco, Veracruz)	0	0
13.	1	0	0	1	1 (La Paz)	0	0
14.	0	0	0	1	0	RL	
15.	0	1	0	1	0	RL	
16.	1	0	1	1	0	RL	

Fuente: Elaboración propia.

#### IV.5.3. Minimización booleana con uso del *software* FsQCA

La minimización booleana tiene como objetivo hallar las fórmulas intermedia y mínima. Este proceso se puede realizar de forma manual y también con la ayuda del *software* FsQCA, el cual fue diseñado por el propio Ragin y que se encuentra disponible de manera gratuita en su página electrónica.<sup>359</sup> Este programa se puede usar para la mayoría de las etapas analíticas tanto de csQCA como de fsQCA.

<sup>359</sup> El *software* se descarga de la página <https://www.socsci.uci.edu/~cragin/fsQCA/software.shtml>. Para esta investigación se utilizó la versión FsQCA 3.0 Mac.

El proceso consiste en “cargar” la Tabla Dicotómica en formato de Excel separado por comas (.csv) en el *software* y, una vez ahí, pedir que “analice” la información por medio de un algoritmo. El usuario indica cuál es el resultado esperado y las condiciones, así como los casos. Esto producirá la Tabla de Verdad y, de ser necesario, se resuelven las contradicciones, tal y como se mencionó líneas arriba. La Tabla de Verdad depurada se utiliza para la minimización booleana. El usuario solicita en el *software* la opción “análisis estándar” (*standard analyses*) y ésta generará tres opciones a través del algoritmo Quine-McCluskey: *solución compleja* (la más amplia, similar a la expresión primitiva), la *solución intermedia* y la *solución mínima o parsimoniosa*. La fórmula escogida para el análisis en esta investigación es la intermedia, la cual se muestra en la Tabla 13.

**Tabla 13. Resultado de la minimización booleana con uso *software* fsQCA (solución intermedia)**

Núm.	Configuración causal	Cobertura fila	Cobertura única	Consistencia
1.	ppe*pyr*paef	0.33	0.33	0.71
2.	ace*ppe*PAEF	0.13	0.13	1
3.	ACE*PPE*PYR*paef	0.06	0.06	1
4.	ACE*PPE*pyr*PAEF	0.2	0.2	0.6
<b>Cobertura de la solución</b>			0.73	
<b>Consistencia de la solución</b>			0.73	

Fuente: Elaboración propia con el *software* FsQCA.

La solución intermedia identifica cuatro configuraciones causales que conducen al resultado en el modelo analítico:<sup>360</sup>

$$ppe*pyr*paef + ace*ppe*PAEF + ACE*PPE*pyr*PAEF + ACE*PPE*PYR*paef = EM$$

Estas combinaciones se interpretan de la siguiente forma. En la primera se conjuntan las ausencias de ppe, pyr y paef, por lo que queda fuera la ACE. En la segunda la presencia de

<sup>360</sup> La solución mínima o parsimoniosa también tuvo cuatro configuraciones: ace\*ppe+ppe\*paef\*pyr+PPE\*paef\*PYR+ACE\*PPE\*PAEF\*pyr= EM.

PAEF es una condición necesaria que debe actuar junto con la ausencia de ace y ppe. La tercera señala que la presencia de ACE, más la presencia de PPE y PYR, pero con la ausencia de ppe genera la EM. Por último, la presencia de ACE, sumada a la presencia de PPE y PAEF, crea el resultado, pero unidas a la ausencia de pyr.

Como se puede apreciar, la presencia de ACE se considera la condición necesaria más recurrente en los resultados, seguida de la presencia de PPE y de PAEF. Ninguna alcanzó la categoría de condición suficiente, por lo que todas las condiciones del modelo dependen de su combinación con otras para generar el resultado esperado. Asimismo, los cuatro patrones indican que las condiciones del factor *política* tienen un mayor protagonismo que las de *politización*.

Por otra parte, el *software* FsQCA permite analizar las coberturas de las configuraciones causales de la solución intermedia. La primera combinación ( $ppe*pyr*paef=EM$ ) tiene una cobertura de 33 por ciento de los casos positivos y también de 33 por ciento de los casos positivos explicados de forma exclusiva por esta configuración. Su grado de consistencia es de 71 por ciento de los casos que presentan el resultado esperado. La segunda ( $ace*ppe*PAEF=EM$ ) tiene una cobertura de 13 por ciento de los casos positivos y 13 por ciento de los casos positivos explicados sólo por la configuración. Su consistencia es de 100 por ciento de los casos con el resultado. La tercera configuración ( $ACE*PPE*PYR*paef=EM$ ) tiene una cobertura de 6 por ciento de los casos positivos y su consistencia es de 100 por ciento. Por último, la configuración ( $ACE*PPE*pyr*PAEF=EM$ ) tiene una cobertura de casos positivos y de casos positivos explicados por la combinación de 20 por ciento, así como una consistencia de 60 por ciento de los casos con el resultado.

El modelo presentó una cobertura de la solución de 73 por ciento, es decir la proporción total de casos positivos explicados por éste. Los cuatro patrones de la solución intermedia explican 73 por ciento de los casos positivos, por lo que casi tres de cada cuatro casos analizados que tienen estas configuraciones presentan el resultado de interés.

Para finalizar, una consideración sobre el principio de *asimetría causal* mencionado en la revisión teórica de QCA. Éste establece que la presencia y la ausencia del resultado esperado requieren explicaciones separadas. Con este fin, se realizó el mismo ejercicio en el proceso

de análisis con el *software* FsQCA, pero con la indicación de ausencia de eficiencia municipal (em), lo que produjo una solución intermedia con tres configuraciones causales:

$$\text{PPE*paef*pyr} + \text{ace*PPE*pyr} + \text{ACE*ppe*PYR} = \text{em}$$

Es interesante que la condición de pertenencia partidista simultánea aparezca en dos combinaciones, por lo que se convierte en una condición necesaria para la ausencia de eficiencia municipal. En la primera interactúa con la ausencia de las dos condiciones de *politización*, mientras que en la segunda con las ausencias de elecciones competitivas y de permanencia de los titulares de la administración pública municipal. En la tercera combinación su efecto se neutraliza por la competencia electoral y por funcionarios con más de un periodo de gestión.

### **Conclusiones del capítulo**

La presente investigación utiliza la metodología QCA con el fin de probar la hipótesis de que, a mayor politización, menor será la eficiencia en la gestión municipal. La decisión se justificó por tratarse de un enfoque orientado a casos, por sus características mixtas, así como por ser apta para “n” pequeñas (30 casos). Asimismo, se elige este enfoque por su tendencia hacia la causalidad compleja y contextual, es decir donde las causas que explican un determinado proceso son siempre combinatorias, ocurren en conjunción con otras, no obedecen a una causa única, sino a una configuración de combinaciones reversibles y dinámicas.<sup>361</sup> De esta forma, una posible causa, en un entorno distinto, puede originar un efecto diferente.

Los resultados de la aplicación de QCA en esta investigación proveen evidencia sobre cuatro caminos para arribar a la eficiencia en la provisión de siete servicios públicos en 30 municipios mexicanos con más de 100 mil habitantes.

El primero implica que la eficiencia municipal ocurre cuando no hay yuxtaposición política entre el presidente municipal y el gobernador, cuando no hay antigüedad de los funcionarios

---

<sup>361</sup> Marina Ariza y Luciana Gandini, “El análisis comparativo cualitativo como estrategia metodológica”, en Marina Ariza y Laura Velasco (Coords.), *Métodos Cualitativos... op. Cit.*, p. 504.

y cuando éstos provienen de ámbitos y sectores distintos al público, por ejemplo, de un negocio propio o del sector privado. El segundo establece que no es relevante la alta competencia electoral ni tampoco la pertenencia partidista de los ejecutivos estatal y local, pero sí se requiere que el antecedente inmediato de los titulares de la administración pública municipal sea el sector público, es decir del ámbito federal, estatal o municipal. El tercero sólo presenta una ausencia: la del perfil idóneo. En contraste, destaca la importancia de la alta competencia electoral en combinación con la coincidencia partidista de los ejecutivos y, por primera vez, que los titulares tengan más de tres años en el puesto. La cuarta vía es alta competencia electoral, coincidencia en la pertenencia partidista, un perfil idóneo de las autoridades electas y designadas, pero que éstos tengan poco tiempo en sus cargos.

Por otra parte, cuando se aplica el principio de asimetría causal de QCA el resultado se dirige hacia la presencia de la pertenencia político partidista de los ejecutivos estatal y municipal como la condición necesaria que provoca la ausencia de EM. Ambos hallazgos proveen evidencia empírica sobre la diversidad y la complejidad del municipio mexicano. En términos generales, existe un grado de cumplimiento discreto de la hipótesis en el sentido de que el factor *política* es más relevante para obtener el resultado esperado.

En la descripción del proceso de investigación con QCA se mencionó que, una vez desarrollado el momento analítico para generar las fórmulas intermedia y mínima, el paso siguiente es regresar a la máxima complejidad de los casos con el fin de poner a prueba los hallazgos con evidencia empírica complementaria. Esta etapa requiere la toma de decisiones por parte del investigador.

En ese sentido, se opta por analizar dos casos de la muestra de 30 municipios que tuvieron varianza en el resultado esperado (uno con presencia y otro con ausencia de EM), a través de la comparación bajo la modalidad de casos más similares con resultados distintos (MSDO, *Most Similar Systems with Different Outcomes*). Para ello, se toma la tabla general de resultados promedios en la evaluación de la percepción ciudadana, las combinaciones de configuraciones causales de la fórmula intermedia obtenida con el *software* FsQCA, así como diversos aspectos de disponibilidad de información para llevar a cabo la etapa de investigación empírica.



La justificación de la selección de los dos casos, la descripción del enfoque metodológico comparativo con casos más similares, el proceso de investigación y los resultados en el trabajo de campo se describen en el siguiente capítulo.

## CAPÍTULO V. ESTUDIO COMPARATIVO DE CASOS MÁS SIMILARES CON RESULTADOS DISTINTOS: LA EFICIENCIA EN QUERÉTARO Y TOLUCA

*Si hablamos en términos cuantitativos, 90 por ciento honestidad, 10 por ciento experiencia. ¿Cómo la ven?*  
Andrés Manuel López Obrador

El enfoque QCA proporcionó cuatro explicaciones causales de la eficiencia municipal en la provisión de siete servicios públicos. Cada una representa una narrativa distinta que se asocia con el resultado de interés en un contexto específico. La condición de ACE fue la más recurrente, seguida de la PPE y del PAEF. En este escenario el factor *política* parecería tener un mayor protagonismo para generar eficiencia.

Después de este proceso analítico es necesario tomar la decisión sobre las siguientes etapas. Una posibilidad es concluir la investigación en este punto. Sin embargo, de acuerdo con Charles C. Ragin, QCA motiva a regresar a la complejidad de los casos con el fin de verificar y poner a prueba los hallazgos de causalidad, sobre todo por la naturaleza del propio enfoque metodológico, es decir uno de constante retroalimentación entre la teoría y la evidencia empírica, así como entre los resultados y el conocimiento de dichos casos.

En este trabajo se decide complementar el análisis con una segunda etapa. Para ello, se sigue la sugerencia de autores como Ragin, Berg-Schlosser, De Meur y Rihoux en el sentido de que “QCA es compatible con varios diseños de investigación, aunque hay diseños más ‘típicos’ que otros, en particular el llamado ‘MSDO’ (*Most Similar cases with Different Outcomes*, los casos más semejantes con resultados diferentes) en los llamados estudios con *N* mediana o intermedia”.<sup>362</sup>

Esta combinación de métodos es una estrategia de investigación que se justifica cuando el fenómeno adquiere resultados que son susceptibles de profundizar en su explicación. El predominio de QCA en la primera fase no es excluyente de apoyarse con otros enfoques cualitativos, cuantitativos o mixtos, ya que el desafío no sólo consiste en ampliar la visión

---

<sup>362</sup> Benoit Rihoux, “Diseños de investigación en QCA”, en Iván Medina, Pablo Castillo, Priscilla Álamos-Concha y Benoit Rihoux, *Análisis Cualitativo Comparativo (QCA)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Cuadernos Metodológicos, núm. 56, 2017, p. 53.

desde la que se estudia el tema de interés, sino en articular al propio método cualitativo comparativo con los casos de estudio.<sup>363</sup>

De esta forma, se realizará una comparación sistemática en pares con el fin de identificar las condiciones que impactan sobre el resultado esperado, en particular cuando éste tuvo varianza a pesar de ser muy similares. La expectativa consiste en que esto contribuya al conocimiento de las unidades de observación.

En este capítulo se presentan los fundamentos teóricos del retorno a la complejidad en QCA y la compatibilidad que tiene este enfoque con otros diseños de investigación, en particular con el MSDO. También se justifica la elección de los municipios de Querétaro, Querétaro, y de Toluca, Estado de México, como casos que compartieron la mayoría de las características analizadas, pero que tuvieron *presencia* y *ausencia* del resultado esperado. Por último, se describe la estrategia de recolección de datos, la selección de los informantes clave, la elaboración del cuestionario, la aplicación de entrevistas semi-estructuradas y los resultados obtenidos.

## V.1. Estudio de caso y método comparativo

La comparación es inherente a las ciencias sociales. Para el sociólogo norteamericano Guy Edwin Swanson, “pensar sin comparar es inconcebible... y, en la ausencia de comparación, también lo es todo el pensamiento de la investigación científica”.<sup>364</sup> En este contexto se considera que los estudios de caso y el enfoque comparativo son capaces de generar enunciados generales sobre los fenómenos sociales. En opinión de Reinhard Bendix, “los estudios sociológicos comparativos representan un intento por desarrollar conceptos y generalizaciones en un nivel que se encuentra entre lo que es verdadero para todas las sociedades y lo que es verdadero para una sociedad, en un momento en el espacio y el tiempo”.<sup>365</sup>

---

<sup>363</sup> *Ibidem*, p. 73.

<sup>364</sup> Guy Edwin Swanson, “Frameworks for comparative research: structural anthropology and the theory of action”, en *Comparative Methods in Sociology: Essays on trends and applications*, Berkeley, University of California Press, 1971, p. 145.

<sup>365</sup> Reinhard Bendix, “Concepts and generalizations in comparative sociological studies”, en *American Sociological Review*, núm. 28, 1963, p. 532.

En ese sentido, la definición del caso es crucial para la investigación con dichos enfoques. Al respecto, como se mencionó en el capítulo anterior, un “caso” es “una entidad con límites espacio temporales, con estructura propia y con una lógica específica de funcionamiento”,<sup>366</sup> es decir “algo específico, complejo y en funcionamiento”, así como un “sistema acotado”.<sup>367</sup> Para Rihoux se trata de *construcciones* que circunscribe y define el investigador,<sup>368</sup> mientras que el estudio de caso se define como “una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares”.<sup>369</sup>

Un primer criterio para seleccionar los casos es la máxima rentabilidad de lo que se quiere aprender y que éstos sean asequibles para el investigador. También se debe considerar la relevancia y la naturaleza del caso a través de la delimitación de sus fronteras. De acuerdo con Coller, todo estudio de caso debe responder, al menos, tres cuestionamientos: a) *¿por qué se hace el estudio?*, b) *¿de qué es el caso?* y c) *¿por qué se escoge dicho caso y no otro?*<sup>370</sup>

Respecto al método comparativo, existe consenso en identificar a John Stuart Mill como uno de sus precursores, aún antes de los trabajos clásicos de Max Weber y de Emile Durkheim, en particular por sus aportaciones en los “cánones sobre la inducción”.<sup>371</sup> Arend Lijphart destacó la contribución de Mill en dos aspectos: el *método de la diferencia* (comparar ejemplos en los cuales un fenómeno ocurre frente a otros similares en los cuales no se presenta) y el *método de las variaciones concomitantes* (en donde más que observar la presencia o ausencia de las variables dependientes, se analiza y se miden las variaciones cuantitativas de las variables independientes).<sup>372</sup> Esto último representa, en esencia, la acción

---

<sup>366</sup> Hans Gundermann Kröll, “El método de los estudios de caso”, en María Luisa Tarrés (Coord.), *Observar, Escuchar y Comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México, Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de México-FLACSO México, 2004, p. 253.

<sup>367</sup> Robert E. Stake, *Investigación con Estudio de Casos*, Madrid, Ediciones Morata, S.L., 1999, p. 16.

<sup>368</sup> Benoit Rihoux, “Diseños de investigación en QCA”, en Iván Medina, Pablo Castillo, Priscilla Álamos-Concha y Benoit Rihoux, *Análisis Cualitativo Comparativo... op. Cit.*, p. 58.

<sup>369</sup> Kathleen M. Eisenhardt citada en Piedad Cristina Martínez Carazo, “El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica”, en *Pensamiento & Gestión*, núm. 20, Universidad del Norte, Colombia, julio 2006, pp. 165-193.

<sup>370</sup> Xavier Coller, *Estudio de Casos, op. Cit.*, pp. 20-21.

<sup>371</sup> “Nada puede ser causa de un fenómeno que no subsista como circunstancia en común para todas las manifestaciones del fenómeno” y “nada puede ser causa de un fenómeno si el fenómeno no ocurre, cuando ocurre la supuesta causa”.

<sup>372</sup> Arend Lijphart, “Comparative politics and the comparative method”, en *The American Political Science Review*, vol. 65, núm. 3, septiembre de 1971, pp. 687-688.

de clasificar, es decir de establecer las *similitudes* y las *diferencias*. La pregunta, “¿qué es comparable?”, se transforma entonces en, “comparable, ¿en qué aspecto?”.

Lijphart situó a la comparación dentro de los métodos básicos utilizados en las ciencias sociales, junto con el experimental y el estadístico, y enfatizó que se trata de un enfoque metodológico y no sólo de un conjunto de intereses y herramientas a las cuales recurre un investigador. En este sentido, Sartori afirmó que comparar sirve para comprender, explicar e interpretar (funciones básicas de las ciencias sociales) y que, en sí misma, esta actividad también implica *confrontar* una cosa con otra. Su objetivo, entonces, consiste en verificar o falsificar si una generalización (regularidad) se corresponde con los casos a los cuales se aplica. Para ambos autores el estudio de caso y el análisis comparativo son complementarios y se refuerzan entre sí.

## **V.2. Comparación de casos más similares con resultados distintos**

La estrategia para seleccionar casos paradigmáticos de los fenómenos sociales también tuvo su origen en la obra de Mill a través del “método de similitud”, en donde éstos debían coincidir en el resultado y, si la hipótesis era correcta, también en el comportamiento de la variable independiente.<sup>373</sup> Adam Przeworski y Henry Teune, en su célebre obra *The Logic of Comparative Social Inquiry*, la denominaron el “diseño basado en los casos más diferentes” porque, en su opinión, lo importante era contar con casos que, más allá de su similitud en el resultado, debían ser muy diferentes en cuanto a las variables de control.

Esta aparente contradicción en las denominaciones se debió a la característica que cada uno destacó en los casos escogidos, es decir si el resultado debía estar presente o no. De acuerdo con Pérez Liñán esto es relevante porque uno de los riesgos en la selección de los casos es el *sesgo*, por ejemplo, cuando se eligen sólo aquéllos que tienen el resultado de interés. Al respecto, King, Keohane y Verba señalaron que los diseños de investigación sin varianza en

---

<sup>373</sup> John Stuart Mill citado en Aníbal Pérez-Liñán, “El método comparativo y el análisis de configuraciones causales”, en *op. Cit.*, p. 130.

la dependiente (o en el resultado esperado, para el caso de QCA) impiden realizar inferencias causales ciertas.<sup>374</sup>

Ante esto se retomó el “método de la diferencia”, también autoría de Mill, en el cual se enfatizó la selección de casos tanto positivos como negativos para observar la variación en la dependiente y para encontrar las variables independientes *necesarias* y *suficientes*. Przeworski y Teune renombraron este método como el “diseño de los casos más similares” con el fin de eliminar las explicaciones alternativas porque eran “constantes” y, por lo tanto, no eran significativas en las variaciones del resultado. De esta forma, “el número de características comunes que se busca es el máximo, en tanto que el número de no compartidas es el mínimo”,<sup>375</sup> por lo que los factores compartidos serán irrelevantes al comportamiento social explicado, mientras que cualquier grupo de variables que diferencie a los sistemas será explicativo de los patrones de comportamiento.<sup>376</sup> Przeworski y Teune advirtieron que siempre habrá *otras diferencias* a las incluidas en el objeto de estudio, por lo que esta estrategia es *relativamente limitada*.

Sartori coincidió con esta perspectiva y estableció que, en términos generales, existen dos vías para la comparación: a) la de *sistemas más semejantes* y b) la de *sistemas más diferentes*. En la primera se analizan fenómenos que comparten la mayor parte de las características, excepto en una, que es la que interesa investigar. En la segunda se estudian aquellos que son disímbolos en casi todo, menos en el tema de interés.

Como se mencionó líneas arriba, el enfoque metodológico QCA tiene una fuerte naturaleza comparativa, por lo que es compatible con el diseño de casos más similares con resultados diferentes o MSDO, el cual se adapta a estudios con “n” pequeñas o intermedias. De acuerdo con Rihoux, este proceso implica las siguientes etapas:

- a) Definir el “área de hegemonía” por variable exógena
- b) Dentro de ésta, seleccionar un cierto número de casos con variación en el resultado (por lo general, pares)

---

<sup>374</sup> Gary King, Robert O. Keohane y Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

<sup>375</sup> Adam Przeworski y Henry Teune, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York, Wiley-Interscience, 1979. La traducción del capítulo segundo, “Diseños de investigación”, fue tomada de [www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/](http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/) (consultada el 15 de octubre de 2018).

<sup>376</sup> *Íbidem*.

- c) Obtener información sobre los factores (condiciones) potenciales que podrían tener algún impacto en el resultado
- d) Argumentación teórica y/o conocimiento del investigador para pensar que estas condiciones podrían impactar en el resultado, y
- e) Comparación sistemática de los casos que permitirá identificar las condiciones que logren impactar en el resultado<sup>377</sup>

El uso de este diseño de investigación complementario a QCA permite la evaluación del resultado esperado, de una hipótesis o de una teoría a través de casos que presentan variación en el resultado. Debe notarse, sin embargo, que dicho enfoque no asume la presunción de *asimetría causal*, es decir que la explicación de la presencia del resultado no deduce de forma automática la ausencia del mismo.

En esta investigación se opta por un estudio de dos municipios que, a pesar de compartir la mayor parte de sus características y condiciones causales, tuvieron variación en el resultado: uno con *presencia* de EM (Querétaro, 2012-2015) y el otro con *ausencia* de EM (Toluca, 2013-2015).

El objetivo es regresar a la complejidad de los casos seleccionados luego del análisis con QCA porque reflejan una situación de éxito y una de fracaso en el resultado esperado. Asimismo, se eligen porque comparten la mayoría de sus características, pero tienen varianza en el resultado y porque son cercanos a la Ciudad de México, lo que facilita la obtención de información presencial.

De acuerdo con la clasificación de los estudios de caso propuesta por Coller, esta etapa presenta las características que se describen a continuación. Según lo que se investiga se trata de un estudio de caso *de proceso* porque analiza los factores de *política y politización* que determinan el grado de eficiencia en la prestación de siete servicios públicos. No se trata de un “objeto” debido a que no abarca toda la complejidad de la gestión municipal. Según el alcance se considera *genérico* por su naturaleza instrumental, ya que los casos seleccionados aportarán evidencia sobre el modelo analítico. No es “específico” porque ambos presentan varianza en el resultado esperado. Por su naturaleza se considera *polar* en su variante *extrema*

---

<sup>377</sup> Benoit Rihoux, “Diseños de investigación en QCA”, en Iván Medina, Pablo Castillo, Priscilla Álamos-Concha y Benoit Rihoux, *Análisis Cualitativo Comparativo... op. Cit.*, pp. 54-62.

porque contrasta dos casos que, a pesar de sus similitudes en población, estructura organizacional, tamaño del ayuntamiento, periodo analizado, servicios prestados, partido gobernante y pertenencia partidista de los ejecutivos estatal y local, entre otros aspectos, tuvieron resultados opuestos. En contraste, no se considera “ejemplar” porque no se limita al caso de éxito, ni “típico” debido a que no determina cuál podría reunir las peculiaridades de presencia o ausencia del resultado. Tampoco se considera un estudio de caso “único” porque pueden existir municipios con los mismos comportamientos.

Se clasifica también como *hibrido*, según el tipo de acontecimiento, porque recurre a acontecimientos pasados (2012-2015) con el fin de explicar acontecimientos presentes. No es “histórico” porque sus consideraciones son aplicables –con reservas— a los municipios mexicanos contemporáneos de más de 100 mil habitantes, ni tampoco es “presente” debido a que la evidencia del fenómeno utilizada ya concluyó. De acuerdo con su uso se trata de un estudio de caso *analítico con hipótesis* debido a que pone a prueba la conjetura sobre cuál es la influencia de la *política* y la *politización* en la eficiencia de la prestación de servicios públicos municipales en México (a mayor politización, menor eficiencia). No es “exploratorio” (descriptivo) porque las configuraciones del modelo analítico ya estaban definidas. Por último, según el número se trata de un estudio de caso *múltiple* (dos) en su variante de “paralelos y disimilares”.<sup>378</sup>

### **V.3. Los casos de Querétaro (2012-2015) y Toluca (2013-2015)**

En la información presentada en el capítulo cuarto Querétaro obtuvo un puntaje general de 7.05, lo que lo ubicó en el segundo lugar de los 30 casos, sólo detrás de Colima (7.08). Toluca promedió 5.43 en el vigésimo quinto puesto, sólo por delante de San Luis Potosí (5.41), Oaxaca de Juárez (5.39), Tuxtla Gutiérrez (5.29), Acapulco (4.63) y Centro (Villahermosa) (4.47). La calificación ciudadana desglosada y comparada en cada uno de los servicios públicos se presenta en la Tabla 14.

---

<sup>378</sup> Para ampliar sobre esta clasificación de los estudios de caso, su explicación y uso, véase Xavier Coller, *Estudio de Casos, op. Cit.*, p. 32 y ss.



**Tabla 14. Calificación de los siete servicios públicos municipales, según sus características evaluadas en los municipios escogidos, ENCIG, 2015 (números relativos)**

Servicio/ características	Querétaro	Toluca	Servicio/ características	Querétaro	Toluca
<b>Agua potable</b>			<b>Drenaje y alcantarillado</b>		
• Suministro constante	84.5	61.8	• Conexión y descarga adecuados	86.9	88.5
• Pureza y claridad	82.2	59.6	• Mantenimiento frecuente	35.2	33.9
• Potabilidad	36.6	33.0	• Limpieza constante	31.6	32.0
• Sin desperdicio por fugas	34.2	46.5	• Sin fugas de aguas negras	66.1	68.0
• Satisfacción (satisfecho y muy satisfecho)	70.6	53.3	• Satisfacción (satisfecho y muy satisfecho)	49.1	42.1
<b>Alumbrado público</b>			<b>Recolección de basura</b>		
• Iluminación adecuada	59.1	40.7	• Oportuno	90.8	61.2
• Mantenimiento	52.1	41.1	• Sin necesidad de cuotas o propinas	88.9	73.1
• Atención inmediata de fallas	43.6	31.2	• Se solicita separación de residuos	29.2	16.8
• Satisfacción (satisfecho y muy satisfecho)	52.4	31.8	• Satisfacción (satisfecho y muy satisfecho)	83.7	54.6
<b>Parques y jardines públicos</b>			<b>Calles y avenidas</b>		
• Horario accesible	84.4	51.2	• Buen estado	24.0	13.9
• Cercanía	81.1	50.7	• Reparación inmediata de baches y coladeras	18.8	10.5
• Limpieza y buena imagen	74.0	41.9	• Semáforos funcionales	72.7	47.7
• Seguro en términos de delincuencia	47.0	22.6	• Señalamientos claros	63.1	37.0
• Satisfacción (satisfecho y muy satisfecho)	55.5	28.9	• Satisfacción (satisfecho y muy satisfecho)	33.2	14.3
<b>Policía</b>					
• Contribuye a generar sensación de seguridad	40.8	22.4			
• Está dispuesta a ayudar	59.0	32.8			
• Satisfacción (satisfecho y muy satisfecho)	36.5	16.2			

Fuente: Elaboración propia con base en ENCIG, 2015, INEGI.

La ciudadanía evaluó mejor a Querétaro en la mayoría de las características de los servicios públicos. Toluca sólo aventajó en “sin desperdicio por fugas” del agua potable (46.5 contra 34.2) y en tres aspectos del drenaje y alcantarillado: “limpieza constante”, “sin fugas de aguas negras” y “conexión y descarga adecuados”. Sin embargo, en la calificación general de “satisfacción”, que incluyó sólo a aquéllos que dijeron estar “satisfechos” y “muy satisfechos”, Querétaro superó en todos los ámbitos a Toluca.

La diferencia más amplia en la satisfacción de un servicio se presentó en la recolección de basura a favor de Querétaro (83.7 contra 54.6). Para las características de un servicio ocurrió en “horario accesible” de parques y jardines públicos, también para Querétaro (84.4 contra 51.2). La calificación más alta en cualquier aspecto analizado fue de 90.8 para la “oportuna”

recolección de basura en Querétaro, mientras que la más baja fue de 10.5 en la “reparación inmediata de baches y coladeras” para calles y avenidas en Toluca.

Las configuraciones causales obtenidas por QCA para cada caso fueron las siguientes. En Querétaro el presidente municipal en el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2012 y el 30 de septiembre de 2015 fue Roberto Loyola Vera, quien se postuló por la Coalición Compromiso por Querétaro (PRI-PVEM-PANAL). Obtuvo 163 mil 613 votos (44.4 por ciento) y el segundo lugar lo ocupó Armando Rivera Castillejos (PAN), quien logró 147 mil 962 votos (40.1 por ciento), para una diferencia porcentual entre ambos de 4.2 (*presencia* de ACE). El gobernador de Querétaro para el periodo 2009-2015 fue José Calzada Rovirosa por la coalición PRI-PANAL (*presencia* de PPE). El total de titulares de la administración pública central y paramunicipal fue de 32, de los cuales 65.6 por ciento declararon provenir del sector público (*presencia* de PAEF), mientras que sólo 3.1 por ciento dijo tener más de tres años en el cargo (*ausencia* de PYR). El promedio de calificación en los servicios públicos fue de 7.05 (*presencia* del resultado esperado EM). De esta forma, el patrón causal fue:

$$ACE * PPE * PAEF * pyr = EM$$

En Toluca la presidenta municipal fue Martha Hilda González Calderón en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2013 y hasta el 12 de febrero de 2015, cuando solicitó al cabildo su renuncia para realizar campaña política a la diputación federal por el Distrito 34 del Estado de México. Su sucesor fue Braulio Antonio Álvarez Jasso, quien se desempeñó hasta el 31 de diciembre de 2015. González Calderón se postuló por la coalición PRI-PVEM-PANAL y obtuvo 185 mil 612 votos. El segundo lugar lo ocupó Mónica Frago Maldonado (PAN), con 107 mil 761 votos. La diferencia porcentual entre ambas fue de 22 puntos (*ausencia* de ACE). El gobernador del Estado de México para el periodo 2011-2017 fue Eruviel Ávila Villegas por la coalición PRI-PVEM-PANAL (*presencia* de PPE). El total de titulares de la administración pública municipal central y paramunicipal fue de 26, de los cuales 65.4 por ciento declararon provenir del sector público (*presencia* de PAEF), y ninguno tuvo más de tres años en el cargo (*ausencia* de PYR). El promedio de calificación en los servicios públicos fue de 5.43 (*ausencia* del resultado esperado EM), para una configuración causal de:

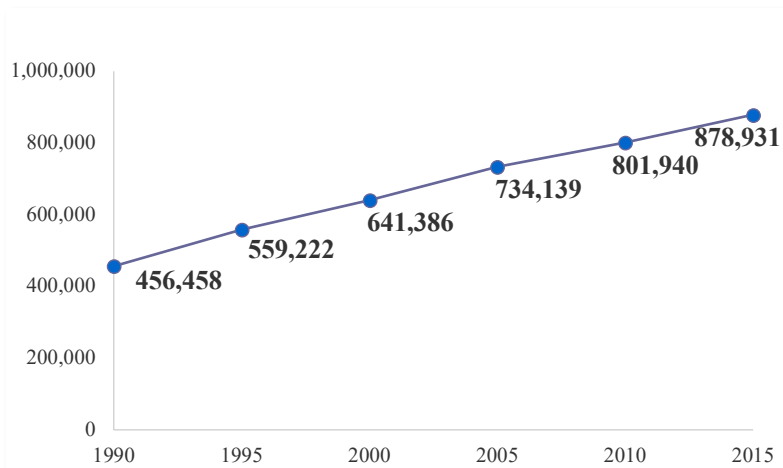
$$\text{ace} * \text{PPE} * \text{PAEF} * \text{pyr} = \text{em}$$

Ambas combinaciones llaman la atención porque, si se aplicase el proceso de minimización booleana característico de QCA descrito en el capítulo previo, se descartaría la condición ACE para coincidir en las tres restantes: PPE \* PAEF \* pyr, con varianza en el resultado esperado.

Otras variables de control corresponden a la población total para el año 2015, a los indicadores de marginación municipal, al tamaño del ayuntamiento y a la estructura administrativa, las cuales se suman a las de estatus de capitales estatales, al periodo constitucional de gobierno en el que se realizó el levantamiento de la ENCIG 2015, al partido político en el gobierno y a los siete servicios públicos a su cargo.

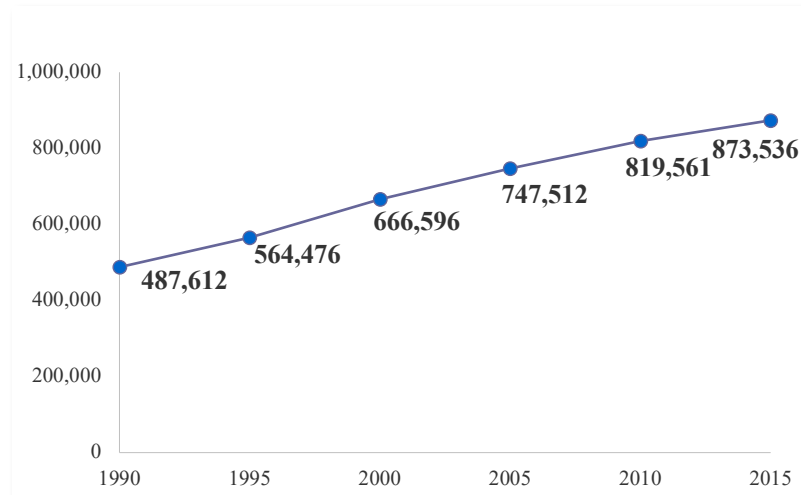
Sobre el total de habitantes, de acuerdo con los datos del CONAPO, en 2015 ambos municipios presentaron cifras casi similares: 878 mil 931 en Querétaro y 873 mil 536 en Toluca. El crecimiento poblacional presentó una tendencia a la alza paralela en el periodo 1990-2015, como se muestra en las gráficas 5 y 6.

**Gráfica 5. Población total de Querétaro, Querétaro, 1990-2015**



Fuente: CONAPO, 2019.

**Gráfica 6. Población total de Toluca, Estado de México, 1990-2015**



Fuente: CONAPO, 2019.

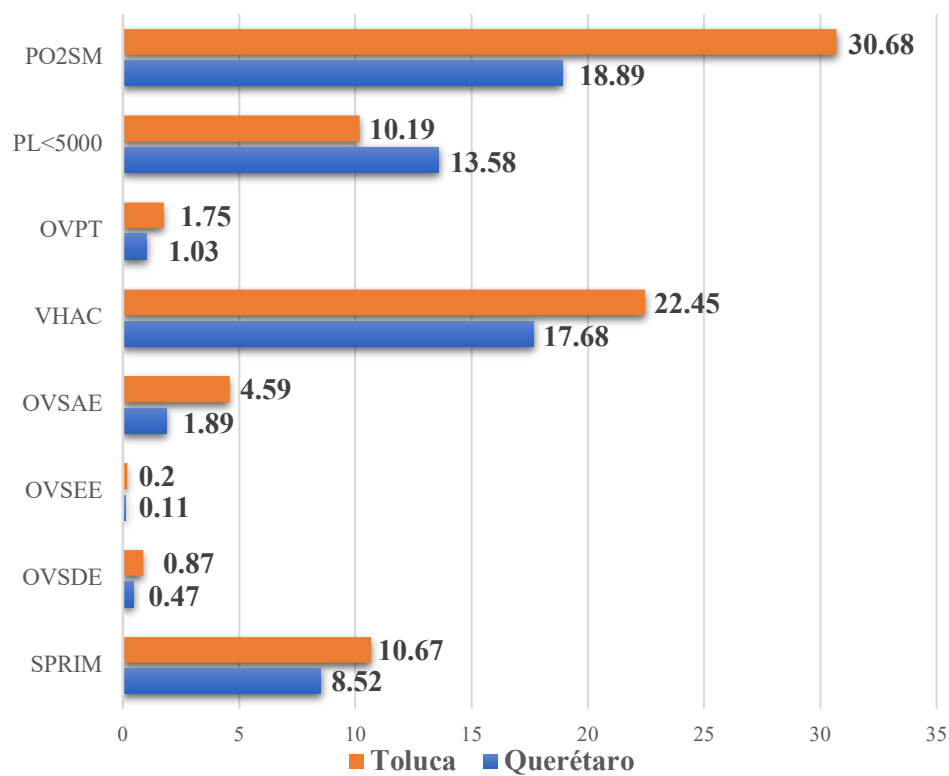
En el periodo 1990-2010 Toluca tuvo una ligera ventaja en el total de población frente a Querétaro, sin embargo, en 2015 este último superó por primera vez a la capital del Estado de México por 5 mil 395 habitantes. De acuerdo con las autoridades queretanas esto fue consecuencia del fenómeno migratorio a la ciudad.<sup>379</sup>

En los indicadores de marginación municipal, de acuerdo con los datos del CONAPO, Toluca tuvo cifras más altas en siete de los ocho aspectos evaluados en 2015, aunque en la mayoría el margen fue reducido (Gráfica 7).

---

<sup>379</sup> De acuerdo con el *Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015*, el municipio de Querétaro recibía 20 mil nuevos habitantes cada año, la mayoría menores de 25 años. En 2012, 28.9 por ciento de los pobladores de la Zona Metropolitana de Querétaro (integrada por los municipios de Corregidora, El Marqués, Huimilpan y Querétaro) habían nacido fuera de la capital estatal. *Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015*, Ayuntamiento de Querétaro, p. 24., en <http://transparencia.municipiodequeretaro.gob.mx/viewpdf> (consultado el 19 de mayo de 2019).

**Gráfica 7. Indicadores de marginación municipal, Querétaro y Toluca, 2015\***



Fuente: Índice Marginación Municipal 2015, CONAPO.

PO2SM: Porcentaje de población con ingreso de hasta dos salarios mínimos.

PL<5000: Porcentaje de población en localidades con menos de 5 mil habitantes.

OVPT: Porcentaje de ocupantes de viviendas con piso de tierra.

VHAC: Porcentaje de viviendas con algún tipo de hacinamiento.

OVSAE: Porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada.

OVSEE: Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica.

OVSDE: Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado.

SPRIM: Porcentaje de población mayor de 15 años sin primaria completa.

Toluca sólo tuvo un mejor indicador respecto a Querétaro (porcentaje de la población que vivía en localidades con menos de 5 mil habitantes). En todos los demás se ubicó por debajo de la capital queretana. Destacó la diferencia entre el porcentaje de la población con ingresos de hasta dos salarios mínimos (30.68 contra 18.89) y el porcentaje de viviendas con algún tipo de hacinamiento (22.45 en Toluca y 17.68 en Querétaro). En los demás indicadores se observó una relativa paridad en el año 2015.

Para el tamaño e integración del ayuntamiento, la *Ley Electoral del Estado de Querétaro* señala que “los municipios serán gobernados por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se integrará por un Presidente Municipal, dos síndicos y por el número de regidores que corresponda, en los siguientes términos: en el Ayuntamiento de Querétaro habrá siete regidores de mayoría relativa y seis de representación proporcional...”.<sup>380</sup> El Ayuntamiento 2012-2015 de Querétaro se integró por ocho regidores de mayoría y seis de representación proporcional, para un total de 14.

Por su parte, el Ayuntamiento de Toluca se integró por 11 regidores de mayoría relativa y ocho de representación proporcional, para un total de 19, de acuerdo con el *Código Electoral del Estado de México*: “en los municipios de más de quinientos mil y hasta un millón de habitantes, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa... habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional”.<sup>381</sup> La información se muestra en el Cuadro 14.

---

<sup>380</sup> Capítulo Segundo, De la integración de los poderes legislativo, ejecutivo y de los ayuntamientos, Artículo 20, *Ley Electoral del Estado de Querétaro*, en [http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY057\\_59\\_18.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY057_59_18.pdf) (consultada el 8 de abril de 2019).

<sup>381</sup> Capítulo Cuarto, De la representación proporcional para la integración de los ayuntamientos, Artículo 28, fracción c), *Código Electoral del Estado de México*, en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig005.pdf> (consultada el 8 de abril de 2019).

### Cuadro 14. Integración de los ayuntamientos de Querétaro (2012-2015) y Toluca (2013-2015)

Ayuntamiento			
Querétaro, Querétaro		Toluca, Estado de México	
Regidores de MR	Regidores de RP	Regidores de MR	Regidores de RP
• Luis Cevallos Pérez	• Armando Alejandro Rivera Castillejos (PAN)	• Melissa Estefanía Vargas Camacho	• María del Rocío Pedraza Ballesteros (PAN)
• Rafael Alberto Rodríguez Tolentino	• Gerardo Gabriel Cuanalo Santos (PAN)	• Reyes Eliud Cintora Ordóñez	• Luz María Hernández Becerril (PAN)
• Eduardo Carrera Perusquía	• Salvador Martínez Ortiz (PAN)	• José Luis Velasco Lino	• Juan Mejía Vázquez (PAN)
• Mariana Septién Negrete	• María Guadalupe Murguía Gutiérrez (PAN)	• José Francisco Ozuna Rodríguez	• María del Rocío Figueroa Flores (PAN)
• María Alemán Muñoz Castillo	• María Cándida Acosta Pérez (PRD)	• Carlos Alberto Escutia Hernández	• Marco Antonio Mejía Piña (PAN)
• Abigail Arredondo Ramos	• José Luis Aguilera Rico (MC)	• Jorge Herrera Martínez	• Juan Carlos Iglesias Valdés (PRD)
• Teresita Calzada Roviroza		• Gelasio Estrada Serrano	• Mario Alberto Medina Peralta (PRD)
• Juan Bárcenas González		• Claudia Ruiz Bastida	• Omar Garay Garduño
		• Arturo Jiménez García	• Mónica Nava Sosa
		• Tarquino Juan Martín del Campo Mejía	

Fuente: Elaboración propia con base en *Informe y Estadística. Memoria del proceso electoral 2012 Querétaro*, IEEQ, 2013; *Proceso Electoral 2012. Integración de ayuntamientos para el periodo 2013-2015*, IEEM, 2015, y *Procesos Electorales 2014-2015*, IEEM, 2015.

En los dos ayuntamientos la oposición la encabezaron el PAN y el PRD. Destacó la presencia de la hermana del gobernador Calzada Roviroza en el cabildo de Querétaro.

El siguiente aspecto se refiere a la estructura administrativa, de acuerdo con el CNGMD 2015, la cual se describe en el Cuadro 15.

**Cuadro 15. Estructura de la administración pública central y paramunicipal de Querétaro y Toluca, 2015\***

<i>Querétaro</i>	<i>Toluca</i>
1. Presidencia Municipal	1. Presidencia Municipal
2. Secretaría del Ayuntamiento	2. Secretaría del Ayuntamiento
3. Secretaría General de Gobierno Municipal	3. Dirección de Gobierno y Autoridades Auxiliares
4. Secretaría de Servicios Públicos Municipales	4. Comisión de Espacios y Servicios Públicos
5. Secretaría de Obras Públicas Municipales	5. Organismo de Residuos Sólidos y Aseo Público
6. Secretaría de Desarrollo Sustentable	6. Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas
7. Fideicomiso Queretano para la Conservación del Medio Ambiente	7. Instituto Municipal de Planeación
8. Secretaría de Desarrollo Social	8. Dirección del Medio Ambiente y Servicios Públicos
9. Sistema Municipal DIF	9. Dirección de Desarrollo Social
10. Secretaría Particular	10. Dirección de Desarrollo Económico
11. Secretaría de Seguridad Pública Municipal	11. Instituto Municipal de Cultura, Turismo y Arte
12. Secretaría de Finanzas	12. Consejo Ciudadano
13. Secretaría de Administración	13. Instituto Municipal de la Mujer
14. Coordinación General de Comunicación Social	14. Defensoría Municipal de Derechos Humanos
15. Auditoría Municipal de Fiscalización	15. Tesorería Municipal
16. Órgano Municipal de Responsabilidades Administrativas	16. Consejería Jurídica
17. Secretaría Técnica	17. Dirección de Administración
18. Instituto Municipal de Planeación	18. Unidad de Comunicación Social
19. Coordinación de Delegados**	19. Contraloría Municipal
20. Instituto de Cultura	20. Secretaría Técnica
21. Instituto del Deporte y Recreación	21. Centro de Educación Ambiental
22. Instituto Municipal de la Juventud	22. Consejo Municipal para la Protección e Integración de Personas con Discapacidad
23. Instituto Municipal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	23. Instituto Municipal de la Juventud y Estudiantil
24. Dirección General del Parque Bicentenario	24. Instituto Municipal del Emprendedor Toluqueño
	25. Unidad de Asuntos Internacionales y Ciudades Hermanas

Fuente: Elaboración propia con base en CNGMD, 2015, INEGI.

\* Clasificación de acuerdo con las instituciones de la administración pública central y paramunicipal al cierre de 2014.

\*\* El total de instituciones suma 24 porque la Coordinación de Delegados incluyó a las delegaciones Centro Histórico, Epigmenio González, Felipe Carrillo Puerto, Félix Osoreo Sotomayor, Josefa Vergara y Hernández, Santa Rosa Jáuregui y Villa Cayetano Rubio.

Bajo un criterio numérico, ambos municipios tuvieron casi la misma estructura organizacional (24 contra 25) en el periodo analizado. En cuanto a la provisión de servicios públicos, en el caso de Querétaro esta función fue responsabilidad de las secretarías de Servicios Públicos Municipales y de Obras Públicas Municipales. En Toluca estuvo a cargo de la Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas, de la Comisión de Espacios y Servicios Públicos, y de la Dirección del Medio Ambiente y Servicios Públicos.



#### V.4. Estrategia de recolección de información

La estrategia para recopilar la información cualitativa inició con la identificación de los titulares de la administración pública municipal vinculados con la provisión de servicios públicos y, por lo tanto, susceptibles de ser consultados, como se muestra en el Cuadro 16.

**Cuadro 16. Informantes clave de los ayuntamientos de Querétaro 2012-2015 y Toluca 2013-2015 susceptibles de consulta**

Núm.	Querétaro		Toluca	
	Nombre	Cargo	Nombre	Cargo
1.	Roberto Loyola Vera	Presidente municipal	Martha Hilda González Calderón	Presidenta municipal
2.	Mauricio Ortiz Proal	Secretario de Gobierno	Darío Alfredo Gómez Bobadilla	Tesorero
3.	Harlette Rodríguez Menéndez	Secretaria del Ayuntamiento	María Eugenia Villada Morgan	Directora de Administración
4.	José Gerardo Vega González	Secretaría de Obras Públicas Municipales	Jorge Fernando Fuentes Zepeda	Director de Gobierno, Autoridades Auxiliares y Mediación
5.	Édgar Gustavo Zepeda Ruiz	Secretario de Servicios Públicos Municipales	José Ricardo Sánchez Rubio	Director de Administración Urbana, Obras Públicas y Movilidad
6.	Ramón Abonce Meza	Secretario de Desarrollo Sustentable	Arturo Martínez Legorreta	Presidente Consejero Ciudadano
7.	Óscar Hernández Villarreal	Secretario de Administración	Salvador Flores Romero	Secretario Particular
8.	Gibrán Salgado Pérez	Coordinador de Comunicación Social	Alejandro Valencia Martínez	Consejero Jurídico
9.	Marco Álvarez Malo Labastida	Secretario Particular	Manuel Pardiñas Gallegos	Instituto Municipal de Planeación
10.	José Antonio Ávila Arvizu	Secretario de Finanzas	Lucía Ezeta López	Comisionada de Espacios y Servicios Públicos

Fuente: Elaboración propia con base en notas periodísticas y planes municipales de desarrollo.

Después se diseñó un instrumento de recolección de datos en forma de cuestionario sobre los factores y las condiciones causales del modelo analítico. El guion de las entrevistas se presenta en el Cuadro 17.

**Cuadro 17. Guion de cuestionario para entrevistas semi-estructuradas con informantes clave en Querétaro y Toluca**

<b>Factor</b>	<b>Condiciones/ supuestos</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Operacionalización</b>	<b>Preguntas</b>
<b>Política</b>	La ACE incentiva la EM	Competencia electoral	Influencia de los resultados electorales en la EM	<i>¿Fueron relevantes los resultados electorales para el desempeño de la administración pública municipal?</i>
	La PPE genera relaciones de cooperación útiles para la EM	Pertenencia partidista	Influencia de la pertenencia partidista en la EM	<i>¿Tuvo un impacto positivo en la eficiencia el que el presidente municipal y el gobernador pertenecieran al mismo partido político?</i>
<b>Politización</b>	El PAEF genera conocimiento previo para el desempeño en el sector público	Conocimiento del sector	Influencia del origen laboral de los titulares de la administración pública municipal en la EM	<i>¿Cuál debe ser el perfil ideal en cuanto a la procedencia laboral de los titulares de la administración pública municipal?</i>
		Formación académica	Grados de estudio de los titulares de la administración pública municipal	<i>¿Cuál debe ser el perfil ideal en cuanto a formación académica de los titulares de la administración pública municipal?</i>
	La PYR produce experiencia de los titulares de la administración pública municipal	Designación	Criterios para el nombramiento de los titulares de la administración pública municipal	<i>¿Cuál fue el principal criterio para el nombramiento de los titulares de la administración pública municipal?</i>
		Sustitución	Criterios para la sustitución de los titulares de la administración pública municipal	<i>¿Cuál fue el principal criterio para sustituir a los titulares de la administración pública municipal?</i>
		Ratificación	Criterios para la ratificación de los titulares de la administración pública municipal	<i>¿Cuál fue el principal criterio para ratificar a los titulares de la administración pública municipal?</i>

Fuente: Elaboración propia.

La técnica escogida fue la *entrevista semi-estructurada* con el objetivo de identificar las *percepciones* de los temas desde la perspectiva de los participantes directos. Este formato tiene, en general, dos usos: a) clarificar el tema o la pregunta de investigación y b) obtener información descriptiva de la experiencia personal de los involucrados. El método se usa tanto al inicio de la investigación como en las etapas finales de exploración del objeto de estudio. Es una herramienta útil para recopilar datos cualitativos textuales y una de sus

ventajas consiste en ofrecer un punto medio entre la amplitud de la entrevista abierta y el detalle de una encuesta etnográfica estructurada.<sup>382</sup>

Las preguntas dentro de la entrevista semi-estructurada exploran la subjetividad de los participantes directos como el resultado de su involucramiento en el caso, de su toma de decisiones en los procesos y de su valoración sobre los resultados obtenidos. Por ello, se deben enfatizar narrativas como, *¿cuál es su opinión sobre...?*, *¿cómo percibe...?*, *¿cómo podría describir...?*, *¿cómo se siente respecto a...?*, *¿cuáles serían los impactos positivos y negativos de...?*, entre otras.<sup>383</sup>

Una vez definidos estos aspectos se contactó vía telefónica y por correo electrónico a los funcionarios de ambos municipios para agendar una cita presencial. Se explicó el objetivo de la tesis, el por qué de los casos seleccionados y se envió la carta de presentación firmada por el tutor principal de la investigación. El resultado de esta actividad se describe a continuación.

## V.5. Querétaro, Querétaro

Los funcionarios entrevistados en el municipio de Querétaro fueron el presidente municipal en el periodo 2012-2015, Roberto Loyola Vera; el secretario General de Gobierno, Mauricio Ortiz Proal; el secretario de Servicios Públicos, Édgar Gustavo Zepeda Ruiz, y el secretario de Obras Públicas, José Gerardo Vega González.

Roberto Loyola Vera es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro y realizó estudios de posgrado en Administración y Gerencia Pública en la Universidad de Alcalá de Henares, España. Ha sido militante del PRI y ha desempeñado diversos cargos públicos como secretario particular del Oficial Mayor del Estado de Querétaro en el periodo 1991-1994, secretario particular adjunto del Gobernador Enrique Burgos (1994-1997) y secretario de Gobierno en la gestión del gobernador José Calzada Roviroso (2011-2012).

---

<sup>382</sup> Ben McCammon, *Semi-Structured Interviews*, en <http://designresearchtechniques.com/casestudies/semi-structured-interviews/> (consultado el 12 de mayo de 2019).

<sup>383</sup> Véase Russell Bernard, *Social Research Methods: qualitative and quantitative approaches*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2000, y Margaret D. LeCompte y Jean J. Schensul, *Essential Ethnographic Methods (Vol. 2): Ethnographers Toolkit*, New York, Altamira Press, 1999.

En 2012 compitió por la presidencia municipal por la Coalición Compromiso por Querétaro (PRI-PANAL-PVEM), la cual ganó con 44.4 por ciento del total de votos. Esto significó el regreso del PRI al gobierno municipal después de 15 años de administraciones panistas.<sup>384</sup> Al momento de la entrevista era el titular de la Notaría Pública número 35 de Querétaro, lugar donde se llevó a cabo.

Mauricio Ortiz Proal es Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, fue subcoordinador y coordinador de Giras del Comité Ejecutivo Nacional del PRI (1999-2005), diputado federal de representación proporcional en la LXI Legislatura del Congreso de la Unión (2006-2009), regidor del Ayuntamiento de Querétaro (2009-2012), presidente del Comité Directivo Municipal del PRI en Querétaro (2011-2012), secretario General de Gobierno Municipal en Querétaro (2012-2014) y dirigente del Comité Estatal del PRI en Querétaro (2014-2017). Durante la entrevista se dedicaba a actividades empresariales.

Édgar Gustavo Zepeda Ruiz es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro, fue titular de la Secretaría del Ayuntamiento de Corregidora, Querétaro (2009-2012) y de la Secretaría de Servicios Públicos Municipales de Querétaro (2012-2014). En 2015 fue nombrado secretario General de Gobierno de Querétaro y durante la entrevista era socio-director de Deforest Abogados en dicho municipio.

José Gerardo Vega González es Arquitecto por el ITESM, cuenta con un Diplomado en Centros Históricos por la misma institución y un posgrado por la Universidad de Michigan. Fue secretario de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología en la gubernatura de Enrique Burgos García (PRI) (1991-1997) y secretario de Obras Públicas en el gobierno de Rolando García Ortiz (PAN) en el municipio de Querétaro (2002-2003). Al momento de la entrevista se dedicaba a su empresa de construcción en Querétaro.

Respecto al primer factor, *política*, en particular sobre si era relevante la ACE para la EM, los entrevistados se dividieron en dos grupos: los que afirmaron que sí tuvo un fuerte impacto en el desempeño y los que minimizaron su relevancia. En el primero se ubicaron Roberto Loyola y Mauricio Ortiz. Para ellos, el hecho de recuperar la presidencia municipal para su

---

<sup>384</sup> El PAN había gobernado el municipio de Querétaro desde la administración de Francisco Garrido Patrón (1997-2000), Rolando García Ortiz (2000-2003), Armando Rivera Castillejos (2003-2006), Manuel González Valle (2006-2009) y Francisco Domínguez Servián (2009-2012).

partido después de cinco administraciones panistas significó un reto para hacer mejor las cosas, para escuchar con mayor atención a la gente y para implementar programas que respondieran a las expectativas de la mayoría.

También destacaron dos aspectos: primero, que la ACE no era algo ajeno a la vida política queretana y, segundo, en opinión de Ortiz Proal, que el haber ganado por un margen más amplio no hubiese cambiado el desempeño del presidente municipal por su compromiso de trabajo, “iba a ser la misma presión y el mismo ritmo de trabajo”.<sup>385</sup> Asimismo, enfatizó que “si un partido siempre gana por más de 20 puntos significa que ya se enquistaron o ya se acomodaron ciertos actores. Si llevas muchos años y no sientes presión, seguramente te llevas las cosas con más calma”.<sup>386</sup>

En contraste, para Zepeda Ruiz y Vega González no fue determinante. El primero señaló que, con independencia del resultado electoral, el equipo que conformó Loyola fue la pieza clave para generar los resultados. “Creo que poco influiría la diferencia de los cuatro puntos porcentuales entre el primero y segundo lugar, más bien la tónica siempre fue gobernar para todos”.<sup>387</sup> En el mismo sentido, Vega González consideró que no tuvo un peso específico el resultado de la elección, más bien lo atribuyó a un “mayor o mejor desempeño de las autoridades con base a (sic) la experiencia de la gente que llega a la administración”.<sup>388</sup>

Respecto a la PPE hubo más coincidencias al reconocer que sí tuvo un impacto positivo al generar una relación respetuosa entre las administraciones públicas. El que el presidente municipal hubiese sido secretario de Gobierno durante dos años de la gubernatura de José Calzada Roviroso facilitó la coordinación aunque, en opinión de Loyola Vera, también “hay una tradición en el prisma donde entre nosotros respetamos muy bien las jerarquías, somos

---

<sup>385</sup> Sin embargo, debe notarse que la ACE en el municipio de Querétaro ha sido un fenómeno reciente. En los comicios celebrados entre 1997 y 2006 la diferencia porcentual a favor del PAN fue amplia sobre el PRI: 54.3 contra 28.8 en 1997, 58.4 contra 31.0 en 2000, 51.1 contra 35.9 en 2003 y 56.8 contra 26.8 en 2006. Hasta la elección de 2009 el margen a favor del PAN fue más estrecho (46.7 contra 40.2). Como se ha mencionado, en 2012 la diferencia, en este caso en favor de la Coalición Compromiso por Querétaro, fue de 4 puntos porcentuales. *Resultados Electorales* del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, en <http://ieeq.mx/contenido/elecciones/resultados.php> (consultado el 13 de mayo de 2019).

<sup>386</sup> Entrevista con Mauricio Ortiz Proal, Querétaro, Querétaro., 8 de abril de 2019.

<sup>387</sup> Entrevista con Édgar Gustavo Zepeda Ruiz, Querétaro, Querétaro., 8 de abril de 2019.

<sup>388</sup> Entrevista con José Gerardo Vega González, Querétaro, Querétaro, 8 de abril de 2019.

muy protocolarios, este tipo de cosas facilitan, pero también tienen su contra, por ejemplo, respecto al respeto de los espacios políticos”.<sup>389</sup>

En el factor de *politización* los entrevistados señalaron que, si bien era importante la formación académica, el mayor peso recae en la *lealtad* y en la *experiencia*. El primer aspecto lo destacó Loyola Vera:

...a nivel de gabinete me parece que el criterio pasa más por lealtades que capacidades, eso es parte de la realidad política de este país. Vivimos en una permanente desconfianza, entonces, el problema del alcalde, del gobernador, del diputado, del senador o del presidente de la república es, ¿y en quién confías? (...) Tiene que ver con capacidades, sí, pero también tiene que ver con lealtades.<sup>390</sup>

Para el expresidente municipal esto se vincula con la dinámica municipal: “el trabajo en el estado puede ser muy trascendente y puede ser muy importante... la vida municipal es sencilla, pero es *intensa*”. Por lo tanto, afirmó, es necesario contar con alguien que tenga edad, condición, compromiso y “emoción social”, ya que “no es un trabajo, es una oportunidad privilegiada”. Y, dentro de esta lógica, siempre hay una visión política:

Si hay un alcalde que sólo se va a dedicar a cumplir a rajatabla lo que dice el manual o lo que dice la Ley Orgánica... difícilmente va a concluir bien su periodo, ¿por qué?, porque la ciudad es un ente vivo y para poder entenderlo, leerlo, calibrarlo, tienes que estar haciendo política.<sup>391</sup>

En suma, para Loyola la conformación de un equipo con capacidades académicas es muy importante, pero “tal vez sean más relevantes las capacidades políticas que las técnicas”.

En el tema de la *experiencia*, Ortiz Proal, Zepeda Ruiz y Vega González coincidieron en que este aspecto fue *crucial* para el desempeño de la administración 2012-2015. Sin embargo, no se refirieron a los titulares de la administración pública central y paramunicipal, sino a los *funcionarios de nivel medio* y a los *trabajadores de base*:

...que han hecho del servicio público su vida y que debieran tener garantías para conservar su empleo porque son personas que, más allá de su filiación partidista, están haciendo su trabajo desde hace mucho tiempo, lo saben hacer bien, conocen con exactitud qué se debe

---

<sup>389</sup> Entrevista con Roberto Loyola Vera, Querétaro, Querétaro, 1 de abril de 2019.

<sup>390</sup> *Ibidem*.

<sup>391</sup> *Ibidem*.

hacer y es a veces verdaderamente lamentable ver que se prescindiera de ellos porque llega una administración nueva.<sup>392</sup>

De acuerdo con Gustavo Zepeda, la instrucción recibida por parte del presidente municipal fue la de generar un *ambiente de continuidad*, es decir recibir la renuncia sólo de aquellos que la presentaran y que “quien se quisiera quedar, se quedara”. En esto coincidió Vega González, quien señaló que era sana la inclusión de gente nueva que no ha tenido contacto, “pero yo creo que el desbaratar los equipos... se podría ir la cabeza, pero los equipos que conocen todas las tripas de la administración pública, de los problemas de la ciudad, no”.<sup>393</sup>

Ambos coincidieron en que la mayor parte de sus equipos se mantuvieron, a pesar de provenir de cinco administraciones encabezadas por otro partido político. “Nosotros no podemos experimentar con amigos o con compadres o con primos o con sobrinos en unos temas de operación cotidiana”, afirmó Zepeda. Durante su gestión en la Secretaría de Servicios Públicos Municipales dos de los cinco directores fueron ratificados y los tres restantes decidieron presentar su renuncia “de manera voluntaria”.

Algo similar narró el exsecretario de Obras Públicas, quien había colaborado con administraciones del PRI y del PAN de manera previa:

Esta última vez que entré, de una plantilla muy grande de dos áreas, una era de Desarrollo de Obra Pública y la otra de Mantenimiento de la Infraestructura del municipio. En una era 80 personas y en la otra 120. En la primera yo traje a cuatro personas y puse a disposición de Recursos Humanos a uno... uno que me contestó que llevaba dos años sin hacer nada. “No tienes ética”. “Es que mi jefe no me mandaba a hacer nada”. “No tienes ética porque para venir a cobrar un sueldo sin hacer nada yo ya me hubiera ido, simplemente por amor propio”.<sup>394</sup>

Los exfuncionarios de la administración 2012-2015 de Querétaro aseguraron haber dado protagonismo a los trabajadores de base: “si el gobierno municipal tiene premios, tiene reconocimientos, si la ciudad tiene un buen nombre, pues se debe esencialmente a la gente que trabaja en el sistema de recolección y depósito de residuos sólidos, a la gente de parques

---

<sup>392</sup> Entrevista a Mauricio Ortiz Proal.

<sup>393</sup> Entrevista a José Gerardo Vega González.

<sup>394</sup> *Ibidem*.

y jardines, a los funcionarios que, ganando salarios muy básicos, muchos de ellos le han entregado su vida entera al municipio”, señaló Mauricio Ortiz.

El extitular de Servicios Públicos coincidió en este punto y afirmó que “ellos (los trabajadores de base) fueron los responsables de los buenos resultados de la administración. Es la gente que se parte el alma desde las seis de la mañana hasta las 11 de la noche”.

Sin duda, el mayor éxito de la administración municipal es el personal de base. Yo no puedo decir otra cosa... Nosotros tenemos una responsabilidad al dirigir y poder coordinar los trabajos, pero la mano de obra y la fuerza laboral del municipio está en sus empleados. Siempre tuvimos un ánimo de apapacho y consentimiento, sí con exigencia y firmeza, pero siempre se les dio su lugar.<sup>395</sup>

Al menos de manera formal, los exfuncionarios de Querétaro también reconocieron la necesidad de identificar las áreas que deben dar continuidad a los trabajadores y aquellas donde se requiere personal con otras características, más cercanas a la actividad política-electoral. Sin embargo, declararon estar conscientes que, lo que la población premia, más allá del partido político en el gobierno, es “tener servicios públicos de calidad, sentirse segura y ver que la ciudad transforma su infraestructura para responder a las necesidades actuales”.<sup>396</sup>

Para Mauricio Ortiz, hijo del expresidente nacional del PRI y expresidente de la Cámara de Diputados Fernando Ortiz Arana, designar a funcionarios que no hayan estado involucrados en el quehacer municipal o con mayores destrezas electorales antes que técnicas, o bien, con antecedentes académicos, pero sin conocer el trabajo a desarrollar, se convierte en una *apuesta elevada*: “yo tengo muchos amigos del partido, muchos compañeros colaboraron en la campaña, pero no todos cabían en ciertas áreas, en áreas muy técnicas... Entonces, en áreas operativas difícilmente se puede experimentar”.

Para Zepeda “el perfil de los funcionarios debe ser una mezcla, un híbrido entre la gente que es de partido, pero con conocimiento, no puedes meter ahí a un compadre que sea tu amigo de toda la vida y hacer un mal papel”.

---

<sup>395</sup> Durante su gestión se implantó un Programa de Certificación para las mujeres que realizaban el barrido en el Centro Histórico de Querétaro en colaboración con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). “Las señoras fueron renuentes, decían que tenían toda la vida barriendo, no querían hacer el curso fuera de su horario de trabajo”, por lo que se redujo dos horas para que pudieran asistir a la capacitación. Entrevista con Édgar Gustavo Zepeda.

<sup>396</sup> Entrevista a Mauricio Ortiz.



Para concluir este caso, el Cuadro 18 presenta una síntesis de las principales aportaciones de los cuatro entrevistados de Querétaro sobre el modelo analítico de la investigación.

**Cuadro 18. Matriz de resumen de entrevistas con informantes clave del municipio de Querétaro, 2012-2015**

<i>Configuración causal/ Informante clave</i>	<b>Lic. Roberto Loyola Vera Presidente Municipal</b>	<b>Mtro. Mauricio Ortiz Proal Secretario General de Gobierno</b>	<b>Lic. Gustavo Zepeda Secretario de Servicios Públicos</b>	<b>Arq. José Gerardo Vega Secretario de Obras Públicas</b>
<b>ACE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin duda, sí.</li> <li>• Lográbamos recuperar la presidencia municipal después de 15 años</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estoy absolutamente convencido que la competitividad electoral ayuda a tener administraciones más eficientes</li> <li>• En Querétaro siempre ha habido contiendas electorales cerradas</li> <li>• Eso obliga a hacer mejor las cosas, te preocupas mucho más por alcanzar los objetivos</li> <li>• Sin embargo, ganar por amplio margen no hubiera cambiado el desempeño del Lic. Loyola</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Independiente del resultado, el equipo que conformó el Lic. Loyola fue clave para generar resultados</li> <li>• Poco influiría la diferencia de 4 puntos porcentuales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No tiene un peso específico</li> <li>• Atribuyo a mayor o mejor desempeño de las autoridades con base a la experiencia de la gente que llega a la administración</li> </ul>
<b>PPE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene sus pros y contras</li> <li>• Al haber sido secretario de Gobierno en los tres primeros años del Lic. Calzada la armonía política ayudó a que las cosas fluyeran</li> <li>• Además, hay una tradición en el priísmo donde entre nosotros respetamos muy bien las jerarquías, somos muy protocolarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al venir el Lic. Loyola de haber sido secretario de Gobierno del Lic. Calzada permitió una gran colaboración entre ellos, hubo una gran comunión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impacto, no. Diferencia, tampoco. Ambas administraciones fueron respetuosas</li> <li>• La indicación fue quitarnos la camisa del partido y ponernos la del municipio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El que haya una coordinación tiene un impacto positivo porque a mí me tocó ver los dos casos</li> <li>• Una coordinación no efectiva se traduce en pocos apoyos al municipio</li> </ul>

**Cuadro 18. Matriz de resumen de entrevistas con informantes clave del municipio de Querétaro, 2012-2015 (cont.)**

<i>Configuración causal/ Informante clave</i>	<b>Lic. Roberto Loyola Vera Presidente Municipal</b>	<b>Mtro. Mauricio Ortiz Proal Secretario General de Gobierno</b>	<b>Lic. Gustavo Zepeda Secretario de Servicios Públicos</b>	<b>Arq. José Gerardo Vega Secretario de Obras Públicas</b>
<b>PAEF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene que ver con capacidades, pero también con lealtades</li> <li>• Lealtad de entender que la oportunidad es privilegiada, única y que hay que destinarle 24 horas, siete días a la semana, 365 días al año porque esa es la dinámica municipal</li> <li>• Se requiere de alguien que tenga edad, condición, compromiso y, lo más importante, emoción social</li> <li>• La conformación del equipo es muy importante, pero tal vez sean más relevantes las capacidades políticas que las técnicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando alguien llega a ejercer el gobierno municipal necesita gente de toda su confianza</li> <li>• Lo que sí creo es que se debe respetar el servicio civil, entendiendo que hay funcionarios de nivel medio que han hecho del servicio público su vida</li> <li>• Más allá de su filiación partidista están haciendo su trabajo desde hace mucho tiempo</li> <li>• A la estructura de base jamás la afectamos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La preparación profesional da una visión de la vida en general</li> <li>• En ciertas posiciones operativas necesitas tener a gente técnica o gente con mucha experiencia</li> <li>• El perfil debe ser una mezcla, un híbrido entre la gente que es de partido, pero con conocimiento, no puedes meter ahí a un compadre que sea tu amigo y hacer un mal papel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La experiencia influye muchísimo</li> <li>• Yo no soy político, yo soy del lado técnico, aunque estoy convencido que la política es la manera de acercar la solución de los problemas de la ciudad</li> <li>• La inclusión de funcionarios sin experiencia le cuesta mucho al país</li> </ul>

**Cuadro 18. Matriz de resumen de entrevistas con informantes clave del municipio de Querétaro, 2012-2015 (cont.)**

<i>Configuración causal/ Informante clave</i>	<b>Lic. Roberto Loyola Vera Presidente Municipal</b>	<b>Mtro. Mauricio Ortíz Proal Secretario General de Gobierno</b>	<b>Lic. Gustavo Zepeda Secretario de Servicios Públicos</b>	<b>Arq. José Gerardo Vega Secretario de Obras Públicas</b>
<b>PYR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A nivel de gabinete me parece que el criterio pasa más por lealtades que por capacidades, eso es parte de la realidad política del país</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incorporamos a directores de diversas áreas, pero muchos de ellos dejaron del total de la plantilla laboral al menos a 60 o 70 por ciento de la gente</li> <li>El criterio era eficiencia, ¿quién sabe hacer las cosas y quién nos puede ayudar a hacerlas bien?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La instrucción que recibimos fue la de generar un ambiente de continuidad</li> <li>También fue recibir renuncia a quien la presentara</li> <li>En mi caso, de cinco direcciones repitieron dos, las otras decidieron presentar su renuncia voluntaria</li> <li>El criterio fue técnico: no podemos experimentar con amigos o compadres en unos temas de operación cotidiana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La inclusión de gente nueva es sana, pero no se deben desbaratar los equipos</li> <li>Yo aprendí rápidamente en el servicio público que tenía que aprender a delegar</li> <li>Sólo incorporé a cuatro personas al equipo de trabajo y puse a disposición de Recursos Humanos a uno solo</li> <li>Estoy convencido que los malos funcionarios se eliminan solitos</li> </ul>
<b>Otras consideraciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hace algunos años diría que no a la separación entre política y administración</li> <li>Que el presidente municipal pueda “desentenderse” de lo técnico</li> <li>El área más importante fue Servicios Públicos Municipales (limpia, alumbrado, parques y jardines)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tuvimos la participación de un Observatorio Ciudadano, los consejos de participación social, con los cuales los responsables de las áreas nos reuníamos al menos cinco o seis veces al año</li> <li>El área más importante fue Servicios Públicos y después Seguridad Públicas, y Obras</li> <li>La gente lo que quiere es tener servicios de calidad y sentirse seguro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El éxito de la administración pública municipal es el personal de base</li> <li>Nosotros tenemos una responsabilidad al dirigir y poder coordinar los trabajos, pero la mano de obra y la fuerza laboral del municipio está en sus empleados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Creo que una de las cosas que le pesa una barbaridad a este país es el que quiere seguir siendo gobernante</li> <li>Ahora yo soy Secretario de Obras y quiero ser diputado, son cosas totalmente opuestas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a exfuncionarios del gobierno municipal de Querétaro 2012-2015 entre el 1 y el 8 de abril de 2019.

## V.6. Toluca, Estado de México

La recopilación de datos para este caso tuvo otras particularidades. La entrevista con la expresidenta municipal, Martha Hilda González Calderón, no se realizó debido a que no fue posible contactarla, pese a las múltiples solicitudes que se realizaron a la Secretaría del Trabajo del Estado de México, donde era la titular al momento de hacer esta investigación. Las personas que respondieron las llamadas telefónicas alargaron el proceso hasta desistir. Para resarcir esta situación se buscó al presidente municipal que la sustituyó cuando renunció al cargo para competir por la diputación federal, Braulio Antonio Álvarez Jasso. Asimismo, se logró agendar tres entrevistas más con exfuncionarios vinculados a la provisión de servicios públicos, aunque con ciertas restricciones solicitadas por los informantes clave.<sup>397</sup>

Braulio Antonio Álvarez Jasso es licenciado y maestro en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex). Ha sido regidor, síndico, secretario del Ayuntamiento y fue presidente municipal de Toluca de marzo a diciembre de 2015. En 2019 era el coordinador de Normas y Procedimientos en el Instituto Hacendario del Estado de México, donde se realizó la entrevista.

María Eugenia Villada Morgan se desempeñó como directora de Administración en el trienio 2013-2015 y durante la entrevista era la jefa de la Unidad de Planeación e Igualdad de Género en la Secretaría del Trabajo del Estado de México. Lucía Ezeta López ocupó el cargo de Comisionada de Espacios y Servicios Públicos en el municipio de Toluca y en 2019 se desempeñaba como directora de Concentración e Infraestructura Turística en la Secretaría de Turismo de la Ciudad de México. Por último, Manuel Pardiñas Gallegos, arquitecto por la UAEMex, fue titular del Instituto de Planeación Municipal en el periodo 2013-2015. Esta última entrevista se realizó vía telefónica.

Sobre la ACE, Álvarez Jasso consideró que no fue relevante debido a que “el compromiso fue prácticamente igual que si hubiésemos ganado con un voto de diferencia”.<sup>398</sup> En contraste, para Villada sí tuvo una influencia relevante porque “permitió establecer una continuidad político-administrativa con la anterior administración que era del mismo instituto

---

<sup>397</sup> La contadora María Eugenia Villada Morgan pidió recibir de manera previa el cuestionario vía correo electrónico y la arquitecta Lucía Ezeta López accedió a dar su testimonio, pero con la reserva de opinar sobre el factor *política*.

<sup>398</sup> Entrevista con Braulio Antonio Álvarez Jasso, Toluca, Estado de México, 10 de mayo de 2019.

político”,<sup>399</sup> lo que facilitó una transición eficiente y un flujo de información ágil. Por su parte, Pardiñas no lo consideró un factor clave porque, en su opinión, lo importante dentro de una elección es el candidato que cada instituto político presenta, así como la claridad de los proyectos que ofrece a la ciudadanía.

Respecto a la PPE las opiniones se dividieron. Por un lado, tanto Villada como Álvarez afirmaron que la coincidencia partidista del gobernador y la presidenta municipal sí ayudó a contar con administraciones municipales más eficientes porque establecía canales de comunicación fluidos y posibilidades de negociaciones cordiales. De hecho, ambos destacaron que la misma militancia no sólo se presentó entre el municipio y el estado, sino también con el presidente del país, Enrique Peña Nieto, priísta y oriundo del Estado de México.

En contraste, para Pardiñas, quien se consideró a sí mismo como “no político” y “no perteneciente a ningún grupo político”, más bien un “ciudadano participativo”, esta situación “es intrascendente para la administración pública”.<sup>400</sup> Derivado de las reuniones de gabinete en las cuales participó durante el trienio realizó la siguiente observación:

...en algunas reuniones yo escuchaba “se alinearon los astros” porque, obviamente, teníamos un Presidente de la República mexiquense, un gobernador priísta y Martha Hilda (González Calderón). Sin embargo, la realidad fue diferente: tuvimos escasez de recursos, los problemas críticos de autorizaciones de algunos proyectos... podría decir que la relación de la alcaldesa con el gobernador, o más bien al revés, que la relación del gobernador con la alcaldesa o hacia la alcaldesa no fue la mejor. Creo que hubo obstrucción, cuando menos de lo que yo manejaba (en el Instituto de Planeación Municipal), cinco proyectos importantes y que, literalmente, fueron bloqueados por el gobierno estatal.<sup>401</sup>

En suma, consideró a la pertenencia partidista como no trascendente para la eficiencia municipal y que más bien depende de una *relación personal* y de que sean compatibles las visiones de gobierno y de proyectos.

---

<sup>399</sup> Entrevista con María Eugenia Villada Morgan, cuestionario recibido vía correo electrónico el 7 de mayo de 2019.

<sup>400</sup> Entrevista con Manuel Pardiñas Gallegos realizada vía telefónica el 14 de mayo de 2019.

<sup>401</sup> *Ibidem*.

En el factor *politización* las respuestas sobre el perfil de los funcionarios públicos coincidió con lo recopilado en el caso de Querétaro: la valoración de la experiencia por arriba de otras características del personal, aún más que la confianza y el perfil académico.

María Eugenia Villada señaló que, para los cargos directivos que tienen relación con la ciudadanía, por ejemplo, la Secretaría de Gobierno, las coordinaciones de Delegaciones o Desarrollo Económico, lo deseable eran servidores con trayectoria político-administrativa que pudieran haber tenido experiencia previa en el sector público. En cuanto a los espacios directivos relacionados con temas técnicos (direcciones de Informática, Comunicación o Finanzas), “el sector privado puede ser el origen de este tipo de servidores”, quienes deben tener un perfil “más técnico que político”.

Para Álvarez Jasso, aunque es importante rodearse de personas que sean de la confianza del titular de la administración pública municipal (“el que carga la responsabilidad más directa de todos”), lo relevante es “aprovechar la experiencia de los servidores públicos... no podemos llegar y querer cambiar a los integrantes de la administración municipal por un cambio político”.<sup>402</sup> En su función como secretario del Ayuntamiento, primero, y como presidente municipal sustituto, después, sí realizó algunos cambios basados en la coyuntura política, sin embargo, “se cubrieron con personas que estaban en la misma área y traían el conocimiento y el proyecto que se había planteado para cada una de las áreas”. Esto se debió a que:

...no podemos tener tanta rotación porque la curva de aprendizaje y de adaptación nos hace perder mucho tiempo... puede ser mi amigo, pero si no tiene la experiencia, si no tiene el perfil técnico creo que poco nos puede ayudar.<sup>403</sup>

Dentro del caso de Toluca destacó la experiencia del Instituto de Planeación Municipal. Se trató de una dependencia creada en 2013 y cuyo diseño y operación se encargó al Arq. Pardiñas, quien reconoció que tuvo total libertad y confianza para contratar a la mayoría del personal.

Mi visión era crear una dependencia que tuviera la capacidad de planear la parte urbana, de diseñar, de procurar fondos, de cambiar algunas cosas desde el punto de vista legal, que pudiéramos atender al ciudadano en edificaciones necesarias para el desarrollo de los

---

<sup>402</sup> Entrevista con Braulio Álvarez.

<sup>403</sup> *Ibidem*.

proyectos o necesidades que pidiera. No otorgábamos servicios, no contratábamos obra, pero obviamente diseñábamos todo lo posible que tuviera que usar un ciudadano. Aquí hablo de diseñar desde los uniformes de la policía, los puestos para las señoras que venden los huaraches, los puestos para los boleros, los puestos para expedir o vender los periódicos y también el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.<sup>404</sup>

A diferencia de sus pares, para Pardiñas la primera cualidad que debe reunir el funcionariado local no es la experiencia, sino el *compromiso* y la *honestidad*.

¿Qué es lo que tomé como base? Primero, que estuvieran comprometidos, que fueran gente honesta, que tuviera la preparación y la experiencia necesaria para poder desarrollar los proyectos en cada una de sus áreas. Aposté a unir la parte de la juventud con la experiencia. Entonces teníamos un 50-60 por ciento de profesionistas jóvenes y un 40 por ciento de gente experimentada en sus diferentes áreas. Esto permitió que comenzáramos a tratar de equilibrar el desarrollo del municipio.<sup>405</sup>

Ante el cuestionamiento de cómo poder cuantificar ambos indicadores, *compromiso* y *honestidad*, Pardiñas relató que no implementó un instrumento de medición, sino más bien propuso a gente que ya había trabajado con él de manera previa o que ya conocía por otro tipo de relaciones.

No hice una tabla de ponderación, hice entrevistas, les platicaba del proyecto y, una vez que ellos me manifestaban algunas ideas para conformar este tipo de proyectos, yo tomaba la decisión de quién podía ocupar los cargos. Incluso puedo decir que hasta el chofer... tuve la oportunidad de elegir al mejor que podía tener. Era la persona idónea que yo requería.<sup>406</sup>

Algo similar ocurrió en la Comisión de Espacios y Servicios Públicos a cargo de Ezeta López, ya que esta dependencia era de reciente creación y donde la titular ratificó “a todos... era personal, en su mayoría, operativo”.<sup>407</sup> Sin embargo, considera que el criterio central respecto al perfil y permanencia de los funcionarios locales debe ser la experiencia:

Yo creo que mantener al personal es de suma importancia porque son las personas que están desempeñando las labores, que tienen el conocimiento de cómo se hacen las cosas y, en determinado momento, te van a dar el hilo para no llegar en blanco a hacer las cosas.<sup>408</sup>

---

<sup>404</sup> Entrevista telefónica con Manuel Pardiñas.

<sup>405</sup> *Íbidem*.

<sup>406</sup> *Íbidem*.

<sup>407</sup> Entrevista con Lucía Ezeta López, Ciudad de México, 14 de mayo de 2019.

<sup>408</sup> *Íbidem*.



Los exfuncionarios de Toluca coincidieron en que las sustituciones o bajas dentro de los equipos de trabajo se debieron más a cuestiones políticas de coyuntura que a la solicitud expresa de desocupación de las plazas. Para Villada se trata de “valores entendidos”, es decir de que quien concluye la gestión *sabe que debe dejar libres* los principales espacios administrativos para que el nuevo ayuntamiento tenga libertad de estructurar su plantilla. Los nuevos directivos realizaron una evaluación del desempeño, aunque “en algunos casos los mandos medios y muchos más operativos permanecieron en sus cargos de una administración a otra”.<sup>409</sup>

Ante estas afirmaciones que, en lo general, coinciden con lo expresado por sus contrapartes de Querétaro (la valoración de la experiencia, el mantenimiento de gran parte de la plantilla, el compromiso de gobernar para todos), surgió la pregunta, *¿por qué ambos municipios tuvieron evaluaciones de percepción ciudadana distintas?* Para Álvarez Jasso se trató del periodo de levantamiento de la ENCIG (noviembre y diciembre de 2015):

Quando iniciamos la administración tuvimos que hacer un cambio de 28 mil luminarias, pero fue gradual. Estamos hablando de la gran mayoría de las mismas, pero esto se vio reflejado hasta el tercer año. Las luminarias quedaron concluidas al 100 por ciento en 2015. Sí se fue mejorando, pero a lo mejor la Encuesta ya no alcanzó a reflejar al cierre de la administración. En el último año fue cuando hubo un cierre muy fuerte en cuanto al trabajo de la administración, el cual me tocó encabezarlo.<sup>410</sup>

En contraste, para la excomisionada de Espacios y Servicios Públicos se trató del hartazgo ante los gobiernos priístas, no sólo en Toluca y el Estado de México, sino en el país, además del carácter subjetivo de la percepción, el cual hace que, en su opinión, cualquier persona a la que se le cuestione sobre el desempeño de su gobierno local estará insatisfecha. Para Pardiñas se debió a la *falta de promoción y publicidad* de lo realizado por la administración, por el papel que jugó el entonces gobernador, Eruviel Ávila, así como por una serie de imponderables que el ciudadano no tiene posibilidad de percatarse:

Quizás la gente no valoró por algunas situaciones cómo es el bacheo. Yo aprendí muchas cosas, siempre he sido ciudadano. Sin embargo, de repente te das cuenta por qué no se hacen algunas cosas: no hay dinero, el dinero llega etiquetado para otras cosas, las empresas no

---

<sup>409</sup> Entrevista vía correo electrónico con María Eugenia Villada.

<sup>410</sup> Entrevista con Braulio Álvarez.

cumplen su trabajo o algún funcionario municipal no hace lo propio, los ciudadanos no ayudan mucho, en fin... Aprendí que no todo es responsabilidad del gobernante, de su gabinete.<sup>411</sup>

Como en el caso de Querétaro, la síntesis de los planteamientos expresados por los informantes clave de la capital del Estado de México se muestran en el Cuadro 19.

Antes de concluir debe destacarse una paradoja en esta comparación: en Querétaro, segundo municipio mejor evaluado en la ENCIG 2015, el partido gobernante perdió la siguiente elección, mientras que en Toluca, con ausencia de EM, lugar 25 de 30, el PRI repitió en los comicios de 2015.

---

<sup>411</sup> Entrevista telefónica con Manuel Pardiñas.

**Cuadro 19. Matriz de resumen de entrevistas con informantes clave del municipio de Toluca, 2013-2015**

<i>Configuración causal/ Informante clave</i>	<b>Mtro. Braulio Antonio Álvarez Jasso Secretario del Ayuntamiento y Presidente Municipal sustituto</b>	<b>C.P. María Eugenia Villada Morgan Directora de Administración</b>	<b>Arq. Manuel Pardiñas Gallegos Director del Instituto Municipal de Planeación</b>	<b>Arq. Lucía Ezeta López Comisionada de Espacios y Servicios Públicos</b>
<b>ACE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El compromiso fue prácticamente igual, así hubiésemos ganado por un voto de diferencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definitivamente, sí</li> <li>El hecho que hubiera triunfado el PRI permitió establecer una continuidad político-administrativa con la anterior administración que era del mismo instituto político</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es más importante contar con un buen candidato que pueda tener una propuesta clara y firme de qué es lo que quiere para el municipio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Omitió respuesta</li> </ul>
<b>PPE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sí ayuda porque hay una coordinación importante</li> <li>No sólo del gobernador del estado, sino del Presidente de la República</li> <li>A veces se truncan los proyectos por no tener la misma visión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sí ayuda porque permitió establecer canales de comunicación fluidos</li> <li>Al haber congruencia ideológica entre el Ejecutivo estatal y el Ayuntamiento, los programas estatales y municipales se adaptaron fácilmente a través de objetivos complementarios plasmados en el Plan de Desarrollo del Estado de México y el Plan de Desarrollo Municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Creo que es intrascendente para la administración pública</li> <li>Depende más de una relación personal y que sean compatibles las visiones de gobierno y de proyectos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Omitió respuesta</li> </ul>

**Cuadro 19. Matriz de resumen de entrevistas con informantes clave del municipio de Toluca, 2013-2015 (cont.)**

<i>Configuración causal/ Informante clave</i>	<b>Mtro. Braulio Antonio Álvarez Jasso Secretario del Ayuntamiento y Presidente Municipal sustituto</b>	<b>C.P. María Eugenia Villada Morgan Directora de Administración</b>	<b>Arq. Manuel Pardiñas Gallegos Director del Instituto Municipal de Planeación</b>	<b>Arq. Lucía Ezeta López Comisionada de Espacios y Servicios Públicos</b>
<b>PAEF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El perfil técnico que, por ley, tienen que cubrirlo</li> <li>• Que tengan la profesión de acuerdo con el área que vayan a desempeñar</li> <li>• La experiencia y la confianza son fundamentales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si bien el perfil académico no es indispensable en muchos de los espacios del servicio público municipal, en otros la misma ley señala ciertos perfiles y requisitos académicos, como la Tesorería, Obras Públicas y Contraloría</li> <li>• El servidor público debe certificar sus capacidades ante el Instituto Hacendario del Estado de México</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La honestidad y el compromiso sería lo que tendría más peso</li> <li>• 70 por ciento del personal que propuse era gente que había trabajado conmigo anteriormente o que yo conocía por otro tipo de relaciones</li> <li>• Busqué gente que conociera muy bien el municipio y que tuviera experiencia y preparación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En servicios públicos definitivamente es la experiencia</li> <li>• Incluí a gente que yo conocía cómo trabajaba, gente de confianza</li> <li>• Creo que debe haber un equilibrio entre la gente de confianza y la gente con experiencia</li> </ul>
<b>PYR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se mantuvo la base de la Secretaría del Ayuntamiento</li> <li>• Tenemos que aprovechar la experiencia de los servidores que han estado en diferentes áreas</li> <li>• Cuando no están funcionando las cosas, cuando hay un desgaste por la personalidad o simplemente por no compartir una visión de lo que se quiere, entonces sí se tienen que hacer los ajustes convenientes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El principal criterio para el nombramiento fue la confianza de la presidenta municipal y del cabildo en personas con reconocida trayectoria en el servicio público</li> <li>• Esta confianza se cimentó en dos criterios básicos: honestidad y capacidad</li> <li>• El principal criterio para la ratificación fue el desempeño y competencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La posibilidad de que el director o encargado de un área pueda convocar y pueda definir a su equipo es fundamental</li> <li>• Hice entrevistas, les platicaba el proyecto y, una vez que ellos me manifestaban algunas ideas para conformar este tipo de proyectos, yo tomaba la decisión de quién podía ocupar los cargos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener al personal de base es de suma importancia porque son las personas que están desempeñando las labores</li> <li>• Cuando hay un cambio de gobierno, aunque sea del mismo partido, quien llegue va a querer rodearse de gente de su confianza</li> </ul>

**Cuadro 19. Matriz de resumen de entrevistas con informantes clave del municipio de Toluca, 2013-2015 (cont.)**

<i>Configuración causal/ Informante clave</i>	<b>Mtro. Braulio Antonio Álvarez Jasso Secretario del Ayuntamiento y Presidente Municipal sustituto</b>	<b>C.P. María Eugenia Villada Morgan Directora de Administración</b>	<b>Arq. Manuel Pardiñas Gallegos Director del Instituto Municipal de Planeación</b>	<b>Arq. Lucía Ezeta López Comisionada de Espacios y Servicios Públicos</b>
<b>Otras consideraciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las funciones políticas y administrativas se pueden separar, pero siempre van a estar vinculadas</li> <li>Respecto a la calificación de la ENCIG, sobre el tema del agua, en las comunidades aledañas al Centro de la zona urbana el servicio es prestado por comités independientes, el servicio es irregular y a veces por tandeo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No es conveniente separar las funciones políticas y administrativas</li> <li>Si bien ambas son importantes y pueden estudiarse por separado, en la praxis deben ser complementarias y coadyuvantes unas con otras</li> <li>La actividad política fija los grandes objetivos, mientras que las funciones administrativas dicen cómo orientar la actividad pública de la mejor manera para alcanzar los objetivos de la gestión municipal, a través de mejores estructuras, procedimientos y actitudes-aptitudes de los servidores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yo creo que la política y la administración están ligadas, pero no son interdependientes</li> <li>Es obligación de los técnicos innovar, proponer y permitir que el político elija</li> <li>Eso permite que haya un equilibrio, que alguien le sirva de contrapeso al político y le diga, si tú quieres un proyecto para regularizar un bordo, pues yo no lo voy a hacer, o lo voy a hacer con estas características</li> <li>En el caso de Toluca yo pensaría que un 70 por ciento de las ocasiones llegamos a acuerdos. Hubo ocasiones que pensé que me iba a despedir y guardé mis cosas en cajas, pero no ocurrió así, a lo mejor recapacitó porque había regresado con dinero para construir la Alameda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Considero que a veces no es conveniente separar la política y la administración</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a exfuncionarios del gobierno municipal de Toluca 2013-2015 entre el 7 y el 14 de mayo de 2019.

## Conclusiones del capítulo

Los estudio de casos y la utilización del método comparativo tienen una amplia tradición como una herramienta indispensable en la investigación social, en ocasiones con alcances similares al método experimental y, en otras, como una fase previa a la aplicación de análisis estadísticos pormenorizados. A través de su uso se puede presentar evidencia empírica a favor o en contra de una hipótesis, así como para proponer generalizaciones y explicaciones moderadas sobre los fenómenos estudiados.

En esta investigación se consideró indispensable plantear una comparación de casos más similares con resultados distintos con el fin de reforzar y probar los hallazgos que el enfoque metodológico QCA proporcionó en el capítulo cuarto. El objetivo fue profundizar en el conocimiento de dos casos polares que compartían la mayor cantidad de variables, como el tamaño poblacional, el diseño institucional, el estatus de capitales estatales, su periodo constitucional de gobierno, así como los servicios públicos por los cuales fueron evaluados por su ciudadanía, pero en donde uno obtuvo presencia y otro de ausencia de EM.

El análisis cualitativo mediante entrevistas semi-estructuradas con funcionarios de ambas administraciones públicas municipales aportó datos relevantes. Por ejemplo, aunque los informantes clave reconocieron que la ACE representa un incentivo para mejorar el desempeño, la mayoría consideró que la diferencia de votos entre el primer y segundo lugar en la contienda electoral es circunstancial o, al menos, no prioritario para contar con EM. En contraste, indicaron que la *experiencia*, no sólo de los titulares de la administración pública central y paramunicipal, sino de los mandos medios y de los empleados de base del municipio, era la condición más relevante para el resultado esperado.

En el caso de la PPE la recopilación de datos contrastó a pesar de que ambos municipios fueron gobernados por el mismo partido político. En Querétaro se consideró positiva para entablar relaciones de cooperación, mientras que en Toluca un informante la identificó como el impedimento al acceso de recursos o al bloqueo de proyectos. Los entrevistados reconocieron que es necesario mantener el respeto y el formalismo en la relación institucional entre el ámbito municipal y el estatal por compartir un espacio geográfico, pero también destacaron que en muchas ocasiones esto se interpretaba como la obligatoriedad de subordinación por parte del presidente municipal ante la “jerarquía” de poderes.

Las declaraciones del extitular del Instituto de Planeación de Toluca fueron aleccionadoras en ese sentido: la PPE no siempre conduce al resultado esperado porque persisten “bloqueos” o intentos por marcar la pauta de la agenda municipal desde el ámbito estatal, además de que el tema de la dependencia financiera se manifiesta en dicha vinculación.

Otro hallazgo fue que, de acuerdo con los datos del INEGI, ambos municipios no presentaron continuidad de los titulares de la administración pública municipal central y paramunicipal porque la mayoría reportó tener menos de tres años en el cargo. Sin embargo, los entrevistados valoraron la importancia de mantener al personal y que, en los casos en que se presentó la sustitución o remoción de funcionarios de administraciones anteriores, se debió a decisiones personales o una especie de pacto o de respeto de reglas informales por las que los salientes aceptan que desocupar los espacios es parte de la dinámica del poder local.

La condición causal PAEF ilustró una característica de la muestra de 30 municipios seleccionados: la mayoría de los titulares de la administración pública municipal contaban con grados académicos, con cierta experiencia laboral en el sector público y con conocimiento previo del área de trabajo, así como habían desempeñado cargos políticos o partidistas. Sin embargo, debe notarse que esto no es generalizable a la profunda heterogeneidad de los municipios mexicanos en la actualidad.

Los informantes entrevistados que tuvieron un perfil *político*, como los presidentes municipales y los secretarios del ayuntamiento, otorgaron un mayor peso a las lealtades políticas, a la “vocación de servicio” y a la confianza personal como una vía para conformar equipos de trabajo proclives a la EM. En contraste, los que se desempeñaron en áreas responsables de la provisión de servicios destacaron la necesidad de mantener al personal de nivel medio y de base, a la capacidad técnica y a la experiencia antes que a la amistad o el pago de favores políticos. Asimismo, al cuidado de no poner en riesgo la estabilidad de los grupos con despidos y sustituciones, sobre todo en el caso del servicio del agua potable y de la recolección de la basura.

De acuerdo con su experiencia en el cargo, estos asuntos son muy sensibles en la exigencia ciudadana y se manifiestan no sólo en la percepción positiva del desempeño gubernamental, sino en la evaluación trienal en las urnas.

## CONCLUSIONES

*Las tesis tienen que ser más inteligentes que sus autores*  
Anónimo

El propósito de esta investigación fue indagar y conocer por qué algunos municipios mexicanos son más eficientes en la provisión de servicios públicos de acuerdo con su propia población. La literatura municipalista ha sido muy precisa en elaborar diagnósticos sobre *lo que está mal* en este ámbito de gobierno, algo que no se ha modificado de manera sustancial en las últimas cuatro décadas. Sin embargo, mi interés fue identificar *lo que está bien* o, al menos, las características que serían deseables para cumplir una de las funciones sustantativas de los municipios, quizás la más importante, es decir la dotación de servicios básicos. Un aspecto en donde la ciudadanía y el gobierno local se encuentran, se reconocen y se evalúan de manera mutua.

Para este fin diseñé un modelo analítico basado en un tema que llamó mi atención: la cohabitación de dos elementos en apariencia contradictorios, pero que son constantes en la vida municipal del país: la *política* y la *politización*. El primero se manifiesta en la influencia que generan los resultados electorales en el desempeño de la gestión local. A partir de la década de 1980 las urnas permitieron premiar, castigar y renovar a los gobiernos municipales, pero también se convirtieron en un incentivo muy poderoso para la innovación y la eficiencia. El segundo se define en este trabajo como el aprovechamiento de las posiciones políticas en beneficio de un individuo o de un grupo en detrimento de la mayoría. Su expresión más notable y acabada se encuentra en los nombramientos de funcionarios y empleados, ya que cuando existen administraciones politizadas éstos se rigen por criterios de pago de favores partidistas y lealtades personales. El resultado, como se puede prever, es un mediocre desempeño municipal.

Ambos aspectos existen en los municipios mexicanos en mayor o menor medida. Existe una tensión permanente entre la búsqueda de un mejor desempeño que se capitalice en las urnas y entre el mantenimiento de una cultura política que normaliza prácticas administrativas que deterioran dicho objetivo. Este rasgo me parece relevante como objeto de estudio por su



capacidad explicativa de la calidad de los servicios públicos y porque considero que no se modificará en el corto ni en el mediano plazo.

En este contexto, el modelo analítico buscó responder la pregunta de investigación: ¿cuál es la influencia de la *política* y de la *politización* en la eficiencia de la prestación de servicios públicos municipales en México? Si bajo esta tensión podemos encontrar gobiernos municipales que cuentan con el apoyo y el reconocimiento de su población, me interesó identificar qué elementos influían para obtener esta eficiencia municipal *sui generis*.

Este último punto, la eficiencia, también implicó el reto de definirla y acotarla. De uso extendido en la conversación común, casi nadie podría estar en contra de su búsqueda en los procesos, en las instituciones y en las personas. Sin embargo, por su origen en disciplinas como la economía y la ingeniería es necesario establecer con claridad qué se entiende por ésta en la administración pública, en el ámbito municipal y en el desempeño de los gobiernos locales.

Después de la revisión de la literatura que presenté en el capítulo primero, el criterio que utilicé para definirla fue el de la evaluación de un conjunto de servicios públicos, obligatorios para los gobiernos municipales, a través de instrumentos de medición oficial que recogen la percepción de la población intervenida en un periodo determinado. Debo destacar que no recurrí a uno de los elementos más comunes para su estudio, es decir el financiero de “costo-beneficio”, de “insumo-producto”, o bien, el de “hacer más con menos”. En esta tesis determiné la Eficiencia Municipal (EM) según el promedio obtenido en la provisión de siete servicios públicos, de acuerdo con la evaluación que los habitantes mayores de 18 años de los propios municipios otorgaron a su gobierno local en una escala de 0 a 10 a finales de 2015.

Así, los factores de *política* y *politización* se pusieron a prueba junto con esta calificación ciudadana por medio de cuatro configuraciones causales que ilustraron la tensión y la cohabitación que mencioné líneas arriba. Para *política* planteé la Alta Competencia Electoral (ACE), entendida como una diferencia igual o menor a 10 puntos porcentuales entre los dos primeros lugares de la elección que dio origen al gobierno municipal evaluado. Asimismo, la Pertenencia Política de los Ejecutivos (PPE), es decir el que el gobernador (a) y el presidente (a) municipal que convivieron al momento de ser calificados fuesen del mismo

partido político. En ambos casos el supuesto teórico es que, si se cumplen dichas condiciones, existen incentivos para obtener la EM.

Para *politización* usé el Perfil de Autoridades Electas y Funcionarios (PAEF) para identificar si existieron nombramientos con las características del sistema de botín en la administración pública, es decir que no se rigen por méritos y capacidades, sino por el pago de favores políticos y lealtades personales o partidistas. Aunado a lo anterior, la condición de Permanencia y Rotación (PYR) indagó la forma en que los gobiernos municipales evaluados habían ratificado o sustituido a los titulares de la administración municipal central y paramunicipal. Aquí los supuestos teóricos indican que, perfiles no idóneos y “reinención” trienal del gobierno, conducen a la ausencia de EM.

Para poner a prueba mi hipótesis principal de que, a mayor politización menor eficiencia municipal, recurrí al estudio de 30 municipios mexicanos evaluados en la provisión de siete servicios públicos. Los datos los tomé de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en su edición 2015. Esta decisión se basó en la información oficial de un conjunto homogéneo de gobiernos municipales para un intervalo fijo. La muestra de la ENCIG 2015 fue representativa de áreas metropolitanas, sin embargo, presentó suficientes casos aleatorios tomados desde los municipios centrales para un estudio representativo.

Los 30 municipios compartieron ciertas características, por ejemplo, ser capitales estatales en su mayoría, tener más de 100 mil habitantes y regirse por el Artículo 115 constitucional. El periodo del levantamiento –noviembre y diciembre de 2015—permitió analizar a los gobiernos municipales que se desempeñaron entre 2012 y 2015, los cuales estuvieron encabezados por diversos partidos políticos, la mayor parte a través de coaliciones, e ilustraron una multitud de estructuras administrativas internas y diferentes tipos de relación con sus gobiernos estatales en 30 entidades federativas. Esto significó reducir el sesgo en la selección de los casos, así como mantener elementos de heterogeneidad en las condiciones y en el resultado esperado.

El enfoque metodológico que utilicé fue el Método Cualitativo Comparativo (QCA, por sus siglas en inglés). Después de una búsqueda infructuosa durante los primeros años del doctorado que incluyó el estudio de caso y el método estadístico, opté por esta herramienta

por su compatibilidad con “n” pequeñas o intermedias, por su carácter configuracional, es decir donde la combinación de condiciones permiten explicar un resultado esperado, así como por la incorporación de las ausencias de dichas condiciones como parte relevante de la inferencia causal. También me pareció relevante la combinación de elementos cualitativos y cuantitativos, y la compatibilidad con otras metodologías complementarias, por ejemplo, la comparación de sistemas más similares con resultados distintos (MSDO, en inglés), la cual utilicé en la parte final de la investigación.

## **Hallazgos**

Los hallazgos de esta disertación se dividen en dos. En primer término, el enfoque QCA aportó evidencia empírica sobre el mayor peso del factor *política* para lograr la eficiencia municipal, aunque de forma moderada. La aplicación del MCC proporcionó cuatro patrones explicativos del resultado esperado. En tres de éstos apareció la condición ACE, dos en presencia y uno en ausencia. La condición PPE se encontró en todas, aunque en igualdad de circunstancias (dos en presencia y dos en ausencia). Por su parte, para las condiciones de *politización* la PAEF se halló también en las cuatro configuraciones de la solución intermedia, aunque con el mismo comportamiento: dos en presencia y dos en ausencia. Para el caso de la PYR, se encontró en tres configuraciones, aunque sólo en una como presencia.

Este hecho sugiere que las condiciones de *política* son un poco más necesarias que las de *politización* para obtener el resultado esperado, en particular la ACE, lo que aporta evidencia empírica en favor de la hipótesis principal de esta investigación.

Sin embargo, quiero destacar la aplicación del enfoque QCA, pero bajo la lógica de la *asimetría causal*, es decir donde se realiza el mismo proceso y la técnica de minimización booleana para hallar la *ausencia del resultado esperado*. Esta operación la realicé después del hallazgo de los cuatro patrones mencionados, con el fin de contrastar sus resultados. Así, el *software* FsQCA mostró tres patrones explicativos, en donde una de las condiciones de *política*, la PPE, adquirió una renovada importancia al estar presente en dos de éstas como el elemento crucial para no obtener eficiencia municipal.

En efecto, si bien la ACE parece tener un efecto positivo *per se* en la eficiencia municipal, la PPE es la condición causal que presentó un mayor comportamiento oscilatorio, por lo que

considero que, de acuerdo con la *relación personal* que establezcan los gobernadores con sus respectivos presidentes municipales, dependerá en gran medida el éxito o el fracaso de la gestión local, más allá de la militancia partidista. Esta cohabitación puede significar relaciones de cooperación y respeto, o bien, de conflicto e intromisión no sólo entre estos personajes, sino entre sus equipos de trabajo que, de manera ineludible, impactará en la calidad de los servicios públicos locales.

Al volver a los cuatro patrones originales de QCA, la condición del PAEF tuvo la mayor repercusión para el logro del resultado esperado dentro del factor *politización*. Ésta la operacionalicé como presencia cuando al menos 50 por ciento de los titulares de la administración municipal central y paramunicipal reportaran como último empleo el sector público (federal, estatal y municipal). El objetivo de la condición era medir la experiencia en términos laborales y cognitivos, lo que resultó ser más relevante que la permanencia de los funcionarios más de un periodo de gobierno. Destaco este hecho porque parecería desafiar uno de los antiguos y anhelados postulados para la vida municipal, es decir el de contar con servicios profesionales de carrera que garanticen continuidad no sólo del personal, sino también de los planes y programas.

Sin embargo, debe notarse un hecho que se desprende de lo anterior: el ámbito con la mayor aportación de funcionarios a la administración pública municipal fue el estatal (26.0 por ciento del total, seguido de 17.2 del municipal y 15.3 del sector privado). Esto sugiere un tipo peculiar de relación entre el gobierno del estado y el municipio. Aunque una explicación radica en que la mayoría de los casos analizados fueron capitales estatales, no es menor el impacto que posee, en particular si se vincula con el comportamiento oscilatorio de la condición PPE, es decir donde según el tipo de cohabitación política entre ambos gobiernos puede implicar la colocación o reciclaje de ciertos funcionarios en las instituciones locales.

El enfoque QCA presentó estos hallazgos. Sin embargo, una de las ventajas de esta metodología consiste en su naturaleza *orientada a casos*, por lo que una posible causa, en un entorno diferente, puede generar un efecto distinto. Esto permite regresar a la complejidad de acuerdo con las configuraciones causales que ilustraron hechos específicos. Al respecto, quiero destacar algunos.

El municipio mejor evaluado en la ENCIG 2015 fue Colima, Colima, el cual fue encabezado por Federico Rangel Lozano, quien ganó la presidencia municipal apoyado por la coalición PRI-PANAL para el periodo 2012-2015. Su configuración causal fue  $ace*PPE*PAEF*PYR=EM$ , es decir donde la condición que en el modelo general aparece como necesaria fue la única que tuvo ausencia. En los reportes periodísticos y en las entrevistas que otorgó Rangel Lozano se aludía a que fue electo “con el mayor número de votos en el estado”. Asimismo, tuvo coincidencia partidista con el entonces gobernador Mario Anguiano Moreno (2009-2015).

Este caso llama la atención porque, de acuerdo con diversos testimonios ciudadanos y de organizaciones locales, se caracterizó por un constante contacto social y por la realización de obra pública, sobre todo de pavimentación, empedrados, alumbrado público, puentes y espacios deportivos. Rangel Lozano solía destacar que el Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015 se elaboró a través de consultas a los vecinos, barrios, colegios de profesionistas y cámaras empresariales. Este hecho sugiere la obtención de EM a través de un estilo personal de gobernar que combinó determinadas características de liderazgo con un intenso contacto entre la administración pública municipal y la gente.

Asimismo, las condiciones de *politización* estuvieron acotadas, ya que 87.5 por ciento de los titulares de la administración pública municipal central y paramunicipal manifestaron provenir del sector público (de un total de 16, siete surgieron del ámbito estatal y siete del municipal). Esta situación se repitió en la permanencia y la rotación, ya que el mismo porcentaje de funcionarios dijeron tener más de tres años en el cargo. De hecho, se trató del municipio con el mayor número de funcionarios con más de 15 años en servicio (ocho) de toda la muestra, una situación inédita y cada vez más escasa. De esta forma, la personalidad del presidente municipal y el contacto constante con la población se respaldó con un funcionariado experimentado en su formación y en su permanencia. Esto matizó el margen de la victoria electoral.

También llamó la atención el municipio de Tepic, Nayarit, sobre todo porque tuvo ausencia de todas las condiciones del modelo y, aún así, logró EM ( $ace*ppe*paef*pyr=EM$ ). El presidente municipal para el periodo comprendido entre el 17 de septiembre de 2014 y el 24 de noviembre de 2016 fue el médico Leopoldo Domínguez González, militante del PAN,

pero postulado en coalición con el PRD, quien derrotó al candidato de la coalición PRI-PVEM-PANAL por un margen de 17.0 por ciento de votos. Este caso tuvo presencia de un gobierno yuxtapuesto debido a que el gobernador, Roberto Sandoval Castañeda (2011-2017), arribó al poder a través de la coalición del segundo lugar municipal. Tampoco tuvo presencia de PAEF, ya que sólo 5.0 por ciento de los 20 titulares de la administración pública municipal reportaron antecedentes en el sector público (sólo uno del ámbito estatal), mismo porcentaje para la condición PYR (19 funcionarios tenían menos de tres años en el cargo).

¿A qué se debió la obtención de EM? El triunfo de Domínguez González rompió 12 años de gobiernos municipales emanados del PRI. El proceso electoral de 2014 se caracterizó por el conflicto entre la coalición PAN-PRD y el gobernador del estado por influir en los comicios, en particular por las acusaciones que hizo a los candidatos de la oposición de tener vínculos con el crimen organizado. Este hecho llevó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a determinar que Sandoval había violado la Constitución al realizar declaraciones que afectaron la imparcialidad del voto. Aunque estos hechos no se pueden considerar *per se* las razones de la aprobación ciudadana, sí influyeron para la obtención de un promedio de 6.40 en la provisión de servicios públicos por la búsqueda de un fuerte contraste con el desempeño del gobierno estatal como un medio de legitimación. Lo anterior implicó una renovación casi completa de los cargos y evitó incorporar a funcionarios con antecedentes en dicho ámbito de gobierno. Aunque la calificación ciudadana no alcanzó los lugares más altos de la muestra, se trató de una estrategia útil para obtener la aprobación ciudadana, al menos de los que votaron por dicho candidato.

En la cara opuesta de la moneda, los peores municipios evaluados en la ENCIG 2015 fueron Acapulco, Guerrero, y Centro (Villahermosa), Tabasco. En el primer caso ocurrió una situación peculiar derivada de los acontecimientos del 26 y 27 de septiembre de 2014 en el municipio de Iguala. En el periodo 2014-2015 el gobierno del estado fue ocupado por cinco personajes distintos. El gobernador electo en 2011 fue Ángel Heladio Aguirre Rivero, exintegrante del PRI que ganó postulado por el PRD, quien tomó posesión el 1 de abril de ese año. Sin embargo, renunció el 23 de octubre de 2014, lo que ocasionó que fungiera como encargado de despacho Jesús Martínez Garnelo, a quien sucedió como interino Salvador Rogelio Ortega Martínez hasta 2015. Después fue gobernador provisional David Cienfuegos Salgado y, antes de concluir el año, otra vez Ortega Martínez fue nombrado gobernador

sustituto. Luego de la realización de los nuevos comicios, el 27 de octubre asumió Héctor Astudillo Flores (PRI) para el periodo 2015-2021.

Esta situación generó una elevada inestabilidad política en el gobierno estatal que, como afirmé línea arriba, posee una inferencia importante en el desempeño de los gobiernos municipales. Aunado a lo anterior, la gestión de Luis Walton Aburto, presidente municipal de Acapulco (2012-2015) por la coalición PRD-MC-PT, se caracterizó por tener un bajo porcentaje de PAEF (6.7, sólo 1 de los 15 titulares provino del sector público) y, de hecho, por contar con nula presencia de PYR, ya que todos los funcionarios dijeron tener menos de tres años en el cargo. Diversos reportes periodísticos destacaron también que, durante su gestión, Acapulco se convirtió en la “segunda ciudad más insegura del mundo”, así como otros problemas como la falta de policías municipales y la crisis financiera del municipio. La calificación promedio otorgada por sus pobladores fue de 4.63.

Por último, el municipio de Centro (Villahermosa), Tabasco, también representa un caso singular. En el periodo 2013-2015 lo encabezó José Humberto de los Santos Bertruy, un exmilitante del PRI que fue postulado como “candidato externo” por el Movimiento Progresista (PRD-PT-MC), luego de que varios miembros de ese partido político renunciaran por la postulación de Luis Felipe Graham Zapata. La diferencia entre ambos fue de 8.2 por ciento de los votos. El gobernador era Arturo Núñez Jiménez, también por la coalición de izquierdas. Las condiciones de *política* tuvieron presencia en este caso.

En contraste, de los 24 titulares de la administración central y paramunicipal, todos declararon su procedencia inmediata en la opción “otro” y sólo 1 tuvo más de tres años en el cargo. Las dos condiciones de *politización* tuvieron ausencia. Un aspecto que no debe desestimarse fue el de las contingencias naturales que año con año afronta el municipio, sobre todo el de las precipitaciones que inundan gran parte del territorio. Este hecho se reflejó en las calificaciones para el drenaje y el alcantarillado (3.9), el agua potable (4.0) y para calles y avenidas (4.3). La evaluación más baja de toda la ENCIG 2015 la obtuvo Villahermosa y fue para la policía con apenas 3.5.

En suma, estos cuatro casos particulares destacaron mediante el uso de QCA. Las configuraciones causales llamaron la atención para profundizar en el análisis de la

complejidad por su importancia teórica o por la causación que proveen en la comprensión del fenómeno estudiado.

La segunda parte de los hallazgos corresponden a la aplicación de una metodología complementaria al método cualitativo comparativo. Al final de la investigación opté por una comparación de casos más similares con resultados distintos derivada de los patrones obtenidos en la primera etapa. Los municipios que escogí fueron Querétaro, Querétaro, y Toluca, Estado de México, debido a sus similitudes y, en particular, porque sus configuraciones causales sólo difirieron en una condición (la ACE), aunque tuvieron varianza en el resultado esperado (Querétaro tuvo EM con 7.05 y Toluca em con 5.43). También elegí ambos municipios por su cercanía con la Ciudad de México como una estrategia para facilitar el contacto personal con los exfuncionarios.

La respuesta ante la solicitud de entrevistas dio indicios de las características de los gobiernos municipales. Mientras que en Querétaro la actitud general fue de apertura y disponibilidad, en el caso de Toluca fue más complicado establecer contacto, sobre todo con la expresidenta municipal Martha Hilda González, quien al momento de pedir la audiencia era la titular de la Secretaría del Trabajo del Estado de México. Dicha entrevista no se concretó, sin embargo, encontré al exsecretario del Ayuntamiento y expresidente municipal sustituto Braulio Álvarez Jasso, quien me recibió en las instalaciones del Instituto Hacendario del Estado de México, donde se desempeñaba como coordinador de Normas, Procedimiento y Evaluación. En total realicé ocho entrevistas semi-estructurales, seis presenciales, una vía telefónica y una mediante el envío del cuestionario por correo electrónico entre abril y mayo de 2019.

En los dos casos los personajes entrevistados coincidieron en un hecho clave para la EM: la *experiencia* de los trabajadores del municipio, pero no de los titulares, sino del personal de base y de los funcionarios de nivel medio, sobre todo de aquellos vinculados con la provisión de los servicios (por ejemplo, los trabajadores de limpia y de desazolve). La mayoría de los informantes reconoció la necesidad de mantenerlos, es decir de hacer la menor cantidad de movimientos posibles y de tratarlos de la mejor manera.

En contraste, para el perfil de los titulares de la administración pública municipal los entrevistados reconocieron que la relación es *distinta*. Entre los equipos que logran el triunfo electoral existe una especie de acuerdo tácito o de “valores entendidos” –como le llamó una



entrevistada—sobre la necesidad de desocupar las plazas una vez concluida su gestión, aun cuando pertenezcan al mismo partido político. Aunado a esto, los informantes que realizaron labores políticas, como los expresidentes municipales y el exsecretario de gobierno, afirmaron que en la conformación de sus grupos de trabajo tuvo un mayor peso la lealtad y las capacidades políticas para conducir al gobierno municipal.

En el caso de la condición ACE, los informantes argumentaron que, “aún si hubiesen ganado por un voto”, la instrucción era trabajar con la misma intensidad. Respecto al factor *politización*, en los dos municipios se reconoció el riesgo que significa contratar “amigos” o personas que no garanticen un buen desempeño, pero que ingresaran a la administración local por el pago de favores personales o de campaña.

Para la condición PPE los entrevistados señalaron que la pertenencia partidista coincidente puede significar, de manera errónea, una relación de subordinación, sobre todo del presidente municipal hacia el gobernador. Este hecho se exagera cuando los municipios son las capitales estatales. En el caso de Toluca destacó un testimonio que afirmó que varios proyectos municipales se detuvieron desde el gobierno estatal, aun cuando ambos eran del PRI. De esta forma, más que generar relaciones de conflicto por supuesta incompatibilidad de ideales, cuando no hay presencia de PPE los titulares del poder ejecutivo suelen esmerarse en un desempeño menos proclive a señalamientos, así como a una relación de mayor respeto mutuo.

Al término de la investigación puedo afirmar que las cuatro condiciones del modelo analítico sí tienen una inferencia en el resultado esperado, pero en diferentes grados y repercusiones. La ACE se confirma como un fuerte incentivo para la EM, en particular para la ciudadanía. La posibilidad de sustitución que significa haber ganado por un estrecho margen sólo parece rondar las preocupaciones de los gobiernos al inicio y al final de su gestión. En contraste, para la población el voto aún significa la herramienta más simple y fuerte para premiar o castigar a sus gobiernos locales, para elegir entre distintas opciones de perfiles personales y proyectos municipales, así como para alinear o dividir el poder entre su municipio y su gobierno estatal. Las contiendas electorales competidas se confirman como un estímulo para contar con mejores gobiernos y como un aliciente para los candidatos y los partidos perdedores con miras al siguiente proceso.

La PPE también confirma su relevancia para la EM, pero con matices. La teoría afirma que la misma pertenencia política incentiva una buena relación entre ambos gobiernos. Sin embargo, la evidencia empírica que encontré muestra que no es suficiente la alineación de objetivos partidistas para generar vínculos de cooperación. De hecho, el que los dos ejecutivos hayan surgido de las mismas siglas o coaliciones sugiere la creación de un efecto de superioridad del gobierno estatal sobre el municipal. Si la relación entre los dos ámbitos es compleja por la dependencia financiera, técnica y de personal, la supuesta empatía institucional exagera que los gobernadores asuman que son los jefes inmediatos de los presidentes municipales, sobre todo cuando éstos gobiernan la capital estatal. Aunque también debo destacar que, al momento de realizar esta investigación, aún no se aplicaba la reelección consecutiva en los ayuntamientos, situación que modificará estos hallazgos, sobre todo en lo relativo a las carreras políticas de los presidentes municipales. En teoría éstas dependerán cada vez menos de las dirigencias partidistas y más en sus propios desempeños frente a la ciudadanía.

En otras experiencias académicas y laborales he escuchado un argumento recurrente de los funcionarios municipales: cuando existen gobiernos yuxtapuestos tienen mayor cuidado en los procesos y en las acciones que llevan a cabo, sobre todo en el manejo de los recursos financieros. Los dos ámbitos se vigilan con ahínco. Un sistema de pesos y contrapesos empírico y, en ocasiones, involuntario, cuyo origen es la desconfianza y la competencia política, pero que es proclive a la EM al generar un sistema de competencia para demostrar quién gobierna mejor. Sin embargo, esto aún depende de factores intangibles y azarosos como la *relación personal* entre los ejecutivos. El caso de Toluca es aleccionador en este sentido. No sólo la presidenta municipal, el presidente municipal sustituto y el gobernador pertenecían al mismo partido político y eran oriundos de la entidad federativa de manera simultánea, sino también el presidente del país (Enrique Peña Nieto, 2012-2018). A pesar de este escenario favorable, el municipio no alcanzó el puntaje mínimo de 6.0 para considerarlo eficiente. Aunque, no está por demás mencionarlo, en Toluca el partido en el poder ganó la siguiente elección y en Querétaro, con EM, lo perdió.

Las condiciones de *politización* tuvieron un efecto más débil en el resultado. El PAEF confirmó que es deseable debido al aprendizaje que representa el haber laborado de forma previa en el sector público para disminuir la curva de aprendizaje y hacer frente de una mejor

manera a los imprevistos de la gestión local. La PYR, a diferencia de lo que se suele creer y del supuesto teórico que presenté como justificación, fue la condición más débil del modelo. Sin embargo, no hay que desdeñar su contribución. El matiz se encuentra en que la permanencia de los funcionarios es relevante, pero no de los titulares de la administración pública municipal, sino de los trabajadores y funcionarios de nivel medio. Si dicha característica se encuentra presente en la administración local es más proclive que resista a los cambios y sustituciones de los principales integrantes del equipo del presidente o presidenta municipal.

Ante la ausencia de un servicio civil de carrera formal en la gestión local, algunas de sus características y funciones operan *de facto* en la cotidianidad municipal, al menos en los casos analizados. Por ejemplo, se suelen evitar cambios drásticos o reinversiones trienales de todas las estructuras a cambio de que se respeten espacios de poder y de que haya un intercambio de beneficios entre el funcionariado y los titulares. El punto de equilibrio se ubica en una provisión de servicios que puede llegar a ser eficiente como resultado de cierta estabilidad y seguridad laboral. Por supuesto, también existen casos de funcionarios con un desempeño relevante por el sólo hecho de servir a su comunidad.

Entre los equipos ganadores de la elección se mantiene intacta la creencia y el convencimiento de que las plazas más importantes deben desocuparse al término de la gestión, aun cuando se trate del mismo partido político. Como en el caso de la PPE, existe un elemento de estabilidad —en ocasiones, involuntario— en el que se respeta la experiencia, pero también los “valores entendidos” de rotación de personal. De hecho, parecería que incorporar un servicio civil de carrera, al menos en los municipios analizados, tendría un impacto contraproducente en el desempeño y en la eficiencia, ya que implicaría la incapacidad para despedir a elementos improductivos, así como generar un “exceso de confianza” de los trabajadores y los empleados de nivel medio. Esta práctica no sólo la fomentan los partidos políticos, sino también los propios integrantes de la administración pública local. La ciudadanía también es corresponsable, al menos, al tolerar este tipo de prácticas.

Sin embargo, como afirmé líneas arriba, no debe menospreciarse la contribución de contar con funcionarios titulares de áreas encargadas de servicios públicos por largos periodos. El

caso de Colima, el municipio mejor calificado de la ENCIG 2015, en donde ocho funcionarios tenían más de 15 años en el cargo, aporta evidencia empírica a favor de dicha hipótesis.

### **Aspectos a considerar**

En esta parte final también quiero tratar algunos temas que me parecen relevantes sobre el diseño de la investigación. Uno de ellos es el modelo analítico que planteé para el enfoque QCA, en particular la selección de los umbrales para definir cuándo existía *presencia* o *ausencia* tanto del resultado esperado como de las condiciones causales. Charles C. Ragin y los autores que han enriquecido esta metodología enfatizan que estas decisiones deben ser transparentes y justificadas.

En este sentido, establecí el umbral de 6.0 de promedio como un mínimo esperado y como una forma básica para conocer cuáles eran aprobados y cuáles no. Menciono esto porque es posible que se juzgue como bajo o como demasiada condescendiente esta línea divisoria. Sin embargo, el promedio de los 30 casos es de 6.04. La distancia entre el primer y el último sitio es de apenas 2.61 puntos. Si el umbral lo hubiese fijado en 7.0 sólo dos municipios tendrían presencia de EM (Colima y Querétaro). Un límite más alto hubiese dejado fuera a todos los casos de la ENCIG 2015. La frontera de 6.0 permitió que 15 municipios tuviesen eficiencia y 15 no. Estas cifras representan un llamado de atención general, aún para los municipios eficientes, en el sentido de que se ubican muy lejos de las calificaciones deseables.

En lo relativo a las condiciones causales, para el factor de *política* fijé el umbral de ACE en 10 o menos puntos porcentuales de acuerdo con la justificación teórica que presenté en el capítulo segundo. Por supuesto es posible investigar lo que sucedería ante una “muy alta competencia electoral”, es decir una diferencia entre el primer y segundo lugar de apenas cinco puntos porcentuales o menos, aunque reduciría el número de casos disponibles. Este hecho también pondría a prueba elementos que no consideré en este trabajo, por ejemplo, el nivel de movilización política que tienen los partidos políticos en el ámbito municipal y el papel de las autoridades electorales para resolver las posibles controversias y los recursos legales al término de unos comicios tan cerrados.

En el caso de la PPE el criterio es más claro y sencillo, ya que la teoría establece que el fenómeno de los gobiernos yuxtapuestos o divididos de manera vertical ocurre cuando los titulares de los poderes ejecutivos arribaron al poder bajo siglas partidistas distintas. La consideración en este caso es si este criterio se debería aplicar de forma tajante, es decir que no contemplara a las coaliciones a menos que fuesen idénticas. Esta situación, me temo, es poco probable en el oscilante e impredecible escenario electoral mexicano.

Respecto a las condiciones de *politización*, el universo de los titulares de la administración pública municipal central y paramunicipal que consideré para los 30 casos, que incluyó al presidente o presidenta municipal en turno, fue de 766 funcionarios, de acuerdo con los datos proporcionados por los municipios en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015. El criterio que fijé para la condición PAEF fue de 50.0 por ciento de funcionarios que hubiesen reportado como empleo inmediato anterior al sector público. La justificación fue que el promedio general para este caso fue de 47.3 por ciento. Si hubiese sido más estricta la medición también se hubiesen reducido los casos con presencia de la condición. Por ejemplo, una frontera de 75.0 sólo incluiría a seis municipios: Colima, Tlaxcala, Pachuca, Campeche, Morelia y Tuxtla Gutiérrez. Para la PYR seguí un criterio similar: 50.0 por ciento para decretar presencia de la condición. La razón fue no modificar lo que apliqué para PAEF, a pesar de que en este caso el promedio general de la muestra fue aún más bajo: 25.0.

Otro aspecto a considerar fue el criterio para resolver las contradicciones que generó la Tabla de Verdad bajo el enfoque QCA. Como se recordará, esto significa que una misma configuración genera presencia y ausencia del resultado esperado. De acuerdo con Ragin, en esta situación el investigador debe tomar una decisión antes de proceder a la búsqueda de las fórmulas explicativas. Este autor sugiere que el punto de inflexión se ubique en 0.8 o 0.85, es decir que el número de casos positivos dentro de la contradicción obtengan un valor cercano a la unanimidad.

La Tabla 11 mostró la existencia de seis configuraciones con contradicciones, cuya consistencia osciló entre 0.66 y 0.33. En este trabajo opté por aplicar el umbral mínimo que se ubica en 0.6, lo que significó incluir dos configuraciones en el resultado positivo (ACE\*ppe\*paef\*pyr= EM / ACE\*PPE\*PAEF\*pyr= EM) y prescindir de las cuatro restantes.

Esta decisión implicó flexibilizar la inclusión de casos positivos. Si hubiese seguido de manera tajante el criterio de Ragin sólo hubiese considerado cuatro configuraciones con una consistencia de 1 (los municipios de Tepic, Guadalajara, Monterrey y Culiacán). Al recurrir a la mínima expresión de 0.6 significó analizar casos interesantes como el de Querétaro. Futuros trabajos resolverán este reto de mejor forma.

Para finalizar este apartado, considero de relevancia mencionar el papel de los medios de comunicación—tradicionales y en internet—en la formación de la percepción ciudadana sobre el desempeño de sus gobiernos municipales. Este tema, central para la medición de la eficiencia local, no lo incluí en el modelo analítico, pero estoy convencido de su carácter crucial por la evidencia empírica que se puede recabar en cualquier zona y en cualquier momento sobre la influencia que tienen los mensajes y la información disponible en la manera en que la población evalúa a sus gobernantes. En muchas ocasiones, a pesar de los deficientes resultados en la provisión de servicios públicos, los principales funcionarios, en particular el o la presidenta municipal, evaden o disimulan su responsabilidad a través de campañas de difusión, o bien, de estrategias de cooptación de los medios mediante pagos por “publicidad” o “servicios generales”. Este hecho, a pesar de no ser objeto de la presente investigación, es notorio en las redes sociales de una cantidad considerable de municipios.

La evidencia recabada a través de la comparación de casos más similares con resultados distintos también evidenció que hay que tomar en cuenta la publicidad gubernamental en la percepción. Los ayuntamientos son conscientes de la relevancia por comunicar sus acciones y, sobre todo, sus éxitos en tiempo real si desean inferir en la manera en que son evaluados por la población, ya sea en las urnas o en los cada vez más frecuentes ejercicios de comparación entre presidentes municipales y entre municipios. Al respecto, los informantes de Toluca justificaron su evaluación en el hecho de que, gran parte de la obra pública, ocurrió hasta el final de su mandato, por lo que la evaluación de la ENCIG no reflejó en toda su extensión el trabajo realizado.

Estos temas del área de la comunicación y de la información conducen a otro que tampoco incluí en esta disertación: el de la calidad de la ciudadanía que emite una opinión sobre su gobierno municipal. El modelo analítico se enriquecería si incluyese la alfabetización, último grado de estudios, nivel socioeconómico, grado de cultura política e involucramiento en los

asuntos públicos de los habitantes. Esto ayudaría a conocer las tendencias de votación y para profundizar sobre el tipo de respuestas a instrumentos como la ENCIG. Por ejemplo, serviría para identificar poblaciones polarizadas que son proclives a la alternancia, o bien, fieles a un solo partido político sin considerar su desempeño.

También debería incluirse otro aspecto clave para la EM: las movilizaciones sociales. En el país se multiplican los casos en los que los habitantes se manifiestan por diversos medios para exigir mejores servicios, ya sea a través del cierre de vialidades, la ocupación de instalaciones oficiales o la agresión física a funcionarios, por mencionar sólo algunas. No es la vía deseable, pero parecería ser la más *eficiente* ante una situación extrema.

### **Limitaciones**

También quiero mencionar las limitaciones de esta tesis al momento de concluirla, aunque deben existir muchas otras que no soy capaz de percibir en este momento. En primera instancia, la fuente de datos oficial que usé como insumo principal. La ENCIG del INEGI es una herramienta útil y confiable para conocer no sólo el estado que guarda la relación entre la ciudadanía y sus gobiernos, sino también para identificar las áreas de oportunidad de trámites y servicios públicos. Para el caso de los 30 municipios escogidos existe cierto riesgo de “contaminación”, ya que en principio la Encuesta presentó información sobre áreas metropolitanas del país y aquí sólo analicé a los municipios. Después de consultar este aspecto en mis clases del doctorado, puedo afirmar que presentó suficientes casos aleatorios tomados desde los municipios centrales para un estudio representativo, tal y como afirmé líneas arriba, pero quiero enfatizarlo en este apartado. Próximos estudios deberán resolver este asunto desde las etapas tempranas de la investigación.

Un aspecto que no incluí fue el del marco regulatorio de los municipios. Diversos estudios realizados a partir de la década de 1990 establecieron como EM el que los gobiernos locales tuviesen una legislación actualizada en materia de planeación, planes municipales de desarrollo, registros catastrales y bandos de policía y gobierno. La única referencia en este sentido fue la fracción tercera del Artículo 115 constitucional vigente que determina la obligatoriedad de los municipios para la prestación de los siete servicios públicos evaluados.

La investigación no consideró aspectos financieros como el presupuesto, las fuentes de la hacienda pública, la recaudación del impuesto predial y la forma en que cada administración municipal gastó sus recursos. Para un sector de los estudiosos de la eficiencia esto puede resultar inconcebible cuando se analiza el desempeño del sector público y, en particular, cuando se recurre a dicho concepto. Tampoco consideré los fondos federales que se destinan a los municipios y la forma en que afectan al desempeño local en términos de mejoramiento de las capacidades institucionales y en el destino de éstos para financiar servicios públicos en distintos ambientes, por ejemplo, donde existe ACE o donde hay presencia de gobiernos yuxtapuestos. La forma en que subsané lo anterior fue proporcionar una definición propia de eficiencia, derivada de la revisión de la literatura, que se enfoca en la evaluación ciudadana de un conjunto de servicios.

En este tema también reconozco que no me detuve a indagar cómo fueron provistos en los 30 casos escogidos, es decir si se trató de una concesión, de una asociación público-privada o de una prestación directa, entre otras opciones. A pesar de la relevancia de este variable ha quedado fuera del alcance de la presente tesis. De igual forma, no incluí las políticas públicas detrás de dicha provisión de servicios, entendido esto como el proceso integrador de decisiones, acciones, no acciones y acuerdos para echar a andar a la administración pública municipal.

Por último, debe notarse que los resultados obtenidos con esta muestra no son extrapolables a la amplia, compleja y vibrante realidad municipal mexicana actual, en particular por el hecho de que fueron capitales estatales, lo que reduce o disimula algunas de las carencias que, de manera tradicional, se han destacado en la literatura municipalista. A pesar de la varianza en el resultado, los municipios presentados tuvieron fuertes elementos de homogeneidad y se encuentran en mejores condiciones que la mayoría de los gobiernos locales del país.

### **Aportaciones**

En contraste, también deseo destacar las que, a mi juicio, son algunas de las aportaciones –modestas– de esta investigación. Una de ellas es que cubre un vacío en la producción académica municipal mexicana al utilizar una metodología mixta (QCA) que busca una



explicación causal de un fenómeno concreto. Este faltante fue destacado por los académicos de la Universidad de Guadalajara que elaboraron y analizaron tanto el *Catálogo de Publicaciones sobre Gobiernos Municipales* como la *Colección Documental sobre Gobiernos Municipales*, uno de los esfuerzos más notables para reunir la literatura municipalista del periodo 1984-2015.

La tesis no replica el común denominador de los estudios sobre gobiernos locales de los últimos años, en donde se analizan *todos* los municipios del país, o bien, donde *sólo se toma uno* en particular como caso de estudio, casi siempre como “caso de éxito”, pero de carácter efímero o anecdótico. La relevancia es analizar 30 municipios de igual número de entidades federativas en un periodo determinado.

Asimismo, propongo una definición de EM para el caso mexicano basada en una amplia revisión de la literatura internacional más reciente que busca diferenciarla de enfoques tradicionales provenientes de la economía y la ingeniería. El objetivo fue clarificar este concepto más allá de aspectos financieros de “costo-beneficio” o “insumo-producto”. La intención es incorporar determinantes políticos y de gestión para complementar sus hallazgos.

Este trabajo busca aportar al debate municipal actual, el cual se encuentra en una fase de “desencanto”. En ese sentido, destaco que el mejor incentivo para la EM aún está en las urnas, tanto para presionar a los políticos electos a esforzarse en el desempeño cotidiano, como para dividir o alinear el poder de los ejecutivos, según las siglas partidistas. Asimismo, que el establecimiento formal de servicios civiles de carrera locales no es indispensable en este momento. Su objetivo central ya se realiza bajo formas empíricas en el trabajo cotidiano, al menos en los municipios que comparten ciertas similitudes con los de la muestra, aunque al final del día dependen del juicio y la experiencia del presidente o presidenta municipal (una situación que enfatiza la relevancia de la condición PAEF). Sin embargo, para nadie es un secreto que los recortes y la rotación excesiva del personal encargado de los servicios públicos es un camino proclive al fracaso electoral. En este sentido, la *experiencia* de los empleados y los funcionarios medios es crucial para obtener servicios públicos eficientes.

## **Pendientes**

Una de las líneas de investigación abiertas es el impacto que tendrá la posibilidad de reelección inmediata en la eficiencia de los servicios municipales luego de 85 años de prohibición. Este elemento modificará muchas de las prácticas tradicionales de la gestión, por ejemplo, la independencia de los ejecutivos locales respecto a sus dirigencias partidistas, el tiempo disponible para realizar los planes y programas de la administración, el papel de la oposición, así como la percepción de la ciudadanía sobre los servicios públicos que utiliza, por mencionar sólo algunos.

Asimismo, considero que este diseño de investigación podría replicarse en otro tipo de municipios, con especial énfasis en aquellos semi-urbanos y rurales, donde las condiciones precarias son más notables y dramáticas, y donde se desarrolla de forma anónima la mayor parte de la vida local del país. Esta ampliación de la muestra debería incorporar gobiernos locales de Tamaulipas y el Estado de México, los cuales no fueron incluidos en esta disertación por las razones expuestas.

Si ese fuese el caso, también podría plantearse el estudio de la EM en la provisión de servicios públicos bajo otra metodología de investigación, sobre todo estadística, con la utilización de algunas variables que mencioné en el apartado de limitaciones, por ejemplo, ingresos y egresos, legislación y reelección. Si se opta por mantener el enfoque cualitativo comparativo, un futuro diseño de investigación debería recurrir a umbrales más fuertes para el resultado esperado, para las condiciones y para la resolución de las contradicciones en la Tabla de Verdad. Existe una cada vez más amplia literatura que propone estrategias para afrontar estos retos, desde ajustar el modelo, sustituir o reforzar los casos escogidos, hasta incluir los remanentes lógicos (aquellos casos en teoría posibles, pero sin evidencia empírica). Otra posibilidad es mantener el QCA, pero en su variante de conjuntos difusos o fsQCA, el cual permite un rango más amplio para determinar la pertenencia o no de un caso a través de la calibración.

Por último, considero de gran importancia aprovechar las bases de datos de la ENCIG. La versión más reciente al momento de escribir estas líneas corresponde a 2021. Durante años se exigió información confiable y detallada sobre los servicios públicos municipales por parte de académicos, funcionarios y público en general. Ahora que está disponible no debe

desperdiciarse esta posibilidad, en particular para diseñar investigaciones de tipo panel que ayuden a comprender qué se ha hecho bien en el ámbito local mexicano a lo largo del tiempo.

### **Reflexión final**

El municipio mexicano ha dejado de tener esa imagen bucólica que lo acompañó durante el siglo XX. No es más ese sitio con una plaza de armas rodeada de jardines en donde la gente se reúne para dialogar y construir consensos sobre su vida comunitaria. Tampoco puede encasillarse en la definición tradicional de ser el gobierno más cercano a la gente ni la división primaria del territorio. Cualquiera que haya viajado por el interior se ha percatado que el paisaje municipal más bien es sombrío o grisáceo, es decir con calles sin pavimento, construcciones inacabadas, marañas de cables enredados en las esquinas, carencia de agua, pobreza, descontento e inseguridad, por mencionar sólo algunos de los problemas urgentes que aquejan a este ámbito de gobierno.

La estrategia echada a andar a partir de 2018 no ha puesto al municipio en el centro del debate público. Como lo ha afirmado la Dra. Carrera, el último presidente mexicano que descentralizó, para bien o para mal, fue Ernesto Zedillo (1994-2000). A día de hoy el municipio no está invitado a Las Grandes Transformaciones de la Historia.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 la palabra municipio se menciona en siete ocasiones y sólo alude a temas de seguridad y a los programas sociales del gobierno vigente en los que interviene, por ejemplo, a través del otorgamiento de transferencias directas no condicionadas. Los municipios mexicanos no tienen la fuerza que merecen en la conversación pública. No se debate sobre su desempeño, sobre su importancia y sobre los cambios que requieren hacia el futuro. Esto ocurre a pesar de que la mayor parte de la población mexicana habita en éstos.

En la comunidad académica el panorama tampoco es alentador. La perspectiva es que este ámbito de gobierno mantendrá un bajo perfil debido a los procesos de recentralización de funciones y responsabilidades bajo el argumento de que no cuenta con las capacidades para cumplir sus objetivos. Los siete servicios públicos analizados son un discreto asomo a toda la serie de tareas que debe realizar. El mismo escenario se plantea para las posibles modificaciones en su diseño institucional y para el sistema de coordinación fiscal. Quizás

donde existe un mayor optimismo es en el uso cada vez más extendido de tecnologías para generar estrategias de gobierno abierto y electrónico, sobre todo empujado por la contingencia sanitaria de 2020-2022, así como en la atención de los efectos del cambio climático que avanza de forma alarmante.

En el caso de los servicios públicos el pronóstico es que seguirán igual en cobertura y calidad y, de hecho, que pueden empeorar en temas como la seguridad pública y la recogida de residuos. Por supuesto, el tema de la crisis real del agua comienza a transitar de ser una posibilidad permanente a una realidad inmediata. Los reportes periodísticos se acumulan día a día con evidencia empírica en este sentido.

Sin embargo, no hay que sucumbir frente a estas señales. Existe un enorme potencial de recursos humanos que egresa de las universidades mexicanas año con año que debe incorporarse lo antes posible a los municipios con el fin de inferir en su transformación. Como he destacado en el apartado de hallazgos, un elemento crucial para la eficiencia es la *experiencia*, sobre todo de los empleados y los funcionarios medios. Es ahí donde se encuentra un factor real de impacto para todos aquellos que deseen hacer algo por su entorno inmediato. También la vía de las urnas. El voto debe continuar como la herramienta más simple y poderosa para marcar o corregir el rumbo local.

Los que crecimos en municipios y tuvimos la oportunidad de acceder a financiación pública para concluir nuestra formación tenemos una deuda con este ámbito de gobierno y su desarrollo. Esta tesis es mi contribución desde la academia en ese objetivo permanente.

## Bibliografía

- ADMINISTRATION & SOCIETY*, núm. 42, agosto de 2010.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando, *Gobernanza y Gestión Pública*, México, FCE, 2016.
- AGUILERA DE PRAT, C.R. y Rafael Martínez, *Sistemas de Gobierno, Partidos y Territorio*, Madrid, Editorial Tecnos, 2000.
- AHLBÄCK ÖBERG, Shirin y Helena Wockelberg, “Nordic administrative heritages and contemporary institutional design”, en Carsten Greve, Per Laegreid y Lise H. Rykkja (Eds.), *Nordic Administrative Reforms. Lessons for public management*, Londres, Palgrave MacMillan, 2016.
- AKHTARI, Mitra, Diana Moreira y Laura Trucco, “Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services”, en *American Economic Review*, vol. 112, núm. 2, febrero de 2022.
- ÁLAMOS-CONCHA, Priscilla, “csQCA”, Iván Medina, Pablo Castillo, Priscilla Álamos-Concha y Benoit Rihoux, *Análisis Cualitativo Comparativo (QCA)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Cuadernos Metodológicos, núm. 56, 2017.
- ALÉ YARAD, Jorge, “Un nuevo esquema de regulación de monopolios naturales”, en [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303184332/rev37\\_ale.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303184332/rev37_ale.pdf)
- ALESINA, Alberto F., Ugo Troiano y Traviss Cassidy, “Old and young politicians”, en *NBER Working Paper Series*, Working Paper 20977, febrero de 2015.
- AMERICAN ECONOMIC JOURNAL: ECONOMIC POLICY*, vol. 6, núm. 2, mayo de 2014.
- AMERICAN ECONOMIC REVIEW*, vol. 109, núm. 1, enero de 2019.
- , vol. 112, núm. 2, febrero de 2022.
- AMERICAN JOURNAL OF SOCIOLOGY*, vol. 107, núm. 1, julio de 2001.
- , vol. 111, núm. 4, enero de 2006.
- AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION*, agosto de 2011.
- AMERICAN SOCIOLOGICAL REVIEW*, núm. 28, 1963.
- ANDREONI, James y Lise Vesterlund, “Which is the fair sex? Gender differences in altruism”, en *Quarterly Journal of Economics*, núm. 116, febrero de 2001.
- ANDREWS, Rhys y Tom Entwistle, *Public Service Efficiency. Reframing the debate*, London, Routledge, 2013.
- , Tom Entwistle y Finn R. Forsund, et al, citados en Bernard Gumah y Maxwell A. Aziabah, “‘Out lives are affected by government agencies’: citizens’ perception survey as a measure of public service efficiency in Ghana”, en *SAGE Open*, vol. 10, abril de 2020.
- ÁNGELES Castro, Gerardo, Mayra Paulina Salazar Rivera y Luis Sandoval Contreras, “Federalismo fiscal y su efecto en el crecimiento y la distribución de ingresos.

- Evidencia para México”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XXVIII, núm. 1, primer semestre de 2019.
- APPLIED ECONOMICS*, vol. 42 (4), 2010.
- ARCELUS, Francisco J., Pablo Arocena, Fermín Cabasés Hita y Pedro Pascual Arzoz, “Eficiencia municipal en Navarra: efectos de la mancomunación de servicios” (versión preliminar), en *XIV Encuentro de Economía Pública*, Santander, Universidad de Navarra, febrero 2007.
- , Pablo Arocena, Fermín Cabasés y Pedro Pascual, “On the cost-efficiency of service delivery in small municipalities”, en *Regional Studies*, vol. 49, núm. 9, 2015.
- ARELLANO GAULT, David, Enrique Cabrero Mendoza, María José Montiel Cuatlayol e Israel Aguilar Márquez, “Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada”, en Enrique Cabrero Mendoza y David Arellano Gault (Coords.), *Los Gobiernos Municipales a Debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, CIDE, 2009.
- ARIZA, Marina y Laura Velasco (Coords.), *Métodos Cualitativos y su Aplicación Empírica*, México, IIS-COLEF-DGAPA, 2012.
- y Luciana Gandini, “El análisis comparativo cualitativo como estrategia metodológica”, en Marina Ariza y Laura Velasco (Coords.), *Métodos Cualitativos y su Aplicación Empírica*, México, IIS-COLEF-DGAPA, 2012.
- ARREOLA CAMACHO, Gustavo, *Políticas Públicas y Nuevas Tecnologías: el caso de Uber en México*, México, El Colegio de México, 2017.
- ASHWORTH, John, Benny Geys, Bruno Heyndels y Fanny Wille, “Political competition and local government performance: evidence from Flemish municipalities”, en [https://www.researchgate.net/publication/238550435\\_Political\\_Competition\\_and\\_Local\\_Government\\_Performance\\_Evidence\\_from\\_Flemish\\_Municipalities](https://www.researchgate.net/publication/238550435_Political_Competition_and_Local_Government_Performance_Evidence_from_Flemish_Municipalities)
- AVELLANEDA BECERRA, Claudia Nancy, *Municipal Performance: does mayoral quality matter?*, Tesis de Doctorado, Texas A&M University, diciembre de 2007.
- BADIE, Bertrand, Dirk Berg-Schlosser y Leonardo Morlino (Eds.), *International Encyclopedia of Political Science*, California, SAGE Publications, 2011.
- BALAGUER COLL, María Teresa, Diego Prior Jiménez y José Manuel Vela Bargues, “Eficiencia y calidad en la gestión de las administraciones locales”, en *Hacienda Pública y Convergencia Europea. X Encuentro de Economía Pública*, Santa Cruz de Tenerife, 2003.
- , Diego Prior y Emili Tortosa-Ausina, “On the determinants of local government performance: a two-stage nonparametric approach”, en *European Economic Review*, vol. 51, 2, febrero de 2007.
- BARRERA GRAGEDA, Juan Manuel, *El Gestor Municipal, ¿nuevo actor, viejos problemas?*, Tesis de Maestría, México, UNAM, 2002.
- BARRERA ZAPATA, Rolando y María del Pilar Conzuelo Ferreyra, “El sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal: hacia la carrera administrativa municipal”, en *Revista del IAPEM*, núm. 17, enero-marzo 1993.

- BENDIX, Reinhard, “Concepts and generalizations in comparative sociological studies”, en *American Sociological Review*, núm. 28, 1963.
- BENITO, Bernardino, Francisco Bastida y José García, “Explaining differences in efficiency: an application to Spanish municipalities”, en *Applied Economics*, vol. 42 (4), 2010.
- BERNARD, Russell, *Social Research Methods: qualitative and quantitative approaches*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2000.
- BERTRANOU, Julián, “Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”, en *Revista Estado y Políticas Públicas*, núm. 4, 2015.
- BESLEY, Timothy y Marta Reynal-Querol, “Do democracies select more educated leaders?”, en *American Political Science Association*, agosto de 2011.
- , Torsten Persson y Daniel Sturm, “Political Competition and Economic Performance: theory and evidence from the United States”, *Working Paper 11484*, National Bureau of Economic Research, junio de 2005.
- BHALOTRA, Sonia e Irma Clots-Figueras, “Health and the political agency of women”, en *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 6, núm. 2, mayo de 2014.
- BISCHOFF, Ivo, Peter Bönish, Peter Haug y Annette Illy, “Vertical grants and local public efficiency: the interference-disturbing effect of fiscal equalization”, en *Public Finance Review*, vol. 47, núm. 3, 2019.
- BLANK, Jos L.T. (Ed.), *Public Provision and Performance. Contributions from efficiency and productivity measurement*, Amsterdam, Emerald Group Publishing Limited, 2000.
- BOETTI, Lorenzo, Massimiliano Piacenza y Gilberto Turati, “Decentralization and local government’s performance: how does fiscal autonomy affect spending efficiency?”, en *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, vol. 68, núm. 3, septiembre de 2012.
- BORDIGNON, Massimo, Matteo Gamalerio y Gilberto Turati, “Manager or professional politician? Local fiscal autonomy and the skills of elected officials”, en *Regional Science and Urban Economics*, núm. 83, febrero de 2020.
- BORGE, Lars-Erik, Torberg Falch y Per Tovmo, “Public sector efficiency: the roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity and democratic participation”, en *Public Choice*, núm. 136, 3, febrero de 2008.
- BOYNE, George A., Oliver James, Peter John y Nicolai Petrovsky, “Party control, party competition and public service performance”, en *British Journal of Political Science*, núm. 42, 03, mayo de 2011.
- BRASSIOLO, Pablo, Ricardo Estrada y Gustavo Fajardo, “Bureaucratic turnover across levels of government”, en *CAF-Working Paper 2021/10*, Corporación Andina de Fomento-Banco de Desarrollo de América Latina, noviembre de 2021.
- BRAZILIAN REVIEW OF ECONOMETRICS*, vol. 25, núm. 2, noviembre de 2005.
- BRITANNICA ACADEMIC*, en <https://academic-eb-com.pbidi.unam.mx:2443/>
- BRITISH JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE*, núm. 42, 03, mayo de 2011.

- , vol. 18, núm. 2, abril de 1988.
- BROLLO, Fernanda y Ugo Troiano, “What happens when a woman wins an election? Evidence from close races in Brazil”, en *Journal of Development Economics*, núm. 122, abril de 2016.
- BRUNS, Christian y Oliver Himmler, “Newspaper circulation and local government efficiency”, en *The Scandinavian Journal of Economics*, núm. 113, 2, 2011.
- BUENKER, John D., en Neil Larry Shansky (Ed.), *Encyclopedia of Urban America. The cities and the suburbs*, vol. II, Santa Barbara, ABC-CLIO, 1998.
- BULLETIN OF LATIN AMERICAN RESEARCH*, vol. 17, núm. 3, 1998.
- BUNGE, Mario, *La Ciencia. Su método y su filosofía*, en <https://www.der.unicen.edu.ar/wp-content/uploads/2021/06/05.-BUNGE-1.pdf>
- BURKHEAD, Jesse and Patrick J. Hennigan, “Productivity analysis: a search for definition and order”, en *Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, enero-febrero de 1978.
- BYRNE, David y Charles C. Ragin (Eds.), *The SAGE Handbook of Case-Based Methods*, USA, SAGE Publications, 2009.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (Coord.), *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- (Ed.), *Retos de la Competitividad Urbana en México*, México, CIDE, 2012.
- e Isela Orihuela Jurado, “Índice de Competitividad de las ciudades de México versión 2011”, en Enrique Cabrero Mendoza (Ed.), *Retos de la Competitividad Urbana en México*, México, CIDE, 2012.
- y David Arellano Gault (Coords.), *Los Gobiernos Municipales a Debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, CIDE, 2009.
- , “Capacidades institucionales de los municipios mexicanos”, *Diplomado Gobierno y Gestión Local*, CIDE, 2007.
- y Gabriela Nava Campos (Coords.), *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- CAHLSTRÖM, Carl, “Politicization of Civil Service”, en Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser y Leonardo Morlino (Eds.), *International Encyclopedia of Political Science*, California, SAGE Publications, 2011.
- CALDERÓN BERRA, Santiago Michelle, *Segunda Vuelta o Ballotage*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de trabajo núm. 11, marzo de 2016.
- CAMPBELL, Colin, “The political roles of senior government officials in advanced democracies”, en *British Journal of Political Science*, vol. 18, núm. 2, abril de 1988.
- CAROSI, Laura, Giovanna D’Inverno y Letizia Ravagli, “Global public spending efficiency in Tuscan municipalities”, en *Socio-Economic Planning Sciences*, núm. 61, 2018.



- CARRERA HERNÁNDEZ, Ady Patricia, “La descentralización municipal en México. Breve historia de su evolución y desafíos”, en *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, núm. 11, noviembre de 2016.
- , “Rodolfo García del Castillo. Especialista del municipio urbano”, en Carlos Reta Martínez (Coord.), *Municipalistas y Municipalismo en México. Colección INAP*, México, INAP, 2018.
- , *Evolución de las Relaciones Intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, noviembre 2-5, 2004.
- CASTILLO, Pablo José y Priscilla Álamos-Concha, “Conceptos básicos de QCA”, en Iván Medina, Pablo Castillo, Priscilla Álamos-Concha y Benoit Rihoux, *Análisis Cualitativo Comparativo (QCA)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Cuadernos Metodológicos, núm. 56, 2017.
- CATÁLOGO ÚNICO DE CLAVES DE ÁREAS GEOESTADÍSTICAS ESTATALES, MUNICIPALES Y LOCALIDADES, México, INEGI, 2022.
- CEJUDO, Guillermo, et al (Eds.), “El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno”, en *Política y Gobierno*, vol. 16, México, CIDE, 2009.
- CENSO NACIONAL DE GOBIERNOS MUNICIPALES Y DELEGACIONES, 2015, México, INEGI, 2015.
- CIENCIA ADMINISTRATIVA 2012-2, Universidad Veracruzana, 2012.
- CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig005.pdf>
- COLLER, Xavier, *Estudio de Casos*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Cuadernos Metodológicos, núm. 30, 2005.
- COMPARATIVE METHODS IN SOCIOLOGY: ESSAYS ON TRENDS AND APPLICATIONS, Berkeley, University of California Press, 1971.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- CORDERO FERRERA, José Manuel, Carlos Díaz Caro y Cristina Polo Fernández, “Medición de la eficiencia en los municipios catalanes (2005-2012)”, en *V Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local*, Santiago de Compostela, CEPAL, 2016.
- CORTÉZ, Josafat, “Análisis cualitativo comparado: las decisiones de la Suprema Corte contra el Ejecutivo en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, IIS-UNAM, julio-septiembre de 2014.
- CRONQVIST, Lasse y Dirk Berg-Schlosser, “Multi-value QCA (mvQCA)”, en Benoit Rihoux y Charles C. Ragin (Eds.), *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA)*, California, SAGE Publications, 2009.

- CUADERNILLO DE CONSULTA SOBRE VOTOS VÁLIDOS Y VOTOS NULOS. PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2017-2018, INE, México, 2018, en [www.ine.mx/uploads/2018/06/Cuadernillo-Votos-validos-nulos.pdf](http://www.ine.mx/uploads/2018/06/Cuadernillo-Votos-validos-nulos.pdf)
- CUADRADO BALLESTEROS, Beatriz, Isabel María García Sánchez y José Manuel Prado Lorenzo, “Effect of modes of public services delivery on the efficiency of local governments: a two-stage approach”, en *Utilities Policy*, núm. 26, 2013.
- DAWSON, Ricard E. y James A. Robinson, “Inter-party competition, economic variables, and welfare policies in the American states”, en [www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.2307/2127465](http://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.2307/2127465)
- DE BORGHE, Bruno, Kristiaan Kerstens, Wim Moesen y Jacques Vanneste, “Explaining differences in productive efficiency: an application to Belgian municipalities”, en *Public Choice*, vol. 80, núm. 3/4, 1994.
- , y Kristiaan Kerstens, “Cost efficiency of Belgian local governments: a comparative analysis of FDH, DEA and economic approaches”, en *Regional Science and Urban Economics*, vol. 26, 2, abril de 1996.
- , y Kristiaan Kerstens, “Radial and nonradial measures of technical efficiency: an empirical illustration for Belgian local governments using an FDH reference technology”, en *Journal of Productivity Analysis*, núm. 7, 1, 1996.
- , y Kristiaan Kerstens, “What is known about municipal efficiency? The Belgian case and beyond”, en Jos L.T. Blank (Ed.), *Public Provision and Performance. Contributions from efficiency and productivity measurement*, Amsterdam, Emerald Group Publishing Limited, 2000.
- DE FIGUEREIDO, Rui J. P. y Barry R. Weingast, “Self-enforcing federalism”, en *The Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 21, núm. 1, abril de 2005.
- DE LA CRUZ CARRILLO, Omar, *Judicialización Electoral en América Latina: el desempeño de las cortes en la promoción de los derechos políticos de la mujer, 1993-2018*, México, UNAM, 2020.
- DE LA CRUZ LÓPEZ, Luis, *Manual de Autoridades Auxiliares*, México, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C., 1998.
- DE REMES, Alain, “Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales”, en *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, México, CIDE, 1999.
- DEBREU, Gerard, “The coefficient of resource utilization”, en *Econometrica*, 1951.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, Poder Ejecutivo Federal, agosto 30, 2019.
- DÍAZ CASTRO, Javier y Justo de Jorge Moreno, “Análisis de la eficiencia y factores explicativos de la gestión de los municipios del Meta, Colombia”, en *Revista Finanzas y Política Económica*, vol. 10, núm. 1, enero-junio, 2018.
- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, en <https://dle.rae.es/>

- DIPLOMADO GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL*, Instituto Nacional para el Desarrollo del Federalismo (INAFED), México, Secretaría de Gobernación, 2019.
- DOLLAR, David, Raymond Fisman y Roberta Gatti, “Are women really the ‘fairer’ sex? Corruption and women in government”, en *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 46, 4, diciembre de 2001.
- DOMÍNGUEZ BENITO, Héctor, “Partidos políticos y reclutamiento administrativo: hacia una historia conceptual del *spoils system*”, en *Ivs Fvgit*, núm. 21, 2018.
- DOWDING, Keith y Thanos Mergoupis, “Fragmentation, fiscal mobility, and efficiency”, en *The Journal of Politics*, vol. 65, núm. 4, noviembre de 2003.
- DUNLOP, Winston C., “The elusive concept efficiency: a survey of the conceptual and measurement issues”, en *Occasional Paper*, 109, Department of Economics, University of Newcastle, Australia, 1985.
- DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I., “Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México”, en *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre de 2005.
- ECKEL, Catherine C. y Philip J. Grossman, “Differences in the economic decisions of men and women: experimental evidence”, en Charles Plott y Vernon Smith (Eds.), *Handbook of Experimental Economics Results*, vol. 1, Ch. 57, Nueva York, Elsevier, 2008.
- Economía*, núm. 19, noviembre de 2017.
- ECONOMIC ANALYSIS AND POLICY*, núm. 40, 1, marzo de 2010.
- ECONOMIC GEOGRAPHY*, vol. 57, núm. 1, enero de 1981.
- EL MUNICIPIO MEXICANO, REFORMAS Y ADICIONES AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL*, México, SEGOB-CEDEMUN, 2000.
- ELECTORAL STUDIES*, núm. 39, septiembre de 2015.
- EMMERICH, Gustavo Ernesto, “La segunda vuelta electoral: modalidades, experiencias y consecuencias políticas”, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3182/8.pdf>
- ENCUESTA NACIONAL DE CALIDAD E IMPACTO GUBERNAMENTAL (ENCIG) 2015. PRINCIPALES RESULTADOS*, México, INEGI, 2015, en [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/promo/encig15\\_principales\\_resultados.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/encig15_principales_resultados.pdf)
- ENCUESTA NACIONAL DE CALIDAD E IMPACTO GUBERNAMENTAL (ENCIG) 2019. MARCO CONCEPTUAL*, México, INEGI, 2020.
- ENCUESTA NACIONAL DE CALIDAD E IMPACTO GUBERNAMENTAL (ENCIG)*, México, INEGI, 2011.
- ENCUESTA NACIONAL DE CALIDAD E IMPACTO GUBERNAMENTAL (ENCIG)*, México, INEGI, 2015.
- ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA*, en <https://www.britannica.com/topic/spoils-system>

*ENCYCLOPEDIA OF SURVEY RESEARCH METHODS*, en <https://methods.sagepub.com/reference/encyclopedia-of-survey-research-methods/n374.xml>

ENTREVISTA CON BRAULIO ANTONIO ÁLVAREZ JASSO, Toluca, Estado de México, mayo 10, 2019.

ENTREVISTA CON ÉDGAR GUSTAVO ZEPEDA RUIZ, Querétaro, Querétaro., 8 de abril de 2019.

ENTREVISTA CON JOSÉ GERARDO VEGA GONZÁLEZ, Querétaro, Querétaro, 8 de abril de 2019.

ENTREVISTA CON LUCÍA EZETA LÓPEZ, Ciudad de México, 14 de mayo de 2019.

ENTREVISTA CON MANUEL PARDIÑAS GALLEGOS, cuestionario realizado vía telefónica el 14 de mayo de 2019.

ENTREVISTA CON MARÍA EUGENIA VILLADA MORGAN, cuestionario recibido vía correo electrónico el 7 de mayo de 2019.

ENTREVISTA CON MAURICIO ORTIZ PROAL, Querétaro, Querétaro., 8 de abril de 2019.

ENTREVISTA CON ROBERTO LOYOLA VERA, Querétaro, Querétaro, 1 de abril de 2019.

*EUROPEAN ECONOMIC REVIEW*, vol. 51, 2, febrero de 2007.

*EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL RESEARCH*, vol. 55, mayo de 2016.

FERREIRA DA CRUZ, Nuno y Rui Cunha Marques, “Revisiting the determinants of local government performance”, en *Omega*, vol. 44, abril 2014.

*FINANZARCHIV / PUBLIC FINANCE ANALYSIS*, vol. 68, núm. 3, septiembre de 2012.

FLAMAND GÓMEZ, Laura, *The Vertical Dimension of Government: democratization and federalism in Mexico*, Tesis de Doctorado, University of Rochester, 2004.

----- y Medardo Tapia, “Medir bien para gobernar mejor. El sistema de indicadores de desempeño y desarrollo municipal de Ensenada, Baja California”, en Tonatiuh Guillén, Socorro Arzaluz y Pablo Rojo (Coords.), *Gobierno Local Efectivo. Experiencias concretas del ámbito local mexicano*, México, CIDE-SEGOB-COLEF, 2008.

-----, Sarah Martínez Pellegrini y Alberto Hernández, *Índice de Desarrollo Municipal Básico 2005 (IDMb)*, El Colegio de la Frontera Norte, febrero 2007.

FLORES PAYÁN, Lucio, “Cuantificación del desempeño económico de los gobiernos locales en México”, en *Región y Sociedad*, El Colegio de Sonora, año XXVIII, núm. 66, 2016.

*FORO INTERNACIONAL*, vol. XLV, núm. 4, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 2005.

*FORO INTERNACIONAL*, vol. XLVII, núm. 2, México, El Colegio de México, abril-junio de 2007.

- FRIED, Harold O., C.A. Knox Lovell y Shelton S. Schmidt (Eds.), *The Measurement of Productive Efficiency. Techniques and applications*, Oxford, Oxford University Press, 1993.
- GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, México, IJJ-UNAM, núm. 65, 2002.
- GANDINI, Luciana, *¿Escapando de la crisis? Trayectorias laborales de migrantes argentinos recientes en dos contextos de recepción: Ciudad de México y Madrid*, México, El Colegio de México, 2012.
- GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo y Gerardo Rivera Navarro, “La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo”, en Leticia Santín del Río (Coord.), *Perfil y Perspectivas de los Municipios Mexicanos para la Construcción de una Política Social de Estado*, México, SEDESOL-INDESOL-FLACSO, 2002.
- y Martha Gutiérrez, “Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales. Un marco general de estudio”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, IJJ-UNAM, núm. 65, 2002.
- y Pavel Gómez Granados, “Servicios públicos en los gobiernos locales: un análisis a través de las encuestas municipales”, Enrique Cabrero Mendoza y David Arellano Gault (Coords.), *Los Gobiernos Municipales a Debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, CIDE, 2009.
- , *Cobertura y Calidad de los Servicios Municipales. Estudio sobre el Estado de México*, Documento de Trabajo 12, México, CIDE, 1993.
- , *Formas Clave para la Prestación de los Servicios Públicos Municipales*, Documento de Trabajo 16, México, CIDE, 2002.
- , *Los Municipios en México. Los retos ante el futuro*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- , *Los Servicios Públicos Municipales*, Documento de Trabajo 3, México, CIDE, 1992.
- GESTIÓN Y ESTRATEGIA, UAM Azcapotzalco, núm. 15, enero-junio 1999.
- GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA, vol. IV, núm. 2, segundo semestre de 1995.
- , vol. XXVIII, núm. 1, primer semestre de 2019.
- GEYS, Benny y Wim Moesen, “Exploring sources of local government technical inefficiency: evidence from Flemish municipalities”, en *Public Finance and Management*, vol. 9, núm. 1, 2009.
- , “Looking across borders: a test of spatial policy interdependence using local government efficiency ratings”, en *Journal of Urban Economics*, vol. 60, núm. 3, noviembre de 2006.
- GOODNOW, Frank, “Política y administración: funciones primarias del Estado”, en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, 1980.
- GOTTLIEB, Jessica y Katrina Kosec, “The countervailing effects of competition on public goods provision: when bargaining inefficiencies lead to bad outcomes (A. Evidence

- review)”, en *International Food Policy Research Institute*, Discussion Paper 01722, abril de 2018.
- GREVE, Carsten, Per Laegreid y Lise H. Rykkja (Eds.), *Nordic Administrative Reforms. Lessons for public management*, Londres, Palgrave MacMillan, 2016.
- GUERRA PULIDO, Maira Melisa, *Usos y Costumbres o Partidos Políticos: una decisión de los municipios oaxaqueños*, Tesis de Licenciatura, México, CIDE, 2000.
- GUERRERO, Juan Pablo y Tonatiuh Guillén López (Coords.), *Reflexiones en Torno a la Reforma Municipal del Artículo 115 Constitucional*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- GUERRERO, Omar, *Teoría Administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh y Alicia Ziccardi (Coords.), *Innovación y Continuidad del Municipio Mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república*, México, Cámara de Diputados-IIS-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- y Pablo Rojo Calzada (Coords.), *Municipios en Movimiento: acción local para el desarrollo de México*, Tijuana, COLEF-CIDE, 2010.
- , “Servicio profesional de carrera y municipios en México. Dilemas de empatía y exclusión”, en Mauricio Merino, *La Gestión Profesional de los Municipios en México*, México, CIDE-BM-SEDESOL, 2006.
- , Socorro Arzaluz y Pablo Rojo (Coords.), *Gobierno Local Efectivo. Experiencias concretas del ámbito local mexicano*, México, CIDE-SEGOB-COLEF, 2008.
- GUMAH, Bernard y Maxwell A. Aziabah, “‘Out lives are affected by government agencies’: citizens’ perception survey as a measure of public service efficiency in Ghana”, en *SAGE Open*, vol. 10, abril de 2020.
- GUNDERMANN KRÖLL, Hans, “El método de los estudios de caso”, en María Luisa Tarrés (Coord.), *Observar, Escuchar y Comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México, Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de México-FLACSO México, 2004.
- HALLIGAN, John, “Politicization of public services in comparative perspective”, en [https://www.researchgate.net/publication/344335778\\_Politicisation\\_of\\_public\\_services\\_in\\_comparative\\_perspective](https://www.researchgate.net/publication/344335778_Politicisation_of_public_services_in_comparative_perspective)
- HAYES, Kathy y Semoon Chang, “The relative efficiency of city manager and mayor-council forms of government”, en *Southern Economic Journal*, vol. 57, núm. 1, julio de 1990.
- HELLAND, Leif y Rune Jorgen Sorensen, “Partisan bias, electoral volatility, and government efficiency”, en *Electoral Studies*, núm. 39, septiembre de 2015.
- HOOD, Christopher, “A public management for all seasons?”, en *Public Administration*, núm. 69, 1989.

- HOWELL, William, “Reviewed work: The Politics of Presidential Appointments: political control and bureaucratic performance by David E. Lewis”, en *Political Science Quarterly*, vol. 125, núm. 1, primavera 2010.
- HURTADO GONZÁLEZ, Javier, “La segunda vuelta electoral en Latinoamérica y su posible introducción en México”, en *Intersticios Sociales*, núm. 19, El Colegio de Jalisco, marzo-agosto 2020.
- IBARRA SALAZAR, Jorge, Alfredo Sandoval Musi, Lidia Sotres Cervantes y Rodrigo Pérez Alanís, “Desempeño del gobierno en los municipios mexicanos”, en Lucio Flores Payán, “Cuantificación del desempeño económico de los gobiernos locales en México”, en *Región y Sociedad*, El Colegio de Sonora, año XXVIII, núm. 66, 2016.
- ÍNDICE DE CIUDADES COMPETITIVAS Y SUSTENTABLES 2015*, México, Banamex-IMCO-CMM-Banobras-INFONAVIT, 2015, en <https://imco.org.mx/indice-de-ciudades-competitivas-y-sustentables-2015/#:~:text=El%20%C3%8Dndice%20de%20Ciudades%20Competitivas,se%20asientan%20en%20379%20municipios>
- ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD URBANA 2016. REELECCIÓN MUNICIPAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS: ¿CÓMO LOGRAR EL CÍRCULO VIRTUOSO?*, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), 2016.
- ÍNDICE DE DESARROLLO MUNICIPAL BÁSICO 2005 (IDMb)*, El Colegio de la Frontera Norte, febrero 2007.
- ÍNDICE DE MARGINACIÓN MUNICIPAL 2015*, Consejo Nacional de Población, Secretaría de Gobernación, 2015.
- INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE ADMINISTRACIÓN Y GOBIERNO MUNICIPAL*, INAFED-SEGOB, 2016.
- INFORME Y ESTADÍSTICA. MEMORIA DEL PROCESO ELECTORAL 2012 QUERÉTARO*, IEEQ, 2013.
- INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE*, Discussion Paper 01722, abril de 2018.
- INTERNATIONAL JOURNAL OF MANAGEMENT STUDIES*, núm. 11, 1, 2004.
- INTERNATIONAL REVIEW OF ADMINISTRATIVE SCIENCES*, vol. 39, issue 3, 1973.
- INTERNATIONAL TRANSACTIONS IN OPERATIONAL RESEARCH*, 2017.
- , julio 2021.
- , núm. 25, vol. 2, enero de 2016.
- , vol. 25, 4, julio de 2018.
- INTERSTICIOS SOCIALES*, núm. 19, El Colegio de Jalisco, marzo-agosto 2020.
- IVS FVGIT*, núm. 21, 2018.
- JAIN, Rajendra K., “Politicization of bureaucracy: a framework for measurement”, en *Res Publica*, vol. 16, 2, 1974.

- JOURNAL OF CLEANER PRODUCTION*, núm. 261, 2020.
- JOURNAL OF DEVELOPMENT ECONOMICS*, núm. 122, abril de 2016.
- JOURNAL OF ECONOMIC BEHAVIOR & ORGANIZATION*, vol. 46, 4, diciembre de 2001.
- JOURNAL OF ECONOMIC SURVEYS*, núm. 23, 2, abril de 2009.
- JOURNAL OF ENVIRONMENTAL MANAGEMENT*, núm. 255, 2020.
- JOURNAL OF INNOVATION AND KNOWLEDGE*, 2, 2017.
- JOURNAL OF LATIN AMERICAN STUDIES*, vol. 31, núm. 3, octubre de 1999.
- JOURNAL OF PRODUCTIVITY ANALYSIS*, núm. 7, 1, 1996.
- JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH AND THEORY*, febrero 2015.
- JOURNAL OF URBAN ECONOMICS*, núm. 62, 1, julio de 2007.
- , vol. 60, núm. 3, noviembre de 2006.
- KALB, Alexander, “The impact of intergovernmental grants on cost efficiency: theory and evidence from German municipalities”, en *Economic Analysis and Policy*, núm. 40, 1, marzo de 2010.
- KHAN, Adnan Q., Asim Ijaz Khwaja y Benjamin A. Olken, “Making moves matter: experimental evidence on incentivizing bureaucrats through performance-based postings”, en *American Economic Review*, vol. 109, núm. 1, enero de 2019.
- KING, Gary, Robert O. Keohane y Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, Princeton University Press, 1994.
- KISER, Edgar y Joshua Kane, “Revolution and state structure: the bureaucratization of tax administration in early modern England and France”, en *American Journal of Sociology*, vol. 107, núm. 1, julio de 2001.
- KOOPMANS, Tjalling C., *Activity Analysis of Production and Allocation*, New York, Wiley, 1951.
- KOPECKY, Petr, Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Francisco Panizza, Gerardo Scherlis, Christian Schuster y María Spirova, “Party patronage in contemporary democracies: results from an expert survey in 22 countries from five regions”, en *European Journal of Political Research*, vol. 55, mayo de 2016.
- LAPUENTE, Víctor y Kohei Suzuki, “Politicization, bureaucratic legalism, and innovative attitudes in the Public Sector”, en *Public Administration Review*, vol. 80, núm. 3, marzo de 2020.
- LECOMPTE, Margaret D. y Jean J. Schensul, *Essential Ethnographic Methods (Vol. 2): Ethnographers Toolkit*, New York, Altamira Press, 1999.
- LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, en [http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY057\\_59\\_18.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY057_59_18.pdf)
- LIJPHART, Arend, “Comparative politics and the comparative method”, en *The American Political Science Review*, vol. 65, núm. 3, septiembre de 1971.



- LINDBECK, Assar, *Sistemas Económicos y Política Asignativa*, Barcelona, Oikos-Tau Ediciones, 1977.
- LOIKKANEN, Heikki A. e Ilkka Susiluoto, “Cost efficiency of Finnish municipalities in basic service provision 1994-2002”, en *Urban Public Economics Review*, núm. 4, 2005.
- , Ilkka Susiluoto y Michael Funk, “The role of city managers and external variables in explaining efficiency differences of Finnish municipalities”, en *Discussion Paper 312*, Helsinki Center of Economic Research, enero de 2011.
- LOSADA I MARRODÁN, Carlos (Ed.), *¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington, BID, 1999.
- LU, Juan, Bin Li, He Li y Xiadong Zhang, “Characteristics, exchange experience, and environmental efficiency of mayors: evidence from 273 prefecture-level cities in China”, en *Journal of Environmental Management*, núm. 255, 2020.
- MANZOOR, Azhar, “A look at efficiency in public administration: past and future”, en *SAGE Open*, octubre-diciembre de 2014.
- MARTÍNEZ CARAZO, Piedad Cristina, “El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica”, en *Pensamiento & Gestión*, núm. 20, Universidad del Norte, Colombia, julio 2006.
- MARTÍNEZ, Pedro, Murilo Kuschick y Héctor Javier Vázquez, “Evaluación de la gestión municipal para elevar la capacidad de gobierno. El caso de Tlalnepantla de Baz”, en *Gestión y Estrategia*, UAM Azcapotzalco, núm. 15, enero-junio 1999.
- MARTÍNEZ, Rafael (Ed.), *La Elección Presidencial Mediante Doble Vuelta en América Latina*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2004.
- MCCAMMON, Ben, *Semi-Structured Interviews*, en <http://designresearchtechniques.com/casestudies/semi-structured-interviews/>
- MEDINA, Iván, Pablo Castillo, Priscilla Álamos-Concha y Benoit Rihoux, *Análisis Cualitativo Comparativo (QCA)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Cuadernos Metodológicos, núm. 56, 2017.
- MÉNDEZ, José Luis (Comp.), *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2000.
- , “La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?”, en José Luis Méndez (Comp.), *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2000.
- MENDOZA RUIZ, Joel, “La aportación de Raúl Olmedo desde que asumió *El desafío municipal*”, en Carlos Reta Martínez (Coord.), *Municipalistas y Municipalismo en México. Colección INAP*, México, INAP, 2018.
- MERINO, Mauricio, “El municipio ayer y hoy”, *Diplomado Gobierno y Gestión Local*, CIDE, 2007.
- , *La Gestión Profesional de los Municipios en México*, México, CIDE-BM-SEDESOL, 2006.

- , *La Profesionalización Municipal en México*, México, CIDE, 2006.
- , *Los Gobiernos Municipales de México: el problema del diseño institucional*, México, CIDE, 2004.
- MEZA, Oliver D., *Gobiernos Locales y Agendas de Gobierno, ¿a qué responden?*, Tesis de Doctorado, México, CIDE, 2013.
- MILÁN GARCÍA, Juan, Nuria Rueda López y Jaime de Pablo Valenciano, “Local government efficiency: reviewing determinants and setting new trends”, en *International Transactions in Operational Research*, julio 2021.
- MINTZBERG, Henry, “Gestionar el gobierno, gobernar la gestión”, en Carlos Losada i Marrodán (Ed.), *¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington, BID, 1999.
- MIZRAHI, Yamile, “Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México”, en *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 2, México, CIDE, 1995.
- MOORE, Mark. H., *Gestión Estratégica y Creación del Valor en el Sector Público*, Barcelona, Paidós, 1998.
- MORENO JAIMES, Carlos, “Gasto público y elecciones: una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México”, en *Foro Internacional*, vol. XLVII, núm. 2, México, El Colegio de México, abril-junio de 2007.
- , *Democracia Electoral y Calidad Gubernativa. El desempeño de los gobiernos municipales en México*, México, UIA Puebla-ITESO-UIA Torreón, 2008.
- MORENO, Plácido y Sebastián Lozano, “Super SBI dynamic network DEA approach to measuring efficiency in the provision of public services”, en *International Transactions in Operational Research*, núm. 25, vol. 2, enero de 2016.
- MORIKOSKI, Veli, “The politicization of public administration”, en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 39, issue 3, 1973.
- MULGAN, Richard, “Politicising the Australian public service?”, *Research Paper 3*, 1998-1999, Department of the Parliamentary Library, Canberra, en [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp9899/99rp03](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp9899/99rp03)
- MULTIDISCIPLINA*, FES Acatlán, UNAM, núm. 3, febrero-marzo de 2009.
- NARBÓN-PERPIÑÁ, Isabel y Kristof De Witte, “Local government’s efficiency: a systematic literature review, Part I, en *International Transactions in Operational Research*, 2017.
- y Kristof De Witte, “Local government’s efficiency: a systematic literature review part II, en *International Transactions in Operational Research*, vol. 25, 4, julio de 2018.
- NAVA, Emelina, Jaime Ramírez y Boris Graizbord, *Potencial de Desarrollo de las Ciudades de México*, México, CONAPO-SEGOB, 2014.

- NEGRETTO, Gabriel, *La Reforma Electoral en América Latina: entre el interés partidario y las demandas ciudadanas*, en <https://gabrielnegretto.com/wp-content/uploads/2016/05/ReformaElectoralAL-.pdf>
- NEWELL, Charldean, “Council-Manager Government”, en Neil Larry Shansky (Ed.), *Encyclopedia of Urban America. The cities and the suburbs*, vol. II, Santa Barbara, ABC-CLIO, 1998.
- OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE, Organización de las Naciones Unidas, en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>
- OCCASIONAL PAPER, 109, Department of Economics, University of Newcastle, Australia, 1985.
- OCDE, *The Measurement of Scientific and Technological Activities Frascati Manual 2002: proposed standard practice for surveys on research and experimental development*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- OLIVERA GÓMEZ, Daniel Armando y Milagros Cano Flores, “La Evaluación del desempeño a nivel municipal”, en *Ciencia Administrativa 2012-2*, Universidad Veracruzana, 2012.
- OLIVOS CAMPOS, José René, “El servicio civil de carrera municipal en México. Condiciones, desafíos y perspectivas”, en [www.archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2499/33.pdf](http://www.archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2499/33.pdf)
- OMEGA, núm. 44, 2014.
- ORDAZ, M.A., “Sistema de indicadores de gestión municipal administrativa (SIGMA), Chihuahua, Chihuahua”, en Tonatiuh Guillén López y Pablo Rojo Calzada (Coords.), *Municipios en Movimiento: acción local para el desarrollo de México*, Tijuana, COLEF-CIDE, 2010.
- OROZCO MAGAÑA, Raúl, “La investigación sobre las capacidades gubernamentales de los municipios en México: un análisis sobre su desarrollo y alcance”, en Antonio Sánchez Bernal, María Luisa García Bátiz y Jarumy Rosas Arellano (Coords.), *La Trayectoria de los Estudios Municipales en México. Tres décadas de investigación*, México, Universidad de Guadalajara-Miguel Ángel Porrúa, 2019.
- OSBORNE, David y Peter Plastrik, *La Reducción de la Burocracia*, Barcelona, Paidós, 1998.
- PACHECO, Francisca, Rafael Sánchez y Mauricio Villena, “A longitudinal parametric approach to estimate local government efficiency”, en *Technical Report 54918*, Munich University Library, Alemania, 2014.
- PARDO, María del Carmen, “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2, segundo semestre de 1995.
- , *El Servicio Civil de Carrera para un Mejor Desempeño de la Gestión Pública*, México, ASF, 2001.
- PENDLETON ACT (1883), en <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=48>

- PENSAMIENTO & GESTIÓN*, núm. 20, Universidad del Norte, Colombia, julio 2006.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal, “El método comparativo y el análisis de configuraciones causales”, en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, núm. 3, enero 2010.
- , “La reversión del resultado y el problema de la gobernabilidad”, en Rafael Martínez (Ed.), *La Elección Presidencial Mediante Doble Vuelta en América Latina*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2004.
- PÉREZ LÓPEZ, Gemma, Diego Prior y José Luis Zafra, “Rethinking New Public Management delivery forms and efficiency: long-term effects in Spanish local government”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, febrero 2015.
- PINZÓN, Maureen Jennifer, *Medición de Eficiencia Técnica Relativa en Hospitales Públicos de Baja Complejidad mediante la Metodología Data Envelopment Analysis (DEA)*, Tesis de Maestría, Universidad Javeriana, 2003.
- PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 2012-2015*, Ayuntamiento de Querétaro.
- PLOTT, Charles y Vernon Smith (Eds.), *Handbook of Experimental Economics Results*, vol. 1, Ch. 57, Nueva York, Elsevier, 2008.
- POLÍTICA Y GOBIERNO*, vol. 16, México, CIDE, 2009.
- , vol. II, núm. 2, México, CIDE, 1995.
- , vol. VI, núm. 1, México, CIDE, 1999.
- POLITICAL SCIENCE QUARTERLY*, vol. 125, núm. 1, primavera 2010.
- POLLIT, Christopher y Geer Bouckaert, *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- POLO MARTÍNEZ, Humberto, *Administración Pública Comunitaria y Gobierno Local en México: las autoridades auxiliares municipales*, México, INAP, 2012.
- PROCESO ELECTORAL 2012. INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS PARA EL PERIODO 2013-2015*, IEEM, 2015.
- PROCESOS ELECTORALES 2014-2015*, IEEM, 2015.
- PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y A LA IMPUNIDAD, Y DE MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA 2019-2024, en *Diario Oficial de la Federación*, México, Poder Ejecutivo Federal, agosto 30, 2019.
- PRZEWORSKI, Adam y Henry Teune, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York, Wiley-Interscience, 1979.
- PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW*, núm. 67, 2007.
- , vol. 38, núm. 1, enero-febrero de 1978.
- , vol. 80, núm. 3, marzo de 2020.
- PUBLIC ADMINISTRATION*, núm. 69, 1989.

- PUBLIC CHOICE*, núm. 136, 3, febrero de 2008.
- , núm. 161, 3, 2014.
- , vol. 80, núm. 3/4, 1994.
- PUBLIC FINANCE AND MANAGEMENT*, vol. 9, núm. 1, 2009.
- PUBLIC FINANCE REVIEW*, vol. 47, núm. 3, 2019.
- QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*, núm. 116, febrero de 2001.
- RAGIN, Charles C. y Howard Becker (Eds.), *What is a Case. Exploring the foundations of social inquiry*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- , “Qualitative Comparative Analysis using fuzzy sets (fsQCA)”, en Benoit Rihoux y Charles C. Ragin (Eds.), *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA)*, California, SAGE Publications, 2009.
- , *The Comparative Method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*, California, University of California Press, 1987.
- REFORMA POLÍTICO ELECTORAL 2014. INFORMACIÓN QUE DEBES CONOCER*, México, INE, en [https://portalanterior.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma\\_Electoral2014/normatividad\\_legislacion.html](https://portalanterior.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/normatividad_legislacion.html)
- REGIÓN Y SOCIEDAD*, El Colegio de Sonora, año XXVIII, núm. 66, 2016.
- REGIONAL SCIENCE AND URBAN ECONOMICS*, núm. 83, febrero de 2020.
- , vol. 26, 2, abril de 1996.
- REGIONAL STUDIES*, vol. 49, núm. 9, 2015.
- RENNE, Ronald R., “Research in measuring the efficiency of local governments”, en *Journal of Farm Economics*, 1937, citado en Nuno Ferreira da Cruz y Rui Cunha Marques, “Revisiting the determinants of local government performance”, en *Omega*, vol. 44, abril 2014.
- RES PUBLICA*, vol. 16, 2, 1974.
- RESÉNDIZ, César, *Del Compadrazgo a la Meritocracia: el servicio profesional de carrera en gobiernos locales*, México, IMCO, 2016.
- RESULTADOS ELECTORALES*, Instituto Electoral del Estado de Querétaro, en <http://ieeq.mx/contenido/elecciones/resultados.php>
- RETA MARTÍNEZ, Carlos (Coord.), *Municipalistas y Municipalismo en México. Colección INAP*, México, INAP, 2018.
- REVELLI, Federico y Per Tovmo, “Revealed yardstick competition: local government efficiency patterns in Norway”, en *Journal of Urban Economics*, núm. 62, 1, julio de 2007.
- REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, México, INAP, 1980.
- , México, INAP, septiembre-diciembre de 2019.

- REVISTA DEL IAPEM*, núm. 17, enero-marzo 1993.
- , núm. 29, enero-marzo 1996.
- REVISTA ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS*, núm. 4, 2015.
- REVISTA FINANZA Y POLÍTICA ECONÓMICA*, vol. 10, núm. 1, enero-junio, 2018.
- REVISTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO LOCAL*, núm. 11, noviembre de 2016.
- REVISTA LATINOAMERICANA DE POLÍTICA COMPARADA*, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, núm. 3, enero 2010.
- REVISTA MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES*, Año LXIII, enero-abril de 2018.
- REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA*, México, IIS-UNAM, núm. 67, enero-marzo de 2005.
- , México, IIS-UNAM, núm. 3, julio-septiembre de 2014.
- RIHOUX, Benoit y Bojana Lobe, “The case for Qualitative Comparative Analysis (QCA): adding leverage for thick cross-case comparison”, en David Byrne y Charles C. Ragin (Eds.), *The SAGE Handbook of Case-Based Methods*, USA, SAGE Publications, 2009.
- y Charles C. Ragin (Eds.), *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA)*, California, SAGE Publications, 2009.
- y Gisèle De Meur, “Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (QCA)”, en Benoit Rihoux y Charles C. Ragin (Eds.), *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA)*, California, SAGE Publications, 2009.
- , “Diseños de investigación en QCA”, en Iván Medina, Pablo Castillo, Priscilla Álamos-Concha y Benoit Rihoux, *Análisis Cualitativo Comparativo (QCA)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Cuadernos Metodológicos, núm. 56, 2017.
- ROCHA, Fabiana, Verónica Inés Fernández y Karina Bugarin, “Elected in a close race: Mayor’s characteristics and local public finances”, en *Economía*, núm. 19, noviembre de 2017.
- ROIG-TIERNO, Norat, Tomás F. González y Jordi Llopis-Martínez, “An overview of qualitative comparative análisis: a bibliometric analysis”, en *Journal of Innovation and Knowledge*, 2, 2017.
- RUEDA LÓPEZ, Nuria, Juan Milán García, Juan Uribe Toril y Jaime de Pablo Valenciano, “Evolution and latest trends of local government efficiency: worldwide research (1928-2019)”, en *Journal of Cleaner Production*, núm. 261, 2020.
- RUIZ PÉREZ, Tomás, “Planteamientos sobre la función de los servidores públicos del estado y municipios”, en *Revista del IAPEM*, núm. 29, enero-marzo 1996.
- RUTGERS, Mark R. y Hendriekje van der Meer, “The origins and restriction of efficiency in public administration regaining efficiency as the core value of public administration”, en *Administration & Society*, núm. 42, agosto de 2010.
- SAGE OPEN*, octubre-diciembre de 2014.

- , vol. 10, abril de 2020.
- SALTALAMACCHIA, Homero R. y Alicia Ziccardi, “Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, núm. 67, enero-marzo de 2005.
- y Alicia Ziccardi, *Metodología de Evaluación del Desempeño de los Gobiernos Locales en Ciudades Mexicanas*, México, IIS-UNAM, 1997.
- SAMPAIO DE SOUSA, Maria de Conceicao, Francisco Cribari-Neto y Borko D. Stosic, “Explaining DEA technical efficiency scores in an outlier corrected environment: the case of public services in Brazilian municipalities”, en *Brazilian Review of Econometrics*, vol. 25, núm. 2, noviembre de 2005.
- SANABRIA LÓPEZ, Juan José y Rigoberto Pérez Ramírez, “La investigación administrativa en la *Revista Gestión y Política Pública* del CIDE”, en <https://www.researchgate.net/publication/350213593>
- , “La administración pública norteamericana en el siglo XX”, en *Multidisciplina*, FES Acatlán, UNAM, núm. 3, febrero-marzo de 2009.
- , *La Ciencia de la Administración Pública: un enfoque político de la actividad administrativa del Estado en el marco de la globalización*, México, FES Acatlán UNAM, 2010.
- SÁNCHEZ BERNAL, Antonio, Jarumy Rosas Arellano y María Luisa García Bátiz, “La evolución de la investigación sobre gobiernos municipales en México, 1984-2016”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LXIII, enero-abril de 2018.
- , Jarumy Rosas Arellano, María Luisa García Bátiz y Beatriz Adriana Venegas Sahagún, *Expectativas sobre los Gobiernos Municipales en México para el Año 2022. Reporte anual*, Guadalajara, Plataforma Economía de Jalisco-CUCEA-Universidad de Guadalajara, 2022.
- , María Luisa García Bátiz y Jarumy Rosas Arellano (Coords.), *La Trayectoria de los Estudios Municipales en México. Tres décadas de investigación*, México, Universidad de Guadalajara-Miguel Ángel Porrúa, 2019.
- SÁNCHEZ, José Juan, *Gestión Pública y Governance*, Toluca, IAPEM, 2002.
- SANTÍN DEL RÍO, Leticia (Coord.), *Perfil y Perspectivas de los Municipios Mexicanos para la Construcción de una Política Social de Estado*, México, SEDESOL-INDESOL-FLACSO, 2002.
- SARTORI, Giovanni y Leonardo Morlino (Comps.), *La Comparación en las Ciencias Sociales*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.
- SCANDINAVIAN JOURNAL OF ECONOMICS, vol. 113, núm. 2, junio de 2011.
- SCHACHTER, Hindy Lauer, “Does Frederick Taylor’s ghost still haunt the halls of government? A look at the concept of government efficiency in our time”, en *Public Administration Review*, núm. 67, 2007.
- , *Frederick Taylor and the Public Administration Community: a reevaluation*, Albany, State University of New York Press, 1989.

- SELEY, John E., "New directions in public services", en *Economic Geography*, vol. 57, núm. 1, enero de 1981.
- SHANSKY, Neil Larry (Ed.), *Encyclopedia of Urban America. The cities and the suburbs*, vol. II, Santa Barbara, ABC-CLIO, 1998.
- SILVA, Patrícia y Carlos Jalali, *All That is Gold Does Not Glitter: party patronage in contemporary democracies*, 2015.
- SIMPSON, Helen, "Productivity in public services", en *Journal of Economic Surveys*, núm. 23, 2, abril de 2009.
- SOCIO-ECONOMIC PLANNING SCIENCES*, núm. 61, 2018.
- SOLÉ OLLÉ, Albert, "The effects of party competition on budget outcomes: empirical evidence from local governments in Spain", *Document de Treball 2005/2*, Institut d'Economía de Barcelona, Centre de Recerca en Federalisme Fiscal I Economía Regional, 2005.
- SORENSEN, Rune Jorgen, "Political competition, party polarization and government performance", en *Public Choice*, núm. 161, 3, 2014.
- SOTO REYES GARMENDIA, Ernesto, Gisela Landázuri Benítez y Arturo Gálvez Medrano (Coords.), *Sociedad, Estado y Territorio: las dinámicas de la proximidad*, México, UAM Xochimilco, 2006.
- SOUTHERN ECONOMIC JOURNAL*, vol. 57, núm. 1, julio de 1990.
- STAKE, Robert E., *Investigación con Estudio de Casos*, Madrid, Ediciones Morata, S.L., 1999.
- STASTNÁ, Lenka y Martin Gregor, "Local government efficiency: evidence from the Czech municipalities", Institute of Economic Studies-Charles University in Prague, *Working Paper 14/2011*, mayo 2011.
- STOVEL, Katherine y Mike Savage, "Mergers and mobility: organizational growth and the origins of career migration at Lloyds Bank", en *American Journal of Sociology*, vol. 111, núm. 4, enero de 2006.
- SWAMY, Anand, Young Lee, Omar Azfar y Stephen Knack, "Gender and corruption", en *IRIS Center Working Paper 232*, febrero 2001.
- SWANSON, Guy Edwin, "Frameworks for comparative research: structural anthropology and the theory of action", en *Comparative Methods in Sociology: Essays on trends and applications*, Berkeley, University of California Press, 1971.
- TARRÉS, María Luisa (Coord.), *Observar, Escuchar y Comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México, Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de México-FLACSO México, 2004.
- THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW*, vol. 65, núm. 3, septiembre de 1971.
- THE JOURNAL OF LAW, ECONOMICS, & ORGANIZATION*, vol. 21, núm. 1, abril de 2005.
- THE JOURNAL OF POLITICS*, vol. 65, núm. 4, noviembre de 2003.



- THE REPORT ON THE ORGANISATION OF THE PERMANENT CIVIL SERVICE*, en [https://www.civilservant.org.uk/library/1854\\_Northcote\\_Trevelyan\\_Report.pdf](https://www.civilservant.org.uk/library/1854_Northcote_Trevelyan_Report.pdf)
- THE SCANDINAVIAN JOURNAL OF ECONOMICS*, núm. 113, 2, 2011.
- TRILLO DEL POZO, David, *Análisis Económico y Eficiencia del Sector Público*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, octubre de 2002.
- UNDA GUTIÉRREZ, Mónica, *Una Hacienda Local Pobre: los determinantes de la recaudación predial en México*, Working Paper WP17MU1SP, Lincoln Institute of Land Policy, octubre de 2017.
- URBAN PUBLIC ECONOMICS REVIEW*, núm. 4, 2005.
- UTILITIES POLICY*, núm. 26, 2013.
- , núm. 26, abril de 2013.
- UVALLE BERRONES, Ricardo, “El Servicio Profesional de Carrera en la transformación de la vida social y estatal”, en *Revista de Administración Pública*, 150, vol. LIV, núm. 3, México, INAP, septiembre-diciembre de 2019.
- , *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*, Toluca, IAPEM, 2007.
- VANDEN EECKAUT, Philippe, Henry Tulkens y Marie-Astrid Jamar, “Cost efficiency in Belgian municipalities”, en Harold O. Fried, C.A. Knox Lovell y Shelton S. Schmidt (Eds.), *The Measurement of Productive Efficiency. Techniques and applications*, Oxford, Oxford University Press, 1993.
- VENEGAS SAHAGÚN, Beatriz Adriana y Antonio Sánchez Bernal, “La evolución de los estudios sobre servicios públicos municipales en México, 1984-2016”, en Antonio Sánchez Bernal, María Luisa García Bátiz y Jarumy Rosas Arellano (Coords.), *La Trayectoria de los Estudios Municipales en México. Tres décadas de investigación*, México, Universidad de Guadalajara-Miguel Ángel Porrúa, 2019.
- WALDO, Dwight, *Teoría Política de la Administración Pública*, Madrid, Tecnos, 1961.
- WARD, Peter M. y Victoria E. Rodríguez, “New Federalism, intra-governmental relations and co-governance in Mexico”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 31, núm. 3, octubre de 1999.
- , “From machine politics to the politics of technocracy: charting changes in governance in the Mexican municipality”, en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 17, núm. 3, 1998.
- WATI IBRAHIM, Fatimah y Mohd. Zaini Abd. Karim, “Efficiency of local governments in Malaysia and its correlates”, en *International Journal of Management Studies*, núm. 11, 1, 2004.
- WILSON, Woodrow, “El estudio de la administración”, en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, 1980.

ZAMORA FERNÁNDEZ DE LARA, Gerardo y Rigoberto Ramírez López, “Evolución del desempeño de la gestión pública municipal en el estado de Guanajuato, 1999-2004”, en Ernesto Soto Reyes Garmendía, Gisela Landázuri Benítez y Arturo Gálvez Medrano (Coords.), *Sociedad, Estado y Territorio: las dinámicas de la proximidad*, México, UAM Xochimilco, 2006.

Dudas y comentarios sobre esta tesis, favor de dirigirse a:

[jmbarrera@unam.mx](mailto:jmbarrera@unam.mx)