

Theoretical foundations of the Measurement of Municipal Administrative Capacities

Martínez Andrade, Juan Carlos

 **Juan Carlos Martínez Andrade**
jc.martinezandrade@gmail.com
Red de Esfuerzos para el Desarrollo Social Local,
A.C., México

Analéctica
Arkho Ediciones, Argentina
ISSN-e: 2591-5894
Periodicidad: Bimestral
vol. 0, núm. 4, 2014
revista@analectica.org

Recepción: 04 Marzo 2014
Aprobación: 30 Abril 2014

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/251/2511080008/>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3850835>

Resumen: En el artículo anterior propusimos una medición de las Capacidades Administrativas de los Gobiernos Municipales (Martínez Andrade, 2014). En este documento proponemos la reflexión teórica que se encuentra detrás de la métrica propuesta. Proponemos pensar al municipio en relación con cuatro elementos necesarios para su cabal funcionamiento: el marco normativo-regulatorio, la cuestión directiva, la cuestión operativa y los recursos económicos. Estos cuatro elementos pueden ser observados por separado para comprender a las capacidades administrativas en su conjunto (De Alba y Gómez, 2010; De Dios, 2008).

Palabras clave: capacidades administrativas, gobiernos municipales, descentralización.

Abstract: In the previous article we proposed a measurement of the Administrative Capabilities of Municipal Governments (Martínez Andrade, 2014). In this document we propose the theoretical reflection behind the proposed metric. We propose to think of the municipality in relation to four elements necessary for its full functioning: the normative-regulatory framework, the directive question, the operational question and economic resources. These four elements can be observed separately to understand administrative capacities as a whole (De Alba and Gómez, 2010; De Dios, 2008).

Keywords: administrative capacities, municipal governments, decentralization.

En el artículo anterior propusimos una medición de las Capacidades Administrativas de los Gobiernos Municipales (Martínez Andrade, 2014). En este documento proponemos la reflexión teórica que se encuentra detrás de la métrica propuesta. Proponemos pensar al municipio en relación con cuatro elementos necesarios para su cabal funcionamiento: el marco normativo-regulatorio, la cuestión directiva, la cuestión operativa y los recursos económicos. Estos cuatro elementos pueden ser observados por separado para comprender a las capacidades administrativas en su conjunto (De Alba y Gómez, 2010; De Dios, 2008).

1. El marco normativo y reglamentario es una facultad concedida a los municipios desde la reforma de 1999 y con el cual los municipios pueden dejar establecidas el conjunto de normas generales por el que establecerán las estrategias y regularán las actividades que se realicen. Los reglamentos pueden variar de acuerdo con los objetivos establecidos por cada ayuntamiento, pueden haber reglamentos de: a) bando de policía y buen gobierno, b) reglamento interior del ayuntamiento, c) administración pública municipal, d) seguridad pública, e) servicio público de limpia y sanidad, f) tránsito, vialidad y transporte, g) mercados y comercios, h) espectáculos y diversiones públicas, i) expendio de carnes y aves, j) protección civil, k) ecología y protección del medio ambiente (Fernández, 2001; García, 1999; Gutiérrez, 2001).
2. Las direcciones y los funcionarios públicos electos son el presidente municipal, los regidores y los síndicos. El presidente es electo de forma directa y popular mediante la votación libre. Puede estar representado por un partido político o ser por campaña independiente. Los regidores son electos por representación proporcional y el síndico es propuesto y elegido por la planilla ganadora. En su totalidad estos funcionarios electos serán la cabeza del ayuntamiento y juntos decidirán las estrategias de las acciones gubernamentales en las sesiones de cabildo. Es importante señalar que para desempeñar cabalmente sus funciones, estos actores necesitan de un cúmulo de conocimiento adquirido, educación formal, y desarrollar estrategias conjuntas con el fin de dejar establecidos los objetivos y los planes de acción (Carrillo, y Campero, 2003).
3. Los órganos operativos están compuestos por personal a) sindicalizado o de base, b) de confianza, c) eventual, d) por honorarios, d) por proyecto. Estos trabajadores desempeñarán responsabilidades técnicas y operativas para cumplir con los objetivos establecidos de las políticas y las decisiones del ayuntamiento. Estos órganos pueden proponer estrategias y técnicas para que las políticas públicas sean más eficaces utilizando conocimientos técnicos. Aunque no damos por hecho que los administradores públicos estén eximidos de inquietudes políticas, es solamente un supuesto muy general y hasta ‘ingenuo’ el pensar a los administradores como “profesionales que harán lo que sea para cumplir con sus obligaciones” (Merino, 2006;2010); no obstante, haremos este supuesto sobre los administradores con fines de no complejizar demasiado el análisis de las capacidades administrativas (De Alba y Gómez, 2010; De Dios, 2008; De Dios y Gómez 2010).
4. Los recursos financieros con que un municipio puede contar para cumplir con sus funciones son: a) las transferencias federales de los fondos del ramo 33 (INAFED, 2010), b) ingresos propios producto de la renta, las multas y las aportaciones de los ciudadanos, c) las participaciones del ramo 28 que se dan en función de los impuestos recaudados y como incentivo a los municipios para que sigan produciendo ingresos propios, d) la deuda que puedan emitir los municipios. De esta forma, los municipios podrán desarrollar

estrategias originales en función de la independencia económica que posean (Fernández, 2001; García, 1999; Gutiérrez, 2001). En el caso de su recaudación sea baja los ingresos propios, las participaciones y la probabilidad de emitir deuda será baja o nula, por lo que la dependencia a las transferencias federales será alta (Olmedo, 1996; Pazos y Salas, 1997; Porto y Cont, 1998; Scott, 2004; Vargas, 2010). Los demás fondos también pueden ser transmitidos hacia los gobiernos municipales, pero dependen de la elaboración de proyectos específicos, al igual que muchos programas de las dependencias federales y las dependencias estatales.

La orientación de la política nacional viene dirigida desde el gobierno federal y queda establecida en las leyes y las etiquetas de algunos recursos transferidos hacia los municipios como los fondos del ramo 33 (INAFED, 2010) o los programas especiales de las dependencias federales (Fernández, 2001; García, 1999; Gutiérrez, 2001). Los gobiernos municipales deben adecuar sus acciones en la dirección orientada desde los gobiernos en órdenes superiores, con lo cual la toma de decisiones queda reducida a cuestiones operativas y de ejercicio directo sin que esto signifique deliberación sobre la utilización de los recursos más que en el dónde y cómo. Es nuestra propuesta pensar que, aunque reducidas, las decisiones de gasto de inversión que pueden hacer los municipios requieren de un mínimo de conocimientos y habilidades para llevar a cabo sus funciones, por ello, las capacidades administrativas aumentan la probabilidad de que las decisiones de inversión impacten significativamente en la disminución de la pobreza y la desigualdad (Boltvinik y Damián, 2001; 2003; Cortés, 1997).

Hasta este punto hemos expuesto las dimensiones institucionales y organizacionales en que se desenvuelven los municipios (Fernández, 2001; García, 1999; Gutiérrez, 2001). Sin embargo, para este punto las consideraciones que hemos hecho son genéricas, es decir, corresponden a todos los municipios. Existe una relación entre el grado de marginación y el desarrollo municipal ya que cuestiones impactan en ambas a la vez.

Confiamos una definición original, apegada a la propuesta de De Alba y Gómez (2010), de capacidades administrativas como las habilidades que poseen los gobiernos municipales como organización para ejecutar sus funciones, resolver problemas, fijar y lograr objetivos de manera sostenible, en la medida que sus recursos lo permitan. Estas capacidades administrativas, para el caso exclusivo de los gobiernos municipales, son las habilidades relacionadas con los recursos humanos, los recursos materiales y los recursos financieros (Olmedo, 1996; Pazos y Salas, 1997; Porto y Cont, 1998; Scott, 2004; Vargas, 2010), así como el desarrollo del conocimiento necesario para ocupar estos recursos, siendo de todos el más limitado, el tiempo. También estarían relacionadas con la planeación para establecer objetivos y monitorear las acciones necesarias para alcanzar estos objetivos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo propone diez capacidades como “corazón” para entender las capacidades institucionales. Como capacidades institucionales debe comprenderse las relacionadas con la administración como institución en el sentido de organización (Cabrero, 1995; 1999). El problema de la ambigüedad del término “institución” no será resuelto en este documento, sin embargo, proponemos seguir utilizando

el término de “organización” para hacer alusión a las capacidades necesarias de la administración pública (de su organización) para cumplir con sus funcionamientos (Cabrero, 1995; 1999). Mizrahi propone en este sentido:

1. la capacidad de establecer objetivos,
2. la capacidad de desarrollar estrategias,
3. la capacidad de elaborar planes de acción,
4. la capacidad de desarrollar e implementar políticas apropiadas,
5. la capacidad de desarrollar marcos regulatorios y legales,
6. la capacidad de construir y administrar alianzas,
7. la capacidad de fomentar y permitir ambientes para la sociedad civil,
8. la capacidad de movilizar y administrar los recursos,
9. la capacidad de implementar planes de acción y
10. la capacidad de monitorear el progreso. (Mizrahi, 2004, 4)

Estas capacidades son fundamentales para que los gobiernos municipales lleven a cabo las funciones asignadas en el marco institucional que los rige; de manera que, si los municipios desarrollan estas capacidades podrán llevar a cabo políticas más eficaces y de una forma más eficiente. Para acercarnos a una medición de las capacidades administrativas de los municipios podríamos considerar cuestiones puntuales como la existencia de una planeación municipal, de una reglamentación, de una profesionalización del aparato administrativo (Merino, 2006; 2010) y de una cantidad adecuada de recursos materiales y financieros.

La reglamentación municipal permite marcar una serie de estrategias en los ayuntamientos para conseguir con objetivos específicos acordes con el proyecto de visión general. Es decir, que la reglamentación, si bien no puede contradecir las legislaciones de los órdenes de gobierno superior, sí establece el marco regulatorio básico para cumplir con cabalidad las responsabilidades y las formas de organización de los gobiernos municipales. Utilizando una analogía con el lenguaje marcial: como proyecto de Estado-nación se ha elegido la estrategia y depende de los municipios establecer las tácticas (Cornejo, 2005).

La reglamentación no es lo único donde quedan plasmados las estrategias y los objetivos de las acciones y la organización de los municipios; también están: a) los acuerdos de cabildo en los que se crean direcciones, institutos o coordinaciones en materias específicas, b) los programas municipales, c) las políticas públicas municipales, d) los planes de desarrollo municipal y e) las concesiones a privados para el cumplimiento de responsabilidades y servicios públicos. Depende de los funcionarios electos la creación de estas direcciones o secretarías con el propósito de delegar cierto margen para la búsqueda de certidumbre en las responsabilidades puntuales que atañen al municipio. De la misma forma, si el municipio no cuenta con recursos propios o no conoce la forma en que los recursos de los programas federales y estatales son “bajados” no contará con los recursos necesarios para invertir en estas nuevas dependencias municipales.

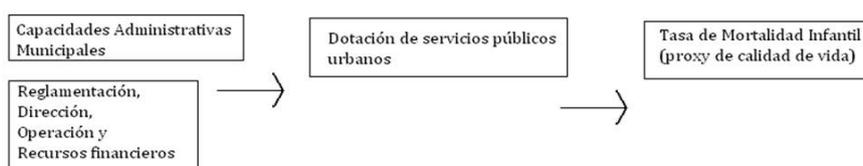
El grado de desarrollo de sus capacidades administrativas hará que un gobierno municipal sea más eficiente en la utilización de sus recursos y más eficaz en la consecución de los objetivos de combate a la desigualdad. Pese a que estamos partiendo del gran supuesto de que los administradores actuarán casi de buena fe para hacer lo posible para disminuir la desigualdad en sus territorios, por

lo menos podemos intentar argumentar que las capacidades administrativas aumentan la probabilidad de que el gasto de inversión en los servicios públicos urbanos será mayor en los municipios que presentan capacidades administrativas, haciendo que las condiciones de vivienda sean un poco más homogéneas y el municipio menos desigual. En el mismo orden de ideas, las cuatro dimensiones que proponemos para entender las capacidades administrativas de los gobiernos municipales serían:

- la capacidad reglamentaria,
- la capacidad directiva,
- la capacidad operativa y
- la capacidad financiera.

Partiendo de la idea de De Dios (2008), proponemos otra forma de mostrar el vínculo entre las capacidades municipales y la calidad de vida de los ciudadanos. Utilizamos la tasa de mortalidad infantil porque es un proxy de la calidad de vida que está vinculado directamente con las condiciones de vivienda y la dotación de servicios públicos urbanos que parten de las decisiones de los gobiernos municipales (Bobadilla y Langer, 1990). No cabe duda de que cuestiones como disponer de una clínica en la localidad también impacta en la tasa de mortalidad infantil; no obstante, como quisimos describir en el capítulo anterior, la simple dotación de servicios públicos y las condiciones de vivienda son un fuerte impulso para disminuir la tasa de mortalidad infantil en las localidades (Briceño, 2005).

Consideramos como vínculo a la dotación de servicios públicos urbanos entre las capacidades administrativas y la calidad de vida de los ciudadanos. La tasa de mortalidad infantil depende de las condiciones de vivienda, la disponibilidad de servicios públicos urbanos, el nivel de salud y educación (Bobadilla y Langer, 1990). Sin embargo, para nosotros, la dotación de servicios públicos urbanos depende, a su vez, de las capacidades administrativas, de la siguiente forma:

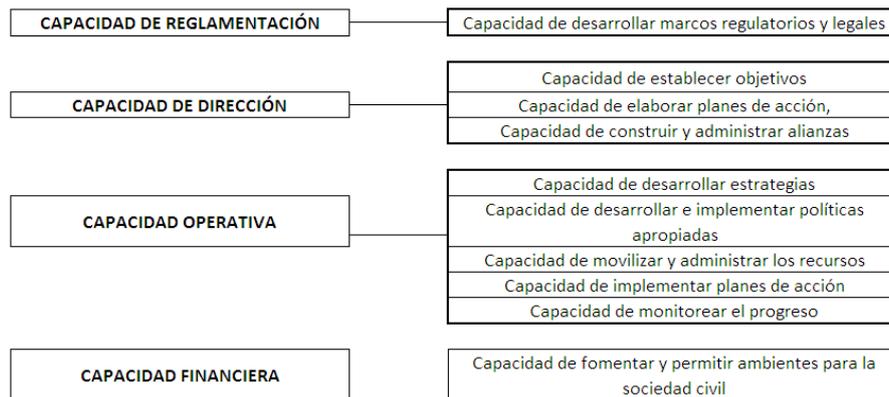


Dotación de servicios públicos

Elaboración propia.

Hay cuestiones asociadas; para empezar la disponibilidad de servicios públicos urbanos no garantiza que sean bien aprovechados por los ciudadanos. Empero, ésta sí representa mejores oportunidades para el desarrollo de los habitantes en la medida que disminuyen la probabilidad de defunciones de los recién nacidos. En segundo lugar, la tasa de mortalidad infantil en promedio municipal no implica menor desigualdad al interior de los municipios, por lo que tiene que ser considerada a nivel localidad y para esto también sirven los datos de la dotación de servicios públicos urbanos e incluso el Coeficiente de Gini también serviría porque es un indicador de desigualdad en los ingresos. En tercer lugar, el reto que consideramos primordial es el de disminuir la desigualdad intramunicipal y no la de lograr un mayor desarrollo humano “en promedio” para

los municipios. En cuarto lugar, la mayoría de la población vive en municipios considerados metropolitanos por lo que la coordinación entre municipios se vuelve indispensable. Por último, la calidad de vida de los ciudadanos de un municipio no depende únicamente de las decisiones de la administración local, sino de la participación conjunta de los distintos niveles de gobierno, de las decisiones federales para la inversión de zonas específicas (como zonas turísticas o de prioridad para los intereses nacionales) o de cuestiones asociadas con cambios en el medio ambiente y los desastres naturales. La propuesta de agrupación quedaría así:



Capacidades administrativas

Elaboración propia.

La capacidad de reglamentación establece marcos regulatorios y legales mediante los cuales las acciones son institucionalizadas. El desarrollo de las habilidades cognitivas y el expertise que puedan adquirir los funcionarios electos antes de ocupar cargos públicos determinará su capacidad de dirección y esto significará establecer objetivos, elaborar planes de acción y construir y administrar alianzas.

Las capacidades administrativas que estamos contemplando están compuestas de los recursos humanos, financieros y estadísticos que puedan producir los gobiernos municipales y el conocimiento que desarrollen para utilizarlos. Así, las capacidades administrativas municipales son las habilidades y los conocimientos que tengan los gobiernos municipales como organización sobre cómo usar sus recursos. Si el diseño institucional ha establecido en qué utilizar los recursos y etiqueta sus aportaciones antes de que lleguen a los municipios, es cuestión de los ayuntamientos decidir dónde y cómo utilizar esos recursos.

En otras palabras, las responsabilidades de los municipios quedaron establecidas pero la forma en que se opera al interior de los municipios depende únicamente de la forma en que se organicen los gobiernos municipales y de las capacidades que logren desarrollar para cumplir con sus responsabilidades; todo esto porque el diseño institucional no garantiza que los resultados de los procesos organizacionales se adecuen a lo planeado.

Para las cuatro dimensiones que consideramos partes integrantes de las capacidades administrativas hemos considerado construir indicadores puntuales con los cuales recabar información de los municipios. La capacidad de reglamentación es la cantidad de reglamentos que han elaborado y actualizado antes de 10 años a la fecha los gobiernos municipales en temas de: administración

pública, servicios públicos, obras públicas, desarrollo social y planeación; esto debido a que la institucionalización de prácticas y referentes escritos disminuye la probabilidad de que los directores o los operadores tomen decisiones discrecionales sobre el cómo llevar a cabo sus funciones: disminuya las probabilidades, porque la posibilidad siempre existe.

En la capacidad de dirección hemos incluido la cantidad de síndicos en el municipio ya que éstos fungen como revisores de los planes y las actividades de las comisiones y las instituciones de la administración pública municipal. Al haber más síndicos, una hipótesis es que las tareas sobre revisar la cuenta pública y checar las cuentas del tesorero podrán ser actividades repartidas entre más personas y, por lo tanto, más fáciles para los síndicos. En el ideal los síndicos son contrapesos para el presidente municipal, sin embargo, existe una cuestión no considerada en el diseño institucional: el síndico pertenece a la planilla ganadora de la cuál surge el presidente municipal, por lo tanto, la relación de partido político podría sublevar la participación del síndico a la voluntad del presidente municipal o de un líder partidista local para ambos.

En la capacidad de dirección hemos considerado el grado de estudios de los síndicos, en el caso de que haya varios, y de los regidores, así como el empleo anterior que hayan desempeñado. El grado de estudios, sin importar el área de estudios, implica el desarrollo de habilidades cognitivas; el empleo anterior, si estuvo relacionado con el servicio público implica el haber adquirido conocimientos prácticos útiles para desempeñar sus funciones en el ayuntamiento.

En la capacidad operativa consideramos los recursos humanos y estadísticos del municipio. Los recursos humanos son personal contratado por base, por proyecto, o contratado temporalmente. Nosotros consideramos la totalidad del personal establecido para trabajar en las áreas de secretaría del ayuntamiento, servicios públicos, obras públicas, desarrollo social y planeación con respecto del total del personal de la administración pública para saber el peso que tienen estas áreas sobre las demás. No consideramos al gasto corriente que se va a estas áreas administrativas sino simplemente la cantidad de personal sin importar si fueron contratados de base, eventual o por temporadas.

También consideramos importante la tarea de producir información estadística de sus municipios sobre las cuestiones de la administración pública, gobierno, demografía y economía. La importancia sobre producir información estadística no se pone en duda cuando se trata de orientar políticas públicas; es decir, que la información estadística es un recurso útil al momento de identificar problemáticas y proponer soluciones de política pública.

La capacidad financiera, en nuestro caso, considera la proporción de los ingresos que no son aportaciones federales, es decir, aprovechamientos, impuestos recaudados, ingresos propios, participaciones y deuda. En este sentido, la cantidad de recursos que no son etiquetados no indica el grado en que un gobierno municipal puede producir recursos financieros, o en su caso gestionarlos para otros programas. Esto indica, a su vez, que el personal del ayuntamiento sabe gestionar proyectos de inversión y tiene las habilidades para producir dinero del municipio.

Referencias

- Bobadilla, J. y Langer, A. (1990) La mortalidad infantil en México: un fenómeno en transición, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 52, no. 1, (enero-marzo 1990), pp. 111-131.
- Boltvinik, J. y Damián, A. (2001) La pobreza ignorada, evolución y características, *Papeles de población UAEM*, no. 29, pp.21-53.
- Boltvinik, J. y Damián, A. (2003) Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México, *Papeles de población UAEM*, no. 35, (enero-marzo 2003), pp. 101-137.
- Briceño, I. (2005), Sepsis: definiciones y aspectos fisiopatológicos, *Revista de Medicina Interna y Medicina Crítica*, vol. 2, no. 8, (2005), pp. 164-178.
- Cabrero, E. (1995) *Del administrador al gerente público*. Instituto Nacional de Administración Pública. México.
- Cabrero, E. (1999) “Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales”, en Cabrero, E. y G. Nava (comps.). *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. Centro de Investigación y Docencia Económicas- Miguel Ángel Porrúa. México.
- Carrillo, A. y Campero, G. (2003) *La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Cornejo, E. (2005) “Hacia una transformación del Estado en América Latina”. Conferencia presentada el 24 de abril en el Taller de Expertos: Hacia un nuevo consenso de política económica en América Latina, Lima.
- Cortés, F. (1997) Determinantes de la pobreza de los hogares, México 1992, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, no. 2 (abril-junio 1997), pp. 131-160.
- De Alba, A. y Gómez, D. (2010) “Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo”. En Gómez, D. (comp.) *Capacidades institucionales para el desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- Universidad de Guadalajara- Miguel Ángel Porrúa- Cámara de Diputados. México.
- De Dios, J. (2008) “Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: un mapa de su diversidad. Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales”. Documento de apoyo del Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. México.
- De Dios, J. y Gómez, D. (2010) “Midiendo las capacidades institucionales municipales de México: un mapa de su diversidad”. En Gómez, D. (comp.) *Capacidades institucionales para el desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- Universidad de Guadalajara- Miguel Ángel Porrúa- Cámara de Diputados. México.
- Fernández, J. (2001) “La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115”. *Cuestiones Constitucionalismo*. No. 4, enero-junio, pp. 241-277.
- García, R. (1999) *Los municipios en México. Los retos del futuro*. Centro de Investigación y Docencia Económicas- Miguel Ángel Porrúa. México.
- Gutiérrez, J. M. (2001) “La reforma al artículo 115 constitucional y las leyes “orgánicas” municipales. *Revista de alcaldes de México*, 31 de Mayo.
- INAFED (2010), portal de internet: <http://www.inafed.gob.mx/wb/inafed09/ramo33>, consultado por última vez el 1 de junio de 2010.

- Martínez Andrade, J. C. (2014) “Medición de las capacidades administrativas municipales” en *Analéctica*, Vol. 0, No. 2 (enero). Argentina.
- Merino, M. (2006) *La profesionalización municipal en México*. Documento de Trabajo 182. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.
- Merino, M. (2010) “Nuevo federalismo, nuevos conflictos”. En Loaeza S. y J.F. Prud’homme, *Los grandes problemas de México XIV. Instituciones y procesos políticos*. El Colegio de México. México.
- Mizrahi, Y. (2004) *Capacity Enhancement Indicators. Review of the Literature*. World Bank Institute. Washington D.C.
- Olmedo, R. (1996) “Teoría y práctica de la descentralización y el federalismo”. En Acosta, D. y otros, *El municipio en México*. Archivo General de la Nación- Centro Nacional de Desarrollo Municipal-Secretaría de Gobernación. México.
- Pazos, M. y Salas, R. (1997) *Progresividad y redistribución de las transferencias públicas*, *Moneda y Crédito*, no. 205 (1997), pp. 45-47.
- Porto, A. y Cont, W. (1998), *Presupuestos provinciales, transferencias intergubernamentales y equidad*, *Desarrollo Económico*, vol. 38, (otoño 1998), pp. 267-291.
- Scott, J. (2004) *La descentralización, el gasto social y la pobreza en México*, *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, no. 3 (segundo semestre de 2004), pp. 785, 831.
- Vargas, J. G. (2010) *Descentralización política y administrativa como mecanismo de gobernabilidad*. Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán. Mimeo.