

Administración municipal y marginación

Municipal administration and social exclusion

Magda Gabriela Sánchez Trujillo¹, Saúl Basurto Hernández²

Resumen

Se realiza el estudio sobre la capacidad de gestión pública y su relación con las condiciones de marginación de 28 municipios del Estado de Hidalgo, distribuidos en las regiones del Valle del Mezquital y la Cuenca de México, mediante un instrumento que aborda el seguimiento al plan de desarrollo, el plan de urbanización, la financiación del desarrollo social, especialización en actividades industriales, ambiente laboral y obligaciones en términos de políticas públicas determinando un 100%, 80%, 60%, 100%, 90% y 100% respectivamente; lo que permite inducir que existe un comportamiento positivo respecto a la gestión. El análisis de Chi- cuadrada arroja significancia para las primeras variables analizadas, lo que permite determinar que los posicionamientos y acciones de los gobiernos locales, la actividad económica y, específicamente, la especialización de las economías locales, representan factores fundamentales en el nivel de ingresos de los agentes, y por ende, en su grado de marginación.

Palabras clave: Gestión municipal, gobierno local, marginación, política local.

Abstract

This paper investigates the influence of local governments, throughout policy management, on the level of social exclusion. We derived a set of conclusions based on a case study of municipalities within different regions in the state of Hidalgo, Mexico. The main findings suggest that there is a positive correlation between these variables. This confirms our initial thoughts about the role of local management government on their capability for influencing population welfare.

Key words: management, local government, social exclusion, local policies

Códigos JEL: C02, C14, H11

¹ PhD. Administración; Profesora investigadora; Administración, Escuela Superior Tepeji del Río; Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo; email: magdags@uaeh.edu.mx

² PhD. Economía; University of Birmingham, United Kingdom. email: basurtoeconomia@gmail.com.

Artículo recibido: 13 de Julio 2018

Artículo aceptado: 02 de Febrero 2019

Introducción

La mayoría de los países del mundo realizan estrategias para evaluar la capacidad de gestión pública. En el caso de México, esta evaluación ha centrado su atención en atenuar los rezagos y desigualdades que prevalecen en los municipios, y ello, ha sido un referente sistemático en las actividades de los estados durante la última década. Sin embargo, son pocas las evidencias que muestran resultados favorables de estos aciertos y los escasos estudios sugieren que el proceso de diseño e implementación ha sido lento y colmado de obstáculos técnicos y políticos (Cunill y Ospina, 2002).

Una población marginada “es aquella que ha quedado al margen de los beneficios del desarrollo y de los beneficios de la riqueza generada, aunque no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible” (Coplamar 2000 p.20). La marginación también puede ser entendida como un fenómeno de desigualdad, que se origina de un patrón histórico y que surge durante el proceso de crecimiento económico, como una dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva de las regiones del país. Socialmente se expresa como “la exclusión de grupos sociales y persistente desigualdad de ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios”. (CONAPO 2005 p. 11)

En palabras de Perry (2000) ciertos grupos son excluidos, a través de diversas formas, no necesariamente económicas; tales como, el acceso a los bienes y servicios básicos, el acceso a la educación, a la salud y a otros servicios, que pueden ser parte de una definición de exclusión social.

De acuerdo con cifras de CONAPO 2010, el estado de Hidalgo cuenta con una población de 2.7 millones de habitantes y se encuentra entre las seis entidades con mayores niveles de marginación. Una de cada diez personas mayores de 15 años no sabe leer ni escribir; por su parte, uno de cada cinco no culminó su educación básica (primaria). Del total de vivienda 6%, 3%, 9% y 7% no cuentan con: servicios de

drenaje, energía eléctrica, agua potable entubada, y piso firme, respectivamente. Asimismo, uno de cada tres hogares en el estado es catalogado como vivienda en condiciones de hacinamiento. En cuanto al ingreso de las familias, dicha fuente estima que el 49% de los trabajadores percibe hasta dos salarios mínimos.

La desigualdad de acceso a los mercados de trabajo y a los mecanismos de protección social provoca altas brechas de desigualdad y pobreza. Tello (2010) argumenta que en México, al término del segundo milenio, los extremos de opulencia y miseria se encuentran en todos los lugares del país. Asimismo, el autor asevera que las características de esta población en condiciones de pobreza y marginación se inscriben en la heterogeneidad de sus ocupaciones. En otras palabras, la población con un nivel mayor de exclusión carece de una actividad laboral definida, o de un trabajo estable, con la consecuente precariedad en el ingreso. De algún modo, una situación lleva a la otra, haciendo que las personas difícilmente puedan salir de este contexto. Esto explica, en parte, la limitada capacidad de aprendizaje, los menores salarios y la falta de participación política.

Aun para personas con niveles de desempeño y calificación similares parece persistir un elemento adicional de discriminación, que puede ser considerado como parte de la definición de exclusión social, y se refiere la ausencia de mecanismos participativos, por medio de los cuales diversos grupos sociales podrían influir en el diseño, implementación y evaluación de programas y proyectos del sector público. En suma, el desigual acceso en la práctica y protección de los derechos políticos, las libertades civiles y los derechos humanos básicos.

Pero ¿qué pasa con la capacidad de gestión pública? que hace alusión, en este aspecto, a habilidades de las organizaciones, públicas y privadas, para identificar necesidades y obtener los recursos disponibles. Nelissen (2002) señala que esta capacidad constituye la habilidad de individuos, grupos, instituciones y organizaciones para identificar y resolver

problemas a lo largo del tiempo, con lo que involucra una coordinación e interdependencia de actividades del aparato gubernamental con la sociedad civil y el mercado.

De ahí que el propósito de este trabajo sea determinar la relación entre la capacidad de gestión de los gobiernos municipales y las condiciones de marginación en el Estado de Hidalgo.

La presente investigación se encuentra distribuida de la siguiente manera: en la primera sección se hace una revisión de trabajos anteriores relativos a los alcances de la política municipal y los conceptos de marginación y exclusión; posteriormente se plantea la metodología no paramétrica que se utiliza para el análisis de datos y describe la información estadística recolectada a través del cuestionario a agentes locales; en el siguiente apartado, se presentan los resultados del test de Pearson; a continuación se plantea una discusión basada en los resultados obtenidos y algunas implicaciones de política local; finalmente, se presentan las conclusiones del estudio.

La administración municipal

Se considera que la capacidad administrativa de los gobiernos locales es una de las piezas clave para lograr el bien común, puesto que gran parte de las actividades económicas del país se observan en primera instancia en el entorno municipal. A este nivel de gobierno, es posible observar de cerca los sectores vulnerables para los cuales los gobiernos municipales buscan el bienestar social. Se requiere generar una relación entre la sociedad y el gobierno que fortalezca la toma de decisiones y estimule las capacidades técnicas, económicas y administrativas.

En este sentido, la capacidad de gestión, o capacidad institucional o administrativa, asume diferentes alcances. Para Payne y Losada (1999), la capacidad institucional es la facultad para dar solución a los problemas colectivos presentes y futuros que enfrenta una sociedad, de tal manera que pueda reconocer un desarrollo social y económico. Bajo esta perspectiva, la definición de la capacidad institucional está relacionada con la habilidad de lograr un

propósito, es decir, optimizar sus recursos técnicos, económicos, administrativos y financieros para lograr las metas trazadas.

Otra definición que concibe la administración municipal como la identificación y solución de problemas a largo plazo es la de Nelissen (2002), la cual involucra la vinculación e interdependencia de actividades de gobierno con la sociedad civil, grupos, instituciones y organizaciones. La visión de Mizrahi (2004) entiende la capacidad de gestión municipal como un proceso de medición de esfuerzos, que involucra la infraestructura institucional (organizaciones con autoridad) en el desarrollo de las habilidades necesarias, para que las organizaciones públicas logren determinados objetivos.

Respecto a la disponibilidad de recursos financieros y su correcto manejo, Cabrero (2004) considera que estas variables determinan la capacidad financiera de los gobiernos municipales, ya que repercuten directamente en la calidad de vida de sus ciudadanos, ya sea desde la cobertura y calidad de los servicios básicos que están obligados a prestar (alumbrado público, agua, alcantarillado, seguridad, etc.), incluyendo la gestión de políticas que forman parte del desarrollo local. De lo anterior, se deriva la necesidad de asegurar una gestión adecuada de los recursos en las localidades, asegurando la extensión de la cadena del valor en todas las direcciones potenciales de estos espacios. Ante esta necesidad, la gestión de la administración pública debe alcanzar los niveles necesarios de descentralización para que los procesos de gestión local sean flexibles y eficaces.

El trabajo realizado por Fiszbein (2005) distingue dos ambientes en los que la capacidad administrativa se manifiesta. Por una parte, el ambiente interno: la gestión de recursos humanos (reclutamiento, entrenamiento, promoción, evaluación) materiales y financieros (control de gestión, rendición de cuentas, transparencia). En el ámbito externo, la capacidad de las unidades administrativas para relacionarse con otros actores públicos y

privados para orientar, formular e implementar políticas.

Tomando en cuenta los planteamientos anteriores, puede afirmarse que cualquier evaluación que se realice en torno a la capacidad de administración municipal deberá definir primero qué es lo que entiende por dicha capacidad, ya que de esta definición se desprenderá cualquier valoración. De igual forma, la definición que se establezca no deberá limitarse al aparato organizacional, es decir, al desarrollo de habilidades y competencias de los recursos, humanos y organizacionales; sino que también deberá aludir tanto al contexto institucional del sector público, como al entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca. Todos ellos constituyen elementos que conforman la administración municipal (Rosas, 2008).

Elementos de la Administración Municipal

Entre los autores que han reflexionado sobre el concepto de la administración municipal y la capacidad de gestión expuesta en el apartado anterior, aun cuando no existe consenso en los conceptos, se aprecian varios elementos coincidentes en la forma de evaluar la actuación de un gobierno municipal, destacándose los siguientes:

- los mecanismos de gestión de los recursos humanos, su estructura organizacional, autoridad de los cargos, procedimientos organizativos, sistemas de reclutamiento, selección, capacitación, asignación de tareas de acuerdo con la competencia y motivación para llevarlas a cabo, así como conocimientos y habilidades requeridas,
- la capacidad organizacional para dividir, agrupar y coordinar actividades en concordancia con los temas relevantes de la gestión municipal,
- la gestión y correcto manejo de recursos financieros, la disponibilidad y forma de distribuirlos para realizar las funciones y alcanzar metas,

- la funcionalidad de las normas, tecnologías y procedimientos que orientan el trabajo y la jerarquía,
- el manejo de sistemas de mejora para introducir innovación en los programas y servicios que ofrece,
- la habilidad política para la vinculación y coordinación con otras instancias gubernamentales para formular e implementar políticas.

En este sentido, los municipios son dinámicos, interactivos y relacionales. De tal modo que, al observar la capacidad de administración municipal a través de sus componentes, se obtendrá un análisis detallado de sus fortalezas y debilidades, lo que bien puede orientarse hacia un plan de acción, basado en los contextos específicos de los gobiernos locales para lograr mejores resultados.

Cejudo (2010) señala la intensificación de cambios, en la última década, en materia de responsabilidad transferida a los gobiernos de estados y municipios, para incrementar el margen en la toma de decisiones, sin que ello haya resultado hasta el momento en un ejercicio dinámico de gestión, que muestre una mayor coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Tampoco se perciben gestiones más eficientes en los gobiernos locales, ya que persisten deficiencias en la provisión de bienes y servicios públicos, así como áreas de oportunidad en el manejo transparente de los recursos.

Capacidad de Gestión

El municipio juega un papel relevante en la provisión de servicios públicos. A partir de estudios previos sobre la medición de las capacidades administrativas, se encuentran métricas de dimensiones socioeconómicas, ambientales. Martínez, Flamand, Pellegrini y Hernández (2008) asocian directamente el desarrollo de las regiones con el acceso a las oportunidades. Estos estudiosos proponen una métrica agregada de los indicadores socioeconómicos, ambientales e institucionales, a nivel municipal, con el objetivo de presentar una imagen integral del grado de desarrollo local.

En el 2010 De Dios propuso el índice compuesto de capacidades institucionales municipales con la intención de hacer comparaciones sobre el grado de desarrollo de las capacidades institucionales (fiscal, administrativa, dotación de servicios públicos y la rendición de cuentas), para el autor el desarrollo del municipio está relacionado con la eficiencia de estas capacidades.

Por su parte el índice de desarrollo municipal básico (IDMB) es un indicador compuesto por cuatro dimensiones: a) la dimensión ambiental o de servicios, b) la dimensión económica, c) la dimensión institucional y d) la dimensión social, el cual busca ordenar y distinguir los municipios a partir de su grado de desarrollo. La correlación de estas variables plantea en primera instancia al desarrollo local como el conjunto de oportunidades para obtener una calidad de vida aceptable, lo cual no está alejado de la realidad. En segundo lugar, pensar las cuestiones institucionales como un componente del desarrollo local permite identificar la relación de los esfuerzos políticos con el incremento de desarrollo de los municipios y la calidad de vida.

Metodología

Los métodos de estadística no paramétrica permiten analizar variables categóricas sin mantener supuestos o conjeturas sobre el tipo de distribución de los parámetros. Debido a la naturaleza y tipo de información con la que se cuenta, se opta por dicha metodología. Así, para identificar la (in)dependencia de las prácticas de gestión y el nivel de marginación de los municipios, se plantean las siguientes hipótesis:

H₀: Existe *independencia* entre el nivel de marginación municipal (*Mar*) y la capacidad de gestión pública (*Gp*), y otros factores (*Ot*), formalmente:

$$\begin{aligned} Pr(Mar_m \cap Gp_g \cap Ot_k) \\ = Pr(Mar_m) \cap Pr(Gp_g \cap Ot_k) \end{aligned}$$

³ Actopan, Ajacuba, Alfajayucan, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Chapantongo, Chilcuautla, El Arenal, Francisco I. Madero, Huichapan, Ixmiquilpan, Mixquiahuala de Juárez, Nopala de Villagrán, Progreso de Obregón, San Agustín

(1)

H₁: Existe *dependencia* entre el nivel de marginación municipal (*Mar*) y la capacidad de gestión pública (*Gp*), y otros factores (*Ot*), formalmente:

$$Pr \neq Pr(Mar_m) \cap Pr(Gp_g \cap Ot_k)$$

para algún *m, g, k* (2)

La prueba de la Chi-cuadrada de Pearson para tablas de I-dimensiones permite comparar formalmente las hipótesis planteadas en las formulaciones 1 y 2, y está dada por la siguiente expresión:

$$\chi^2_{df} = \sum_{m=1}^M \sum_{g=1}^G \sum_{k=1}^K \frac{(y_{mgk} - \bar{y}_{mgk})^2}{\bar{y}_{mgk}}$$

(3)

Donde:

$$\bar{y}_{mgk} = Pr(Mar_m) * Pr(Gp_g \cap Ot_k) * N$$

(4)

y representa la frecuencia observada de las variables en cuestión, \bar{y} es la frecuencia esperada, *M*, *G*, y *K* indican el número total de categorías en las que se clasifica el grado de marginación, la gestión pública y otras variables, respectivamente, y *N* es el número total de observaciones.

El caso de estudio contempla 28 municipios³ distribuidos en las regiones del Valle del Mezquital y la Cuenca de México en el estado de Hidalgo (véase figura 1). Respecto a la variable de interés, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) publica quinquenalmente índices y grados de marginación, de cada uno de los municipios en México, con base en información del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI 2016). De acuerdo con la publicación más reciente, 2015, 82% de las áreas de análisis

Tlaxiaca, San Salvador, Tasquillo, Tepeji del Río de Ocampo, Tepetitlán, Tetepango, Tezontepec de Aldama, Tizayuca, Tlahuelilpan, Tlaxcoapan, Tolcayuca, Tula de Allende, Villa de Tezontepec, Zapotlán de Juárez.

observan un nivel de marginación “bajo” o “muy bajo”, mientras que Chapantongo muestra los niveles más altos. Contextualizando la situación del caso de estudio, el análisis incluye zonas con alto grado de exclusión, similares a los de Parícuaro Michoacán, o bajos, como el caso de Benito Juárez en Quintana Roo. Asimismo, esta muestra engloba municipios en el *ranking* estatal, desde la posición 22 hasta la 81, siendo esta última el menor grado de exclusión social. De esta misma fuente, se obtuvieron características socio-demográficas para cada una de las unidades de análisis.

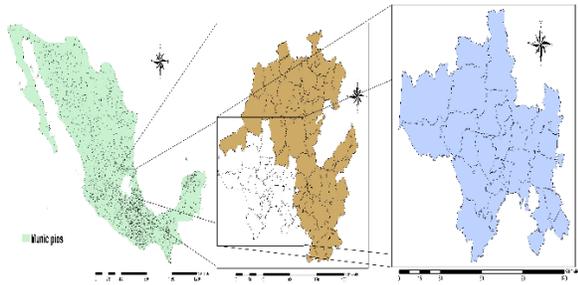


Figura 1. Área de estudio. Elaboración propia con base en el Marco Geo-estadístico 2014 (INEGI, 2016).

Con el propósito de recolectar información sobre la gestión de los gobiernos municipales, se entrevistó a funcionarios y actores relevantes de los gobiernos en cuestión, tales como: directores de desarrollo social, secretarios municipales, contralores, directores de recursos humanos y encargados de desarrollo urbano y social durante el periodo de febrero a junio de 2016.

En el instrumento de recolección de datos se incluyeron preguntas relacionadas con las problemáticas principales y el funcionamiento del gobierno local, administración pública, recursos humanos y responsabilidad social. Del conjunto de variables recolectadas por la encuesta a actores involucrados, seleccionamos el siguiente conjunto: seguimiento a un plan de desarrollo local, diseño y aplicación de un plan estratégico de urbanización, apoyos de financiamiento para el desarrollo social, la vocación o actividad económica predominante en el municipio, el ambiente laboral en la administración,

responsabilidad compartida en las políticas públicas, y vinculación con la universidad local, como indicadores de la capacidad de gestión pública municipal.

Resultados

Tras la aplicación del instrumento y a partir de la combinación de datos de marginación y de gestión pública, resulta que los municipios con los niveles más bajos de exclusión declaran un excelente o buen manejo e implementación del plan de desarrollo (100% del total de municipios con nivel de marginación muy bajo), así como del plan de urbanización (80%), financiación del desarrollo social (80%), se especializan en actividades industriales (60%), cuenta con un buen ambiente laboral (100%), comparten obligaciones en términos de políticas públicas (90%) y contratan egresados de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (90%).

Estas proporciones, intuitivamente, sugieren que existe un efecto positivo entre estos indicadores y el grado de exclusión social. Sin embargo, en el siguiente apartado presentamos el resultado de una comparación formal, usando el enfoque no paramétrico denotado en las expresiones 3 y 4, con la finalidad de identificar la validez de las hipótesis planteadas en 1 y 2.

De acuerdo con las conjeturas planteadas en las expresiones 1 y 2, se espera que exista independencia entre marginación y cualquiera de los indicadores que utilizamos para identificar la capacidad de gestión pública municipal. En otras palabras, que el papel de las políticas públicas locales no influye en el grado de exclusión social, incluso si existe una asociación entre ellas. En este sentido, el cómputo de la prueba estadística de probabilidad condicionada, Chi-cuadrada de Pearson, requiere una comparación entre valores observados y esperados para cada una de las categorías en la tabla de I-dimensiones. Para ello, se seleccionaron 4 indicadores de gestión del instrumento utilizado: aplicación del plan de desarrollo, financiamiento al desarrollo social, especialización económica y ambiente laboral en la institución. Dicha selección se realizó con base en la redundancia de otras variables.

Con el propósito de validar las hipótesis planteadas, calculamos pruebas individuales (véase tabla 1) y conjunta (véase tabla 2), es decir probar la independencia de cada variable respecto al grado de marginación. De acuerdo con los resultados obtenidos, la hipótesis alternativa, H_1 , no puede ser rechazada a un nivel de significancia de 10%, por lo que se puede interpretar que existe dependencia entre el grado de marginación y el plan de desarrollo municipal. De este comportamiento, se infiere que aquellos aspectos del municipio que requieren atención puntual son: financiamiento, especialización y plan de desarrollo. Especialmente éste último, pues constituye el instrumento de política local, en el que los gobiernos municipales trazan sus objetivos de mediano y largo plazo. En dicho plan, la política social representa uno de los ejes fundamentales, seguido por la promoción de la inversión y del empleo, los servicios públicos integrales, así como la promoción de la transparencia y el acceso a la información.

En los casos de municipios con menor grado de marginación, se trata de zonas económicas en las que la actividad industrial y comercial es privilegiada, manteniéndose el empleo y la inversión por parte de las empresas, ubicadas en el parque industrial de Tula y Tepeji del Río. Sin embargo esto implica demanda de servicios públicos para la población que supera, de acuerdo con la información emitida por los participantes, el suministro oportuno y óptimo de los mismos. Esto significa que existe una marcada discrepancia entre lo que se planea de cobertura y el suministro de servicios a la totalidad de la población.

En este sentido, aunque se tiene contemplado implementar programas de control y vigilancia - tanto para la adecuada aplicación del plan de desarrollo, como para la solución de problemas públicos-, es preciso tomar acciones que atiendan el desarrollo integral de las zonas que se encuentran fuera de la demarcación urbana y suburbana.

Respecto a la prueba entre el fenómeno de interés y el financiamiento al desarrollo social, se observa que existe un grado de dependencia

entre las variables, con un nivel de confianza del 90%. Esta herramienta pretende impulsar el desarrollo de la sociedad mediante diversos mecanismos entre los que se encuentran: transferencias directas a los ciudadanos, programas de apoyo social, así como de salud y de infraestructura.

Según estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales al 2015, emitidas por INEGI, el municipio que ofrece mayor apoyo social, vía suministro de apoyos directos a la población, inversión pública e infraestructura es Tizayuca, con 6.6%, 29.8% y 6.8% respectivamente. En promedio, los municipios estudiados destinan el 4.9% de beneficios directos a los ciudadanos, 12% a inversión pública y 7.1% a infraestructura del municipio.

La información permite complementar las observaciones anteriores sobre la influencia de la gestión pública sobre la marginación.

Los municipios enfrentan retos para la consolidación de sus gobiernos en forma efectiva y responsable, el presente diagnóstico muestra algunas de las fortalezas y debilidades institucionales y permitirá proponer acciones de reforma, así como orientarlas a la medida de las capacidades y recursos de cada localidad, ya que aunque los problemas son comunes, existen diferencias notables en la calidad de la gestión y la rendición de cuentas.

Además de los posicionamientos y acciones de los gobiernos locales, la actividad económica, específicamente la especialización de las economías locales, representa un factor fundamental en el nivel de ingresos de los agentes y, por ende, en su grado de marginación. La prueba de Pearson señala que existe un grado de correlación entre exclusión social y especialización económica, con un nivel de significancia del 5%. De acuerdo a la información recopilada en el cuestionario, las actividades industriales forman parte del contexto de menor exclusión social; lo cual, sigue la lógica de especialización de la economía nacional.

Aunado a lo anterior, existe un vacío de información sobre el trabajo de los gobiernos en cuanto políticas intergubernamentales claves

para el desarrollo de los municipios, es decir, existen las políticas públicas (educación, salud, servicios públicos, seguridad, impulso económico), pero se desconoce el cómo las llevan a cabo, debido a la falta de información fidedigna, que facilite hacer comparaciones y, mejor aún, evaluar su cumplimiento.

Conforme a cifras de INEGI 2015, el valor de la producción bruta total 84.1% lo generó el sector manufacturas, 7.0% el sector comercio y 4.6% los servicios privados no financieros, mientras que la suma del valor de la producción bruta total del resto de los sectores representó el 4.3%. Adicionalmente, cada trabajador generó en promedio anual, una producción bruta total de 864 300 pesos. El sector con mayor aportación al total, en cuanto a producción bruta total por persona ocupada, fue manufactura, en este mismo rubro a nivel municipal destacaron entre los municipios estudiados: Atitalaquia, seguido por Tepeji del Río, Atotonilco y Tepeapulco.

De los 84 municipios que conforman el estado, 15 concentraron el 96.4 de la producción bruta total. Destacó de manera significativa Atitalaquia, que contribuyó con 64.7%, principalmente por la industria de la refinación de petróleo, le siguieron Pachuca de Soto, Tepeji del Río, Tizayuca y Tula de Allende, que en conjunto aportaron el 24.4%. De igual manera, las principales ramas de actividad, por su importancia en cuanto a la producción bruta total, correspondió al sector manufacturas que aportó 74.2%. (INEGI 2015)

La rama con mayor contribución al total fue la producción de productos derivados del petróleo y del carbón con 62.1%, fabricación de cemento y productos de concreto y equipo ferroviario con 2.8% y 2.5% respectivamente. El comercio al por mayor de abarrotes y alimentos contribuyó con 1.1% y los servicios de alimentos y bebidas perteneciente al sector servicios de alojamiento temporal con 1.0%. (INEGI 2015)

La variable denotada como ambiente laboral es introducida en el análisis con el propósito de reflejar la coordinación interna de los actores que diseñan la política local. Así, encontramos que la hipótesis nula, H_0 , no puede ser rechazada con un nivel de significancia del 10%. Esto implica,

que pudiesen existir otros elementos internos que determinan el funcionamiento-coordinación de dichas instituciones locales y su efectividad en la aplicación de la política social.

Tabla 1. Pruebas individuales de independencia

Variable	Chi-cuadrada	Prob. > chi2
Plan de desarrollo	19.22*	0.083
Financiamiento del desarrollo social	10.98*	0.089
Especialización económica	20.44**	0.015
Ambiente laboral	1.8	0.614
Observaciones	28	

Fuente: elaboración propia con base en estimación no-paramétrica
** $p < 0.01$, * $p < 0.05$,

Una vez que se han presentado los resultados de las pruebas individuales y algunas de sus implicaciones, tornamos el análisis hacia una prueba conjunta que nos permita ratificar o descartar dependencia global. La tabla 2 muestra los resultados de la prueba Pearson para la probabilidad de diferentes grados de marginación, condicionada al conjunto de indicadores de gestión municipal. Con un nivel de significancia estadística del 10%, no existe evidencia para rechazar la independencia.

Tabla 2. Prueba conjunta de independencia

Variable	Chi-cuadrada	Prob. > chi2
Plan de desarrollo	66.07*	0.063
Financiamiento del desarrollo social		

Especialización económica	
Ambiente laboral	
Observaciones	28
Fuente: elaboración propia con base en estimación no-paramétrica	
*** $p < 0.01$, ** $p < 0$	
* $p < 0.1$	

Con ello, se obtiene evidencia empírica de la capacidad que tienen los gobiernos locales para influir en el grado de marginación social. Donde los municipios con una planeación de mediano-largo plazo, con mayores esfuerzos para atenuar el rezago social, mediante la financiación de programas de desarrollo social, y con una especialización económica alineada con el entorno nacional (y global) observan grados de exclusión social con menor probabilidad.

La incorporación de las variables permite obtener un reflejo integral de la gestión municipal y, sobre todo, del equilibrio en su senda de desarrollo.

También es importante destacar que los resultados representan una instantánea, que compara entre sí la gestión municipal y el grado de marginación en un momento determinado. En este sentido, se enfatiza la necesidad de emplear las variables durante un periodo extendido, lo cual permitirá evaluar los cambios en los grados de gestión y desarrollo municipal a través del tiempo.

Discusión

Como se dejó claro en el análisis realizado, la atención de la marginación de los municipios demanda la consideración de todos los niveles de gobierno y la participación de los diferentes sectores sociales en la diversificación y consolidación de la economía y, por ende, en la creación de condiciones para mejorar los niveles de bienestar ciudadano.

El índice de marginación 2015 (IM) resume las necesidades que resiente la población por el abandono escolar, viviendas en condiciones de hacinamiento, precariedad en los ingresos y las

asociadas a localidades pequeñas, como la falta de servicios públicos. A nivel municipal, la marginación es heterogénea, si bien 82% presenta un nivel que va de bajo a muy bajo, el restante 18% muestra niveles altos de exclusión social. Se aprecia que esta distribución se relaciona, en cierta medida, con la cercanía de centros poblacionales con importancia política y económica, o con la gran cantidad de poblaciones pequeñas, dispersas y lejanas, las cuales predominan en los municipios con más alto grado de marginación.

La planeación estratégica, en el caso de los gobiernos locales, permite, además de establecer objetivos, monitorear las acciones necesarias para alcanzarlos, ya que los factores que inciden en el nivel de marginación son: la aplicación de sus planes de desarrollo, los recursos materiales y financieros para el desarrollo social, así como el desarrollo del conocimiento necesario para ocupar estos recursos, y la orientación de las actividades económicas con base en la vocación municipal.

Los resultados muestran que los actuales gobiernos locales pueden tener una incidencia directa para disminuir la marginación, al identificar que la gestión incide en acciones concretas, las cuales incluyen invertir consecutivamente montos adecuados en obras necesarias para cubrir las necesidades del ciudadano común, y dotar de infraestructura a las poblaciones que se encuentran creciendo y que demandan, entre otras cosas, agua de calidad (recurso que resulta vital en muchos sentidos), educación, servicios públicos, empleo, servicios de salud, carreteras y caminos adecuados. Es importante contar con vías de comunicación eficientes que disminuyan tiempo y costo de transporte, que incentiven el comercio y la ampliación de mercados, además de proteger el medio ambiente con el fin de asegurar que el crecimiento económico sea sustentable.

A partir de este análisis, se visualiza la generación de sinergias entre la región, a través de análisis diagnósticos y acciones de acompañamiento, entre las que sea posible desarrollar un marco conceptual común, para el

diseño de indicadores y actividades de capacitación, tanto para el personal de apoyo como para los funcionarios. Se requiere profundizar aún más en el análisis de las causas que explican los valores obtenidos.

Uno de los problemas que enfrentan los funcionarios es la dificultad para crear indicadores que midan los resultados de la gestión pública. Esto se agrava cuando no existen líneas de base, o puntos de referencia, para planear objetivos realistas y para evaluar su cumplimiento.

Conclusión

En este documento de investigación se analiza información primaria sobre la gestión de 28 gobiernos locales en el estado de Hidalgo, México, recopilada por el grupo de académicos, a través de entrevistas directas a funcionarios públicos. Dicho análisis se desarrolla mediante el uso de métodos de estadística no-paramétrica debido al tamaño de muestra y a los objetivos planteados. Los resultados principales sugieren que los gobiernos municipales en cuestión tienen cierta capacidad de acción sobre los niveles de marginación social local; se identifica la planeación de mediano-largo plazo, financiación del desarrollo social, y a la especialización económica como factores de influencia. Por último, dada la evidencia empírica, las políticas municipales deben girar en torno a promover una visión de largo plazo en el diseño de estrategias de desarrollo, lejos de incentivar políticas de transferencias directas a los ciudadanos, el papel del gobierno municipal debería centrarse en proveer una plataforma equitativa para el desarrollo de la sociedad; finalmente, un acompañamiento de la política federal de distribución de ingresos, puesto que la capacidad de acción de los municipios en este aspecto es limitada.

Las conclusiones de este ejercicio de indagación deben tomarse con las reservas pertinentes, puesto que las interpretaciones planteadas corresponden al contexto particular del caso de estudio, ya que se detectan ciertas

inconsistencias entre las respuestas del cuestionario, implementación del plan de desarrollo (100% del total de municipios con nivel de marginación muy bajo), del plan de urbanización (80%), financiación del desarrollo social (80%), se especializan en actividades industriales (60%) y las cifras oficiales que se trataron en el apartado de resultados. En suma el estudio permitió evaluar el momento presente y proporcionar un dato de partida para la toma de decisiones.

La mejora del desempeño financiero de los gobiernos locales, así como políticas públicas, proyectos y programas de inversión con altos impactos y rentabilidades, podrían ser factores clave para impulsar el desarrollo regional.

Como rutas de investigación futura se plantea un análisis paramétrico que incluya una cobertura geográfica superior. Asimismo, valdría la pena una medición de la capacidad de acción, en términos de magnitudes, de los gobiernos municipales, estatales, y federal en el nivel de marginación.

Referencias

- Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, 13 (3).
- Cejudo, C., Ríos, A. (2010). *La calidad del gobierno y la rendición de cuentas en los estados. Reportes de investigación*. México, Estatal, México: CIDE.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2005). Índices de marginación. Recuperado de: <http://www.conapo.gob.mx>
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). (2000). Recuperado de: <http://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/1209>.

- Cunill, N., Ospina, S. (2002). La Evaluación de la Gestión Pública. Una herramienta técnica y política. Documento de Trabajo CLAD.
- De Dios, J. y D. Gómez (2010). Midiendo las capacidades institucionales municipales de México: un mapa de su diversidad. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- Universidad de Guadalajara- Miguel Ángel Porrúa- Cámara de Diputados. México.
- Fiszbein, A. (2005). *The emergence of Local Government capacity: lessons from Colombia*. World Development, pp. 1029-1043.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2016). Marco Geo estadístico Nacional. Recuperado de: http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/M_Geoestadistico.aspx.
- Martínez, S., Flamand L. y Hernández, A. (2008). Panorama del desarrollo municipal en México. Antecedentes, diseño y hallazgos del índice de desarrollo municipal básico. *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. XVII, No. 1. pp. 145-192.
- Mizrahi, Y. (2004). Capacity enhancement indicators. *Review of the Literature*. World Bank Institute. Washington D.C.
- Moreno, C. (2007). Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México. *Revista de Ciencia Política*, 27 (2).
- Nelissen, N. (2002). The Administrative Capacity of New Types of Governance. *Public Organization Review: A Global Journal* 2, 2002, pp. 5-22.
- Payne, M. y Losada, C. (1999). *Institutions and Development in Latin America: An Approach Towards Quantitatively Describing Institutional Capacity in the Region*, Washington, D.C.: The Interamerican Bank.
- Perry, G. (2000). *Exclusión social y reproducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. (1ª. Edición). The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank.
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional, *Política y Cultura*, 30, sin mes, pp. 119-134. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Tello, C. (2010). Estancamiento económico, desigualdad y pobreza: 1982-2009. *Economía UNAM*, 7 (19), 5-44. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665952X2010000100001&lng=es&tlng=es