

La competitividad local en municipios del norte de México: estudios comparativos de la zona metropolitana de Monterrey*

Local competitiveness in municipalities in north of Mexico: comparative studies of the metropolitan area of Monterrey

*Carlos Gómez Díaz de León** , Gustavo Hernández Martínez****

Resumen

Este trabajo analiza las capacidades institucionales de las administraciones públicas locales, del norte de México, utilizando el método comparativo. El objetivo es ofrecer un diagnóstico comparativo de la competitividad institucional en gobiernos locales de Monterrey mediante dos estudios complementarios. Primero, se analiza comparativamente la competitividad en una muestra de las 10 ciudades más competitivas del Norte de México, considerando diversos indicadores predeterminados. Después, en un segundo análisis se hace un estudio con diversos indicadores financieros a cinco de los municipios más importantes de la Zona Metropolitana de Monterrey, en el Estado de Nuevo León.

Palabras clave: competitividad, gestión pública municipal, finanzas públicas, método comparativo.

Abstract

This work analyses the institutional capacity of local governments, particularly in Mexico, using the comparative method. The purpose of the study is to provide a comparative diagnosis of institutional competitiveness in local governments in the metropolitan area of Monterrey as a result of two

complementary studies. First, a comparative study of competitiveness in a sample of 10 competitive cities in northern Mexico is analyzed considering various predetermined indicators. Then, a second study offers a panel of financial indicators in order to analyze the competitiveness of municipalities in the metropolitan area of Monterrey, Nuevo León.

Key words: competitiveness, local public management, public finances, comparative method.

Clasificación JEL: H72

Introducción

El análisis comparativo como método de investigación resulta aplicable a cualquier ciencia social y por ende a cualquier objeto de ésta, sea la sociología, el derecho, la ciencia política, la administración pública y sus derivados, por ejemplo a la gestión pública, en la cual existen múltiples ejemplos de estudios comparados que han enriquecido el conocimiento de estas disciplinas, tanto en el ámbito internacional (OCDE, 1996; Longo, CLAD, 2005) como local (Cabrero, 2004a; Gómez, 1998a; entre otros). En el campo de la competitividad los estudios comparativos resultan particularmente pertinentes ya que ofrecen diagnósticos estratégicos y permiten delinear políticas públicas para mejorar la competitividad (Cabrero y Orihuela, 2013b,

* Este trabajo da continuidad a un artículo previo, con similar metodología pero aplicados a un universo muestral distinto (ciudades frontera norte del país) en el caso del primer estudio, y a un período más reciente (2009-2013), en el caso de la muestra de los municipios de Nuevo León, en el segundo.

** Doctorado en Derecho Público, Universidad de Paris XI; Catedrático en Licenciatura y Posgrado de la FACPYP, UANL; especialista en Gestión Pública, Gobernanza y Ética. E-mail: carlos.diazdeleon@sat.gob.mx

*** Maestro en Gestión del Capital Humano, Instituto de Estudios Superiores de Tamaulipas; profesor de posgrado y postulante a Doctor en Ciencias Políticas en FACPYP, UANL. E-mail: gustavo.chconsultores@gmail.com

Artículo recibido: 19 de febrero de 2016

Artículo aceptado: 20 de julio de 2016

19). En este sentido, es conveniente subrayar que la incidencia que tienen los gobiernos en la competitividad no solamente se desprende del entorno institucional, sino que tiene relación también con el entorno económico, el financiamiento y la articulación de actores sociales (Ibid, 25), por lo cual en el análisis del ámbito socio demográfico y el urbano inciden las políticas y la gestión pública. Es por ello que en nuestro marco teórico consideramos las categorías de gestión pública, competitividad y profesionalización. Los dos primeros como conceptos que serán desarrollados fundamentalmente en el primer estudio de competitividad regional, y el tercero en el segundo estudio de competitividad y profesionalización local.

Para efectos de este trabajo y en el marco de lo expuesto más arriba respecto al objeto de estudio de la disciplina pública administrativa, retomaremos la definición de gestión pública que nos ofrece Ospina (1993) entendiéndola como la acción práctica del gobierno, que lleva a cabo planes, programas y políticas de gobierno, es decir “la acción o práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas”. En este sentido, coincide con Hood y Allison, que además de concebirla como el trabajo del ejecutivo del gobierno, se integra con tres elementos: la gestión de políticas públicas, la gestión de recursos y la gestión de programas (Citados por Pliscoff, C. y Monje, 2003). Ésta es una concepción más globalizada e integral, basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas, y apoyada por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto del trabajo. Implica, de acuerdo a Ospina, una notable diferencia con administración pública, que tiene una connotación centrada en la aplicación de las funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y orientación hacia el “*statu quo*”. Gestión pública en este sentido, tiene un enfoque basado en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas apoyadas por ejercicios de reflexión sistemática de la

práctica profesional en el contexto del trabajo. Para el caso de estudio que realizaremos, debemos entender que el mismo sentido tiene ya sea en el ámbito federal, estatal o municipal. Por lo tanto será válida la connotación y la denotación del concepto.

Antecedentes teóricos para un análisis comparativo en gestión pública

Por otra parte, es necesario que abordemos la connotación del concepto profesionalización. Este término, usualmente se ha utilizado en dos dimensiones: por una parte, en sentido amplio, hace referencia a un modelo integrado de gestión de recursos humanos. Tal es el caso de la connotación que se le da en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003) o más recientemente el enfoque que le otorga el Foro Nacional Permanente en Gobiernos Locales (INAFED, 2007). Esta misma connotación le da Merino (2006, 244) al definirla como la “política pública mediante la cual se organizan las normas y los procedimientos administrativos indispensables para garantizar que un cuerpo burocrático cuente con las capacidades profesionales necesarias para cumplir con las atribuciones que le han sido asignadas de manera estable”.

Por otra parte, en sentido restringido, se define de forma más puntual como el desarrollo de competencias a través de un proceso de formación, actualización y especialización de los servidores públicos operado en forma programada, articulada y evaluada por una entidad administrativa. En esta definición encontramos las características mínimas necesarias para caracterizar la profesionalización con referentes empíricos, a saber; 1) la acción de formación; 2) un programa con objetivos y estrategias; 3) un instrumento de evaluación; 4) una entidad responsable de todo este proceso. En esta forma se integran los indicadores operativos de la definición. Cabe señalar que para el propósito de nuestro estudio, es la más apropiada, ya que por la viabilidad de la investigación nos enfocaremos a este nivel, concibiendo a la profesionalización más

como un proceso de formación y desarrollo de competencias y no como un sistema integrado de gestión de recursos humanos (Gómez, 2006b, 171). De esta forma, aunque aparentemente la profesionalización está desvinculada de los demás subsistemas de la gestión de recursos humanos, no pierde el carácter estratégico de su esencia, como un medio para el mejoramiento de las instituciones públicas y para contribuir al bienestar social.

En este contexto, entenderemos la importancia de la profesionalización en el desarrollo administrativo como el conjunto de acciones necesarias coordinadas por una entidad a fin de que la administración pública local cuente con directivos públicos humana y técnicamente preparados para ejercer eficazmente las funciones y otorgar los servicios que les corresponden, soportados con los conocimientos, destrezas, habilidades y actitudes que deben poseer para el desempeño del puesto que ocupan, dentro de la actividad organizada, regulada, programada y evaluada en cada ámbito público de actividad.

De acuerdo a un diagnóstico elaborado recientemente por la Auditoría Superior de la Federación, la profesionalización del directivo público, entonces, es un factor esencial para impulsar la profesionalización del servicio público y mejorar la capacidad institucional, que además se nutre de otras acciones de desarrollo administrativo como son: la innovación técnica y tecnológica, la evaluación y la reglamentación, así como la transparencia y la rendición de cuentas (ASF, 2013, 10). Según la ponderación del estudio de referencia, el desarrollo administrativo por una parte y la transparencia y la rendición de cuentas por otra, inciden en un 60 % en la competitividad institucional municipal¹.

Es importante señalar que los esquemas de profesionalización *no son respuestas teorizantes* acerca de cuáles deben ser el perfil y los requerimientos profesionales idóneos de los servidores públicos para el ejercicio de un puesto determinado. En efecto,

la profesionalización va más allá de la teoría y se ubica en los requerimientos prácticos de un entorno organizado, que siempre se debe anticipar a los cambios o a la introducción de nuevos modelos y prácticas, mediante la aplicación de una planeación y gestión estratégica de la capacitación y la preparación del capital humano que los pondrá en ejecución. Una precisión relativa al grupo de funcionarios que agrupa nuestro estudio es definida por el nivel que ocupan los destinatarios de los programas de formación y que corresponde al nivel directivo, es decir secretarios y directores de las administraciones municipales, y que además se encargan de la gestión de las finanzas municipales, obras públicas y políticas sociales.

Un último concepto que es necesario definir en esta fase de construcción de la estructura teórica del método comparativo y que será el que utilizaremos específicamente en el estudio de casos propuesto es el de competitividad institucional. La competitividad es un término que se refiere a la ubicación de un sujeto u objeto respecto a otros sujetos u objetos similares. Esto significa que la competitividad se convierte en una aspiración que tiende a ubicar a los sujetos en los primeros lugares o en los niveles superiores, etc. Como es natural, puede referirse a diferentes áreas, ámbitos clasificaciones o aspectos. Desde la perspectiva de la gestión pública interesa la competitividad institucional. Ésta se refiere al funcionamiento de diversas instituciones relacionadas con el sector público. Por lo tanto la competitividad se mide a partir de la definición de ciertos indicadores y éstos a su vez se comparan entre los sujetos de la muestra, en esta forma, obtenemos diversos componentes de la competitividad. Los indicadores más comunes son los de tipo económico, ambiental, social, y el institucional, entre otros (Agenda Desde lo Local: INAFED). Existen diversas instituciones nacionales e internacionales que realizan periódicamente estudios sobre competitividad aplicándolos a regiones, naciones, entidades federativas

1 El desarrollo administrativo con un 40% y la transparencia y la rendición de cuentas con un 20%.

o incluso municipios. A continuación esbozaremos el conjunto de cuestiones que conforman el problema de investigación.

Metodología

Planteamiento del problema: relación entre profesionalización, competitividad y desarrollo institucional.

En esta fase del proceso describiremos primeramente la importancia de la profesionalización en las administraciones municipales. Posteriormente, de manera empírica, aplicando el método comparativo analizaremos la competitividad urbana e institucional. Como se señaló arriba, el método comparativo permite la verificación de hipótesis. Por lo tanto es necesario partir de una hipótesis preliminar, construir los referentes empíricos de las variables, y contrastarlos con los sujetos de la muestra. La hipótesis subyacente en nuestra investigación es esa relación que se da entre profesionalización y competitividad urbana e institucional. El análisis comparativo se enfocará en primer lugar a describir la competitividad urbana (variable dependiente), para en un segundo lugar analizar específicamente la competitividad institucional. Sin embargo para fines didácticos del propio método es necesario conceptualizar y fundamentar, ambos conceptos. Como se puede apreciar primero se presenta la evidencia del efecto de la variable dependiente (competitividad). A mayor grado de profesionalización, mayor desarrollo institucional, y mejor competitividad.

De manera general existe un amplio consenso en el sentido de que las administraciones municipales tienen un muy bajo nivel de profesionalización medido en función del nivel académico y de capacidades en todos sus cuadros directivos, así como en la experiencia y antigüedad en el servicio. Más aún se señala en diversos estudios de competitividad a la falta de profesionalización en los municipios como un problema serio a atender para mejorar el desempeño institucional (IMCO, 2012, 84-85, ASF, 2013, 28 ¿Por qué es imperativo profesionalizar los cuadros directivos municipales?

Porque una gestión pública profesional requiere que las administraciones municipales cuenten con servidores públicos altamente capacitados y acreditados mediante sistemas de formación y evaluación que garanticen sus competencias profesionales. El capital humano es el activo organizacional más importante del gobierno y en general de las organizaciones, como tal, debe ser cuidadosa y estratégicamente administrado, como un componente central de cualquier proceso de desarrollo administrativo.

Una estrategia moderna de gestión de recursos humanos se debe basar fundamentalmente en el desarrollo del capital humano a través de la formación continua tomando como criterio para la profesionalización el modelo de competencias. Se requiere desaprender y aprender las nuevas funciones que marcan los cambiantes contextos sociales, desarrollando en los directivos públicos competencias de flexibilidad, aprendizaje y creatividad. Además es necesario que esas competencias respondan a problemáticas concretas de la comunidad que se presentan a las unidades de gestión en cada uno de los puestos. En este sentido, existe un amplio consenso en la pertinencia del modelo de formación por competencias (Gómez, 2009c). De hecho el mismo modelo de competencias fue adoptado por el Foro de Profesionalización de Gobiernos Locales en el estudio generado con la participación de más de 20 entidades federativas en 2008 (INAFED-Pontifez, 2007). Asimismo, el modelo de profesionalización por competencias se encuentra avalado por la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003, 13).

En este sentido el gobierno es un conjunto de organizaciones dentro de un espacio institucionalizado que obedecen a una doble lógica: nacen formal y legalmente predeterminadas en sus fines y en los mecanismos generales de acción y obtención de resultados, y a la vez continúan siendo organizaciones por sí mismas (Arellano, 2003), con su vida interna, con

su propia lógica de acción, su cultura y su contexto particular. El establecimiento de la profesionalización implica, como es evidente, una transformación de gran magnitud en el proceso de gobierno en la que está en juego no sólo la mera adecuación de los sistemas y tecnología en materia de administración de recursos humanos, sino el cambio en el accionar mismo del servidor público, en sus prácticas, principios, costumbres, actitudes, hábitos, cultura organizacional, así como en su tradicional estilo de gestión directiva y decisiones para el manejo de las designaciones y promociones de los puestos. Por ello es necesario que el sistema para la profesionalización de la administración pública municipal, se establezca a partir de un modelo de competencias, mismo que implica la definición clara de los conocimientos, las habilidades y los comportamientos requeridos para alcanzar con éxito los objetivos de las organizaciones en cada uno de los puestos de trabajo.

La problemática que enfrentan las administraciones municipales en México, con las recientes cargas de trabajo derivadas de las participaciones y aportaciones federales que se han generado en los últimos años como consecuencia de los ingresos derivados de los incrementos de precios internacionales de petróleo, así como la compleja normatividad que acompaña estos procesos obligan a que los directivos municipales cuenten con las cualidades y capacidades indispensables para afrontar exitosamente esos escenarios. La ausencia de una profesionalización, provoca las usuales irregularidades en materia de uso de recursos públicos, deudas incontrolables y otros excesos que llegan incluso a la corrupción (ASF, 5) En otras palabras, un gobierno municipal competitivo está conformado por servidores públicos adecuadamente profesionalizados. Al contrario, a un bajo nivel de profesionalización, baja competitividad urbana e institucional. Esto lo podemos comprender más claramente en el siguiente sistema de hipótesis.

Nota metodológica y sistema de hipótesis

Para la selección de las muestras se tomaron en consideración los siguientes criterios. En el primer caso, se consideró relevante hacer un estudio comparativo de las ciudades de la frontera norte del país considerando como base el estudio realizado por Cabrero y Orihuela (2013b), seleccionando en la muestra aquellas 10 ciudades comprendidas entre las 25 mejor ubicadas en el índice de competitividad de dicho estudio, y que se encuentran situadas en la zona norte del país, incluyendo algunas capitales que se ubican en el rango anteriormente descrito. Así, la muestra incluye cinco ciudades capital (Tijuana, Hermosillo, Chihuahua, Saltillo y Monterrey), cinco puntos fronterizos (Mexicali, Cd. Juárez, Piedras Negras, Nuevo Laredo y Reynosa) y una ciudad interior de Coahuila con alto índice de competitividad urbana (Monclova). Cabe destacar que en razón de la inclusión de dos versiones del estudio producto la ampliación realizada con ciertos indicadores adicionales y la inclusión de más municipios a la investigación original, en nuestro trabajo se analizan los resultados de ambos por lo cual se incluye el municipio de Piedras Negras a la muestra.

Por otra parte, es necesario subrayar que la perspectiva y el énfasis del análisis se centran en todos aquellos procesos y variables relacionados fundamentalmente con la gestión pública. Es por ello que una importancia mayor se otorga al componente institucional según se explica más adelante.

El sistema de hipótesis se deriva del propio multicitado estudio de Cabrero y Orihuela y algunas inferencias derivadas de éste:

- Hipótesis principal: La competitividad urbana está determinada por las características que se derivan del análisis factorial de los 4 componentes: económico, institucional, socio demográfico y urbano ambiental (Cabrero y Orihuela, 40).
- H1 La competitividad urbana determina el desarrollo urbano y regional, incrementa el bienestar de la ciudadanía, promueve el

desarrollo sustentable y la cohesión social (38).

- H2 El componente institucional tiene un impacto determinante en la competitividad urbana (25).
- H3 Los indicadores financieros, el desarrollo administrativo y la rendición de cuentas son determinantes en la competitividad institucional.
- H4 El desarrollo Administrativo y la rendición de cuentas reflejan el grado de profesionalización institucional.

En este contexto, definimos la competitividad urbana como la variable dependiente, mientras que los diversos componentes e indicadores propuestos en los estudios ofrecidos por Cabrero serán las variables independientes. A partir de un análisis comparativo podremos determinar el grado de competitividad urbana de una muestra de once ciudades de la frontera norte en un primer estudio, y la competitividad institucional de una muestra de cinco municipios de la ZMM en un segundo estudio. Todo ello, desde la perspectiva de la gestión pública. En el primer estudio considerando tanto el componente institucional como los otros tres, a partir de las inferencias que es posible hacer del análisis de ciertos indicadores derivados de políticas públicas municipales como seguridad pública, educación, protección al ambiente, entre otros.

Para el segundo estudio tomamos como muestra los cinco municipios más importantes de Nuevo León y que forman parte de la Zona Metropolitana de Monterrey y nos centraremos en el análisis de algunos indicadores del componente institucional del estudio de Cabrero y Orihuela (2013b), y otros aspectos concernientes al desarrollo administrativo y la profesionalización de la gestión pública municipal.

El marco teórico arriba expuesto, y este conjunto de hipótesis de investigación serán las guías para la posterior confrontación con

los referentes empíricos que obtendremos del análisis comparativo de los municipios seleccionados para nuestro estudio. Previamente y con el propósito de enriquecer con casos prácticos el método de análisis comparativo, a continuación procederemos a comparar la situación específica de 11 municipios de la frontera norte del país.

Resultados y discusión

Competitividad urbana comparada en la frontera norte.

Para analizar empíricamente con un estudio comparativo la competitividad urbana e institucional que los municipios conurbados de la Zona Metropolitana de Monterrey tienen respecto a otras ciudades de la República Mexicana de la frontera norte haremos convencionalmente uso de la clasificación obtenida aplicando los resultados del trabajo de investigación sobre el índice de competitividad actualizado por el IMCC-CIDE (Cabrero y Orihuela, 2013b, 391)² y que analiza 60 ciudades mexicanas a partir de 46 variables considerando 4 diferentes componentes a saber: 1) económico; 2) institucional; 3) socio demográfico y 4) urbano. Cabe señalar que se consideran ciudades en el sentido amplio del término, es decir considerando el total de municipios considerados conurbados a esas 60 ciudades. En la segunda versión del estudio, se describen 74 ciudades y se incorporan una serie de variables para enriquecer el análisis. Todo ello engloba 365 municipios, 140 más que en la versión actualizada. Cada uno de los componentes se integra con diversas variables que reflejan la realidad municipal y que son producto de una investigación teórica previa. El componente económico se integra con información sobre la estructura económica de base, el perfil del desarrollo local y el potencial de integración global. Precisamente el segundo componente, es decir el componente institucional con 10 variables describe las características esenciales de las administraciones públicas municipales considerando aspectos reglamentarios, finan-

2 Este estudio realizado previamente en 2003 y posteriormente en 2007 constituye por sí mismo un excelente modelo de estudio comparativo que combina tanto elementos cualitativos como cuantitativos.

cieros, organizacionales y de infraestructura tecnológica, entre otros. La inclusión de otras 4 variables ofrece una mejor perspectiva del funcionamiento institucional, al incluir aspectos sobre profesionalización, control interno y evaluación, entre otros aspectos de gestión pública. De éstos más adelante retomaremos algunos para el comparativo intermunicipal local.

Las variables del componente institucional consideradas en el estudio del CIDE se refieren a aspectos de capacidad y dependencia financiera, endeudamiento, ingresos e inversión per cápita, reglamentación municipal, transparencia, profesionalización, rendición de cuentas, gobierno electrónico entre otros aspectos relacionados con la gestión municipal. El componente socio-demográfico se refiere a las características de la estructura poblacional, calidad de vida, seguridad pública y equidad. El componente urbano ambiental describe las condiciones de la infraestructura urbana, la calidad de los servicios de la ciudad, el equipamiento en educación, salud, cuidado del medio ambiente, parques industriales y telecomunicaciones.

Como se puede observar, el conjunto de indicadores propuestos ofrece un amplio espectro de aspectos que permiten medir con cierto grado de objetividad la capacidad institucional medida en términos de eficacia y calidad. Si bien en el trabajo de referencia se considera el global de las diversas variables de los 12 municipios correspondientes a la Zona metropolitana de Monterrey, la metodología propuesta en el estudio permite generalizar las conclusiones del análisis a todos los municipios, dando al mismo tiempo validez a las hipótesis arriba planteadas.

Análisis de competitividad versión actualizada³.

Del análisis del índice de competitividad ofrecido por el estudio (ver tabla 2 abajo), se desprende que la ciudad de Monterrey, contrariamente a

lo que se pudiera creer⁴, se encuentra por debajo de varias ciudades medias en cuanto al promedio general ubicándose en el cuarto lugar del ranking regional. Considerando el promedio de los 4 componentes, la Zona metropolitana de Monterrey se ubica en cuarto lugar por debajo de Chihuahua, Hermosillo y Saltillo. De acuerdo a los resultados del estudio, Monterrey se sitúa en el componente urbano en primer lugar siendo su puntaje En el componente sociodemográfico se coloca en segundo lugar después de Tijuana con su puntaje más alto con 95 puntos. En los componentes económico e institucional se ubica en cuarto y noveno lugar de la muestra respectivamente, la distancia respecto a los mejor calificados es considerable con más de 19 puntos en el componente urbano y 33 en el componente institucional. Este es precisamente el componente que refleja una administración pública profesional, eficaz y de calidad. Por consiguiente resulta evidente el déficit institucional de la Zona Metropolitana de Monterrey. Lo anterior puede verificarse en la tabla 1.

Análisis de competitividad versión ampliada

Previo al análisis comparativo de la competitividad urbana propiamente dicha es conveniente hacer algunas observaciones en cuanto a la ampliación de las variables, y de la muestra, con la inclusión de más indicadores y municipios. Además de enriquecer cualitativamente el análisis comparativo, es evidente que los indicadores incorporados mejoran de manera global la calificación de la muestra al incrementar los promedios (general de 71 a 75) y específicos en dos casos (institucional de 55 a 78; y socio demográfico de 86 a 89), con excepción del componente urbano que se redujo (de 62 a 54). Cabe hacer notar que el componente económico no se alteró, por lo cual la reducción en el promedio se generó probablemente por la ampliación de

3 Para la Zona Metropolitana de Monterrey en esta versión se consideran además de la capital los siguientes municipios: Apodaca, Carmen, García, San Pedro Garza García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, San Nicolás de los Garza.

4 El estudio del IMCO de 2012 ubica a Monterrey en el 1° lugar de competitividad urbana (18).

la muestra. Por otra parte, también de manera general se redujo la desviación estándar en la muestra en 3 de los componentes con excepción del urbano. Sin embargo esto último se explica más por la calificación que obtuvo Hermosillo en la muestra (pasó de 61 a 100), que por la tendencia general, como se ilustra en las tablas 1 y 2.

En cuanto al análisis comparativo de la versión ampliada, considerando el promedio global, Monterrey se sitúa en el mismo cuarto rango de la clasificación regional atrás de Hermosillo, Saltillo y Chihuahua, es decir las 4 ciudades conservan los primeros lugares aunque el orden de los tres primeros se modifica colocándose Hermosillo en la primera posición, seguida de Saltillo y Chihuahua. Esta última descendió del primero al tercer lugar en la clasificación. Resulta interesante observar como Chihuahua (70 a 58) y Monterrey (78 a 60) bajan su calificación en el componente urbano, muy probablemente debido a la incorporación a la muestra de municipios aledaños a la capital. Sin embargo destaca en cambio que Monterrey desciende en el componente institucional al décimo sitio confirmando en esta forma su déficit institucional y de profesionalización. En contraste, Monclova mejora su posicionamiento respecto a la versión actualizada subiendo del noveno lugar al quinto, mientras que Mexicali y Tijuana descienden una posición en el ranking.

Como podemos apreciar, el análisis comparativo de las ciudades del norte de la república nos ofrece información sumamente interesante para el diseño de políticas públicas, ya que la ciudad de Monterrey con este índice de competitividad revela una oportunidad de mejora que debe encontrar sus palancas en la profesionalización de los cuadros directivos locales. Por otra parte, si comparamos internacionalmente con las zonas urbanas más pobladas, con mayor concentración de población a nivel mundial, las diferencias también son notables. Entre una muestra de 500 ciudades, según el *Global Urban Competitiveness Project 2008*, Monterrey se ubica en el lugar 143 atrás de Chihuahua con

el lugar 106 y de la Cd. De México con el lugar 74 (Cabrero, 2013b, 43).

Competitividad Institucional de Municipios de Nuevo León

Una vez contextualizada la Zona Metropolitana de Monterrey en el ámbito nacional, ahora se analizará comparativamente el contexto intermunicipal mediante la selección de una muestra de 5 municipios urbanos grandes de Nuevo León (Monterrey, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, Apodaca y San Pedro Garza García). Los cinco municipios seleccionados corresponden a la categoría de urbano grande y cuentan con alto grado de urbanización integrada.

Este comparativo resulta particularmente relevante por varias razones estratégicas (Ver Tabla 4). En primer lugar Nuevo León constituye una de las entidades federativas con mayor importancia económica en el país junto con el DF, el Estado de México y Jalisco. Con apenas poco más del 4% de la población genera el 7.3% del PIB (INEGI, 2012). Concentra en la zona metropolitana de Monterrey, servicios financieros, comerciales, industriales y educativos con un alto impacto en la estructura productiva nacional y regional. Por otra parte, los municipios seleccionados en la muestra también destacan en diversos indicadores sociales. San Pedro y San Nicolás, por ejemplo se ubican entre los municipios de más alto índice de desarrollo humano con el 2° y 6° lugar respectivamente. Respecto al PIB Monterrey se ubica en el 4° lugar del ranking nacional. En el sector educativo Apodaca y San Nicolás se ubican en 3° y 8° respecto a población con menor índice de analfabetismo. Estas posiciones deberían estar sustentadas en políticas públicas y en una gestión profesional de los cuadros municipales. Sin embargo ello no es así, ya que en ningún caso existen sistemas siquiera cercanos a un servicio profesional. De hecho se muestra un déficit competencial en diversos rubros, asociados en muchos casos a corrupción y escándalos en la provisión de los servicios públicos. Según otro estudio, por ejemplo

en un aspecto estrechamente relacionado con buen gobierno, es decir transparencia, rendición de cuentas y control ciudadano, se ubica a la ZMM en una precaria situación obteniendo un promedio de 19 puntos sobre 100 (IMCO, 2012, 19), muy por debajo de la media nacional.

Comparando diversos indicadores financieros en una serie histórica de 2009 al 2013 (tabla 4) podemos apreciar algunos rasgos similares en cuanto a la gestión financiera de los municipios seleccionados⁵.

Convencionalmente y siguiendo los lineamientos del método comparativo (Sartori, 2004), se establecerá una escala para clasificar a cada uno de los municipios de acuerdo a su desempeño observado en el cuadro Comparativo en tres diferentes niveles: bajo, medio y alto. En esta forma lograremos identificar una mejor administración en función de su ubicación en el ranking lo cual nos ofrece evidencia empírica de su desempeño durante el período. Es conveniente recordar que esta constituye una etapa fundamental en los estudios comparativos. Como se expone en la tabla 5, algunos municipios mejoran levemente algún indicador y disminuyen en otro. Considerando de manera global la competitividad general de cada municipio según el número de las mejoras o retrocesos reflejados, observamos que San Nicolás se coloca como el más competitivo con mejora en 5 indicadores de 6, este último referido a dependencia de recursos federales. Sin embargo es notable la mejora en políticas públicas (10) y en reducción del peso burocrático (16). Aunque Monterrey también mejora en 5 indicadores, sus porcentajes son más discretos y tiene una pronunciada baja en políticas públicas (Casi 18), como los otros 3 municipios que también descienden en este rubro de políticas. De otra parte, Apodaca retrocede en todos los indicadores siendo el más amplio en políticas públicas (27). Guadalupe también aunque con pequeñas variaciones retrocede en cinco indicadores

siendo el más notable la inversión en políticas públicas (8). San Pedro a pesar de ser el que mejor recaudación obtiene, retrocede en 3 indicadores, incluyendo precisamente la autosuficiencia que se reduce en 5.5 pts.

De lo anteriormente expuesto se tiene un referente empírico del desempeño municipal de conformidad con la posición que se ubica en la escala (Tabla 7). A nivel global por ejemplo, el mejor ubicado es el municipio de San Nicolás con tres calificaciones altas, una media y dos bajas. Le sigue San Pedro, con dos calificaciones altas, tres medias y una bajas. Después estaría ubicado Monterrey con dos en cada escala. En cuarto lugar se ubicaría Apodaca con una calificación alta, cuatro medias y una baja. En la última posición se coloca Guadalupe con ninguna calificación alta, cuatro medias y dos bajas.

Con fundamento en la evolución en el desempeño en 2 diferentes periodos, es decir de 2000 a 2008, considerando los estudios previos anteriormente referidos (Gómez: 2014c y Gómez, 2014d) y éste que hemos hecho de 2009 a 2013, se puede apreciar que la comparación entre la calificación de desempeño de 2008 a 2013 (Tabla 8), nos revela que la competitividad municipal se ha modificado sustancialmente. Destaca lo siguiente: dos municipios mejoran en el ranking: San Nicolás que pasa de quinto a primer lugar y San Pedro que asciende una posición. Los 3 restantes bajan su competitividad; Monterrey y Apodaca descienden dos posiciones, y Guadalupe una, colocándose en el último lugar de la tabla.

Adicionalmente, considerando la evolución durante el período de 4 indicadores clave derivados de la base de datos (Tabla 4, supra) a saber: ingresos por impuestos, inversión en políticas públicas, pago de deuda y nómina, tenemos otros indicadores de competitividad que enriquecen el estudio comparativo. Bajo este criterio nuevamente destaca San Nicolás con la primera posición en inversión

5 Para el período 2000-2008 consultar Gómez (2014 c).

en políticas públicas y reducción de nómina, y la segunda en recaudación y pago de deuda. En contrapartida, Guadalupe se ubica en la última posición de la escala con importantes incrementos en pago de deuda (870), reducción de inversión en políticas públicas (-39), y muy discreta recaudación (apenas 12.4), abajo del municipio de Monterrey, que incremento en 30 puntos y muy lejos de San Pedro con 77.2% de incremento. En segundo lugar de competitividad está San Pedro, aunque refleja problemas en pago a deuda y nómina con incrementos sustanciales (250 y 67 respectivamente). Monterrey se ubica en tercera posición con la reducción más importante de la muestra en inversión en políticas públicas (-72%).

Para complementar esta categorización, se considera conveniente realizar un análisis de tres variables administrativas adicionales, relativas a los ingresos globales del municipio, el peso específico de la nómina en el presupuesto (Tabla 4), y el impacto de la inversión social. En lo que corresponde al componente de carga por servicios personales (Supra, Tabla 3), vemos que la diferencia entre el más costoso y el que menos carga significa por habitante es muy grande, llegando a poco menos de tres mil pesos entre San Pedro que es el más alto, y Apodaca y Guadalupe ubicados en la parte baja de la escala. Por otra parte, San Nicolás y Monterrey se ubican en la parte media de la escala con \$ 1,299 y \$ 1,200, per cápita respectivamente.

Un último análisis comparativo resulta de observar y contrastar el gasto social considerando algunos indicadores adicionales. Como se desprende del Tabla 9, se relacionan estrechamente la población, el importe invertido en el Programa Oportunidades y el número de familias beneficiadas. Sin embargo, la inversión por familia resulta muy desproporcionada respecto a las otras variables. En este indicador que podemos definir como de eficiencia social en el Programa Oportunidades, tenemos también tres escalas.

Guadalupe y San Nicolás se ubican en el nivel de baja eficiencia, Apodaca en la parte media y Monterrey y San Pedro con la mayor eficiencia social. Esta clasificación resulta engañosa ya que por una parte, San Pedro y San Nicolás se clasifican como municipios con alto índice de desarrollo humano, lo cual se refleja a su vez en el número de familias beneficiadas. Por lo anterior es comprensible la eficiencia de San Pedro pero en cambio San Nicolás resulta el más ineficiente por el alto costo por familia y porque como ya se mencionó, tiene un alto nivel de desarrollo humano. El caso de Apodaca se coloca en nivel medio de eficiencia, mientras que Monterrey muestra un alto nivel de eficiencia social en este programa.

Como podemos inferir de lo anteriormente expuesto los incrementos en ingresos municipales por participaciones y aportaciones federales ⁶, se traducen en egresos y, consecuentemente en mayores responsabilidades. Sin embargo esto no necesariamente se corresponde con una adecuada planeación, evaluación y rendición de cuentas de estos recursos por parte de las autoridades municipales, ya que no siempre se destinan a inversión pública o social. Lo que es más grave aún se ha reducido el gasto social como hemos visto en el caso de 4 municipios con excepción de San Nicolás (supra, Tabla 5). Precisamente por ello en fechas recientes ha sido modificada la Constitución (Reformas aprobadas por el Congreso en febrero de 2015) y la normatividad federal en materia de rendición de cuentas para los municipios y las entidades federativas respecto a los recursos federales (Ley General de Contabilidad Gubernamental, DOF 12 de noviembre de 2012).

A pesar de que desde la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006) se establecían reglas y plazos para la armonización presupuestaria, contable y programática, la falta de capacitación y voluntad política en la mayoría de las entidades federativas y la incapacidad

6 Es el gasto federalizado.

material y técnica en el caso de los municipios, la armonización dista mucho de ser una realidad aún en el caso de las administraciones locales de los 5 municipios seleccionados en la muestra arriba presentada. Pasaremos ahora al análisis del Índice de Desarrollo Institucional para comparar y en su caso validar o desechar las hipótesis planteadas en nuestro estudio.

Análisis del Índice de Desarrollo Institucional Municipal 2013

Con el propósito de enriquecer el análisis comparativo en la Zona metropolitana de Monterrey y determinar el efecto de la profesionalización en la competitividad institucional, tomaremos como base el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación (2013), que nos ofrece una sólida metodología comparativa.

En términos generales, como se observa en el tabla 11, de acuerdo a este estudio, los cinco municipios de nuestra muestra se ubican con índice muy alto. Sin embargo, aunque el ranking difiere al obtenido por nuestro estudio, un análisis minucioso de los subíndices nos permite explicar las variaciones. En efecto, el estudio de la ASF para Nuevo León, ubica en la primera posición al municipio de San Pedro, seguido de San Nicolás en 2° lugar y Monterrey en 3°. Conviene mencionar que en el contexto nacional en cambio los lugares se desplazan al 6°, al 19 y al 45 respectivamente.

Al analizar los diversos subíndices encontramos hallazgos relevantes en materia de desarrollo administrativo y transparencia y rendición de cuentas. En estos dos subíndices se coloca en primer lugar San Nicolás lo cual refleja en cierta medida el grado de profesionalización. Esta afirmación se fundamenta en la mejor calificación de este último municipio en cuanto al perfil y antigüedad de los titulares y en la existencia de programas de capacitación y mecanismos de evaluación del desempeño. Advertimos que es la fortaleza financiera de San Pedro y su amplia cobertura de servicios lo cual lo

ubica en la primera posición, mientras que San Nicolás se ubica en 4° lugar en ambos índices.

Por otra parte, también resulta interesante notar que Monterrey se coloca en 4° lugar en Servicios Públicos y en Desarrollo Administrativo, a pesar de su capacidad financiera y su alto nivel en estructura organizacional. Por último es notable en este último municipio el rezago en Reglamentación municipal, colocándose en los tres últimos lugares del Estado en esta materia, junto con Dr. Gonzalez y Vallecillo. En contrapartida, San Nicolás refleja nuevamente el grado de profesionalización al contar con la máxima calificación en este rubro.

Conclusiones

A través de estos dos estudios comparativos, hemos podido ubicar la competitividad desde una perspectiva regional y local. Con fundamento en el análisis comparativo de las ciudades más competitivas de la zona norte de nuestro país y del estudio comparativo de los municipios locales en la ZMM, podemos constatar una agenda muy sugerente en materia de gestión pública y profesionalización para los gobiernos locales en vísperas de la renovación de mandos en Nuevo León y Sonora para junio de 2015. Asimismo podemos inferir ciertas hipótesis adicionales a las que formulamos anteriormente. Si bien el análisis se concentra en una de las variables, la competitividad institucional, nos ofrece una descripción objetiva sobre el universo analizado a partir de la rigurosa aplicación de los principios del método comparativo. De los estudios podemos extraer varias conclusiones generales. En cuanto al estudio regional, paradójicamente la competitividad urbana en la frontera norte no está asociada al tamaño de la población ni a los ingresos municipales (Tabla 10 y 11). Los municipios más competitivos son ciudades medias⁷ con ingresos per cápita por debajo de la media con excepción de Monterrey y Hermosillo (Saltillo y Chihuahua). Destaca también que no se

7 Contaban para 2010 con menos de 1 millón de habitantes

trata de grandes conglomerados que integran diversos municipios. Por otra parte sobresale Saltillo con altos índices en 3 dimensiones aunque muy baja en el componente urbano. Hermosillo en cambio tiene modestas calificaciones en los componentes económico e institucional y muy alto en el urbano. También se debe hacer notar el bajo nivel del componente institucional y urbano de Monterrey, que podría suponerse una zona de alto desarrollo. Sin embargo es necesario indagar porqué varía tanto el componente urbano con la versión ampliada ya que afecta sensiblemente sobre todo a los cuatro municipios mejor ubicados en este estudio. Por otra parte, del análisis comparativo local del desempeño financiero, correspondiente a los cinco municipios metropolitanos de Monterrey, debe señalarse en primer lugar, que el liderazgo en autosuficiencia y capacidad económica no se corresponde necesariamente a liderazgo en desempeño gubernamental o institucional. Esto se verifica al constatar que San Pedro y Monterrey, a pesar de ser los más autosuficientes, no son los más eficientes en el uso de los recursos. Esto quiere decir que el desempeño institucional es determinado por las capacidades de gestión de las instancias gubernamentales locales. Entre las competencias de gestión se encuentran aquellas concernientes a la gestión financiera y presupuestal. Entre éstas, un importante indicador de competitividad es el peso financiero de la burocracia. En particular en San Pedro ha sido notable el incremento en burocracia a pesar de ser el que menos habitantes tiene. Además, ha visto reducida su capacidad recaudatoria lo cual revela una ineficiente gestión del proceso. San Nicolás en cambio ha reducido su plantilla y mejorado su competitividad. Por otra parte, es de señalar cómo la mejora en diversos indicadores se refleja en la competitividad global siendo el municipio de San Nicolás una evidencia de ello al pasar del 5° lugar en 2008 al 1° en 2013. En la medida en que bajo distintos criterios resultó positivamente ponderado respecto a los demás municipios, es claro que hay

un alto grado de congruencia en la gestión y evaluación institucional.

Por otra parte, resulta evidente que la autosuficiencia financiera constituye un factor determinante de la competitividad municipal, siempre y cuando se vincule a una eficiente utilización de los recursos. San Pedro y Monterrey nos ofrecen evidencia de esta afirmación. Asimismo, la dependencia presupuestal de recursos federales limita la competitividad municipal esto último incide en la necesidad de financiamiento externo y el costo de la deuda municipal repercute negativamente en la competitividad municipal. Esto puede verificarse en el caso de Monterrey y Guadalupe que vieron reducida la inversión social. Por último es evidente que a mayor burocracia menor efectividad y eficiencia en la competitividad institucional. Por último, con el análisis del estudio de la Auditoría Superior de la Federación para Nuevo León, pudimos validar nuestras hipótesis sobre la profesionalización, en el sentido que esta variable tiene en la competitividad institucional. Al mismo tiempo nos permitió encontrar concordancias con nuestro estudio al ubicar a San Nicolás y San Pedro en la cima del ranking. Del sistema de hipótesis propuesto, con la evidencia validamos los diferentes postulados primeramente con el propio estudio de Cabrero y Orihuela (Hipótesis principal y H1). La H2 se verifica a partir del impacto que tienen las políticas municipales de apoyo al empleo, las políticas sociales (salud, marginación, recreación, seguridad pública), las políticas urbanas y ambientales entre otras. Todas estas políticas inciden en las tres dimensiones consideradas en la metodología de Cabrero, con independencia de la dimensión institucional. Por último, en cuanto a la competitividad institucional, las tres restantes hipótesis se validan con la evidencia del segundo estudio y se ratifican con el Índice de Desarrollo Institucional Municipal elaborado por la ASF.

El trabajo ofrece diversas líneas que pueden servir de ruta para el mejoramiento de los gobiernos locales sobre evidencias empíricas. Sin embargo es necesario reconocer que

todavía falta trecho por recorrer para establecer mecanismos de evaluación institucional para mejorar el desempeño de las administraciones locales. Asimismo, es indispensable que las propias autoridades se comprometan a realizar esfuerzos que favorezcan los mecanismos

de formación profesional, de evaluación y de rendición de cuentas y en esta forma, establecer indicadores confiables que puedan dar confianza a la ciudadanía de las mejoras de la gestión municipal.

Referencias

- Arellano, D. (2003). *Reformando al Gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas.
- Auditoría Superior de la Federación (s/d). Informe General. Cuenta Pública 2013
- Cabrero, E. (2004). *Del Administrador al Gerente Público*. México: IIAPEM.
- Cabrero, E. (2013). *Retos de la competitividad urbana en México*. México: CIDE.
- Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. *XIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno* (págs. 1-31). Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: ONU.
- Gómez, C. (1998). *Administración Pública Contemporánea*. México: Mac Graw Hill.
- Gómez, C. (2006). Un enfoque estratégico en la gestión de Recursos Humanos: el Sistema integral para la Profesionalización de la Administración Pública de Nuevo León. (Revista Servicio Profesional de Carrera), Volumen III, Numero 5, Primer semestre. .
- Gómez, C. (2014). La profesionalización de los directivos públicos. (Revista Buen Gobierno), Número 16, Enero-junio, 15-28.
- Gómez, C. y De León E. A. (2014). Método comparativo. En K. y Sáenz, *Métodos y técnicas cualitativas y cuantitativas aplicables a la investigación en ciencias sociales* (págs. 223-251). México: Tirant Humanidades México.
- IMCO (2012). *El Municipio, una institución diseñada para el fracaso. Propuestas para la gestión Profesional de las ciudades*. México: IMCO. Recuperado de: http://imco.org.mx/indices/documentos/2012_ICU_Libro_El_Municipio_una_institucion_diseñada_para_el_fracaso_Propuestas_para_la_gestión_Profesional_de_las_ciudades.pdf.
- INEGI. Recuperado de: http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fmun/
- INEGI (s/d). Recuperado de: <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/resultados.jsp>
- INEGI (2012). *Mexico en cifras*. Mexico, DF. INEGI.
- Merino, M. (2006). *La Profesionalización Municipal en México*. México: CIDE.
- Ospina, S. (Enero-Junio)1993). Política Pública y desarrollo social: Hacia la profesionalización de la gestión pública. (Revista *Gestión y Política Pública*) II, CIDE, II (1).
- Pliscoff, C. y Monge, P. (2003). Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública*, p. 1-13). Panamá: CLAD.
- Pontifez, A. (2007). *Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades Federativas*. Mexico DF: INAFED. Secretaria de Gobernación.
- Ramos, L. (2012). Método comparado: precisiones y características. (Revista de *Ciencia Política*), N. 16 *Teoría Política e Historia*, Quito, Ecuador. , 1-28.
- Sartori, G. (1984). *La política: logica y método de las ciencias sociales*. México: FCE.