



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

TESIS DOCTORAL

**La relación entre impuesto predial y capacidades
institucionales municipales: el caso de Hidalgo,
México.**

Para obtener el grado de
Doctor en Políticas Públicas

PRESENTA

Mtro. Alberto Cano Moreno

Director

Dr. José Francisco Martínez Sánchez

Pachuca de Soto, Hidalgo, octubre de 2022



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

School of Social Sciences and Humanities

Doctorado en Políticas Públicas

DPP/099/2022

Asunto: Autorización de impresión

Mtra. Ojuky del Rocío Islas Maldonado
Directora de Administración Escolar
Presente.

El Comité Tutorial de la tesis "**La relación entre impuesto predial y capacidades institucionales municipales: el caso de Hidalgo, México**", realizada por el sustentante **Cano Moreno Alberto** con número de cuenta **415416** perteneciente al programa de **Doctorado en Políticas Públicas**, una vez que ha revisado, analizado y evaluado el documento recepcional de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 110 del Reglamento de Estudios de Posgrado, tiene a bien extender la presente:

AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN

Por lo que el sustentante deberá cumplir los requisitos del Reglamento de Estudios de Posgrado y con lo establecido en el proceso de grado vigente.

Atentamente

"Amor, Orden y Progreso"

Pachuca, Hidalgo a 02 de noviembre de 2022

El Comité Tutorial



S.M.I.

[Handwritten signature]

Dr. José Francisco Martínez Sánchez

Dr. Israel Cruz Badillo

Director

Lector

[Handwritten signature]

Dr. Ali Aali Bujari

Lector

Carretera Pachuca-Actopan Km. 4 s/n,
Colonia San Cayetano, Pachuca de Soto,
Hidalgo, México; C.P. 42084
Teléfono: 52 (771) 71 720 00 ext 4201, 4205
icshu@uaeh.edu.mx



www.uaeh.edu.mx

Agradecimientos

A la vida, que me ha dado el privilegio de seguir estudiando.

A mi madre y padre: seres perfectos y sabios, a quienes les debo todo.

A mi orgullo, ejemplo de vida, guía, y quién impulsó este esfuerzo: mi hermano Manuel. A Renee. A mi Nieve por su felicidad que me entrega.

A mi comité de tesis: al Dr. José Francisco Martínez Sánchez, asesor de esta tesis por todo su tiempo, paciencia, enseñanza, ayuda y recomendaciones;

Al Dr. Israel Badillo por sus consejos y su asesoría teórica; y al Dr. Ali Aali Bujari por su retroalimentación en este proceso.

A los miembros de la coordinación del doctorado, Dr. Talina Merit Olvera Mejía y Lic. Liliana Carpio.

Agradezco al Fideicomiso “Fondo Mixto CONACYT - Gobierno del Estado de Hidalgo” (FOMIX) por el apoyo otorgado para estudiar el programa de Doctorado en Políticas Públicas.



Tabla de Contenidos

Resumen	i
Abstract.....	ii
Introducción.....	1
Justificación y Planteamiento del Problema	1
Antecedentes	2
Marco Teórico.....	5
Objetivos de Investigación.....	8
Hipótesis	9
Metodología	9
Plan de Exposición.....	10
Capítulo I	13
El Municipio Mexicano, Servicios Públicos y Vulnerabilidad Social	13
1. El Municipio: Orígenes.....	13
1.1 El Municipio en el México Independiente	16
1.2 Principales Reformas al Artículo 115 Constitucional	19
1.3 El Ayuntamiento y la Hacienda Pública	21
1.4 La Autonomía Municipal y los Servicios Públicos	23
1.5 Aproximación al Concepto de Vulnerabilidad.....	30
1.6 Sectores Vulnerables en Hidalgo en Materia de Servicios Públicos.....	34
Capítulo II.....	42
Las Ciencias de las Políticas Públicas y los Problemas Sociales	42
2. Origen y Orientación de las Políticas Públicas	42
2.1 Acerca de la Definición de “Política Pública”	43
2.2 Separación Entre “Policies” Y “Politics”	45
2.3 Problemas Públicos Como Objeto de las Políticas Públicas	46
2.4 El Carácter Intelectual de las Ciencias que Estudian a las Políticas Públicas.....	48
2.5 La Conceptualización de las “Ciencias de la Política Pública” (“Policy Sciences”)	49
2.6 Las Dos Miradas de Política Pública de H. D. Lasswell.....	53
2.7 La Profesionalización y el Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública	63

Capítulo III	72
Metodología.....	72
3. Variables relacionadas con los Servicios Públicos	72
3.1 ¿Por qué los Índices Considerados en el Presente Estudio Están Asociados con el Impuesto Predial?.....	73
3.2 Recopilación de las Variables Seleccionadas.....	76
3.4 Técnicas de análisis: análisis de Componentes Principales, Método de Mínimos cuadrados Ordinarios (Regresión Lineal e Interacción/regresión lineal múltiple)	78
Capítulo IV	82
Resultados.....	82
4. Resultados de Variables Clave.....	82
4.1 Resultados de Estadísticas Descriptivas, Análisis Univariante y Bivariante	82
4.3 Resultados del Modelo de Regresión Lineal Múltiple	99
4.4 Resultados del Análisis de Componentes Principales: Primer Modelo	109
4.5 Resultados del Análisis de Conglomerados: Primer Modelo.....	111
4.6 Resultados del Análisis de Componentes Principales (PCA): Segundo Modelo..	113
4.7 Resultados del Análisis de Conglomerados: Segundo Modelo.....	117
Capítulo V	120
Discusión e Implicaciones de Política Pública.....	120
5. Discusión	120
5.1 Discusión (Análisis Univariante, Bivariante y Correlación).....	120
5.2 Discusión (Mínimos Cuadrados Ordinarios: Regresión Lineal).....	132
5.3 Discusión (Regresión Lineal Múltiple).....	133
5.4 Discusión (Componentes Principales / Conglomerados): Primer Modelo.....	138
5.5 Discusión Componentes Principales (PCA): Segundo Modelo	142
Limitaciones	158
Conclusiones.....	160
Bibliografía.....	170

Resumen

El presente estudio examinó las capacidades institucionales/funcionales de los municipios de Hidalgo, México, y su relación con la captación del impuesto predial y la cobertura de servicios públicos. Mediante el análisis de conglomerados, el estudio también examinó estas capacidades como variables que ayudan a caracterizar a los municipios hidalguenses. Los datos fueron recopilados de diversas fuentes, incluyendo: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Auditoría Superior de la Federación; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Los resultados indicaron que, municipios hidalguenses con alta autonomía financiera generalmente son también municipios con mayor capacidad institucional. Esto sugiere que, cuando los municipios generan más ingresos propios respecto a lo que reciben por transferencias federales, sus capacidades se fortalecen; sin embargo, los municipios con mayores capacidades no necesariamente son municipios con mayores niveles de desarrollo humano. La capacidad para implementar políticas públicas estuvo asociada positivamente con la captación por impuesto predial, pero solo antes de considerar el papel de los servicios públicos y las transferencias federales. Asimismo, la positiva asociación entre cobertura de servicios públicos e impuesto predial fue observada solo en municipios hidalguenses con muy bajo rezago social y pobreza. Finalmente, el análisis de conglomerados reveló que los municipios de Hidalgo se agruparon en tres sectores, basados en su autonomía financiera y capacidades institucionales, lo cual es útil en el diseño y ejecución de políticas públicas encaminadas a una mayor recaudación por predial en Hidalgo.

Palabras clave: capacidades institucionales, predial, transferencias federales

JEL: D63, G18, H53, H68, H72, I32

Abstract

This study examined the institutional/functional capacities of the municipalities of Hidalgo, Mexico, and their relationship with the collection of property taxes and the coverage of public services; the study also used cluster analysis to approach these capacities as variables that help characterize the municipalities of Hidalgo. Data were compiled from various sources, including: the Ministry of Finance and Public Credit; the Superior Audit Office of the Federation; the United Nations Development Program; and the National Institute of Statistics and Geography. Results indicated that municipalities with high financial autonomy are generally also municipalities with greater institutional capacity. This suggests that when municipalities generate more of their own income in relation to what they receive from federal transfers, their capacities seem to be strengthened; however, municipalities with greater governmental capacities do not necessarily have higher levels of human development. The capacity to implement public policies was positively associated with property tax collection, but only before considering the role of public services and federal transfers. Additionally, the positive association between coverage of public services and property tax collection was observed only in municipalities with very low social underdevelopment and poverty. Finally, results of cluster analysis revealed that the municipalities of Hidalgo were grouped into three groups, based on their financial autonomy and institutional capacities, with potential implications for the design and execution of public policies to increase tax collection in Hidalgo.

Keywords: institutional capacities, property tax, federal transfers

JEL: D63, G18, H53, H68, H72, I32

Introducción

Justificación y Planteamiento del Problema

La mayoría de los municipios mexicanos sufren de limitaciones en capacidades institucionales y funcionales (Arroyo & Guzmán, 2008), lo cual debilita la tarea municipal en materia tributaria y obstaculiza el cumplimiento de los compromisos asumidos ante los ciudadanos (Moreno, 2007). El aumento de recursos financieros para los gobiernos locales—producto de la descentralización fiscal—obstaculiza la autonomía municipal, principalmente cuando este aumento no es acompañado de un desarrollo de capacidades institucionales (Romo de Vivar & Gómez, 2016). Si bien los estados de México varían en su grado de dependencia hacia los recursos federales, el Estado de Hidalgo fue uno de los estados con más bajo cumplimiento en generación de ingresos propios en 2018 (Instituto Mexicano de la Competitividad, 2018). Esto es preocupante para el desarrollo municipal, ya que los estados en esta situación son menos capaces de destinar un mayor presupuesto a las necesidades que demanda la población (Bonet & Fretes, 2013).

En los últimos años, los recursos de la hacienda pública municipal en México se han debilitado sustancialmente (Bueno et al., 2017). Y es que, independientemente del grado de marginación (aunque aún más para los municipios con “muy alta” marginación), los municipios mexicanos han visto un aumento en su grado de dependencia a las transferencias federales, al pasar, por ejemplo, de un 79% de dependencia financiera en 1990 a un 88% en 2010 (Bueno et al., 2017). Estos aumentos, sin embargo, no se han visto acompañados por incrementos en ingresos propios; el porcentaje de ingresos propios incluso ha disminuido de 13% a 4% en municipios con “muy alto” grado de marginación, y de 44% a 31% en municipios con “muy bajo” grado de marginación, de 1990 a 2010 (Bueno et al., 2017).

Para el estado Hidalgo en 2019, la principal fuente de ingresos fueron las transferencias federales, representando 88% de los ingresos totales; a su vez, el porcentaje de ingresos propios para Hidalgo en 2019 fue solo 10% (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2018). La alta dependencia de recursos federales ha contribuido a “debilitar” las finanzas públicas municipales y, consecuentemente, disminuir las capacidades institucionales e institucionales, lo que afecta desproporcionadamente a los municipios con mayores carencias sociales (Auditoría Superior de la Federación, 2015, p. 105).

Estudios anteriores han examinado la marcada relación de dependencia entre los municipios y las transferencias federales (Sobarzo Fimbres, 2008; Espinosa Martínez & Martell, 2018; Carmona & Caamal, 2018; Sour, 2016). Sin embargo, poca atención ha recibido el papel de las capacidades institucionales y funcionales de los municipios hidalguenses para gestionar sus administraciones. Es decir, se sabe, relativamente menos, acerca de cómo generar ingresos propios a partir del “fortalecimiento” de las capacidades institucionales y funcionales (i.e., capacidades con alto potencial de maleabilidad) a nivel municipal.

Asimismo, comparativamente menos atención ha recibido el estado de Hidalgo, en México, uno de los estados con mayor rezago social en el país (CONEVAL, 2020). Analizar el nivel de desigualdad entre los municipios en Hidalgo respecto no solo a diversas variables económicas, de capacidad institucional/funcional, y de servicios públicos—pero también de pobreza y rezago social—así como examinar los factores o determinantes que mayormente inciden en la recaudación del impuesto predial, e identificar cómo se agrupan los municipios en términos de dichas variables es vital para el diseño y planeación de políticas públicas locales (Castro & Scartascini, 2014), así como para la toma de decisiones a nivel municipal.

Antecedentes

La hacienda pública de la que disponen los municipios se conforma principalmente de recursos provenientes de bienes patrimoniales, contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, derechos derivados de la prestación de servicios públicos, y recursos transferidos por la federación (Auditoría Superior de la Federación, 2015). La naturaleza jurídica del municipio en México, por un lado, lo establece como la organización política de primer nivel de gobierno que más conoce las necesidades de los ciudadanos, debido a su cercanía a estos; por el otro, también lo ubica como el órgano de gobierno más limitado, en términos de recursos económicos (Otero, 2011). La limitación presupuestal que impera en el municipio es función de su incapacidad para legislar en diversas materias, entre ellas la de ingresos (Cabrera, Gutiérrez & Antonio, 2005).

Los gobiernos locales demandan una mayor asignación de competencias fiscales para mitigar el elevado grado de concentración de recursos tributarios por parte de la federación (Aguilar, 2010). Sin embargo, esta descentralización representa también un gran desafío en términos de capacidades institucionales para mejorar la administración de los gobiernos

locales (Jaramillo, 2010). La descentralización fiscal establece que el poder de decisión y de responsabilidad fiscal y/o administrativa en la administración pública es un proceso que parte del gobierno federal y se propaga a otros niveles de gobierno (Trujillo, 2008). Ante un diseño centralista como el de México (donde la captación de los principales recursos tributarios está en manos de la federación), los municipios son responsables de su propio desarrollo, mediante el diseño de proyectos y programas que aumenten sus ingresos locales (Taguena & León, 2011). Para Cabrero (2006), el centralismo ha motivado el olvido de las condiciones en las que se encuentran los entes subnacionales, específicamente en materia de políticas que fortalezcan las capacidades institucionales locales.

En México, diversos autores han examinado la descentralización fiscal de los gobiernos municipales y la relación del impuesto predial con las transferencias federales. Por ejemplo, de acuerdo con Canavire y Zuñiga (2015), existe inactividad en los gobiernos locales para aplicar eficientemente las normas que rigen la tributación de la propiedad inmobiliaria; esto ocasiona dependencia hacia las transferencias federales y contribuye a desaprovechar los recursos que son producto de una propia base impositiva. Mendoza (2019), por su parte, postula que la descentralización no parece estimular la autonomía fiscal, pues sus resultados sugieren una asociación entre inoperancia recaudatoria y mayor captación de transferencias federales, sobre todo en aquellos sectores con un mayor desarrollo económico.

Del mismo modo, otros autores (Unda & Moreno, 2014) han analizado, por separado, las transferencias federales, participaciones federales (transferencias no condicionadas) y aportaciones federales (transferencias condicionadas). Los resultados de estos análisis muestran una marcada dependencia financiera municipal a los recursos del gobierno federal, especialmente a las aportaciones federales (Espinosa Martínez & Martell, 2018; Carmona & Caamal, 2018; Sobarzo Fimbres, 2008; Sour, 2016).

También es importante mencionar los estudios con énfasis en diferentes sectores y contextos que estudian la dependencia financiera de los municipios hacia los recursos federales, no solo con variables económicas. Por ejemplo, los estudios de Unda & Moreno (2015, p. 66), ayudan a comprender que, efectivamente, existe un efecto “nocivo” en la recaudación municipal por ingresos propios consecuencia de las transferencias federales, y que este efecto se presenta en unidades territoriales con similares condiciones económicas e independientemente del nivel de transferencias federales que cada uno recibe. Por tal, la

discusión en torno a la descentralización fiscal no debería acotarse a términos económicos/financieros, debería incluir también otros temas y/o variables como lo son las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales (Cabrero, 2006).

Las insuficientes capacidades institucionales de los ayuntamientos han afectado la gestión de las administraciones locales y sus resultados para promover el desarrollo municipal (Auditoría Superior de la Federación, 2015). Aumentar las capacidades administrativas e institucionales de los municipios representa una política pública clave para desarrollar un federalismo que combata las diferencias entre territorios y ayude a fortalecer la autonomía municipal (Aguilar, 1996). Es decir, fortalecer estas capacidades implica transitar del federalismo fiscal de transferencias directas, al federalismo hacendario y/o cooperativo preocupado por las capacidades administrativas e institucionales de los municipios (Gallardo, 2017).

Para Romo de Vivar & Gómez (2016), el funcionamiento de la descentralización fiscal depende en gran medida del fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios, por lo que es necesario su estudio y análisis en conjunto. Cabrero (2006), por su parte, agrega un factor clave para los fines de la presente investigación: conocer el estado que guardan las capacidades institucionales en los diferentes ámbitos locales es determinante para medir el avance de la descentralización y, por consiguiente, para identificar el trato que requiere cada territorio. Finalmente, Orozco, Huerta & López (2018), llegan a la conclusión que las capacidades institucionales de los municipios están muy relacionadas con la naturaleza de cada uno de ellos.

Su condición como municipios rurales o urbanos es factor clave en el desarrollo de estos y, por consiguiente, en la generación de ingresos propios (Orozco et al., 2018). Sin embargo, la literatura relacionada con las capacidades institucionales de los gobiernos municipales, en su relación con las transferencias federales, es escasa. De esta manera, el presente estudio analiza la relación entre las transferencias federales (participaciones y aportaciones), el impuesto predial (per cápita), y diversas capacidades institucionales (capacidad administrativa; capacidad para diagnosticar problemas públicos; capacidad para formular políticas públicas y estrategias municipales; y capacidad para presupuestar e implementar dichas políticas) de los municipios del Estado de Hidalgo, en México. El estudio busca contribuir a un mejor entendimiento en la relación entre capacidades institucionales

locales y los recursos que perciben los ayuntamientos por transferencias federales. El propósito es ayudar a comprender los mecanismos que ayudan a fortalecer la hacienda pública local, mediante la generación de ingresos propios y mediante un mayor manejo de los recursos ya existentes, usando el caso de Hidalgo, México.

Marco Teórico

La hacienda pública de la que disponen los municipios se conforma principalmente de los recursos provenientes de bienes patrimoniales, contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, derechos derivados de la prestación de servicios públicos, y de los recursos transferidos por la federación (Auditoría Superior de la Federación, 2015). La naturaleza jurídica del municipio en México, por un lado, lo establece como la organización política de primer nivel de gobierno que más conoce las necesidades de los ciudadanos, debido a su cercanía a estos; por el otro, también lo ubica como el órgano de gobierno más limitado, en términos de recursos económicos (Otero, 2011).

La limitación presupuestal que impera en el municipio es función de su incapacidad para legislar en diversas materias, entre ellas la de ingresos (Cabrera, Gutiérrez & Antonio, 2005). Los gobiernos locales demandan una mayor asignación de competencias fiscales para mitigar el elevado grado de concentración de recursos tributarios por parte de la federación (Aguilar, 2010). Sin embargo, esta descentralización representa también un gran desafío en términos de capacidades institucionales y funcionales para mejorar la administración de los gobiernos locales (Jaramillo, 2010). Teóricamente, la descentralización fiscal establece que, el poder de decisión y de responsabilidad fiscal y/o administrativa en la administración pública, es un proceso que parte del gobierno federal y se propaga a otros niveles de gobierno (Trujillo, 2008). Ante un diseño centralista como el que tiene México, donde la captación de los principales recursos tributarios está en manos de la federación, los municipios son teóricamente responsables de su propio desarrollo, mediante el diseño de proyectos y programas que aumenten sus ingresos locales (Taguenca & León, 2011).

Para Cabrero (2004), el centralismo ha motivado el olvido de las condiciones en las que se encuentran los entes subnacionales, específicamente en materia de políticas que fortalezcan las capacidades institucionales locales. En México, diversos autores han examinado la descentralización fiscal de los gobiernos municipales y la relación del impuesto predial con las transferencias federales. Por ejemplo, de acuerdo con Canavire y Zuñiga

(2015), existe inactividad en los gobiernos locales para aplicar eficientemente las normas que rigen la tributación de la propiedad inmobiliaria; esto motiva, en gran medida, dependencia hacia las transferencias federales y contribuye a desaprovechar los recursos que son producto de una propia base impositiva.

Gaona & Mendoza (2019), por su parte, postulan que, efectivamente, la descentralización no parece estimular la autonomía fiscal, pues sus resultados sugieren una asociación entre inoperancia recaudatoria y mayor captación de transferencias federales, sobre todo en aquellos sectores con un mejor desarrollo económico. Del mismo modo, otros autores han analizado, por separado, las transferencias federales, participaciones federales (transferencias no condicionadas) y aportaciones federales (transferencias condicionadas) (Unda & Moreno, 2015). Los resultados de estos análisis muestran una importante dependencia financiera municipal a los recursos del gobierno federal, especialmente a las aportaciones federales (Sobarzo Fimbres, 2008; Espinosa Martínez & Martell, 2018; Carmona & Caamal, 2018; Sour, 2016).

Mención importante, merecen también, los estudios con énfasis en diferentes sectores y contextos, ya que sus resultados sugieren considerar no solo variables económicas para analizar la dependencia financiera de los municipios por los recursos federales. Por ejemplo, los estudios de Unda & Moreno (2015, p. 66), han ayudado a comprender que existe un efecto “nocivo” en la recaudación municipal por ingresos propios consecuencia de las transferencias federales, y que este efecto se presenta en unidades territoriales con similares condiciones económicas e independientemente del nivel de transferencias federales que cada uno recibe. Estos resultados son producto de estudiar variables diferentes a las tradicionalmente analizadas: las variables económicas. Por tal, la discusión en torno a la descentralización fiscal no debería acotarse a términos económicos/financieros, sino debería también incluir otros temas y/o variables como lo son las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales (Cabrero, 2006).

Las insuficientes capacidades institucionales de los ayuntamientos han afectado la gestión de las administraciones locales y sus resultados para promover el desarrollo municipal (Auditoría Superior de la Federación, 2015). Aumentar las capacidades institucionales y funcionales de los municipios representa una política pública clave para desarrollar un federalismo que combata las diferencias entre territorios y ayude a fortalecer

la autonomía municipal (Aguilar, 2010). Es decir, fortalecer estas capacidades implica transitar del federalismo fiscal de transferencias directas, al federalismo hacendario y/o cooperativo preocupado por las capacidades administrativas e institucionales de los municipios (Gallardo, 2014).

Para Romo de Vivar & Gómez (2016), el funcionamiento de la descentralización fiscal depende en gran medida del fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios, por lo que es necesario su estudio y análisis en conjunto. Cabrero (2004), por su parte, agrega un factor clave para los fines de la presente investigación: conocer el estado que guardan las capacidades institucionales en los diferentes ámbitos locales es determinante para medir el avance de la descentralización y, por consiguiente, para identificar el trato que requiere cada territorio. Finalmente, Orozco, Huerta & López (2018), llegan a la conclusión que las capacidades institucionales de los municipios están íntimamente relacionadas con la naturaleza de cada uno de ellos. Su condición como municipios rurales o urbanos es factor clave en su desarrollo y, por consiguiente, en la generación de ingresos propios (Orozco et al., 2018).

Sin embargo, la literatura relacionada con el fortalecimiento y/o desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales, en su relación con las transferencias federales, es escasa. De esta manera, el presente estudio propone un análisis acerca de la relación entre las transferencias federales (participaciones y aportaciones), ciertas capacidades institucionales (capacidad administrativa; capacidad para diagnosticar problemas públicos; capacidad para formular políticas públicas y estrategias municipales; y capacidad para presupuestar e implementar dichas políticas), y el impuesto predial (per cápita) de los municipios del Estado de Hidalgo, México. El estudio busca contribuir a un mejor entendimiento en la relación entre capacidades institucionales locales y los recursos que perciben los ayuntamientos por transferencias federales.

El propósito es entender mejor los mecanismos que ayudan a fortalecer la hacienda pública local, mediante la generación de ingresos propios y un mejor manejo de los recursos ya existentes. El estudio busca documentar diversas fuentes de variabilidad en transferencias federales, capacidades institucionales, e impuesto predial entre municipios, con la meta de identificar fuentes y niveles de desigualdad entre los municipios de Hidalgo. El presente estudio también analiza diversos determinantes del impuesto predial para reconocer factores

administrativos potencialmente maleables que incrementen su recaudación, el cual es vital para proveer servicios públicos y reducir la desigualdad social.

Finalmente, el estudio busca entender si, o a qué nivel, los municipios de Hidalgo son similares los unos a los otros, y a la vez, diferentes a los demás, en términos de sus transferencias federales, capacidades institucionales, e impuesto predial. Esto plantea ayudar en la planeación y diseño de políticas públicas en Hidalgo. La visión del estudio consiste en proveer información, basada en una investigación empírica, que pueda ser útil a los tomadores de decisiones de Hidalgo para incrementar y/o fortalecer su autonomía financiera municipal. De esta forma, estos entes subnacionales podrán disponer de mayores recursos financieros para incidir directamente en la vida de sus ciudadanos, es decir, impactar positivamente en el desarrollo municipal desde la simple cobertura y calidad de servicios públicos, hasta la gestión e implementación de políticas municipales innovadoras y de gran relevancia para el bienestar de la población.

Objetivos de Investigación

- Identificar factores o determinantes institucionales y/o administrativos (i.e., capacidades institucionales/funcionales) que inciden en la recaudación del impuesto predial en Hidalgo.
- Examinar la asociación entre servicios públicos e impuesto predial en regiones de Hidalgo con distintos niveles de rezago social y pobreza; es decir, en territorios caracterizados por condiciones de desigualdad social.
- Explicar cómo se diferencian entre sí los diferentes municipios del estado de Hidalgo en términos de sus capacidades institucionales y funcionales, y de los recursos federales que reciben, en la generación de ingresos propios, específicamente en la recaudación del impuesto predial—tributo local con el que comúnmente se financia la cobertura de servicios públicos municipales.
- Identificar qué características comparten en común los municipios del Estado de Hidalgo en términos de sus capacidades institucionales y funcionales, y en términos de los recursos económicos que reciben tanto de la federación como de los que propiamente ellos recaudan; y cómo estos se agrupan en términos de dichas características, que los hacen ser similares unos de otros, pero diferentes de los demás.

Hipótesis

El estudio plantea que, entre los municipios de Hidalgo, existe una marcada desigualdad en términos de capacidades funcionales y administrativas de sus administraciones públicas locales, y de los recursos financieros que reciben tanto de la federación como los que ellos mismos recaudan por concepto del impuesto predial, siendo este último la principal fuente de ingresos para financiar la cobertura de los servicios públicos. El estudio también plantea que las capacidades funcionales e institucionales de las administraciones públicas de los municipios del Estado de Hidalgo, y los recursos financieros que reciben estas de la Federación, inciden en la generación de ingresos propios, en especial de la recaudación del impuesto predial, el cual es considerado la principal fuente de ingresos para financiar la cobertura de los servicios públicos. Asimismo, se presume que la relación entre el nivel de cobertura de servicios públicos y el predial per cápita recaudado por los municipios de Hidalgo varía a distintos niveles de rezago social y distintos tipos de pobreza. Finalmente, el estudio plantea que los municipios de Hidalgo, en función de sus capacidades institucionales y funcionales, y de los recursos que conforman su hacienda pública, se agrupan entre sí, lo cual podría ayudar a identificar qué capacidades institucionales representan áreas de oportunidad para mejorar el desempeño de los gobiernos locales (generación de ingresos propios).

Metodología

Para este estudio se creó una base con información compilada de diversas fuentes (Transparencia Presupuestaria, observatorio de gasto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Auditoría Superior de la Federación; y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Primeramente, los análisis univariable, bivariable, y visual (por medio de gráficas de caja y diagramas de dispersión) ayudarán a responder la *primera* pregunta u objetivo de investigación: ¿Cómo varían o cómo se diferencian los municipios del Estado de Hidalgo, respecto a su desempeño institucional; respecto a los recursos económicos que reciben tanto de la federación como los recaudados por ellos mismos a través del impuesto predial; y respecto a la cobertura que reciben de servicios públicos?

Después, se utiliza la técnica de regresión lineal, mediante el modelo de mínimos cuadrados ordinarios, para responder a la *segunda* pregunta de investigación: ¿qué factores o determinantes influyen en mayor medida en la recaudación del impuesto predial? Finalmente, para contestar la *tercera* pregunta de investigación: ¿cómo se agrupan los municipios del estado de Hidalgo en términos de sus características de capacidad institucional, de captación de ingresos propios, de transferencias federales, y de cobertura de servicios públicos?, se utilizan los análisis de componentes principales (PCA, por sus siglas en inglés) y análisis de conglomerados.

La técnica PCA tiene sus orígenes a finales del siglo XIX, en 1901, cuando Karl Pearson trabajó por encontrar líneas y planos que mejor “encajaran” el conjunto de datos en un multiespacio (Sánchez, 2012, p. 25); de esta forma, trabajó sobre combinaciones lineales de variables originales, logrando que la varianza no explicada fuera la mínima (Garnica, 1996). Por su parte, la técnica de K-means servirá para encontrar “clusters” o grupos de municipios con características económicas y sociales similares. A diferencia de los modelos predictivos estadísticos estáticos, en este trabajo se utilizaron algoritmos de machine learning que utilizan la teoría matemática y el cómputo para encontrar relaciones y patrones en bases de información que puede o no estar estructurada.

El algoritmo de K-means busca un número predeterminado de grupos dentro de un conjunto de datos multidimensionales sin estar agrupados. Lo logra utilizando una concepción simple de cómo se ve la agrupación óptima: (a) El “centro del grupo” es la media aritmética de todos los puntos pertenecientes al grupo o “cluster;” (b) cada punto está más cerca de su propio centro de grupo que de otros centros de grupo. Los anteriores supuestos son la base del modelo K-means, también es importante mencionar que el algoritmo K-means considera un enfoque iterativo denominado maximización de expectativas.

Plan de Exposición

El primer capítulo explora el papel del municipio mexicano como pieza clave en la vida de las comunidades mexicanas, y su evolución para lograr soluciones concretas a los problemas sociales. Las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha permitido fortalecer al municipio de manera importante, en aras de lograr y/o fortalecer su propia autonomía financiera, que tan importante es para el financiamiento de los servicios y necesidades que reclama su población. Las reformas de los años 1983 y 1999,

permitieron a los municipios en primer lugar, disponer de ciertas fuentes impositivas que anteriormente las ejercían otros entes nacionales y, en segundo término, de la facultad de administrar libremente su hacienda, con miras a un mejor ejercicio de gobierno y, por ende, a un mejor desarrollo municipal.

El segundo capítulo presenta, un análisis teórico para poder explicar el papel de las políticas públicas como verdaderos instrumentos de acción del poder público en favor del bienestar social. El estudio de las ciencias de las políticas desde el enfoque del “*conocimiento en el*” proceso de políticas de H. Lasswell, permite identificar cómo a partir de este enfoque el uso de datos es crucial para “orientar” la toma de la decisión pública de la mejor manera posible. De esta forma, el proceso del análisis de políticas, que conduce a la toma de decisiones puede explicarse en función de distintos supuestos. En función de cada uno de ellos, se utilizan diversas técnicas cuantitativas principalmente, algunas adaptadas a la práctica privada de toma de decisiones y evaluación de proyectos; y otras de apoyo a los procesos.

El tercer capítulo presenta la metodología de la presente investigación doctoral. Se describen las variables utilizadas, la razón por la cual fueron seleccionadas, así sus fuentes de información. Asimismo, se describen y explican las técnicas de análisis estadístico que sirven de base para esta investigación, las cuales consisten en el análisis uni y bivariable, técnica de regresión lineal, el análisis de componentes principales y de conglomerados (*machine learning*).

Los resultados y la discusión se describen en el cuarto y quinto capítulo respectivamente. Se observa que las transferencias federales tienen un efecto negativo en la recaudación del impuesto predial. Además, este impuesto local, “legítima” su recaudación por su relación positiva en la cobertura de los servicios públicos. A partir de la generación de dos índices, uno que mide las capacidades de los municipios y otro, su autonomía financiera, observamos que los municipios del estado de Hidalgo con valores positivos tanto de autonomía financiera como de cobertura servicios públicos, tienen fortalecidas sus capacidades institucionales/funcionales.

Sin embargo, niveles altos en capacidades no es garantía de una mejor autonomía financiera para la cobertura de los servicios públicos, es decir, pareciera que ciertos municipios no aprovechan dichas capacidades en beneficio de uno de los aspectos del

desarrollo humano desarrollo: los servicios públicos. Ha sido posible regionalizar a los municipios hidalguenses en tres grandes grupos considerando sus capacidades institucionales y su autonomía financiera para una mejor cobertura de los servicios públicos. Dicha regionalización guarda una estrecha relación con los niveles de pobreza y rezago social según el CONEVAL 2020, concientizándonos de la necesidad de fortalecer ambos índices para contribuir a aminorar dichos niveles de desigualdad social.

Producto de la agrupación de los municipios hidalguenses en términos de las variables utilizadas, es posible identificar y focalizar sus debilidades y fortalezas, con el objetivo de contribuir al diseño de políticas públicas para cada sector. Estos resultados contribuyen a identificar el nivel de desigualdad que existe entre los municipios del Estado de Hidalgo, en términos de su desempeño institucional, de los recursos federales que reciben, de la cobertura en servicios públicos que poseen y de lo que recaudan por concepto del impuesto predial. Al mismo tiempo, el estudio permite identificar a los municipios más afectados por esta desigualdad.

No hay que olvidar que las políticas públicas, además de atender problemas de interés general, deben estar diseñadas de acuerdo con las necesidades de cada territorio o población, ya que lo que pudiera significar una necesidad o debilidad para un municipio para otro puede no serlo y viceversa. Es por tal que resulta vital conocer las carencias y debilidades de cada municipio hidalguense, en términos de sus transferencias federales, capacidades institucionales, e impuesto predial, para contribuir con información que sirva a los tomadores de decisiones para diseñar políticas, planes, o programas que respondan a cada una de las necesidades de los territorios hidalguenses.

Finalmente, en el mismo quinto capítulo se describen las implicaciones de política pública que representa esta investigación doctoral. Es decir, se describen los ordenamientos legales que sobre los cuales se enmarca el presente trabajo de investigación, mismo que pretende cumplir con algunos de los objetivos públicos estatales y locales.

Capítulo I

El Municipio Mexicano, Servicios Públicos y Vulnerabilidad Social

El Municipio en México, ha representado en las últimas décadas, una pieza clave en la vida de las comunidades intermedias, y en la estructura política del país, constituyendo así el ámbito por excelencia para la participación política, para la solución de los problemas sociales y para el ejercicio de un gobierno responsable (Maya & Sánchez, 2019). Es el Municipio, la primera forma de organización jurídica de la sociedad civil, que crea el tipo inicial de autoridad pública, de gestión del “bien común” más cercano al hombre mismo, a su familia, a su casa, a sus hijos” (Lujambio, 1998). En el presente capítulo se exponen los antecedentes y el contexto general de la “institución municipal” en México, cuyo estudio es por demás necesario para tener una visión completa de lo que fue el “camino” para llegar a la forma de organización política más cercana entre autoridad pública e individuo, y, por tanto, de mayor impacto en la calidad de vida de los mismos.

1. El Municipio: Orígenes

El ciudadano mexicano, en su actividad diaria, se mueve e interactúa en una estructura sociopolítica que hoy llamamos “Municipio”. Si bien, el presente trabajo no tiene como finalidad profundizar en los antecedentes del Municipio en México, sí es importante conocer los aspectos esenciales de la conformación municipal en nuestro país para comprender la actualidad que guarda en nuestros días el orden de gobierno, administración y gestión más cercana al pueblo, a la comunidad y a la ciudadanía (Moreno, Olvera & Olvera, 2015).

El origen de la institución municipal, en opinión de diversos autores, es sumamente remoto, aunque existen ciertos datos y evidencias importantes de que fue en los pueblos de mayor grado de civilización como Grecia, Roma y el Imperio Azteca donde se manifestó, por primera vez, una forma de organización político y social, que de cierta forma constituyó los rasgos distintivos del Municipio como hoy lo conocemos (Fernández, 2002).

En Grecia, si bien no existió propiamente una forma de organización política-administrativa como sí la hubo en la civilización romana, es de subrayar que sus principios democráticos, políticos y filosóficos contribuyeron a la formación de los cimientos de la organización político-social universal (Pineda, 2013). En Grecia, la forma de organización

más parecida al municipio la constituyeron las *Polis*, vocablo que aludía tanto al centro urbano principal como a la comunidad políticamente organizada (Gallego, 2016).

Es precisamente en Roma donde, a consideración de muchos doctrinarios, surge el municipio como institución político-administrativa ante la necesidad de ordenar las relaciones entre la autonomía del Reino y de las particulares comunidades de la ciudad (Valencia, 2005). En particular, la existencia del municipio surge a partir de que el Imperio romano no asume los asuntos locales cotidianos como prioritarios, llevando a los municipios a erigirse como la institución formal a cargo de dichas necesidades locales (Pineda, 2013).

Existen ciertas corrientes doctrinarias que atienden al origen del municipio, entre las que destacan las *iusnaturalistas*, las jurídicas o formalistas y las administrativas, principalmente. La corriente iusnaturalista sostiene que el Municipio nació como algo natural, tan natural como la familia, es decir, formado espontáneamente y que lejos de ser una institución creada por el Estado, tiene un origen anterior a este, surgido de la necesidad y perfeccionado con el tiempo (Téllez, 2012). La corriente jurídica o formalista sostiene que el municipio se creó a partir de la ley, con el ejercicio de la función legislativa, y es precisamente a través del ejercicio de dicha norma, que se crea, transforma, fusiona o se disuelve la institución municipal (Fernández, 2012).

Por su parte, la corriente administrativa confiere al municipio autonomía y personalidad jurídica propias, indispensables para solventar las exigencias e inquietudes de la población (Alonso, 2018). Es importante señalar que es la teoría administrativa, una de las corrientes doctrinarias más retomadas en varios estudios y tratados de derecho municipal como punto de partida para explicar el origen del municipio. Sin embargo, para otros autores la teoría administrativa del Municipio está lejos de alcanzar un consenso general por dar mayor “fuerza” a la descentralización política que a la administrativa en la concepción de la institución municipal (Fernández, 2012).

Para la doctrina mexicana, el municipio empieza su conformación a partir de dos modelos, el indígena y el español. Para el modelo indígena, el municipio se origina con el llamado *calpulli*, agrupación familiar asentada en un territorio, reunida alrededor de la creencia de los mismos dioses, ejerciendo el gobierno un Consejo de Ancianos y cuya organización desempeñaba funciones sociales, económicas y militares (Arnaiz, 1977). La crítica a esta forma de organización política radica en la ausencia de elementos jurídico -

públicos fundamentales en las instituciones públicas, pues más bien era un tipo de agrupación familiar cuyas funciones estaban basadas en conceptos de parentesco y religión (Cienfuegos & González, 2007).

El modelo español señala que el origen del municipio en México se da a partir de la formación de la Villa Rica de la Vera Cruz. Cuando Hernán Cortés toca tierra firme, se deslinda de la autoridad de Diego de Velázquez y reconoce solo la autoridad del Rey de España, para lo cual constituye un ayuntamiento, justificando su rebeldía y asumiendo el poder de la conquista (Aguilar, 2017). Tal acontecimiento ha llevado a numerosos doctrinarios a considerar la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz como el nacimiento del municipio mexicano. Posteriormente, Cortés establece lo que sería el primer ayuntamiento metropolitano, el ayuntamiento en Coyoacán, en marzo de 1524 (Pineda, 2013).

Para la época Colonial, el ayuntamiento presenta subordinación al Estado Español, a sus autoridades centrales novohispanas y peninsulares, cuyo rol eran los asuntos locales y actuar como vínculo para alcanzar y afianzar los fines que la Corona promovía desde España (Moreno, 2019). Las primeras *alcaldías* se instalaron en lugares con mayor población hispana, y para territorios con mayores asentamientos indígenas se instaló el *corregimiento*, que era visto de rango inferior a las primeras (Aguilar, 2017).

En esta etapa colonial merece mención especial la figura del municipio con “tintes” de autonomía. Sobre este particular, en los movimientos precursores de la independencia hispanoamericana, en México y en el resto de las colonias, el ayuntamiento levantó por primera vez la voz para exponer la doctrina de soberanía popular, por medio de sus órganos inmediatos (Moreno, 2019).

Antes de llegar a la etapa del México independiente, es importante señalar que el antecedente inmediato del municipio lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812, concretamente en el Capítulo I: “De los ayuntamientos” (Valencia, 2005). También, la Constitución de Apatzingán elaborada en 1814, aunque reconoció al régimen municipal, no legisló este tema a profundidad, estableciendo solamente que cada uno de los pueblos, villas y ciudades continuaran con su misma organización política-social en tanto no se adoptará otro sistema (Gutiérrez, 2010). La doctrina al respecto señala:

Con la delimitación del Municipio, a partir de la Constitución de Cádiz, se integró un nuevo concepto en la realidad política y jurídica de entonces, influyendo notablemente en nuestro país, ya que cada Provincia se transformó en Estado y el propio Municipio sirvió de base de la división territorial, además de que se tomó en cuenta las importantes funciones que se le encomiendan, también es el motor del desarrollo y del progreso de todo el Estado. Es así como para la Constitución de Cádiz, la creación del Municipio se plantea como un derecho constitucional, esto es, como previsión no disponible por los poderes constituidos, ni siquiera por ley ni justicia, tanto menos por el gobierno. (López, 2015, p. 17)

1.1 El Municipio en el México Independiente

Hasta ahora hemos mencionado los orígenes que tuvo el municipio en algunas civilizaciones por el mundo, así como sus primeras etapas en nuestro país antes de llegar al México independiente, hechos que sin duda sentaron las bases de una nueva forma de organización política-social. Sin embargo, es a partir del movimiento de independencia que el marco jurídico del Municipio comenzó a gestarse (Gutiérrez, 2010).

1.1.1 Etapa Constitucional Municipal (1824 - 1857). La primera Constitución formal del México Independiente, la Constitución de 1824, fue un ordenamiento jurídico-político que no retomó las demandas que en el orden municipal se gestaron desde la etapa Colonial (Bazán, 2016). Es decir, la Constitución de 1824 no reconoció especialmente al municipio, sino que dejó a los Estados la libertad para constituir su propio régimen interior. Con la promulgación de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 en tiempos del gobierno centralista, orientación que tuvo como peculiaridad identificar al municipio como orden administrativo por encima del orden gubernativo, (Cienfuegos & González, 2007).

Por medio de estas leyes, se tuvo a bien reglamentar los municipios (ayuntamientos, aún denominados en ella), al hacer la división de la República y disponer que los estos fueran popularmente electos y existentes en todas las capitales (Valencia, 2005). Para 1847, el acta de Reformas no “tocó” ningún aspecto relevante de la institución municipal. Sin embargo, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 sí se ocupó del Municipio al otorgar al gobernador la facultad de establecer corporaciones municipales con sus respectivos presupuestos de egresos (Cienfuegos & González, 2007).

Por su parte, tanto la Constitución de 1857 como la etapa del Porfiriato, siguieron los mismos “pasos” que sus antecesoras. La primera restó importancia al tema municipal, delegando a las autoridades locales su reglamentación; durante el Porfiriato, el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana (Bazán, 2016).

1.1.2 Movimiento social municipal de 1910 – 1917. Entre muchas de las razones que llevaron al surgimiento de un movimiento social en los años 1910 a 1917, que luchara por las necesidades de la población, fue la llamada “libertad municipal”. La lucha no fue en vano, a partir de ella surgieron varios documentos de suma importancia para los ayuntamientos, El Plan de San Luis de 1910, formulado por Francisco I. Madero, fue uno de ellos. Los aspectos más importantes del Plan de San Luis fueron: la división de poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los municipios, los derechos del ciudadano y la no reelección del presidente de la República y presidentes municipales (Cienfuegos & González, 2007).

El Plan de Ayala en 1911 de Emiliano Zapata fue la pieza angular que llevó a reconocer las libertades municipales en el estado de Morelos, reglamentando la autonomía política, económica y administrativa del Municipio (Valencia, 2005). Cuando Carranza en 1916 emprende su proyecto de reformar el Congreso Constituyente, encargado de dictar una nueva constitución para México,

De igual manera, El Plan de Guadalupe en 1913 no consideró de forma importante al municipio, ya que se centró en su lucha contra Victoriano Huerta. Sin embargo, ya en las adiciones a dicho Plan, se le otorgó al encargado del Ejecutivo federal la “tarea” de legislar sobre la libertad municipal desde el punto de vista constitucional. En 1914, un decreto que reformaba el artículo 109 de la Constitución del 57, reconoció el régimen interior de los Estados como la organización política del municipio libre (Valencia, 2005).

1.1.3 El municipio en la Constitución de 1917. Una vez consumado el movimiento social mexicano, desarrollado de 1910 a 1917, era necesario plasmar en un documento político los postulados revolucionarios que había gestado dicho movimiento (Gutiérrez, 2010). Fue así como la libertad municipal y la democracia, fueron temas necesarios a considerar en respuesta al trabajo de las fuerzas revolucionarias triunfantes (Bazán, 2016). De este modo se gestó la instalación del Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro, mismo que dio origen a la Constitución Política de 1917, vigente hasta nuestros días.

El principio de “libertad municipal”, fue la diferencia más significativa que tuvo esta Ley respecto a la Constitución de 1857 (Gutiérrez, 2010). De esta forma, la instauración del municipio libre constituye la base fundamental de la vida cívica de la nación, restaurando la deficiencia que la Constitución de 1857 provocó, al dotar de exageradas facultades al poder legislativo (Romero, 1985). Al respecto, la doctrina señala que:

Podemos afirmar que la idea que existió en la conciencia de los Constituyente de 1916 a 1917; misma, que en lo general, se plasmó en el artículo 115, no se ha cumplido y que se debe definir la categoría de la libertad o autonomía municipal; precisar sus contenidos y establecer mecanismos de protección y justicia constitucional para los entes municipales, que podrían, a través del federalismo, ser una estrategia para resolver las necesidades y problemas del pueblo conforme a los valores, principios e intereses de la Revolución de México, plasmados en las Constituciones de la República de México y la de Jalisco, así como a las demás Normas Rectoras de los entes federados. (Covarrubias, 2017, p. 154)

Los debates en el Congreso Constituyente respecto a la autonomía municipal consistieron en gran medida en advertir que el proyecto carecía de un elemento crucial, la autonomía financiera (Bazán, 2016). El centro del debate era el llamado “absolutismo municipal”, su incorporación o no transitaba en la disyuntiva si el municipio debía ser el encargado de recaudar todos los impuestos o debía ser el estado (Valencia, 2005). Después de tantas discusiones, señala Valencia (2005), se propuso que el municipio administraría libremente su hacienda, pero solo de las contribuciones señaladas por las legislaturas. Algunos párrafos del texto finalmente aprobados del artículo 115 constitucional, que interesan a la presente investigación, fueron los siguientes:

ARTÍCULO 115.- ...

I.— Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado.

II.— Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados...

III.— Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de

la fuerza pública en los Municipios donde resida habitual o transitoriamente (Chibli, 1967, p. 62).

1.2 Principales Reformas al Artículo 115 Constitucional

Si bien el artículo 115 constitucional ha tenido aproximadamente 12 modificaciones y/o reformas en toda su existencia, algunas de ellas han representado cambios más significativos, y ellas son las reformas de los años 1983 y 1999.

1.2.1 Reforma de 1983. La reforma de 1983, fue la primera en generar cambios realmente trascendentales en el diseño constitucional del municipio mexicano desde su instauración en 1917, que se tradujeron en progresos notables para los municipios (Valencia, 2005). Publicada el 3 de febrero de 1983, reconoce al municipio como una sociedad natural de profunda raigambre en la idiosincrasia del pueblo mexicano, al cual considera fundamental para su vida política (Fernández, 2002).

Asimismo, con esta reforma se otorgaron facultades a los congresos de los estados para decretar desaparecidos o suspendidos los ayuntamientos; se reconoció el derecho de audiencia a estos o a alguno de sus miembros; se reconoció la libre disposición de los bienes municipales; la competencia municipal en materia de desarrollo urbano; se consagró la llamada “esfera económica mínima” de los municipios haciendo una enumeración de sus ingresos, entre las principales (Valencia, 2005). Para importancia de la presente investigación, es precisamente con la reforma de 1983 las administraciones municipales se les confirió una serie de competencias orientadas, básicamente, a la prestación de servicios públicos (Fernández, 2002).

Además, esta reforma de 1983 dio al municipio la recaudación de contribuciones a la propiedad inmobiliaria que establecieran las entidades federativas, y demás impuestos relativos a la misma (Rodríguez, 2018). Al respecto, Hernández (1991) señala que la reforma de 1983 trató que los municipios pudieran establecer las bases sobre las cuales pudieran integrar su patrimonio y poder conseguir la independencia económica. Al respecto de esta reforma, la doctrina señala:

No hay duda que la de mayor aliento fue la publicada el 3 de febrero de 1983, pero que denotó limitaciones conforme aumentaron los ayuntamientos gobernados por partidos políticos distintos al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y, consecuentemente, crecieron los reclamos de mayores aportaciones económicas a sus

Estados y a la Federación.² Al mismo tiempo, los ayuntamientos resistían embates políticos desde los poderes locales, comúnmente encabezados por los gobernadores, que, de forma similar a lo que ocurría en el ámbito federal, dominaban los congresos locales, desde donde dirigían sus estrategias contra los municipios reacios a someterse a su poder. (Pérez, 2020, p. 2)

1.2.2 Reforma de 1999. La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional señaló determinaciones importantes: Se reconoció al municipio como nivel de gobierno, excluyendo autoridades intermedias que ejercieran funciones locales (Fernández, 2002). Otra modificación importante de interés para la presente investigación fue la ampliación de los servicios públicos municipales, cancelando el “concurso” de los estados en la prestación de los mismos, y dejando dicha responsabilidad completamente municipal (Rodríguez, 2018).

Además, se adicionan algunos servicios públicos: drenaje, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, equipamiento de calles, parques y jardines, y policía preventiva municipal (Fernández, 2002). Una de las críticas a esta reforma fue que la prestación de dichos servicios públicos municipales estaría bajo la observación de las leyes federales y estatales, pero no las municipales en esta materia (Maqueo, 2007).

Artículo 115 constitucional con las reformas aprobadas en 1999, transcribiendo únicamente las reformas a fines y/o de importancia a la presente investigación (Yanome, 2005, p. 1241):

“ARTÍCULO 115.- ...

...

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

...

V. Los municipios administrarán libremente su hacienda...

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación...

En este sentido, investigadores han señalado que:

La décima reforma constitucional al municipio mexicano, publicada en diciembre de 1999, se caracteriza por la amplitud temática de la reforma del artículo 115 y la elevada e inusitada cantidad de iniciativas, suscritas por legisladores federales, motivadoras de la modificación constitucional. En cuanto a su importancia, la reforma municipal de 1999 se iguala en alcances a la publicada el 3 de febrero de 1983, al tratar de mejorar el encuadramiento constitucional de la institución que presenta mayores contradicciones en el sistema federal mexicano, a partir de la experiencia adquirida por los partidos políticos nacionales de oposición al gobernante, en el ejercicio del poder municipal. (Pérez, 2020, p. 2)

Como quedó establecido en párrafos anteriores, uno de los antecedentes más importantes de la institución municipal como hoy la concebimos se da a partir de la reforma al artículo 115 de nuestra Carta Magna, sin embargo, es con la reforma de 1999 donde se da al municipio el carácter de orden de gobierno y se fortalece el vínculo entre los ayuntamientos y su población (Arellano, 2011).

De manera concreta, se otorga al municipio autonomía política, autonomía financiera, sin embargo, para los fines de esta investigación, con esta reforma de 1999 el municipio adquiere más competencias en lo que respecta a los servicios públicos municipales que suministrará a su población, y respecto a las fuentes y montos de las que dispondrá para sufragar dichos servicios y otras demandas sociales, principalmente (Bahena, 2013).

1.3 El Ayuntamiento y la Hacienda Pública

El origen de la hacienda pública municipal - entendida esta como el conjunto de recursos y bienes con que cuenta el ayuntamiento, así como la aplicación, supervisión y administración

de los mismos - data de la época colonial, de la importancia atribuida a los gobiernos locales en la constitución de Cádiz de 1812 (Sánchez, 2015). En la primera etapa del México independiente, la vida hacendaria del país se caracterizó por una reglamentación opaca, con desequilibrios y escaso control de las haciendas públicas, tanto a nivel nacional, estatal y de los municipios.

El partaguas de las transformaciones que se darían a la hacienda municipal se construyó con las Leyes de Reforma, especialmente la Ley de Desamortización de las fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles y religiosas en México de 1856, y la Ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos (Rentería, 2011).

Sin duda, las Leyes de Reforma y la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos de 1856 y 1859 respectivamente, fueron el partaguas de las transformaciones que se darían a la hacienda municipal de mediados del siglo XIX, ya que ambas cambiaron de forma radical las viejas fuentes de ingresos municipales (Revilla, 2011). Por consecuencia, las dos Leyes citadas anteriormente, originaron nuevas fuentes de ingresos municipales debido a que con ellas se generaron recursos derivados de la cobranza de derechos de la propiedad privada, particularmente en manos de autoridades eclesiásticas.

Como se mencionó en párrafos anteriores, la Constitución de 1917 reconoció el sistema de gestión de gobierno en Federal y estatal, e hizo de este último la base de su organización política y administrativa; pero a pesar de que se facultó al municipio a cobrar y recaudar impuestos inmobiliarios, los estados estaban a cargo de éstos (Rentería, 2011). Es con la reforma constitucional de 1983 donde se municipalizan las contribuciones inmobiliarias, lo que permitió a los gobiernos estatales derogar de su legislación fiscal el impuesto sobre adquisición de inmuebles e impuesto predial, pasando a ser contemplados únicamente en la Ley de Ingresos Municipales (Unda & Moreno, 2015).

Finalmente, como ha quedado establecido anteriormente, la reforma de 1999 trajo a los municipios la libre administración de su hacienda pública. Además, con esta reforma, los municipios pudieron obtener recursos de sus bienes patrimoniales, de las contribuciones establecidas por el Estado a la propiedad inmobiliaria, y de los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos. (INAFED, 2007). Es decir, con esta reforma, a los municipios se les otorgó la facultad para proponer a sus legislaturas estatales, montos, tasas respecto a los valores para el suelo y la construcción, pero sobre todo para la recaudación del

impuesto predial (Ibarra & Sotres, 2014). Paralelamente, esta reforma permitió que los ayuntamientos pudieran actualizar su catastro, crear institutos catastrales, e imponer las estrategias pertinentes para mejorar la recaudación por predial (INAFED, 2007).

1.4 La Autonomía Municipal y los Servicios Públicos

1.4.1 Autonomía Municipal. La lucha revolucionaria de 1910 constituyó la inspiración de la sociedad mexicana para contar con un municipio libre y económicamente fuerte, con el ánimo de convertirse en un orden de gobierno capaz de dotar a su población los servicios básicos fundamentales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1999). La autonomía es uno de los conceptos más importantes para explicar el funcionamiento del municipio.

La autonomía municipal se encuentra reconocida por la Constitución General y refiere una alternativa que tienen los municipios de poder solucionar de la mejor manera posible sus problemas y satisfacer sus requerimientos, administrando sus recursos financieros de la forma que más les convenga y se adapte a sus necesidades (Rebolledo, 2008).

La autonomía financiera adopta las siguientes manifestaciones principalmente:

- Capacidad de elegir a los propios gobernantes;
- Capacidad para que la comunidad participe directamente en la toma de decisiones colectivas;
- Capacidad de recaudar contribuciones para atender los gastos públicos;
- Capacidad de diseñar y aprobar su organización administrativa;
- Capacidad para asociarse libremente con otros municipios;
- Y para los fines de la presente investigación, la capacidad para disponer libremente de su patrimonio y prestar los servicios públicos que la ley establece.

Para González, Martínez & Flores (2014) la autonomía municipal confiere al municipio la aptitud para disponer de una organización propia para la administración y la prestación de los servicios públicos que por mandato constitucional le han sido conferidos. La autonomía financiera se refiere a que los municipios puedan alcanzar la capacidad de reunir los recursos suficientes propios para atender las necesidades sociales prioritarias que demanda su población, así como la libertad para manejar y disponer de su patrimonio (González, Martínez & Flores, 2014). Sin autonomía financiera, los ciudadanos ven

disminuida las posibilidades de solución a sus problemas, como la carencia de servicios públicos, y la viabilidad de solución decrece a medida que pasa del nivel local al estatal o al nacional (Rebolledo, 2008).

Esta autonomía financiera tiene su fundamento legal en el artículo 115 constitucional fracción IV que se ha mencionado a lo largo de este capítulo. El propio artículo 115 constitucional dispone diversos principios de la hacienda pública municipal, sin embargo, para fines de la presente investigación resaltan dos, el principio de libre administración de la hacienda pública municipal, y el principio de ejercicio directo de ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal. La tesis aislada 1a.CXI/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Primera Sala define qué debe entenderse por cada uno de ellos (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010):

- A. Principio de libre administración de la hacienda municipal. Fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios para que tengan libre disposición y aplicación de los recursos y satisfagan sus necesidades ante la población.
- B. Principio de ejercicio directo del ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal. Los recursos captados por la hacienda pública local, aún los no considerados como no sujetos al régimen de libre administración hacendaria, los ayuntamientos los ejercerán en forma directa o podrán designar para su ejercicio a quien ellos autoricen.

Uno de los retos que presenta hoy en día la autonomía municipal es precisamente ser una “autonomía plena” que, para González, Martínez & Flores (2014) se da cuando se presentan cuatro aspectos: la autonomía legislativa; la autonomía administrativa; la autonomía política; y la autonomía financiera. En este sentido, si bien es cierto que el artículo 115 constitucional otorga a los municipios la realización de ciertos servicios y funciones, su “autonomía financiera” se ve mermada al estar supeditada esta a las legislaturas locales, ya que por mandato constitucional es el poder legislativo local quien aprueba los gastos e ingresos municipales.

Los municipios, para recibir los ingresos que se destinarán en atender las necesidades de su población, dependen directamente de la Federación y de los Estados; y una vez con ellos, es su deber gestionarlos de la mejor manera posible para garantizar el desarrollo de su

comunidad (González, Martínez & Flores, 2014). En este sentido, investigadores han señalado que:

La autonomía como forma máxima de descentralización política ha sido un tema recurrente en los últimos años en México, pero todavía lejos de poder concretarse de manera correcta porque existen enclaves autoritarios en el sistema político que se niegan a desaparecer. Para alcanzarla, es preciso eliminar el control gubernamental y mantener sólo un control jurisdiccional el cual es un control de legalidad y no de otro tipo (económico, político, etc.), pues la autonomía significa que la colectividad debe tener derecho de proclamarse existente, de auto delimitarse y organizarse, elaborando libremente su propio estatuto en los límites de respecto de la Constitución, autonomía no quiere decir autarquía. (Martínez, 1998, p. 32)

1.4.2 Servicios Públicos Municipales. Uno de los objetivos básicos de todo gobierno local, y del correcto ejercicio de la redistribución de la riqueza es mejorar la calidad de vida de la población. La redistribución de la riqueza ha sido asociada a la satisfacción de necesidades para el bienestar y desarrollo social, entre ellas la provisión de los servicios públicos municipales (Salazar, 2009). Dentro de las actividades delegadas a los gobiernos locales destaca la prestación de servicios a la ciudadanía; sin embargo, la labor gubernamental no se reduce a la satisfacción de demandas inmediatas, sino a la búsqueda del desarrollo local.

De conformidad con la Constitución General de México, en materia de servicios públicos, los municipios tienen a su cargo los relativos a:

- Agua potable y alcantarillado
- Alumbrado público
- Limpia
- Mercados y centrales de abasto
- Panteones
- Rastro
- Calles, parques y jardines
- Seguridad pública y tránsito
- Las demás que las legislaturas locales determinen

Los fines de los servicios públicos han sido definidos de diversas maneras. El servicio público tiende a satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultural mediante prestaciones que, por virtud de una regulación especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes (Valls, 2009). Asimismo, Valls (2009) señala que el servicio público es toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción de necesidades colectivas y asegurada esa prestación por el poder público.

Si la organización financiera local es apropiada, las ventajas para los ciudadanos son evidentes visibles, ya que los servicios comunales se relacionan directamente que cualquier otro con la vida de la población, por lo que si se tiene una eficiente administración habrá más oportunidades para el crecimiento (De la Garza, 1992). De acuerdo con autoridades gubernamentales:

Los Municipios son un botón de desarrollo, pero también de grandes retos sobre todo en la provisión de servicios públicos y reducción de la pobreza. Lo que se haga o se deje de hacer en las alcaldías depende en gran medida que las comunidades disfruten de espacios más seguros, que las familias tengan acceso a los servicios públicos básicos y de calidad, a centros de abasto, entre otros, es decir, que los habitantes tengan una mejor calidad de vida. (Rivera, 2017, p. 122)

Sin embargo, muchos municipios mexicanos no maximizan sus facultades tributarias por depender principalmente de transferencias federales, aparentemente recibiendo los “beneficios” otorgados y estipulados en la Ley de Coordinación Fiscal (Diario Oficial de la Federación, 1978). Solo una pequeña parte de los ingresos de los gobiernos locales y municipales proviene de la recaudación tributaria directamente vinculada a la recaudación fiscal (Romo de Vivar & Gómez, 2016). Esta dependencia, frecuentemente conlleva a que los municipios no dispongan de la autonomía financiera necesaria para satisfacer las necesidades que requiere la población, entre ellas, el mejoramiento y/o ampliación de los servicios públicos.

Adicionalmente, el cómo y a dónde se destina el dinero público, en particular para proveer los servicios públicos municipales, es de interés particular, ya que su mala presupuestación y/o distribución ocasiona una afectación directa a las personas (falta de calidad y cobertura en servicios públicos).

Por consiguiente, en varias ocasiones resultan insuficientes los recursos federales asignados a los municipios para satisfacer las demandas de su población, como lo es la provisión de los servicios públicos, por lo que es de gran importancia la forma de obtener recursos adicionales y satisfacer sus necesidades de gasto (Nettel, 2013). Además, la enorme dispersión poblacional en localidades pequeñas que caracterizan a los hogares rurales y de bajos recursos, hace surgir un dilema de política pública en el sentido de que en dichas localidades el reto parece estar en proveer servicios públicos. En contraste, en las localidades urbanas, el reto no es tanto proveer estos servicios, sino encontrar las formas de ampliar su cobertura y mejorar su calidad (Díaz, 2002).

La desigualdad social se refleja en el grado de concentración y de polarización en la distribución del ingreso según grupos sociales (Pierdant, 2018). Aunque existe evidencia de un sesgo hacia ciertas poblaciones y regiones, la situación genérica habla más bien de una desigualdad no modelada, en donde existen muchas colonias y vecindarios de la ciudad que son favorecidos con el acceso a algunos servicios públicos pero desaventajados en el acceso a otros (Díaz, 2006).

En el ámbito urbano, la acción pública requiere con frecuencia que el alcance de los servicios públicos que ya existen se extienda a los hogares más pobres. En este sentido, la pobreza urbana se relaciona con fallas en la cobertura de servicios públicos, es por ello que el municipio juega un papel preponderante en la provisión de estos servicios y en las políticas públicas de superación de la pobreza (Díaz, 2006). De acuerdo con los resultados de la encuesta sobre la Gestión Municipal 2010, el problema financiero se destacó como el principal obstáculo para la prestación de los servicios públicos municipales en México.

Aunado a ello, la dependencia financiera de los municipios a otras fuentes de ingreso no solo incide en la prestación de servicios públicos, sino que también ha frenado el funcionamiento de un auténtico federalismo, haciendo utópica la tesis del municipio libre en México (Fabre, 2004). La capacidad fiscal de los municipios en México está determinada por la riqueza gravable que se localiza en las jurisdicciones municipales—pero, sobre todo, en las relaciones fiscales intergubernamentales (Canavire-Bacarreza & Zúñiga, 2015).

Una ventaja de los impuestos a la propiedad es que los ingresos recaudados, una vez transformados en gasto público, se asignan a bienes y servicios públicos dentro de la misma localidad, es decir, que tanto la carga tributaria como su beneficio recaen en el mismo

territorio; esto, en teoría, disminuye la resistencia del contribuyente a este tipo de impuestos, pues los beneficios suelen ser más visibles e inmediatos (Unda & Moreno, 2015).

No obstante, el potencial de recaudación de los municipios, especialmente a través del predial, ha sido desaprovechado en la mayoría de estos. Una ventaja de los impuestos a la propiedad (e. g. impuesto predial) es que los ingresos recaudados, una vez transformados en gasto público, se asignan a bienes y servicios públicos dentro de la misma localidad (Unda & Moreno, 2015). Es decir, que tanto la carga tributaria como su beneficio recaen en el mismo territorio; esto, en teoría, disminuye la resistencia del contribuyente a este tipo de impuestos, pues los beneficios suelen ser más visibles e inmediatos.

1.4.3 El Impuesto Predial y su Relación con los Servicios Públicos Municipales.

Las fuentes de recursos propios más importantes de los gobiernos locales en México son los impuestos a los ingresos, al patrimonio, y accesorios; las cuotas y aportaciones de seguridad social; el pago de derechos; los productos; y las contribuciones de mejoras (Colín & Herrera, 2021). Sin embargo, el impuesto predial ha sido considerado “históricamente” como la principal fuente de ingresos propios a nivel local, no solo en México, sino también en varios países (Bustamante, 2001).

Sin embargo, en América Latina y, particularmente en México, la importancia que se le da a este impuesto en términos de recursos recaudados es poca, es decir, ha disminuido el interés por mejorar su recaudación, afectando así la tarea municipal de atender las demandas de su población (Canavire-Bacarreza & Zúñiga, 2015). Las causas que originan este fenómeno de baja recaudación por predial son diversas, entre las que se incluyen: catastros no actualizados, la cultura del incumplimiento, mala gestión en su cobranza, entre otras (Cantú, 2016). No obstante, lo importante a resaltar es que, por una u otra causa, esta baja recaudación fiscal por predial afecta directamente a la población en cuanto al desarrollo municipal, al bienestar colectivo.

Como lo señala Orrego (2016), el predial en México es un impuesto poco representativo en el esquema de fuentes generadoras de recursos propios, y comparándolo con otros países miembros de la OCDE, la diferencia en cuanto a recaudación es sustancial. Chile, por ejemplo, un estado unitario, democrático y presidencialista, recauda uno de los mayores porcentajes de impuesto predial en América Latina (OCDE, 2016). Ecuador es otro ejemplo sobresaliente en recaudación del impuesto predial. Coincidentemente, Ecuador es el

país Latinoamericano que más rápidamente ha logrado disminuir su desigualdad social, lo cual parece ser resultado de una estrategia conjunta de políticas públicas entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales (Salazar, p. 150, 2016).

A pesar de que el impuesto predial en México no está “etiquetado” (es decir, no está destinado por ley a cubrir exclusivamente ciertos bienes o servicios), desde sus inicios este impuesto ha actuado como la principal fuente de financiamiento de servicios públicos municipales (García & Gómez, 2011). De esta forma, el impuesto a la propiedad inmobiliaria, *impuesto predial* en México, se ha considerado por la doctrina como una importante herramienta para consolidar la descentralización como forma de organización administrativa en México (Unda & Moreno, 2015).

Y es que, una ventaja de los impuestos a la propiedad es que los ingresos recaudados, una vez transformados en gasto público, se asignan a bienes y servicios públicos dentro de la misma localidad, es decir, tanto la carga tributaria como su beneficio recaen en el mismo territorio, lo que disminuye la resistencia del contribuyente a este tipo de impuestos, con beneficios más visibles e inmediatos (Unda & Moreno, 2015). Además, estudios anteriores han identificado una relación entre la cobertura de servicios públicos y el impuesto predial, basada en el “principio del beneficio,” es decir, el impuesto como contraprestación a un bien o servicio obtenido (Zúñiga et al, 2021).

Lo anterior, parece tener implicaciones para la capacidad de pago de los ciudadanos, así como para la inversión que realiza el gobierno local en favor de estos, es decir, el ejercicio del gasto público local. Ciertos investigadores sugieren que, a mayor gasto público en infraestructura, educación y servicios públicos, mayor la recaudación por impuesto predial (Camacho et al, 2017). Esto sugiere que la percepción de mayores servicios públicos y/o gasto público, incentiva el cumplimiento de dicho impuesto local (Díaz, 2016). La tarea municipal de ampliar la cobertura de servicios públicos se ve entonces acentuada, particularmente para las localidades más necesitadas.

Es importante tener presente que la base fiscal sobre la cual recae el predial, a diferencia de otros impuestos depende completamente de la autoridad local tributaria, la cual determina el valor de la propiedad a través de los catastros (Unda, 2018). Asimismo, el impuesto predial es considerado la forma de legitimar el derecho a los servicios públicos y otras mejoras urbanas, además de que la asignación justa y equitativa de los ingresos públicos

le brinda al gobierno una mayor legitimación para gravar dicho impuesto (Canavire-Bacarreza & Zúñiga).

1.5 Aproximación al Concepto de Vulnerabilidad

En un mundo ideal, todos y todas tendríamos no sólo los mismos derechos, sino la posibilidad de ejercerlos en igualdad de condiciones y oportunidades, sin distinción por causa alguna. Sin embargo, todos los días nos enfrentamos a la desigualdad, y en mayor o menor proporción, a la violación de nuestros derechos humanos. De conformidad con el artículo 1º de la Constitución General, todas las personas gozarán de los derechos reconocidos en dicha Ley Suprema y en los Tratados Internacionales de los que México es parte, de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá suspenderse ni restringirse (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma DOF del 10-06-2011).

El cumplimiento de esta disposición se ha convertido por muchas décadas en una urgente necesidad y atención, especialmente para algunas personas o grupos de personas colocadas en situaciones de mayor desigualdad de oportunidades. Los actos discriminatorios excluyen a las personas que los padecen, las colocan en desventaja en el desarrollo de su vida y les niegan el ejercicio igualitario de sus libertades, derechos y oportunidades, es decir, las colocan en situación de vulnerabilidad (Lara, 2015). En este sentido, investigadores han señalado que:

La enorme dispersión poblacional en localidades pequeñas que caracterizan a los hogares rurales y de bajos recursos, hace surgir un dilema de política pública en el sentido de que en dichas localidades el reto parece estar en proveer servicios públicos. En contraste, en las localidades urbanas, el reto no es tanto proveer estos servicios, sino encontrar las formas de ampliar su cobertura y mejorar su calidad. La desigualdad social se refleja en el grado de concentración y de polarización en la distribución del ingreso según grupos sociales. Aunque existe evidencia de un sesgo hacia ciertas poblaciones y regiones, la situación genérica habla más bien de una desigualdad no modelada, en donde existen muchas colonias y vecindarios de la ciudad que son favorecidos con el acceso a algunos servicios públicos pero desaventajados en el acceso a otros. (Díaz, 2018, p. 78)

1.5.1 Concepto y clases de vulnerabilidad. Diversos autores han señalado que la baja recaudación por impuesto predial limita la gestión municipal de los ayuntamientos,

afectando así la provisión de servicios públicos municipales (De Cesare & Lazo, 2008). Desde el enfoque de la administración pública, las capacidades funcionales e institucionales de los ayuntamientos, y los recursos financieros que reciben estos de la Federación, inciden en la generación de ingresos propios, incluyendo al impuesto predial (Romo de Vivar, et al, 2016). Pero desde la perspectiva de los ciudadanos, como entes obligados por mandato constitucional a contribuir al gasto público, diversas condiciones sociales dificultan el cumplimiento de tal obligación, entre ellas su situación de vulnerabilidad (De Cesare & Lazo, 2008).

La Real Academia de la Lengua Española define vulnerable como “aquel que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente” (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 2019). La importancia de definir a la vulnerabilidad como objeto de estudio radica en la posibilidad de identificar el tipo o grupo de personas a los que nos referimos como vulnerables. Es así que Medina, Bass & Fuentes (2019), consideran que antes de catalogar a las personas como vulnerables, es necesario identificar bajo qué condiciones, ante qué circunstancias y en qué grado se dice son vulnerables.

La definición y descripción de grupos vulnerables es generalmente vinculada a situaciones de pobreza, al origen étnico, y/o a la crisis económica que afecta de manera diferencial a los sectores de la población (Pérez, 2005); aunque también alude a la inseguridad y disminución de la capacidad de defenderse de una persona o grupo de personas por debajo del nivel de bienestar mínimo (Medina, Bass & Fuentes, 2019). Por su parte, Bengoa (1996) sostiene que la vulnerabilidad representa la inseguridad del bienestar de los individuos, los hogares o las comunidades ante un medio ambiente que cambia; estar sin defensa, expuesto al choque de las situaciones que se dan cotidianamente.

Un factor importante a considerar en esta aproximación al concepto de vulnerabilidad es el que se relaciona con los activos. Bengoa (1996), define a los activos como los medios de resistencia que pueden movilizar los hogares para hacer frente a privaciones, y pueden ser activos tangibles e intangibles como la mano de obra, capital humano, relaciones familiares y capital social, entre otros. Es evidente que, en México, las personas se enfrentan contra varios factores que las sitúan en condición de vulnerabilidad social.

Estas características son *muchas*, en cantidad, así como lo estableció la Suprema Corte de México al definir a la vulnerabilidad como una condición multifactorial, que implica

situaciones de riesgo o discriminación que impiden alcanzar mejores niveles de vida y lograr bienestar (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009).

Dentro de las características que colocan a una persona en situación de vulnerabilidad están: su idiosincrasia, edad o estado de salud, recursos, condición social o cultura, y las preferencias sexuales, entre otras (Pérez, 2005). Las características que ubican a las personas o grupos de personas como vulnerables conlleva a la desigualdad de oportunidades, limitaciones para satisfacer ciertas necesidades, desnutrición y enfermedad, y para fines del presente ensayo, la falta de acceso a los servicios públicos (Lara, 2015).

1.5.2 Clases de Vulnerabilidad. Es importante observar las formas en que el análisis de un concepto, en este caso el de la vulnerabilidad y sobre ciertos tipos de personas y derechos, puede operar en la toma de decisiones sobre ciertos actos del Estado para garantizar la protección legal de los mismos (Pérez, 2005). Por muchos años, los intereses y experiencias de una persona o grupo de personas con ciertas características son tomadas como patrón para constituir una base y establecer qué vulnerabilidades tienen todos los seres humanos (Osorio, 2017).

En este sentido, los indígenas, personas de edad avanzada, y personas con discapacidades, entre otros grupos, son considerados vulnerables no sólo en México sino en todo el mundo. De esta forma, es importante identificar ciertas clases de vulnerabilidades, entre ellas:

- A. Vulnerabilidad por idiosincrasia: Peligro o daño en relación a los valores, costumbres o talentos personales o de grupo.
- B. Vulnerabilidad natural: Surge de causas naturales como las enfermedades o padecimientos mentales y las que derivan de ser niño o de edad avanzada.
- C. Vulnerabilidad por recursos: Falta de acceso a los derechos o recursos de carácter social (los que proveen la existencia con calidad de vida en sentido material)
- D. Vulnerabilidad social: Es construida a partir de estereotipos y prácticas socioculturales establecidas en determinada comunidad.
- E. Vulnerabilidad por cultura: Tiene como base la formación moral, al tratarse de convicciones morales, religiosas o valores culturales específicos de una minoría.

En este sentido, el concepto de vulnerabilidad es entendible si se enfoca en ver quién es vulnerable a qué y por qué, lo cual puede representar una herramienta poderosa de política

pública para identificar zonas de alta vulnerabilidad en donde se pueden focalizar los programas sociales (Medina, Bass & Fuentes, 2019). Para fines del presente ensayo estudiaremos a continuación, de manera general, qué grupos de personas pueden estar en mayor riesgo de vulnerabilidad por cuanto hace a la cobertura de los servicios públicos municipales en el estado de Hidalgo.

1.5.3 Vulnerabilidad, Pobreza y Rezago social. En México, existen municipios en situación de rezago social y pobreza, producto de una marcada deficiencia en la captación y distribución de los recursos públicos necesarios para satisfacer las demandas sociales como la prestación de servicios públicos. No obstante, debido a condiciones de rezago social y/o pobreza, muchos territorios mexicanos contribuyen poco, y en ocasiones nada, al gasto público municipal (Canavire & Esinoza, 2015). Las comunidades con mayores niveles de vulnerabilidad son frecuentemente también aquellas con mayores carencias en términos de acceso a servicios públicos (Gálvez, 2015).

Estudiar por separado cada grupo considerado como vulnerable, implicaría un análisis profundo para especificar en qué condiciones y ante qué eventos se es vulnerable (Osorio, 2017). Varios estudios coinciden en que la vulnerabilidad está asociada a condiciones de marginalidad, exclusión, violencia, y abandono, entre otras; pero un elemento que sobresale es la pobreza (Sauma, 2003). Algunos autores definen a la pobreza en términos de subdesarrollo o carencia de recursos, entre otros (Rodríguez, 2015).

Más allá de un bienestar económico, la pobreza está constituida por otros dos elementos esenciales: las capacidades individuales (e.g., para funcionar o alcanzar cierto grado de bienestar) y la exclusión social (e.g., exclusión de acceso a participación de actividades). La pobreza ubica a las personas en una situación de abandono, desamparo o de indefensión, y los factores a que se enfrentan los pobres les ubican en situación de riesgo, ya que tienen pocas herramientas para hacerle frente (Osorio, 2017).

Basado en los conceptos de capacidades y exclusión social, es entonces que el concepto de “rezago social” toma relevancia. De acuerdo con Benita & Gómez (2013), el rezago social se compone de indicadores de educación, acceso a servicios de salud, vivienda, y activos en el hogar, el cual busca comparar y contrastar a diferentes regiones respecto a su desarrollo social. El índice de rezago social permite así ordenar y comparar a las localidades

en función de sus carencias sociales: educativas; de salud; de servicios básicos en la vivienda; espacios y calidad de la vivienda; y de los activos en la misma (CONEVAL, 2016).

Es así como las personas en situación de pobreza y rezago social, tienden a lidiar con ciertas condiciones que complican más la posibilidad de combatir los aspectos que las sujetan a ella, como pudiera ser su ubicación geográfica y nivel de ingresos, entre otras (Busso, 2005). La pobreza es indudablemente un concepto ligado a la vulnerabilidad, aunque de igual manera, puede ser un concepto inherente a otras condiciones que detonen y puedan incrementar los índices de vulnerabilidad (Osorio, 2017). Si bien es cierto que para algunos autores la pobreza no es en sí misma un elemento determinante de vulnerabilidad, al existir escenarios en que los pobres están menos expuestos al riesgo, hay otros en que ella juega un papel determinante, en los servicios públicos.

1.6 Sectores Vulnerables en Hidalgo en Materia de Servicios Públicos

1.6.1 Grupos Indígenas y el Sector Rural: Panorama Nacional. Desde hace varias décadas, Hidalgo, México, se ha caracterizado por ser un estado con marcadas desigualdades sociales y bajo desarrollo económico (Vargas, 2011). De acuerdo al CONEVAL (2016), Hidalgo se encuentra entre las diez entidades con mayores niveles de pobreza en México. El estado de Hidalgo enfrenta pobreza en términos de alimentación (con municipios con hasta 62% de su población en pobreza alimentaria), capacidades y de patrimonio, además de altos niveles de rezago social en varios de sus municipios (Vargas, 2011).

Asimismo, Hidalgo es una de las dos entidades federativas en México con mayor población rural y con una marcada desigualdad social (Lazcano, 2003). Estudiar el caso de Hidalgo resulta ideal para explorar a fondo la asociación entre cobertura de servicios públicos e impuesto predial, considerando distintos niveles de pobreza y rezago social de los 84 municipios en este estado.

En México, de acuerdo con estimaciones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la población rural, aquella que habita en localidades con menos de 2,500 habitantes, es de casi 30.7 millones en 2018 (Gaspar & García, 2020). El ámbito rural hace referencia a las áreas donde predominan los usos de suelo extensivos, y existen asentamientos pequeños (González & Larralde, 2013).

Aunque teóricamente los ciudadanos tienen derecho a servicios públicos de calidad tanto en las zonas urbanas como en las rurales (es decir, en igualdad de condiciones), la

realidad que se observa es otra. El método que se utiliza para la programación de los servicios públicos no distingue entre municipios de 500 habitantes y de 500,000 habitantes, por ejemplo, situación que impide tener certeza de la situación de cada población (De las Heras & Ferrero, 2003). De esta forma, para los municipios pequeños, el no contar con servicios públicos supone un freno a las posibilidades de desarrollo del mundo rural.

En las últimas décadas, el país ha transitado por un proceso que ha derivado en dos dimensiones territoriales, uno rural compuesto por pequeñas localidades, con gran riqueza natural, altamente dispersas y que ocupa más de la mitad del territorio; y otro urbano, con creciente población y de mayor acceso a servicios e infraestructura (Ballesteros, 2014).

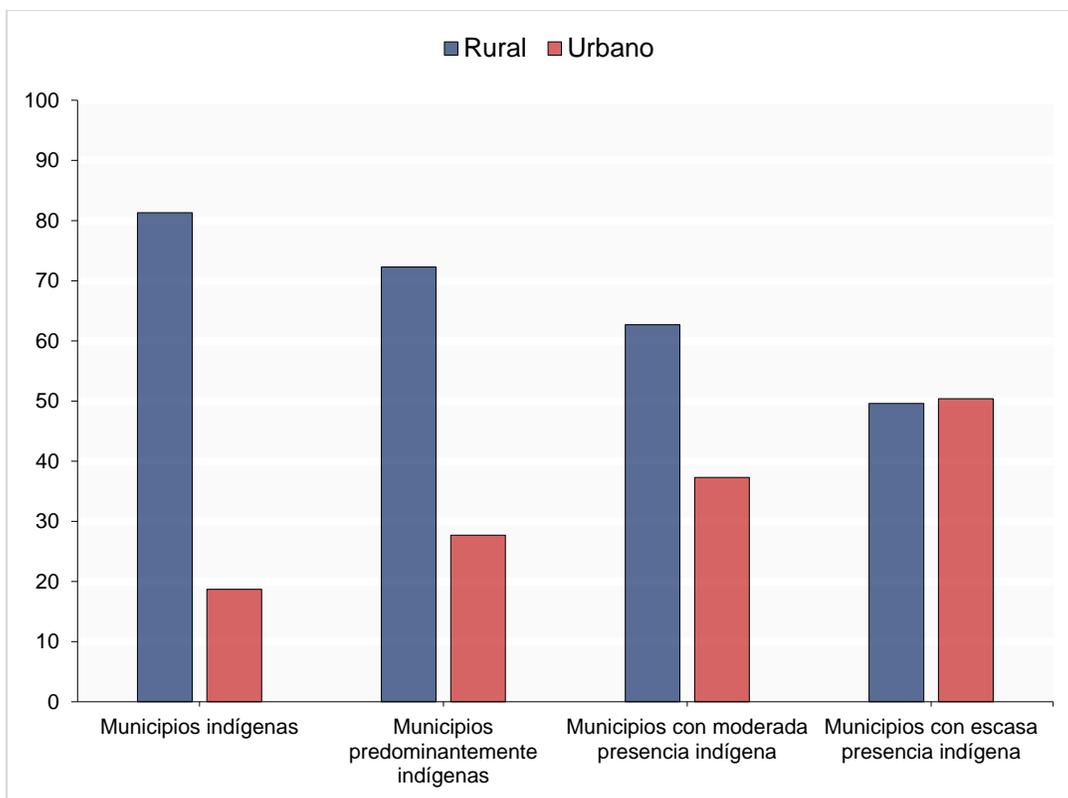
El patrón de dispersión de las localidades del país constituye uno de los factores que advierte sobre las desventajas que enfrenta la población que vive en ellas, principalmente en asentamientos rurales con alta presencia indígena (Téllez, Ruiz, Velázquez & López, 2013). Los pueblos indígenas pertenecen a una población donde conviven y trabajan junto con sus vecinos, hablan el mismo idioma, celebran las mismas fiestas, mantienen ideas y costumbres, poseen formas particulares de trabajar, de comer, de vestir; en suma, cada grupo indígena tiene una cultura propia (Navarrete, 2008).

La ubicación geográfica de los asentamientos rurales se da generalmente en superficies de difícil acceso, ubicados en zonas montañosas de mediana a elevada altitud, desérticas o semidesérticas, donde la cobertura de los servicios públicos es insuficiente para los habitantes (Téllez, Ruiz, Velázquez & López, 2013). La población indígena, hablante de lenguas indígenas, es la que más presencia tiene en el ámbito rural del país (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria [CEDRSSA], 2015).

En la gráfica 1 se muestra la predominancia y/o relación entre las zonas rurales y los pueblos indígenas. El panorama de la población que vive en este tipo localidades, es decir, población con alta presencia indígena y condición aislada, no es la mejor, requiere de acciones orientadas a reducir desfavorables condiciones de ubicación en un contexto socioeconómico y geográfico que facilite el acceso a los servicios públicos (Navarrete, 2008).

Gráfica 1.

Distribución de presencia de población indígena, por nivel rural o urbano en 2010



Notas. Gráfica recreada con estimaciones del CONEVAL en base en el Censo de Población y vivienda 2010.

De acuerdo con el CONEVAL (2012), seis de cada diez municipios del país son rurales, y entre siete y ocho de cada diez municipios indígenas o predominantemente indígenas son rurales. La relación rural – herencia indígena implica considerar que dichos grupos indígenas residen en entornos de mayor dispersión poblacional y menor infraestructura de servicios que se traducen en condiciones de vida con mayor precariedad (Boltvinik, 2010).

Consecuentemente, Fabre (2004) considera que la pobreza en México está relacionada con el carácter rural de la población, situación que argumenta al asentar que las dos entidades que muestran los niveles más altos de desarrollo humano son lugares donde se localizan las principales concentraciones urbanas.

El análisis y relación de la pobreza en municipios con presencia indígena muestra que, en efecto, hay un vínculo positivo, nueve de cada diez personas son pobres, mientras que en zonas con poca presencia indígena solo cuatro de cada diez se encuentran en pobreza (CONEVAL, 2012). La tabla 1 muestra la situación que prevalece en zonas con presencia

indígena respecto de la pobreza, donde si dicha población indígena es mayor, la mitad de esta experimenta una condición de pobreza extrema:

Tabla 1

Porcentaje de ciertos indicadores de servicios por municipios año 2010

Clasificación de municipios por presencia indígena	Número de municipios	Población	Población en situación de pobreza (%)	Población en situación de pobreza extrema (%)
Municipio indígena	257	2,326,900	89.7	50.0
Predominantemente indígena	220	3,519,132	80.6	41.1
Moderada presencia indígena	308	6,545,846	67.3	20.4
Escasa presencia indígena	1,671	99,944,660	43.0	7.9
Total	2,456	112,336,538	46.2	10.4

Notas. Tabla recreada con datos del INEGI Cuestionario ampliado, XIII Censo de Población y vivienda 2010.

1.6.2 Grupos Indígenas y el Sector Rural: La Situación en Hidalgo. En el caso de Hidalgo, su bajo nivel de desarrollo humano se relaciona, al igual que ocurre en el panorama nacional, con el carácter rural de su población, donde la mayor parte de los hogares en condiciones de pobreza se encuentran en zonas rurales (Fabre, 2004). La Tabla 2 muestra el índice de pobreza en Hidalgo en el año 2000, según las zonas urbanas, rurales, población y hogares, números relativos:

Tabla 2

Índice de pobreza según la zona rural, urbana, población y hogares

Nivel de pobreza	Zona Urbana	Zona Rural	Total
Población “pobre”			
Nivel 1*	43.0	63.0	56.7

Nivel 2**	71.7	82.6	79.2
Nivel 3***	78.7	88.2	85.2
Hogares “pobres”			
Nivel 1*	38.2	58.3	51.5
Nivel 2**	66.7	79.0	74.8
Nivel 3***	74.3	85.2	81.5

Notas. Tabla adaptada con datos del INEGI, XII Censo de población y Vivienda 2000. *Mide la capacidad del hogar para satisfacer necesidades alimentarias. **Hogares con dificultades para cubrir el patrón de consumo básico de alimentos, vestido, calzado y vivienda. ***Cantidad de hogares que cubre necesidades básicas de alimentación, vivienda, calzado y vestido, pero sin poder adquirir otros bienes como alcohol y tabaco, que, aunque no son parte de la canasta básica, si son hábitos de consumo normales de la población mexicana.

En el año 2000 se estimaba que la pobreza extrema (nivel 1) afectaba a un 18.6% de los hogares y a un 24.2% de las personas, mientras que, como se observa en la gráfica, en Hidalgo la incidencia de este tipo de pobreza es mucho mayor, incluso en las zonas urbanas (SEDESOL, 2002). En cuanto a pobreza total, de acuerdo con el CONEVAL (2016), para el año 2015 en Hidalgo, los municipios de Xochiatipan, Yahualica, Nicolas Flores, Huazalingo, Tlanchinol, y Tepehuacán de Guerrero, son lo que presentan mayor porcentaje de pobreza total, con 91.7%, 87.5%, 84.4%, 84.2%, 84.0% y 83.4% respectivamente.

La tabla 3 muestra el porcentaje de hogares pobres, por la línea de pobreza y por municipio en el año 2010:

Tabla 3

Hogares pobres, por la línea de pobreza y por municipio en el año 2010

Municipio	Nivel 1 (%)	Nivel 2 (%)	Nivel 3 (%)
Atlapexco	88.6	92.8	94.0
Calnali	83.2	92.7	93.5
Eloxochitlán	83.5	93.1	95.0
Huazalingo	92.0	97.5	98.5

Tepehuacán de Guerrero	85.9	95.5	96.9
Tlahuiltepa	91.2	97.0	97.8
Tlanchinol	75.8	89.5	92.6
Xochiatipan	90.4	96.2	97.0
Xochicotlán	85.0	93.2	95.0
Yahualica	91.9	97.4	98.1

Notas. Tabla recreada con datos del INEGI Cuestionario ampliado, XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Una de las zonas más pobres del Estado de Hidalgo es la región de la Huasteca, que abarca los municipios de Atlapexco, Calnali, Huautla, Huazalingo, Huejutla, Jaltocan, San Felipe Orizatlán, Tlanchinol, Xochiatipan y Yahualica (Fabre, 2004). Los municipios de esta zona, junto con otros que poseen características socioeconómicas similares, presentan un alto grado de carencias, y condiciones precarias en comparación con las que existen en otras partes del Estado y del país.

Por ejemplo, la situación del municipio de Xochiatipan, que, aunque cuenta con buena cobertura de energía eléctrica, casi el 85% de su población posee viviendas con piso de tierra (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria [CEDRSSA], 2015). La tabla 4 nos muestra el porcentaje de algunos indicadores de servicios en municipios considerados más pobres:

Tabla 4

Porcentaje de ciertos indicadores de servicios por municipios año 2010

Municipio	Viviendas con piso de tierra (%)	Viviendas: agua entubada intra - vivienda (%)	Energía eléctrica (%)
Eloxochitlán	35.3	11.5	91.3
Huazalingo	53.5	3.5	56.0
Tepehuacán de Guerrero	69.9	0.5	36.5
Tlahuiltepa	22.2	7.1	42.3
Tlanchinol	39.2	14.2	83.1
Xochiatipan	84.8	0.5	88.5

Xochicoatlán	55.3	12.4	84.4
Yahualica	70.3	10.0	86.2

Notas. Tabla recreada con datos del INEGI Cuestionario ampliado, XIII Censo de Población y vivienda 2010.

Por lo general, los indicadores sociales en Hidalgo ponen al descubierto un gran rezago, principalmente en los municipios donde la mayoría de la población es indígena (Fabre, 2004). Paralelamente, la mayoría de los municipios con mayor pobreza y carencias que se han mencionado anteriormente y representado en las tablas que anteceden, son zonas con importante presencia indígena, como se muestra en la gráfica 2. Esta imagen muestra la dispersión de los pueblos indígenas en el estado de Hidalgo con mayor presencia.

En color morado se muestran las zonas con presencia indígena Nahuatl; en color rojo la dispersión del pueblo indígena Otomí; y en verde la zona Tepehuala. Asimismo, podemos reafirmar con esta dispersión la relación que se ha venido estableciendo a lo largo de este ensayo: indígena – pobreza. En la imagen se pueden observar cinco de los municipios con mayor porcentaje de pobreza (Tepehuacán de Guerrero, Tlanchinol, Huazalingo, Yahualica y Xochiatipan) que se ubican precisamente en la zona indígena Nahuatl.

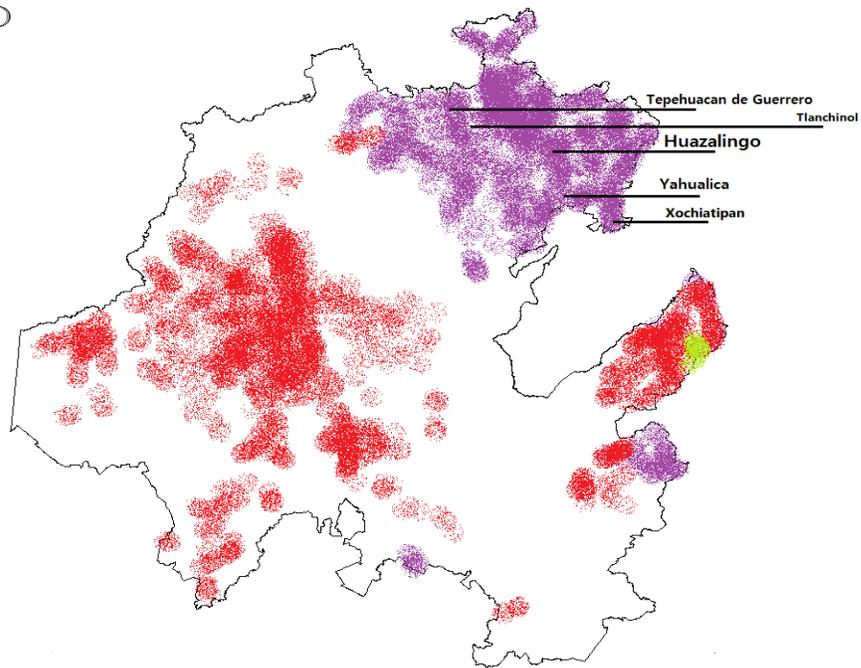
El “recorrido” histórico que hemos realizado en el presente Capítulo, sobre la institución municipal con énfasis en su aspecto financiero y en su relación con los servicios públicos, nos ha permitido conocer los orígenes de este ente subnacional hasta su conformación más actual, determinada básicamente por las reformas de los años 1983 y 1999 (en materia de finanzas municipales y de servicios públicos).

En este sentido, quedó establecido el papel que desempeña el municipio en el bienestar poblacional, es decir, la vulnerabilidad y la pobreza en los ayuntamientos está relacionada por sus débiles finanzas públicas, misma que les imposibilita satisfacer adecuadamente la provisión de los servicios públicos. En el capítulo siguiente analizamos la importancia de las políticas públicas y su incidencia en los problemas públicos. Además, se estudia la visión de Harold Lasswell, el “conocimiento en el proceso” de las políticas, como verdadero mecanismo de toma de decisiones.

Gráfica 2

Pueblos indígenas con mayor presencia en Hidalgo

HIDALGO



Notas. Imagen recreada en Microsoft Paint con datos del Atlas de los Pueblos Indígenas en México.

Capítulo II

Las Ciencias de las Políticas Públicas y los Problemas Sociales

El presente capítulo presenta un análisis teórico para poder explicar el papel de las políticas públicas como verdaderos instrumentos de acción del poder público en favor del bienestar social. Dicho análisis explica, en una primera parte, los elementos esenciales y/o generales de las políticas públicas y el papel que juegan en favor de la ciudadanía. Posteriormente se exponen las “ciencias de las políticas” de Harold Lasswell, como disciplina creada por él mismo para la solución de problemas sociales, y que es, precisamente, el marco analítico que esta tesis defiende, el llamado conocimiento “*en el proceso*” de las políticas. La segunda parte se enfoca a conocer el papel de la “profesionalización” de los regidores en la toma de decisiones públicas.

2. Origen y Orientación de las Políticas Públicas

Existen numerosas reflexiones para explicar en que se ha convertido el estado mexicano en el mundo globalizado en el que hoy vivimos. Es innegable que, actualmente, se conciba como un inmenso conjunto de instituciones que proveen servicios públicos, sociales y de defensa, entre otros, para controlar a los habitantes de un territorio (Castaingts, 2006). Empero, las actividades del Estado van más allá que programas sociales y servicios públicos; interviene en la actividad económica e incide en las sociedades directa o indirectamente, siendo precisamente estas actividades conocidas como “políticas públicas” (Pallares, 1988). La importancia de estas actividades para cualquier estado, entidad o municipio, son de gran magnitud que se requiere entonces de un conocimiento más responsable, analítico, y ordenado en favor de los ciudadanos.

El inicio de los estudios en políticas públicas puede ubicarse en los Estados Unidos en los años cincuenta, siguiendo rápidamente su difusión por Latinoamérica en los años sesenta (Aguilar, 2019). Según Valencia y Álvarez (2008, p. 97), la unión de un sistema de gobierno estable y las agencias de investigación y asesoramiento independientes, llevaron a Estados Unidos a implementar programas sociales, de salud, educación y de servicios públicos, conocido como “*Welfare State*” o “estado benefactor”.

Las investigaciones en políticas públicas, para América Latina, es un tanto reciente, introduciéndose su estudio apenas en los años ochenta (Valencia, 2011). En México, los cambios económicos, políticos y sociales ocurridos en el siglo XX propiciaron la búsqueda

de una mejor calidad de vida mediante modelos económicos con el fin de lograr la estabilidad económica (Guerrero & García, 2013). Y es que, en los años ochenta, el desarrollo económico en México sufrió una desaceleración importante, motivado en gran medida a la caída pronunciada de los ingresos per cápita de 1982 a 1989, en un contexto de “estallido” conocido como “crisis de la deuda” (Laos, 2000). De esta forma, a partir de los años ochenta, México consideró como prioridad el desarrollo económico en los subsecuentes periodos de gobierno.

Desafortunadamente, son los ciudadanos los principales agentes afectados en economías endeblas, ya que su poder adquisitivo disminuye e imposibilita la adquisición de bienes y servicios básicos que les permitirían mejorar su calidad de vida (Guerrero & García, 2013). La crisis económica en México de los ochenta no fue considerada un simple error de Estado en el diseño de su política económica, sino una decisión equivocada al no asumir que sus recursos políticos y económicos son limitados y que requieren cuidado público (Aguilar, 2013).

Para Aguilar (2013, p. 21), no basta tirar al “lastre” y rediseñar las condiciones para atacar los males y problemas públicos, es necesario trabajar en las políticas que deseamos y que hemos imaginado inteligentemente, considerando costos, obstáculos, y pertinencia para afrontar los grandes males de la sociedad. Además, se reclaman controles democráticos en la gestión pública, transparencia en el dinero público, como vía racional en las políticas: la democracia (Aguilar, 2019). La democracia es entonces, requisito del bienestar público, porque supone la participación de la gente en la construcción de las decisiones de gobierno, por su exigencia a la rendición de cuentas, y a la “propiedad colectiva de la sociedad sobre el Estado” (Bazua & Valenti, 1995, p. 66).

2.1 Acerca de la Definición de “Política Pública”

El análisis y estudio de las políticas públicas ha estado caracterizado, entre otros aspectos, por la pluralidad de definiciones existentes, motivada en gran medida por representar un tema complejo. La mayoría de las definiciones de política pública refieren a la acción del Estado encaminada a satisfacer objetivos de interés público, sin embargo, esta definición omite las decisiones de “no hacer”, cuando estas también constituyen políticas públicas (Méndez, 1993). El término de política pública viene de la propuesta de “policy sciences” de Harold D. Laswell en 1951, término anglosajón, que, si bien no encuentra una traducción adecuada

al español, si se refiere a las decisiones sociales tomadas por personas, organizaciones o gobiernos (Nateras, 2005).

Como se señaló anteriormente, el inicio de los estudios de las políticas públicas se encuentra en Estados Unidos, concretamente después de la Segunda Guerra Mundial. En este periodo de posguerra, Laswell y Lerner propusieron una ciencia donde las acciones de gobierno se enfocarían, concretamente, en analizar y atender los problemas públicos, las llamaron Ciencias de las Políticas o “Policy Sciences” (Valencia, 2011).

El objetivo de estas ciencias políticas, como lo señalan Dávila y Soto (2011, p. 10), es generar conocimiento para mejorar la calidad de vida de la población, y enmendar los errores del gobierno. La propuesta de Lerner y Laswell comenzó a difundirse en la academia en los años setenta y de ahí un nuevo concepto: “*public policy*” (Valencia, 2011). Rápidamente comenzó a difundirse el trabajo de estos dos teóricos, sin embargo, la traducción del término generó numerosas dificultades en cuanto a sus definiciones e interpretaciones, sobre todo al momento de definir su objeto de estudio.

Para comprender de mejor forma a las llamadas “políticas públicas”, conviene establecer algunas de las definiciones que se han propuesto con el transcurso del tiempo. Lawrence Mead en 1995, define a la política pública como aquel análisis de gobierno a la luz de los asuntos públicos más importantes (Losada, 2003). Mead, por su parte, distingue entre aquellas políticas públicas que apuntan a regular la economía, y las dirigidas a reformar a la sociedad americana, criticándolas por dar a los pobres sobreprotección en lugar de “armas” o “conocimiento” para mejorar por sí mismas (Marion, 2011).

Por su parte, Anderson define a las políticas como una “secuencia intencionada” de acción, que involucra a un actor (es), para tratar un asunto que genera inconformidad (citado por González, 2005, p. 108). Por su parte, Somit y Tanenhaus consideraron a la política pública como la “totalidad de la acción gubernamental” (citado por González, 2009, p. 13). Por último, Meny y Thoening consideraron en 1992 a las políticas públicas como la ciencia de la acción, donde los especialistas en los temas a tratar contribuyen fundamentalmente en las decisiones de los gobiernos (citado por Canto, 2000, p. 244).

A pesar de la pluralidad de definiciones que existen para las políticas públicas, Valencia (2011) señala que existe un común denominador en todas ellas: la unión entre políticas públicas y Estado o acciones gubernamentales. Para Aguilar (2006), al no existir

una sola definición de políticas públicas, tampoco lo hay para *política* o *policy*, considerado como el comportamiento propositivo intencional o planeado; ni de lo *público* o *public*, definido como el espacio colectivo en que se discuten los aspectos sociales.

Las políticas públicas, en el campo académico y político, son definidas como los objetivos, decisiones y acciones del poder público para solucionar las exigencias públicas (Robles, 2013). Una de las definiciones que ha propuesto Aguilar (2019, p. 16), pone énfasis en la acción de los gobiernos, como parte del proceso de gobernar, que decide y actúa al interior de un régimen político y administrativo concreto. De manera sencilla, clara y fácil de entender, retomamos la definición de Howlett (2014), quien considera que las políticas públicas se refieren, en gran medida, a lo que Thomas Dye planteaba en 1972: “la política pública es cualquier cosa que un gobierno decida o no hacer”.

2.2 Separación Entre “Policies” Y “Politics”

Primeramente, es importante retomar, aclarar y precisar que la palabra política, en castellano, no tiene una diferenciación semántica como en inglés, y por tal, se suele emplear para referirse a distintas acciones: “*polity*,” “*politics*” y “*policy*” (Henaó, 2013). Existen explicaciones, no recientes, para diferenciar la separación entre acción política y acción pública, es decir, entre la decisión y los comportamientos de los actores políticos (Franco & Lanzaro, 2006).

Edelman en 1985 desarrolla una idea para diferenciar estos dos escenarios, y es que, para él, los actores políticos usan “máscaras” para ocultar las verdaderas razones y resultados de sus acciones, él lo llama el espectáculo político (López & Chihu, 2011). Aguilar & Lima (2009), señalan que las “*politics*” son las relaciones de poder, procesos electorales o las tensiones con el gobierno; mientras que las “*policies*” refieren acciones, decisiones u omisiones de los actores que intervienen en ellas.

Según Valencia & Álvarez (2008, p. 104), la ciencia política ha observado “por fuera” el contenido de las políticas públicas, es decir, el proceso por el que se elige una determinada decisión de política, recayendo entonces el análisis en las “*politics*,” es decir, la lucha por el poder. En cambio, otras disciplinas se enfocaron en mejorar el contenido técnico de la “*policy*,” agregando equipo sistemático y metodológico a la racionalización de las decisiones políticas (Valencia & Álvarez, 2008).

Las políticas públicas constituyen un factor común de la política y de las decisiones del gobierno, sin embargo, la política y las políticas públicas pueden no coincidir o no estar relacionadas. Ortiz, Ayvar & García (2018, p. 223) señalan que cuando un sistema político tiene como único fin la acumulación de poder, aparecen las políticas sin propuestas de políticas públicas, es decir, cuando se ejerce la demagogia, paralelamente, las políticas públicas pueden incluso desconsiderar a la propia política.

Entonces, la relación entre políticas y políticas públicas se da de forma circular, entre la acción política y la acción pública, es decir, dos acciones del espacio público que interactúan constantemente, apoyada una de otra, con asociaciones de actores y estructuras burocráticas para la elaboración de las políticas públicas (Franco & Lanzaro, 2006). Por lo anterior, en un gobierno no se puede olvidar la política, y fuera de él no se pueden olvidar las políticas públicas (Lohera, 2004).

2.3 Problemas Públicos Como Objeto de las Políticas Públicas

La identificación de un problema social es fundamental para diseñar y poner en marcha una política pública. Según Aguilar (2007), una de las tareas más difíciles en el análisis de las políticas públicas es la definición del problema social, ya que muchas veces las precauciones y elementos que se tienen para definirlo son de vital importancia para encontrar las soluciones.

Montecinos (2007), recurre al concepto de agenda pública para identificar el surgimiento de los problemas sociales, y plantea la afirmación de que dichos problemas no existen por sí mismos, incluso sostiene que ni todos los problemas pueden convertirse en públicos ni todos estos pueden culminar en decisiones correctas. Esta dificultad por distinguir cuando se está frente a un problema público hace necesario establecer lo que se entiende por agenda pública y de gobierno. Y es que para Urrea & Valencia (2017), comprender un problema público depende de su inclusión en estas últimas. Lo anterior implicaría preguntarse ¿qué agenda?, haciendo necesario diferenciar entre agenda pública y de gobierno.

La agenda pública contiene los asuntos que los miembros de una comunidad consideran merecedores de atención pública; mientras que la agenda de gobierno, contiene las demandas que los tomadores de decisiones han aceptado considerar seriamente (Orrego, 2015). Por lo que para Montecinos (2007), para que un problema dé lugar a una política

pública, necesariamente se debe insertar en la agenda gubernamental, sin embargo, en opinión de varios tratadistas, esto no es condición suficiente; requiriendo entonces una definición precisa de problema público.

Aguilar en 1993 (citado por Montecinos, 2007, p. 328), señala en la definición de problema público, el accionar de un proceso mediante el cual una afectación ya colocada en la agenda de gobierno es estudiada, explorada y quizás cuantificada por los interesados, de momento aceptable en cuanto a sus posibles causas, componentes y consecuencias. Consecuentemente, a la necesidad por definir el problema público, se debe agregar el reto que representa sobreponerse a dos desafíos: que esa definición de problema público sea aceptable, superando la polémica y logrando el consenso entre los actores involucrados; y la viabilidad operativa del mismo con los recursos a disposición del gobierno (Rosas, 2019).

Dada la relevancia que representa la definición del problema público, conviene ahora mencionar algunos de los obstáculos y/o problemas a superar en su definición. Subirats (1989), sostiene que, en la definición de los problemas, la interdependencia de las políticas públicas es fundamental, ya que muchas veces un problema de determinada materia o naturaleza está relacionado con otros aspectos (e.g., un problema energético involucra al desempleo y transporte también). Bardach (1993), señala el problema de la suboptimización en la definición del problema público, es decir, la focalización en el problema menor sobre el mayor o global, ya que un problema puede estar relacionado con otros más amplios e incluso más importantes.

Por su parte, Urrea & Valencia (2017), señalan que la dificultad de la suboptimización no es el tiempo y esfuerzo que toma estudiar todos y cada uno de los sistemas ni las distintas estrategias para cada uno, sino el hecho de que, aunque el analista límite el mismo, siempre habrá una nueva forma más ingeniosa de abordarlo. Bardach (1993, p. 222) añade, además, el error del analista de creer que el único conocimiento o enfoque para abordar un problema es el de él, relegando las aflicciones, intensidad o sentimientos de descontento de la población afectada, es decir, es necesario articular el problema con lo que la ciudadanía define como tal. Y, por último, lo que Bardach llama “desempacar el asunto”, es decir, desestimar elementos causales o prescriptivos y fijar la atención y estudio en los sentimientos de malestar, o inconformidad del problema (citado por Urrea & Valencia, 2007, p. 131).

Por consiguiente, vale la pena mencionar por último la reflexión de Montecinos (2007, p. 330) sobre los elementos necesarios que debe considerar su definición y formulación, y señala: “el análisis y definición del problema público debe recaer en un problema racional, y posible de resolverse con los recursos y capacidades de un cierto momento”.

2.4 El Carácter Intelectual de las Ciencias que Estudian a las Políticas Públicas

Para Cejudo & Michell (2016), uno de los grandes desafíos de las políticas públicas consiste en su coherencia en sí misma, es decir, con el “proceso de diseño” de las mismas. El carácter intelectual de las políticas públicas tiene su origen en los Estados Unidos, donde convergen después de la Segunda Guerra Mundial, un sistema de gobierno democrático “estable”, con agencias de investigación independientes, lo que llevó a dicho país a establecer programas sociales, educativos, de salud y de servicios públicos, entre otros (Valencia & Álvarez, p. 5, 2008).

Además, el ambiente de inseguridad que generó la Guerra Fría provocó que los actores políticos de Estados Unidos vieran necesario añadir a la política una dosis mayor de conocimiento, sobre todo para afrontar con mayor eficacia los problemas sociales más complejos (Carmona & Arriaga, 2011). En este sentido, Aguilar (2013) señala que el carácter intelectual de las políticas públicas viene dado por g, sobre todo, de localizar datos e interpretaciones para dichos problemas.

En este sentido, es intelectual porque sin instrumentos teóricos y analíticos, es difícil que se dé una discusión referente a políticas públicas, sobre todo para valorar y medir la coherencia de dichas políticas (Cejudo & Michell, 2016). Es entonces, que las ciencias que se ocupan de estudiar las políticas públicas pueden analizarse de distintas maneras, pero atendiendo al fenómeno de que se trate. Sin embargo, De León (1993), retoma el esquema “lasswelliano” para incluir en su análisis tres factores: un enfoque multidisciplinario; una naturaleza contextual y orientada hacia el análisis de los gproblemas; y un carácter normativo. Fue hasta después de estos dos grandes acontecimientos, la Segunda Guerra Mundial y la Gran Depresión, que en Estados Unidos se valora de manera importante a la “ciencia” como una importante herramienta de solución de problemas complejos (Carmona & Arriaga, 2011).

Sin embargo, antes de entrar al estudio de las ciencias de la política es necesario precisar que estas ciencias son concebidas como un sub campo de las ciencias sociales. Para Valenti & Flores (2009), las ciencias sociales comprenden disciplinas enfocadas a estudiar y comprender los fenómenos humanos, el contexto en el que surgen, los factores que los explican y sus consecuencias. Cuando el conocimiento producido por estas ciencias sociales se dirige en atender los problemas en favor del bienestar social, entramos entonces al área de las ciencias de las políticas (Valenti & Flores, 2009).

Según Uvalle (2011), las ciencias sociales tienen una orientación más enfocada a los factores normativos y empíricos, hacia el que hacer y el modo de entender el funcionamiento de la sociedad; pero el cómo, el por qué y cuándo hacer las cosas desde la visión pública del gobierno, es aún un área poco atendida en las ciencias sociales. Por su parte, (Puello, 2007) señala que la dimensión intelectual tanto de las políticas como del estado construyen la realidad social, e imponen límites normativos relacionados con valores que los propios actores desarrollan en el ámbito social.

De esta forma, las ciencias sociales pueden asumir un carácter “omnicomprensivo” al estudiar los grandes fenómenos sociales, por medio de teorías y metodologías explicativas y comprensivas, para llegar a su cometido, describir y comprender dichos fenómenos (Valenti & Flores, 2009). Es precisamente el conocimiento que proviene de estas ciencias sociales, el utilizado para tomar decisiones en favor del bienestar de las relaciones humanas (Guerrero, 1993). Por lo tanto, como claramente lo apunta Lasswell en 1992, las ciencias de la política entran a escena cuando los esfuerzos de las ciencias sociales se dirigen a tratar, y especialmente a solucionar los problemas del bienestar humano (citado por González, 2008, p. 2).

2.5 La Conceptualización de las “Ciencias de la Política Pública” (“Policy Sciences”)

Aguilar (2019), señala dos aspectos fundamentales en el “arte” de gobernar: la “legitimidad” como reconocimiento del cargo por la sociedad; y la “efectividad” como la actuación del gobierno. Lo que añade la ciencia de las políticas a lo anterior, y que hace diferente a esta disciplina es considerar a la política más allá de la legitimidad en el cargo y su actuar, es decir, reconocer la “efectividad” del gobierno legítimo (Aguilar 2019, p. 12). El origen de las ciencias de la política se ubica después de la segunda guerra mundial, motivada por la escasez y déficit fiscal; el interés por utilizar diferentes disciplinas metodológicas para los

grandes problemas, y la necesidad de detectar problemas referentes al bienestar humano (Valentí & Flores 2009).

Concretamente, el origen de los estudios de políticas públicas se remonta a los Estados Unidos, como lo señala Antoni Fernández en 1999 (citado por González, 2005, p. 102), cuando dicho país reestructuró su administración después de la reforma del profesor W. Wilson, quien luchó por desarrollar una doctrina científica aplicada a la administración para separar la decisión política de la ejecución burocrática. En ese momento, la tradición filosófica empirista y pragmática, y las condiciones políticas intelectuales americanas, pusieron en marcha la participación científica en la acción estatal, mediante el compromiso de los intelectuales de las ciencias sociales (Guerrero & García, 2013). Al respecto, investigadores han señalado que:

El impulso precursor de las ciencias de la política fue una forma de conductismo multidisciplinario, inicial pero fuerte y que se constituyó como reacción frente a los estudios jurídicos y sociales de los años 20. Sus análisis ponían más énfasis en los diagramas organizativos antes que en cómo operan los individuos y las instituciones. Esta forma de inicial conductismo combinó su interés por el estudio de la conducta individual y social con la preocupación por los asuntos públicos, relacionados con la reforma política, la democracia, la educación, el bienestar económico y social para lo cual creían necesario dotarse de instrumentos de análisis más afinados. (Castrillón, 2008, p. 102)

Como quedó establecido en párrafos anteriores, durante la Segunda Guerra Mundial y de la Gran Depresión, se hizo necesario conjuntar a la ciencia con el poder. Pero aún después de estos dos grandes eventos, se buscó fortalecer esta unión (ciencia – poder) con la creación de organismos de investigación científica estadounidenses, como la National Science Foundation (Carmona & Arriaga, 2011). Es por esto que, las “ciencias de las políticas” (“*policy sciences*”) se ubican como una especialidad del actuar del poder público en respuesta, en gran medida a la limitación que representan hasta ahora las ciencias sociales (Valenti & Flores, 2009).

En este sentido, Harold D. Lasswell propuso un nuevo programa de investigación para cuestionar al gobierno, basado y cuestionado por la razón, es decir, la demanda por una política ilustrada, y un gobierno dirigido especialmente por la ciencia (Aguilar, 2013).

Carmona & Arriaga (2011), señalan que Harold D. Laswell estableció un programa que permitiría hacer frente, por un lado, a la “fragmentación” de las ciencias sociales, que hasta ese entonces hacía imposible conjuntar al entendimiento y a estudiosos de las ciencias; y por el otro, dar una respuesta al gobierno para dotarlo de mayor conocimiento en sus decisiones públicas. En su publicación “The policy orientation,” Lasswell (1999) expone que el proceso de decisión de las políticas públicas, presente en diversas áreas del conocimiento, se estaba “encaminado” a crear una nueva unión con la ciencia social. Para muchos autores, lo nuevo e interesante de esta visión de Lasswell de las “ciencias de las políticas” fue que la relación entre las ciencias y política no se limita a una teoría o construcción personal.

Fue así como en los años cincuenta, Laswell estableció su propia rama de la ciencia del comportamiento con un énfasis mayor en los asuntos de política, cuidando que en los problemas públicos atendieran el aspecto científico, para así utilizar los “recursos intelectuales” y la “racionalidad” en la toma de decisiones (González, 2009). Es decir, se funda en los estudios y desarrollos científicos de intelectuales e instituciones académicas. Lasswell, en su texto de 1951, presenta su enfoque de la siguiente manera:

La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte, se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponible de los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología. (citado por Aguilar, 2006, p. 14)

El término que hace referencia a las ciencias que estudian a las políticas públicas, engloba una serie de fenómenos de distinta naturaleza y que pueden analizarse de muchos sentidos, sin embargo, para fines de este apartado nos enfocaremos al modelo lasswelliano. Para Lasswell, estas ciencias de las políticas públicas refieren una serie de actividades intelectuales y profesionales con tres características fundamentales: su naturaleza contextual y orientada al análisis de los problemas públicos; un carácter normativo; y un enfoque multidisciplinario (De León, 1993).

El enfoque multidisciplinario de las políticas públicas parte, en gran medida, de la propia naturaleza del vocablo “público”, que para Cabrero (2000, p. 193) este término va más allá de la “exclusividad estatal”, significa, sobre todo, un espacio de intersección entre la racionalidad estatal y la voluntad social. A partir de lo anterior, es posible entender que el estudio y tratamiento de los problemas de interés público no puede llevarse a cabo desde una sola disciplina científica en particular (Moreno, 2012). Parsons (2013) por su parte, coincide con lo anterior al señalar que las políticas públicas deben reconocer el carácter multidimensional de los problemas y asuntos públicos, pues representa una cuestión toral en la definición de la propia agenda.

El enfoque de las ciencias de las políticas respecto a su naturaleza contextual y orientación hacia el análisis de los problemas públicos, parte del hecho de estar “explícitamente enfocado” hacia los problemas y utilizar una “amplia base contextual”, condicionado por variables de tipo político, económico, social o cultural (De León, 1993, p.33). En otras palabras, podríamos establecer que, ante el desafío por encontrar la solución a un problema público, el reto está en atenderlo de acuerdo a sus propias características. Nicandro & Petrizzo (2009, p. 2) añaden que los problemas públicos están necesariamente influenciados por factores sociales, políticos, económicos y culturales que caracterizan a los sistemas políticos, donde se generan dichas políticas, y en los que cada uno de los problemas responde a una “configuración única y cambiante de elementos endógenos y de contexto”.

Por ejemplo, en Estados Unidos en los años cincuenta, se manifestó un gran descontento por las formas permanentes y agudas de pobreza. Como consecuencia, los presidentes Kennedy y Johnson destinaron grandes recursos públicos para elaborar una política pública eficaz que acabara con dicha situación; los estudios para su elaboración se enfocaron más en la acción que en el análisis (De León, 1993). No se estudió la complejidad del problema ni sus efectos para el medio social circundante, es decir, la política se centró simplemente en reconocer los problemas y elaborar programas de solución, pero sin estudiar cualquier otra fase del proceso de decisión (De León, 1993).

Al final, las condiciones políticas externas a las disciplinas que estudiaron a las políticas públicas implementadas, condujeron al fracaso de dichos programas contra la pobreza (Reimers, 2010), aunque también estos hechos trajeron consigo aspectos positivos, como la reflexión y necesidad para atender cada una de las distintas fases de las políticas, en

perjuicio de una consideración como un todo. Pero, sobre todo, aquellos errores sirvieron para crear conciencia de que el proceso de las políticas no implica una serie de acontecimientos individuales, va más allá, se requieren, por el contrario, diferentes perspectivas contextuales y metodológicas para comprender todas las aristas del problema (Rosas, 2018).

Finalmente, el enfoque de las ciencias de las políticas respecto de su normatividad explícita, exige el uso del conocimiento para la toma de decisiones, y la valoración de las distintas alternativas que pudieran existir en las mismas (Nicandro & Petrizzo, 2009). Pero sobre todo sugiere el “redireccionamiento” de las políticas públicas en su contenido por los valores humanos (De León, 1993, p. 103). Por lo anterior, debemos aceptar que en la toma de cualquier decisión pública existen ciertos valores normativos, y estos hacen fundamental y necesaria su consideración para el análisis de las políticas públicas; logrando así evitar sustituir o fundamentar la decisión meramente con las sofisticaciones técnicas. (Reimers, 2010).

2.6 Las Dos Miradas de Política Pública de H. D. Lasswell

Como lo señala (Del Castillo, 2017), “miradas” o enfoques de política pública constituyen una perspectiva analítica que pone atención en las “decisiones de gobierno”, ya que constituyen “estrategias de acción” con el objetivo de resolver problemas públicos. Como se mencionó anteriormente, H. D. Lasswell puede considerarse como el artífice de la propuesta de las llamadas “ciencias de las políticas” (“*policy sciences*”), considerando invaluable y necesaria la incorporación de la ciencia al conocimiento aplicable para mejorar el desempeño y ejercicio del poder público, generando así un “buen gobierno” o un “gobierno ilustrado” (Pinazo, 2014).

En este escenario, es importante distinguir y señalar que, si bien Harold Laswell es considerado el “padre” o “artífice” de estas ciencias, no define propiamente el concepto de política pública, más bien precisa el campo de estudio de estas (Vivas, Sáenz & Herrera, 2014), refiriéndose a él como al área que se encarga del “conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política”. A continuación, se detallará más en esto.

A partir de una de las ideas de Lasswell, sobre el hecho de que los datos empíricos resultan útiles sólo para ciertas situaciones, era necesario entonces que las ciencias de las

políticas consideraran otras herramientas como la experiencia gubernamental, activismo cívico o la participación ciudadana (Valencia & Álvarez, 2008), lo que llevó a Lasswell a construir su disciplina para abordar su objeto de estudio en dos dimensiones: “conocimiento *del proceso de* la política y el conocimiento *en el proceso de* la política”. Al respecto, Carmona & Arriaga (2011) señalan que, en una de sus publicaciones, Laswell presenta ciertos elementos rectores de las ciencias de las políticas: los métodos de investigación; resultados de estudios de políticas; y la identificación de ciertas disciplinas que pueden aportar ciertos aspectos relevantes; de esto se desprenden, precisamente, algunos enfoques de las ciencias de la política.

Concretamente, el objeto de su propuesta la expone en su libro “*A preview of policy sciences*” de 1971, y en la revista “*Policy Sciences*”, con el artículo denominado “La concepción emergente de las ciencias de política” (Aguilar, 2013, p. 117), de la siguiente manera:

Si resumimos el desarrollo contemporáneo de las *policy sciences*, podemos definir las provisionalmente como ciencias interesadas en el conocimiento de decisión (knowledge) y dentro del proceso de decisión (*knowldge in*). El científico de *politics*, en tanto profesional, trata de obtener y dominar las habilidades necesarias para lograr decisiones ilustradas en el orden público y civil. En tanto profesional de *policy*, cultiva el interés disciplinario del científico por lo empírico, pero busca alcanzar una síntesis óptima de las diversas habilidades científicas con el fin de contribuir a la invención de una teoría y una práctica confiables para la solución de problemas en el marco del interés público. (citado por Aguilar, 2006, p. 117)

El primer tipo de conocimiento para Lasswell, el conocimiento *del proceso* de las políticas públicas, se enfoca en los procedimientos que conllevan a una decisión en las políticas, el conocer de qué forma un problema llega a ser considerado de interés público y por lo tanto, a incluirse en la agenda de gobierno (Pedraza & Duarte, 2017). Por su parte, para Del Castillo (2017, p. 55), el fin del conocimiento *del proceso* de las políticas (*policy studies*), es producir “la mejor información y conocimiento” para conocer la secuencia que implica la toma de decisiones de un gobierno en cierto contexto.

Un aspecto relevante por mencionar también en este tipo de conocimiento es el relativo al análisis de los problemas públicos. En el “conocimiento del proceso” de las

políticas públicas, se estudia y determina la “naturaleza” del mismo problema público, analizando cuáles de ellos tienen el carácter de “público” y cuáles no; cuáles son incluidos en la agenda de gobierno y cuáles no; porque se eligen para ellos tales o cuales cursos de acción para atender dicho problema; o porque se deciden continuar con ciertas prácticas antiguas de políticas; entre otros (Aguilar, 2013).

Desde la perspectiva de Navarro (2018), este tipo de conocimiento permite conocer la trayectoria que sigue una decisión (es) en particular, con la característica de conocer esa trayectoria desde “fuera”, como “observador externo”, con el fin principal de explicar por qué se han ido produciendo ciertos acontecimientos. En el “*conocimiento del proceso de las políticas*”, la meta es identificar las variables o factores que producen los fenómenos y que se van originando en el propio proceso de las políticas públicas; de esta forma, es más sencillo identificar la secuencia o lógica que conlleva a una política concreta (Pinazo, 2014). Por su parte, el conocimiento “*en el proceso*” de las políticas públicas (policy analysis), comprende lo siguiente:

Por el contrario, aunque no es excluyente y está fundamentado en la misma rigurosidad científica, el conocimiento *en el proceso* de las políticas busca la articulación de diversos saberes: ciencias sociales, ciencias de la decisión y gestión y ciencias naturales; las cuales, desde sus específicos acervos teóricos y metodológicos, pueden abonar para incrementar la racionalidad de la construcción, el examen, la selección, la orientación o el desarrollo de alternativas políticas. (Valencia y Álvarez, 2008, p. 102)

De esta forma, el *conocimiento en el proceso* de las políticas surge con la intención de mejorar el contenido de la información disponible para los hacedores de políticas públicas, “rebasando las fronteras” de las ciencias sociales (Pinazo, 2004, p. 3). El “knowledge in”, como también se le conoce a este enfoque de Lasswell, significa incorporar datos, tesis, y/o demostraciones que proporcionan las distintas ciencias para coadyuvar en el proceso de deliberación de las decisiones públicas (Cardozo & Bulcourf, 2016). En este sentido, la doctrina señala al respecto:

Este tipo de “conocimiento del proceso” ofrece con base en los resultados de las ciencias sociales, de las ciencias naturales y de decisión y gestión, métodos analíticos, información pertinente y conocimiento, para incrementar la racionalidad de la

selección y desarrollo de las opciones de política. Es una empresa de teoría normativa que indica cuáles son los cursos de acción aptos, eficaces y eficientes para poder realizar los fines preferidos en contextos dados y restrictivos. Esencialmente, es una teoría normativa de carácter tecnológico, que busca utilizar los mejores instrumentos y procedimientos de la acción pública, pero que podría elevarse a rectificar y esclarecer las metas mismas que los actores políticos persiguen de manera inmediatista o desordenada. (Aguilar, 2013, p. 53)

En suma, busca poner a disposición de los operadores de políticas, los métodos analíticos que proporcionan los datos de las ciencias sociales, ciencias naturales y de las ciencias de decisión y gestión para tomar con la mejor racionalidad posible, la decisión pública que deberá influir indudablemente en el bienestar social (Navarro, 2018). Aun y cuando consideramos que las anteriores aseveraciones proporcionan una idea general para llegar al conocimiento y comprensión de las dos miradas de política pública de Lasswell, resulta necesario establecer y distinguir algunas de las principales diferencias de estos dos campos de estudio.

Uno de los aspectos relevantes que no debemos olvidar al estudiar los dos enfoques de Lasswell es el relativo a la “temporalidad”. Una de las diferencias más notables entre las dos visiones de Lasswell es que, mientras el *análisis de las políticas (policy)* se lleva a cabo “antes” de su implementación, para poder elegir la mejor opción de política disponible, *el estudio de las políticas* se da a “posteriori”, es decir, estudia la forma en cómo se ha tomado una decisión para poder reconstruir el proceso decisional (Del Castillo, 2017). Otra diferencia es que *el análisis de políticas* tiene como objetivo primordial el estudio de las decisiones públicas, las llamadas *policies*; por su parte la segunda visión de Lasswell (*policy analysis*), observa el proceso de las mismas, observando de esta forma los distintos escenarios y actores participantes (Pedraza & Duarte, 2017).

Algunos autores consideran que el *estudio de las políticas* está íntimamente relacionado con lo que se conoce como “rastreo de procesos” (*process-tracing*), el cual es considerado una herramienta analítica - metodológica. Este rastreo de procesos considera al proceso político como un evento sujeto a su propia “historicidad”, en busca de conocer las motivaciones que llevaron a los actores políticos a tomar una decisión en particular (Cunial, 2018). Es un tipo de enfoque que resalta la importancia de los distintos contextos sociales,

culturales, históricos y políticos, para construir una narrativa eficaz, que persuada a explicar los resultados de interés; donde el contexto y la política pública en sí constituyen la variable independiente y dependiente respectivamente (Del Castillo, 2017).

Otra forma de ver estos dos enfoques de Lasswell, el conocimiento de y en las políticas públicas, mismos que no sólo se complementaban, eran interdependientes, y contextuales, era desde el calificativo de “sinópticos” y de “antisinópticos”. Los sinópticos o los que adoptaban la corriente del “conocimiento de” las políticas públicas se relacionaban con la expresión “policy analysis”, caracterizados por ser comprensivos, tecnócratas normativos, y cuantitativos, mismos que también hacían uso de la metateoría, empirismo estadístico y predisposición a los valores (Pinazo, 2014). En cambio, los antisinópticos o los que adoptaban la corriente del “conocimiento en” el proceso de las políticas, eran concebidos como especialistas en el proceso decisorio, post positivistas, defensores de lo político-administrador, pluralistas, y que tomaban la racionalidad como criterio de decisión (Del Castillo, 2017).

En síntesis, los *estudios de políticas públicas* representan, una alternativa para comprender, de la mejor manera posible, las decisiones de política que hoy nos acompañan; sin dejar de reconocer y asumir que aquellas decisiones del pasado, han significado grandes enseñanzas para asumir y tomar con responsabilidad los grandes desafíos que hoy exigen los problemas públicos. Por su parte, *los análisis de las políticas*, se caracterizan por tomar la mejor alternativa de política pública disponible, a partir de datos que orienten la toma de decisiones de la mejor forma posible.

De acuerdo con la teoría de H. Lasswell, estos dos enfoques de conocimiento en políticas públicas son “interdependientes y complementarias”, incluso “interdisciplinarias y contextuales” (Aguilar, 2013, p. 53). Y es que la acción pública de un gobierno es interdependiente con los recursos, poderes y conocimientos, no sólo de otros gobiernos o Estados sino también de las distintas corporaciones u organizaciones sociales (Aguilar, 2019). Como lo señala el mismo Aguilar (p. 69, 2013), existen numerosos términos utilizados para identificar el “conocimiento en el proceso” y el “conocimiento del proceso” de políticas, como *policy studies*, *policy analysis*, y *policy research*, entre otros.

2.6.1 Conocimiento “en el Proceso” de las Políticas. Del Castillo (2017) señala que si bien, las decisiones de gobierno pueden ser analizadas desde muchos enfoques de políticas,

las cuales varían en función de ciertos criterios, desde la perspectiva de Lasswell se visualizan dos vías de conocimiento, mismas que también constituyen formas de investigación. La propuesta de Lasswell, de considerar a las “ciencias de políticas” a partir de dos enfoques, el *conocimiento en y el conocimiento del* proceso de políticas públicas, generó debate académico.

Hubo dos corrientes, los que no aceptaban la interdisciplina en ellas, pero reconociendo la contribución de la ciencia social a la decisión política; y los que sí la aceptaban, así como la idea de la contribución práctica de las ciencias al conocimiento (Aguilar, 2013). Es decir, en lo único que concordaban ambas corrientes era en este último punto, la necesidad del conocimiento en las decisiones públicas.

Entre los que más se oponían a la propuesta de Laswell estaban los más avanzados en las áreas cuantitativas, específicamente los economistas y analistas de sistemas. Estos intelectuales consideraban que el uso de sus propuestas a los problemas de política por parte de los ciudadanos y políticos, los hacían “insensibles” a una propuesta mayor multidisciplinaria y contextual (Aguilar, 2013, p. 54). Sin embargo, el concepto de “interdisciplinariedad” de H. Lasswell trascendió y fue retomado dada su relevancia por otros intelectuales.

Edward S. Quade y Yehezkel Dror (1989), retoman el concepto de “interdisciplinariedad” pero aplicado en sus campos de estudio: la modelación matemática y el análisis de sistemas, poniéndolo en estos términos:

Es necesario, por un lado, llevar el conocimiento y los procedimientos de las ciencias 'blandas' del comportamiento a la ingeniería de sistemas y a la tecnología aeroespacial; también, se impone introducir los métodos cuantitativos del análisis de sistemas y de la investigación de operaciones en los enfoques habituales de los científicos sociales y políticos. Los abogados del análisis en los asuntos públicos han reconocido que es claramente necesario integrar las varias disciplinas en un único movimiento y mezclar los enfoques cuantitativos y cualitativos. Por consiguiente, las ciencias de políticas son una actividad interdisciplinaria que intenta mezclar las ciencias de la decisión con las ciencias de la conducta. (p. 43)

De esta forma, Quade se enfoca en el análisis normativo, dejando de lado el ejercicio “politológico y positivo” con que construyen los gobiernos las decisiones de política, es decir,

“le interesa” el *policy analysis* o el *conocimiento en el proceso* de políticas (Aguilar, 2013, p. 56). Es aquí donde la interdisciplinariedad se hace presente, pues es considerada una conjunción entre las ciencias de la conducta y las ciencias de la decisión, concretamente, porque cada problema tiene múltiples perspectivas, diversas agencias públicas que pueden participar, varios actores a involucrarse y una “multiplicidad de valoraciones sociales al respecto” (Estévez, 2014, p. 7).

2.6.2 La Importancia del Conocimiento en el Proceso de Políticas. A diferencia del conocimiento *del proceso* de políticas, de corte más procesal, el conocimiento *en el proceso* de políticas, en opinión de varios intelectuales, es más sustantivo que el primero, pues sugiere identificar cuál es la solución más técnica de políticas a un problema público, valorando así la factibilidad de las diferentes opciones disponibles, con el uso principalmente de métodos cuantitativos (Navarro, 2016).

El investigador Navarro (2016) utiliza el ejemplo del dióxido de carbono (CO₂) para dilucidar más claramente la distinción entre estos dos enfoques (el conocimiento “en” el proceso de las políticas públicas y el conocimiento “del” proceso). De acuerdo a Navarro (2016), el CO₂, compuesto indispensable para la naturaleza y la vida en la tierra, y desafortunadamente, causante en gran medida, del calentamiento global (Zilio, 2008). A partir de lo anterior, y considerando también que dicho compuesto juega un papel fundamental en los procesos vitales de plantas y animales como es la fotosíntesis y respiración (Gamboa, 2002), es lógico preguntarse ¿Cuánto CO₂ podría liberarse sin representar un daño significativo a nuestro sistema medioambiental? y, consecuentemente, cuestionarse sobre ¿cómo intervienen públicamente las organizaciones políticas para contribuir a la disminución de estas emisiones?

La primera pregunta es a lo que refieren los analistas como de “corte sustantivo” (Navarro, 2016), pues permite identificar por medio de análisis cuantitativos principalmente, las formas en que pueden reducirse las emisiones de CO₂, y a partir de ellas, decidir y seleccionar la opción de política que más contribuya al logro de tal fin. Por el contrario, cuando se cuestiona por la forma en que las organizaciones políticas pueden ejercer el poder público en favor de reducir las emisiones del compuesto, claramente se refiere al enfoque procesal (Navarro, 2016), pues ayuda a identificar cómo y porqué los gobiernos deciden ciertos cursos de acción, que en este ejemplo en particular sería conocer la lógica que orienta

la toma de ciertas decisiones de política, encaminadas a reducir las emisiones de CO2 para el beneficio del planeta.

De acuerdo con Del Castillo (2017), este “*conocimiento en*” toma como “aproximaciones más representativas” a los *análisis de políticas* (policy analysis), a partir del uso de datos que “orienten” la toma de la decisión pública de la mejor manera posible (Navarro, 2008, p. 55). El proceso del *análisis de políticas*, que conduce a la toma de decisiones, puede explicarse en función de distintos supuestos. En función de cada uno de ellos, se utilizan diversas técnicas cuantitativas principalmente, algunas adaptadas a la práctica privada de toma de decisiones y evaluación de proyectos; y otras de apoyo a los procesos (Cardozo, 2013).

Desde el momento en que surge un problema o demanda social, los datos cuantitativos hacen su aparición. De conformidad con Cardozo (2001), la función primordial del análisis cuantitativo en la “gestación” (inicio) de problemas sociales, es la de “revelar” información estadística que proporcione un diagnóstico preliminar, y también, una predicción sobre su tendencia en el futuro. Aunque si bien, en opinión de algunos politólogos, en esta etapa inicial lo verdaderamente fundamental es el análisis social y político, los métodos cuantitativos actúan como verdaderos mecanismos de apoyo (Cardozo, 2001).

En la etapa de formulación de políticas públicas, la participación del Estado es fundamental, ya que son sus estancias técnicas donde: se selecciona la alternativa considerada más adecuada, se definen los objetivos, se consideran alternativas disponibles, se evalúan las consecuencias, y donde se define su marco jurídico, financiero y administrativo (Díaz, 1998). La utilización de los métodos cuantitativos en esta etapa fluye dentro del concepto de racionalidad y eficiencia, y principalmente son de carácter optimizador, deseando elegir el mejor proyecto con base en algún criterio definido como por ejemplo el análisis de factibilidad (Cardozo, 2001).

El propósito del presente capítulo no es abundar en cada una de las etapas del ciclo de las políticas públicas y la relación de cada una de estas con los métodos cuantitativos, sin embargo, es posible establecer que, en cada una de ellas está presente el enfoque del *conocimiento en el* proceso de políticas su aplicación y hasta cierto punto su justificación para su utilización.

Esta importancia y necesidad del *análisis de políticas* y el uso de técnicas cuantitativas principalmente, es retomada por diversos intelectuales. Por ejemplo, Cardozo (1993) señala que donde se han aplicado más técnicas cuantitativas y donde sus aportaciones han sido más útiles es en el “análisis de proyectos específicos” con los que se sustentan políticas anteriores (evaluación de proyectos), utilizados principalmente para eliminar contradicciones, sistematizar la información, estructuras problemas, entre otros.

Asimismo, otras técnicas de políticas, desarrolladas después de la Segunda Guerra Mundial en Estados Unidos, contribuyen a la formulación de políticas públicas, como el análisis costo - eficacia, costo - beneficio, análisis multicriterio, el análisis de factibilidad, árboles de decisión, análisis financiero, etc., todos ellos con un “fuerte” componente cuantitativo (Cardozo, 2013). Y es que muchas de las evaluaciones cuantitativas de resultados proporcionan datos para medir la eficiencia alcanzada, como, por ejemplo, la eficiencia del sistema educativo con la incorporación de Tecnologías de Información y Comunicación (TICs), para evaluar los logros de los niños (as) estudiantes en las áreas de matemáticas y lenguaje (Elías, 2012).

Para los fines de esta investigación, podemos establecer que existen numerosos trabajos realizados a partir del enfoque del *conocimiento en el proceso* de políticas de Lasswell. Esto permite comprender la utilidad de este y conocer, al mismo tiempo, las herramientas de estudio que permitieron llegar a las conclusiones en cada uno de esos trabajos, principalmente nos referiremos a las herramientas cuantitativas. Para citar un ejemplo del uso y utilidad de este enfoque de políticas, mencionamos un trabajo que guarda estrecha relación con el tema que se pretende estudiar a lo largo de la presente investigación doctoral.

Nos referimos a los estudios sobre la capacidad administrativa y la transparencia de los gobiernos locales en México. Básicamente estos trabajos utilizan como métodos de investigación los métodos cuantitativos, como la estadística descriptiva, el método de componentes principales, de ponderación de variables y el análisis de correlación principalmente. En uno de estos trabajos, presentado por Bojórquez, Manzano & Uc (2015), se estudia la relación entre la capacidad administrativa y la transparencia en los municipios del estado de Yucatán, México.

A partir de sus análisis cuantitativos, se comprueba una relación significativa entre la capacidad administrativa municipal y la transparencia entre los municipios de dicha entidad federativa, donde el primer elemento es factor preponderante en la opacidad de los gobiernos locales. Asimismo, se identifica una correlación alta entre la transparencia municipal con el número de habitantes, y una correlación media con el índice de marginación y grado de educación.

Por último, hacemos mención de los resultados obtenidos por Unda & Moreno (2014), quienes en los últimos años han estudiado, en diversos contextos y periodos, los determinantes económicos de la recaudación del impuesto predial en México. Sus resultados cuantitativos obtenidos en 2014, sobre los factores o determinantes en la recaudación del impuesto predial en México en términos económicos, durante el periodo de 1969 al año 2010, señalan que el efecto de las participaciones federales que reciben los municipios no ha sido muy significativo. Por el contrario, el efecto de las aportaciones federales (ramo 33) influye negativamente para la recaudación predial, aún después de controlar los factores económicos y sociodemográficos.

Estos resultados fueron producto de utilizar modelos econométricos para identificar el impacto de las variables consideradas en la recaudación del predial, como el nivel de ruralidad, monto per cápita de las participaciones y aportaciones federales, las reformas de 1982 y 1999 al artículo 115 constitucional, y el PIB estatal per cápita, entre otras. Simplemente, en estos trabajos podemos comprender lo importante que es el uso de este enfoque, “*el conocimiento en el proceso*” de las políticas públicas de H. Lasswell, es decir, el uso de los métodos y resultados del conocimiento en la elaboración de políticas para incidir en las elecciones de los tomadores de decisiones, sustentando, científica y/o teóricamente, la política pública que se está eligiendo como la mejor en beneficio de la sociedad.

2.6.3 El Conocimiento en el Proceso de Políticas en el Presente Trabajo Doctoral

El propósito del presente trabajo de investigación es conocer y analizar la relación entre los recursos de la hacienda local, particularmente las transferencias federales, y algunas capacidades institucionales de los municipios en Hidalgo. Lo anterior, ya que consideramos es de vital importancia identificar qué capacidades institucionales representan áreas de

oportunidad para mejorar el desempeño de los gobiernos locales, en cuanto a la captación de ingresos propios.

En este sentido, se han seleccionado variables financieras, de capacidad institucional y de servicios públicos, principalmente. Lo anterior, porque la mayoría de los estudios en estos temas se han centrado en analizar básicamente variables económicas para indagar sobre la dependencia financiera de los municipios a los recursos federales, en su impacto para la generación de ingresos propios, pasando por alto otro tipo de variables de igual importancia, como son las de capacidad institucional.

Por todo lo anterior, el presente trabajo doctoral, bajo el enfoque del “*conocimiento en el*” proceso de políticas de H. Lasswell, examina cómo las transferencias federales y las capacidades institucionales municipales impactan en la generación de recursos por ingresos propios en el estado de Hidalgo. Para llegar a tal conocimiento, se emplean algoritmos de *machine learning* que utilizan la teoría matemática y el cómputo para encontrar relaciones y patrones en bases de información que puede o no estar estructurada. Para nuestro estudio se creó una base con información estructurada y se utiliza en primera instancia la técnica de *componentes principales* (PCA), para determinar las variables más representativas y posteriormente el algoritmo de *k means* para encontrar “clusters” o grupos de municipios con características económicas, sociales, institucionales similares.

2.7 La Profesionalización y el Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública

Como lo señala Ramos (2016), en la década de los ochenta, la caída de los ingresos salariales principalmente provocó un cambio en la administración pública internacional, pues hizo que en países desarrollados se activara un cambio de estrategia para hacer que el ejercicio de los recursos públicos se hiciera más eficiente, entre ellas la profesionalización del servicio público. Sin embargo, en México este cambio se ha dado a cuentagotas, admitiéndose entonces el gran reto de dar resultados a partir del impulso y poder de sus capacidades institucionales (Valenzuela, 2005, p. 13).

En las democracias modernas, el servicio público es la tarea básica de la acción gubernamental, siendo precisamente dicho actuar, lo que justifica la vida de los gobiernos (Uvalle & Ahuja, 1999). Por muchos años, varios tratadistas de políticas y de las administraciones públicas, han observado un debilitamiento importante al momento de implementar programas o estrategias de bienestar social, frenando así las mejores intenciones

para solucionar problemas sociales, incluso donde hay diseños “impecables” de política pública (Valenzuela, 2005, p. 13). Según Pardo (1999), tenemos la idea de que la modernización de las administraciones públicas locales está íntimamente relacionada con la profesionalización del personal.

Y es que las administraciones gubernamentales, hoy en día, deben partir de la premisa de “mejorar siempre con la finalidad de brindar a sus ciudadanos un gobierno de calidad”, con acciones visibles que mejoren su calidad de vida (Barrera, Córdova & Gallardo 2009, p. 6). En ese sentido, la buena gestión de un municipio pasa, indiscutiblemente, por la capacidad que este tenga para llevar a su personal a un óptimo nivel que garantice un mejor desempeño y desarrollo de la administración pública (Hernández, 2018). Es por tal que, en los gobiernos municipales es de vital importancia el capital humano, pues a través de este se generan los cambios en la gestión y modernización de las administraciones públicas al momento de definir qué políticas públicas implementar para conseguir el desarrollo municipal (Barrera, Córdova & Gallardo 2009).

2.7.1 La Profesionalización. Para comprender cuáles son las herramientas necesarias que deben poseer los recursos humanos dentro de las burocracias, para la eficaz y efectiva realización de los objetivos de gobierno, es necesario definir, primeramente, a la “función pública”, y entenderla como la doctrina la refiere:

Conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general. (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003, p. 5)

A partir de la definición anterior, se desprende un elemento importante: la relación entre la función pública y la provisión de servicios de mayor calidad. Es por tal que la profesionalización se constituye, hoy en día, como un factor determinante para la consecución de la tan anhelada modernización administrativa (Gris & Ramírez, 2020). Por lo anterior, es necesario definir primeramente el término que motiva nuestra discusión. Según la doctrina, la profesionalización del servicio público hace referencia a:

La capacidad que tienen las organizaciones de dotar a su personal de las condiciones necesarias para que éstas, puedan contar con desarrollo profesional propio y que a su vez contribuya a alcanzar los objetivos definidos y propuestos por aquéllas, es decir, observando siempre la importancia del vínculo entre el desarrollo profesional de los servidores públicos, y la consecución de los objetivos organizaciones. (Martínez, 2013, p. 32)

De León (2016), señala que la profesionalización se consigue con la voluntad y el trabajo continuo, ya que es precisamente la continuidad, la que puede garantizar la permanencia y éxito de la profesionalización, pues en muchas ocasiones las iniciativas sobre el tema sólo se traducen en meras intenciones. Del mismo modo, diversos autores han estudiado y definido a la “profesionalización”, dada su importancia y trascendencia en el actuar de los gobiernos.

Según Pardo (1999), la profesionalización se refiere al conjunto de procesos que tienen por objeto el ingreso, permanencia y desarrollo del ejercicio de la función pública. Por su parte Uvalle (2000), define a la profesionalización como el conjunto de procesos que inducen y estimulan el desempeño consistente de la acción de gobierno, observando necesariamente, el mérito, imparcialidad y calidad del trabajo como ventajas de un servicio público abierto y competitivo.

Finalmente, Merino (2006, p. 16) señala que la profesionalización del servicio público es entendida como la gestión de los recursos humanos que realizan la función de gobierno, y que se sustenta en el mérito, igualdad de oportunidades, calidad y competencia profesional. A pesar de la gran diversidad de definiciones emitidas en torno a la profesionalización, resaltan del concepto dos elementos sustantivos. La dimensión técnica, por un lado, es decir, los conocimientos adquiridos para el ejercicio del cargo público; y la adherencia a un conjunto de normas profesionales (Gris & Ramírez, 2020).

De acuerdo con Cavalcante & Carvalho (2017, p.2), aunque las burocracias se encuentran “subordinadas” a los distintos órdenes de gobierno, su autonomía varía según el sistema de méritos, la estabilidad y el salario justo, tienen un efecto sobre la capacidad burocrática de implementar políticas públicas encaminadas a la profesionalización de la función pública. El surgimiento de ciertas políticas en la materia, han estado dirigidas a

observar las competencias de los funcionarios públicos en lugar de seleccionarlos por sus vínculos políticos (Márquez, 2019).

Actualmente, las políticas públicas encaminadas a la profesionalización, tiene como centro de discusión, los procedimientos para “valorar las competencias técnicas” y “disminuir la discrecionalidad” en la selección de los funcionarios públicos (Gris & Ramírez, 2020, p. 5). Es innegable que el actual marco normativo, la partidocracia y la no reelección inmediata impiden, de cierta forma, la obtención de experiencia y con ello, una mejora en su desempeño gubernamental, lo que ha originado que actualmente tengamos un profesionalismo a “cuenta gotas” (Ríos, 2019, p.3).

Sin embargo, el desarrollo de sistemas civiles de carrera ha permitido, de cierta forma, constituirse como instrumentos de política pública enfocados a “separar el poder político del administrativo” para otorgar certidumbre laboral al personal de gobierno y generar condiciones que mejoren la vida de los ciudadanos (Gris & Ramírez, 2020, p. 5).

2.7.2 El Servicio Civil de Carrera. Según Guerrero (2000, p. 2), la finalidad de la profesionalización del aparato gubernamental es incrementar la calidad y eficacia en las tareas gubernamentales de los servidores públicos, para que estos logren y brinden el mejor de los resultados posibles en la realización de su labor pública. Por lo que la profesionalización de la administración pública por medio del Servicio Civil de Carrera constituye una pieza angular para mejorar la capacidad de gobernar. Varios tratadistas se han pronunciado al respecto:

La profesionalización en la administración pública reclama un proceso de actualización, de conocimientos y destrezas de una ocupación pública ante la necesidad de personal preparado deliberada, continua y sistemáticamente, y por lo menos semi - institucional para las actividades y tareas que el estado debe cumplir. Por lo que la profesionalización se relaciona intrínsecamente con la carrera administrativa en el servicio, porque de no ser así, la profesionalización pierde significado, sentido y misión. (Guerrero, 2005, p. 93)

Recientemente, las burocracias actuales han ido evolucionando de manera importante, tratando de dejar atrás el “patrimonialismo y clientelismo” que ha imperado por mucho tiempo, para adoptar un modelo “legal y racional”, donde las formas de seleccionar,

formar y promover al recurso humano, obedezca a reglas de carácter general (Barrera, Córdova & Gallardo, 2009).

Aunque la aparición del “servicio civil de carrera” pudiera parecer reciente en México, la idea de una forma organizacional burocrática con una estructura jerarquizada de poder y autoridad para dividir el trabajo de forma sistemática y racional proviene de la teoría de la burocracia de M. Weber (Barrón, 2012). De acuerdo con esta teoría, la organización jerárquica del trabajo debe prever la existencia de funcionarios y/o trabajadores especializados en su campo y en sus funciones (Cárdenas, 2016). De esta manera, y de acuerdo con esta teoría, se establecen las condiciones para que el personal público se legitime en su cargo. Antes de analizar más detalladamente el servicio profesional de carrera, consideramos conveniente mencionar de los principales conceptos que se han vertido sobre el tema, así como los elementos y/o características que lo componen.

Estudiar el funcionamiento de las áreas de selección, formación y evaluación del campo de la gestión de los recursos humanos en el sector público implica, necesariamente, atender normas, valores subyacentes, y procedimientos que acompañan la interacción de estos elementos (Salvador & Matas, 2005). El servicio civil de carrera es una manera de gestionar los recursos humanos en las instituciones públicas o de gobierno, para formar servidores públicos con compromiso ante los ciudadanos, sin intereses políticos, y de acuerdo al mérito, imparcialidad e igualdad de oportunidades (Del Carmen, 2005). Para Guerrero (2000), el servicio civil de carrera se refiere a un conjunto de normas que regulan el “precio del trabajo”, y su división en la administración pública, controlando los recursos humanos (p. 2).

Mejía & Santoyo (2009, p. 73), considerando los elementos que señala la Organización de las Naciones Unidas (ONU), lo define como un cuerpo “apolítico”, permanente de servidores públicos que constituyen la columna vertebral de la administración pública, con dos elementos imprescindibles: una reglamentación para el tema y un organismo que se encargue de su aplicación. Para Fromow (2009), dentro del servicio profesional de carrera en la administración pública, los factores “éticos y de conducta” honorable de los funcionarios es imprescindible en esta figura (p. 35).

Finalmente, podemos establecer de acuerdo con Oszlak (2009), que el servicio profesional de carrera es un conjunto de reglas e instrumentos que rigen el modo y establecen

las condiciones en las que el aparato de gobierno “asegura las aptitudes y actitudes de su personal” burocrático para el desempeño eficaz de sus funciones públicas (p. 2). Actualmente, existen varios estudios de los servicios civiles en América Latina, uno de ellos es el emitido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Según el estudio, México es un país de desarrollo intermedio con burocracias medianamente bien estructuradas e igual estabilidad en sus empleados, pero con deficiencias en sus estructuras meritocráticas y herramientas de gestión para tener una administración eficiente del recurso humano (Iacoviello & Zuvanic, 2006).

A pesar de las condiciones políticas y de las necesidades organizacionales, propias de cada uno de los distintos servicios civiles de carrera que existen en el mundo, todos ellos tienen en común ciertos principios que vale la pena mencionar. Dussauge (2005), distingue tres principios básicos: El principio del mérito, el cual señala que el personal que ingresa al servicio civil debe ser el más calificado, además de que las promociones salariales deben justificarse por valoraciones, revisiones y comparaciones objetivas.

El principio de igualdad, por el cual todo ciudadano, sin importar su ideología política, religión o género puede ingresar a los puestos del servicio civil, además de que los ascensos e incentivos serán aplicados sin discriminación alguna. Y el principio de estabilidad, que implica que los nombramientos definitivos de funcionarios públicos son garantía de permanencia en el servicio civil. Otros elementos distintivos de los servicios civiles de carrera son: el cuerpo normativo que rige estos procedimientos es distinto al que rige el servicio público en general; poseen en común un cuerpo uniforme, que incluye normas de ingreso, formación, evaluación, movilidad y pensiones (Oszlak, 2009).

2.7.3 Estructura del Sistema del Servicio Profesional de Carrera Mexicano. A partir del año 2000, cuando el partido Acción Nacional ganó las elecciones después de 70 años de gobierno priista, se empezó a generar la idea de poner en marcha un servicio civil de carrera (Pardo, 2005). Si bien, el proyecto que contemplaba dicho servicio generó varios debates para su aprobación, todos ellos se solventaron sin mayores sobresaltos, en gran medida porque los partidos mayoritarios de ese entonces, PRI y PAN, compartían la misma idea (Cepeda, 2005). En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley se afirmaba ser un mecanismo para “garantizar la igualdad de oportunidades” a la función pública, considerando el mérito y con el objetivo de ser el punto de quiebre del desarrollo de la función pública para

el beneficio de la sociedad (Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, 2003, p. 23).

Finalmente, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal logró publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de abril de 2003. El órgano encargado de operar el sistema del servicio civil de carrera es la Secretaría de la Función Pública (SFP), y para ello cuenta con un Consejo consultivo que evalúa su funcionamiento, y emite recomendaciones; y de Comités, que coordinan el sistema en las agencias (Artículo 6 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, 2003). El diseño del servicio profesional de carrera está constituido por siete subsistemas (Pardo, 2005): 1. *Subsistema de planeación*: tiene el objetivo de conocer las necesidades cualitativas y cuantitativas del personal que se requiera en la administración pública. 2. *Subsistema de ingreso*: su fin es regular el reclutamiento y selección de los candidatos para incorporarse al sistema, garantizando igualdad de trato y de mérito. 3. *Subsistema de desarrollo profesional*: regula los planes de carrera de los servidores públicos para identificar trayectorias de desarrollo, y las reglas que dichos servidores públicos deben cumplir. 4. *Subsistema de capacitación y certificación de capacidades*: por medio de este se prevé crear un perfil de puestos con base en un modelo de competencias, estableciendo modelos de profesionalización que les permita superarse institucional, profesional y personalmente. 5. *Subsistema de evaluación*: Evalúa el desempeño de los servidores públicos tomando ciertos criterios, determinando su permanencia en el cargo, compensaciones y ascensos. 6. *Subsistema de separación*: aquí se especifican las causas de la separación del cargo, amonestaciones y sanciones. 7. *Subsistema de control y evaluación*: se evalúa el propio funcionamiento del sistema de carrera, sugiriendo mejoras al mismo.

Ante esto, los tomadores de decisiones en el ámbito municipal deben considerar urgentemente el tema de la profesionalización del servicio público, ya que si bien, en el ámbito estatal hay algunas intenciones por introducir esquemas de profesionalización de los servidores públicos, en el ámbito local actualmente no se cuenta con una ley de profesionalización ni gran interés por “tocar” el tema (De León, 2016).

2.7.4 Ventajas del Servicio Civil Meritocrático. Si bien los servicios civiles de carrera pueden presentar deficiencias que responden principalmente a su diseño institucional y al conjunto de incentivos que ocasionan hacia los funcionarios públicos, también pueden

producir ventajas que superan los costos, si observan la evaluación competitiva como la base de la selección, promoción y separación del cargo público (Guerrero, 2010). El servicio civil, como institución política, requiere puntualizar cuál es la situación que se anhela y que deseamos ver entre políticos y servidores gubernamentales (Arellano, 2008).

Guerrero (2010) señala que, la profesionalización del servicio público es en muchos países un objetivo clave de los “procesos de mejora” de la gobernanza, y para aspirar a ello es necesario considerar dos componentes fundamentales “mérito y flexibilidad”. Al ser, el servicio civil, una institución creada para separar la política de la administración, es necesario asegurar entonces que los funcionarios electos no “manipulen arbitrariamente” la función pública, sino que esta esté encargada a profesionales por su mérito, desempeño y capacidad (Arellano, 2008, p. 158).

El término meritocracia, señalan varios tratadistas, hace referencia en ocasiones a una paradoja:

Se refiere a un criterio para distribuir cargas y beneficios considerados legítimos al fundamentarse en las cualidades y en el esfuerzo de cada persona; sin embargo, por otra parte, su aplicación implica una cierta diferenciación entre los miembros de una sociedad, ya que supone que son mejores unos que otros, y lo que es peor, no se corrige esta situación, más bien se profundiza y perpetua. Por lo que la meritocracia implica una tensión entre dos valores, el reconocimiento al esfuerzo individual como expresión de libertad; y la igualdad de trato frente a otras personas independientemente de su condición. (Martínez, 2013, p. 2)

El servicio civil basado en el mérito combina la alta autonomía y la capacidad, es decir, se integra por funcionarios con estabilidad, reclutados por mérito e incorporados a carreras profesionales, con incentivos al desempeño de sus funciones (Longo, 2008). Guerrero (2000) añade a lo anterior que el sistema meritocrático, basado en la competencia interna para la admisión y promoción del cargo, incorpora restricciones en la remoción arbitraria y otorga garantías de neutralidad política.

Dentro de los principios básicos que se manejan en un sistema meritocrático están la transparencia en los requisitos y reglas de los concursos, e igualdad en el trato a los aspirantes (Guerrero, 2013). Una vez que ha quedado establecido que se entiende por “meritocracia” y, por consiguiente, un sistema civil basado en dicho término, es conveniente conocer qué

ventajas podría traer su implementación. A diferencia del patronazgo y el clientelismo, el sistema meritocrático permite a los gobernantes seleccionar a los funcionarios públicos en base al mérito, es decir, a aquellos con las mejores evaluaciones, y al mismo tiempo separarlos del cargo según criterios establecidos por los propios estatutos, y no de manera arbitraria (Longo, 2008).

Al mismo tiempo, el servicio civil meritocrático suele impedir las participaciones de los funcionarios en la política, a la par que su organización y regulación quedan a cargo de instancias administrativas independientes (Guerrero, 2000). Por su parte, la doctrina destaca dos fines de la valoración por méritos que se reducen a dos categorías:

Entre los fines administrativos que se pueden considerar como de mayor importancia en la valoración por méritos está el fin administrativo y el perfeccionamiento individual. El primero incluye promociones y ascensos; traslados y despidos; y administración de salarios y sueldos, es decir, aspectos que empujan a los empleados a desplegar y mostrar sus capacidades. Por su parte, el perfeccionamiento individual, se enfoca en ayudar a los empleados a comprender sus buenas cualidades y defectos, para que sean conscientes de sus habilidades y fortalezas para mejorar. (Agudelo, 2019, 135)

La importancia de las políticas públicas en el rediseño de las estrategias y acciones gubernamentales encaminadas a combatir los grandes problemas sociales nos ha llevado a estudiar brevemente en este capítulo su origen, definición e importancia. Aunado a lo anterior y sin restar importancia, hemos analizado también el carácter intelectual de las políticas públicas desde la visión de uno de sus grandes artífices y precursores, Harold Laswell.

Gracias a su mirada “*el conocimiento en el proceso*” de las políticas públicas, queda claro que es posible adquirir un conocimiento más técnico, más sustantivo a un problema de política pública, llevando a identificar, a partir de técnicas cuantitativas principalmente, la mejor solución posible. En el siguiente capítulo (III), se expondrán los métodos utilizados en el presente trabajo y se expondrán los resultados obtenidos.

Capítulo III

Metodología

3. Variables relacionadas con los Servicios Públicos

Antes de describir y señalar las fuentes de información y técnicas de investigación que sirvieron de base para la realización del presente estudio, es necesario mencionar que partes de esta sección fueron publicadas anteriormente por la revista *Contaduría y Administración*, volumen 67, edición 4, en el año 2022 (Martínez Sánchez & Cano Moreno, 2022).

La mayoría de los municipios en México sufren de limitaciones en sus capacidades institucionales¹ (Arroyo & Guzmán, 2008), lo cual debilita la tarea municipal en materia tributaria y obstaculiza el cumplimiento de los compromisos asumidos ante los ciudadanos (Moreno, 2007). El aumento de recursos financieros para los gobiernos locales—producto de la descentralización fiscal—obstaculiza la autonomía municipal, principalmente cuando este aumento no es acompañado de un desarrollo de capacidades institucionales (Romo de Vivar & Gómez, 2016).

La descentralización fiscal en México se da a partir de las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1983 y 1999, ya que con ellas los municipios recibieron mayores capacidades y recursos para proveer bienes y servicios públicos (Sour, 2016). Sin embargo, gran parte del “éxito” de la descentralización fiscal depende del fortalecimiento de las capacidades institucionales municipales, en la generación de ingresos propios y el buen uso de los ya existentes (Romo de Vivar & Gómez, 2016, p. 156). En los últimos años, los recursos de la hacienda pública municipal en México se han debilitado sustancialmente (Bueno et al., 2017).

Y es que, independientemente del grado de marginación (aunque aún más para los municipios con “muy alta” marginación), los municipios mexicanos han visto un aumento en su grado de dependencia a las transferencias federales (participaciones y aportaciones), al pasar, por ejemplo, de un 79% de dependencia financiera en 1990 a un 88% en 2010 (Bueno et al., 2017). Estos aumentos, sin embargo, no se han visto acompañados por incrementos en ingresos propios; el porcentaje de ingresos propios incluso ha disminuido de 13% a 4% en

¹ De acuerdo con Hevia (2015, p. 109), las capacidades institucionales son capacidades de los gobiernos para “formular y aplicar estrategias para lograr objetivos económicos y sociales en la sociedad.”

municipios con “muy alto” grado de marginación, y de 44% a 31% en municipios con “muy bajo” grado de marginación, de 1990 a 2010 (Bueno et al., 2017).

Para el estado Hidalgo en 2019, la principal fuente de ingresos fueron las transferencias federales, representando 88% de los ingresos totales; a su vez, el porcentaje de ingresos propios para Hidalgo en 2019 fue solo 10% (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2018). La alta dependencia de recursos federales ha contribuido a “debilitar” las finanzas públicas municipales y, consecuentemente, disminuir las capacidades institucionales, lo que afecta desproporcionadamente a los municipios con mayores carencias sociales (Auditoría Superior de la Federación, 2015, p. 105).

Sin embargo, esta situación podría mejorar, si es que las administraciones municipales reflexionan sobre el hecho de que su hacienda pública no solo se conforma de transferencias federales para afrontar las necesidades de su población, si no que poseen, además, recursos propios como el impuesto predial — uno de los impuestos locales más rentables a nivel nacional. Por lo anterior, es urgente actuar al respecto, ya que los impuestos a la propiedad, como el predial, los recursos emanados de él, se asignan a bienes y servicios públicos dentro del mismo territorio, como parte del gasto público (Unda & Moreno, 2014).

Por lo tanto, el fortalecimiento y/o aumento en la captación del impuesto predial, puede representar un indicativo de la capacidad institucional y funcional de los gobiernos locales para brindar certeza jurídica en el ejercicio de su gasto público, permitiéndole tener mayores fuentes de financiamiento y, por ende, brindar una mejor cobertura de servicios públicos, que al final, es el fin mismo del impuesto predial: el financiamiento de los servicios públicos municipales (Mandujano, 2010).

3.1 ¿Por qué los Índices Considerados en el Presente Estudio Están Asociados con el Impuesto Predial?

La descentralización fiscal en México inició a partir de las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1983 y 1999, las cuales permitieron a los municipios recibir mayores capacidades y recursos para proveer bienes y servicios públicos a la población (Sour, 2016). A partir de estas reformas constitucionales, donde los municipios adquieren la administración del impuesto predial, este tributo evolucionó de manera importante hasta ser considerado hasta nuestros días como la principal fuente de ingresos propios de los gobiernos locales (Cantú, 2017).

Según Romo de Vivar & Gómez (2016, p. 156), el punto de inflexión para el “éxito o fracaso” del proceso de descentralización fiscal en México se basa en las capacidades estructurales o institucionales y en las capacidades funcionales de los gobiernos locales, y no tanto en la política descentralizadora de la federación. La palabra “capacidad” se refiere a aquellas herramientas necesarias para alcanzar los objetivos que las personas y los organismos definen para “fortalecer su bienestar y desarrollo” (Sen, 2009, citado por Huerta & Venegas, 2020, p. 104).

En este sentido, las capacidades funcionales e institucionales municipales no solo deben estar presentes en toda “buena” burocracia local, deben además estar bien fortalecidas para que los gobiernos locales ejerzan sus funciones eficientemente (Informe de Desarrollo Humano Municipal, 2019). Según Cabrero (2004, citado por Cuervo, 2020, p. 107), las capacidades funcionales hacen referencias a los activos que permiten una buena gestión pública; por su parte, las capacidades estructurales derivan del esfuerzo sostenido y reflejan la formación profesional de sus funcionarios, existencia de normatividad eficaz y una buena estructura orgánica.

De esta forma, se dice que el bajo desarrollo de estas capacidades de los gobiernos municipales se relaciona estrechamente con una débil hacienda pública, lo que impide “explotar” de manera efectiva su propia base impositiva y al mismo tiempo utilizar de la mejor manera posible los recursos ya existentes (Informe de Desarrollo Humano Municipal, 2019). Por si fuera poco, el fortalecimiento de las capacidades funcionales de los municipios se relaciona positivamente con el desarrollo humano: los gobiernos con mejores capacidades pueden emplearlas para emprender proyectos que mejoren el mismo, y viceversa, mayor desarrollo humano individual provee a los gobiernos de mejor capacidad institucional (Huerta & Venegas, 2020).

Por lo anterior, es urgente que los gobiernos municipales fortalezcan dichas capacidades institucionales y funcionales para lograr una gestión eficiente de su hacienda local, que impacte positivamente en la recaudación del impuesto predial y en general en la captación de ingresos propios. Sin embargo, los distintos factores relacionados con las características de un país permiten la existencia de grandes diferencias entre gobiernos municipales que al final terminan por afectar su capacidad para generar ingresos propios (Espinosa, Martínez & Martell, 2018).

Ejemplo de lo anterior es que en el año 2013 el potencial fiscal recaudatorio del estado de Campeche fue del 2%, mientras que para el Estado de México fue del 90%, dos polos completamente opuestos (Castañeda & Pardinás, 2013). Del mismo modo, existen estudios anteriores, como el de Chávez-Maza y Toache (2019), que señalan que las transferencias federales (participaciones y aportaciones) impiden de sobremanera el potencial recaudatorio de los gobiernos locales. En general, estos estudios señalan que la solución a dicho problema no está en la salida “cómoda” de modificar la fórmula de asignación de los recursos federales que establece la Ley de Coordinación Fiscal, sino en aumentar potestades tributarias, y mejorar la capacidad administrativa de los ayuntamientos (Tijerina & Medellín, 2000, p. 61).

Otra de las razones de la baja recaudación local en México ha sido los problemas de legitimidad del estado y opacidad, es decir, falta de transparencia en el gasto del dinero público. Lo anterior, debería ser un tema urgente de abordar en la administración pública local para hacer sentir a la sociedad las virtudes de un sistema recaudatorio legal, y mejorar así la percepción de cómo el gobierno ejerce su dinero vía impuestos (Meyer-Serra, 2001).

La transparencia significa, entre otros aspectos, poner a disposición de la población toda la información disponible de una determinada gestión pública mediante mecanismos de fácil acceso para contribuir a la rendición de cuentas; y aunque esto por sí solo no garantiza dicho ejercicio, si apoya el desarrollo que busca una rendición de cuentas eficiente (Informe de Desarrollo Humano Municipal, 2019).

Sobre este punto, varios institutos especializados en proponer políticas públicas viables sobre los grandes desafíos que enfrenta México se han pronunciado por concientizar sobre la importancia de la transparencia y rendición de cuentas como requisito indispensable de cualquier estrategia que busque aumentar la captación de ingresos propios. El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), señala que para modificar la cultura del contribuyente al “no pago” de los impuestos, es necesario y urgente promover la rendición de cuentas para que la colectividad constata por sí misma cómo se está usando su dinero, y no solo en su municipio, que puede ser muy amplio, sino en su propia colonia (Reséndiz, 2016).

Como se ha venido mencionando a lo largo de este trabajo, el objetivo es estudiar el rol que juegan las capacidades institucionales y funcionales de los gobiernos locales en la generación de ingresos propios, específicamente del impuesto predial. Sin embargo, debemos

tener presente que de poco serviría fortalecer dichas capacidades y generar mayores ingresos propios si los mismos no se destinan en beneficio de la población, o, dicho en otras palabras, si parte del ingreso familiar que destina la ciudadanía vía impuestos para el desarrollo municipal no se “ve” materializado en su beneficio. Y precisamente, una de las formas más comunes en que una determinada población evalúa el trabajo de su gobierno es mediante la provisión de los servicios públicos contemplados en el artículo 115 constitucional.

Es por ello que el impuesto predial se ha convertido, por un lado, en una forma de legitimar el derecho de la población a exigir mayores y mejores servicios públicos, y por el otro, en concientizar a la misma población de contribuir al gasto público mediante el pago de los impuestos locales (De Cesare, 2015). Por lo anteriormente expuesto, se considera para el desarrollo del presente estudio analizar las variables institucionales y funcionales de los ayuntamientos en su relación con la generación de ingresos propios, en especial en la captación del impuesto predial, así como el “impacto” que pudieran tener aquellos recursos que por Ley de Coordinación Fiscal les corresponden a los entes subnacionales (participaciones y aportaciones federales).

Finalmente, se considera también la variable cobertura de los servicios públicos, ya que, si bien el predial no es un impuesto “etiquetado”, por muchos años se ha legitimado como el recurso por excelencia para proveer de servicios públicos a los ciudadanos.

3.2 Recopilación de las Variables Seleccionadas

El presente estudio utilizó un diseño transversal, basado en análisis de datos provenientes de distintas fuentes de información. Datos de los 84 municipios del estado de Hidalgo, México, fueron compilados respecto a indicadores representativos de capacidades institucionales y de ingresos de la hacienda pública local, con énfasis en recursos provenientes de la federación (aportaciones y participaciones federales). Se consideraron los datos más actuales y/o disponibles al momento de escribir este texto, recolectados por Transparencia Presupuestaria, observatorio de gasto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Auditoría Superior de la Federación (Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal, 2015); y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Informe de Desarrollo Humano Municipal, 2019).

Conforme al marco conceptual de este estudio, se seleccionaron las siguientes variables: participaciones federales; aportaciones federales; impuesto predial per cápita; diagnóstico de problemas municipales; formulación de políticas y estrategias públicas

municipales; presupuestación, gestión e implementación de políticas municipales; índice de desarrollo administrativo; e índice de cobertura en la prestación de servicios públicos. La descripción de cada variable es presentada en la Tabla 5.

Tabla 5

Nombre y descripción de variables utilizadas en el presente estudio, para los 84 municipios de Hidalgo

Variable	Descripción
Aportaciones federales [†]	Monto de las aportaciones federales en 2018, en pesos corrientes mexicanos
Diagnóstico de problemas municipales [§]	Capacidad de los municipios para diagnosticar problemas del gobierno municipal. Rango: 0.0 - 1.0
Formulación de políticas y estrategias de problemas municipales	Capacidad municipal para formular políticas y estrategias del gobierno municipal. Rango: 0.0 - 1.0
Índice de desarrollo administrativo [¶]	Evalúa las capacidades de los municipios en materia administrativa. Rango: 0.0 - 1.0
Participaciones federales [†]	Monto de las participaciones federales en 2018, en pesos corrientes mexicanos
Presupuestación, gestión e implementación de políticas municipales [§]	Capacidad municipal para presupuestar, gestionar e implementar políticas municipales. Rango: 0.0 - 1.0
Recaudación del impuesto predial per cápita [†]	Monto del impuesto predial per cápita en 2019, en pesos corrientes mexicanos
Índice de cobertura en la prestación de servicios públicos [¶]	Índice de cobertura para cumplir con las funciones que le corresponden en materia de prestación de servicios públicos de acuerdo con el artículo 115 constitucional.

Notas. Elaboración propia con datos de [†] Transparencia Presupuestaria, observatorio de gasto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>; [§] Informe de Desarrollo Humano Municipal

2019, www.mx.undp.org; y ¶ Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal 2015, www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias.

3.4 Técnicas de análisis: análisis de Componentes Principales, Método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (Regresión Lineal e Interacción/regresión lineal múltiple)

3.4.1 Análisis de Mínimos Cuadrados Ordinarios (Regresión Lineal). Los investigadores Cardona et al (2013, p. 74,) señalan que, en la mayoría de las investigaciones, independientemente la materia en estudio en donde se involucren experimentos u observación de datos, es necesario e importante estudiar la relación que pudiera existir entre ellos con el fin de hacer predicciones a eventos futuros. Un análisis estadístico que se utiliza para obtener una evaluación de la posible relación entre una variable “dependiente” (y) y otra u otras variables “independientes” (x) es conocido como “regresión lineal” (Brenes, 2011, p. 3).

El término “regresión lineal” se empleó por primera vez en el año de 1877 por Francis Galton, quien estudiaba la relación existente entre la estatura de niños nacidos de padres altos y la estatura del padre o la madre (Cardona et al, 2013, p. 74). De esta forma, se pretendía estimar la “función de regresión muestral” lo más parecida posible a la “función de regresión poblacional” con una muestra de datos, donde era y es necesario cumplir con ciertos supuestos para considerar al modelo “confiable”, lo cuales son: homocedasticidad, no autocorrelación, linealidad, y con una media de residuos igual a 0 (Brenes, 2011, p. 3).

En este trabajo doctoral, los resultados del análisis de regresión se presentan en la Tabla 9. En esta tabla, se muestran tres modelos anidados con la regresión del impuesto predial per cápita (en su transformación logarítmica) en: capacidades institucionales (Modelo 1); (b) capacidades institucionales e índice de cobertura de servicios públicos (Modelo 2); y (c) capacidades institucionales, índice de cobertura de servicios públicos, y participaciones federales per cápita. La Tabla 10, por su parte, presenta un segundo modelo de regresión lineal, considerando conjuntamente todas las variables del presente estudio, y “convirtiendo” a la profesionalización en una variable categórica. Las variables predictoras en estos modelos están estandarizadas, con una media de 0 y desviación estándar de uno, con el propósito de permitir la comparación entre coeficientes de valores absolutos.

3.4.2 Análisis de Regresión Lineal Múltiple. Ha quedado establecido en los párrafos que preceden en qué consiste en términos generales la técnica estadística de la regresión

lineal. En particular, la “regresión lineal múltiple” es una técnica utilizada para conocer la relación que pudiera existir entre una variable dependiente o también llamada de resultado (y) y varias variables independientes o también llamadas predictoras (x); cuyo propósito es medir el impacto que tiene cada variable independiente sobre la variable dependiente, así como “predecir el valor de la variable dependiente una vez conocido el valor de las independientes” (Herrera & Hernández, 2010, p. 181).

En preparación para el análisis de regresión lineal múltiple, se examinaron cuatro supuestos: linealidad, homocedasticidad, independencia de observaciones, y normalidad. Para poder satisfacer el criterio de normalidad, la variable predial per cápita fue transformada con la función logarítmica. Previo a su inclusión en los modelos de regresión, cada variable fue estandarizada con media de 0 y desviación estándar de 1 para comparar coeficientes de regresión.

Los modelos de regresión incluyeron como controles estadísticos a tres capacidades municipales (para implementar, diagnosticar, y formular proyectos públicos), debido a su asociación positiva con el impuesto predial (Romo de Vivar & Gómez, 2016), al igual que a las aportaciones federales (per cápita), las cuales afectan negativamente la recaudación por predial (Unda & Moreno, 2015).

Por convención, los resultados en tablas presentan resultados principales (*main effects*, sin interacciones), así como resultados que incluyen la interacción entre servicios públicos y rezago social/pobreza (análisis de moderación). Finalmente, para calcular el valor estimado de predial per cápita a cada posible combinación de cobertura de servicios públicos y rezago social/pobreza, se calcularon y graficaron efectos parciales con el juego de comandos *margins* de Stata/MP 16.1.

3.4.3 Análisis de Componentes Principales (*Principal Component Analysis*). El análisis de “componentes principales” (PCA) ha sido utilizado no solo para reducir la dimensión de los datos, sino también para ayudar a clasificarlos (Ding & He, 2004). Cada componente principal representa la combinación lineal de las variables originales que capturan la mayor varianza en los datos (Lever et al., 2017) y el coeficiente (o la carga) de cada componente representa la correlación entre cada una de las ocho variables y el componente en cuestión. El uso de PCA permite “sintetizar” y estructurar la información que aportan los datos (Lozares Colina & López-Roldán, 1991, p. 33). Es decir, PCA nos permite

resumir, en *componentes principales*, toda la información capturada por las ocho variables (Bandyopadhyay et al., 2020), para así poder clasificar o agrupar esta información de una manera significativa.

Para garantizar que la información es consistente y estadísticamente significativa, en primera instancia se calcularon distintos indicadores estadísticos como medias, desviación estándar, coeficiente de correlación y los cuantiles al 95% y 98%, con objeto de identificar datos atípicos (outliers). Así mismo, con la finalidad de evitar el sesgo de la información debida a la naturaleza distinta de las variables utilizadas, se estandarizaron las variables bajo estudio. En análisis multivariante, los datos fueron analizados por medio del análisis de componentes principales (PCA, por sus siglas en inglés), después de haber estandarizado cada variable para tener una media de cero y una desviación estándar de uno.

3.4.4 Análisis de Conglomerados (*Cluster Analysis*). Una vez teniendo los municipios representados en el plano, en términos de sus componentes principales, se procedió a utilizar el método de análisis de conglomerados (*cluster analysis*, en inglés); esto con el propósito de identificar grupos (o clústeres) de municipios que fueran similares (Tan et al., Steinbach, Karpatne, & Kumar, 2018), basados en la información aportada por las variables financieras/monetarias, administrativas, y de capacidades institucionales. El análisis de conglomerados busca que las observaciones clasificadas en un mismo grupo (los municipios, en este caso) sean similares las unas a las otras, pero diferentes a las observaciones clasificadas en grupos distintos (Tan, Steinbach, Karpatne, & Kumar, 2018).

Para el análisis de conglomerados se utilizó un método particional (no jerárquico) de clasificación, con el propósito de que las observaciones fueran clasificadas en grupos mutuamente exclusivos y no en subgrupos (Tan et al., 2018). Ya que los datos utilizados son de una naturaleza continua, el método de *k-means* se utilizó para la clasificación de los municipios. El algoritmo de *k-means* clasifica las observaciones en un predeterminado número de grupos representados por el *centroide* (i.e., el punto más central) de cada grupo (Tan et al., 2018). La selección del número de grupos estuvo basada en el método de “codo.” De acuerdo con este método, el número de grupos o clústeres se grafica *versus* la varianza dentro de cada grupo (Nanjundan et al., 2019).

Después de un cierto número de clústeres, cada clúster adicional aportará menor información; gráficamente, el punto en el cual la adición de clústeres adicionales representa

o aporta menor información se observa gráficamente mediante un punto de inflexión, o un “codo” (Nanjundan et al., 2019). Más allá de simplemente asumir que las observaciones pueden ser agrupadas, el presente análisis también examinó qué tan bien pueden ser agrupadas, mediante la estadística de Hopkins. Cuando el valor de la estadística de Hopkins es mayor que 0.5, y en casos ideales muy cerca de 1.0, los datos agrupados son “muy bien definidos” (Banerjee & Davé, 2004, p. 150). Los análisis fueron realizados en Python, usando la plataforma Colaboratory de Google.

Capítulo IV

Resultados

Antes de mencionar los resultados obtenidos en la presente investigación, es importante señalar que partes de esta sección fueron publicadas anteriormente por la revista Contaduría y Administración, volumen 67, edición 4, en el año 2022 (Martínez Sánchez & Cano Moreno, 2022).

4. Resultados de Variables Clave

4.1 Resultados de Estadísticas Descriptivas, Análisis Univariante y Bivariante

La Tabla 6 presenta las estadísticas descriptivas de variables utilizadas en el presente estudio para los 84 municipios del Estado de Hidalgo. Las variables en esta Tabla 6, incluyen: nombre/etiqueta y año de recolección; fuente, nivel de medición; y definición/descripción de cada una de estas variables. Para cada variable, el porcentaje de datos perdidos fue nulo o mínimo, con sólo uno de ellos (i.e., antigüedad) presentando datos perdidos para cada uno de los 84 municipios de las 14 variables consideradas; es decir, menos de 1% de datos perdidos para esta variable. De esta manera, el manejo de datos empleó el análisis con prácticamente todos los datos completos.

Diferencias fueron observadas respecto al rango de cada variable. Respecto a la variable impuesto predial (*predial*), mientras un municipio reportó \$110 millones de pesos de recaudación por dicho tributo en 2019 (Pachuca de Soto), otro municipio reportó tan solo \$110 mil pesos (Juárez Hidalgo). Las participaciones federales (*parti*) representaron para un municipio, por ejemplo, \$3240 millones de pesos (Pachuca de Soto), y tan solo 231 millones de pesos (Juárez Hidalgo) para otro.

Las aportaciones federales (*aporta*), por su parte, representaron para un municipio poco más de \$3350 millones de pesos (Huejutla de Reyes), en comparación con los \$116 millones de pesos que representaron para otro (Eloxochitlán). La cobertura en la prestación de servicios públicos municipales mostró un comportamiento generalmente alto entre los municipios del estado de Hidalgo, lo que se establece a partir de su media que fue del .79, y de su desviación estándar del .15. Mientras algunos municipios reportaron una cobertura del 100%, otros pocos reflejaron un porcentaje no menor del 36%.

Es importante precisar que el hecho de reportar, ciertos municipios, una cobertura casi completa de los servicios públicos (i.e., Pachuca de Soto y Mineral de la Reforma), no

significa necesariamente que la “calidad” de los mismos sea también la más alta, ya que este último factor o variable no fue considerada por insuficiencia de datos, únicamente se consideró la “cobertura” de servicios públicos.

Tabla 6

Estadísticas descriptivas para variables utilizadas en el presente estudio, correspondientes al estado de Hidalgo

Variable	<i>n</i>	Media	Desviación Estándar	Valor Mínimo	Valor Máximo
Icober ¶	84	0.79	0.15	0.36	1.00
Itrans ¶	84	0.81	0.09	0.53	0.95
Ides ¶	84	0.47	0.10	0.27	0.81
Icapac §	84	0.23	0.12	0.04	0.63
Parti (en 100,000) †	84	501.00	381.00	231.00	3240.00
Aporta (en 100,000) †	84	632.00	528.00	116.00	3350.00
Academ ¶	84	0.77	0.16	0.08	1.00
Antig ¶	83	0.34	0.09	0.10	0.74
Prof ¶	84	0.08	0.22	0.00	1.00
Cdiag §	84	0.11	0.12	0.00	0.60
Cform §	84	0.53	0.34	0.00	1.00
Cimpl §	84	0.36	0.16	0.07	0.89
Cactor §	84	0.08	0.16	0.00	0.70
Predial (en 100,000) †	84	85.96	201.00	1.10	1100.00

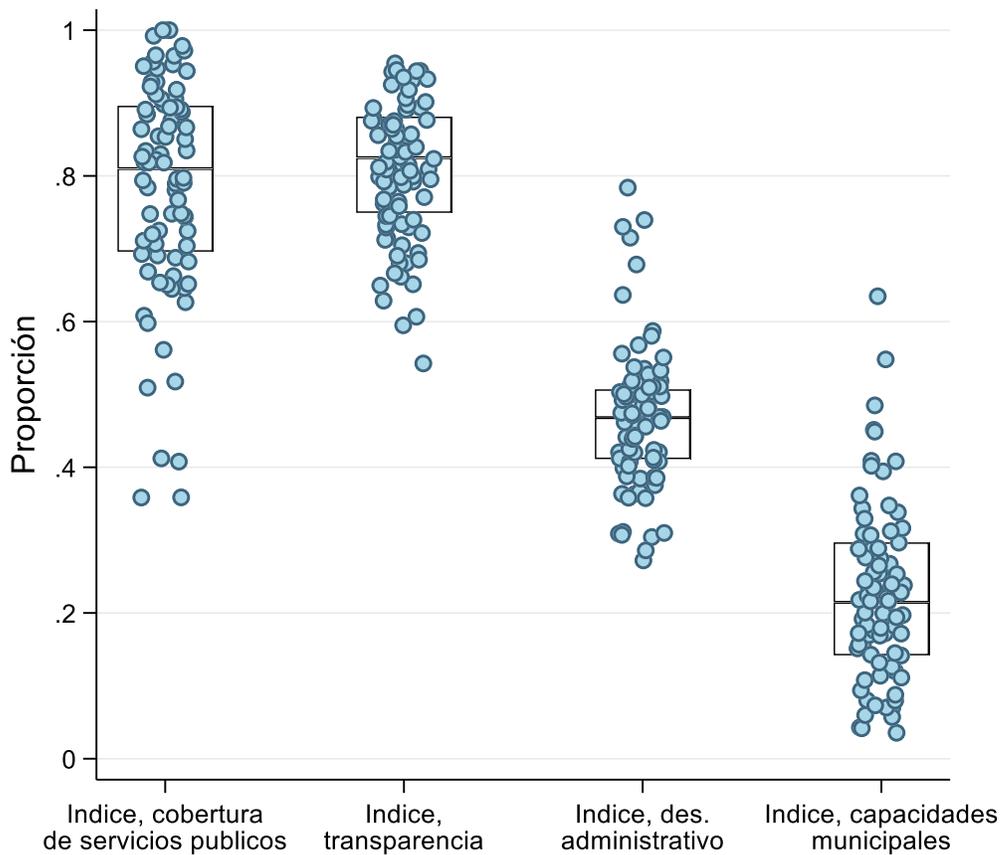
Fuente: Elaboración propia con datos de † Transparencia Presupuestaria, observatorio de gasto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>, 2018; § Informe de Desarrollo Humano Municipal 2019, www.mx.undp.org; y ¶ Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal 2015, www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias. *Nomenclatura:* icober (índice de cobertura de servicios públicos), itrans (índice de transparencia), ides (índice de desarrollo administrativo), icapac (índice de capacidades institucionales), parti (participaciones federales), aporta (aportaciones federales), academ (preparación

académica de funcionarios locales), antig (antigüedad de funcionarios locales), prof (profesionalización), cdiag (capacidad para diagnosticar problemas públicos), cform (capacidad para formular políticas públicas), cimpl (capacidad para implementar políticas públicas), cactor (capacidad para incorporar actores), predial (mondo de predial por cada 100,000 habitantes).

La Figura 1 muestra que, respecto a la prestación de servicios públicos, el 75% de los municipios del Estado de Hidalgo tienen menos del 89% de cobertura, y sólo el 25% de los mismos sobrepasa el 90%. Por su parte, la capacidad de Transparencia y Rendición de Cuentas fue la capacidad que mostró, en términos generales, mejores resultados (56 municipios tuvieron un grado muy alto, en 27 fue alto y en 1 medio – alto).

Figura 1

Índice de cobertura de servicios públicos, Índice de transparencia, Índice de desarrollo administrativo, e Índice de capacidades municipales (por municipio del estado de Hidalgo)



Notas. Municipios de Hidalgo (n=84). Elaboración en Stata/MP 16.1. Cada esfera en color azul representa a un municipio hidalguense. El rectángulo con borde en negro muestra percentiles de 25%, 50%, y 75%.

La anterior afirmación es posible sostener, al presentar dicha variable una media de .81, y una desviación estándar de .09. Respecto a los valores máximos y mínimos podemos mencionar que, mientras varios municipios en Hidalgo mostraron un 95% como valor superior en transparencia y rendición de cuentas, dicha capacidad en los territorios peor evaluados no es menor del 50%.

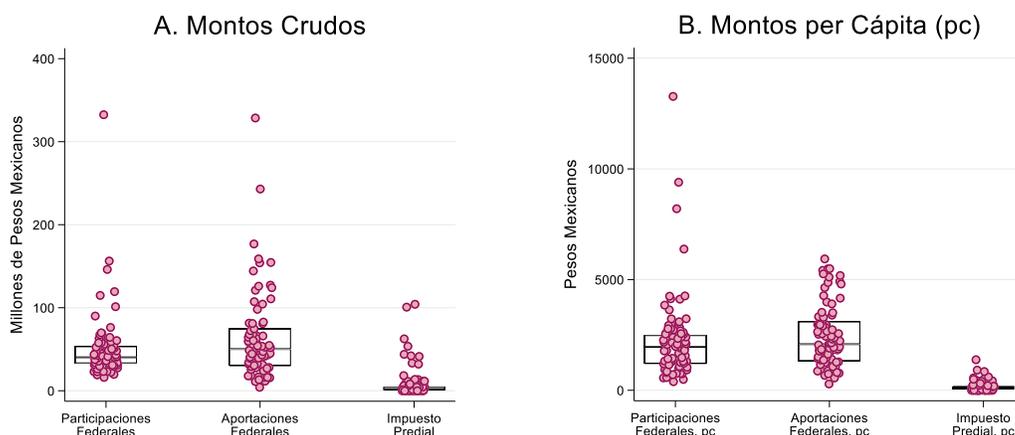
La Figura 1 también muestra que, respecto al índice de transparencia y rendición de cuentas, el 75% de los municipios del Estado de Hidalgo tienen entre el 53% y 88.1% en dicha capacidad, y sólo el 25% de los mismos supera el 88.2 %. Respecto al Índice de desarrollo administrativo, podemos establecer que, de manera general, los municipios del Estado de Hidalgo se sitúan en la parte media de los valores máximos y mínimos del mismo (seis municipios registraron un grado muy alto, 14 alto, 36 medio-alto, 21 medio y 7 bajo).

La anterior afirmación es posible sostener, al presentar los datos una media de .47, y una desviación estándar de .10. El valor máximo en desarrollo administrativo para un municipio fue de 81%, mientras el municipio más rezagado reportó 27%. A su vez, la Figura 1 muestra que, respecto al índice de desarrollo administrativo, el 75% de los municipios del Estado de Hidalgo tienen aproximadamente menos del 50% de dicha capacidad. Sin embargo, para fines del presente estudio, fue necesario profundizar en el mismo, por lo que se analizó cada una de las subvariables que componen este índice: preparación académica, antigüedad en la administración pública municipal y profesionalización del personal en el ayuntamiento.

En cuanto a la preparación académica del personal de la administración pública municipal podemos mencionar que, es la subvariable del índice de desarrollo administrativo mejor posicionada. La anterior afirmación es posible sostener, al presentar los datos una media de .77 y una desviación estándar de .16. El valor máximo en la preparación académica fue el 100% y el valor mínimo del 8%. A su vez, la Figura 2 muestra que, respecto al índice de desarrollo administrativo, el 50% de los municipios del Estado de Hidalgo tienen más del 80% de dicha capacidad, mientras que el otro 50% se “mueve en un rango entre el 8 y 79%.

Figura 1A

Índices de Cobertura de Servicios Públicos, Transparencia, Desarrollo Administrativo, y Capacidades Municipales para los Municipios de Hidalgo



Notas. Municipios de Hidalgo (n=84). Elaboración en Stata/MP 16.1. Cada esfera en color rojo representa a un municipio hidalguense. El rectángulo con borde en negro muestra percentiles de 25%, 50%, y 75%.

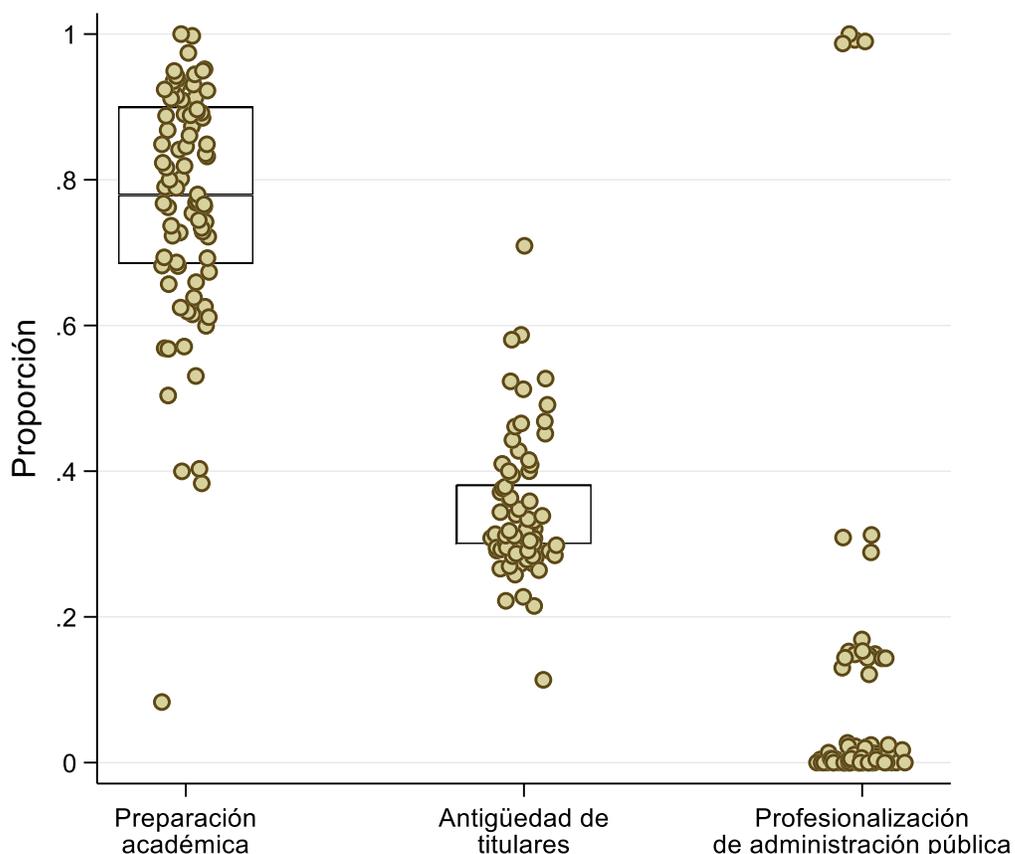
La subvariable antigüedad en la administración pública municipal, representa el factor donde los datos en su mayoría se concentran un poco por debajo de la mitad de su rango, por consiguiente, los distintos territorios no alcanzan ni muy altos ni muy bajos porcentajes. La anterior afirmación es posible sostener al presentar los datos una media de .34 y una desviación estándar de .09. Por su parte, el valor máximo de la antigüedad en la administración pública municipal fue el 74% y el valor mínimo del 10%. A su vez, la Figura 2 muestra que, respecto a la antigüedad de los titulares de la administración pública municipal, el 75% de los municipios del Estado de Hidalgo tienen entre el 10% y 39% de trayectoria en la administración pública local, mientras que sólo el 25% restante de territorios hidalguenses se “mueve en un rango entre el 40 y 74%.

Por último, la subvariable profesionalización del personal del ayuntamiento constituye la sub variable peor calificada. La anterior afirmación es posible sostener al presentar los datos una media de .08 y una desviación estándar de .22. Por su parte, el valor máximo de la profesionalización del personal del ayuntamiento fue el 100% y el valor mínimo del 0%. A su vez, la Figura 2 muestra que, respecto a la presente subvariable es

difícil distinguir entre los distintos percentiles su comportamiento, lo que es consecuencia de que la mayor parte de los datos se concentran en el porcentaje cero, y de ahí al valor próximo inmediato está muy cerca, 15%.

Figura 2

Proporción de municipios de Hidalgo con titulares con preparación académica, antigüedad y profesionalización en la administración pública municipal



Notas. Municipios de Hidalgo (n=84). Elaboración en Stata/MP 16.1. Cada esfera en color oro representa a un municipio hidalguense. El rectángulo con borde en negro muestra percentiles de 25%, 50%, y 75%.

Ahora bien, el índice general de capacidades funcionales municipales necesarias para mejorar el bienestar de sus habitantes fue el índice con los resultados más bajos. La anterior afirmación es posible sostener, al presentar dicha variable una media de .23 y una desviación

estándar de .12. El valor máximo en dichas capacidades municipales fue del 64% y el valor mínimo fue de casi el 1%. A su vez, la Figura 1 muestra que, respecto al índice de capacidades funcionales municipales, el 75% de los municipios del Estado de Hidalgo tienen aproximadamente menos del 30% de dicha capacidad, a su vez, sólo el 25% de los territorios hidalguenses sobrepasan el 31% en la presente habilidad.

Sin embargo, para fines del presente estudio, fue necesario profundizar en el mismo, por lo que se analizó cada una de las subvariables que componen este índice: capacidades para diagnosticar problemas públicos; para formular políticas públicas; para presupuestar, gestionar e implementar políticas municipales; y para involucrar actores relevantes al momento de establecer políticas locales. Respecto a la primera de ellas, la capacidad para diagnosticar problemas públicos, fue una de las capacidades con los peores resultados de las cuatro analizadas.

La anterior afirmación es posible sostener, al presentar los datos una media de .11 y una desviación estándar de .12. El valor máximo en dicha sub capacidad municipal fue del 60% y el valor mínimo fue del 0%, valor que correspondió para el 30% de todos los municipios del estado de Hidalgo. A su vez, la Figura 1, muestra que el 75% de los municipios del Estado de Hidalgo se encuentra por debajo del 29% de la presente capacidad funcional, y solo el 25% de los municipios supera el 30 % de la misma. En segundo término, tenemos la capacidad para formular políticas públicas (*cform*), índice donde la variación entre los municipios está muy presente.

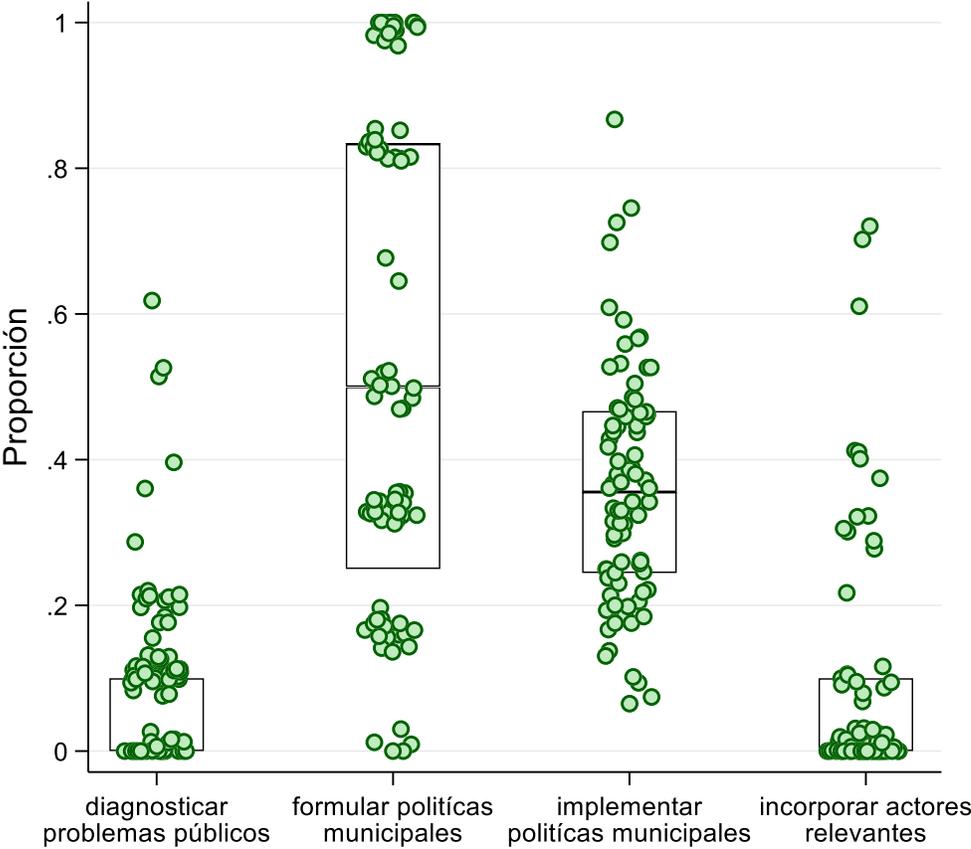
La anterior afirmación es posible sostener al presentar los datos una desviación estándar de .34, y una media de .53. Al igual que la capacidad anterior, esta habilidad presenta como valor mínimo 0%, aunque en mucha menor medida que la primera entre los municipios; por su parte, el valor máximo fue del 100% para ciertos territorios. Respecto a esta capacidad, la Figura 3 muestra que es la capacidad con mayor variabilidad entre los ayuntamientos, pues los datos se distribuyen, notablemente, a lo largo de todo el rango de la variable, haciendo menos visible distinguir entre los distintos percentiles su comportamiento.

En tercer término, tenemos a la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar políticas municipales, donde si bien, es la segunda capacidad con mayor dispersión entre los datos, no es tan marcada como la capacidad que antecede. La anterior afirmación es posible sostener al presentar los datos una desviación estándar de .16, y una media de .36. Esta

habilidad presenta como valor mínimo casi el 6%, y como valor máximo el 89%. Respecto a esta capacidad, la Figura 3 muestra que la variabilidad entre los municipios está presente, aunque en menor medida que la capacidad para formular políticas públicas.

Figura 3

Proporción de municipios de Hidalgo con diversas capacidades municipales



Notas. Municipios de Hidalgo (n=84). Elaboración en Stata. Cada esfera en color verde representa a un municipio hidalguense. El cuadro en negro se encuentra dividido en percentiles (25%, 50%, 75%).

Además, se aprecia que el 75% de los municipios poseen menos del 50% de capacidad para presupuestar e implementar políticas públicas, y tan solo el 25% de los territorios hidalguenses sobrepasa el 51% de la misma. Por último, tenemos la capacidad para involucrar actores relevantes al momento de establecer políticas públicas locales, capacidad

que junto con la habilidad para diagnosticar políticas públicas poseen los resultados más bajos.

La anterior afirmación es posible sostener al presentar los datos una media de .08 y una desviación estándar de .16. Su valor máximo fue de 70% y su valor mínimo de 0%. Respecto a esta capacidad, la Figura 3 muestra que la variabilidad entre los municipios es escasa, concentrándose la mayoría de los datos entre el 0 y el 30%. Es decir, se aprecia que el 75% de los municipios hidalguenses poseen no más del 50% de capacidad para presupuestar e implementar políticas públicas, y tan solo el 25% de los territorios hidalguenses sobrepasa el 40% de la misma.

La tabla 7 presenta los coeficientes de correlación entre pares de variables. El coeficiente de correlación entre la variable cobertura de los servicios públicos y la variable capacidad para implementar políticas públicas es de 0.25. El coeficiente es positivo, por lo que la relación entre las dos variables “corre” en el mismo sentido, es decir, cuando la variable cobertura de los servicios públicos aumenta la variable capacidad para implementar políticas públicas también aumenta; o viceversa.

El coeficiente de correlación .25 sugiere que la relación entre ambas variables es débil. Para determinar el nivel de confianza y comprobar si la relación entre variables ocurrió o no al azar, se utilizó un nivel de significación estadística de 0.05. En este caso en particular, la correlación entre las dos variables tiene un “p value” de .02, menor al nivel de significación estadística de .05; lo significa que la probabilidad de que la relación entre las dos variables “no exista” o sea falsa es del 2% (.02), menos a 5% (.05). Por lo anterior, podemos concluir que la correlación entre este par de variables es verdadera.

El coeficiente de correlación entre la variable cobertura de los servicios públicos y la variable impuesto predial es de 0.38. El coeficiente es positivo, por lo que la relación entre las dos variables va en el mismo sentido, es decir, cuando la variable cobertura de los servicios públicos aumenta, la variable predial también aumenta; o viceversa.

El coeficiente de correlación .38 sugiere que la correlación entre ambas es “débil”. Considerando que hemos tomado como nivel de significación estadística 0.05 para determinar que la correlación entre par de variables no sea producto del “azar” o sea falsa, la presente correlación presenta un “p value” de .0004, menor al nivel de significación estadística de .05; lo que nos indica que la probabilidad de que la relación entre las dos

variables “no exista” o sea falsa es del 0.004% (.0004), mucho menor a 5% (.05). Por lo anterior, podemos concluir que la correlación entre este par de variables es verdadera.

Por su parte, el coeficiente de correlación entre la variable capacidad para diagnosticar problemas públicos municipales y la variable capacidad para formular estrategias y políticas públicas locales es de 0.35. El coeficiente es positivo, por lo que la relación entre las dos variables corre en igual sentido, es decir, cuando la variable capacidad para diagnosticar problemas públicos municipales aumenta, la variable capacidad para formular estrategias y políticas públicas locales también aumenta; y viceversa, cuando la primera variable disminuye, la segunda variable disminuye también.

El coeficiente .35 sugiere que la relación entre ambas variables es débil. Considerando que hemos tomado como nivel de significación estadística 0.05 para determinar que la correlación entre par de variables no sea producto del “azar” o sea falsa, la presente correlación presenta un “p value” de .0012, menor al nivel de significación estadística de .05; lo que nos indica que la probabilidad de que la relación entre las dos variables “no exista” o sea falsa es menor al 5% (.05). Por lo anterior, podemos concluir que la correlación entre este par de variables es verdadera.

Tabla 7

Correlación entre variables utilizadas en el estudio, para los 84 municipios de Hidalgo

	Población	icober	itrans	ides	icapac	academ
poblacion	1					
icober	0.28	1				
itrans	0.12	0.03	1			
ides	0.20	0.01	-0.01	1		
icapac	0.25	-0.03	-0.12	0.19	1	
academ	0.14	0.14	0.03	0.12	0.12	1
antig	-0.22	-0.01	0.10	0.11	-0.02	0.32
prof	0.00	-0.04	-0.08	0.67	0.19	0.01
cdiag	0.12	-0.07	0.01	0.14	0.69	0.09
cform	-0.03	-0.11	-0.22	0.11	0.77	0.11

cimpl	0.48	0.25	0.10	0.06	0.32	-0.01
cactor	0.24	0.04	0.08	0.10	0.34	0.10
parti	0.94	0.19	0.05	0.25	0.28	0.13
partipc	-0.39	-0.14	-0.18	-0.06	0.03	-0.29
aporta	0.76	0.07	0.09	0.15	0.16	0.11
aportapc	-0.41	-0.34	-0.10	-0.06	-0.02	-0.29
predial	0.78	0.38	0.14	0.17	0.22	0.18
predialpc	0.24	0.35	0.23	0.00	0.04	0.21

Correlación entre variables (continuación)

	antig	prof	cdiag	cform	cimpl	cactor
antig	1					
prof	0.00	1				
cdiag	0.08	0.04	1			
cform	-0.06	0.20	0.35	1		
cimpl	-0.13	0.04	-0.03	0.00	1	
cactor	0.03	0.05	0.08	0.04	0.24	1
parti	-0.17	0.05	0.13	0.02	0.44	0.23
partipc	0.10	0.05	-0.06	0.14	-0.14	0.02
aporta	-0.12	0.03	0.10	-0.01	0.30	0.06
aportapc	0.20	0.10	-0.06	0.14	-0.23	-0.17
predial	-0.14	0.00	0.08	0.07	0.30	0.23
predialpc	0.01	-0.08	-0.01	0.06	0.05	0.11

Correlación entre variables (continuación)

	parti	partipc	partipc	aportapc	predial	predialpc
parti	1					
partipc	-0.23	1				
aporta	0.75	-0.36	1			
aportapc	-0.27	0.57	-0.04	1		

predial	0.72	-0.28	0.40	-0.41	1	
predialpc	0.15	-0.21	-0.02	-0.38	0.73	1

Notas: Resultados calculados en Stata/MP 16.1. Los coeficientes en negritas denotan significancia estadística de al menos $p < 0.05$. *Nomeclatura:* *poblacion* (población de cada municipio hidalguense), *icober* (índice de cobertura de servicios públicos), *itrans* (índice de transparencia), *ides* (índice de desarrollo administrativo), *icapac* (índice de capacidades institucionales), *parti* (participaciones federales), *aporta* (aportaciones federales), *academ* (preparación académica de funcionarios locales), *antig* (antigüedad de funcionarios locales), *prof* (profesionalización), *cdiag* (capacidad para diagnosticar problemas públicos), *cform* (capacidad para formular políticas públicas), *cimpl* (capacidad para implementar políticas públicas), *cactor* (capacidad para incorporar actores), *predial* (monto recaudado del impuesto predial).

4.2 Resultados del modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios (Regresión lineal)

Para estar en posibilidad de responder a la pregunta: *¿qué factores o determinantes inciden en mayor medida en la recaudación del impuesto predial?*, se utilizó la técnica de regresión lineal mediante la elaboración de un modelo de mínimos cuadrados ordinarios. En la elaboración de este modelo, las variables predictivas seleccionadas para formar parte de la ecuación fueron: las capacidades institucionales, administrativas y funcionales de los ayuntamientos del estado de Hidalgo, los recursos que reciben tanto de la federación como los recaudados por concepto de impuesto predial, y el índice de cobertura en los servicios públicos.

Estas variables predictivas, se utilizaron en los tres diferentes modelos, pero en distintos momentos, es decir, para cada modelo se seleccionaron un conjunto pequeño de variables predictivas de acuerdo con ciertas características en común. Por su parte, las variables de resultado (variables dependientes) incluyeron, en primer lugar, al impuesto predial per cápita (con transformación logarítmica) y al índice de cobertura de servicios públicos. Finalmente, fueron utilizadas ciertas variables de control, con el propósito de analizar si estas variables debilitan o no la relación previamente obtenida producto de la variable resultado (dependiente) y de las variables predictivas.

Inicialmente, se incluyó un primer modelo (Modelo 1, Tabla 9), conformado por la variable “impuesto predial per cápita” como variable resultado o dependiente, y en su transformación logarítmica; y como variables predictivas la capacidad para gestionar e implementar políticas públicas; capacidad para diagnosticar problemas públicos; y la capacidad para formular políticas públicas. Con base en los resultados presentados en la Tabla 9 se realizaron las pruebas de significancia estadística de los estimadores a través del estadístico t . Con base en este valor estadístico, se prueba la hipótesis alternativa tomando en cuenta un valor de significancia estadística de 0.05, correspondiente a un valor crítico de 1.96.

De conformidad con la Tabla 9, Modelo 1, la única variable estadísticamente significativa es la variable *capacidad para gestionar e implementar políticas públicas*, ya que el valor del estadístico de t es mayor a 1.96 (i.e., $t = 2.58$). Por el contrario, los resultados de las otras dos variables consideradas para aplicar las reglas de decisión (capacidad para diagnosticar problemas públicos y la capacidad para formular políticas públicas) no permiten rechazar la hipótesis nula. Estos resultados indican que la capacidad para implementar políticas públicas está positivamente asociada con el impuesto predial per cápita, independientemente del “efecto” de las otras variables incluidas en el modelo—en este caso, la capacidad para diagnosticar políticas y la capacidad para formular políticas.

Para el Modelo 2 (Tabla 9), se agregó la variable predictiva *índice de cobertura de servicios públicos* al conjunto de variables contenidas en el Modelo 1. La variable “*impuesto predial per cápita*” se sigue considerando como variable dependiente en su transformación logarítmica. La variable estadísticamente significativa en el Modelo 2 es el índice de cobertura de servicios públicos (ya que el valor del estadístico t es de 4.22, el cual es mayor a 1.96). Por el contrario, los valores del estadístico t para las otras tres variables predictivas en el modelo (capacidad para gestionar e implementar políticas públicas, capacidad para diagnosticar problemas públicos y la capacidad para formular políticas públicas) no permiten rechazar la hipótesis nula. Es decir, una vez que es considerado el papel de los servicios públicos en el impuesto predial, el papel de las capacidades para implementar políticas nulas en el impuesto predial per cápita disminuye.

Tabla 9

Primer bloque de regresión lineal considerando a las participaciones federales.

Variable dependiente: Predial per cápita (log)	Modelo 1			Modelo 2			Modelo 3			Modelo 4		
	β	Er Std	t	β	Er Std	t	β	Er Std	t	β	Er Std.	t
Capacidad para implementar políticas	.27	.11	2.58	.17	.10	1.71	.15	.10	1.55	.09	.09	1.06
Capacidad para diagnosticar políticas	.03	.11	0.26	.04	.10	0.42	.03	.10	0.26	-.02	.09	-0.23
Capacidad para formular políticas	-.17	.11	-1.55	-.13	.10	-1.28	-.11	.10	-1.06	-.06	.09	-0.61
Índice de cobertura servicios públicos				.42	.10	4.22	.41	.10	4.09	.29	.09	3.15
Participaciones federales, per cápita							-.12	.10	-1.20			
Aportaciones federales, per cápita										-.46	.09	-5.00
R ²	.10			.26			.28			.45		

Nota: Elaboración propia; resultados calculados en Stata/MP 16.1. *Abreviaciones:* β , coeficiente de regresión estandarizado; Er Std, error estándar; t , estadístico t , valor crítico de 1.96 equivalente a $p < 0.05$. R², coeficiente de determinación.

A su vez, en el Modelo 3 (Tabla 9), se agregó la variable independiente *participaciones federales* al conjunto de variables contenidas en el Modelo 2. La variable “*impuesto predial per cápita*” se sigue considerando como variable resultado, en su transformación logarítmica. De conformidad con los resultados del Modelo 3 en la Tabla 9, la única variable estadísticamente significativa es el *índice de cobertura de servicios públicos* (ya que el valor del estadístico t es mayor a 1.96; $t = 4.09$). Por el contrario, los valores de las otras cuatro variables predictivas consideradas para aplicar las reglas de decisión (capacidad para gestionar e implementar políticas públicas, capacidad para diagnosticar

problemas públicos, capacidad para formular políticas públicas y las participaciones federales) no permiten rechazar la hipótesis nula.

Para el análisis de las pruebas de significancia estadística de los valores a través del estadístico t para el Modelo 4 (Tabla 9), se sustituyó la variable predictiva *aportaciones federales* por la variable *participaciones federales* (excluida en este modelo) al conjunto de variables contenidas en el Modelo 3. La variable “*impuesto predial per cápita*” sigue siendo la variable dependiente en su transformación logarítmica. Con base en el estadístico t , se prueba la hipótesis nula para el Modelo 4, considerando como valor de significancia estadística 0.05, con un valor crítico igual a 1.96.

De conformidad con la tabla 9, y considerando las anteriores reglas de decisión para el Modelo 4, las variables estadísticamente significativas son: *índice de cobertura de servicios públicos* (ya que el valor de t es de 3.15, el cual es mayor a 1.96); y *aportaciones federales per cápita* (ya que el valor de t es de -5.00, el cual es, en términos absolutos, mayor a 1.96). Por el contrario, los valores de las otras cuatro variables predictivas consideradas para aplicar las reglas de decisión (capacidad para gestionar e implementar políticas públicas, capacidad para diagnosticar problemas públicos, capacidad para formular políticas públicas y las participaciones federales) no permiten rechazar la hipótesis nula. Sin embargo, la variable predictiva de *aportaciones federales* (per cápita), es la que mayor incidencia tiene en la variación de la recaudación del impuesto predial per cápita, por encima de la variable de cobertura de servicios públicos o cualquiera de las otras variables en el modelo.

4.2.1 Pertinencia del Modelo de Regresión Lineal (Supuestos). Sin embargo, para saber si nuestro modelo anterior de regresión lineal es válido, es necesario observar el valor de la R^2 o también llamado “bondad del ajuste”, la cual es interpretada como una medida de linealidad para nuestros datos (González & Quintana, 2006). Mientras su valor se acerque más a 1, más varianza de la variable dependiente (*impuesto predial per cápita*) conseguiremos explicar con nuestro modelo. En nuestro modelo únicamente consideramos a las variables de capacidades y podemos observar que, aunque sólo consideramos tres de estas variables, nuestra R^2 es de .10.

Posteriormente, del modelo 2 al 4 se fueron incorporando las variables de servicios públicos y monetarias. Todo lo anterior, para saber cuál de estas variables independientes influyen de manera más significativa en nuestra variable dependiente. Aún, considerando en

un solo modelo todas las variables independientes y considerando a la profesionalización como una variable categórica, podemos observar en la tabla 10 que la mayoría de nuestras variables independientes de interés (i.e., las capacidades, *zcdiag*, *zcform*, *zcimpl*, *zcactor*, no son estadísticamente significativas a $p < 0.05$.

Tabla 10

Modelo de regresión lineal 2, considerando conjuntamente todas las variables del presente estudio, y “convirtiendo” a la profesionalización en una variable categórica.

Variable	Coefficiente	Error	<i>t</i>	p value	Intervalo de confianza (95%)	
<i>zicober</i>	0.28	0.09	2.99	0.004	0.09	0.46
<i>zaportapc</i>	-0.56	0.12	-4.81	0.000	0.79	-0.32
<i>zpartipc</i>	0.14	0.11	1.21	0.231	-0.09	0.36
<i>zpreparación</i>	-0.05	0.10	-0.53	0.596	-0.25	0.14
<i>zantig</i>	0.15	0.10	1.57	0.122	-0.04	0.34
<i>prof2codes</i>						
medio alto	-0.20	0.56	-0.36	0.719	-1.32	0.91
muy alto	-0.55	0.45	-1.22	0.227	-1.44	0.35
muy bajo	-0.12	0.25	-0.47	0.637	-0.61	0.37
<i>zcdiag</i>	-0.04	0.09	0.672	0.672	-0.22	0.14
<i>zcform</i>	-0.29	0.10	0.766	0.766	-0.22	0.16
<i>zcimpl</i>	0.09	0.09	0.332	0.332	-0.10	0.28
<i>zcactor</i>	0.09	0.09	0.312	0.312	-0.09	0.27

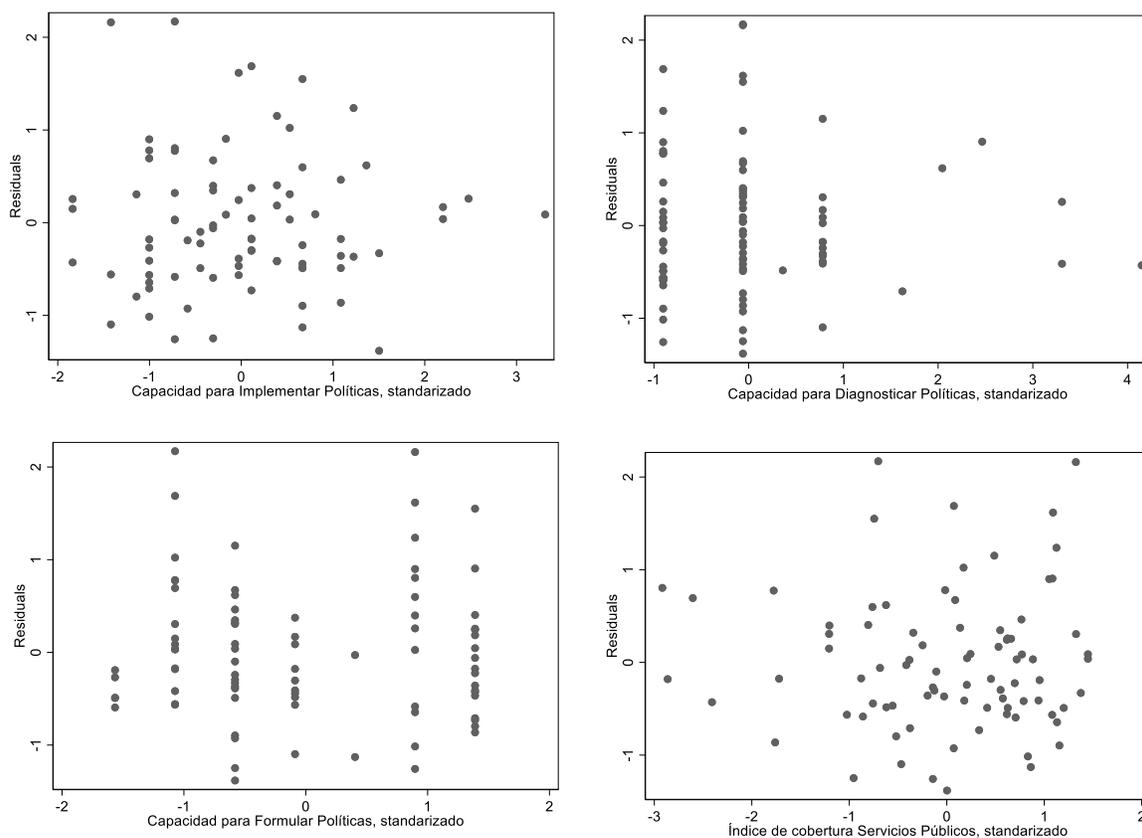
Nota: Elaboración propia; resultados calculados en Stata/MP 16.1. *Abreviaciones:* β , coeficiente de regresión estandarizado; Error, error estándar; *t*, estadístico t, valor crítico de 1.96 equivalente a $p < 0.05$, R^2 coeficiente de determinación, *zicober* (índice de cobertura de servicios públicos estandarizado), *zaportapc* (aportaciones federales per cápita estandarizado), *zpartipc* (participaciones federales per cápita estandarizado), *zpreparacion* (preparación de funcionarios estatales estandarizado), *zantig* (antigüedad de funcionarios estatales estandarizado), *zcdiag* (capacidad para diagnosticar problemas públicos estandarizado), *zcform* (capacidad para formular políticas públicas estandarizado), *zcimpl*

(capacidad para implementar políticas públicas estandarizado), *zactor* (capacidad para incorporar actores estandarizado).

Se examinaron los supuestos de la regresión lineal para constatar la idoneidad del modelo. Para la prueba de “normalidad” del modelo (en este caso, el Modelo 4 en la Tabla 9; es decir, el modelo final), se utilizó la prueba de “Shapiro-Wilk.” Según la interpretación de los resultados, el valor de la prueba conjunta es de 0.01, por lo que al ser menor a .05, esto indica que los errores no se distribuyen de manera normal; es decir, no se cumple esta prueba. Después, se realizó la prueba de heterocedasticidad para comprobar si la varianza del error es constante. De acuerdo con la prueba de heterocedasticidad mediante el comando “imtest,” en Stata, el resultado del estadístico de chi cuadrada es 0.03 o menor a 0.05; es decir, la varianza no es homogénea.

Figura 4

Prueba de linealidad por medio de gráficas de dispersión



Notas. Gráficas de dispersión elaboradas en Stata/MP 16.1.

Por su parte, para comprobar el supuesto de “linealidad” se utilizaron gráficas de dispersión de cada variable independiente del Modelo 4, con los residuales de regresión. Observando las gráficas, sobre todo, aquellas con variables continuas como la *capacidad para implementar políticas* o el *índice de cobertura de servicios públicos*, las gráficas no claramente indican si los datos se concentran en alguna dirección, por lo que parece que la prueba de linealidad se cumple para estas variables. Por lo que respecta a los supuestos de multicolinealidad, y la prueba de Reset Ramsey también se evaluaron y estos supuestos, al contrario de los primeros, si se cumplieron.

Los modelos de regresión múltiple son muy importantes en el aprendizaje automático en diversas ciencias del conocimiento, entre ellas las ciencias sociales, sin embargo, estos modelos se basan en supuestos que deben cumplirse en su mayoría para confiar en los resultados. De presentarse lo contrario, puede haber ciertos inconvenientes, como para nuestro modelo, lo que nos sugiere migrar a otras técnicas estadísticas, como lo es la técnica de componentes principales (PCA), misma que ya se ha sido mencionada anteriormente en esta investigación.

4.3 Resultados del Modelo de Regresión Lineal Múltiple

En esta sección, se presentan los resultados del análisis de pobreza y rezago social. Primeramente, la Tabla 11 presenta las variables de desigualdad social, pobreza y rezago social. Se observó un marcado nivel de heterogeneidad entre municipios de Hidalgo en términos de predial per cápita, con municipios reportando desde \$9.44 o hasta \$1,739.32 pesos mexicanos por persona por este concepto.

Esta heterogeneidad se extendió a otras variables, tales como el índice de cobertura de servicios públicos (con municipios reportando desde 36% o hasta 100% de cobertura), el rezago social (con más del 48% de los municipios en “medio” o “alto” rezago), los tres tipos de pobreza (45% de municipios con habitantes en situación de pobreza moderada), o las aportaciones per cápita (con municipios reportando \$622.22 o hasta \$6176.50 por persona, por concepto de aportaciones federales).

Tabla 11

Nombre, descripción, fuente, y estadísticas descriptivas de cada variable utilizada en el estudio, para el estado de Hidalgo (N=84).

Nombre de la variable	Descripción	Fuente	Media (Desviación Estándar)	Valor mínimo, máximo
Predial per cápita	Monto por predial recolectado y reportado por el municipio en pesos mexicanos, per cápita	INEGI	158.90 (239.45)	9.44, 1739.32
Índice de cobertura de servicios públicos	Proporción del municipio que cumple con la prestación de servicios públicos, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, incluyendo agua potable, drenaje, limpia, tratamiento de aguas residuales, y mantenimiento de calles y/o vialidades (rango: 0.0 – 1.0)	Auditoría Superior de la Federación	0.79 (0.15)	0.36, 1.00
Rezago social	Variable categórica ponderada que incluye cuatro indicadores de carencias sociales: educación; salud; servicios básicos y calidad; y espacios en la vivienda:	CONEVAL	-	-
	Muy bajo rezago, %		14.29	-
	Bajo rezago, %		36.90	-
	Medio rezago, %		29.76	-
	Alto rezago, %		19.05	-
Pobreza mínima (también llamada pobreza “general”)	Porcentaje de población con al menos una carencia social, y con ingreso insuficiente para adquirir los bienes y servicios requeridos para satisfacer necesidades alimentarias y	CONEVAL	58.68 (16.45)	20.86, 91.70

	no alimentarias (rango: 0% - 100%)			
Pobreza moderada	Porcentaje de población definida como “pobre,” pero no pobre en situación extrema, con un ingreso por debajo de la línea de bienestar y al menos una de seis carencias (rango: 0% - 100%)	CONEVAL	45.97 (8.76)	19.61, 64.00
Pobreza extrema	Porcentaje de población con (a) tres o más (de seis posibles) carencias, de acuerdo con el Índice de Privación Social y (b) por debajo de la línea de bienestar mínimo (rango: 0% - 100%)	CONEVAL	12.71 (10.48)	1.25, 44.12
Aportaciones per cápita	Monto por concepto de transferencias federales hacia los municipios, conocido como Ramo 33, per cápita (en pesos mexicanos)	INEGI	2472.16 (1400.17)	622.22, 6176.50
Índice de capacidad para implementar	Proporción del municipio con la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar proyectos públicos locales (rango: 0.0 – 1.0)	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	0.36 (0.16)	0.07, 0.89
Índice de capacidad para diagnosticar	Proporción del municipio con la capacidad para diagnosticar proyectos públicos locales (rango: 0.0 – 1.0)	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	0.11 (0.12)	0.00, 0.60
Índice de capacidad para formular	Proporción del municipio con la capacidad para formular políticas y estrategias locales (rango: 0.0 – 1.0)	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	0.53 (0.34)	0.00, 1.00

Notas. Elaboración propia. Símbolos: -, no aplicable.

La Tabla 12 presenta resultados del análisis de regresión lineal múltiple que examina la asociación entre rezago social y cobertura de servicios públicos con predial per cápita. Con respecto a municipios con “muy bajo” rezago social, los municipios con mayor rezago (“bajo,” “medio,” o “alto”) tienen un menor nivel estimado por predial per cápita (Modelo 1), independientemente del nivel cobertura de servicios y las otras variables en el modelo. Por ejemplo, comparados con municipios con “muy poco” rezago, los municipios con “alto” rezago social tienen un 84% ($[\exp(-1.89)-1]*100$; $p<0.001$) menor nivel estimado por predial per cápita, independientemente de la variación atribuida a las otras variables en el modelo. El Modelo 2, por su parte, examina la interacción entre rezago social y cobertura de servicios públicos; es decir, examina cómo varía la relación entre cobertura de servicios y predial per cápita, a distintos niveles de rezago social.

Tabla 12

Regresión de predial per cápita en capacidades institucionales, servicios públicos, aportaciones federales, y rezago social (Modelo 1), así como la interacción entre servicios públicos y rezago social (Modelo 2), para los municipios de Hidalgo.

Variable resultado:	Modelo 1			Modelo 2		
	β	Err. Std.	p	β	Err. Std.	p
<i>Predial per cápita (log)</i>						
Capacidad para implementar políticas	.02	.08	0.781	.02	.08	0.842
Capacidad para diagnosticar políticas	0.06	.08	0.487	0.04	.08	0.602
Capacidad para formular políticas	0.07	.08	0.400	0.08	.09	0.385
Índice de cobertura servicios públicos	.11	.09	0.228	.59	.30	0.054
Aportaciones federales, per cápita	0.17	.10	0.112	0.16	.10	0.141
Rezago social (Muy bajo, referencia)						
Bajo rezago social	1.06	.24	<.001	0.76	.32	0.021
Medio rezago social	1.42	.30	<.001	1.13	.35	0.002
Alto rezago social	1.89	.38	<.001	1.65	.43	<.001

Interacción: Índice de cobertura			
servicios públicos × Rezago social			
(Muy bajo, referencia)			
Índice de cobertura servicios públicos × Bajo rezago social	-.41	.37	0.276
Índice de cobertura servicios públicos × Medio rezago social	-.64	.35	0.073
Índice de cobertura servicios públicos × Alto rezago social	-.54	.33	0.100
R ²	0.60	.62	

Notas. Elaboración propia. Los coeficientes en negritas denotan valores significativos ($p < 0.05$). *Abreviaciones:* log, logaritmo; Est, estándar; R^2 , coeficiente de determinación.

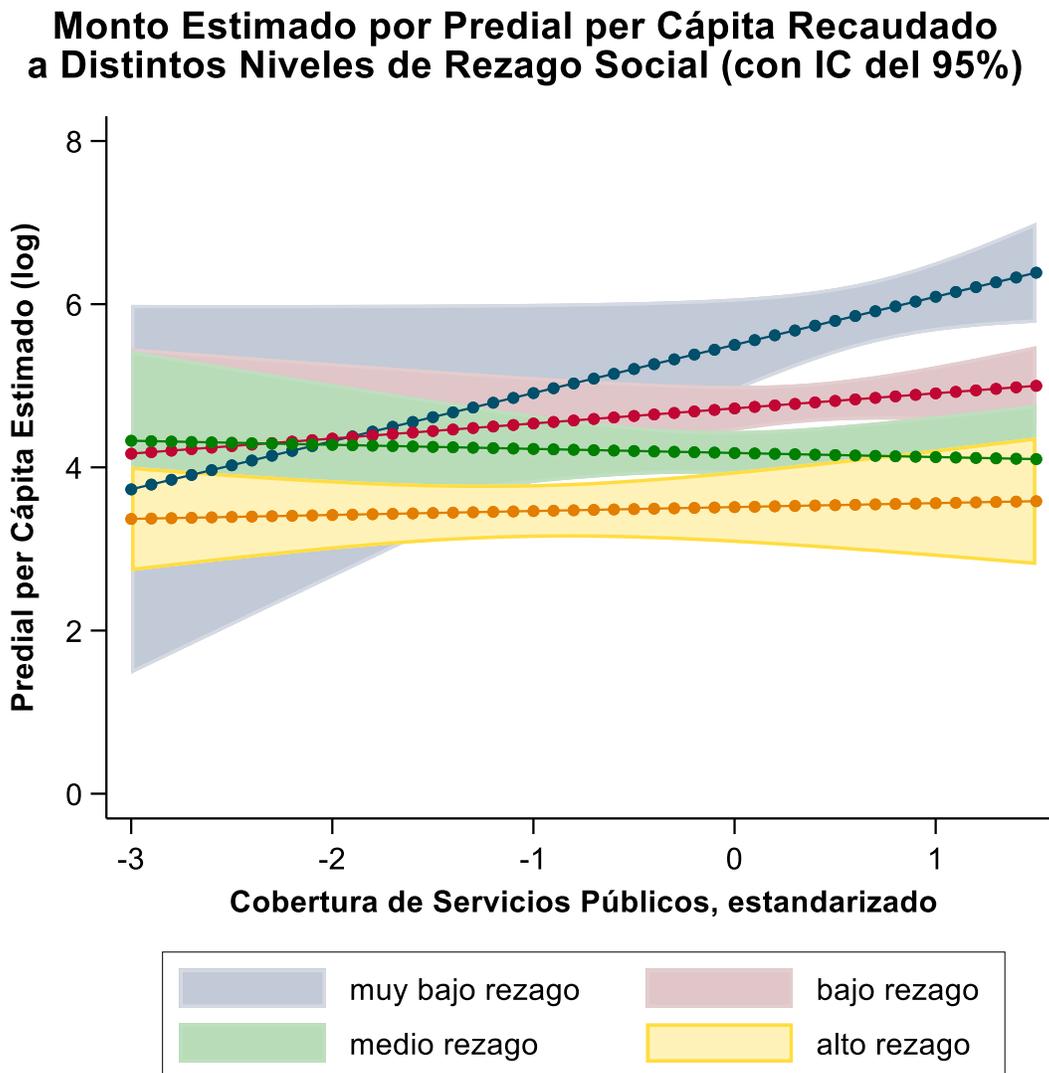
Para una interpretación más accesible de los resultados del Modelo 2 de la Tabla 12, la Figura 5 calcula y presenta el nivel estimado de predial per cápita a cualquier posible combinación de cobertura de servicios públicos y tipo de rezago social. Esta figura indica que, cuando la cobertura de los servicios públicos es baja, la asociación entre servicios públicos y predial per cápita no difiere significativamente entre niveles de rezago social. Sin embargo, al otro extremo, cuando la cobertura de servicios públicos es alta, se notan diferencias entre niveles de rezago.

En particular, el nivel estimado de predial per cápita es significativamente mayor para municipios con “muy bajo” rezago, respecto a municipios con cualquier otro mayor nivel de rezago, independientemente del efecto por capacidades municipales o aportaciones federales. Asimismo, se aprecia una asociación positiva entre cobertura de servicios públicos y el predial per cápita, pero solo para municipios con “muy bajo” rezago social. Finalmente, el monto estimado por predial per cápita es prácticamente el mismo—a cualquier nivel de cobertura de servicios públicos—a mayor rezago social.

Por su parte, los resultados del análisis de pobreza, el segundo indicador de desigualdad social (además del rezago social) examinado en este estudio, son presentados en la Tabla 13.

Figura 5

Predicción de predial per cápita, basado en nivel de cobertura de servicios públicos, a cuatro distintos niveles de rezago social, para los municipios de Hidalgo (N=84).



Notas. Elaboración propia; la predicción de predial per cápita fue calculada de la regresión de predial per cápita en capacidades institucionales, aportaciones federales, servicios públicos, rezago social, y la interacción entre servicios públicos y rezago social. Abreviaciones: IC, intervalo de confianza; log, logaritmo.

Estos resultados indican que los tres tipos de pobreza están inversamente asociados con el predial per cápita, independientemente del nivel de cobertura de servicios públicos del municipio. Por ejemplo, en dicha Tabla 13 (Modelo 5), cada aumento de una desviación

estándar en pobreza extrema está asociado significativamente con una disminución de 44% ($[\exp(-0.59)-1]*100$; $p<0.001$) en la estimación por predial per cápita, independiente de la variación atribuida a las otras variables en el modelo. El coeficiente de regresión de la variable pobreza en cada modelo es el coeficiente de mayor “peso,” comparado con cualquier otro coeficiente en el modelo.

Tabla 13

Regresión de predial per cápita en capacidades institucionales, servicios públicos, aportaciones federales, y distintos niveles de pobreza para Hidalgo.

Variable resultado:	Modelo 3			Modelo 4			Modelo 5		
	β	Err. Est.	p	β	Err. Est.	p	β	Err. Est.	p
<i>Predial per cápita (log)</i>									
Capacidad para implementar políticas	.01	.07	0.882	.03	.08	.700	.05	.08	.527
Capacidad para diagnosticar políticas	.11	.07	0.143	.10	.09	.235	.01	.08	.847
Capacidad para formular políticas	.03	.07	0.660	.04	.08	.673	.02	.08	.763
Índice de cobertura servicios públicos	.05	.08	0.528	.24	.09	.006	.06	.09	.462
Aportaciones federales, per cápita	.03	.09	0.750	.27	.10	.008	.19	.09	.043
Pobreza Mínima/ General	.77	.11	<.001						
Pobreza Media				0.38	.10	<.001			
Pobreza Extrema							0.59	.11	<.001
R^2	.67			.53			.60		

Notas. Elaboración propia. *Abreviaciones:* log, logaritmo; Est., estándar; R^2 , coeficiente de determinación.

La Tabla 14 presenta resultados de la interacción entre servicios públicos y cada tipo de pobreza (pobreza mínima/general en el Modelo 6, pobreza moderada en el Modelo 7 y pobreza extrema en el Modelo 8), y la Figura 6 calcula y presenta el monto estimado por predial per cápita a cada posible combinación de pobreza y cobertura de servicios públicos.

Tabla 14

Regresión de predial per cápita en capacidades institucionales, servicios públicos, aportaciones federales, distintos niveles de pobreza, e interacciones entre cobertura de servicios públicos y niveles de pobreza para Hidalgo.

Variable resultado:	Modelo 6			Modelo 7			Modelo 8		
	β	Err. Est.	p	β	Err. Est.	p	β	Err. Est.	p
<i>Predial per cápita (log)</i>									
Capacidad para implementar políticas	-0.02	.07	0.787	0.03	0.08	0.724	0.02	0.07	0.770
Capacidad para diagnosticar políticas	-0.12	.07	0.095	-0.07	0.09	0.403	-.06	0.07	0.401
Capacidad para formular políticas	0.03	.07	0.708	-0.09	0.08	0.295	0.07	0.07	0.330
Índice de cobertura servicios públicos	-0.04	.09	0.705	-0.30	0.10	0.003	-.12	0.09	0.176
Aportaciones federales, per cápita	0.11	.08	0.195	0.26	0.08	0.002	0.15	0.08	0.082
Pobreza (mínima)	-0.75	.11	<.001						
Interacción: Índice de	-0.75	.06	0.061						

cobertura servicios públicos × Pobreza Mínima				
Pobreza Media	-0.23	0.12	0.048	
Interacción: Índice de cobertura servicios públicos × Pobreza Media	-0.23	0.10	0.015	
Pobreza Extrema			-0.76	0.11 <.001
Interacción: Índice de cobertura servicios públicos × Pobreza Extrema			-.21	0.06 <.001
R^2	0.68	0.56	0.66	

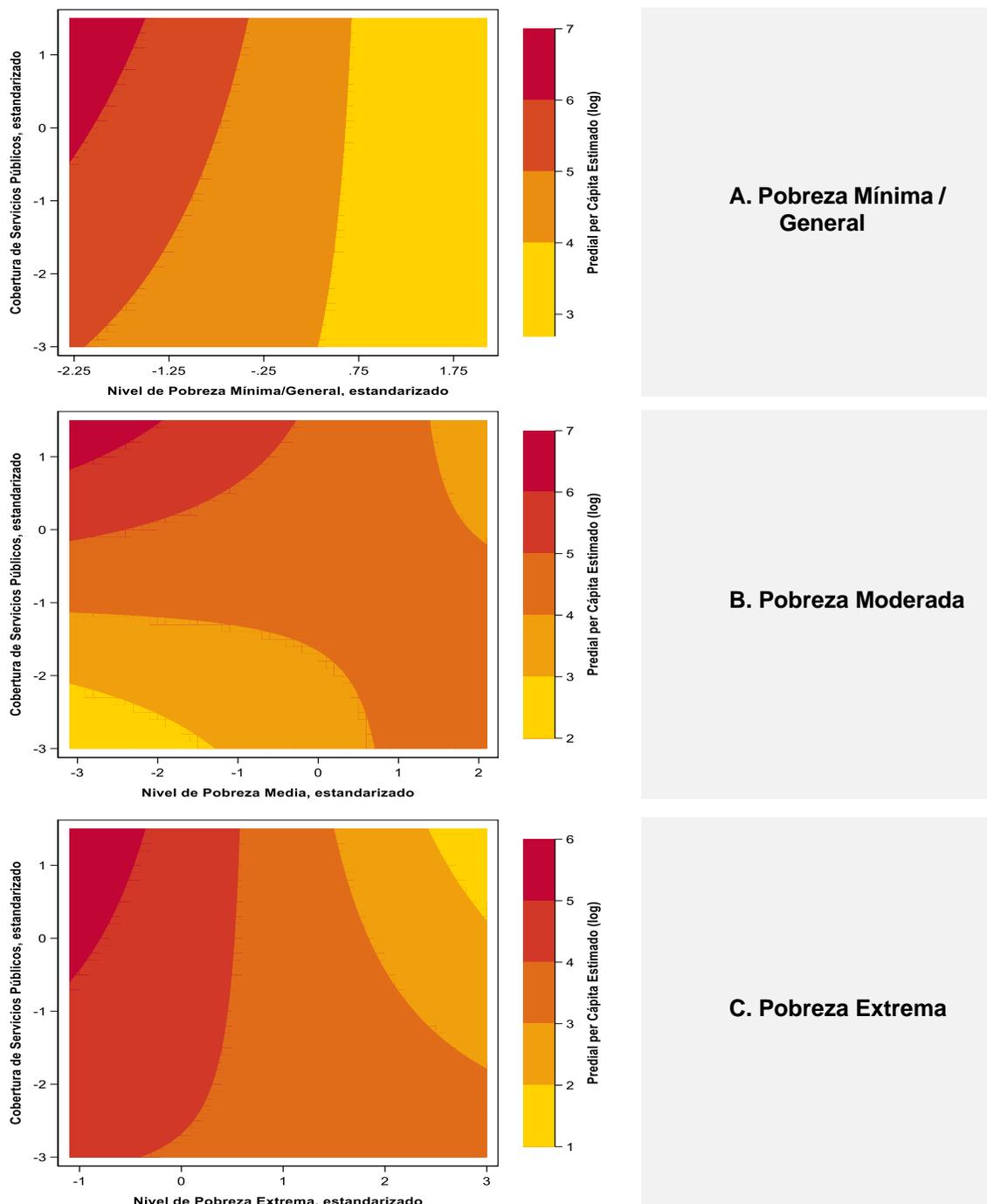
Notas. Elaboración propia. *Abreviaciones:* log, logaritmo; Est., estándar; R^2 , coeficiente de determinación.

La Figura 6, panel A, respecto a pobreza mínima/general, muestra que, al nivel más bajo de pobreza mínima y al nivel más alto de cobertura de servicios públicos, el nivel estimado de predial per cápita es el más alto, con un valor estimado en escala logarítmica de 6.74 (Intervalo de Confianza [IC] 95%, 6.14-7.34), o \$845.56 (IC 95%, 464.05-1,540.71) en pesos mexicanos. Por el contrario, el monto estimado por predial per cápita es el más bajo al mayor nivel de pobreza mínima/general, independientemente del nivel de cobertura de servicios públicos o de las otras variables en el modelo (capacidades y aportaciones).

El análisis de pobreza moderada se presenta en la Figura 6 panel B. Los resultados indican que, al nivel más bajo de pobreza moderada, el monto estimado por predial per cápita varía notablemente en función del nivel de cobertura de servicios públicos. Por ejemplo, al más bajo nivel de pobreza moderada, el monto por predial per cápita estimado es \$8.08 pesos (IC 95%, 0.69-94.63), cuando el nivel de servicios públicos es el más bajo, y \$812.41 pesos (IC 95%, 354.25-1863.11), cuando el nivel de servicios públicos es el más alto.

Figura 6

Predicción/estimación por predial per cápita recaudado, para cualquier combinación de cobertura de servicios públicos y: (A) pobreza mínima/general; (B) pobreza moderada; o (C) pobreza extrema, para los municipios de Hidalgo (N=84).



Notas. Elaboración propia; La predicción (o estimación) de predial per cápita fue calculada de la regresión de predial per cápita en capacidades institucionales, aportaciones federales, servicios públicos, pobreza, y la interacción entre las dos variables continuas: servicios públicos y pobreza (para cada uno de los tres niveles de pobreza). *Abreviaciones.* Log, logaritmo.

Por el contrario, al nivel más alto de pobreza moderada (Figura 6, panel B), el monto por predial per cápita estimado es mayor cuando la cobertura de servicios es menor y no mayor, aunque esta diferencia entre predicciones no es significativa ($p = 0.24$). Finalmente, el análisis de pobreza extrema se muestra en la Figura 6, panel C. Los resultados muestran que, al nivel más alto de pobreza extrema, el monto por predial per cápita estimado varía respecto a distintos niveles de cobertura de servicios públicos. Al más alto nivel de pobreza extrema, el predial estimado es más alto (\$36.60 [IC 95%, 16.28-81.45]) cuando el nivel de cobertura de servicios públicos es el más bajo. Por lo contrario, también al nivel más alto de pobreza extrema, el monto por predial per cápita estimado es más bajo (\$3.97 [IC 95%, 1.34-11.82]), cuando el nivel de servicios públicos es el más alto. Esta diferencia entre predicciones es significativa ($p = 0.005$).

4.4 Resultados del Análisis de Componentes Principales: Primer Modelo

Basados en las tres variables financieras/monetarias y las cinco variables administrativas o de capacidades institucionales, el análisis de componentes principales indicó que un componente explica aproximadamente 47% de la varianza total en el conjunto de variables, mientras que dos componentes explicaron más del 60% de esta varianza. Aunque cada componente adicional aumentó el porcentaje de varianza total explicada, por parsimonia, únicamente serán considerados los dos primeros componentes.

Mediante examinación de la matriz de covarianza, se observó que los componentes principales no estuvieron relacionados el uno con el otro, ya que la mayor y menor correlación entre componentes fue 0.005 y -0.002, respectivamente (es decir, al ser muy cercanas a cero, estos índices de correlación indican que los componentes no están relacionados el uno con el otro), esto es un hecho relevante en virtud de que los componentes principales, por definición son ortogonales, por tanto su correlación es muy cercana a cero.

La tabla 15 muestra la matriz de coeficientes que representan el peso de cada variable con respecto a cada uno de los componentes principales (*factor loadings*) algunos mayores a

0.30, y pocos coeficientes en sentido inverso (negativo), el modelo presenta un buen ajuste a los datos. Las aportaciones y participaciones federales (i.e., transferencias federales) en mayor grado, y el presupuesto, gestión, e implementación de políticas, así como el predial per cápita, en un menor grado, muestran una relación con el primer componente, el cual denominamos, “dinero federal.”

Tabla 15

Resultados del análisis de factor de componentes principales (sin rotación), para una solución con dos factores

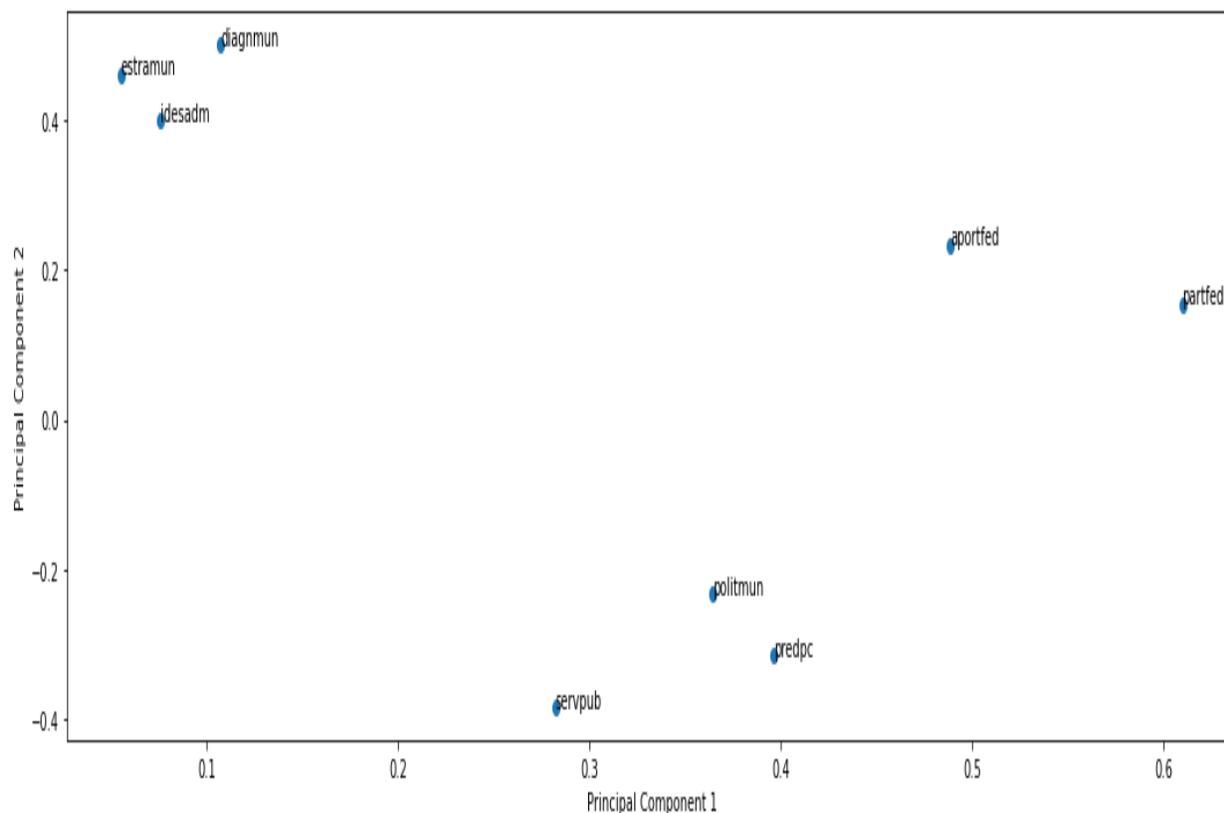
	Componente 1	Componente 2
1. Aportaciones federales (aportfed)	0.49	0.23
2. Diagnóstico de problemas (diagnmun)	0.11	0.50
3. Formulación de políticas y estrategias (estramun)	0.06	0.46
4. Índice de desarrollo administrativo (idesadm)	0.08	0.40
5. Participaciones federales (partfed)	0.61	0.15
6. Presupuesto, gestión, implementación de políticas (politmun)	0.36	-0.23
7. Predial per cápita (predpc)	0.40	-0.32
8. Índice de cobertura, prestación servicios públicos (servpub)	0.28	-0.38

Notas. Elaboración propia utilizando Python en la plataforma Colaboratory de Google. Las figuras en negritas indican cargas de factores con mayor peso en cierto factor, al igual que cargas mayores a .30 en el factor. El nombre de cada variable es puesto entre paréntesis.

El segundo componente, por su parte, está más notablemente relacionado con la capacidad para diagnosticar problemas públicos, con la formulación de estrategias y políticas públicas, y con el índice de desarrollo administrativo; en un menor grado, el segundo componente también está relacionado con el índice de cobertura en la prestación de servicios públicos. A este segundo componente, lo llamamos “capacidades profesionales”. Los resultados para la solución con dos componentes son representados en la Figura 7, en donde el grado de proximidad entre cada variable y cada componente indica el grado de relación entre estos.

Figura 7

Ubicación Dimensional de los Componentes Principales, Componente 1, “Dinero Federal” (eje de las x) y Componente 2, “Capacidades profesionales” (eje de las y).



Notas. Elaboración propia utilizando Python en la plataforma Colaboratory de Google.

4.5 Resultados del Análisis de Conglomerados: Primer Modelo

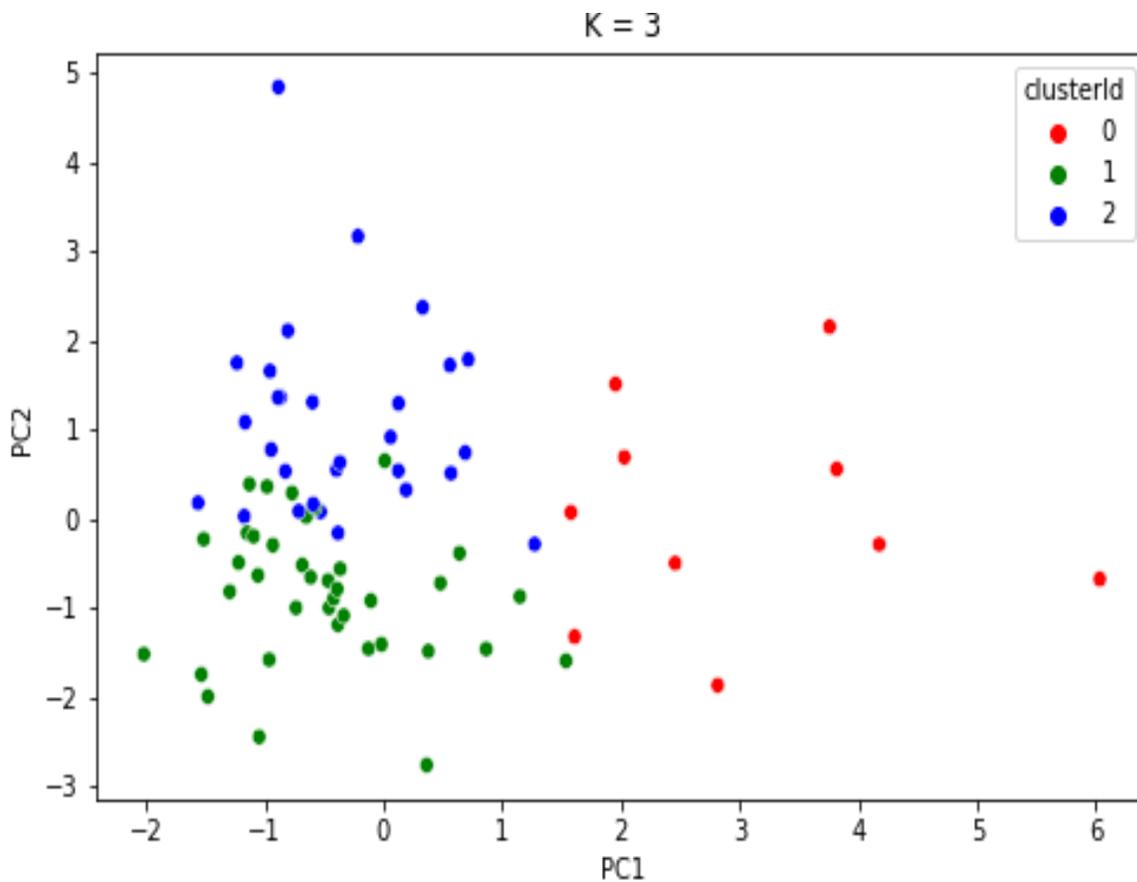
Antes de proceder a clasificar a los municipios en grupos (o clústeres), la estadística de Hopkins arrojó un valor de 0.70, lo que indica que los datos son viables para ser agrupados (Banerjee & Davé, 2004). La figura de “codo” (no mostrada aquí), posteriormente indicó que el número de grupos o clústeres por elegir debe ser tres. Los resultados del análisis de conglomerados son presentados en la Figura 2 (“dispersión de conglomerados para tres grupos o clústeres”). En la figura 2, cada punto representa un municipio (cuyo lugar en la

figura está basado en la información proporcionada por los componentes principales) y se visualiza en diferente color, según el grupo al que tal municipio pertenece.

Los municipios en color rojo, pertenecientes al grupo 0, conforman el grupo menor, con 10 municipios. El grupo 0, lo identificamos como “*mayores transferencias federales y generalmente baja capacidad institucional,*” posee un perfil más orientado hacia las transferencias federales (participaciones y aportaciones federales). Por otra parte, el grupo más grande, el grupo en color verde, o grupo 1, con 39 municipios, es el grupo relativamente más vulnerable, ya que posee un perfil menos orientado a las participaciones y aportaciones federales y no se caracteriza por tener altas capacidades institucionales; este grupo es nombrado “*menos recursos federales y baja capacidad institucional.*”

Figura 8

Figura de dispersión de conglomerados para tres grupos o clústeres ($k=3$).



Fuente: Elaboración propia utilizando Python en la plataforma Colaboratory de Google.
Abreviaciones: k, número de grupos; clusterid, número de grupo; PC, componente principal.

Por último, el grupo en color azul, o grupo 2, con 29 municipios, se caracteriza por tener una orientación más a fin a las capacidades institucionales, capacidades de formular estrategias y políticas públicas, capacidades de diagnosticar problemas municipales, y capacidades de desarrollo administrativo. El nombre asignado a este grupo es “*mejores capacidades institucionales y baja captación de transferencias federales.*”

4.6 Resultados del Análisis de Componentes Principales (PCA): Segundo Modelo

Basados en las tres variables financieras/monetarias, las siete variables de capacidad institucional/funcional, y la variable de cobertura de servicios públicos, el segundo análisis de componentes principales indicó que dos componentes explicaron el 40% de la varianza total en el conjunto de variables. Aunque cada componente adicional aumentó el porcentaje de la varianza total explicada, por parsimonia, únicamente fueron considerados los dos primeros componentes.

Mediante examinación de la matriz de covarianza, se observó que los componentes principales no estuvieron relacionados el uno con el otro, ya que la mayor y menor correlación entre componentes fue de 0.015 y -0.03, respectivamente (es decir, al ser muy cercanas a cero, estos índices de correlación indican que los componentes no están relacionados el uno con el otro), esto es un hecho relevante en virtud de que los componentes principales, por definición son ortogonales, por tanto, su correlación es muy cercana a cero.

Tabla 16

Resultados del Análisis de Componentes Principales (con Rotación), para los dos Componentes Principales

Variable	Componente 1	Componente 2
1. Índice de cobertura, prestación servicios públicos (icober)	0.57	-0.09
2. Índice de Transparencia (zitrans)	0.32	-0.23
3. Participaciones federales per cápita (zpartipc)	-0.70	-0.02
4. Aportaciones federales per cápita (zaportapc)	-0.83	0.03
5. Predial per cápita (zpredpc)	0.62	0.05

6. Preparación (zpreparacion)	0.36	0.55
7. Antigüedad (zantig)	-0.08	0.31
8. Profesionalización (zprof)	-0.14	0.34
9. Capacidad Diagnosticar Políticas Públicas (zcdiag)	0.05	0.64
10. Capacidad Formular Políticas Públicas (zcform)	-0.16	0.73
11. Capacidad Presupuestar, gestionar e implementar Políticas Públicas (zcipl)	0.38	-0.14

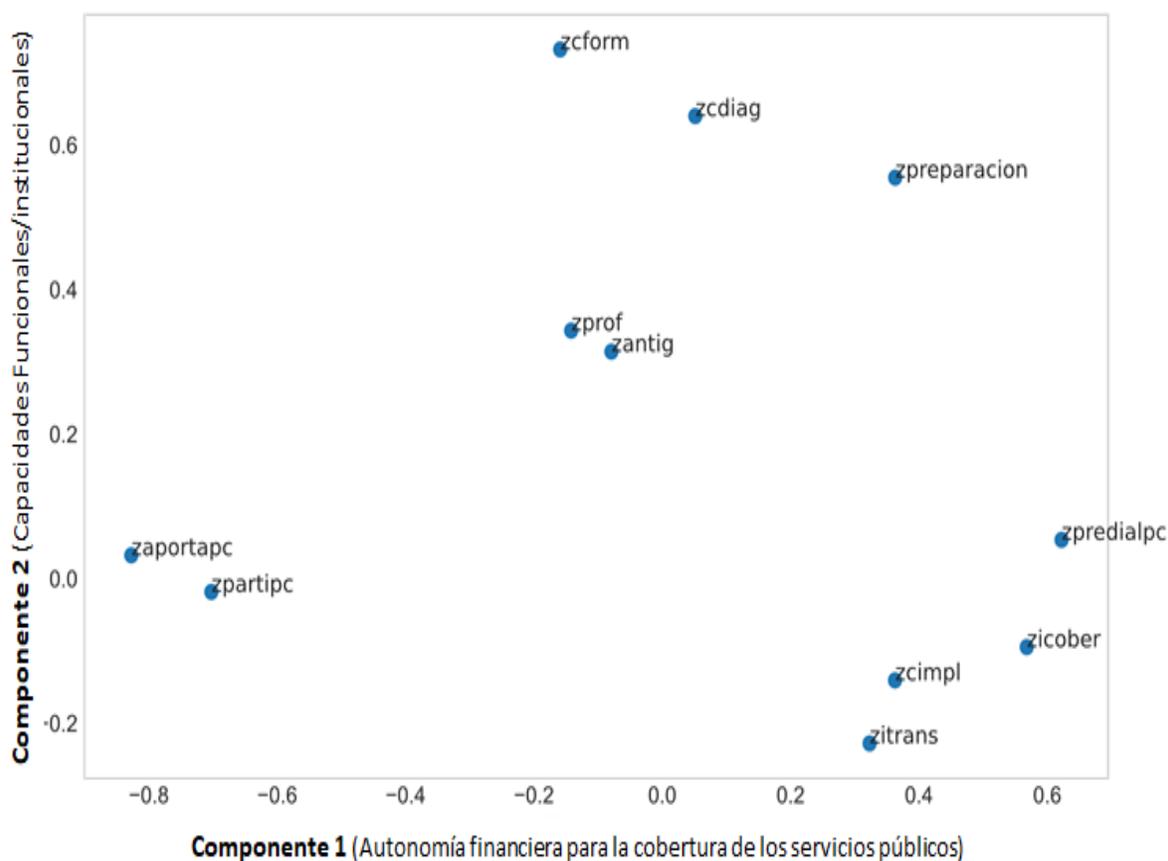
Notas. Elaboración propia utilizando Python en la plataforma Colaboratory de Google.

La tabla 16 muestra la matriz de coeficientes que representan el peso de cada variable con respecto a cada uno de los componentes principales (*factor loadings*), algunos mayores a 0.30, y pocos coeficientes en sentido inverso (negativo), por lo que el modelo presenta un buen ajuste a los datos. Los coeficientes en “negritas” muestran las cargas más altas, en valor absoluto, de cada componente principal. Por lo que las aportaciones y participaciones federales (i.e., transferencias federales), el impuesto predial per cápita, y la cobertura de los servicios públicos muestran en mayor grado, una relación con el primer componente, el cual denominamos, “autonomía financiera de cobertura”.

El segundo componente, por su parte, está más notablemente relacionado con las capacidades institucionales/funcionales, siendo la capacidad para formular estrategias y políticas públicas; la capacidad para diagnosticar las mismas; la preparación académica de los funcionarios públicos; su antigüedad; y la profesionalización en los ayuntamientos, las variables mayormente relacionadas con el segundo componente. A este segundo componente, lo llamamos “capacidades profesionales”. Los resultados para la solución con dos componentes son representados en la Figura 9, en donde el grado de proximidad entre cada variable y cada componente indica el grado de relación entre estos.

Figura 9

Cargas de los Componentes Principales Respecto de las Variables.



Notas. Elaboración propia utilizando Python en la plataforma Colaboratory de Google.

A continuación, se procedió a calcular las puntuaciones (“scores”) que obtienen nuestras observaciones (municipios hidalgenses) en cada una de las componentes principales, con la intención de poder darles un orden, y posteriormente ver si es posible obtener algunas conclusiones. De los resultados obtenidos, en la Tabla 17 sólo se muestran las puntuaciones más altas de los municipios hidalgenses para cada uno de los componentes principales, así como las puntuaciones más bajas. Observamos de la Tabla 17 cómo en la primera componente los tres municipios de mayor puntuación son Atotonilco de Tula, Atitalaquia y Tepeapulco.

Al final de esta componente 2 se encuentran Nicolás Flores, Juárez Hidalgo y Pacula. Son, por tanto, los municipios de esta componente, los de mayor y menor “autonomía financiera para la cobertura de los servicios públicos respectivamente. Estudiando la segunda componente, observamos que la clasificación de esta es diferente con respecto a la de la primera componente. Los primeros tres lugares de esta componente dos son para Atlapexco,

Tlanalapa y Tepeji del Río; mientras que los últimos puestos son para San Agustín Metzquititlán, Mineral de la Reforma y Huichapam. Son, por tanto, los municipios de esta componente dos, los de mayor y menor “capacidades institucionales/funcionales” respectivamente, en el estado de Hidalgo.

Tabla 17

Puntuaciones más altas de los Municipios Hidalguenses para cada uno de los Componentes Principales (Parte Superior); así como las Puntuaciones más Bajas (Parte Inferior)

Lugar	Municipio	Puntuación, Componente 1	Lugar	Municipio	Puntuación, Componente 2
1	Atotonilco de Tula	2.17	1	Atlapexco	2.05
2	Atitalaquia	1.67	2	Tlanalapa	1.73
3	Tepeapulco	1.47	3	Tepeji del Río	1.54
4	Pachuca de Soto	1.43	4	Alfajayucan	1.45
5	Tizayuca	1.31	5	Chapulhuacán	1.43
6	Mineral de la Reforma	1.07	6	Jacala de L.	0.92
7	Tula de Allende	1.06	7	Cardonal	0.84
...			...		
78	Xochiatipan	-1.40	78	Metepec	-0.94
79	La Misión	-1.48	79	Cuatepec de H.	-0.97
80	Mineral del Ch.	-1.52	80	Apan	-1.00
81	Eloxochitlán	-1.80	81	Eloxochitlan	-1.10
82	Nicolás Flores	-1.90	82	SanAgustín Metz.	-1.18
83	Juárez Hidalgo	-1.97	83	Mineral de la R	-1.34
84	Pacula	-2.07	84	Huichapan	-1.69

Notas. Elaboración propia.

Además de generar las anteriores puntuaciones en cada una de las componentes principales, se consideró importante generar una clasificación general que tomara en cuenta a ambos componentes. Lo anterior, debido a que posterior a la técnica de “conglomerados” (cluster), sería importante analizar si el agrupamiento de los municipios resultado de este “cluster”, guarda alguna relación con ciertos resultados de organismos públicos descentralizados como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). La tabla 18 muestra las puntuaciones más altas de los municipios hidalguenses en el índice general.

Tabla 18

Puntuaciones más Altas de los Municipios Hidalguenses en el Índice General

Posición	Municipio	Puntuación en Índice General
	Atotonilco de Tula	2.61
2	Tepeji del Río	2.30
3	Atitalaquia	2.07
4	Pachuca de Soto	1.84
5	Tepeapulco	1.63
6	Tlanalapa	1.50
7	Tizayuca	1.47
8	Tula de Allende	1.25

Notas. Elaboración propia

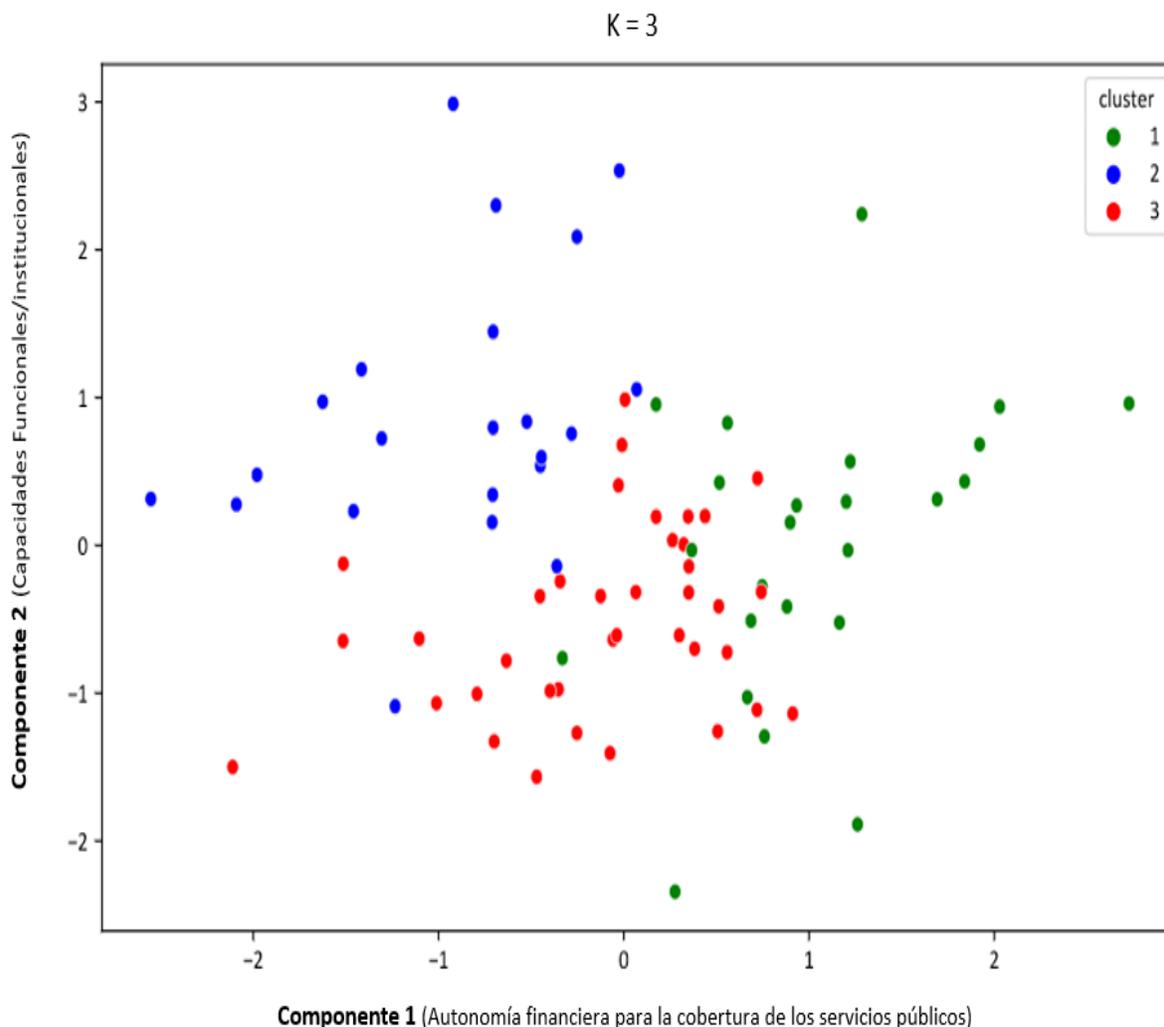
4.7 Resultados del Análisis de Conglomerados: Segundo Modelo

Antes de proceder a clasificar a los municipios en grupos (o clústeres), debemos verificar si nuestros datos (observaciones) tienden a agruparse correctamente; para ello utilizamos la estadística de Hopkins. La estadística de Hopkins arrojó un valor de 0.67, lo que indica que los datos son viables para ser agrupados (Banerjee & Davé, 2004). Una vez que tenemos la certeza que nuestros datos se agrupan bien, se debe obtener el número de conglomerados (clusters) óptimo para nuestras observaciones. La figura de “codo” (no mostrada aquí), indicó

que dos o tres grupos o clústeres es viable elegir, que, para nuestro estudio en particular, el número de conglomerados elegidos fue tres, únicamente por la razón de tener más grupos y por consiguiente más diferencias marcadas entre observaciones (municipios).

Figura 10

Figura de Dispersión de Conglomerados para Tres Grupos o Clústeres ($k=3$).



Notas. Elaboración propia.

Los resultados del análisis de conglomerados son presentados en la Figura 10 (“dispersión de conglomerados para tres grupos o clústeres”). En la figura 10, cada punto representa un municipio (cuyo lugar en la figura está basado en la información proporcionada por los componentes principales) y se visualiza en diferente color, según el grupo al que tal

municipio pertenece. Los municipios en color verde, pertenecientes al grupo 1, conforman el grupo que identificamos como el de mayores puntuaciones. Es decir, en el grupo 1 estarían ubicados los municipios con “buena autonomía financiera para la cobertura, y buenas capacidades institucionales/funcionales”. Por otra parte, el grupo 2 sería el de los municipios identificados en color azul, caracterizados por tener “baja autonomía financiera para la cobertura, pero buenas capacidades institucionales/funcionales”. Finalmente, el grupo 3 ubicaría a los municipios en color rojo con las más bajas puntuaciones en todo, es decir, serían los municipios con “baja autonomía financiera para la cobertura y bajas capacidades institucionales/funcionales”.

Capítulo V

Discusión e Implicaciones de Política Pública

5. Discusión

5.1 Discusión (Análisis Univariable, Bivariable y Correlación)

La presente investigación estuvo enfocada en examinar el papel que desempeñan las capacidades institucionales municipales en la captación de ingresos propios en los municipios de Hidalgo, México. A través del análisis de (A) componentes principales y (B) conglomerados, el estudio analizó variables financieras, de capacidad institucional, de profesionalización y de servicios públicos.

El presente estudio identificó diferencias importantes en los índices de desempeño municipal en el estado de Hidalgo. Se identificaron marcadas diferencias en el porcentaje de cobertura de servicios públicos, donde tres municipios hidalguenses cuentan con menos del 40% de esta cobertura, los cuales son: Xochiatipan, Yahualica y Huautla, localizados al noreste del estado. Lo anterior podría estar relacionado con las condiciones de pobreza que impiden a muchas comunidades el acceso a servicios públicos municipales. Estudios anteriores han reportado que la zona de la Huasteca, ubicada en la parte norte de Hidalgo, enfrenta un mayor grado de marginación y pobreza, en comparación con otros sectores (Madueña, 2015), lo que se traduce en carencias importantes como ausencia de infraestructura básica y de servicios públicos.

Particularmente, la mitad de la huasteca hidalguense se encuentra en condiciones de marginación media, la tercera parte en marginación alta, y el resto con muy alta marginación (Terrones, Sánchez & Vázquez, 2020). Identificar desigualdades entre municipios en términos de cobertura de servicios es relevante en la planeación y diseño de políticas públicas. Estudios anteriores mencionan que los diversos grupos que conforman el segmento pobre y marginado de una población deben ser prioridad de políticas públicas contra la pobreza (con enfoque en el mejoramiento de los servicios públicos), diseñadas de acuerdo con las necesidades únicas de cada grupo (Rodríguez, 2006).

Por lo que respecta al índice de desarrollo administrativo, se identificaron diferencias significativas entre los municipios hidalguenses, ya que ninguno de los 84 municipios superó el 80% de dicho desarrollo. Entre los municipios con menor porcentaje se encuentran Tlaxcoapan, Tenango de Doria y San Agustín Metzquitlán. Si bien es cierto, no se identifica

un claro territorio con los niveles más bajos de desarrollo administrativo, si podemos identificar que las zonas peor posicionadas son la Sierra de Tenango y el Valle del Mezquital. Lo anterior podría estar relacionado con las condiciones que presenta la población de esos sectores, en especial la población indígena de Hidalgo.

Estudios anteriores han demostrado que la zona del Valle del Mezquital, es uno de los territorios en Hidalgo con mayor presencia indígena (Castro & Torres, 2011). Desafortunadamente, en 2003, cerca de la mitad de los indígenas cursando el nivel básico, representaba la primera generación de sus familias en asistir a la escuela, lo cual refleja la desigualdad educativa de la que han sido objeto, y se traduce, para este sector de la población, en la ausencia de profesionales capacitados, y, por ende, de personal con experiencia que garantice los objetivos de las administraciones públicas (Schmelkes, 2003).

Los resultados del presente estudio podrían estar relacionados con el nivel de ruralidad y/o marginación del territorio. Estudios anteriores sugieren que, “mientras más grande sea el municipio en términos del número de población, menor grado de marginación y mayor grado de educación entre los habitantes del municipio, mayor será su índice de capacidad administrativa” (Bojórquez, Manzano & Uc, 2015, p. 116). Lo anterior es consistente con estudios anteriores que sugieren la necesidad de implementar políticas públicas que busquen reducir los “grandes” abismos de desigualdad entre pueblos indígenas, y el resto de la población de México (Sámano, 2002, p. 380).

Con relación a este índice de desarrollo administrativo, en particular lo relacionado con el perfil y antigüedad de los titulares de la administración pública local, el presente estudio identificó que, en cuanto al perfil de estos funcionarios, la mayoría posee un nivel de escolaridad aceptable y/o requerido para el desempeño de sus funciones. Sin embargo, es necesario considerar resultados de estudios anteriores, que señalan que el grado de estudios, por sí solo, no es garantía de una exitosa gestión administrativa, debe ir aparejado a una determinada trayectoria y asociado a una cierta productividad (Villaseñor, Padilla & Valero, 2021). Es decir, un grado académico no es garantía de que el profesional sepa lo que hay que hacer para conseguir un “desempeño laboral exitoso”, en este caso, una buena gestión administrativa (Yáñez, 2005, p. 86). Por lo que respecta a la antigüedad de los titulares de la administración pública local, los resultados reflejan que el número de años que estos han laborado en la administración pública local es poca, ya que su antigüedad se sitúa,

mayormente, entre el rango del 20 al 60%, resaltando que solo dos municipios hidalguenses superaron la barrera del 60%. Lo anterior, podría estar relacionado en gran medida a los constantes cambios de administración que se dan principalmente a nivel local, y con ello, movimiento de personal.

Lo anterior es consistente con estudios anteriores, que sugieren que, al iniciarse un nuevo periodo de gobierno, los servidores públicos en turno son sustituidos por nuevo personal, generalmente personal de confianza o eventuales, desconociendo así, los procesos de la gestión pública, y contribuyendo por tal, a la pérdida de los logros alcanzados en el proceso formativo de experiencia y profesionalización. Hasta este punto, los resultados anteriores muestran tanto el nivel de preparación académica de los funcionarios públicos como la antigüedad y/o el tiempo que han permanecido en su puesto de trabajo.

Sin embargo, la llamada “profesionalización” del servicio público debe ser considerada necesariamente, junto con los dos elementos anteriores, para poder generar los cambios en la gestión y modernización de las administraciones locales (Barrera, Córdova & Gallardo 2009). Y es que como mencionamos en el desarrollo de la presente investigación, la profesionalización de los funcionarios públicos implica proveerlos de las condiciones necesarias para que estos puedan contar con desarrollo profesional propio y que a su vez contribuya a alcanzar los objetivos definidos y propuestos por las administraciones.

En este sentido, el servicio civil de carrera local, los programas de capacitación y los mecanismos de evaluación del desempeño de los servidores públicos son casi nulos, pues más del 95% de los municipios hidalguenses no tienen implementados estas herramientas de profesionalización. Lo anterior es consistente con análisis que sugieren que los servidores públicos que integran la estructura municipal, deben estar sujetos a normativas para la selección de los puestos de trabajo. Estudios anteriores señalan que es necesaria la implementación de mecanismos profesionales como el servicio civil de carrera en las estructuras municipales, con el objetivo de reducir la elevada rotación del personal, y para promover la capacitación y evaluación del mismo, pues sus actividades requieren un amplio conocimiento, experiencia y un perfil técnico especializado para realizarlas de forma eficiente (Auditoría Superior de la Federación, 2015).

En lo que concierne al índice de capacidades funcionales, el presente estudio mostró grandes rezagos en esta capacidad institucional de los ayuntamientos. Los resultados reflejan

que más del 97% de los municipios hidalguenses funcionan con menos del 50% de su capacidad funcional, necesaria para mejorar el bienestar de sus habitantes. Entre los municipios con menor porcentaje se encuentran San Bartolo Tutotepec, Tecozautla, San Agustín Metzquitlán y Atotonilco el Grande principalmente, aunque es muy amplia la lista de municipios que no superan el 20% de capacidad funcional.

Lo anterior, es de suma importancia, ya que para lograr el pleno desarrollo funcional de un municipio se requiere profesionales capacitados que elaboren y ejecuten su planeación municipal; que emitan la normatividad que guiará el desarrollo de sus funciones; que cumplan la armonización contable de sus cuentas públicas; entre otras (Auditoría Superior de la Federación, 2015). Como se estableció anteriormente, una de las subvariables de estas capacidades funcionales peor evaluadas es la capacidad para diagnosticar problemas públicos.

Esto podría estar relacionado con los bajos niveles de preparación académica, antigüedad y falta de mecanismo de profesionalización de los servidores públicos mostrados anteriormente. Estudios anteriores han informado que la identificación de problemas sociales (diagnóstico) proviene básicamente de los “conocimientos acumulados” en el área de estudio, pero, sobre todo, de la experiencia de los sujetos (Román, 1999, p. 3). Del mismo modo, esta “debilidad” municipal para diagnosticar problemas públicos pudiera estar relacionada, no solo a la capacidad intelectual del ayuntamiento, concretamente del personal que tendría encargada tal labor, sino también a la capacidad o voluntad para incorporar a la sociedad civil en dichos estudios.

Es decir, priorizar la llamada “participación ciudadana”. En este sentido, estudios anteriores han informado de la importancia de la sociedad civil organizada, que como capital social contribuye al desarrollo de las capacidades “institucionales - organizativas” mediante “redes de colaboración comunitaria”, ya que, al ser parte del entorno social inmediato, es quien está en mayor posibilidad de identificar los problemas que enfrenta su comunidad (Hernández & Parra, 2017, p. 37). Por el contrario, la capacidad para formular políticas y estrategias municipales es la que presenta mejor promedio entre los municipios hidalguenses, sin embargo, como lo señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, está lejos de representar una situación “ideal” (Informe de Desarrollo Humano Municipal, 2019).

Consideramos que el hecho de ser el índice con mejores resultados, no implica que se estén considerando diferentes soluciones a cada uno de los problemas públicos, ni que estos estén dirigidos directamente a la población objetivo, o incluso que sean los prioritarios de atender. Es sabido que el espacio para formular políticas públicas está repleto de negociaciones e intereses políticos, económicos. Estudios anteriores señalan que los incentivos de los políticos profesionales - llámense presidentes, legisladores o líderes partidarios - pueden limitar las más cuidadas reformas institucionales, ya que, si por ejemplo, se decidiera adoptar la mejor ley del Servicio Civil de Carrera en el mundo, de poco serviría si los puestos en la burocracia se siguen dando como moneda de cambio por lo políticos para recompensar su base partidista (Scartascini et al., 2011).

Además, pasadas investigaciones señalan que, en el diseño de las políticas públicas, no basta “sacar a la luz” nuevas propuestas y/o iniciativas, sino formular las que verdaderamente impacten el desarrollo municipal. Graglia (2009) señala que, en el complejo proceso de formulación de políticas públicas, a menudo se pasa por alto jerarquizar las necesidades a resolver, su gravedad y, por consiguiente, su urgencia social y política, a partir de indicadores estadísticos y de consultas a expertos temáticos.

Álvarez & Bonnet (2018, p. 186), añaden a lo anterior que aún y cuando las necesidades públicas pueden ser identificadas plenamente, el personal del Estado enfrenta dificultades al momento de diseñar políticas públicas, por la adecuación de estas a los requerimientos de la reproducción capitalista, motivada en gran medida por la “influencia privilegiada de los capitalistas sobre el Estado”.

Por su parte, los resultados, respecto a la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar políticas públicas, mostraron que más del 90% de los municipios hidalgüenses presentan niveles por debajo del 60% de desarrollo de dicha capacidad. Los niveles anteriores podrían responder a la complejidad de los distintos elementos que convergen en el proceso de implementación, concretamente, motivados en su mayoría por el nivel de cambio y el nivel de consenso requerido en dicha implementación de las políticas públicas.

La reflexión que plantea Vaquero (2007, p. 151) sobre la complejidad durante este proceso de implementación nos permite dilucidar su complejidad: “es relativamente sencillo diseñar políticas públicas que se vean bien en papel; es difícil formularlas en palabras y eslóganes que suenen bien para los agentes políticos; pero es sumamente complejo

implementarlas de la manera que satisfagan a todos, actores, líderes políticos, beneficiarios o clientes”. Respecto a la complejidad en la implementación de políticas públicas a causa de consenso, muchas veces este problema pasa por el papel que juegan los diseñadores (que por lo regular son los políticos) y el que llevan a cabo quienes las implementan (que por lo regular son tareas de los administradores o burócratas).

Estudios anteriores señalan que la implementación de una política pública no es no una aplicación mecánica de las directrices generales, sino el resultado de la lucha de intereses de los actores participantes, acentuando más las desigualdades y la polarización existente con los grupos políticos, sociales o económicos antagónicos (Cavalieri et al., 2007). Para ejemplificar la dificultad en la implementación de políticas públicas en cuanto a la falta de consenso político y lucha de intereses, podemos mencionar lo que sucede en el municipio de Tepeapulco, concretamente en las llamadas arenas políticas. Las sesiones de cabildo son espacios donde se aprueban las políticas y los programas de gobierno municipal y se formaliza el ejercicio de la función pública local.

En una de las sesiones de cabildo se discutió la aprobación del Manual de Organización de la Presidencia de Tepeapulco, del Reglamento Interno del H. Ayuntamiento, y del Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal, elaborados por la Contraloría Interna Municipal y la Tesorería local. Al momento de la lectura de dichos ordenamientos, los regidores de oposición no estuvieron de acuerdo con su contenido y sugerían su no aprobación, sin embargo, al llegar a la votación, el presidente municipal, de extracción priista, solicitó se pasará a la votación, y después de un claro “cabildeo”, se aprobaron dichos instrumentos jurídicos, gracias a la mayoría de los regidores priistas.

Ante temas que, si bien son de importancia para los municipios, como lo son los Manuales de Organización y Reglamentos Internos locales, existen disputas y falta de consensos para el mejoramiento de la función pública, la implementación de ciertas políticas públicas podría generar un verdadero juego de poder, disputas internas, dada la importancia de cambio que representan los costos políticos.

Finalmente, la capacidad para incorporar actores relevantes es la capacidad, que, en promedio, entre los municipios de Hidalgo, se encuentra más rezagada, con 11.9%. Como lo señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el bajo nivel de esta capacidad contrasta con su importancia para los gobiernos municipales ante el surgimiento de

problemas compartidos con otras entidades federativas, donde necesariamente se requiere la coordinación entre gobiernos, y actores privados y sociales (Informe de Desarrollo Humano Municipal, 2019).

Por ejemplo, en los años ochenta, la gobernanza permitió poner en marcha el mecanismo de la participación de actores sociales y económicos para enfrentar los retos de los llamados “Estados fallidos” (Lizama, 2018). Hoy en día, la participación de actores sociales, políticos y privados ha permitido la identificación de problemas públicos en temas de equidad de género, planificación urbana, gestión ambiental, derechos humanos, entre otros (Lizama, 2018). Estudios anteriores han documentado las alianzas estratégicas entre organizaciones de mujeres y lideresas indígenas y organizaciones feministas para promover el desarrollo de liderazgos femeninos indígenas, mediante el replanteamiento de estructuras políticas y de ejercicio de gobierno dentro de sus pueblos y comunidades (Bonfil, 2012).

Como se ha señalado a lo largo de la presente investigación, el objetivo de este estudio es analizar el papel que desempeñan algunas capacidades institucionales municipales, principalmente cuatro de ellas (capacidad para diagnosticar problemas públicos, para involucrar actores, para diseñar políticas públicas y para implementar las mismas), en la generación de ingresos propios, concretamente en lo que respecta al fortalecimiento de la recaudación del impuesto predial.

El impuesto predial a partir de las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y 1999, donde se les otorgó a los ayuntamientos la administración de dicho tributo, se convirtió en la principal fuente de ingresos de los gobiernos locales, en pro del mejoramiento de su autonomía financiera (Cantú, 2017). Sin embargo, lo anterior contrasta con resultados de estudios anteriores donde se puede conocer que el Estado de Hidalgo se situó, en 2019, entre las entidades con los peores niveles para generar ingresos propios, por debajo de la media nacional que fue del 44.8% (Ameth, 2019). Un dato interesante de gran importancia a tomar en cuenta, es que existe información que muestra que desde el año 2004 ha habido un incremento sostenido en la recaudación por predial en el Estado de Hidalgo (Transparencia presupuestaria, 2019).

No obstante, lo anterior está lejos de representar una situación ideal, ya que no necesariamente mayores ingresos por impuesto predial se traducen en mejor cobertura de servicios públicos. Una ventaja de los impuestos a la propiedad es que lo recaudado

generalmente se asigna a bienes y servicios públicos dentro de la misma localidad; es decir, tanto la carga tributaria como su beneficio recaen en el mismo territorio, lo cual, en teoría, disminuye la resistencia del contribuyente al pago, ya que los beneficios debieran ser más visibles e inmediatos (Unda & Moreno, 2015).

Si bien, el impuesto predial no es un impuesto “etiquetado”, se ha convertido en la forma de legitimar el derecho a los servicios públicos y otras mejoras urbanas (Canavire-Bacarreza & Zúñiga). Por tal motivo, se estudió, en un primer momento, la correlación de este *impuesto predial con la cobertura de los servicios públicos* municipales. La variable “índice de cobertura de servicios públicos” que se utilizó fue para la cobertura del año 2013. Por lo que respecta a la variable impuesto predial, se utilizó el impuesto predial per cápita en su transformación logarítmica. Esta transformación es un proceso aconsejable para “comprimir” el eje de las x y al trazar histogramas, por lo general utilizado cuando tenemos un rango de datos grande, ya que los valores pequeños pueden ser relegados por los primeros (Keene, 1995).

Pareciera que los resultados sugieren la existencia de cierta relación entre ambas variables que implica que, al aumentar la recaudación del impuesto predial, la cobertura de los servicios públicos municipales también crece. Aun teniendo en consideración que lo recaudado por concepto de impuesto predial no es para uso exclusivo de los servicios públicos, si representa la fuente de ingresos que por muchos años ha sido considerada como el principal mecanismo de financiamiento de los mismos, por lo que, al aumentar su recaudación abre la posibilidad de “fortalecer” la legitimidad de los ciudadanos de reclamar cada día más mejores servicios públicos.

Asimismo, los resultados parecieran afirmar lo que sería razonable suponer, los municipios con mayor nivel de población, por lo general, presentan mejores niveles de prestación de servicios municipales, lo que pudiera ser consecuencia de que la mayor diversidad de actividades económicas y las clases medias que caracterizan a dichos territorios tienden a demandar mejores coberturas de servicios públicos (Moreno, 2007). Del mismo modo, los resultados parecieran reafirmar lo que también es razonable suponer, que la pobreza caracteriza a los municipios con los peores niveles de cobertura de servicios públicos, ya que la mayoría de los territorios hidalguenses con niveles de pobreza menor al

50%, son los que reflejan mejor recaudación de impuesto predial y paralelamente mejor cobertura de servicios.

Lo anterior pareciera responder al hecho de que conforme aumenta la pobreza la población tiene menos alternativas económicas, lo cual facilita en muchos casos lo que se conoce como el “clientelismo” como una intermediación política (Moreno, 2007). Es importante mencionar aquellos municipios con los peores niveles tanto de recaudación por concepto de impuesto predial como de nivel de cobertura de servicios públicos, los cuales son: Yahualica, Atlapexco, Xochiatipan y Huautla. Estos municipios presentan una condición de pobreza más marcada que el resto de los territorios, y su población no rebasa los 25 mil habitantes.

De manera opuesta se encuentran los municipios de Atotonilco de Tula, Atitalaquia y Tepeapulco, quienes están entre los municipios hidalguenses con mejor recaudación de impuesto predial per cápita, y paralelamente con los mejores niveles de cobertura en servicios públicos. Estos tres últimos municipios, curiosamente, no son los municipios grandes, pero sí los que menos nivel de pobreza presentan. Lo anterior, pareciera concordar con estudios anteriores, que como se señaló en el párrafo anterior, los niveles de pobreza y el tamaño de la población juegan un papel importante en la recaudación del impuesto predial, y que impactan, negativa o positivamente sobre la cobertura de servicios públicos.

De igual forma, es importante dejar en claro que los altos índices de cobertura de servicios públicos no implican, necesariamente, una mejor calidad en los mismos. El presente estudio utilizó, únicamente, datos de cobertura de servicios públicos no de calidad de estos debido a la falta de disponibilidad de información para este último apartado, es decir, la calidad en los servicios públicos no fue parte del análisis del presente estudio. En segundo término, se analizó la correlación entre el *índice de cobertura de servicios públicos* y la *capacidad para implementar políticas públicas* en el Estado de Hidalgo.

Los resultados parecieran sugerir que efectivamente, hay cierta correlación entre ambas, pues presentan un p value de .02, lo que significa que la probabilidad de que la correlación sea falsa es muy baja. Por consiguiente, los resultados parecieran indicar que entre más capacidad en la implementación de políticas municipales más cobertura de servicios públicos. Lo anterior es de importancia ya que, como lo señalan Conde & Gutiérrez (2014, p. 252), la implementación de políticas públicas (locales) es un “detonante” para el

mejoramiento del desarrollo económico y social, lo cual implica oportunidades para proveer servicios públicos que “generen espacios de inclusión para la ciudadanía y acceso a la información”.

Es por tal, que la correlación entre ambas variables es necesaria de observar, ya que el otorgamiento de servicios públicos está estrechamente “ligado” a la competencia del estado para “penetrar” efectivamente la sociedad civil e “identificar, priorizar y responder” a las necesidades ciudadanas por medio de la implementación de políticas públicas (Zibblatt, 2008, citado por Arriaga, 2020, p. 3). Es importante establecer que, la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar políticas públicas implica poner en práctica proyectos y programas de interés público, así como gestionar recursos humanos.

En este sentido, los resultados parecieran indicar que la puesta en marcha de dichos proyectos incluye lo relativo al tema de los servicios públicos, es decir, entre la extensa gama de asuntos públicos que debe atender el poder público para el beneficio de la colectividad, los servicios públicos municipales sobresalen y por consiguiente son de la observancia de la actividad gubernamental al momento de implementar sus políticas municipales.

La tercera correlación, analizada en el presente estudio es la compuesta por las variables *índice de capacidades funcionales municipales e impuesto predial* (per cápita). Los resultados parecieran sugerir que, efectivamente, existe una correlación, pues presentan un p value de .05. Los resultados parecieran sugerir que entre mejores capacidades funcionales más impuesto predial per cápita.

Debemos recordar que el índice en esta correlación mide el grado de desarrollo de cinco capacidades funcionales de los gobiernos locales, mismas que hemos venido abordando a lo largo de la presente investigación: capacidad para involucrar actores relevantes, para diagnosticar problemas públicos, para formular políticas públicas, para implementar políticas públicas y para evaluar las mismas. Una de las razones por las que resultan de gran importancia estas capacidades tiene que ver con el llamado “desarrollo humano”. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entiende al desarrollo humano como el proceso por el cual aumentan las posibilidades de las personas de vivir más y de mejor manera, así como de poder tener acceso a la educación, y en general, de poder disfrutar de una mejor calidad de vida (Ordóñez, 2014).

En este entendido, muchos factores pudieran explicar el desarrollo humano tan diferente entre los municipios de México, y en particular, entre los municipios del Estado de Hidalgo, uno de ellos es el desempeño y/o capacidades de los distintos niveles de gobierno, sobre todo al momento de atender las demandas de su gente. Teóricamente las capacidades municipales tienen una relación positiva con el desarrollo humano, es decir, los gobiernos con mayores capacidades pueden emplearlas para emprender proyectos (políticas locales) que mejoren el desarrollo sostenible, además, un mejor desarrollo humano individual es sinónimo de gobiernos más capacitados (Informe de Desarrollo Humano Municipal, 2019). En esta correlación en particular, los resultados parecen mostrar que tener mejores capacidades funcionales permite un mejor aprovechamiento y por consecuencia, una mayor recaudación de impuesto predial.

Siguiendo la interpretación del Informe antes citado, pudiéramos establecer que los municipios con mejores capacidades funcionales están mejor capacitados para comenzar proyectos en aras del desarrollo municipal, en concreto, proyectos que les permitan a los municipios tener una mayor fuente de ingresos para satisfacer las demandas de su población, como lo es la “explotación” del impuesto local más importante de dichos ayuntamientos, el impuesto predial. Al final, mejores finanzas públicas locales, como consecuencia de una mejor recaudación de dicho impuesto municipal, deberían traducirse en una mejor distribución del gasto público en beneficio de su colectividad, como lo pudiera ser una mejor cobertura de los servicios públicos.

La cuarta correlación que se analizó está compuesta por la *capacidad para presupuestar, gestionar e implementar políticas públicas, y las participaciones y aportaciones federales*. Es importante dejar en claro que las participaciones federales responden al hecho de que los estados y municipios de México renunciaron al hecho de gravar gran parte de sus potestades tributarias a cambio de recibir una proporción de todo lo recaudado por la federación de los impuestos más importantes, como el impuesto al valor agregado (IVA), Sobre la Renta (ISR), entre otros (Unda & Moreno, 2015). Los resultados parecieran sugerir que efectivamente, existe una correlación moderada pues presentan un valor de p value menor de .05.

En este sentido, los resultados parecen reflejar que cuando las participaciones federales aumentan, los municipios fortalecen su capacidad de financiamiento y hacen

mayormente posible poner en práctica proyectos y programas en beneficio de la población. Este efecto que parecieran reflejar las participaciones federales puede responder al hecho de que este tipo de recursos al ser considerados también como transferencias no condicionadas, supone que una vez que dichos recursos llegan a las arcas de los gobiernos locales se convierten en ingresos propios y pueden ser usados para satisfacer cualquier tipo de necesidades públicas (Flamand, 2006).

El mismo efecto anterior se presenta respecto a las aportaciones federales, recursos llamados también condicionados ya que, el gobierno federal determina prácticamente la forma de cómo ha de gastarse dicho dinero y son los entes subnacionales los responsables ante la federación de su uso, lo que no sucede con las participaciones (Flamand, 2006). En este sentido, los resultados sugieren que conforme las aportaciones aumentan, la puesta en marcha de proyectos y programas públicos aumenta, teniendo en consideración que, si bien estos recursos van destinados a ciertos rubros, es decir, a sectores particulares como el de la educación, también se dirigen a programas específicos, como por ejemplo la construcción de escuelas rurales.

Aunque los resultados parecieran obvios desde el punto de vista de: “entre más dinero mayores capacidades para implementar proyectos y programas públicos”, lo interesante, consideramos, es que en primer lugar este efecto se presenta tanto en las participaciones y aportaciones federales, no hay distinción. Y, en segundo lugar, está la reflexión de que una vez que dichos recursos federales llegan a las arcas de las municipalidades, uno de los sectores que se ven favorecidos es el que tiene que ver con la puesta en práctica de aquellos proyectos que ya pasaron por todo un proceso de elaboración, es decir, los proyectos no se quedan solo en “el papel”, sino que es posible, en gran medida por dichos recursos federales, su materialización.

Por último, la correlación analizada en el presente estudio involucra a las variables *aportaciones federales (per cápita) e impuesto predial (per cápita)*. Los resultados parecieran sugerir que efectivamente, entre ellas existe una correlación moderada pues presentan un valor de p value menor de .05. Para comprender esta correlación, es importante hacer hincapié en la teoría de los recursos alternos, según la cual los gobiernos subnacionales ven afectada la recaudación de su propia base impositiva cuando tienen acceso a otro tipo de recursos que implican menos costos políticos (Unda & Gutiérrez, 2015).

Dicho lo anterior, los resultados parecieran indicar que entre mayores aportaciones federales per cápita menor impuesto predial per cápita, lo que implicaría un efecto pernicioso de dichos recursos hacia la recaudación del impuesto predial. Sin embargo, el anterior efecto no se presenta con las participaciones federales, es decir, estos recursos federales no parecen afectar el desempeño recaudatorio del impuesto predial en los municipios de Hidalgo, lo que pone en “entredicho” la hipótesis de los antes citados recursos alternos.

Del mismo modo, los resultados parecen sugerir que los municipios más pobres aportan menos recaudación predial (per cápita), y, además, destinan y/o invierten más recursos públicos (aportaciones) por persona, lo cual es razonable debido a que por tal condición reciben proporcionalmente más recursos del fondo de aportaciones, ya que la Ley de Coordinación Fiscal toma en cuenta para su reparto ciertos criterios como el de la pobreza.

5.2 Discusión (Mínimos Cuadrados Ordinarios: Regresión Lineal)

Recordemos que el apartado 3.4.2, resultados del modelo de mínimos cuadrados ordinarios, fue útil para poder responder la pregunta: ¿qué factores o determinantes inciden en mayor medida en la recaudación del impuesto predial? El Modelo 1, incluyó únicamente a las capacidades funcionales municipales, con el fin de observar, primeramente, su grado de impacto en la recaudación del impuesto predial, resultando la variable capacidad para implementar políticas públicas, la de mayor peso sobre el impuesto predial, independientemente de las otras variables predictivas.

Por lo que este Modelo 1 sugiere que la capacidad para Presupuestar, gestionar e implementar programas o políticas públicas tiene una relación positiva en la recaudación del impuesto predial. Al Modelo 2 se le añadió el Índice de cobertura de los Servicios Públicos con respecto al Modelo 1, con el fin de observar si al añadir esta variable, la capacidad para Presupuestar, gestionar e implementar programas o políticas públicas continúa siendo la variable más significativa. Pero no, ahora la variable de mayor peso sobre el impuesto predial fue el índice de cobertura de los Servicios Públicos, independientemente de las otras variables predictivas.

Por lo que este Modelo 2 sugiere que la inversión en Servicios Públicos tiene una relación positiva con el impuesto predial. Al Modelo 3, se le agregó la variable “participaciones federales”, con respecto al Modelo 2, con el mismo fin de observar si al añadir esta variable, el índice de cobertura de los Servicios Públicos continúa siendo la

variable más significativa. El resultado fue afirmativo, el índice de cobertura de los Servicios Públicos continúa siendo la variable de mayor peso, independientemente de las otras variables predictivas, y, por lo tanto, la variable participaciones federales no distorsiona la relación previamente establecida.

Finalmente, en el Modelo 4, se sustituyó la variable participaciones por aportaciones federales. Lo interesante en este modelo es que la incorporación de la variable “aportaciones” federales, si modifica la relación previamente establecida. Analizando de manera conjunta los Resultados de los 4 Modelos podemos concluir que, en la recaudación del impuesto predial, la capacidad para Presupuestar, gestionar e implementar programas o políticas públicas tiene un efecto positivo sobre el impuesto predial y más significativo que las otras capacidades funcionales, que a su vez se traduce en una mayor inversión en servicios públicos. Sin embargo, cuando se incluyen a las transferencias federales, se observa que únicamente las “aportaciones federales” ocasionan un efecto *nocivo* en el esfuerzo recaudatorio en el estado de Hidalgo.

Analizando de manera conjunta los resultados de los 4 Modelos podemos concluir que, en la recaudación del impuesto predial, la capacidad para Presupuestar, gestionar e implementar programas o políticas públicas tiene un efecto positivo sobre el impuesto predial y más significativo que las otras capacidades funcionales, que a su vez se traduce en una mayor inversión en servicios públicos. Sin embargo, cuando se incluyen a las transferencias federales, se observa que únicamente las aportaciones federales ocasionan un efecto “nocivo” en el esfuerzo recaudatorio en el estado de Hidalgo.

5.3 Discusión (Regresión Lineal Múltiple)

Con el uso de la técnica de la regresión lineal múltiple, se examinó en qué medida, el nivel de rezago social y pobreza municipal modifica la relación entre la cobertura de servicios públicos y el impuesto predial, utilizando el caso del Estado de Hidalgo, México. Los resultados indican que, en efecto, para Hidalgo, el predial per cápita recaudado es función no solo del nivel de cobertura de servicios públicos, sino también del nivel de rezago social y pobreza que aflige a los municipios. Aún más, los resultados sugieren que la eficiencia en la administración del gasto municipal juega un papel importante en la relación entre acceso a servicios públicos y recaudación por impuesto predial en zonas con rezago social y pobreza.

Estos resultados acentúan las realidades de las municipalidades en situación de desigualdad social y justifican la necesidad de políticas públicas informadas, diseñadas, e implementadas de acuerdo a las situaciones únicas de los municipios (Díaz & Turner, 2012). Manifestada como pobreza y rezago social, la desigualdad social ha segmentado y “privatizado” el “gasto público social,” deteriorando así la calidad de los servicios públicos. De esta forma, marcadas diferencias se observan entre las llamadas localidades “ricas” y “pobres,” lo cual indica que el acceso a las oportunidades de bienestar social es función del lugar donde se vive (CEPAL, 2018).

Este fenómeno parece asociarse con el manejo de la distribución de la riqueza y de las oportunidades para el desarrollo social. Entre otros, examinar la pobreza y el rezago social, a partir de la cobertura de los servicios públicos y del impuesto predial, ayuda entonces a comprender cómo la falta de acceso a servicios públicos en zonas pobres y con rezago social está ligada a problemas de contribución al gasto público o de distribución del ingreso en dichos territorios (Díaz & Turner, 2012).

Rezago Social, Servicios Públicos, e Impuesto Predial. Es importante recordar que el concepto de “rezago social” constituye un índice con cuatro indicadores de carencias sociales: educación, salud, servicios básicos y, calidad/espacios en la vivienda. Los resultados del análisis respecto al rezago social indicaron que, cuando la cobertura de servicios públicos aumenta, la recaudación predial per cápita aumenta también—pero sólo en municipios con muy poco rezago social. Por el contrario, se observó que cuando la cobertura de servicios públicos es baja, dicha recaudación por predial no varía entre los diferentes niveles de rezago.

Estos resultados indican que los bajos niveles de rezago social juegan un papel importante en la cobertura de servicios públicos y en la recaudación del impuesto predial. Es posible que la capacidad administrativa de los ayuntamientos con menor (respecto a los de menor) rezago social, sea de mayor amplitud, en términos de recursos humanos, de capacidades, y de tecnología (Romo de Vivar & Mercadillo, 2016), lo cual incide en la capacidad de recaudación por predial (Unda, 2018).

Pero también es necesario observar el destino y/o ejercicio de los propios recursos públicos (Auditoría Superior de la Federación, 2015). ya que así la población sabe cómo se emplea el dinero público y exige la atención de problemas de interés público (Astudillo &

Porras, 2018). Según el INEGI (2020), los municipios hidalguenses con el más bajo nivel de rezago social son los territorios del estado de Hidalgo más poblados y con mayores índices de desarrollo humano municipal avances (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, 2019), es entonces que la inversión en servicios públicos tiene una relación positiva con la recaudación del impuesto predial en municipios con poco rezago social, tal y como lo indican los resultados del presente estudio.

Fuera del alcance del presente estudio, sin embargo, fue examinar las razones por las cuales la cobertura de servicios públicos está asociada positivamente con el impuesto predial en municipios hidalguenses con menor rezago social. Sin embargo, algunas explicaciones son posibles. Una de ellas incluye los factores político-electorales que hacen “trabajar” los recursos públicos dentro de territorios “importantes,” tales como las cabeceras municipales, relegando así a las localidades más marginadas (Morán, 2018). Al final, esto pudiera verse reflejado en una mayor cobertura de servicios públicos en dichos territorios “importantes,” en parte por el “beneficio” político, pero también, como una forma de legitimar la recaudación del cobro del predial por su capacidad de pago.

Otra de las razones que pudiera generar que la inversión en servicios públicos impacte positivamente en la recaudación del impuesto predial, principalmente en territorios con poco rezago social, es la falta de “representación” ante los actores políticos de los grupos más marginados. Ejemplo de ello son los llamados Comités de Planeación y Desarrollo Municipal, los cuales constituyen un mecanismo de planeación del gasto público entre los distintos sectores de la población (Riojas, 2003). Desafortunadamente, los sectores con mayor rezago social, por lo general, carecen de esta representación ante dichos comités, conformados en su mayoría por ciudadanos de cabeceras municipales, quienes generalmente desconocen las carencias de las comunidades más vulnerables (Morán, 2018).

Diversos factores pueden “frenar” una mayor cobertura de servicios públicos; sin embargo, estos parecen converger en un mismo sector: zonas marginadas, carentes de necesidades básicas para sobrevivir; es decir, comunidades en alto rezago social. Estudios anteriores sugieren que la capacidad de pago y la recaudación fiscal de un territorio son función de su propio desarrollo económico (Unda, 2015). Estos estudios coinciden con los resultados de la presente investigación, los cuales indican que municipios con menor rezago

social presentan tanto una mayor cobertura de servicios públicos como una mayor recaudación por predial.

Pobreza (Mínima), Servicios Públicos e Impuesto Predial. Por lo que corresponde a la pobreza, en sus distintos niveles (pobreza mínima/general, pobreza moderada y pobreza extrema), los resultados de este estudio ofrecen información adicional a lo proporcionado por el rezago social. Cabe mencionar que municipios en pobreza mínima/general son aquellos donde sus habitantes evidencian al menos una carencia social y su ingreso no satisface necesidades alimentarias y no alimentarias. Los resultados (Figura 2A) indican que, a baja pobreza (mínima/general) y a alta cobertura de servicios públicos, la predicción por recaudación del impuesto predial es más alta. Por el contrario, cuando existe alta pobreza (mínima/general), la predicción por recaudación del impuesto predial es más baja— independientemente del nivel de cobertura de servicios públicos entre municipios.

Los resultados respecto a la pobreza mínima/general coinciden con los resultados del análisis del “rezago social,” los cuales indican mayor recaudación por predial en territorios con menor pobreza (mínima/general) y analfabetismo, reflejándose en una mayor cobertura de servicios públicos (Romero, 2008). En particular, al mayor nivel de pobreza (mínima/general), el monto estimado por recaudación de impuesto predial per cápita es el más bajo y el nivel de cobertura de servicios públicos no varía entre municipios. Es importante recordar que la función del gasto consiste en ejercer los recursos públicos para satisfacer las necesidades sociales (Vega, 2001).

Desafortunadamente, problemas en el control y destino del gasto público representan “males” arraigados de ciertos gobiernos. Es decir, la ineficiencia municipal podría ser función de los intereses privados de los funcionarios públicos, del interés político o de la propia burocracia, mismos que impedirían el adecuado ejercicio del gasto público (Catalán & Francke, 2009). Lo anterior, ayudaría a entender por qué a mayor pobreza (mínima/general) y menor predial, la cobertura de servicios públicos entre municipios no varía.

Pobreza Moderada, Servicios Públicos e Impuesto Predial. Los resultados para la pobreza moderada (Figura 2B) son diferentes a los resultados para los otros dos tipos de pobreza. A un cierto nivel de cobertura de servicios públicos (a un poco menos de la media) y a cualquier nivel de pobreza moderada, el monto estimado a recaudar por predial per cápita

es el mismo—lo cual no pasa a menor o mayor pobreza. Esto revela que existen territorios hidalguenses con recaudación por predial per cápita de entre \$55 y 148 pesos mexicanos para los cuales su cobertura en servicios públicos no depende de su nivel de pobreza (moderada), sugiriendo así una mayor equidad en el acceso a tales servicios. Estudios anteriores señalan el impacto de ciertas políticas públicas para “combatir” la reducción de la pobreza moderada (Vera, 2019). Es posible que algunas acciones de gobierno estén impulsando un mayor acceso a los servicios públicos municipales, sobre todo para aquellos municipios en similares condiciones de pobreza.

Pobreza Extrema, Servicios Públicos, e Impuesto Predial. Finalmente, los resultados respecto a la pobreza extrema (Figura 2C), parecen transitar por la misma vía que aquellos respecto a la pobreza mínima/general; los resultados sugieren que, al menor nivel de pobreza extrema y mayor nivel de cobertura de servicios públicos, la predicción por recaudación predial es la más alta. Por el contrario, a mayor nivel de pobreza extrema y mayor cobertura de servicios públicos, el estimado de recaudación por predial es el más bajo. Estos resultados pudieran decir poco en términos de la recaudación por predial, ya que, al ser considerados municipios en extrema pobreza, en mayor o menor medida, la capacidad de pago es nula.

El escenario es distinto, y los resultados inquietantes, cuando se analizan territorios con el mismo nivel de pobreza extrema. Cuando la pobreza extrema es alrededor de una desviación estándar mayor a la media, los territorios reportan una estimación por predial moderada (rango, \$20-55 pesos per cápita), a cualquier nivel de cobertura de servicios públicos. Es necesario tener presente que, en la Ley de Coordinación Fiscal, se establecen los lineamientos por los cuales los municipios en situación de pobreza extrema o que se encuentran en zonas de atención prioritarias deben ser “receptores” de recursos federales adicionales (i.e., aportaciones federales; Ley de Coordinación Fiscal).

Así, municipios con el mismo nivel de pobreza extrema y escasa capacidad de pago reciben aportaciones federales para satisfacer sus demandas más urgentes, como la cobertura de servicios públicos (Unda, 2015). Finalmente, los resultados revelan a municipios con niveles similares de pobreza extrema y predial per cápita, independientemente de su nivel de cobertura de servicios públicos. Cabe señalar que, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), está dirigido exclusivamente a financiar obras de

infraestructura social a municipios en pobreza extrema y zonas de atención prioritarias (Ramonés & Prudencio, 2014). Una vez más, pudiéramos considerar, al destino del gasto público de las autoridades locales como el posible “detonante” de tan marcadas diferencias.

5.4 Discusión (Componentes Principales / Conglomerados): Primer Modelo

El presente estudio examinó la relación causal entre las transferencias federales, el impuesto predial, y varias capacidades institucionales que presentan las administraciones públicas municipales de Hidalgo. La finalidad fue entender mejor el grado al cual dichas capacidades institucionales se ven afectadas y/o beneficiadas con un cambio en los recursos provenientes tanto de la federación como de la base impositiva de cada municipio. Los resultados del estudio indicaron que el “dinero federal” (mayormente representado por el primer componente principal) se relaciona con dos variables monetarias: participaciones y aportaciones federales.

A través del “dinero federal” se observa mayor incidencia de las transferencias federales sobre las finanzas municipales de la que pudiera representar la recaudación por impuesto predial (per cápita). Las principales fuentes de ingreso de las administraciones municipales están conformadas por las participaciones y aportaciones federales, y los ingresos por predial (Peña & Bojórquez, 2012). Estudios anteriores han analizado el papel que juegan las transferencias federales en las finanzas públicas municipales con respecto a la recaudación del impuesto predial, considerando variables económicas, principalmente. Para el caso de los municipios de Hidalgo, los resultados del presente estudio coinciden con estudios anteriores realizados en otros contextos y regiones (Cantú, 2016).

En términos de “dinero federal” y de “capacidades profesionales” (mayormente representado por la segunda componente) los resultados del presente análisis sugieren que, los municipios hidalguenses con más “dinero federal” son aquellos que obtienen más recursos provenientes de transferencias federales. Por el contrario, los municipios con menos “dinero federal,” son municipios a los que, parece ser, “menos bien les va,” en la recepción de recursos federales. Es decir, el monto que reciben los municipios por transferencias federales, y lo que recaudan de ingresos propios (entre ellos por impuesto predial) es tan desigual, que justifica de alguna manera la pasividad o inacción de los municipios en fiscalizar sus propias rentas.

Si bien, investigaciones anteriores han evidenciado el efecto negativo de las transferencias federales sobre la recaudación de los municipios por ingresos propios, dichas transferencias son necesarias en las finanzas públicas locales ante la pérdida de autonomía financiera municipal que ha dejado el actual diseño fiscal. Sin embargo, si lo que se busca es el éxito de la descentralización fiscal para incidir positivamente en las finanzas municipales con la captación de mayores ingresos propios, es necesario ir más allá del estudio y análisis de las variables económicas (Cabrero, 2006). Ser autosuficientes para generar recursos propios es fundamental para que los municipios transiten hacia una mayor descentralización fiscal, y para lograrlo, es fundamental el papel de las capacidades institucionales de los municipios.

Además, el fortalecimiento de dichas capacidades institucionales sugeriría un manejo más eficiente de los recursos ya existentes en las finanzas públicas municipales. Es por tal la necesidad de incorporar otro tipo de variables al análisis de la dependencia financiera de los gobiernos locales y su relación con los recursos federales. Nos referimos a las capacidades institucionales de los municipios. Los resultados del estudio muestran que, precisamente, las “capacidades profesionales,” están determinadas por las capacidades institucionales municipales—la capacidad de identificación de problemas públicos, de formulación de estrategias y políticas públicas, y por la capacidad de desarrollo administrativo.

Los municipios con un mayor nivel de “capacidades profesionales” son aquellos municipios que se diferencian o sobresalen de los demás por su capacidad para diagnosticar problemas públicos, para formular políticas públicas y estrategias, y por su capacidad de desarrollo administrativo. Por el contrario, los municipios con menos “capacidades profesionales” son aquellos que presentan más deficiencias para diagnosticar problemas públicos, para formular políticas públicas y estrategias, y en su capacidad de desarrollo administrativo.

Basados en el nivel del “dinero federal” recibido por los municipios y las “capacidades profesionales” de estos, el presente estudio también buscó identificar el “perfil” general de los municipios, clasificándolos en grupos o clústeres por características similares los unos a los otros, pero diferentes a otros agrupados en distintos sectores. Tres grupos de municipios fueron identificados. El primer grupo (grupo 0 con 10 municipios) representa a los municipios con *“mayores transferencias federales y generalmente baja capacidad*

institucional”. El impuesto predial es la otra variable característica de este grupo, aunque de forma menos significativa.

Esto de cierta forma corrobora lo escrito en estudios e informes anteriores sobre finanzas municipales: el impuesto predial representa generalmente la segunda fuente de ingresos de las haciendas locales (Villegas, 2017). A pesar de lo anterior, este grupo pareciera tener ciertas vulnerabilidades. Su deficiente capacidad para identificar problemas públicos, para formular políticas públicas y para desarrollar su capacidad administrativa los colocaría en una situación de “riesgo” ante una posible eventualidad como lo podría ser una disminución de recursos federales.

Además, pone en riesgo el manejo eficiente de los recursos financieros ya existentes en la hacienda pública local. Sin embargo, su capacidad para presupuestar, gestionar e implementar políticas municipales es alta. Lo anterior sugiere que, una de las fortalezas para este sector, además de sus mayores recursos federales, es su efectividad para la puesta en práctica de proyectos y programas municipales. Consecuentemente, esa capacidad para gestionar el presupuesto, los recursos humanos y las adquisiciones de programas y proyectos municipales se ve reflejada positivamente en la cobertura de servicios públicos.

Para muchos municipios, el identificar, diagnosticar y formular estrategias y políticas públicas es complicado, pero lo es más su implementación, es decir, gestionar y obtener los recursos económicos, humanos, entre otros, para poner en marcha lo plasmado en letra. Entonces, ¿por qué no fortalecer aquella capacidad para identificar y generar estrategias y políticas públicas en beneficio de la sociedad si la puesta en marcha es una de sus fortalezas?

El segundo grupo (grupo 1 con 39 municipios) caracteriza a los municipios con *“menos recursos federales y baja capacidad institucional.”* Municipios en este grupo parecieran tener mucho “en contra,” en términos de pocos recursos federales y bajas capacidades institucionales. Consideramos oportuno reflexionar para este grupo dos aspectos importantes: La distribución de las transferencias federales se realiza en base a ciertas fórmulas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal (en adelante LCF; Ley de coordinación fiscal, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 30-01-2018), bajo ciertos criterios; y existen municipios muy pequeños y rurales que no cuentan con las condiciones administrativas para llevar a cabo su actividad gubernamental.

Teniendo presente estos dos aspectos, si la condición propia de los municipios de este grupo les hace recibir pocos recursos, estaríamos de cierta manera “justificando” su posición en este sector y por tal, sugiriendo establecer alguna política que les permitiera aminorar sus bajos niveles de recursos federales y capacidades institucionales. Y es que existen municipios con pocos habitantes, con localidades en su mayoría rurales, altos índices de pobreza, entre otros factores, lo cual obstaculiza cumplir con muchos de los criterios que se consideran en las fórmulas de la LCF para la distribución de los recursos federales y estatales.

Si, por el contrario, se agruparan municipios con las condiciones necesarias para ser receptores de mayores recursos federales o para mejorar su capacidad institucional, se estaría asumiendo que la falta de voluntad política y administrativa es una de las posibles causas de su condición actual. Finalmente, el tercer grupo (grupo 2 con 29 municipios) estuvo caracterizado por tener *“mejores capacidades institucionales y baja captación de transferencias federales.”* Los resultados para este grupo suponen que al ser los municipios con mejor capacidad institucional podrían afrontar de mejor manera posibles adversidades, y sobre todo mejorar la captación de ingresos propios.

La situación que presenta este grupo, al recibir pocos recursos federales, hace necesario y hasta cierto punto “urgente” poner en marcha esa mayor capacidad institucional para abrir la posibilidad de tener mayores recursos locales. Sin embargo, es importante recordar que un gobierno con mejores capacidades institucionales no necesariamente ocupa estas capacidades para el desarrollo municipal (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, 2019). En este sentido, es necesario indagar sobre aquellos factores que pudieran estar provocando el desaprovechamiento de dicha capacidad de gobierno.

Los municipios del tercer grupo (*“mejores capacidades institucionales y baja captación de transferencias federales”*) parecen tener buenas capacidades institucionales, específicamente para diagnosticar problemas públicos; para formular estrategias y políticas públicas; y en su desarrollo administrativo. Sin embargo, tienen poca capacidad para presupuestar, gestionar e implementar políticas municipales, y consecuentemente, para satisfacer la cobertura de servicios públicos y captación de recursos por impuesto predial.

Las capacidades para presupuestar, gestionar e implementar políticas públicas consisten en poner en práctica proyectos y programas, incluyendo la preparación del presupuesto, la gestión de recursos humanos y financieros, y el establecimiento de

indicadores para el seguimiento de los avances (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, 2019). Una manera para evaluar el trabajo del gobierno local es la satisfacción de los servicios públicos básicos; si éstos son buenos decimos que aquella política, programa o proyecto destinado a mejorar su calidad y cobertura fue exitosa. Es decir, la puesta en práctica de aquello que quizás se inició con una simple propuesta, para después trabajar en ella y finalmente hacerla una realidad para todos los ciudadanos. De poco sirve, tener una política bien estructurada, bien diseñada si queda en el tintero, en papel, es decir, no se implementa en beneficio del pueblo.

5.5 Discusión Componentes Principales (PCA): Segundo Modelo

El presente estudio examinó la relación causal entre las transferencias federales, el impuesto predial, y varias capacidades institucionales/funcionales que presentan las administraciones públicas municipales de Hidalgo. La finalidad fue entender mejor el grado al cual dichas capacidades institucionales influyen positiva y/o negativamente con un cambio en los recursos provenientes tanto de la federación como de la base impositiva de cada municipio. Los resultados del estudio indicaron que la “autonomía financiera para la cobertura” (mayormente representado por el primer componente principal), se relaciona con las variables monetarias participaciones y aportaciones federales, y con el impuesto predial.

Como mencionamos en la discusión del primero modelo de componentes principales, las principales fuentes de ingreso de las administraciones municipales están conformadas por las participaciones y aportaciones federales, y los ingresos por predial (Peña & Bojórquez, 2012). A su vez, dicho impuesto predial, si bien no es un impuesto “etiquetado” por ley, como lo menciona Smolka y De Cesare (2010), es una forma de legitimar el derecho a los servicios públicos, es decir, su esencia obedeció desde un principio a financiar la cobertura de los mismos y otros aspectos urbanos municipales.

Lo anterior, guarda una estrecha relación con los resultados del primer componente principal, al observar que el impuesto predial se relaciona en forma directa positiva con la cobertura de servicios públicos, e inversa con las transferencias federales. Es decir, la componente 1 pareciera “encajar bien” con lo que la teoría denomina “autonomía financiera”, ya que podría suponerse que es posible una correcta cobertura de servicios públicos cuando hay una buena recaudación por predial, independientemente que las transferencias federales sean pocas, implicando ninguna dependencia financiera a estas.

No debemos olvidar que, si bien, dichas transferencias federales son necesarias e importantes en las finanzas públicas locales, el estudio que abordamos en esta investigación va encaminado al fortalecimiento de los ingresos propios de los municipios, especialmente del impuesto predial, en aras de una mejor cobertura de los servicios públicos, considerando el “impacto” de las llamadas capacidades funcionales/institucionales, en adelante llamadas solamente “capacidades”. La componente dos, muestra, precisamente el rol que “juegan” estas capacidades, pues observamos cómo en ella las variables de “recursos económicos y de servicios públicos” han perdido protagonismo.

Ahora, este protagonismo está en las variables de capacidades, siendo la capacidad para formular y la capacidad para diagnosticar políticas públicas, la profesionalización, antigüedad y preparación académica de los funcionarios públicos, las de mayor “impacto” o “peso” en la componente principal dos. Sin embargo, el análisis de componentes principales, no se limita a la observación de aquellas variables que mayormente determinan uno y otra componente, es empleado en muchos estudios como generador de índices que den cuenta en nuestro caso, de aquellos municipios con los mejores niveles de autonomía financiera para la cobertura de los servicios públicos, y de las capacidades funcionales/institucionales de los mismos.

Es por ello, que se procedió a calcular las puntuaciones que obtienen los municipios hidalguenses en las dos componentes seleccionadas, como lo vimos en la tabla 12. Obtienen las puntuaciones más altas en la componente principal 1 los municipios de Atotonilco de Tula, Atitalaquia, Tepeapulco, Pachuca y Tizayuca. Los municipios con las puntuaciones más bajas en esta componente 1 son: Pacula, Juárez Hidalgo, Nicolás Flores, Eloxochitlán, Mineral del Chico y La Misión. Por su parte, obtienen las puntuaciones más altas en la componente principal 2 los municipios de Atlapexco, Tlanalapa, Tepeji del Río, Alfajayucan y Jacala de Ledezma. Las más bajas puntuaciones fueron para Huichapan, Mineral de la Reforma, San Agustín Metzquititlán, Eloxochitlán, Apán y Cuauhtepic de Hinojosa.

Como consecuencia de analizar las “cargas” (tabla 11) de cada una de nuestras variables con respecto a cada componente principal, y posteriormente, obtener las puntuaciones o “scores” de cada una de nuestras observaciones con respecto a las mismas (tabla 9), consideramos que el uso de la técnica de “componentes principales” ha permitido generar dos nuevas clasificaciones, que incluso podríamos denominar índices. Una

clasificación o índice para identificar a los municipios hidalguenses por su autonomía financiera para la cobertura de servicios públicos, y otro, en términos de sus “capacidades funcionales/institucionales”.

Es interesante observar que los tres primeros lugares en la componente principal 1, la cual hemos denominado “autonomía financiera para la cobertura de servicios”, son para los municipios con menor porcentaje de pobreza, pobreza moderada y de pobreza extrema. Este hecho resultaría fácil de entender si consideramos que uno de los elementos que se evalúa en la medición de la pobreza es el acceso a los servicios básicos en la vivienda, factor muy relacionado con los servicios públicos municipales que se establecen en el artículo 115 de nuestra Constitución General. De conformidad con el CONEVAL, el índice de rezago social es una ponderación de cuatro carencias sociales: educación, salud, espacios en la vivienda, y servicios básicos.

Además, las puntuaciones más bajas en esta componente 1, coinciden con los municipios hidalguenses con mayor índice de rezago social y pobreza extrema según este mismo organismo público descentralizado, el CONEVAL para el año 2020. Por su parte, las puntuaciones más altas en la segunda componente, la cual denominados “capacidades”, son para los municipios con menor nivel de rezago social, según la CONEVAL para el año 2020, lo que resultaría congruente si tenemos en cuenta que este índice mide, entre otros aspectos, el acceso a los servicios educativos. Una vez determinadas las puntuaciones para cada municipio en cada una de las componentes principales, por separado, se consideró oportuno observar la relación que guardan las puntuaciones más altas de cada componente con respecto de la otra componente, y ver si es posible obtener ciertas conclusiones.

Es interesante observar que las puntuaciones más altas en la componente 1 (autonomía financiera para la cobertura de servicios), también obtienen una puntuación positiva respecto de la componente dos (capacidades), que en términos prácticos sugeriría que los municipios con alta autonomía financiera generalmente tienen fortalecidas sus capacidades funcionales/institucionales. Lo anterior resulta sumamente importante si consideramos que los ingresos públicos no captados por los municipios en muchas ocasiones guardan una estrecha relación con la debilidad de sus capacidades institucionales (Auditoría Superior de la Federación, 2015).

Es decir, el buen desempeño de los municipios en cuanto a la recaudación por predial, y consecuentemente, en una mejor cobertura de los servicios públicos, podría provenir del fortalecimiento de sus “capacidades institucionales /funcionales”. Al observar las puntuaciones más altas en la componente dos (“capacidades”) y contrastarlas con las puntuaciones en la componente 1 (“autonomía financiera para la cobertura de servicios”), observamos que no se presenta el mismo comportamiento que en el caso anterior. Y es que suponemos, en principio, que el fortalecimiento de las capacidades institucionales/funcionales en las administraciones públicas locales debiera reflejarse en una mejor autonomía financiera, concretamente, en una mejor recaudación del impuesto predial.

La Auditoría Superior de la Federación (2015), señala que el fortalecimiento de estas capacidades es trascendental en la calidad de vida de la población, por lo que, al considerar a la cobertura de los servicios públicos como una manifestación del bienestar social, los recursos públicos mediante los cuales se financian los mismos (predial, principalmente) debería estar entre las prioridades inmediatas de cualquier administración local. Es decir, los resultados más altos en la componente dos (“capacidades”) tienen un comportamiento negativo respecto de la componente uno (“autonomía financiera para la cobertura de servicios”).

Lo anterior es coincidente con estudios anteriores que señalan que gobiernos con capacidades funcionales/institucionales fortalecidas no necesariamente las emplean para mejorar el bienestar social como lo es la cobertura de los servicios públicos, por muchos factores: no es su prioridad, se ejecutan por medio de proyectos inadecuados, por el uso clientelar de los recursos públicos, principalmente (Informe de Desarrollo Humano Municipal, 2019, p. 121). Consecuencia de lo anterior, consideramos que no sólo hemos podido generar dos nuevas clasificaciones o índices, uno que toma en cuenta la autonomía financiera para la cobertura de servicios públicos, y otro, las capacidades institucionales/funcionales de los municipios, sino también una clasificación general que conjunte ambos, es decir un “índice o clasificación general”.

Lo anterior, con el fin de observar si posterior al uso de la técnica de cluster que a continuación se especificará, nuestro índice general coincide en la formación de los distintos grupos de municipios (cluster o conglomerados), y si es congruente con los resultados de ciertos organismos públicos descentralizados como el CONEVAL. Los municipios con las

puntuaciones más altas en este “índice general” (tabla 10) son en orden ascendente: Atitalaquia, Tepeji del Río de Ocampo y Atotonilco de Tula.

De estos resultados observamos que los municipios con las puntuaciones más altas no solamente son municipios colindantes, geográficamente hablando, sino que también forman parte de la misma regionalización administrativa que divide a los municipios hidalguenses, específicamente forman parte de la Región Operativa II, lo cual es importante considerar por la relación que guarda en materia de “políticas públicas”.

Para entender este aspecto, debemos remitirnos al Decreto de Regionalización Administrativa para el estado de Hidalgo, el cual especifica que esta tiene por objeto: 1.- Optimizar la aplicación de políticas públicas para mejorar las condiciones de vida de los hidalguenses; y 2. Convertirse en un insumo indispensable para la aplicación de programas y acciones de gobierno, direccionando la inversión pública a los requerimientos de cada región (Rodríguez, Castelán & Soto, 2020).

De esta forma, los resultados de nuestro índice general serían de utilidad para re direccionar los programas gubernamentales que considera ésta regionalización administrativa, es decir, una vez conociendo, por ejemplo del fortalecimiento de los municipios de mayor puntuación en este índice general, es decir, respecto a su autonomía financiera para la cobertura de servicios públicos y de sus capacidades, la aplicación de aquellos programas gubernamentales estatales, deberían orientarse quizás a fortalecer otras áreas del desarrollo humano.

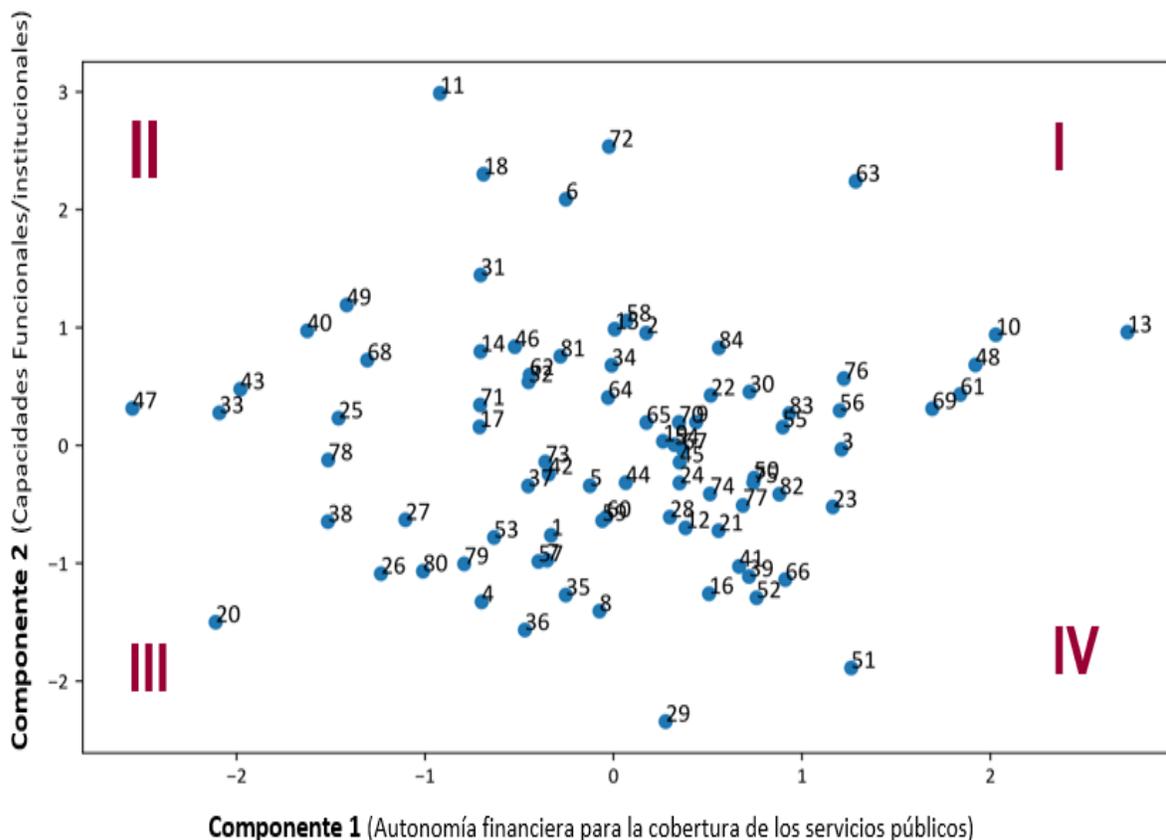
Lo anterior, siempre y cuando no se descuiden estas dos herramientas de suma importancia para mejorar el bienestar social (autonomía financiera para la cobertura de servicios y las capacidades). Además, es importante mencionar que estos municipios de mayor puntuación en el “índice general”, son también los de mayor producción bruta per cápita (valor de todos los bienes y servicios producidos o comercializados por la unidad económica como resultado del ejercicio de sus actividades); los relativamente menos poblados; y los de mayor concentración industrial (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2014).

Otro de los propósitos de la técnica de “componentes principales” es utilizarlo previo a otras técnicas estadísticas multivariantes como lo es el análisis de conglomerados (cluster). Antes de aventurarnos a formar grupos de municipios es pertinente primero generar un

gráfico de cargas de las componentes principales, pero ahora respecto a nuestras observaciones (municipios hidalgüenses), el cual se muestra en la Figura 11.

Figura 11

Resultados del Análisis de Componentes Principales (con Rotación), para una Solución con dos Factores.



Notas. Elaboración propia.

En un primer momento, pudiéramos argumentar que basados en el análisis de componentes principales es posible formar 4 grupos, representados por los distintos cuadrantes. El primer cuadrante (I) ubicaría a los municipios que comparten entre sí la tendencia a posicionarse positivamente en los dos componentes, lo cual significa que, por un lado, tienen fortalecidas sus capacidades institucionales y funcionales, y que, al mismo tiempo, poseen una “buena” autonomía financiera para la cobertura de los servicios públicos. El segundo cuadrante (II) ubica a los municipios con débil carga en el componente 1, es decir,

débil autonomía financiera para la cobertura de los servicios públicos, pero con “buenas” capacidades funcionales e institucionales.

En el tercer cuadrante (III) se ubican a los municipios hidalguenses que tienden a posicionarse mal en todo, es decir, débil autonomía financiera para la cobertura de los servicios públicos y débiles capacidades funcionales e institucionales, y, por lo tanto, los de mayor atención y prioridad. Y finalmente, en el cuarto cuadrante (IV) se ubican los municipios que tienen una autonomía financiera para la cobertura de los servicios públicos positiva, pero débiles capacidades funcionales e institucionales. Sin embargo, utilizamos la técnica de “conglomerados” (cluster) para formar grupos de municipios, por medio de la estadística.

Pero antes, debemos verificar si nuestros datos tienden a agruparse, es decir, a formar conglomerados, por ello utilizamos la estadística de “Hopkins”. Respetando los parámetros de la estadística de “Hopkins”, para un valor de 0.67, esta nos indica que el conjunto de datos dado tiene una buena tendencia a hacer “cluster”. Posteriormente, nos preguntamos ¿cuántos grupos se podrían formar? Utilizando para ello la técnica de la silueta. Esta técnica nos indica, para nuestros datos que, dos o tres grupos pareciera ser un buen número de agrupaciones, eligiendo para nuestro estudio tres, el resultado se mostró en la anterior figura 1g.

Es así como, en la Figura 11 observamos la generación de tres grupos de Municipios, en términos de sus componentes principales, cada punto representa un municipio, y cada color nos indica al grupo al que pertenece (grupo 1 en color verde, grupo 2 en color azul, y grupo tres en color rojo). En otras palabras, podríamos decir que, gracias a esta técnica multivariante de “conglomerados”, y al número de grupos elegido (3), hemos podido regionalizar al estado de Hidalgo, a cada uno de sus municipios, en términos de su autonomía financiera para una mejor cobertura de los servicios públicos, y en función de sus capacidades funcionales/institucionales.

Consideramos inadecuado posicionar sobre cada punto de la Figura 11 el nombre del municipio hidalguense al cual corresponde, ya que la sobre posición en los nombres pudiera generar confusión. En su lugar, se presentan distintas tablas con el nombre de cada municipio según el grupo al cual pertenece. Es por tal que, la Tabla 19 muestra la conformación del grupo 1, 2 y 3 respectivamente, producto de la técnica de “conglomerados (*cluster*).

Tabla 19*Grupos de Municipios por Conglomerado (Cluster)*

<u>Grupo 1 (Color Verde)</u>		<u>Grupo 2 (Color Azul)</u>		<u>Grupo 3 (Color Rojo)</u>	
Municipio	Puntaje ¹	Municipio	Puntaje ¹	Municipio	Puntaje ¹
Acatlán	-0.70	Alfajayucán	1.06	Agua Blanca	-1.31
Acaxochitlán	0.70	Atlapexco	1.10	Ajacuba	-0.30
Actopan	0.88	Calnalí	-0.05	Almoleya	-0.85
Atitalaquia	2.07	Cardonal	0.59	Apán	-0.90
Atotonilco de Tula	2.61	Chapatongo	-0.44	El Arenal	0.44
Chilcuautla	0.22	Chapulhuacan	0.86	Atotonilco el Grande	-0.13
Emiliano Zapata	-0.02	Huautla	-0.95	Cuahutepec	-0.37
Epazoyucan	0.64	Huazalingo	-1.57	Eloxochitlán	-2.47
Fco. I. Madero	0.55	Jacala	0.34	Huasca	0.07
Huichapan	-1.19	Jaltocán	-0.01	Huehuetla	-1.20
Ixmiquilpan	0.81	Juárez Hidalgo	-1.39	Huejutla	-0.14
Mixquiahuala	-0.12	La Misión	-0.63	Lolotla	0.40
Omitlán de J.	0.18	Nicolás Flores	-1.19	Metepec	-0.95
Pachuca	1.84	San Felipe O.	0.11	San Agustín Metzquitlan	-1.29
Progreso	0.39	Pacula	-1.71	Metztitlán	-0.54
Mineral de la R.	-0.19	Pisaflores	-0.34	Mineral del Chico	-1.52
San Agustín Tlaxiaca	-0.21	Tasquillo	0.68	Mineral del Monte	-0.13
Santiago de Anaya	0.76	Tepehuacán	0.03	Molango	-0.40
Santiago de Tula	1.07	Tianguistengo	-0.54	Nopala	-0.14
Tepeapulco	1.63	Tlahuiltepa	-0.32	San Bartolo Tutotepec	-0.94
Tepeji del Rio	2.30	Tlanalapa	1.50	San Salvador	0.24
Tetepango	0.25	Tlanchinol	-0.35	Singuilucan	-0.88

Tezontepec	0.25	Zacualtipán	0.24	Tecoautla	-0.43
Tizayuca	1.45				
Tolcayuca	0.36				
Tula	1.25				
Tulancingo	0.21				
Zempoala	0.86				
Zimapán	0.91				

Notas. Elaboración propia. *Abreviaciones.* 1. Puntuación en el Índice General.

El grupo 1, en general, es el sector que agrupa las mayores puntuaciones de nuestro “índice general,” por lo que podríamos decir que es el grupo de mejor desempeño, buena autonomía financiera para la cobertura de los servicios públicos, y capacidades funcionales e institucionales positivas. Además, coincidentemente, son los municipios hidalguenses de mayor desarrollo económico en el estado. El grupo 2 en general, es el sector que agrupa las puntuaciones intermedias de nuestro “índice general”, específicamente son el sector con capacidades positivas, pero baja autonomía financiera para la cobertura de los servicios públicos.

Después de analizar al grupo 2, creemos haber podido identificar que son los municipios hidalguenses que teniendo capacidades funcionales e institucionales positivas no las canalizan para mejorar su autonomía financiera en aras de una mejor cobertura para los servicios públicos. Lo anterior puede obedecer, como ya lo hemos mencionado, a que para estos municipios el mejorar la recaudación por predial para financiar de mejor forma la cobertura de los servicios públicos no está entre sus prioridades; lo hacen mediante proyectos o iniciativas inadecuados; o bien, o por el uso clientelar que pudiera dársele a estos recursos públicos.

Finalmente, el grupo 3 pareciera ser el de desempeño más bajo, y por lo tanto de mayor prioridad de atender, es decir, poseen autonomía financiera negativa, y capacidades limitadas. Además, los municipios del grupo 3 y los del grupo 2 coinciden con los municipios de mayor índice de pobreza “extrema” según el CONEVAL 2020. Al compartir estos dos grupos tanto puntuaciones negativas en la primera componente, y mayores índices de pobreza extrema, podríamos justificar la relevancia de atender la cobertura de los servicios públicos

municipales para contribuir, en mayor o menor medida, en la reducción de los niveles de pobreza extrema. Sin embargo, esta técnica de conglomerados (*cluster*) nos permite ir un poco más allá.

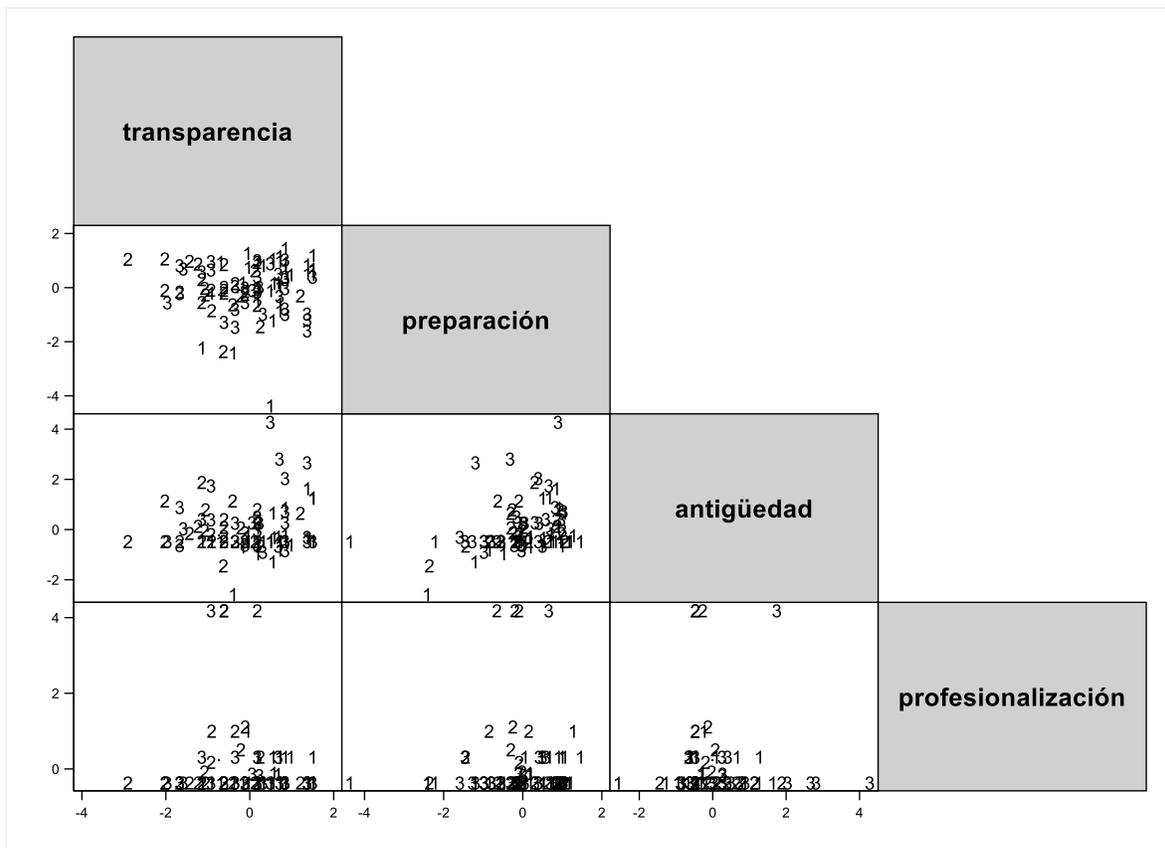
Es decir, nos permite de cierta forma focalizar las áreas de oportunidad de los municipios hidalgüenses en busca de mejorar su desempeño en términos de esta investigación, autonomía financiera y capacidades. Las Figuras 12 y 13 muestran las áreas de oportunidad de los municipios con respecto a sus capacidades funcionales e institucionales, donde cada uno de los cuadros en blanco contiene a los municipios, pero en referencia al grupo que pertenecen. Además, estas figuras se presentan en forma diagonal para observar cuando se correlacionan las variables a favor o en contra de cada grupo, es decir, posicionadas más arriba es un valor más alto en dichas variables, y abajo un valor menor.

A partir de la Figura 12, podemos establecer que el grupo 3 pareciera hacerlo bien, aunque mínimamente, en el tema de la preparación y antigüedad de sus servidores públicos, aunque pareciera tener problemas en el tema de la profesionalización de los mismos y en la transparencia. Por su parte, el grupo 1, el de mejores resultados en nuestros índices, parece tener problemas respecto con la profesionalización de sus servidores públicos y de la antigüedad de estos, aunque parece atender bien el tema de la preparación académica y transparencia.

Finalmente, el grupo 2 pareciera tener el desempeño menos negativo de los tres en el tema de la profesionalización, preparación, y antigüedad de sus funcionarios públicos. Ahora, respecto de la Figura 13, donde agrupamos las variables de capacidades funcionales (las de desempeño de la acción pública), el grupo 1 pareciera destacar en las tres capacidades, capacidad para implementar, diagnosticar y formular políticas públicas. Por su parte, el grupo 2 pareciera aprovechar más su capacidad de diagnosticar y formular políticas públicas, pero pareciera requerir mayor esfuerzo en atender su capacidad para presupuestar e implementar las mismas. Finalmente, el grupo 3, parece requerir atender estas tres capacidades por igual, pues en ninguna pareciera destacar.

Figura 12

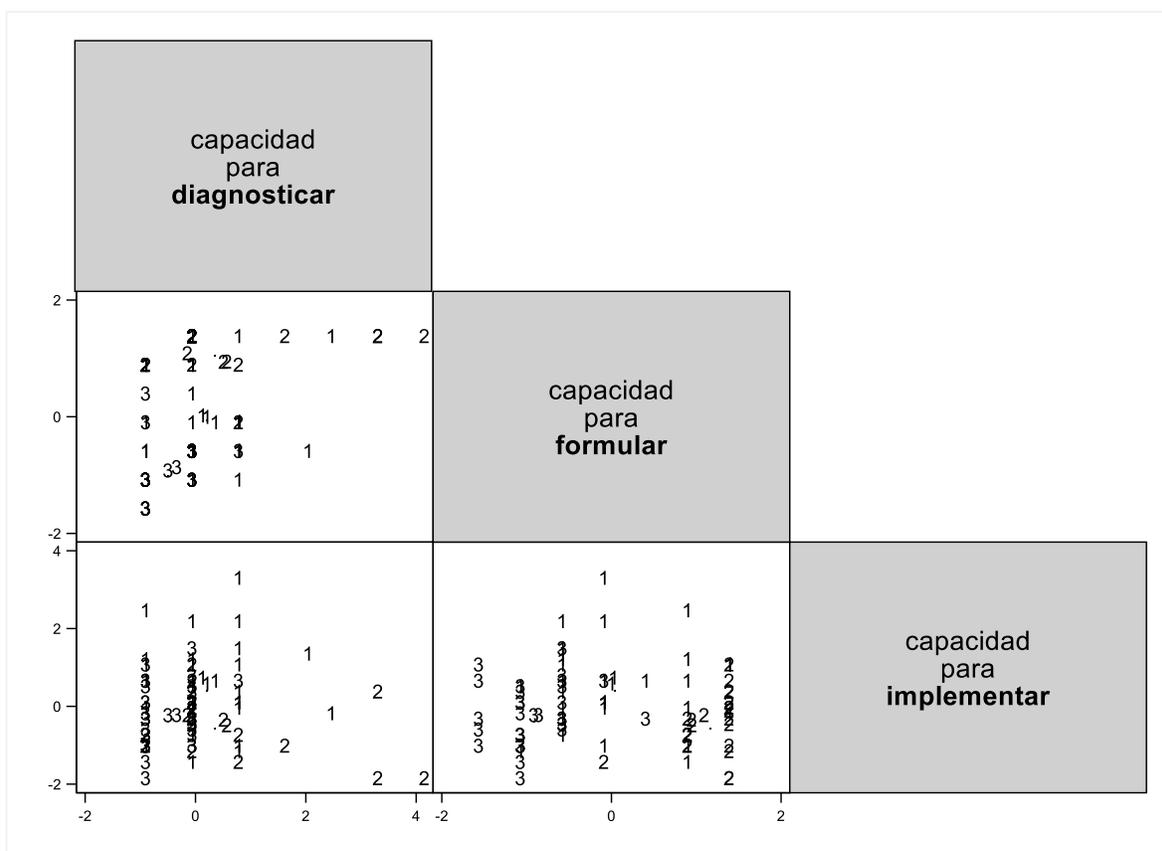
Fortalecimiento y Áreas de Oportunidad respecto al Índice de Transparencia, Preparación Académica, Antigüedad, y Profesionalización, Basado en Resultados del Análisis de Conglomerados



Notas. Elaboración propia en Stata/MP 16.1. Las cuatro variables en la diagonal de la gráfica están estandarizadas con media de 0 y desviación estándar de 1. Los números 1, 2, y 3 indican el grupo o clúster en el que se agrupan los municipios, basado en el análisis de conglomerados.

Figura 13

Fortalecimiento y Áreas de Oportunidad respecto a las Capacidades Institucionales, Basado en Resultados del Análisis de Conglomerados



Notas. Elaboración propia en Stata/MP 16.1. Las cuatro variables en la diagonal de la gráfica están estandarizadas con media de 0 y desviación estándar de 1. Los números 1, 2, y 3 indican el grupo o clúster en el que se agrupan los municipios, basado en el análisis de conglomerados.

5.6 Implicaciones para las Políticas Públicas Locales

Es importante recordar que el presente trabajo doctoral examina la relación entre las capacidades institucionales municipales, la captación del impuesto predial, y las transferencias federales en Hidalgo, México. Específicamente, se examinan las participaciones y aportaciones federales (transferencias federales), y diversas capacidades institucionales incluyendo: la capacidad administrativa; la capacidad para diagnosticar

problemas públicos; la capacidad para formular políticas públicas y estrategias municipales; y la capacidad para presupuestar e implementar dichas políticas.

El presente estudio busca identificar determinantes que inciden en la generación del impuesto predial—un impuesto fundamental para aumentar la provisión de servicios públicos municipales. El estudio también busca identificar las características en común que pudieran compartir los municipios hidalguenses, en términos de sus capacidades institucionales y de los recursos económicos que reciben estos de la federación para elaborar políticas públicas a la medida. Es decir, políticas públicas dirigidas a sectores (municipios) para optimizar la recaudación del impuesto predial, y consecuentemente, aumentar la cobertura de los servicios públicos municipales.

El término *política pública* se refiere al conjunto de decisiones que los actores políticos adoptan para instaurar o modificar una situación de interés público o social considerada como problemática (Velázquez, 2009). Una de las principales limitaciones en los países en desarrollo tiene que ver con las “brechas de conocimiento y problemas de información”, necesarios e indispensables para “echar andar” las políticas públicas (Aguilar et. al, p. 24, 2005). Desafortunadamente, muchos municipios mexicanos presentan carencias para hacer frente a sus distintas responsabilidades públicas, entre ellas, su responsabilidad tributaria; es decir, en su capacidad para incrementar la recaudación por predial y aumentar la provisión de servicios públicos (Romo de Vivar & Gómez, 2016). Por ello, se considera en el presente estudio que, al identificar de qué capacidades institucionales “adolecen” los municipios hidalguenses, quizás sea posible incrementar la recaudación del impuesto predial. La meta es poder alcanzar una mayor provisión de servicios públicos, para mejorar así el bienestar de la población hidalguense.

Es precisamente en el *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Hidalgo 2016 – 2022* (en adelante, “PEDH”) donde se construyen los principios rectores de la administración pública estatal; es decir, donde se formulan diagnósticos y estudios estratégicos para guiar las acciones públicas y dar solución a las problemáticas que más afectan a las familias hidalguenses (Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, 2016). Para los fines de esta investigación, el PEDH (2016) identifica la debilidad de las capacidades administrativas locales como uno de los principales factores de impacto a la política pública sectorial de reducción de la pobreza.

Específicamente, el PEDH 2016 – 2022 en su eje rector número 1 (de desarrollo sostenible) “*Gobierno Honesto, Cercano y Moderno*”, en el indicador 1.5 *Desarrollo Institucional de los Municipios*, se establece la necesidad de fortalecer las relaciones intergubernamentales con los municipios con el fin de aumentar el desarrollo de las administraciones locales a través de la profesionalización y mejoramiento de las capacidades institucionales (Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, 2016). Dentro de los objetivos de este indicador, “1.5 *Desarrollo Institucional de los Municipios*,” se encuentra la elaboración de diagnósticos municipales para incrementar la planeación y toma de decisiones en los ayuntamientos, teniendo como estrategia *la incorporación del sector académico en los instrumentos de diagnóstico para aumentar las capacidades institucionales de los ayuntamientos* (Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, 2016).

Es aquí donde cobra importancia el presente estudio, ya que estos análisis de problemáticas municipales representan un “punto de partida” para posibles soluciones de interés público; en concreto, la detección de aquellas capacidades institucionales que los municipios necesitan “fortalecer” en beneficio de la ciudadanía. Al respecto, el presente estudio sugiere que un mejor desarrollo de las capacidades institucionales municipales es relevante para que los territorios hidalguenses aumenten su autonomía financiera. Sin embargo, los resultados también sugieren que, un gobierno con suficientes capacidades no necesariamente las utiliza para incrementar el desarrollo humano.

Es decir, la fortaleza en la capacidad institucional de varios municipios no se ve reflejada en una mayor recaudación por predial y, por consiguiente, en una de las mayores necesidades de la colectividad: la provisión de servicios públicos. Pareciera ser que, dichas capacidades institucionales no están siendo “aprovechadas” por las municipalidades o se están canalizando a atender otras necesidades.

Otro objetivo propuesto en este indicador tiene que ver con *la profesionalización del servicio público local para aumentar la atención y servicios en los municipios*, que comprende la preparación del servidor público antes y durante sus funciones públicas para incrementar su eficiencia, eficacia y efectividad (Alcántara, 2013). En este sentido, los resultados del presente estudio sugieren que los “programas de capacitación” y los “mecanismos de evaluación del desempeño” (subvariables de la variable “profesionalización del servicio público”) para la mayoría de los municipios hidalguenses.

Lo anterior, es preocupante ya que, la profesionalización junto con la capacidad para formular y diagnosticar políticas públicas, son las variables de capacidad institucional de mayor impacto en los territorios hidalguenses. Al sugerir los resultados del presente estudio que existen territorios con altas capacidades institucionales sin ser canalizadas hacia la provisión de servicios públicos, resultaría más probable aumentar la recaudación por predial en ellos que en aquellos territorios debilitados institucionalmente. Es decir, en territorios “fuertes”, institucionalmente hablando, la acción pública partiría desde el diseño de las políticas enfocadas en la recaudación del impuesto predial y en el mejoramiento de los servicios públicos, que desde fortalecer la capacidad institucional local.

Y es que una hacienda pública local “fuerte”, es decir, con una alta recaudación por predial principalmente (de ingresos propios), tiene mayor probabilidad de destinar parte de ese dinero público a los servicios públicos municipales. Este hecho es de gran relevancia, que en el PEDH 2016 – 2022, indicador “*1.6 Fortalecimiento hacendario*”, se establece como objetivo “*implementar estrategias de coordinación fiscal*”, integrando entre los municipios *mecanismos para incrementar la recaudación del impuesto predial* (Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, 2016).

Al mismo tiempo, estos objetivos “estatales” se alinean con los distintos Planes Municipales de Desarrollo del Estado de Hidalgo. Por ejemplo, el Plan Municipal de Desarrollo 2020 – 2024 del municipio de Pachuca de Soto, establece en el *Objetivo Estratégico 1.3 Finanzas Públicas Sanas*, la necesidad de implementar políticas que aumenten la recaudación de recursos propios para alcanzar mejores obras y servicios públicos (Ayuntamiento del Municipio de Pachuca, 2021). El objetivo del municipio en este rubro es lograr aumentar al menos en un 10% la captación de ingresos propios (ONU-HABITAT, 2018).

Es así como los resultados del presente estudio podrían ayudar a cumplir algunos de los objetivos y directrices del Plan Estatal de Desarrollo (2016 – 2022) y subsecuentes. Una de las estrategias para lograrlo podría consistir precisamente en identificar grupos de municipios con características similares. Es decir, distinguir entre aquellos municipios hidalguenses con altas capacidades funcionales e institucionales, pero con una débil “autonomía financiera”, y viceversa.

Concretamente, los resultados sugieren que los municipios hidalguenses se agrupan en tres grandes sectores: los de *“mayores transferencias federales y generalmente baja capacidad institucional;”* los de *“menos recursos federales y baja capacidad institucional;”* y los de *“mejores capacidades institucionales y baja captación de transferencias federales.”*

Con esta clasificación de municipios, en términos de las variables empleadas, sería posible redireccionar ciertos programas públicos gubernamentales. Por ejemplo, una vez identificados los municipios “débiles” respecto de la profesionalización, preparación y antigüedad de sus funcionarios públicos municipales, algunas políticas públicas a emprender pudieran consistir en la creación y/o fortalecimiento de áreas o instituciones que coordinen la profesionalización de dichos servidores públicos, especialmente los encargados de temas recaudatorios.

O bien, una vez identificando a los municipios “fuertes” en términos de capacidades institucionales y de autonomía financiera, las políticas públicas a emprender en dichos territorios deberían atender el tema de la “distribución del ingreso”. De esta forma, podrían diseñarse políticas “a la medida”, esto es, de acuerdo con las necesidades de cada territorio hidalguense, ya que entender las características de cada uno de los municipios que son relativamente similares a otros municipios en un mismo grupo (y diferentes a otros grupos), podría ayudar al diseño eficiente y “dirigido” de las políticas públicas.

Limitaciones

Una de las limitaciones del presente estudio tuvo que ver con la selección e inclusión de variables. Involucrar a distintos actores privados y sociales en el proceso de las políticas públicas es relevante para la generación y fortalecimiento de las capacidades institucionales municipales; sin embargo, no fue posible utilizar estos datos, ya que estos no están disponibles para todos los municipios de Hidalgo. A pesar de ello, se seleccionaron otras variables importantes, que, desde el enfoque de las políticas públicas, aportan información relevante para diseñar, poner en práctica y evaluar políticas, programas y proyectos públicos.

Respecto al análisis de “regresión lineal múltiple”, aunque teóricamente se postuló a la cobertura de servicios públicos como variable predictora del predial per cápita, es posible que la relación entre servicios públicos y predial sea inversa o, más aún, bidireccional. Estudios siguientes podrían considerar examinar la relación entre estas variables con modelos de ecuaciones estructurales, si es que el propósito es entender la naturaleza entre estas variables. Ya que el presente estudio se enfocó en Hidalgo, los modelos de regresión incluyeron 84 observaciones, cada observación representando un municipio.

Esta modesta muestra afecta el poder estadístico de los análisis, así como la posibilidad de caer en errores de Tipo II, en donde no se rechazaron hipótesis nulas, cuando quizás estas debieron ser rechazadas. La variable cobertura de servicios públicos examinada no es exhaustiva, ya que no incluye servicios como rastros, parques/jardines, mercados, o panteones. Finalmente, usar datos existentes no permitió analizar otras medidas de relevancia al tema, tales como la calidad de los servicios públicos municipales, la cual no estuvo disponible en los datos examinados.

Otra limitante del presente estudio tuvo que ver con la medición del índice de desarrollo administrativo. Para los “planes de desarrollo municipal,” el indicador utilizado se limita a considerar la existencia de estos, aunque se sabe que en la mayoría de los casos son documentos propiamente discursivos, y su simple existencia no garantiza que su contenido contemple las necesidades de la población ni su eficiente ejecución. En el mismo sentido se encuentra el indicador “reglamentación municipal,” pues su medición se limita a la sola disponibilidad de normas municipales sin considerar reformas o adiciones a ellas.

Por último, en el indicador “disponibilidad de catastro y su actualización” no fue posible acceder información sobre el valor de la propiedad rústica y urbana en cada uno de

los estados de la república, entre ellos Hidalgo, por lo que dicho indicador carece de uno de los principales criterios de actualización. Aunado a lo anterior, no se dispone de datos para el quinquenio 2015-2020, los cuales podrían resultar útiles ya que, en tal período, ha habido cambios en las administraciones municipales, donde el factor político es crucial en la toma de decisiones.

Conclusiones

El estudio se centra en el estado de Hidalgo, México, debido a que como en cualquier territorio, existe desigualdad, sin embargo, es menos claro el grado de afectación en Hidalgo. Concretamente, no existe tanta precisión en señalar cuáles son aquellos municipios más debilitados en términos de ciertas variables clave como: de desempeño institucional y funcional; recursos económicos que les transfieren por concepto de transferencias federales; de la cobertura en servicios públicos que brindan a la población; y de lo que recaudan por concepto del impuesto predial. Es decir, la literatura en este tema es escasa en el estado de Hidalgo, de ahí la importancia de analizar a esta entidad federativa.

Algunas de las teorías en políticas públicas señalan que la descentralización constituye la oportunidad para que las administraciones locales diseñen políticas públicas acordes a las necesidades reales de cada una de las regiones. Por lo tanto, fue necesario identificar cada una de las necesidades en los territorios hidalguenses, ya que lo que pudiera significar una necesidad para una localidad para otra puede no serlo y viceversa. Al final, lo único que se pretende es generar conocimiento adicional en el área de las políticas públicas, ya que es fundamental conocer de lo que “adolece” nuestro Estado de Hidalgo, para a partir de ahí, generar investigación que pudiera aminorar las enormes desigualdades económicas y sociales.

En primer lugar, el presente estudio presume que, entre los municipios de Hidalgo, existe una marcada desigualdad en términos de capacidades funcionales e institucionales de sus administraciones públicas locales, y de los recursos financieros que reciben tanto de la federación como los que ellos mismos recaudan por concepto del impuesto predial, siendo este último, la principal fuente de ingresos para financiar la cobertura de los servicios públicos. Sin embargo, no basta solo presumir que en estos temas hay marcadas diferencias en el estado de Hidalgo, ya que estos son tan solo unos cuantos de la multiplicidad de problemas y diferencias que enfrenta Hidalgo. Es necesario, entonces, justificar porque estos temas fueron considerados en la presente investigación.

La importancia de las variables funcionales e institucionales radica en que, desde el enfoque de las políticas públicas, son capacidades que requieren los gobiernos locales para desempeñar sus funciones a lo largo de todas las etapas que comprende la acción pública. Las variables financieras, ya que estudios anteriores sugieren que las transferencias federales

generan un efecto “nocivo” en el potencial recaudatorio de los gobiernos locales, o también conocida por algunos autores como “pereza fiscal”. Y la variable de servicios públicos porque si bien, el impuesto predial no es un impuesto “etiquetado”, su creación obedeció a financiar los servicios públicos. Además, es una de las formas más comunes e inmediatas que tienen los ciudadanos de evaluar el desempeño de sus autoridades.

El presente estudio identificó, entre los municipios hidalguenses, diferencias notables respecto al rango de cada una de las variables antes mencionadas. Por ejemplo, mientras que un municipio reportó 110 millones de pesos (mdp) en recaudación de Predial, (Pachuca), para otro este impuesto local significó tan solo 110 mil pesos (Juárez Hidalgo). El índice con los valores más bajos es de capacidades funcionales, donde el 75% de los municipios tienen un valor aproximado del 30% de desarrollo en dichas capacidades.

El Índice de Cobertura en servicios públicos, por lo general, presenta resultados positivos, ya que el 75% de los municipios posee el 70% de cobertura. Una situación similar sucede con el índice de Transparencia. Estas marcadas diferencias entre valores mínimos y máximos de cada variable se extendieron en todas las variables restantes (de capacidades, de transferencias federales y de cobertura de servicios públicos).

Además, para fines del presente estudio, fue necesario observar por separado a las subvariables que conforman al índice de capacidades funcionales (capacidad para diagnosticar problemas públicos; para formular políticas públicas; para implementar políticas públicas; y para incorporar actores relevantes). En cada una de ellas hubo diferencias notables, siendo la capacidad para diagnosticar problemas públicos y para incorporar actores relevantes las de valores relativamente más bajos. Por su parte, en la capacidad para formular políticas públicas municipales la variación entre municipios es muy notable.

De igual forma, se analizaron por separado tres subvariables del Índice de desarrollo administrativo. De estas sub variables, la preparación académica de los titulares de la administración pública municipal muestra los valores relativamente más altos, ya que aproximadamente el 75% de los municipios hidalguenses, dichos titulares tienen como mínimo grado de estudios “el nivel superior”. Contrariamente, la profesionalización, muestra los valores relativamente más bajos, lo que nos indica que los “programas de capacitación” “el servicio profesional de carrera”, y los “mecanismos de evaluación del desempeño”, factores que componen a esta variable son casi inexistentes.

Analizando los anteriores resultados, estos sugieren que los municipios con mayor nivel de población, por lo general, presentan mejores niveles de cobertura de servicios públicos. Lo anterior, pudiera ser consecuencia de que la mayor diversidad de actividades económicas y las clases medias que caracterizan a estos territorios tienden a demandar mejores coberturas y, por lo tanto, obliga a estos ayuntamientos a desarrollar sus capacidades para procesar de manera más efectiva las demandas de la población. Los municipios con los niveles más bajos de cobertura de servicios públicos son: Yahualica, Atlapexco, Xochiatipan y Huautla.

Del mismo modo, los resultados sugieren que la pobreza caracteriza a los municipios con los peores niveles de cobertura de servicios públicos, ya que la mayoría de los territorios hidalguenses con niveles de pobreza menor al 50%, son los que reflejan mejor recaudación de impuesto predial y mejor cobertura de los mismos. Los municipios de Atotonilco de Tula, Atitalaquia y Tepeapulco, quienes están entre los municipios con mejor cobertura y un nivel medio de recaudación por concepto de impuesto predial, no son los municipios más grandes, pero sí los que menos nivel de pobreza presentan.

Utilizando el caso de un estado mexicano con altos niveles de desigualdad, los resultados del presente estudio indican una asociación entre cobertura de servicios públicos y recaudación por impuesto predial varía en función del rezago social y pobreza. Los resultados indican que sólo al menor nivel de rezago social, la recaudación por predial aumenta junto con el nivel de cobertura de los servicios públicos. Estos resultados para Hidalgo son consistentes con estudios anteriores (estudios de alcance nacional) que atribuyen la capacidad de recaudación por predial a ciertas variables de tipo económico, tales como el nivel de pobreza o rezago social.

Sin embargo, los resultados del presente estudio suman que, para Hidalgo, no basta concluir que existe una relación negativa entre rezago social/pobreza y la capacidad para contribuir al gasto público (predial) entre municipios. Por el contrario, los resultados del presente estudio sugieren que, otros factores, además de la condición social de los municipios, pudieran influir en tan marcada desigualdad en cobertura de servicios públicos. Los resultados, entonces, indican que, a niveles similares de pobreza mínima o extrema, la cobertura de servicios públicos varía considerablemente entre municipios. En cambio, para la pobreza moderada pareciera existir mayor equidad entre territorios, ya que

independientemente del nivel de pobreza moderada, el acceso a los servicios públicos en dichos territorios parece ser más equitativo.

Lo anterior, parece revelar distintas formas de distribuir el gasto público, sobre todo aquel gasto proveniente de las transferencias federales (aportaciones). Y es que dichas transferencias incluyen fondos (e.g., Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social) que, por Ley, deben destinarse exclusivamente a aminorar las carencias de las comunidades en mayor situación de pobreza. Basado en estos resultados, sería necesario que las políticas públicas locales se enfoquen más en combatir la desigualdad entre municipios pobres en términos de acceso a servicios públicos. Es decir, las políticas públicas debieran atender un poco más a la forma de administrar el gasto público municipal para mejorar el acceso a los servicios públicos, ya que para territorios con poca o nula capacidad de pago, parece ser insuficiente mejorar el acceso a los servicios públicos tan solo con aumentar la recaudación del impuesto predial.

El segundo aspecto que abordó esta investigación, fue analizar qué factores o determinantes inciden en mayor medida en la recaudación del impuesto predial. Es decir, la segunda hipótesis del presente estudio plantea que las capacidades funcionales e institucionales de las administraciones públicas locales en el Estado de Hidalgo, y los recursos financieros que reciben éstas de la Federación, inciden en la generación de ingresos propios, en especial de la recaudación del impuesto predial, tributo considerado como la principal fuente de ingresos para financiar la cobertura de los servicios públicos. Gracias a esta segunda hipótesis fue posible, en un primer momento, generar dos nuevas clasificaciones o “índices”.

La primera clasificación permitió identificar a los municipios hidalguenses por su autonomía financiera, y la otra, en términos de sus capacidades funcionales e institucionales. De estas clasificaciones surgen las siguientes observaciones: los tres primeros lugares en el índice de “autonomía financiera” (para la cobertura de servicios públicos), son para los municipios hidalguenses con menor porcentaje de pobreza, pobreza moderada y de pobreza extrema. Lo anterior resulta entendible, si consideramos que uno de los elementos que se evalúa en la medición de la pobreza es el acceso a los servicios básicos en la vivienda, variable relacionada íntimamente con los servicios públicos municipales que establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, las

puntuaciones más bajas en este índice (autonomía financiera), coinciden con los municipios hidalguenses con mayor índice de rezago social y pobreza extrema según la CONEVAL 2020.

Por su parte, las puntuaciones más altas en el índice de capacidades funcionales e institucionales, son para los municipios hidalguenses con menor nivel de rezago social según el CONEVAL para 2020. Lo anterior, igualmente resultaría congruente si tenemos en cuenta que éste índice mide, entre otros aspectos, el acceso a los servicios educativos. Una vez que nuestros análisis nos permitieron generar estos dos nuevos índices, fue necesario contrastar, como segundo paso, ambas clasificaciones para a partir de ahí generar conclusiones que nos permitieran comprobar la segunda hipótesis.

Es interesante observar que los municipios hidalguenses mejor posicionados en el índice de “autonomía financiera” (para la cobertura de servicios públicos) también obtienen una ubicación (puntuación) positiva en el segundo índice, de sus capacidades funcionales e institucionales. En términos prácticos sugeriría que los municipios hidalguenses con alta autonomía financiera, generalmente tienen fortalecidas sus capacidades funcionales e institucionales. Es decir, podríamos inferir que cuando un municipio en Hidalgo genera más ingresos propios (impuesto predial) de lo que recibe por transferencias federales (lo cual se ve reflejado en una mejor cobertura de servicios públicos) generalmente es porque tienen fortalecidas sus capacidades funcionales e institucionales, entre otros factores.

Sin embargo, el efecto anterior no se observa respecto de los municipios hidalguenses con los mejores índices de capacidades funcionales e institucionales. Lo anterior, es coincidente que algunos estudios anteriores que establecen que “un gobierno con suficientes capacidades no necesariamente las utiliza para mejorar el desarrollo humano”, pudiéndose deber a diversos factores como no ser un tema de prioridad; porque lo hace mediante proyectos inadecuados, sin evidencia de su efectividad; o bien, por el uso clientelar de los recursos públicos.

Además de haber podido generar dos nuevas clasificaciones o índices, uno para la “autonomía financiera”, y otro para las “capacidades” de los municipios hidalguenses, también fue posible generar una clasificación general que conjuntará ambos, es decir, un índice o clasificación general. Lo anterior, con el fin de poder contrastar los datos de nuestro índice general y los resultados de ciertos organismos públicos descentralizados como el

CONEVAL. Los municipios con las puntuaciones más altas en este índice general fueron Atotonilco de Tula, Tepeji del Río de Ocampo, y Atitalaquia.

Estos tres municipios con los mejores resultados en nuestro índice general no solo están ubicados juntos geográficamente, sino que también, dentro de la regionalización administrativa que divide a los municipios hidalguenses, forman parte de la misma Región operativa II. Para entender esto, cabe decir que la regionalización administrativa de nuestro estado de Hidalgo tiene por objeto dos cuestiones básicas: 1.- optimizar la aplicación de políticas públicas para mejorar las condiciones de vida de los hidalguenses; y 2. convertirse en un insumo indispensable para la aplicación de programas y acciones de gobierno, direccionando la inversión pública a los requerimientos de cada región.

De esta forma, los resultados de nuestro índice general serían de utilidad para redireccionar los programas gubernamentales que considera esta regionalización administrativa, es decir, una vez conociendo, por ejemplo, del fortalecimiento de estos municipios (Atotonilco de Tula, Tepeji del Río de Ocampo, y Atitalaquia) respecto a su autonomía financiera y de sus capacidades, la aplicación de aquellos programas gubernamentales estatales, deberían orientarse quizás a fortalecer otras áreas del desarrollo humano. Además, estos municipios son los de mayor producción bruta per cápita (valor de todos los bienes y servicios producidos o comercializados por la unidad económica como resultado del ejercicio de sus actividades), relativamente poco poblados, y los de mayor concentración industrial.

El tercer y último aspecto que abordó esta investigación fue plantear que los municipios de Hidalgo, en función de sus capacidades institucionales y funcionales, de los recursos que conforman su hacienda pública (transferencias federales e impuesto predial), y de su cobertura de servicios públicos, se agrupan entre sí, lo cual es de gran utilidad, para identificar qué capacidades representan áreas de oportunidad para mejorar el desempeño de los gobiernos locales (análisis de conglomerados). Esto nos permitió “regionalizar” al estado de Hidalgo, en “tres” grandes grupos, en términos de su autonomía financiera para una mejor cobertura de los servicios públicos municipales, y en función de sus capacidades funcionales e institucionales.

En general, el grupo uno aglomera las mayores puntuaciones o municipios hidalguenses de nuestro índice total, por lo que podríamos decir que es el grupo de más alto

desempeño, alta autonomía financiera y altas capacidades funcionales e institucionales. Además, coincidentemente son los de mayor desarrollo económico en el estado de Hidalgo. En general, el sector dos, aglomera las puntuaciones o municipios hidalguenses intermedias de nuestro índice total, específicamente son el sector con altas capacidades funcionales e institucionales, pero baja autonomía financiera para la cobertura de los servicios públicos.

Consecuentemente, creemos haber podido identificar que son los municipios hidalguenses que no teniendo altas capacidades funcionales e institucionales no las canalizan para mejorar su “autonomía financiera”, en aras de una mejor cobertura de servicios públicos. Como quedó establecido en el desarrollo del presente trabajo, estos municipios hidalguenses pudieran ser los que mejorar su autonomía financiera para una mejor cobertura de los servicios públicos no está entre sus prioridades, lo hacen mediante proyectos o iniciativas inadecuados; o bien, prefieren destinar los recursos públicos para fines clientelares, entre muchos otros factores que pudieran influir.

Finalmente, el grupo tres pareciera ser el de desempeño más bajo, y por lo tanto de mayor prioridad de atención, es decir, autonomía financiera baja y capacidades funcionales e institucionales limitadas. Adicionalmente, los municipios hidalguenses del grupo tres y los municipios del grupo dos coinciden con los municipios de mayor índice de pobreza “extrema” según la CONEVAL para el año 2020. Al compartir estos dos grupos puntuaciones negativas en el índice de “autonomía financiera” (para la cobertura de servicios públicos) y en el índice de capacidades funcionales e institucionales, además de los mayores índices de pobreza extrema, podríamos justificar de cierta forma la relevancia de atender el tema de la cobertura de los servicios públicos para contribuir, en mayor o menor medida, en la reducción de los niveles de pobreza extrema.

Este tercer y último aspecto de nuestra investigación también permitió, de cierta forma, focalizar áreas de oportunidad de los municipios hidalguenses en aras de mejorar su desempeño en términos de esta investigación, es decir, en función de su autonomía financiera y de sus capacidades funcionales e institucionales. Y es que, las políticas públicas necesitan hacerse como un “traje a la medida”, esto es, de acuerdo con las necesidades de cada territorio hidalguense, ya que entender las características de cada uno de los municipios que son relativamente similares a otros municipios en un mismo grupo (y diferentes a otros grupos), podría ayudar al diseño eficiente y “dirigido” de las políticas públicas.

En este sentido, y con base a cada uno de los grupos (1, 2 y 3) descritos anteriormente (1, 2 y 3), se identificaron debilidades y fortalezas en cuanto a las variables utilizadas en esta investigación. Primeramente, se identificaron áreas de oportunidad en las capacidades institucionales de los municipios; posteriormente en las capacidades funcionales de los mismos (capacidades de desempeño de la acción pública); y finalmente, respecto a los recursos que captan, ya sea por ingresos propios (impuesto predial) y por concepto de transferencias federales.

En las capacidades institucionales, observamos que el grupo tres pareciera hacerlo bien, aunque mínimamente, en el tema de la “preparación” y “antigüedad” de sus servidores públicos, aunque pareciera tener ciertos problemas respecto de la profesionalización y transparencia - rendición de cuentas. El grupo uno, el de mejores resultados en nuestros índices o clasificaciones, parece tener problemas respecto de la “profesionalización” de los servidores públicos y de la “antigüedad” de los mismos, aunque atendiendo bien el tema de la “preparación” académica y “transparencia y rendición de cuentas”. El grupo dos por su parte, pareciera tener el desempeño menos negativo en la “profesionalización”, “preparación”, y “antigüedad” de sus funcionarios públicos.

Respecto de las capacidades funcionales, el grupo uno pareciera destacar en las tres capacidades, capacidad para implementar políticas públicas; para diagnosticar; y para formular las mismas. El grupo dos pareciera aprovechar más su capacidad de diagnosticar y formular políticas públicas, pero pareciera requerir mayor esfuerzo en presupuestar e implementar las mismas. Finalmente, el grupo 3, requeriría atender las tres capacidades por igual, pues en ninguna parece destacar.

Es así como a través del presente análisis doctoral, se ha podido constatar la presencia, en Hidalgo, México de varios municipios con alto grado de dependencia financiera hacia los recursos de la federación, lo cual no es de sorprender si tomamos en consideración que existen resultados coincidentes para otras localidades y entidades federativas de México. Sin embargo, la información contenida en este trabajo da cuenta de la pasividad fiscal que existe en Hidalgo que, pudiendo “explotar” de mejor forma su propia base impositiva y obtener así recursos financieros adicionales para destinarlos a la provisión de servicios públicos, por ejemplo, no se hace por no afectar intereses políticos, entre otros aspectos.

Si tomamos en consideración que el Estado de Hidalgo es una de las entidades federativas de México con mayor nivel de pobreza y rezago social, el contar con mayores recursos financieros y/o administrar adecuadamente los ya disponibles se hace indispensable. Esta investigación de igual forma da muestra de que si bien, la capacidad de recaudación por predial está dada en gran parte por el nivel de pobreza y rezago social de cada territorio, la “distribución del gasto público” parece influir en dichos niveles. Es por ello por lo que, las políticas públicas debieran atender un poco más a la forma de administrar el gasto público municipal para mejorar el acceso a los servicios públicos, ya que para territorios con poca o nula capacidad de pago, parece ser insuficiente mejorar el acceso a ellos tan solo con aumentar la recaudación del impuesto predial.

Respecto a la capacidad institucional de los ayuntamientos hidalguenses, como factor determinante en la recaudación por predial, los tomadores de decisiones podrían “fortalecer” ciertas capacidades institucionales que permitan mejorar proyectos públicos encaminados a incrementar la captación de la base impositiva local. En particular, la capacidad de presupuestar, gestionar e implementar políticas públicas municipales parece constituir una oportunidad hacia una mayor autonomía financiera municipal. De igual forma, mediante la identificación o regionalización (grupos) de cada uno de los municipios hidalguenses, en términos de sus capacidades institucionales y de su autonomía financiera para una mejor cobertura de los servicios públicos, es posible contribuir al diseño de políticas públicas “a la medida.”

Y es que las políticas públicas, además de atender problemas de interés general, deben estar diseñadas de acuerdo con las necesidades de cada territorio o población, ya que lo que pudiera significar una necesidad para un municipio para otro puede no serlo y viceversa. De esta forma, resulta vital conocer las debilidades y fortalezas de cada municipio hidalguense, en términos de sus transferencias federales, capacidades institucionales, e impuesto predial, para aportar información que lleve a los tomadores de decisiones a diseñar políticas, planes, o programas que respondan a cada una de las exigencias de los territorios hidalguenses, y contribuir así, en mayor o menor grado, a aminorar el nivel de desigualdad social que existe en el estado de Hidalgo.

El conocimiento en el proceso de las políticas públicas que nos ha permitido contar con un diagnóstico de cada municipio hidalguense, en términos de las variables empleadas

en esta investigación, la perspectiva de tener gobiernos locales preocupados y ocupados en “atacar” los índices de pobreza y rezago social por medio del fortalecimiento de la autonomía financiera municipal en aras de brindar una mejor cobertura de servicios públicos no parece ser una utopía.

Bibliografía

- Acosta Gamboa, W. (2002). *Balance de carbono en una plantación de banano en la Región Atlántica de Costa Rica* (No. PG 53 2002).
- Agudelo Mejía, S. Valoración de méritos. *Revista Colombiana de Psicología*.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2013). *El estudio de las políticas públicas*. L. F. A. Villanueva (Ed.). Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2019). Las cuestiones actuales de la disciplina de Políticas Públicas. *Revista Opera*, (25), 11-25.
- Aguilar Villanueva, Luis (2006). *La Hechura de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Ediciones.
- Aguirre Hernández, J. M. (2021). Pobreza, políticas públicas y gasto público en México, un trinomio inseparable. *RIDP-Revista Internacional de Derecho Público*, 1(01), 87-118.
- Álvarez Huwiler, L., & Bonnet, A. (2018). Trial and Error. A Marxist Analysis of Public Policies. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 63(233), 169-192.
- Amaya Ventura, M. de L. (2014). Las políticas de descentralización de los servicios públicos municipales: Análisis desde enfoques institucionales de segunda generación. *Foro Internacional*, 388-424.
- Ameth, E. (2019). EA Noticias Emmanuel Ameth Noticias, México. Recuperado el 13 de junio de 2019 de <https://emmanuelameth.com.mx/reprobado-hidalgo-en-capacidad-para-generar-ingresos-aregional>.
- Arellano Ríos, A. (2011). El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional. *Región y sociedad*, 23(52), 59-90.
- Astudillo, M., & Porrás, R. (2018). Rendición de cuentas y destino de la deuda pública del gobierno de la Ciudad de México. *Problemas del desarrollo*, 49(194), 31-60.
- Auditoría Superior de la Federación (2015), Diagnóstico del desarrollo institucional municipal, 2015, Reporte Técnico, Cámara de Diputados, 2015. Disponible en: <http://200.23.8.25/ASF/?m=bWVudSww>. (consulta: 30 de marzo de 2021)
- Ballesteros, R. I. B. (2014). Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). Estudios e investigaciones: nueva ruralidad;

- enfoques y propuestas para América Latina. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 23(1), 189-193.
- Bardach, E. (1993). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 219-233.
- Barrera Lizana, X. C., Córdova Morales, E. A., Gallardo Vásquez, C. V., & Saavedra Parra, A. (2009). *Gestión y profesionalización municipal: estudio de casos municipios de San Bernardo y Puente Alto* (Doctoral Dissertation, Universidad Academia de Humanismo Cristiano).
- Bazúa, F., & Valenti, G. (1995). Política pública y desarrollo. MASSÉ, C. y SANDOVAL, E. Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal. México. El colegio Mexiquense. Universidad autónoma del Estado de México, 50-82.
- Bengoá, J. (1996). Pobreza y vulnerabilidad. *Temas sociales*, 10(4), 23-38.
- Benita Maldonado, F. J. & Gómez Meza, M. V. (2013). El rezago social en áreas metropolitanas de México. *Estudios económicos*, 265-297.
- Bojórquez Carrillo, A. L., Manzano Loría, M. E. & Uc Heredia, L. J. (2015). Análisis de la relación entre la capacidad administrativa y la transparencia en gobiernos locales en México. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, (31), 101-118.
- Boltvinik, J. (2010). *Medición multidimensional de la pobreza en México* (No. 305.560972 M4).
- Bonfil, P. (2012). Por un futuro de derechos. Alianzas estratégicas entre mujeres indígenas y la sociedad civil organizada. México: INDESOL.
- González, H. A. B. (2017). Aplicación del análisis de regresión lineal simple para la estimación de los precios de las acciones de Facebook, Inc. *REICE: Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas*, 5(10), 133-155.
- Busso, G. (2005). Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. *Usos, limitaciones y potencialidades para el diseño de políticas de desarrollo y de población, VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población (AEPA). Tandil: Buenos Aires*, 1-39.
- Bustamante Quintana, N. (2001). Impuesto predial en Hermosillo, Sonora. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 415-439.

- Cabrero Mendoza, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México: Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, volumen IX, número 2, 2do semestre de 2000, p. 189-229.
- Calame, P. (2009). *Hacia una revolución de la gobernanza: Reinventar la democracia*. Santiago, Chile. Editorial LOM.
- Cardona Madariaga, D. F., González Rodríguez, J. L., Rivera Lozano, M. & Cardenas Vallejo, E. H. (2013). Aplicación de la regresión lineal en un problema de pobreza. *Interacción*, 12, 73-84.
- Colín Martínez, R. & Herrera Torres, H. A. (2021). Análisis del gasto corriente en los municipios rurales de Michoacán, México, 2001-2015. *Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo: Cuadernos de Trabajo de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez*, 11(61), 3-21.
- Camacho-Castro, C., Hurtado-Ibarra, K., Navarro-Manotas, E., Hurtado-Márquez, J., & Nieves-Vanegas, S. (2017). Factores que inciden en el recaudo del Impuesto Predial Unificado en el distrito de Barranquilla. *Prospectiva*, 15(1), 64-73.
- Cardozo Brum, M. (2013). Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. *Andamios*, 10(21), 39-59.
- Cardozo Brum, M. (2001). Métodos cuantitativos para el análisis de políticas públicas. *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*, 6(13), 13 – 15.
- Cardozo, N. D., & Bulcourf, P. (2016). El desarrollo institucional de la Administración y Políticas Públicas en Argentina. Un estudio de la enseñanza desde el proceso democratizador hasta nuestros días. *Estudios políticos*, (49), 216-238.
- Cantú Suárez, N. E. (2016). Determinantes en la recaudación del impuesto predial: Nuevo León, México. *Innovaciones de negocios*, 13(26).
- Canavire-Bacarreza, G., & Espinoza, N. G. Z. (2015). Transferencias e impuesto predial en México. *Economía UNAM*, 12(35), 69-99.
- Carmona Rocha, J. M. G. & Arriaga Torres, E. D. C. (2011). El origen de las Ciencias de Políticas Públicas. *Inceptum*, 6(11), 425-431.
- Castaingts Teillery, J. (2006). El Estado mexicano: herencias y cambios. *Espiral (Guadalajara)*, 12(36), 197-199.

- Castañeda, L., & Pardinas, J. (2013). Subnational Revenue Mobilization in México. Study prepared for the IDB Research Centers Network. Inter-American Development Bank No. IDB-WP-354. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2234313>
- Catalan, P. H., & Francke, P. (2009). Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes. *Economía*, 32(63), 113-178.
- Cavalcante, P., & Carvalho, P. (2017). The professionalization of Brazilian federal bureaucracy (1995-2014): advances and dilemmas. *Revista de Administração Pública*, 51(1), 1-26.
- Chávez Maza, L. A., & López Toache, V. (2019). Determinantes del recaudo del impuesto a la propiedad inmobiliaria: Un enfoque estadístico para México. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (19), 89-119.
- Cavaleri, M., Gerscovich, A., & Wainstein-Krasuk, O. (2007). Hacia un abordaje sistémico de los vacíos urbanos en la ciudad de Buenos Aires. El caso de las Comunas 4 y 12 como estudio piloto. *Ponencia presentada en las Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales UBA*.
- Chibli Chibli, J. (1967). La Administración municipal en México. *Documentación Administrativa*, 113, 59-66. <https://doi.org/10.24965/da.vi113.3001>.
- Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública*, 25(1), 03-31.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). (2015). La población indígena en el México rural: Situación actual y perspectivas. Recuperado:<http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/17Reporte%2023%20Poblaci%C3%B3n%20ind%C3%ADgena%20en%20el%20medio%20rural.pdf>
- CEPAL, (2018). Resolución 722 (XXXVII). Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. *Informe Bienal (2016-2017): Consejo Económico y Social, documentos oficiales 2018. Suplemento número 20. Santiago: CEPAL, 2018. LC/SES. 37/18-P. p. 245-246*.
- Conde, C., & Gutiérrez, M. P. (2014). La experiencia de la OCDE en la implementación de políticas de Gobierno Abierto. El desafío de la etapa de implementación. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, (58), 237-256.

- CONEVAL, (2016). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, 3a.ed. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas>. (Consulta: 30 de marzo de 2022).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2012). Informe de pobreza en México 2010: el país, los estados y sus municipios. México.
- Cordero Torres, J. M. (2011). Los servicios públicos como derecho de los individuos. *Ciencia y sociedad*, XXXVI (4), 682-701.
- Covarrubias Dueñas, J. D. J. (2017). El Municipio en la Constitución de 1917. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 67(267), 135-157.
- Cunial, S. (2018). Políticas públicas sobre cuestiones morales conflictivas: el caso de la despenalización del consumo de drogas en Argentina. *Revista Española de Ciencia Política*, (47), 123-149.
- Dávila, M. & Soto Soutullo, X. (2011) ¿De qué se habla cuándo se habla de políticas públicas? *Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario. Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (17), 5-33.
- De Cesare, C. (2015). Mejoramiento del desempeño del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en América Latina. Cambridge: *Lincoln Institute of Land Policy*.
- De Cesare, C. M., & Lazo, J. F. (2008). *Impuestos a los patrimonios en América Latina*. CEPAL.
- De la Torre Villanueva, E. & Quintal Vázquez, M. Á. Capítulo V Profesionalización. *Tribunal Electoral de Quintana Roo*, 59.
- De las Heras Madrid, C. & Ferrero Pérez, M. A. (2003). La administración local y el desarrollo. En 8. ° Congreso de Economía Regional de Castilla y León: comunicaciones. Valladolid, días 28, 29 y 30 de noviembre de 2002 (pp. 781-787). Consejería de Economía y Hacienda.
- De León, P. (1993). Tendencias de la investigación en las ciencias de las políticas: evolución y factores determinantes. *Foro internacional*, 33(1 (131), 88-110.
- Del Castillo Alemán, G. (2017). El estudio del cambio de políticas en el campo de Política Pública. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 6(2), 53-66.

- Díaz Cayeros, A. (2006). Pobreza y precariedad urbana en México: un enfoque municipal. CEPAL.
- García Del Castillo, R. & Gómez Granados P. (2011). Servicios Públicos en los gobiernos locales: Un análisis a través de las encuestas municipales, 2011, p. 157-213, [en línea] Disponible en: <http://datos.cide.edu/bitstream/handle/10089/16464/CAP3.pdf?sequence=1>. (consulta: 30 de marzo de 2022).
- Díaz, C. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción. *Políticas Públicas y desarrollo local*, 67-107.
- Díaz, M. (2002). El federalismo fiscal y asignación de competencias: Una perspectiva teórica. *Economía, Sociedad y Territorio*, 3(11), 387-407.
- Díaz González, E. & Turner Barragán, E. (2012). Pobreza y política social en México y estados de la frontera norte. *Análisis Económico*, 27(64), 23-46.
- Elías, R. (2012). El impacto de las TIC en educación: Evidencias de investigaciones y evaluaciones recientes en América Latina. Desarrollo, *Participación y Ciudadanía*, Instituto Desarrollo.
- Estévez, A. M. (1853). Algunas características fundamentales de los estudios en políticas públicas. *Cuadernos de Polipub. org ISSN, 5739*.
- Espinosa, S., Martínez, J., & Martell, C. (2018). ¿Por qué algunos municipios en México son mejores recaudadores de impuesto predial que otros? *Gestión y política pública*, 27(2), 375-395.
- Fabre Platas D. A. (2004). *De pobreza y población: Reflexiones en torno a un escenario en México*. Centro de Estudios de Población, Universidad Autónoma de Hidalgo, México.
- Franco, R. & Lanzaro, J. L. (Eds.). (2006). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. FLACSO México.
- García del Castillo, R., & Gómez Granados, P. (2011). Servicios públicos en los gobiernos locales: un análisis a través de las encuestas municipales.
- Gálvez Hernández, Á. (2015). Marginación y pobreza como condición compulsiva en áreas sub urbanas de Ciudad de México. Estudio de caso: el asentamiento humano irregular de Laderas de Sayula. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 2, p. 341-345.

- García Rodríguez, J. (2015). Globalización, crisis económica y calidad de vida: pobreza y desarrollo humano. Aspectos conceptuales. *Horizontes y Raíces*, 2(1), 9.
- Graglia J. E. (2009). Diseño relacional de las políticas municipales. Universidad Miguel de Cervantes. Konrad Adenauer Stiftung. Chile.
- González Arellano, S. & Larralde Corona, A. (2013). Conceptualización y medición de lo rural. Una propuesta para clasificar el espacio rural en México. La situación demográfica de México.
- González-Pérez, I., & Cantillo, A. Q. (2006). Linealidad, algo más que r^2 : un ejemplo práctico. *Revista CENIC. Ciencias Biológicas*, 37(2), 87-92.
- González Tachiquín, M. (2008). Orígenes de los estudios de las políticas públicas. *Synthesis*, 45, 1-4.
- Guerrero, O. (1993). Políticas públicas: interrogantes. *Revista de administración pública*, 84, 83-88.
- Guerrero Amparán, J. P. (2000). Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México. CIDE, México.
- Guerrero, M., & García, A. (2013). Políticas públicas: entre la teoría y la práctica. *México, México: Fontamara*.
- González Tachiquín, M. (2009). Las políticas públicas: disciplina sustentada en el derecho, la administración pública y la ciencia política. *Revista del Centro de Investigación Jurídica*, 1.
- Gris Legorreta, P. C., & Ramírez Hernández, S. (2020). La profesionalización del servicio público.
- Henao Pérez, J. (2013). El Juez Constitucional: Un Actor De Las Políticas Públicas (The Constitutional Court: A Public Policy Actor). *Revista de Economía Institucional*, 15(29).
- Hernández, J. P. (2014). Evolución de modelos y enfoques para el análisis de la “acción pública”: del discurso a una nueva dinámica normativa. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (12).
- Hernández, M. I. & Parra, L. P. (2017). Cabildo ciudadano y democracia en México: 10 años de sociedad civil e incidencia efectiva.

- Hernández Jordán, A. (2018). Profesionalización de funcionarios públicos administrativos en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, 2016 (tesis de maestría). Universidad Autónoma del Estado de México. Amecameca, México.
- Herrera León, R. & Hernández Guevara, R. (2010). Aplicación del análisis factorial como una alternativa de solución al problema de multicolinealidad. *SABER. Revista Multidisciplinaria del Consejo de Investigación de la Universidad de Oriente*, 22(2), 181-184.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2014). Conceptualizing public policy. In *Comparative policy studies* (pp. 17-33). Palgrave Macmillan, London.
- Huerta Cuervo, R. & Venegas López, M. (2020). Metodología para la construcción del Índice de Capacidades Institucionales Municipales (ICIM). *Sobre México Temas de Economía*, (2), 101-133.
- INEGI, C. E. (2009). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censo Económico*.
- INEGI (2020). Panorama sociodemográfico de Hidalgo, Censo de Población y Vivienda 2020, México, 2020. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825197865>. (Consulta: 30 de marzo de 2022).
- Iacoviello, M. & Zuvanic L. (2006). *El Servicio Civil en los países centroamericanos y República Dominicana*. Inter-American Development Bank, Regional Operations Department II.
- Ibarra Salazar, J., & Sotres Cervantes, L. (2014). Diferencias en la recaudación del impuesto predial en la zona fronteriza: evidencia en los municipios de Chihuahua. *Estudios demográficos y urbanos*, 29(1), 53-87.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Cepal.
- Lara Espinosa, D. (2015). Grupos en situación de vulnerabilidad. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- León-De la Garza, Ayde, Elda (2016). La importancia de la profesionalización como estrategia de gestión de la función pública. *Revista VinculaTégica*, (1), 85-100.
- Ley de Coordinación Fiscal (2014). Poder Ejecutivo Federal, P. E. *Diario Oficial de la Federación*.
- Lindor, M. (2019). Ética pública, profesionalización y corrupción en México. Análisis del efecto Chum. *Tla-melaua*, 13(47), 70-109.

- Lizama, C. G. (2018). Gobernanza, gobernabilidad y desarrollo local: Una reflexión conceptual. En M. F. Quesada Ramírez (Ed.), *Reflexiones sobre el desarrollo local y los contrastes del desarrollo en las localidades más marginadas de Hidalgo* (pp. 72-78). Editorial Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Lorenc Valcarce, F. (2005). La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 12(2).
- Longo, F. (2008). 2. La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión. *La profesionalización del empleo público en América Latina*, 45.
- Losada Trabada A. (2003). Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 2(2), 63-81.
- Laos, H. (2000). Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México. *Comercio exterior*, 50(7)
- López Elías, P. (2015). Las obras públicas municipales según la Constitución de Cádiz y su irradiación en el ordenamiento mexicano. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (136).
- López Gallegos, A., & Chihu Amparan, A. (2011). Símbolos, lenguaje y espectáculo en la democracia: el escepticismo político de Murray Edelman. *Espiral* (Guadalajara), 18(50), 101-139.
- Young, I. M. (2011). *Responsabilidad por la justicia*. Ediciones Morata.
- Madueña Paulette, R. (2015). La Huasteca hidalguense: pobreza y marginación social acumulada. *Sociológica México*, (44), 97-131.
- Márquez Ríos, E. M. (2019). Profesionalización del servicio público en los gobiernos municipales. *Analéctica*, 5(33), 68-74.
- Martínez, P. M. (1998). El fortalecimiento del municipio como institución receptora de la descentralización. *Revista Gestión y estrategia*, (14), 28-38.
- Martínez Sánchez, J. F., & Cano Moreno, A. (2022). La relación entre impuesto predial y capacidades institucionales municipales: el caso de Hidalgo, México. *Contaduría y administración*, 67(4), 98-124.
- Disponible en: <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/3184>

- Merino Mauricio. (2006), “La Profesionalización municipal en México”, México, CIDE, pp.16.
- Mayer-Serra, C. E. (2001). *Impuestos, democracia y transparencia*. Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia.
- Medina Pérez, P. C., Bass Zavala, S., & Fuentes Flores, C. M. (2019). La vulnerabilidad social en Ciudad Juárez, Chihuahua, México. Herramientas para el diseño de una política social. *Revista INVI*, 34(95), 197-223.
- Mejía, Lira, J. (1994). Servicios públicos municipales (No. 1). Universidad Autónoma del Estado de México.
- Méndez Bahena, J. B. (2013). Los desafíos del municipio mexicano en el siglo XXI. El Municipio en México: Avances y retos rumbo al siglo XXI.
- Montecinos Montecinos E. E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. *Cuadernos de administración*, 20(33), 323-335.
- Morán Figueroa, J. C. (2018). El municipio como proveedor de servicios públicos en Michoacán: un estudio de la eficiencia a través del análisis de la envolvente de datos (DEA).
 Disponible en:
http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/xmlui/bitstream/handle/DGB_UMICH/1069/ININEE-M-2018-0659.pdf?sequence=1. (Consulta: 22 febrero de 2021).
- Moreno Jaimes, C. (2007). Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 27(2), 131-153.
- Moreno Plata, M. (2012). El proceso de las políticas públicas para el desarrollo sostenible. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Congreso Internacional de Administración en Ciencias Administrativas. México.
- Maya Lucas, R. & Sánchez Hernández, E. (2019). Las capacidades institucionales para la prestación de los servicios públicos en municipios de Oaxaca. *500 años del municipio en México Perspectivas multidisciplinarias*, 382.
- Nateras González, M. E. (2006). Las políticas públicas: ¿discurso o realidad?
- Navarro, C. (2008). El estudio de las políticas públicas. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2008-I(17), 235–238.

- Navarro Meza, E. E. (2016). Las políticas de educación superior en México y la oferta privada en zonas no metropolitanas. *Publicación digital*.
- Navarrete Linares, F. (2008). Pueblos indígenas del México contemporáneo (No. Sirsi) i9789707530065). México. PNUD México.
- Nettel Barrera, del C. (2013). Las competencias municipales otorgadas por el artículo 115 de la Constitución y su relación con los derechos humanos y el mantenimiento y promoción de la salud pública. *Revista IUS*, 7(32), 41-57.
- Ordóñez Tovar, J. A. (2014). Teorías del desarrollo y el papel del Estado: Desarrollo humano y bienestar, propuesta de un indicador complementario al Índice de Desarrollo Humano en México. *Política y gobierno*, 21(2), 409-441.
- Ortiz Paniagua, C. F., Ayvar Campos, F. J. & García, García J. O. (2018). Perspectivas, desafíos y configuraciones del Desarrollo Regional en México.
- Orrego Tapia, V. (2015). El problema público en la agenda gubernamental. Universidad de Leiden. Países Bajos.
- Orrego Acuña, C. (2016). Chile. En C. M. De Cesare (Ed.), *Sistemas del impuesto predial en América Latina y El Caribe* (pp. 77-98). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Ortiz Lazcano, A. (2003). *Composición del desarrollo en el estado de Hidalgo: demografía, etnicidad y pobreza*. UAEH.
- Osorio Pérez, O. (2017). Vulnerabilidad y vejez: implicaciones y orientaciones epistémicas del concepto de vulnerabilidad. *Intersticios Sociales*, 13, 1-34.
- Pedraza Beleño, J. A., & Duarte Herrera, L. K. (2017). La incorporación de la política pública de seguridad y convivencia en la agenda gubernamental de Medellín 1990-2005. *Sociedad y economía*, (33), 99-121.
- Pérez López, M. (2020). La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional. El nuevo encuadramiento fundamental del municipio. *Alegatos*, 1(45), 287-306.
- Pardo M. del C. (1999). Un testimonio de modernización en la administración pública: la profesionalización de la función pública. *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, 63.

- Pierdant Rodríguez, A. I. (2018). Análisis multidimensional de la desigualdad social y educativa en los estados de Nuevo León y Oaxaca, México, 2008 y 2010. Ciudad de México, México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pinazo Hernandis, J. (2014). Evolución de modelos y enfoques para el análisis de la “acción pública”: del discurso a una nueva dinámica normativa. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (12).
- Pérez Contreras, M. D. M. (2005). Aproximación a un estudio sobre vulnerabilidad y violencia familiar. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 38(113), 845-867.
- Porta Pallares, Francesc (1988). Las políticas públicas: El sistema político en acción. *Revista de estudios políticos*, (62), 141-162.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNDU (2019). Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010–2015. Transformando México desde lo local. Mundiprensa. Recuperado de <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/informe-de-desarrollo-humano-municipal-2010-2015--transformando-.html>
- Puello Socarrás, J. F. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas Interpelación politológica. *Ciencia política*, 2(3).
- Quade, E. S., & Carter, G. M. (1989). *Analysis for public decisions*. Cambridge: MIT Press.
- Real Academia de la Lengua Española, Diccionario de la Lengua Española, disponible en www.rae.es (Última actualización: 2019).
- Ramones F. & Prudencio D. (2014). Los efectos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social sobre la pobreza en México. *Región y Sociedad*, 26(60), 63-88.
- Ramos García, J. M. (2016). Gestión por resultados en México, 2013-2014. Algunos impactos en Baja California. *Estudios fronterizos*, 17(34), 64-84.
- Reséndiz, C. (2016). Reección municipal y rendición de cuentas: ¿cómo lograr el círculo virtuoso? IMCO, *La reelección en México en los tiempos de la partidocracia*, 201-209.
- Riojas Valdez, L. E. (2003). *La acción municipal para el bienestar social: El caso de tres municipios del estado de Nuevo León* (Doctoral dissertation, Universidad Autónoma de Nuevo León).

- Rivera, A. (2017, agosto). Planea titular de SEGOB repensar la democracia; necesario, impulsar formas de participación, dice. El Universal. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/reducir-la-pobreza-un-reto-municipal-osorio>
- Robles Hernández, G. (2013). Políticas públicas y gestión municipal. Tres consideraciones para los municipios urbanos. *Ra Ximhai*, 9(2), 99 - 112.
- Rodríguez Juárez, E., Castelán González, G., & Soto Alarcón, J. M. (2020). Factores de crecimiento en la región económica número VII de Hidalgo: un análisis sectorial. *Boletín Científico de las Ciencias Económico Administrativas del ICEA*, 9(17), 7-14.
- Rodríguez Villabona, A. A. (2009). La interacción entre ordenamientos jurídicos: trasplante, recepción, adaptación e influencia en el Derecho.
- Rodríguez Vignoli, J. (2006). Pobreza y población: enfoques, conceptos y vínculos con las políticas públicas con especial referencia a la experiencia y la situación de América Latina. Reunión de expertos sobre población y pobreza en América Latina y el Caribe.
- Román, M. (1999). Guía práctica para el diseño de proyectos sociales. *Revista Mad*, (1)
- Reimer, F. (2010). Necesidades de una política de educación inicial en América Latina y el Caribe. Unesco.
- Romero-Pérez, J. E. (2008). Tratado de libre comercio. Análisis desde la perspectiva ideológica y del Derecho Económico. Segunda Edición, *Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica*.
- Romo de Vivar Mercadillo, Ricardo M. R & Gómez Monge, R. (2016). Descentralización fiscal, capacidades administrativas y recaudación del impuesto predial en los municipios de México: Una aproximación teórica. *Economía y Sociedad*, 20(35), 155-170.
- Rosas Medina, P. I. (2019). La Construcción del Problema de Políticas Públicas: representación, causalidad y racionalidad. *Nota al Pie*, 1(1), 23-32.
- Rosas Arellano, J. (2018). Los componentes del diseño de programas públicos: el caso de las pensiones sociales locales en Iberoamérica. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 16(28), 139-160.

- Sámano Rentería, I. (2002). El desarrollo rural y los pueblos indígenas: en la era de la globalización. Presentación I El modelo agroecológico maya Itzá y sus bases estratégicas, 143. *In Reunión Nacional sobre Sociología Rural* (2: 2002: Chapingo, Méx.). (No. 307.72 R4 2002.).
- Sánchez, L. F. P., & Sánchez, L. F. P. (2008). Retos y obstáculos para implementar un sistema de profesionalización en un gobierno municipal en México, el caso de Celaya, Gto.
- Sauma, P. (2003). Pobreza y vulnerabilidad social: Mercado de trabajo e inversión social en el istmo centroamericano a inicios del milenio.
- Scartascini, C., Spiller, P. T., Stein, E. H., Tommasi, M., Alston, L. J., Melo, M. A., ... & Penfold, M. (2011). El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas? Inter-American Development Bank.
- Schmelkes, S. (2003). Educación superior intercultural: el caso de México. In Conferencia dictada en el Encuentro Internacional Intercambio de Experiencias Educativas, Vincular los Caminos a la Educación Superior, organizado por la Ford Foundation, la Unidad de Apoyo a las Comunidades Indígenas de la Universidad de Guadalajara y la ANUIES. México.
- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social), (2002). Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Medición de la pobreza, variantes metodológicas y estimación preliminar. Secretaría de Desarrollo Social, México, D.F.
- Subirats, J. (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. INAP.
- Téllez Vázquez, Y., Ruiz Guzmán, L., Velázquez Isidro, M., & López Ramírez, J. (2013). Presencia indígena, marginación y condición de ubicación geográfica. La situación sociodemográfica de México.
- Terrones Cordero, A., Sánchez Torres, Y. & Vázquez Rojas A. M. (2020). Estrategias de desarrollo participativas para Huejutla de Reyes Hidalgo, México. *Cimexus*, 14(2), 213-234.
- Tijerina Guajardo, J. A. & Medellín Ruiz, A. (2000). La dependencia financiera de los gobiernos locales en México. *Ensayos Revista de Economía*, 19(1), 43-70.

- Urrea Ballesteros, M. & Valencia Santafé S. (2017). Los problemas para la Definición de Problemas en Políticas Públicas de Bardach a Noël-Roth. *Criterio Libre Jurídico*, 14(2), 127-134.
- Unda Gutiérrez, M. & Moreno Jaimes, C. (2015). La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 60(225), 45-77.
- Unda Gutiérrez, M. (2018). Los límites de la recaudación predial en los municipios urbanos de México: un estudio de casos. *Estudios demográficos y urbanos*, 33(3), 601-637.
- Uvalle - Berrones, R (2000). Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México: retos y perspectivas. Plaza y Valdés.
- Uvalle - Berrones, R. (2011). Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar. *Convergencia*, 18(55), 37-68.
- Uvalle Berrones, R. & Ahuja Ruíz, M. B. (1999). Visión multidimensional del servicio público profesionalizado. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM/Plaza Valdés.
- Valcarce, F. L. (2005). La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. Nómadas. *Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 12(2).
- Valencia Agudelo, G. D. (2011). Contribuciones de las políticas públicas al estudio del Estado. *Semestre Económico*, 14(30), 87-103.
- Valencia Agudelo, G. D., & Alexis Álvarez, Y. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios políticos*, (33), 93-121.
- Valenti Nigrini, G., & Flores Llanos, U. (2009). Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista mexicana de sociología*, 71(SPE), 167-191.
- Valencia Agudelo, G. D., & Álvarez, Y. A. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación.
- Vaquero, B. R. (2007). La implementación de políticas públicas. *Díkaion*, 21(16), 135-156.
- Valenzuela Mendoza, R. E. (2015). La profesionalización de la función pública: ideas para Latinoamérica. *Región y sociedad*, 27(62), 261-268.

- Vargas González, P. (2011). Pobreza, migración y desempleo: mujeres en la región Otomí-Tepehua de Hidalgo. *Nueva antropología*, 24(75), 93-109.
- Vega, E. (2001). El control del gasto Municipal propio y derivado de los fondos federales. México: INDETEC. 2001. Disponible: http://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/352_Control_Gasto_Mpal_Fondos_Federales.pdf
- Vera Sánchez, F. (2019). La pobreza en México, un estudio con Gráficas Dirigidas Acíclicas. *Tlamelaua*, 13(47), 130-152.
- Vivas Cortés O., Sáenz N. & Herrera Flórez, A. (2014). Un marco conceptual para la comprensión del análisis de políticas públicas. In Política pública de gestión de riesgo de desastres en Colombia: Análisis de la ley 1523 de 2012 en territorios del Caribe afectados por desastres invernales (pp. 101-147). Corporación Universitaria Reformada.
- Villaseñor, G., Padilla, L., & Valero, L. (2021). Mujeres académicas y su trayectoria en la educación superior mexicana. In Congreso Iberoamericano de Educación, Metas.
- Yáñez-Galecio, J. (2005). Competencias profesionales del psicólogo clínico: un análisis preliminar. *Terapia psicológica*, 23(2), 85-93.
- Yanome Yesaki, M. (2005). La facultad jurisdiccional de los municipios en México. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 38(114), 1235-1273.
- Zúñiga Espinoza, N. G., Reyes Pérez, N. D. & Corral Ramírez, G. A. (2021). El Financiamiento de Servicios Públicos Locales en Sinaloa, México. *Brazilian Journal of Business*, 3(1), 1057-1074.