

CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE OAXACA

*Ing. Arisbeth Orozco Villafañe*¹

*Dra. Rocío Huerta Cuervo*²

*Dra. Juana Yolanda López Cruz*³

RESUMEN

Las capacidades institucionales son los recursos con los que debe estar dotado todo municipio, mismos que pueden ser organizacionales, profesionales, legales, administrativos y presupuestales, que le van a permitir desempeñar sus funciones de manera eficiente y efectiva, de ahí la importancia de analizar dichas capacidades, pues se consideran ser el soporte y el hilo conductor para el desarrollo y buen funcionamiento de las administraciones municipales. Este trabajo tiene como propósito revelar las condiciones en las que se encuentran los gobiernos municipales del estado de Oaxaca, para ello primeramente se realizó el análisis de manera general con todos los municipios del estado de Oaxaca que reportan información en los rubros de capacidades administrativas, financieras y políticas. Posteriormente el análisis se enfatizó de manera específica en la región de la Sierra Norte, en donde se ubica el municipio de San Ildefonso Villa Alta, y se presenta como avance de la investigación que se desarrolla en el programa de la Maestría en Economía y Gestión municipal en el Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS-IPN).

El objetivo es identificar cómo se da la relación entre las capacidades y el desempeño de las administraciones para generar desarrollo local. Para ello se analizó el Valor Agregado Censal Bruto (VACB) y su relación con el Salario por persona, con las brechas de unidades Económicas, con el Personal Remunerado, con el total de Remuneraciones en pesos, Con el Personal Remunerado Total. Para tratar de explicar la dinámica económica se aplicó una encuesta semiestructurada sobre libertades y capital social para determinar la importancia que tiene la integración y organización social de los miembros de una comunidad para realizar actividades que generen desarrollo económico local, haciendo el análisis de las relaciones ente ingreso mensual y nivel de estudios, Satisfacción con el lugar donde se vive y Felicidad, Satisfacción con el lugar donde se vive y la Relación de confianza, colaboración y apoyo con los vecinos. Así mismo se presentan las capacidades profesionales de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, la fortaleza y calidad del marco regulatorio de los municipios y las finanzas públicas municipales. Analizando tres indicadores de ingreso: Autonomía Financiera, Dependencia financiera y el indicador de financiamiento así como tres indicadores de egreso: Gasto Corriente, Inversión en Obra Pública y Pago de Deuda Pública.

1 Ing. En Desarrollo Comunitario. Alumna de la Maestría en Economía y Gestión Municipal. Instituto Politécnico Nacional. CIECAS. Correo electrónico: arisbeth2323@hotmail.com

2 Doctora en Políticas Públicas. Profesora del Instituto Politécnico Nacional. CIECAS.

3 Doctora en Desarrollo Regional y Tecnológico. Profesora del Instituto Politécnico Nacional CIIDIR Unidad Oaxaca, correo electrónico: jylopez @ipn.mx ó jylopez_2000@yahoo.com.mx

Los resultados nos muestran que es de suma importancia que los gobiernos municipales del estado estén preparados para una buena gestión que apoye iniciativas de desarrollo que impacten en la economía del municipio y por consiguiente se requiere el desarrollo de estrategias que permitan a los ciudadanos contribuir con el municipio, generando un círculo virtuoso de colaboración y apoyo entre gobierno y ciudadanía.

Palabras clave: desarrollo económico local, gestión municipal, capacidad profesionales de los gobiernos.

INTRODUCCIÓN

A lo largo del tiempo, expertos han estudiado sobre las capacidades de los gobiernos municipales, para dar solución o propuestas ante la situación y obstáculos a los que estos se enfrentan, en este entendido se pretende mejorar el desempeño y la capacidad de la gestión pública, mediante mejoras en la eficiencia gubernativa. Dado que “las capacidades institucionales (profesionales, organizativas y relacionales) en los municipios son las que garantizan el logro de los objetivos de las políticas públicas” (Cabrero y Arellano, 2011), y para fortalecerlas es necesario conocer las debilidades actuales. Se entiende que las capacidades institucionales son los recursos con los que debe estar dotado el municipio, mismos que pueden ser organizacionales, profesionales, legales, administrativos y presupuestales, que le van a permitir desempeñar sus funciones de manera eficiente y efectiva (Huerta, 2015:238).

Estas capacidades son el soporte y el hilo conductor para el desarrollo y buen funcionamiento de las administraciones municipales. Para entender lo que son las capacidades institucionales, se retoma la definición de Fiszbein (1997) que se refiere específicamente a los gobiernos locales. Él define la capacidad del gobierno como *la existencia de instrumentos que hacen posible que un gobierno local se desempeñe de manera exitosa*. Y además hace una clasificación de capacidades en tres categorías: Mano de obra, Capital y tecnología, refiriéndose, a la profesionalización de los servidores Públicos, a la infraestructura física a disposición del gobierno local y al estilo de gestión interna de su administración pública.

Es claro que no todos los municipios están en las mismas condiciones, hay municipios pequeños y otros muy grandes. Según la clasificación de Enrique Cabrero existen cinco categorías de municipios: *metropolitano* con más de 500,000 habitantes, *municipios urbanos medios* con una población de 100,000 y 500,000 habitantes, *municipios urbanos pequeños* con una población de 15,000 y 100,000 habitantes, *municipios semi-rurales* de 2,500 y 15,000 habitantes, y *municipios rurales* con población menor a 2,500 habitantes. Estas clasificaciones son clave, pues no solo permiten ver las grandes diferencias que pueden existir en los municipios, sino también marcan las brechas del desarrollo, que podrían ser las dificultades de gestión a las que se enfrentan los municipios rurales, donde los gobiernos difícilmente tienen capacidades profesionales. Aunado a esto está el sistema normativo local que es en su mayoría el que rige a los municipios de Oaxaca y en especial a los de la Sierra Norte.

Entrando en materia ya de las capacidades se pueden clasificar en: administrativas, financieras y políticas.

- a) La capacidad administrativa tiene que ver con recursos humanos, con las capacidades del personal, y con la organización que encamina los procesos municipales.

- b) La capacidad política o de gestión por su parte permite apreciar el trabajo de pacto y negociación que hace el gobierno municipal con organismos privados, con organizaciones no gubernamentales, o con partidos políticos.
- c) La capacidad financiera se refiere a los recursos económicos del gobierno municipal (parte de su hacienda pública) y como los utiliza para operar sus procesos. Es decir si tienen autonomía financiera, que se refiere a la recaudación de ingresos propios y los mecanismos que utiliza para realizar esta actividad, pues depende de las estrategias que utilice, la captación de estos recursos.

Los rubros en los que normalmente se pueden desarrollar estrategias para la generación de recursos propios son:

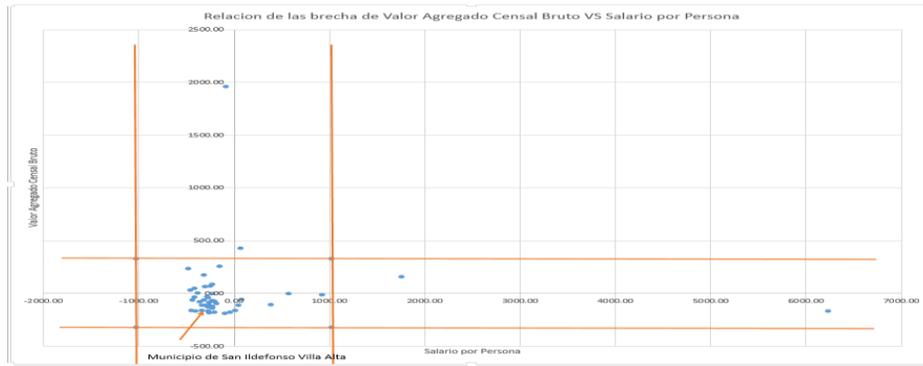
- 1) Impuestos; predial o traslado de dominio.
- 2) Derechos: por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público (mercados),
- 3) Derechos por prestación de servicios: aseo público, certificaciones, constancias y legalizaciones, agua potable, drenaje, recolección de basura, servicios de vigilancia, control y evaluación 5 al millar.
- 4) Aprovechamientos: multas, etc.

Mediante estos rubros es posible recaudar más recursos, pero normalmente son los municipios más grandes los que tienen la capacidad para hacerlo y esto muestra además que tanto el gobierno puede respaldar su gasto con base en los ingresos propios y las participaciones federales que recibe.

Todas las capacidades anteriores son las que contribuyen a la creación de medios para favorecer y facilitar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo, mismos que son planteados al inicio del mandato de la administración municipal en la búsqueda de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Ésta capacidad está estrechamente ligada a las capacidades profesionales de los servidores públicos, se acompaña para dar resultados de cohesión y cooperación social, así como de una buena gobernanza local.

PANORAMA GENERAL DE LOS MUNICIPIOS DE LA SIERRA NORTE DE OAXACA

A continuación se presenta un panorama general sobre la dinámica económica de los municipios con base en información de los censos económicos del INEGI para los periodos 2009 y 2014. Aclarando que los datos de las variables analizadas son a precios corrientes. Se tomaron para el análisis, 45 de los 68 municipios que conforman la región de la Sierra Norte debido a que los otros no reportan información para alguna de las variables consideradas en el estudio. Calculando las tasas de cambio y las brechas de estas se obtuvo la siguiente información:



Gráfica 1 Brechas de Valor Agregado Censal Bruto y salario por persona de los municipios de la Sierra Norte de Oaxaca

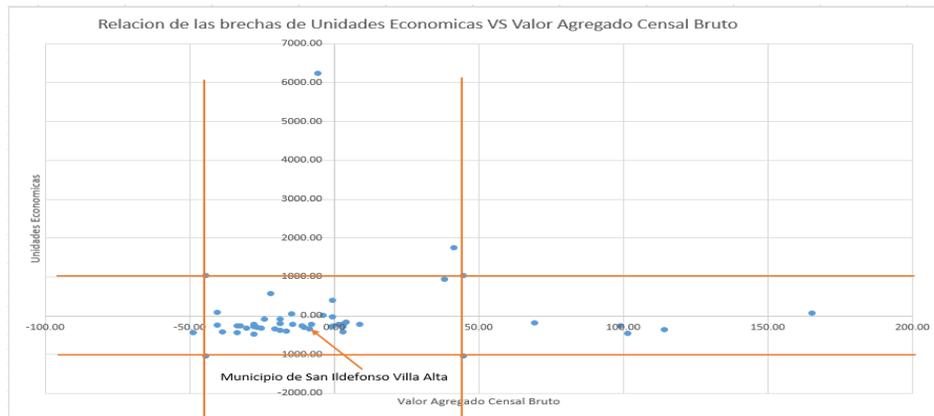
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Censos económicos 2009 y 2014.

La **gráfica 1** muestra la relación de las Brechas de Valor Agregado Censal Bruto y salario por persona en los municipios de la Sierra Norte y en ella se puede observar que el municipio de Villa Alta se encuentra dentro de las desviaciones estándar, por lo que es estadísticamente igual que el 93.3 % de los municipios de la región. Sin embargo y a pesar de que se observa que el salario por persona en el municipio está dentro de la media estatal tomando como referencia el 2014 en donde fue \$ 81,421.08 anual, sigue siendo bajo. Comparado con los municipios del estado San Ildefonso Villa Alta es estadísticamente igual que el 90.20 % de los municipios considerados en el análisis. De igual forma en el estado se encontró que 7.28 % de los municipios se muestran con salarios altos por arriba de la media estatal para el año 2014. Pero tienen una baja productividad, lo que nos lleva a pensar que estos municipios no promueven la inversión, pues tienen un sesgo al ingreso. En el caso de la Sierra Norte solo dos municipios están en esta situación y son Santiago Zacatepec (502) y Nuevo Zoquiápam (504). El 2.27% de los municipios del estado presenta productividad pero no se ve el incremento en el salario, lo que pone a los ciudadanos de ese municipio en un bajo nivel adquisitivo.

En la **gráfica 2** se observan las brechas de Unidades económicas y Valor agregado censal bruto de los municipios de la Sierra Norte, en donde existe una homogenización y el municipio de Villa Alta se encuentra dentro de estas condiciones. No existe mucha dinámica de cambio en los datos, pues la mayoría de los municipios se encuentra dentro de la desviación estándar. Por otro lado los municipios que dejan ver un aumento en unidades económicas, no presentan incremento significativo en la producción, por lo que se puede deducir que tal vez, existan únicamente unidades económicas pequeñas y no reguladas, que no representen impactos positivos en la producción.

En los municipios del estado se encontró que únicamente un municipio presenta una dinámica virtuosa en la correlación de estas dos variables. Este municipio es Candelaria Loxicha sin embargo el catálogo de localidades de SEDESOL muestra a esta comunidad en una clasificación de muy alta marginación. Por lo que se podría pensar que el beneficio económico no se queda en el municipio, y que tal vez no existan políticas públicas enfocadas a disminuir el rezago y la desigualdad en esta comunidad.

En el caso de la Sierra Norte, ningún municipio se encuentra en el área del círculo virtuoso, tal como se muestra en la Gráfica 2, pero si hay municipios que presentan un sesgo al incremento del valor agregado censal y al incremento de las unidades económicas. Por lo que es importante con base en estos resultados implementar estrategias de desarrollo que impulsen la producción de la región e incrementen el valor agregado censal de manera que estos municipios tiendan a desplazarse al círculo virtuoso.



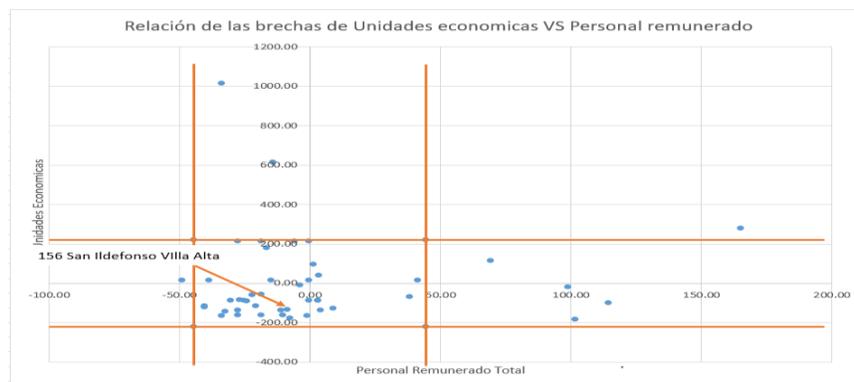
Gráfica 2 Brechas de Unidades económicas y Valor Agregado Censal Bruto de los municipios de la Sierra Norte de Oaxaca

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI Censos económicos 2009 y 2014

En la **Gráfica 3**, se puede notar que el municipio de San Ildefonso Villa Alta no se diferencia de la mayoría de los municipios de la región, pues forma parte del 84.3 % de los municipios que son estadísticamente iguales, el 8.8 % tienen un sesgo al incremento del personal remunerado total y el 4.4 % tiene un sesgo al incremento de las unidades económicas.

En el estado hay ocho municipios en el cuadrante de círculo virtuoso, de los cuales uno es Santa Catarina Ixtepeji (363) de la Sierra Norte. Pudiera pensarse que esto es una condición benéfica para la economía del estado pero de los ocho municipios uno de ellos se separa y destaca por mucho, el municipio en cuestión es San José del Progreso, no obstante dicho municipio se encuentra catalogado con un alto grado de marginación, como muchos otros del estado.

Se deduce que al haber una gran número de personal remunerado, y pocas unidades económicas puede que sean contratados en el sector informal. Por lo que es evidente la ausencia de políticas públicas para reducir estas condiciones en las que viven y una alternativa podría ser regularizar el sector informal.



Gráfica 3 Brechas de Unidades Económicas y Personal Remunerado de los municipios de la Sierra Norte de Oaxaca

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Censos económicos 2009 y 2014.

Con los mismos datos del Censo económico se hizo otro análisis en el paquete de software STATA de la relación que guardan las variables económicas, estos dos modelos que se presentan se realizaron primero con los municipios del estado que reportan información y posteriormente se realizó únicamente con los municipios de la Sierra Norte (45 de los 68 municipios). A continuación se presenta el análisis

$$Y = \beta_1 + \beta_2 X_2 + \varepsilon$$

estadístico del modelo de regresión lineal

Para el primer caso, presentado en la **Tabla 1**, total de remuneraciones en pesos (Trep) como variable dependiente y Valor Agregado Censal Bruto (VACB) como variable independiente, podemos observar que las variables tienen mucha relación y se ajustan al modelo. En este análisis el Valor Agregado Censal Bruto (VACB) explica en un 99% el comportamiento de total de remuneraciones, esto quiere decir que cuando incrementa el VACB en un 1%, también se genera un incremento en las remuneraciones en .23%.

Tabla 1 Análisis de las variables: Total de remuneraciones en pesos (Trep) y Valor Agregado Censal Bruto (VACB)

```
. reg trep vacb
```

Source	SS	df	MS			
Model	9.8382e+14	1	9.8382e+14	Number of obs =	45	
Residual	2.2194e+14	43	5.1613e+12	F(1, 43) =	190.61	
Total	1.2058e+15	44	2.7404e+13	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.8159	
				Adj R-squared =	0.8117	
				Root MSE =	2.3e+06	

trep	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
vacb	.2352514	.0170394	13.81	0.000	.2008881	.2696147
_cons	-593995.7	372409.6	-1.60	0.118	-1345031	157039.8

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI 2014.

En la **Tabla 2** se analiza el caso con las variables Personal Remunerado Total (PRT) como variable dependiente y Población 2015 (Pob) como variable independiente, este modelo para los municipios de la Sierra Norte muestra que la probabilidad de F= .03 por lo que el modelo es aceptable y se puede decir que las variables tienen relación significativa. Es decir que hay una probabilidad del 99 % que al incrementar la población incrementa el personal remunerado total. Al generarse un cambio incremental en la población, también se genera un cambio en el Personal Remunerado Total (PRT), por otro lado tomando en cuenta los municipios del estado por cada 1% que aumente la población aumentara en .12% el Personal Remunerado Total (PRT). Sin embargo para los municipios de la región, este cambio es con un porcentaje menor, puesto que la población de los municipios en su mayoría es pequeña.

Tabla 2 Análisis de las variables: Personal Remunerado Total (PRT) y Población 2015 (Pob), de los municipios de la Sierra Norte de Oaxaca.

. reg prt pob						
Source	SS	df	MS			
Model	21006.8596	1	21006.8596	Number of obs = 45		
Residual	188234.251	43	4377.54073	F(1, 43) = 4.80		
Total	209241.111	44	4755.4798	Prob > F = 0.0339		
				R-squared = 0.1004		
				Adj R-squared = 0.0795		
				Root MSE = 66.163		
	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
pob	.0064682	.0029527	2.19	0.034	.0005135	.0124229
_cons	9.461635	12.57655	0.75	0.456	-15.90139	34.82466

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI 2014.

En la **Tabla 3** se analizan las variables Valor Agregado Censal Bruto (VACB) como variable dependiente y Unidades Económicas (UE) como variable independiente, en donde podemos ver que la probabilidad de F es menor a .05. La relación de la variable Unidades Económicas (UE) y Valor Agregado Censal Bruto (VACB) es de 52%. Cuando hay un incremento en las Unidades Económicas en un 1% aumenta también el Valor Agregado Censal Bruto (VACB) en 20%.

Tabla 3 Análisis de las variables: Valor Agregado Censal Bruto (VACB) y Unidades Económicas (UE)

. reg vacb ue						
Source	SS	df	MS			
Model	9.2774e+15	1	9.2774e+15	Number of obs = 45		
Residual	8.4993e+15	43	1.9766e+14	F(1, 43) = 46.94		
Total	1.7777e+16	44	4.0402e+14	Prob > F = 0.0000		
				R-squared = 0.5219		
				Adj R-squared = 0.5108		
				Root MSE = 1.4e+07		
	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
ue	200949.3	29331.2	6.85	0.000	141797.3	260101.3
_cons	-7012339	3149096	-2.23	0.031	-1.34e+07	-661581.3

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI 2014.

Los resultados obtenidos merecen algunas anotaciones adicionales como que es muy probable que alguna de las unidades económicas no tengan un Valor Agregado Censal Bruto debido a que pueden ser pequeñas tiendas (changarros), y que por lo tanto no representan un incremento en la economía de la región.

Dentro de la base de datos también se pueden observar una serie de cuestiones con las que se puede pensar que al momento del levantamiento del censo económico se omite información. Por mencionar alguno de los casos está el del municipio (001) Abejones, en donde se reporta 49 unidades económicas y únicamente una unidad como personal remunerado, respaldando la tesis de la existencia de pequeñas

tiendas (changarros), que por sus características seguramente cuentan solo con personal de contratación informal.

Con el análisis anterior, se puede evidenciar las grandes deficiencias en las que se encuentran los municipios del estado de Oaxaca y por las cuales se posiciona dentro de los estados más pobres del país.

El análisis económico de la región es importante por que muestra la capacidad de los gobiernos municipales para impulsar el crecimiento económico y mejorar el desarrollo de las comunidades, mejorando no solo la infraestructura y equipamiento, sino también el desarrollo humano. El incremento de la economía trae beneficios para atender las necesidades de la población. Así mismo las estrategias del gobierno para incrementar la economía pueden generar un círculo virtuoso en los procesos de desarrollo que den pie a eliminar la situación de rezago y marginación en el que transcurre la vida de la sociedad Oaxaqueña.

No obstante las metas del desarrollo van más allá del simple crecimiento económico, tienen que ver con el desarrollo humano.

Amartya Sen tienen una concepción especial del proceso de desarrollo en donde para él, dicho desarrollo no puede verse únicamente como el incremento del Producto Interno Bruto (PIB), sino como el incremento de las capacidades humanas para conseguir una vida digna. El estado tiene un papel importante en el desarrollo de estas capacidades, pues debe proporcionar servicios públicos, como educación, salud y seguridad. Así como la construcción de políticas públicas que se asocian a la creación y aumento de las oportunidades sociales y las libertades que tienen las personas (Dreze y Sen). “Los países que hoy son más ricos son los que han tenido una larga historia de políticas públicas relacionadas con la creación de oportunidades” (Sen, 2000:180).

Para Sen el desarrollo humano se preocupa por el tipo de vida que tienen las personas, es decir cuánto tiempo viven y en qué condiciones, si tienen acceso a la salud, a la educación, si su nivel de ingresos es suficiente para por lo menos tener acceso a los productos de la canasta básica. Mientras que el crecimiento económico se ve en términos del PIB, y al existir una desigualdad en la distribución de la riqueza, no existe un reflejo positivo en la calidad de vida de los individuos. Por lo que sigue existiendo “una inmensa desigualdad, lacerante, corrosiva y desestabilizadora del tejido social” (Tello, 2018).

En este sentido Sen habla de Aumentar las libertades de los individuos más desfavorecidos, y dentro de estos grupos menciona el caso las mujeres, obligadas a reproducirse y muchas veces en contra de su voluntad. Él mismo introduce a las libertades el concepto de derecho humano, que no es más que la libertad para el desarrollo.

El impulso de la economía se puede dar con una participación incluyente, con iniciativas de acción colectiva, como lo establece la economía neoclásica que muestra a las iniciativas como criterio de expansión de oportunidades de las personas y las sociedades. Así mismo las mejoras en la calidad de vida, se van a dar mediante la generación de fuentes de empleo que permiten la inserción al mercado laboral de los grupos de mujeres e indígenas que desde siempre han estado en desventaja por condiciones como la marginación de sus territorios.

Sen apuesta por el empoderamiento de la sociedad mediante la libertad, la libertad de expresarse, de estudiar lo que cada individuo quiera, de trabajar, de descansar y de manifestarse.

Por otro lado Putnam (1995: 67) habla de la cooperación y la organización de la sociedad para obtener un beneficio mutuo, puesto que los seres humanos no son aislados, sino que comparten un entorno y las condiciones del mismo van a generar oportunidades o limitaciones para el desarrollo. A esto el autor le llama capital social, que básicamente es el grado de integración basado en la confianza que existe entre los miembros de una sociedad y que les va a permitir organizarse y generar iniciativas que aporten al desarrollo económico y social.

De aquí la importancia de visualizar cual es la condición del capital social de estado de Oaxaca y para esto se muestran los resultados de la encuesta sobre libertades y capital social, levantada en la segunda quincena del mes de abril de 2018. Se aplicaron 36 encuestas, de donde el 53% de los encuestados son hombres y el 47% son mujeres, con edades arriba de los 20 años. El nivel mínimo de escolaridad de la muestra es secundaria y con mayor presencia está el nivel licenciatura (56%), en este nivel el porcentaje se encuentra distribuido en forma equitativa entre hombres y mujeres. No pasa lo mismo en niveles más altos como posgrado, aquí es mayor la presencia de hombres que de mujeres, con representación de 60% y 40% respectivamente. Dentro de la población que tienen niveles de escolaridad de secundaria, bachillerato o técnico, manifiestan que las razones por las que dejaron de estudiar son principalmente por que adquirieron responsabilidades o compromisos familiares, incrementando las necesidades económicas, dificultándoles solventar gastos escolares. En esta situación se encuentra el 76% y el 24 % representa a la población que abandonó sus estudios porque no le intereso, o porque reprobó materias.

Con respecto a la actividad que realiza la población del estado de Oaxaca, se encontró que la mayoría (56%) trabaja para un tercero (empresa o gobierno) y el 31% trabaja por su cuenta, únicamente el 5% de la población tiene como principal actividad el estudio. Es probable que este resultado este condicionado por los rangos de edad de los encuestados, en donde observamos que el rango de los más jóvenes va de 20 a 30 años, y en su mayoría es población que ya está inserta en alguna actividad productiva. Este mismo porcentaje (5%) lo tienen las personas desempleadas o en busca de trabajo. Para el caso de la actividad en el hogar solo tenemos una presencia del 3% de la población, y en la base de datos podemos ver que esta actividad la realizan únicamente las mujeres. Se encontró además que la mayoría de la población se encuentra satisfecha con su actividad y únicamente el 3% insatisfecha.

Continuando con el análisis pero ahora respecto al salario percibido se tiene que, el 9% de la población tienen un salario menor a \$2,000.00 mensuales, el 25% tiene un salario mayor a \$8,000.00 pero menor a \$11,000.00, el 11% tiene un salario mayor a \$20,000.00 pero menor a \$30,000.00 con esto podemos ver que en los municipios del estado hay una gran variación en cuanto a ingresos, lo que puede verse reflejado en las grandes desigualdades que existen dentro de la entidad.

La mayoría de la población encuestada en los municipios de Oaxaca reconocen que la actividad que realizan corresponde o se relaciona con su formación profesional, sin embargo como se mencionó en párrafos anteriores, el 44% tiene un grado de escolaridad de nivel secundaria y preparatoria, manifestando que las razones por las que dejaron de estudiar son principalmente por que adquirieron responsabilidades o compromisos familiares. Por lo que se puede decir que en el estado no existen condiciones para evitar la deserción escolar por falta de ingresos y la inexistencia de empleos para los padres. Lo que en el corto y mediano plazo va a dificultar que esta población no este calificada y por consiguiente el empleo y las remuneraciones serán muy bajos, manteniendo las condiciones de pobreza y rezago del estado. Por lo que es de suma importancia que los gobiernos proporcionen condiciones para la generación de empleos, en la medida que existan fuentes de empleo se puede incrementar la preparación de las nuevas generaciones, mejorando las condiciones en cuanto a desarrollo económico y social. Alguien que tiene ingresos más altos tendrá en cierta forma mayores oportunidades.

Esta encuesta también abarca la seguridad social que tienen los trabajadores, y aquí se hace presente nuevamente la falta de empleo y la situación de los empleos informales, quienes trabajan para un tercero que es el caso de la mayoría de los encuestados, tiene derecho a seguridad social y mayormente están afiliados al IMSS (53%), el 17% al ISSSTE, que son los trabajadores del estado y un 11% al seguro popular, solo el 19% no está afiliado a un sistema salud. Del último porcentaje no afiliado a ningún sistema de salud, el 57% manifiesta que siempre que lo necesita tiene acceso a servicios privados, un 15% dice que cuenta con este servicio casi siempre, otro 14% menciona que pocas veces y el resto (14%) manifiesta en definitiva no tener acceso a servicios de salud privados. En este rubro, está la población en condiciones más críticas de vulnerabilidad, y en definitiva no tienen garantizado el acceso a la salud.

Con respecto a las libertades, la población Oaxaqueña declaró su participación en algún tipo de organización y con qué frecuencia lo hace. El 36% dice tener poca participación en organizaciones, el 22% nunca participar y únicamente el 8% siempre participa, el resto (44%) se maneja con una participación regular. Así mismo de la población que participa el 26% lo hace en organizaciones de trabajo, el 18% en organizaciones de la escuela, el 20% en organizaciones deportivas, el 6% en organizaciones culturales, el 21% en política y el 9% participa en alguna organización religiosa. Como se puede ver en lo que menos participan es en organizaciones religiosas y culturales, mientras que en su mayoría lo hacen en organizaciones de trabajo, lo que refleja que existe un alto grado de cooperación y colaboración entre la población Oaxaqueña.

En relación a la satisfacción de la población con respecto al lugar donde viven, las respuestas de la encuesta refleja que la mayoría de la población está satisfecha (42%), un 31% está satisfecha casi en todo, un 17% tiene una satisfacción regular y escasamente un 5% está poco y nada satisfecha, el resto no lo especifica.

La encuesta permitió conocer si existen relaciones de confianza entre la población y sus vecinos, de donde se observa que el 25% declara tener relaciones de confianza con sus vecinos siempre, el 36% lo hace de manera frecuente, 20% de manera regular, 11% a veces y únicamente el 8% no tiene relaciones de confianza con sus vecinos. Estas relaciones de confianza son una característica de las comunidades rurales y se da básicamente porque existen prácticas culturales que fomentan el trabajo colaborativo como la gozona, el tequio y las faenas. Estas actividades o prácticas culturales fortalecen a la sociedad y crean vínculos que se convierten en redes de trabajo colaborativo.

Estas relaciones de confianza pueden ser los medios que abran espacios para que la población exprese con libertad sus ideas. Un 39% de la población oaxaqueña mencionan que siempre expresa libremente sus ideas, el 36% lo hace con frecuencia y un 25% a veces, profundizando en esto, los espacios donde la población se expresa con mayor libertad es en casa o con la familia (64%), el 14% lo hace en el trabajo, otro 14% con los amigos y únicamente el 5% en redes sociales, el resto no especifica. El resultado anterior tal vez sea consecuencia de los lazos de confianza que se dan al interior de las familias y que brindan el espacio y apoyo en situaciones complejas, es decir que al ser el círculo más cercano en el que se desarrolla la persona, también puede ser el de mayor apoyo y confianza.

En cuanto a la seguridad que tiene la ciudadanía, específicamente se preguntó qué tan libre y seguros se sentían al caminar por las calles. El 11% de los Oaxaqueños encuestados dicen sentirse completamente seguros, el 31% casi siempre se sienten seguros, un 19% a veces, el 36% que representa la mayoría se sienten poco seguros y el 3% completamente se sienten inseguros o nada seguros. Estos resultados se ven influenciados por situaciones que han vivido los ciudadanos, es decir si han tenido alguna experiencia como víctimas de delito, puesto que en otra pregunta sobre si han sufrido algún tipo de delito en los últimos cinco años de los encuestados en el estado el 50% de la población dice que no y el

otro 50% expresa que sí. Principalmente los delitos que han sufrido son asalto en un 62%, un 10% robo a casa, 6% robo de auto y un 22% extorsión. Estas situaciones han generado que la población en cierta forma se vuelva un tanto desconfiada y con base en los resultados de esta encuesta se puede deducir que la población principalmente confía en su familia, seguido de las personas de la escuela y un porcentaje menor lo hace con las personas de la iglesia.

En cuestiones de seguridad el porcentaje de confianza en la policía municipal se encuentra de la siguiente manera, un 20% de la población con frecuencia confía, 42% regularmente lo hace, 19% a veces y otro 19% no confía. De la misma forma la sociedad tiene poca confianza en las autoridades, se pudo observar que escasamente el 6% de la población siempre confía en las autoridades, 22% lo hace con frecuencia, 33% regularmente confía, 17% a veces lo hace y 22% en definitiva no confía en las autoridades. Por otro lado tenemos la confianza de la sociedad en los partidos políticos, en donde el 67% no confía en ellos, 22% regularmente confía, 8% a veces lo hace y 3% siempre confía en ellos.

Para terminar con este análisis descriptivo, se preguntó si las personas son felices, en donde se puede observar que este es un estado que va a variar según las necesidades de cada persona. Algunas se consideran felices si cumplen con sus metas, sus deseos, o si satisfacen algunas de sus necesidades. El 47% de la población es feliz siempre, el 45% frecuentemente es feliz y únicamente el 8% regularmente lo es.

Para fortalecer el estudio de la encuesta sobre libertades y el capital social, se realizó el ejercicio de relacionar algunas de las variables en modelos estadísticos de regresión lineal, en el paquete de software STATA. Cada modelo tiene 2 variables y 36 observaciones, que son el número de encuestas aplicadas en el estado de Oaxaca. Este ejercicio nos permitió conocer como un cambio en una de las variables afecta a otra. A continuación se presentan los modelos estadísticos de las variables relacionadas:

$$Y = \beta_1 + \beta_2 X_2 + \varepsilon$$

Para el primer caso, presentado en la **Tabla 4** el ingreso mensual (InMen) es la variable dependiente y el nivel de estudios (Nest) es la variable independiente, en donde se puede observar que las variables tienen mucha relación y se ajustan al modelo con una probabilidad de $F=0.0038$, es decir que la probabilidad de que el nivel de estudios tenga que ver con el ingreso mensual es de 99.9%.

Tabla 4 Análisis de las variables: Ingreso mensual (InMen) y Nivel de estudios (Nest)

```
. reg inmen nest
```

Source	SS	df	MS			
Model	31.372549	1	31.372549	Number of obs =	36	
Residual	110.183007	34	3.24067666	F(1, 34) =	9.68	
Total	141.555556	35	4.04444444	Prob > F =	0.0038	
				R-squared =	0.2216	
				Adj R-squared =	0.1987	
				Root MSE =	1.8002	

inmen	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
nest	.7843137	.2520767	3.11	0.004	.2720322	1.296595
_cons	.3594771	1.173353	0.31	0.761	-2.025064	2.744018

Fuente:Elaboración propia con datos obtenidos de la Encuesta sobre libertades y capital social 2018.

Este análisis muestra que cuando se incrementa el grado de escolaridad también se incrementa la posibilidad de tener salarios más altos. En este modelo podemos ver que cuando la escolaridad incrementa en un 1% el salario incrementa en .78%.

El segundo modelo se presenta en la **Tabla 5**, en el cual se analizan las variables de Satisfacción con el lugar donde vive (SaLVi) como variable independiente y la Felicidad (Felicidad) como variable dependiente. Este modelo tiene una probabilidad del 99.9% de que la felicidad esté relacionada con la satisfacción del lugar donde se vive. Se puede observar en los resultados de la regresión lineal que el lugar o la comunidad donde se desarrolla la vida de una persona juega un papel importante, determinando la felicidad del individuo. Remitiéndonos nuevamente a Putnam (1995) esta correlación entre las variables puede ser benéfica, un capital social con estas características facilita la vida y se asocia a mejores resultados sociales, políticos y económicos, por ello se debe promover el capital social como instrumento para la acción pública. En este sentido se puede decir que en gran manera la felicidad de un ser humano puede contribuir a que dentro del territorio se genere un ambiente de armonía, colaboración y gestión del desarrollo, creando con ello un círculo virtuoso entre satisfacción con el lugar donde vive y con la vida.

Tabla 5 Análisis de las variables: Satisfacción con el lugar donde vive (SaLVi) y Felicidad (Felicidad)

`. reg salvi felicidad`

Source	SS	df	MS			
Model	6.05619169	1	6.05619169	Number of obs =	36	
Residual	40.9160305	34	1.20341266	F(1, 34) =	5.03	
Total	46.9722222	35	1.34206349	Prob > F =	0.0315	
				R-squared =	0.1289	
				Adj R-squared =	0.1033	
				Root MSE =	1.097	

salvi	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
felicidad	.6450382	.2875364	2.24	0.032	.0606938	1.229383
_cons	.9885496	.4980277	1.98	0.055	-.0235645	2.000664

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Encuesta sobre libertades y capital social 2018.

En el tercer modelo se hace una regresión lineal de las variables Satisfacción con el lugar donde vive (SaLVi) y las Relaciones de confianza, colaboración y apoyo con los vecinos (RCVec), ya se ha comentado en párrafos anteriores esta relación, pero es aquí donde el análisis estadístico nos muestra que en efecto las relaciones sociales van a contribuir a mejorar algunas cosas del entorno, dando con ello un grado de satisfacción del lugar donde se vive. Este modelo tienen una probabilidad de F=.0005. La probabilidad de que el ser humano se sienta satisfecho con el lugar donde vive tiene que ver con las relaciones de confianza que establece con sus vecinos, dicha relación se da en un 99%. Esto nuevamente nos traslada a la teoría del capital social de Robert Putnam quien dice que la vinculación, las redes de cooperación, la participación cívica y la cohesión social de una sociedad, fortalecerán el capital social y con ello el desarrollo económico.

Los resultados del modelo se muestran en la **Tabla 6** y se puede ver que a medida que las relaciones de confianza, colaboración y apoyo con los vecinos incrementan en un 1% la satisfacción lo hace en un 0.58%.

Tabla 6 Análisis de las variables: Satisfacción con el lugar donde vive (SaLVi) y Relaciones de confianza, colaboración y apoyo con los vecinos (RCVec)

```
. reg rcvec salvi
```

Source	SS	df	MS	Number of obs = 36		
Model	16.1976641	1	16.1976641	F(1, 34) =	15.07	
Residual	36.5523359	34	1.0750687	Prob > F =	0.0005	
Total	52.75	35	1.50714286	R-squared =	0.3071	
				Adj R-squared =	0.2867	
				Root MSE =	1.0369	

rcvec	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
salvi	.5872265	.1512856	3.88	0.000	.2797772	.8946758
_cons	1.225902	.352098	3.48	0.001	.5103525	1.941451

Fuente:Elaboración propia con datos obtenidos de la Encuesta sobre libertades y capital social 2018.

Las relaciones interpersonales son indispensables, más aún con las personas de círculos cercanos como lo son los vecinos. Estas relaciones van a generar un ambiente sano y se considera que son relaciones que se deben fomentar pues son necesarias para generar y construir sociedades fortalecidas que puedan protegerse y apoyarse entre ellos.

Estos datos permiten tener un acercamiento con la sociedad Oaxaqueña, así mismo dar un panorama de que tan fortalecida esta la sociedad para enfrentar los retos del desarrollo. Con el análisis estadístico se observó la relación entre algunas de las variables en donde se observa que a medida que la población se prepara académicamente, incrementa la posibilidad de obtener un ingreso mayor al de la población promedio.

Algunas cuestiones que contribuyen para que la población incremente su nivel de satisfacción y felicidad son las relaciones que mantienen con sus círculos más cercanos, como la familia y los vecinos. Estas relaciones son importantes para fortalecer a la sociedad y construir nexos de cooperación y ayuda.

Este instrumento ayudó a reunir datos de la opinión pública para conocer que piensan sobre el gobierno, si confían y están satisfechos con este. Al tener este acercamiento y con los resultados, agregando además otras características del gobierno municipal como la capacidad de gestión, la capacidad estratégica y sobre todo la capacidad financiera se tiene la posibilidad de inferir en el desempeño de los mismos. Esto es indispensable para generar las condiciones necesarias para el desarrollo de las comunidades.

Es bien sabido que las reformas de 1983 al art. 115 constitucional le otorgo a los municipios atribuciones por igual a todos, estas atribuciones iban acompañadas de una serie de responsabilidades. A las cuales muchos de los municipios por sus condiciones de tamaño, localización, profesionalización e infraestructura no podían responder de manera eficiente. Situación que actualmente prevalece en algunos municipios, donde las capacidades profesionales de los gobiernos municipales son muy pocas y minan el desarrollo de las comunidades, tal es el caso del estado de Oaxaca.

Con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015, y para profundizar en la situación en que se encuentran los municipios se generaron indicadores de: Capacidades profesionales de los funcionarios municipales, Capacidades profesionales del cabildo, Eficiencia normativa y Calidad del marco regulatorio.

De donde se obtuvo que en la Sierra Norte la media de las capacidades profesionales de los municipios es de .30, el municipio de Villa Alta se encuentra sobre la media con un indicador de .38, siendo San Mateo Cajonos el municipio con menor índice y Santiago Xiacuí el municipio con mejor índice en la región con un valor de .91, tal como se muestra en la **Gráfica 4**.



Gráfica 4 Índice de capacidades profesionales en los municipios de la Sierra Norte de Oaxaca

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de gobierno 2015.

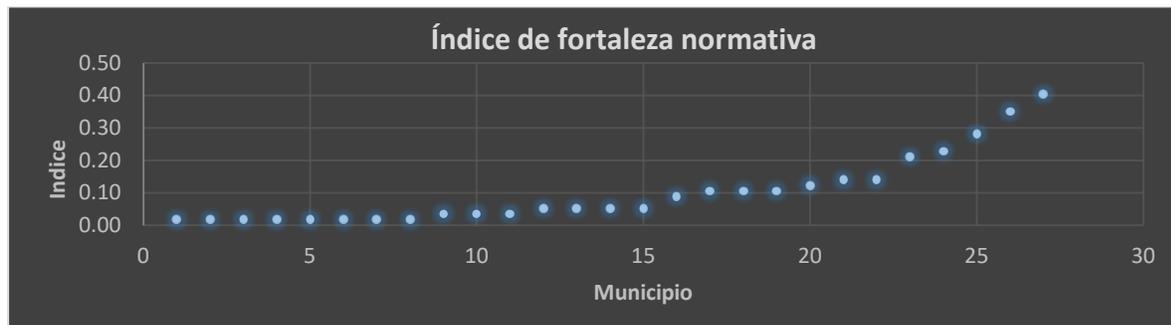
Sin embargo los tres municipios tienen un grado de rezago y marginación muy alto (Ficha Técnica COPLADE 2018 con datos de CONEVAL Y CONAPO, 2015). El índice de marginación toma en cuenta el acceso a los servicios básicos, situación que los gobiernos no han podido subsanar, debido a que no cuentan con recursos para financiar obras de infraestructura. Estas situaciones van de la mano con las capacidades de gestión de los gobiernos para proponer políticas públicas en atención a estas necesidades y crear fuentes de generación de ingresos.

En el municipio de Villa Alta el 81.66% vive en condiciones de pobreza y los funcionarios del municipio tienen un mínimo de escolaridad de nivel secundaria y como máximo licenciatura. Para el caso de la antigüedad los funcionarios tienen menos de tres años, específicamente año y medio como se especifica en el PMD (2017-2019).

En cuanto al índice de capacidades profesionales del cabildo se tomaron a las 32 entidades federativas y se observa que de todas ellas, Oaxaca es quien tiene el indicador más bajo, es muy lógico pues de los 3837 funcionarios en todo el estado, 1715 tienen únicamente la primaria. Esta situación favorece en cierta forma que el estado tenga una condición de muy alto grado de marginación (CONAPO, 2010), al igual que Chiapas. El índice mayor lo obtienen Baja California y el Distrito Federal. Que son también las dos entidades que tienen muy bajo grado de marginación (CONAPO, 2010), lo que corrobora que a mayor formación profesional, mejores prácticas de gestión, orientadas a promover el desarrollo de la sociedad.

El tercer indicador de fortaleza normativa nos muestra que de los 68 municipios que integran a la Sierra Norte, únicamente 31 reporta información y solo 27 cuentan con alguna disposición normativa. Abejones es el municipio con menor índice (2%), Santa María Jaltianguis es el municipio con mayor índice con un 40% de las disposiciones normativas que debe tener el municipio para desempeñar de manera eficiente sus funciones. En este rubro no aparece el municipio de San Idefonso Villa Alta, para saber si esta situación prevalece en el municipio se consultaron las disposiciones normativas del Censo 2017 encontrando que para este periodo el municipio ya reporta 6 disposiciones normativas.

Santa María Jaltianguis, a pesar de tener un indicador alto, algunas de sus disposiciones normativas no son públicas y esto lo veremos en el siguiente indicador sobre calidad del marco normativo.



Gráfica 5 Distribución de los municipios de la Sierra Norte según su índice de fortaleza normativa

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de gobierno 2015.

Para este indicador se toman en cuenta las características que debe tener la información que emiten los entes públicos de acuerdo a la Ley General de Transparencia y Acceso a la información pública que se estipula en su Art. 3 fracción VI. Para su buen funcionamiento la información debe ser: Accesible, integral, gratuita, no discriminatoria, oportuna, permanente, provenir de fuentes primarias, ser legible por máquinas, en formatos abiertos y permitir el libre uso (Como único requerimiento citar la fuente).

En este ejercicio se buscó una disposición normativa referente a equidad de género y/o derechos de las mujeres, identificando nueve municipios en el estado con alguna disposición de este tipo, en la Sierra norte solo un municipio cuenta con esta disposición y es precisamente Santa María Jaltianguis, sin embargo no se encontró la información pública, lo más que se pudo obtener fue en el PMD 2014-2016, donde se habla que la administración pondrá énfasis en la perspectiva de género, lo que se podría pensar fue lo que dio pie a la realización de una disposición normativa para igualdad de género. Al no encontrar esta disposición se buscó otro municipio, no de la Sierra Norte pero muy cercano al municipio de Villa Alta.

La siguiente disposición fue del municipio de San Juan Petlapa, pero la situación fue la misma, pues no existe información pública sobre esta disposición normativa, de la misma forma se revisó el PMD 2014-2016, en el que se identifica una problemática de desigualdad que limita el alcance de objetivos en su proceso de desarrollo como pueblo, permitiendo por primera vez la participación de las mujeres a la asamblea comunitaria en el año 2013. Se encontró conjuntamente un acuerdo del IEEPCO-CG-SIN_58/2016 respecto a las formas de elección ordinarias de concejales al Ayuntamiento celebrada en el municipio, y el acuerdo es para que el municipio difundiera un dictamen de fecha 7 de octubre de 2015 en donde se especificó su sistema normativo interno, el método y procedimiento utilizado para la elección de sus autoridades municipales y se hace del conocimiento de dicha autoridad que la constitución establece que los pueblos indígenas deben de garantizar en la elección de autoridades el derecho de las mujeres de votar y ser votadas en condiciones de igualdad.

Finalmente para este indicador se tomó una disposición del municipio de Oaxaca de Juárez que fue el Reglamento del Instituto Municipal de las Mujeres. En la **Tabla 7** se puede observar el indicador para cada una de las disposiciones analizadas, las dos primeras tienen un indicador igual a cero por que las disposiciones no son públicas, en el caso del Reglamento del Instituto Municipal de las Mujeres el indicador es de 0.8, porque solo está disponible en un formato que es PDF y la información no es manipulable.

Tabla 7 Indicador de Calidad del marco normativo

Equidad de género y/o derechos de las mujeres	Accesibilidad	Integral	Oportuno	Permanente	Primarios	Legible	Índice
Santa María Jaltianguis	0	0	0	0	0	0	0
San Juan Petlapa	0	0	0	0	0	0	0
Oaxaca de Juárez	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0	0.8

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de gobierno 2015.

“Los diversos tipos de violencia que predominan en Oaxaca tienen como denominador común la desigualdad social y la pobreza, condiciones estructurales e históricas que colocan en posición de mayor desventaja a las mujeres, particularmente a las mujeres indígenas, considerando que esta situación es resultado de procesos sociales de larga duración, en los que la inequidad de género ha sido una constante y no puede separarse de la desigualdad social ni de la pobreza” (Briseño, 2016). Pese a esto la Región de la Sierra Norte solo cuenta con una disposición normativa de equidad de género, lo que impide en gran medida el logro de una sociedad más justa.

La equidad puede que sea más difícil obtenerla para mujeres en comunidades indígenas, como lo son las 68 comunidades que integran la Región de la Sierra Norte de Oaxaca, de ahí la importancia de generar disposiciones de este tipo en los municipios.

La disponibilidad del marco normativo que le corresponde a los municipios generar y aplicar, está en función de los niveles de profesionalización de los funcionarios y de los periodos o duración del cargo para aplicarlos, en la Sierra Norte existe una limitante para el desarrollo local y es que el 52.54% de los funcionarios tiene una formación profesional de preescolar y primaria, el 20.45% tiene secundaria, un 14.25% preparatoria o carrera técnica, 10.29% licenciatura y 0.79% maestría, el resto no especifica su nivel de escolaridad. En cuanto a la profesionalización los cortos periodos de administración que a veces son de un año impiden la continuidad de las disposiciones y de algunos programas implementados. Esta es otra de las dificultades a las que se enfrenta la Sierra Norte pues el 98.54% tienen una antigüedad en el cargo menor a tres años y un 1.45% de 3 a 5 años, por lo que las administraciones de esta región son un constante prueba y error.

Las dificultades anteriores forman parte de los aspectos identificados como debilidades del diseño institucional del municipio mexicano, a estas se le suma la falta de evaluación de las acciones del gobierno, la inexistencia de instancias gobierno-ciudadanía que aboguen por definir un diagnóstico con prioridades compartidas, un proceso de evaluación en las metas planteadas, así como velar por la transparencia y eficacia en la ejecución de recursos públicos. Los gobiernos se ven atados de manos por los cortos periodos administrativos y se limitan a fomentar el asociacionismo, debido a que no hay garantía de que las iniciativas tengan continuidad con las siguientes administraciones de gobierno (Cabrero, Arellano, 2009).

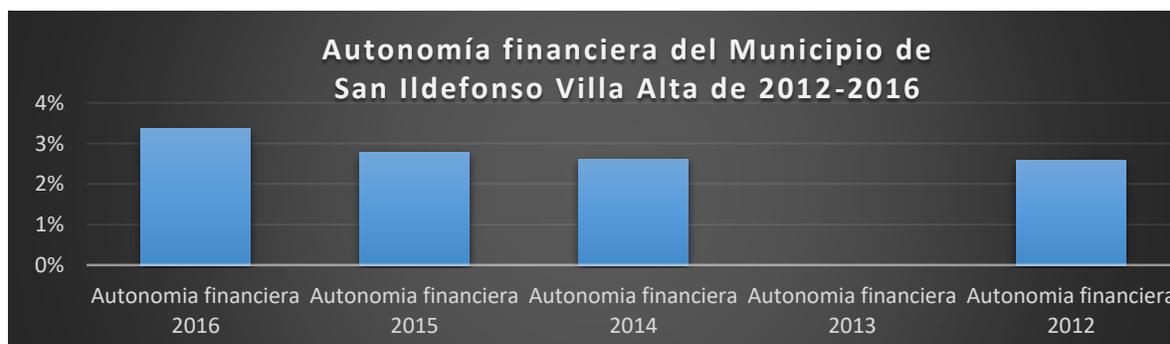
Continuando con este análisis y como última parte tenemos un acercamiento a la eficiencia administrativa que de alguna manera ya se revisó con la disposición de los reglamentos municipales, pero ahora abordaremos las finanzas públicas y cómo los reglamentos pueden afectar o generar un impacto positivo en ellas. En la Sierra Norte de Oaxaca, la enorme carencia de reglamentos y disposiciones normativas internas afecta a los municipios pues no les permite impulsar el crecimiento

económico, así como generar las condiciones necesarias de infraestructura y equipamiento que mejoren el bienestar y la calidad de vida de la población.

En esta sección se toma información del registro administrativo del INEGI, de los rubros de Estadística de finanzas públicas estatales y municipales para los periodos de 2012 a 2016. Nuevamente en este apartado no aparecen los 68 municipios que conforman la región de la Sierra Norte y varían de acuerdo al año de consulta. En 2016 se tomaron 63 municipios, en 2015 son 60 municipios, para el 2014 son 63 municipios, 2013 tiene 55 municipios y en 2012 son 64 municipios.

Identificamos en este análisis la condición en la que se encuentran los municipios con respecto a sus finanzas y la importancia de la recaudación de los ingresos propios. Así como el grado de dependencia financiera de las participaciones federales, que en cierta forma está influenciada por las capacidades institucionales del gobierno municipal. Se identificó además los rubros en los que más gasta el municipio. Para esto se consideraron seis indicadores de finanzas públicas, los primeros tres de ingresos y los últimos de egresos.

El primer indicador fue de *autonomía financiera*, en donde un bajo índice tiene relación con las capacidades institucionales de la administración municipal, que ayuden a formular estrategias para la captación de recursos propios. Las estrategias pueden ser la implementación de reglamentos municipales que son útiles para regular la actividad productiva del municipio. En la medida que exista una mayor captación de ingresos propios se tendrá una mayor disposición de recursos para inversión.



Gráfica 6 Autonomía financiera del municipio de San Ildefonso Villa Alta durante los años de 2012 a 2016.

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. INEGI 2012-2016.

En este rubro el estado tiene una autonomía financiera del 7% para cada uno de los años del periodo de 2012 a 2016. Por su parte los municipios de la Sierra Norte en su mayoría tienen una autonomía del 5%, son pocos los municipios que alcanzan una autonomía financiera mayor al 10%. Los municipios con mayor autonomía financiera en la región son en 2016 Santa María Yavesia con un 27% y San Pedro Yolox con un 26%, le siguen 2015 San Miguel Alopám con un 29%, cayendo en el 2016 a un 2% y Santa Ana Yareni con un 24%, de igual forma cayendo en 2016 a un 11%.

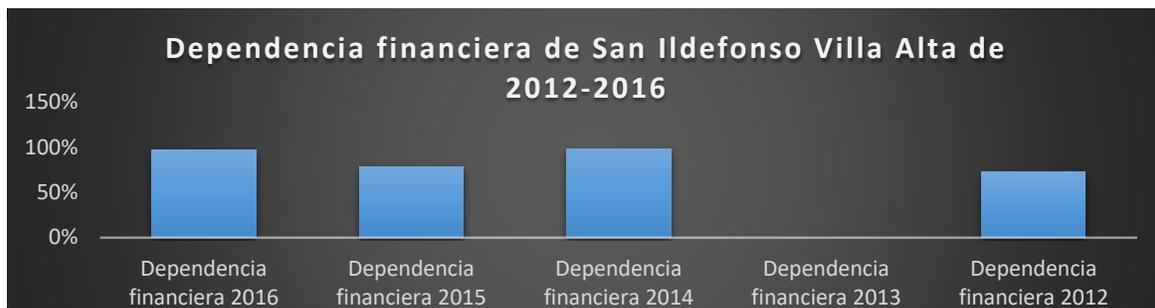
El municipio de San Ildefonso Villa Alta tienen una autonomía financiera menor al 4% en todos los años de este periodo como se muestra en la **Gráfica 6**, siendo el 2012 el año con menor autonomía, por lo que se puede decir que el municipio no tienen capacidad para generar ingresos propios, e incluso en el 2013 el municipio no reporta información. Por lo que se puede inferir que en esa administración el desempeño fue inferior al de los demás años, llegando al grado de no entregar cuenta pública o en su defecto que esta no haya sido aprobada por la legislatura del estado.

Otro de los indicadores es la *dependencia financiera* de los municipios con respecto a las aportaciones y participaciones federales y estatales. A diferencia del indicador anterior este índice entre más alto nos denota la incapacidad del gobierno municipal para proponer estrategias que contribuyan a la captación de recursos propios, por lo que los municipios están a expensas de las aportaciones del gobierno federal y estatal.

Los resultados fueron que los municipios de la Sierra Norte, tienen un alto porcentaje de dependencia financiera, que puede ser atribuible a que los municipios de esa región pertenecen al sistema de gobierno de usos y costumbres o sistemas normativos locales (Cabrero, 2009:63), en donde en su mayoría no existen instrumentos legales que obliguen al ciudadano a pagar contribuciones por el uso y aprovechamiento del patrimonio e infraestructura pública municipal, por lo que los recursos que maneja la administración son en su mayoría de las aportaciones federales y estatales.

Oaxaca como estado tiene una dependencia financiera del 81% para este periodo de 2012 a 2016. El 72.4% de los municipios de la Sierra Norte tienen en promedio la misma dependencia. De 2012 a 2016 se genera un incremento de la dependencia financiera lo podemos ver con el municipio de Capulálpam de Méndez que en 2012 tenía un 11% y en 2016 incremento a un 98%, siendo este municipio el de menor dependencia financiera en 2012 de todo el estado. Con lo anterior podemos decir que cada día los municipios dependen más de las transferencias federales, y esto puede ser reflejo de dos cosas, que no existen una buena gestión del gobierno para apoyar iniciativas de desarrollo que impacten en la economía del municipio y por consiguiente permita a los ciudadanos contribuir con el municipio, o que se trata de en una sociedad asistencialista y poco se preocupa en endogeneizar el potencial que tienen los territorios para incrementar el crecimiento económico del lugar.

Referente a la dependencia financiera del municipio de San Ildefonso Villa Alta, podemos ver que esta presenta un incremento del 72% de 2012 al 97 % en 2014, disminuyendo 19% en 2015, pero incrementando este mismo porcentaje en 2016, colocándose nuevamente en una dependencia financiera del 97 %.



Gráfica 7 Dependencia financiera del municipio de San Ildefonso villa Alta de 2012 a 2016.

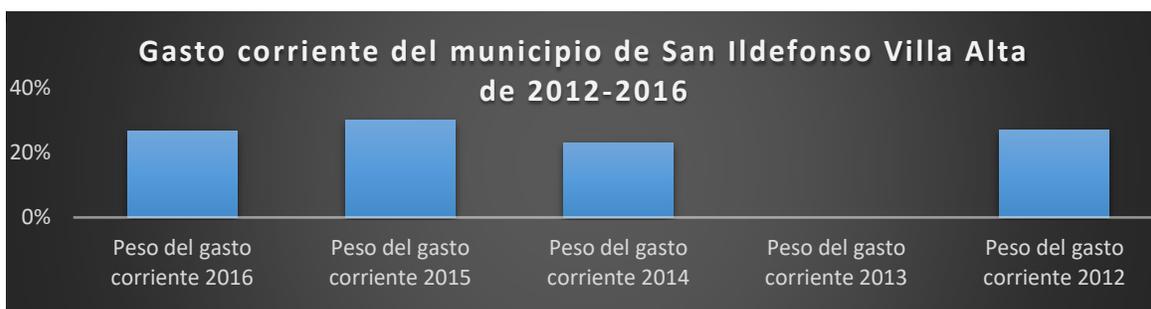
Fuente: Elaboración propia con datos de las Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. INEGI 2012-2016.

El *indicador de financiamiento* expresa de los ingresos totales del municipio el peso del financiamiento que obtienen para obra pública. Este indicador nos da indicios de la capacidad que tienen los gobiernos municipales para gestionar otros recursos. Son pocos los municipios que obtuvieron financiamiento en la Sierra Norte en estos cinco años y para quienes lo adquirieron en su mayoría este no rebasan el 10% de sus ingresos. El municipio con mayor financiamiento en la región es Capulálpam de Méndez, con una representación del 64% en el 2016, le sigue Guelatao de Juárez en 2013 con un peso del 51%. El

municipio de Villa Alta por su parte adquirió financiamiento en el 2015, mismo que represento el 19% del total de sus ingresos.

Pasando a los *indicadores de gasto* estos nos dicen cómo asignan y administran los recursos los gobiernos municipales. El *gasto corriente* por ejemplo es con el que se cubren sueldos y salarios, materiales y suministros, así como servicios generales etc. El gasto excesivo en este rubro reduce la inversión en infraestructura y equipamiento.

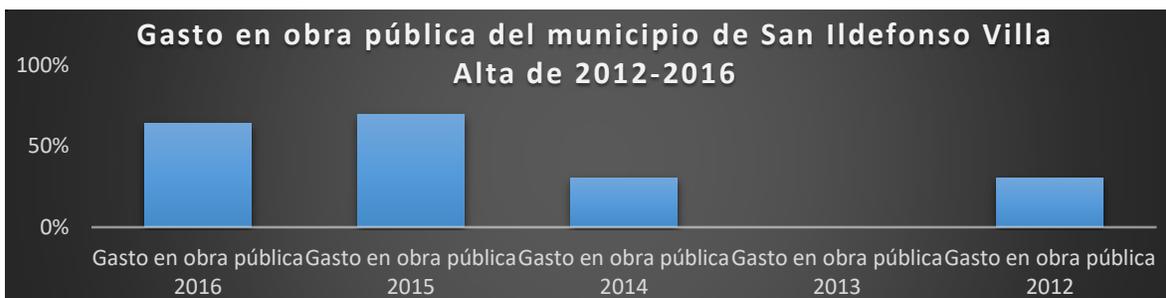
Aquí los municipios de la Sierra Norte en promedio gastan de entre el 30% y 40% del gasto total. Sin embargo existe un municipio que en 2016 reporta haber gastado el 100% en este rubro. Donde se puede suponer que para que esto pasara se tuvieron que violar las normas o lineamientos que estipulan en que pueden gastar o invertir los municipios. El gasto corriente del municipio de San Ildefonso Villa Alta se encuentra entre el 23% y 30% del gasto total en el periodo de 2012-2016.



Gráfica 8 Gasto corriente del municipio de San Ildefonso villa Alta de 2012 a 2016.

Fuente: Elaboración propia con datos de las Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. INEGI 2012-2016.

El segundo indicador de gasto que nos permite conocer el grado en el que los municipios *invierten en obra pública*. En promedio los municipios de la Sierra Norte invierten entre el 30% y el 50% del total del gasto en obra pública. Otro dato importante es que de 2012 a 2016 los municipios han incrementado el porcentaje de inversión pública. Sin embargo los de la región no muestran una mejora en cuanto al nivel de rezago que tienen, por lo que se puede decir que las obras públicas en las que se invierte no tienen una planeación estratégica para que realmente generen impacto en la calidad de vida de los habitantes. El grado de rezago social a nivel municipal de 2005 y de 2010 para los municipios de la Sierra Norte de Oaxaca es de nivel medio y alto (CONAPO), y en el informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social (2017) de la Subsecretaría de planeación, educación y desarrollo regional, siguen manteniendo estas categorías para el año 2015.



Gráfica 98 Gasto en obra pública del municipio de San Ildefonso villa Alta de 2012 a 2016

Fuente: Elaboración propia con datos de las Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. INEGI 2012-2016.

Aquí el municipio de San Ildefonso Villa Alta presenta un incremento de 2012 a 2016, en 2012 y 2014 su inversión fue del 30%, para el 2015 la inversión se incrementó llegando a un 69%. Se puede inferir que este incremento fue posible gracias a que en ese mismo año obtuvo financiamiento, para 2016 el porcentaje de inversión redujo en un 5%.

El último indicador de gasto nos permite conocer el grado en el que los municipios gastan en el *pago de la deuda pública* que adquieren. De los 570 municipios del estado son únicamente el 17% de los municipios quienes contrajeron deuda pública durante el periodo de 2012 a 2016. Siendo los municipios de Loma Bonita, Oaxaca de Juárez, Reyes ETLA, San Andrés Huaxpaltepec, Santo Domingo Ingenio y Tlacolula de Matamoros los municipios que presentan deuda publica en los cinco años del periodo que se está analizando. Para estos municipios su deuda tiene un peso en el gasto de hasta un 12%, como es el caso del municipio de Oaxaca de Juárez en el 2016.



Gráfica 10 Pago de la deuda pública de los municipios del estado de Oaxaca de 2012 a 2016.

Fuente: Elaboración propia con datos de las Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. INEGI 2012-2016.

En la Sierra Norte únicamente un municipio refleja deuda pública en el 2013 y es Santa María Temascalapa con un peso del 3% en el gasto total.

La construcción de capacidades dará a los gobiernos mayor estabilidad financiera y mejores mecanismos de trabajo y coordinación entre sus integrantes para atender las necesidades de su población, así como mejorar la relación entre ciudadano y gobierno, como resultado de la prestación de servicios eficientes. Un análisis del manejo y comportamiento de las finanzas públicas, así como las características institucionales y administrativas de los municipios, puede permitir encontrar los puntos que se deben reforzar en los gobiernos municipales, para poder atender las necesidades de la población que cada día son más complejas. De la misma forma es necesario el seguimiento y la evaluación del desempeño de los gobiernos, un mal desempeño puede generar estancamiento en los procesos de desarrollo.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Si bien es reconocida la importancia y gran necesidad que los municipios tienen de fortalecer sus capacidades es necesario para ello enfatizar que en la creación de estas capacidades influyen factores como el aprendizaje cruzado mediante el intercambio de experiencias entre los gobiernos. La intensificación de la democracia o la acción pública que va direccionada por una buena gobernanza que permita la integración de la ciudadanía, con la implementación de un gobierno abierto. La creación de un marco regulatorio de las instituciones presupuestales que proporcionen reglas en la elaboración y

ejecución del presupuesto. Así como la adopción de estructuras organizativas emergentes que proporcionen mejores sistemas de planeación y lo más importante el perfil profesional de los funcionarios, para saber implementar mecanismos de recaudación de ingresos y para detectar donde es prioritario invertir (Cabrero, 2004). Aquí es necesario tomar en cuenta herramientas como el plan de desarrollo municipal que ayuda a dar dirección no solo a la gestión sino también a identificar las áreas de prioridad donde el gobierno debe invertir, lo que le permitirá inversiones en proyectos puntuales que beneficien a su población. Porque no sirve de nada que se logre tener una recaudación mayor si no se va a invertir de manera eficiente.

Las capacidades administrativas y de gestión de los gobiernos municipales depende en gran medida de la categoría del municipio, en este caso la mayoría son municipios rurales, únicamente siete son semi-rurales según la clasificación de Enrique Cabrero. Tomando en cuenta este aspecto se puede referir algunas de las características existen en los municipios rurales. Estos tienen menores ingresos, situación que se asocia al nivel de profesionalización de sus gobernantes, que en los municipios rurales específicamente en los de la Sierra Norte de Oaxaca el grado de escolaridad de los integrantes de la administración es muy bajo, lo que contribuye a que no existan buenas prácticas de recaudación de ingresos.

Para las capacidades políticas lo ideal sería que el presidente municipal alcanzara todos los objetivos de desarrollo definidos por la comunidad y esto porque se debe mantener contacto con la ciudadanía, que legitime el gobierno y que este gobierno garantice y responda a sus demandas y necesidades. Esta es una nueva visión del gobierno local, que tiene que ver con la responsabilidad, la participación eficiente de los miembros del Ayuntamiento y de los funcionarios.

Como se puede observar la Sierra norte tiene grandes desafíos, con los resultados de los análisis anteriores se puede apreciar la importancia y gran necesidad que los municipios tienen, se confirma que existe una fragilidad institucional de los gobiernos municipales, que sus funcionarios tienen poca experiencia en la gestión pública debido a los cortos periodos de gobierno, que no existe profesionalización y por consiguiente no están preparados para administrar su hacienda.

Tal vez no se tenga la formula exacta, para que un país sea próspero, pero es en los municipios en donde se pueden empezar a asentar las bases para generarlo, pues los municipios son parte fundamental de la estructura política, son los encargados del espacio donde inician las transformaciones sociales, un gobierno dotado de capacidades profesionales será capaz de gestionar iniciativas de desarrollo para su entorno, tendrá capacidad para implementar un marco normativo de calidad, en resumen tendrá competencias que le permitan formular y aplicar de manera correcta políticas públicas que mejoren las condiciones de vida de la población.

REFERENCIAS

Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?. En *Gestión y Política Pública*. Vol. XIII, n. 3, pp. 753-784.

CONAPO (2010) Índice de marginación por localidad.

CONEVAL (2010) Índice de rezago social.

Crocker, D. (S/F). Participación deliberativa en el desarrollo local. P. 98-123

Del Sol, J. (2004). Resumen de “Desarrollo y Libertad”, de Amartya Sen. P.3-16

Huerta, R. (2015). Gobiernos municipales, capacidades profesionales y oferta educativa. En el libro *Los desafíos del desarrollo local*. Miguel Ángel Porrúa. México. P. 237-257.

Iguiñiz, J. y Tonon G. (S/F). Políticas públicas y libertad. P.297-303.

INEGI (2009-2014) Censo económicos

INEGI (2012-2016) Estadística de finanzas públicas estatales y municipales

INEGI (2015) Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales

North, D. (2014). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE. México. Pág. 1- 180

Sen, A. (1998). Capital humano y capacidad humana. Cuadernos de economía. Vol. XVII, n. 29, Bogotá, p. 73-100.

Sen, A. (1998). Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. Cuadernos de Economía, vol. XVII, n. 29, Bogotá, p. 73-100.

Urteaga, E. (2013). La teoría del capital social de Robert Putnam: Originalidad y carencias. *Reflexión Política*, 15 (29), 44-60.