

**CONFIGURACIÓN Y RESULTADOS DE GESTIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL  
ESTADO DE HIDALGO EN EL 2018**

**CONFIGURATION AND MANAGEMENT RESULTS OF THE MUNICIPALITIES  
OF THE STATE OF HIDALGO IN 2018**

Israel Cruz Badillo <sup>a</sup> / Benito León Corona <sup>b</sup>

**Nota sobre los autores:**

<sup>a</sup> Profesor de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo–UAEH, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública.

<sup>b</sup> Profesor Investigador de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco (UAM-A). División de Ciencias Sociales y Humanidades (DCSHu). Departamento de Administración (DA).

Esta investigación fue financiada con recursos de los autores. Los autores no tienen ningún conflicto de interés al haber hecho esta investigación.

Remita cualquier duda sobre este artículo al siguiente correo electrónico:  
[badillo@uaeh.edu.mx](mailto:badillo@uaeh.edu.mx)

Recibido: 22/07/2020    Corregido: 19/02/2021    Aceptado: 1/04/2021



Copyright (c) 2021 Israel Cruz Badillo. Este texto está protegido por una licencia [Creative Commons 4.0](#).



## **CONFIGURACIÓN Y RESULTADOS DE GESTIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE HIDALGO EN EL 2018**

### **CONFIGURATION AND MANAGEMENT RESULTS OF THE MUNICIPALITIES OF THE STATE OF HIDALGO IN 2018**

#### **Resumen**

El ayuntamiento es el orden de gobierno responsable de prestar una gran cantidad de servicios públicos a la población. Frecuentemente carece de las capacidades organizacionales para llevar a cabo estas tareas. Nuestra hipótesis es que en los ayuntamientos existen prácticas preburocráticas del modelo de la racionalidad-legal establecido por Weber. En este sentido, nuestro objetivo es identificar las prácticas preburocráticas en los resultados de la gestión en los ayuntamientos del estado de Hidalgo en el 2018. El documento se divide en tres apartados: en el primero, se realiza un enmarque conceptual sobre las organizaciones y las prácticas preburocráticas. En segunda instancia, se tiene por objetivo identificar en los resultados de la gestión las prácticas preburocráticas a partir de los datos obtenidos del cuestionario aplicado a una muestra no representativa a 35 de los 84 municipios de la entidad. Por último, hacemos algunos comentarios a manera de conclusión.

***Palabras clave:** prácticas preburocráticas, gestión, gobierno municipal, resultados, estado de Hidalgo.*

#### **Abstract**

The city hall is the order of government responsible for providing many public services to the population. They often lack the organizational capabilities to carry out these tasks. Our hypothesis is that in city councils there are pre-bureaucratic practices of the legal-rationality model established by Weber. In this sense, our objective is to identify the pre-bureaucratic practices in the results of the management in the municipalities of the state of Hidalgo in 2018. The document is divided into three sections: in the first, a conceptual framework is made on the organizations and the pre-bureaucratic practices. In the second instance, the objective is to identify pre-bureaucratic practices in the results of the management from the data obtained from the questionnaire applied to a non-representative sample to 35 of the 84 municipalities of the entity. Finally, we make some comments by way of conclusion.

***Keywords:** management, municipal government, results, state of Hidalgo.*

## Introducción

El ayuntamiento es el orden de gobierno responsable de prestar una gran cantidad de servicios públicos a la población que se circunscribe a la zona administrativa que integra tal ayuntamiento; ello lo define como el orden más cercano a la población. Las posibilidades de cumplir con estas funciones frecuentemente muestran la carencia de las condiciones organizacionales para llevarlas a cabo y, constantemente, es impedido a integrar nuevas encomiendas sin el debido fortalecimiento de sus estructuras para, a su vez, mejorar los procesos, cumplir con las funciones que les son propias y lograr interactuar con los órdenes de gobierno federal y estatal, de los que regularmente recibe estas nuevas encomiendas, y con y hacia la ciudadanía en sí. Este permanente movimiento de formación de estructuras y la suma de nuevas funciones nos conduce a proponer la siguiente hipótesis: en los ayuntamientos existen prácticas preburocráticas del modelo de la racionalidad-legal establecido por Weber, entre otros aspectos, en lo relativo a la profesionalización de los servidores públicos municipales. Esto implica la carencia de cuadros administrativos especializados en la estructura organizacional y los resultados en la gestión evidencian la limitada presencia de quienes pueden realizar esas tareas, es decir, como señala Aguilar (1982), se carece de funcionarios; gerentes, directores, técnicos, expertos, por mencionar algunos.

En este sentido, nuestro objetivo es identificar las prácticas preburocráticas en los resultados de la gestión en los ayuntamientos del estado de Hidalgo, para lo cual tomamos como referencia el año de 2018. Buscamos mostrar la condición de debilidad que padecen los gobiernos locales y que hace necesario realizar ajustes, en primera instancia, para crear y consolidar la condiciones para la gestión<sup>1</sup> que recree y mejore el desempeño municipal y posibilitar así responder a las exigencias y responsabilidades que le son propias contribuyendo a superar las condiciones negativas en sus demarcaciones.

No perdemos de vista que la situación prevaleciente en los municipios es un reto para el gobierno federal, en especial para el del actual presidente, Andrés Manuel López Obrador y su proyecto de nación, dirigido a romper con el sentido y la forma del régimen imperante cuyas orientaciones no dieron muestra de afectar positivamente el desempeño de gobierno y, en sentido

---

<sup>1</sup> El 11 de abril del 2019 se presenta en el Congreso del estado de Hidalgo una iniciativa de ley para crear el sistema de profesionalización del servicio público municipal y es aprobado el 25 de abril del 2019.

inverso, propiciaron distorsiones aún mayores en la actividad gubernamental en todos sus órdenes. Un solo aspecto, como muestra el notable aumento de la corrupción,<sup>2</sup> ha propiciado el desprestigio de todas las instancias de gobierno y de quienes tienen la responsabilidad de establecer las orientaciones programáticas, así como de quienes tienen la responsabilidad de gestionar, es decir, de la burocracia, la de arriba y la de abajo. En este sentido, aludimos al Plan Nacional de Desarrollo como elemento rector de la actividad gubernamental para conocer la importancia que se le asigna al ámbito municipal de gobierno en aras de alcanzar la “transformación” que se propone.

Para lograr nuestros cometidos, el documento se divide en tres apartados, a saber:

1) Un enmarque conceptual básico sobre las organizaciones, en especial en lo relativo a lo que son las estructuras, las funciones y el rol que desempeña la profesionalización en los cargos y las prácticas para superar las condiciones preburocráticas vigentes. Esto nos permite destacar una fuerte carencia en el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno, ni más ni menos que la falta de atención en el fortalecimiento del orden de gobierno municipal que, desde nuestra perspectiva, resulta clave para cualquier proceso de transformación.

2) A partir de datos obtenidos del cuestionario aplicado, a una muestra no representativa<sup>3</sup> de 35 de los 84 municipios de la entidad, sobre cuestiones básicas relativas a las funciones y responsabilidad de los ayuntamientos, destacamos cinco dimensiones: *a)* la instancia responsable de responder el cuestionario, *b)* la conformación del cabildo, *c)* la integración del ayuntamiento, *d)* el grado de estudios del personal y *e)* la configuración de los ingresos y los egresos en las tesorerías municipales para tratar de demostrar la existencia de prácticas preburocráticas apoyados en los resultados obtenidos a través de dicho instrumento de valoración.

---

<sup>2</sup> Recabar información a través del cuestionario sobre dimensiones como la corrupción es uno de los propósitos de su aplicación. En particular nos interesa, primero, conocer el grado de transparencia u opacidad en el acceso a la información pública gubernamental en los ayuntamientos, como factor condicionante del incremento o inexistencia de prácticas de corrupción. En segunda instancia, las condiciones y disponibilidad del cabildo para responder solicitudes de información.

<sup>3</sup> La muestra no es representativa por que se contabilizaron sólo los municipios que accedieron a responder el cuestionario, de los 84 municipios que integran el estado de Hidalgo, 35 devolvieron el instrumento.

### 3) Conclusiones.

#### **Funciones burocráticas y estructura organizacional**

Las organizaciones han sido estudiadas desde los orígenes de las teorías sobre este campo, de diferentes formas, lo demuestra cómo se les ha conceptualizado. Enfoques diversos, por tanto, énfasis diversos. Para unos son máquinas, con palancas y engranes que se integran estructuralmente para realizar actividades específicas y así aportar al cumplimiento de metas y objetivos. Los seres humanos son definidos como esas piezas cuyas tareas determinadas (división del trabajo) están destinadas a producir resultados de forma mecánica con base en la forma en que se han programado dichas tareas.

Por el contrario, desde otra perspectiva, las organizaciones son entidades vivas formadas por equipos de trabajo especializado, sobre todo marcados por la jerarquización de funciones, donde la parte alta centraliza el poder y la autoridad, distribuye tareas y tiene como función lograr la consecución de los objetivos establecidos, como finalidad de la organización. La conducta es otro carril de estudios, el énfasis se establece en el plano de las decisiones que se toman para implantar actividades rutinarias y no rutinarias. Por último, se les concibe como sistemas, siguiendo la imagen que nos lega la biología y nos muestra cómo un sistema que, a su vez, es integrado por subsistemas –equipos de trabajo, individuos, procesos, tecnologías, entre otros–, en el cual se coordinan las actividades, se procesan insumos, se retroalimentan del medio ambiente y se mantiene el orden, el equilibrio, la sobrevivencia y la estabilidad de la organización. Sin duda, este es un panorama parcial, en virtud del avance y la ampliación de los estudios sobre el campo. Para nosotros, lo relevante es lo que nos aportan para sacar adelante la tarea de identificar las prácticas preburocráticas existentes en los municipios hidalguenses.

El conocimiento y análisis organizacional ha sido definido como un conjunto de individuos que trabajan coordinadamente para cumplir objetivos y metas, y son reconocidas por quienes las integran en dimensiones como: la división del trabajo, la asignación de responsabilidades, las jerarquías, poder y autoridad, entre otras, tal como nos muestran Hall (1996), Vergara (1997) y Culebro

(1998). Estos autores coinciden en identificar tres elementos centrales para el análisis intraorganizacional: la estructura,<sup>4</sup> los procesos<sup>5</sup> y los resultados.<sup>6</sup>

Llevar a cabo el análisis intraorganizacional implica atender las cinco dimensiones endógenas propias de toda organización, cada una es relevante para el desempeño de cualquier organización, tal como lo mostramos en la Figura 1:

**Figura 1** Elementos internos que integran a la organización



**Fuente:** Elaboración propia a partir de De la Rosa (2007).

Por otra parte, Badillo (2015, p. 128) puntualiza que:

Cada uno de estos elementos endógenos ha recibido la influencia de una o más escuelas que integran el pensamiento organizacional. Por ejemplo, en el análisis de las reglas se recurre a los recursos teóricos de la burocracia, para el estudio de los procesos se cuenta con la corriente de la administración científica, entre otros.

Recuperamos el tópico de la *estructura organizacional* como instrumento de análisis en el estudio de [las formas] y de [las estructuras municipales]. Por tal motivo, rescataremos la noción de estructura organizacional a partir de las aportaciones de Hall (1996) y Culebro (1998).

En otras palabras, la estructura organizacional es el recurso que permite describir y, a su vez, explicar las configuraciones internas de las organizaciones. Del mismo modo, para North (2010, p. 147) la estructura

<sup>4</sup> Integrada por los puestos y relaciones entre puestos, políticas y procedimientos que forman las normas de la organización.

<sup>5</sup> Toma de decisiones, comunicación, control, estabilidad.

<sup>6</sup> Son los productos y operaciones funcionales.

refiere a “los andamios que el ser humano erige” y Badillo (2015, p. 129) señala que, “es el lugar donde se configuran, por medio de un marco institucional, la formalización de los procesos, la centralización del poder para cumplir con determinadas funciones y alcanzar resultados” y, por consiguiente, las funciones asignadas a las diversas posiciones de la estructura organizacional.

Es también aporte de Badillo que:

Algunas configuraciones son diferentes a otras, depende del propósito definido por sus integrantes –sea bancaria, empresarial, educativa, religiosa, pública, social, gubernamental–. La estructura organizacional [es vista] como una herramienta de control, dominación, formalización de procesos, centralización del poder, jerarquización de la autoridad y distribución de tareas, división [de] trabajo. (2015, p. 129)

Aunque North refiere que: “Toda actividad organizada por seres humanos conlleva una estructura que define las reglas del juego [...]. Esta estructura se conforma con instituciones: reglas formales, normas informales y características de refuerzo” (North, 2010, p. 42).

Por lo anterior, se puede mencionar lo descrito por Badillo (2015, p. 129) respecto a que:

Una forma es en parte el reflejo de las configuraciones hechas desde la jerarquía – líderes, gerentes, directivos– que encabezan a la organización y modifican las reglas formales e informales para la consecución, en [la mayoría] de los casos, de objetivos personales en pos de los organizacionales. Estas formas de explicar a las organizaciones son esquemáticas y [eluden] al factor subjetivo de los integrantes, es decir; las motivaciones, las ambiciones, la ideología, sus intereses, las habilidades, la personalidad; por mencionar algunos.

No obstante, proporciona un recurso explicativo para conocer y describir, las tareas de la organización, la complejidad en los niveles jerárquicos, los niveles de la formalización de los procesos, los matices de la centralización del poder para obtener resultados conforme a las motivaciones e intereses. Así, las funciones de la estructura se diseñan para responder a las necesidades y los intereses de la organización y de sus integrantes, y estas se distinguen, dice Hall, porque:

[...] sirven [a] tres funciones [...] tienen la intención de elaborar productos organizacionales y alcanzar objetivos organizacionales. En segundo lugar [...] regular la influencia de las variaciones individuales sobre la organización [...] Por



último, son el ambiente donde se ejercita el poder [...] se toman decisiones [...] y se desarrollan las actividades de las organizaciones. (1996, p. 53)

De esta manera, el diseño de la estructura organizacional en las unidades administrativas y técnicas de los gobiernos deben responder a las tres funciones caracterizadas por Hall (1996):

1. La elaboración de productos para alcanzar objetivos organizacionales,
2. Regular conductas y
3. Ejercer el poder.

Este panorama se conjuga con la complejidad en la que actúan, lo que supone que la configuración organizacional resulta de la dinámica entre elementos internos y externos; en otras palabras “las condiciones externas y los procesos internos son factores dominantes para la determinación de la forma que deberá tomar la organización” (Culebro, 1998, p. 6). La combinación de los factores internos y externos afecta directamente a las funciones de la organización y ocurre de diferentes formas, dependiendo de sus objetivos y propósitos.

Una manera de describir la respuesta asumida por la organización ante las dinámicas interna y externa es a partir de la *diferenciación* o *complejidad*. Hall (1996) y Culebro (1998) coinciden en identificar cuatro categorías en la diferenciación a saber (ver Tabla 1).

**Tabla 1.** Conceptos sobre la diferenciación y complejidad organizacional

HORIZONTAL	VERTICAL	DISPERSIÓN ESPACIAL	PERSONAL
Se trata de la subdivisión de tareas: para especialistas y no especialistas y las dos formas en las que se mide la complejidad: por la cantidad de puestos de trabajo especializado y rutinario y por la contabilización del número de divisiones, departamentos, o unidades dentro de una organización.	Se trata de medir, mediante el conteo del número de elementos del personal distribuidos de acuerdo con las funciones que realicen, desde la alta dirección hasta los puestos operativos básicos.	“Las actividades [horizontal] y las personas [vertical] pueden estar dispersos en el espacio, de acuerdo con funciones ya sean horizontales o verticales, por la separación de centros de poder o tareas” (Hall, 1996, p. 61).	“[...] cuando el trabajo es dividido de acuerdo con la especialidad de los miembros” (Culebro, 1998, p. 6).

**Fuente:** Elaboración propia con base en Hall (1996) y Culebro (1998).

En general, se trata de la división del trabajo cuyas dimensiones se expresan de acuerdo con el grado de complejidad de la organización. En el caso de las unidades administrativas de los gobiernos locales y, conforme a su organigrama, se puede observar el diseño en la configuración de la estructura organizacional vislumbrando que estas, en su mayoría, mantienen un diseño jerárquico-vertical, pero nos interesa destacar la relevancia de la formalización, pues implica “certeza, certidumbre, estabilidad, orden, equilibrio”, por parte de la organización para que sus integrantes cumplan con sus tareas acordes a la lógica de los objetivos organizacionales, esto es:

[...] las reglas y procedimientos diseñados para manejar las contingencias que enfrenta la organización forman parte de lo que se llama formalización, [...] involucra el control organizacional sobre el individuo y así tiene un significado ético y político además de ser un componente estructural (Clegg y Dunkerley, citados por Hall, 1996, p. 70).

Existen dos niveles de formalización para conocer el grado de programación que la organización institucionaliza con antelación al comportamiento de los individuos que la integran y son:

1. *Formalización máxima*: la organización ha sido capaz de programar con anticipación sus respuestas a una gran variedad de contingencias, y
2. *Formalización mínima*: Las organizaciones poco formalizadas son aquellas que tratan de forma constante con situaciones nuevas para las que no existen precedentes.

En los marcos institucionales de las unidades administrativas y técnicas de las estructuras organizacionales de los gobiernos, se especifican el grado de centralización y las instancias a las cuales se deben de someter, para llevar a cabo sus funciones y actividades. Como se ha dicho, el control, el ejercicio de autoridad y la toma de decisiones son recursos analíticos que nos pueden permitir identificar si las organizaciones estudiadas en los gobiernos son altamente centralizadas, verticales o si son descentralizadas-horizontales. Empero, se pueden encontrar algunas unidades en las organizaciones que presenten ambas características.

Recapitulando, lo que aquí presentamos son los recursos analíticos para el estudio de las organizaciones, se enfatizan los aspectos de la estructura organizacional. Nuestra intención es contar con elementos conceptuales para estudiar las condiciones en las que operan los gobiernos locales y mostrar las condiciones en las que trabajan los municipios en el estado de Hidalgo. En otras palabras, establecer, como lo plantea Vergara si, efectivamente actúan conforme a, “[...] la estructura [indica formalmente] qué debe hacerse (tipo de actividades), quién debe hacerlo (individuos) y cómo debe hacerse (procesos de trabajo)” (1997, p. 21). Esto hace suponer que el diseño y ajustes en la estructura organizacional, así como sus formas y marcos institucionales en parte derivan de un conjunto de modificaciones y adecuaciones realizadas por la autoridad, jerárquica o ejecutiva que conduce y dirige a la organización en la consecución de una serie de propósitos.

## **Sobre las prácticas preburocráticas en los ayuntamientos**

Al hacer referencia al término de burocracia nos referimos al modelo de organización y administración propuesto por Weber (1997), mediante uno de los tres tipos ideales de dominación: el carismático, el tradicional y el racional-legal, en las sociedades modernas. De estos tres tipos de racionalidad nos referimos al tercero, el racional-legal, cuyo ejercicio recae en la burocracia y ocurre a través del control de la conducta de los actores o personas al interior de una organización con base en las normas, las reglas, los códigos, entre otros; es decir, por la formalización realizada en los documentos escritos.

Tomemos un referente, por ejemplo, el que nos propone Pelayo (1982), sobre la forma de ejercer dominación a través de la burocracia. Para el autor, la actividad de la burocracia presupone realizar en la práctica la acción de gobernar, con base en un sistema de gestión y administración funcional, lo que supone alta racionalidad y alta eficiencia técnica. Aquí, la organización se caracteriza por ser jerarquía y, por tanto, implica un ejercicio vertical del poder, delimita las competencias y distribuye el trabajo a lo largo de la estructura organizacional, diseñando los puestos acordes a esta, las tareas se disponen con arreglos a normas y reglas técnicas (objetivas e impersonales) y se establecen procedimientos formales escritos en documentos para la tramitación y solución de problemas. Una perspectiva más actual nos la ofrece Sennett, para quien las burocracias empresariales adoptaron el tipo weberiano de gestión, por lo que no fue el libre mercado la institución generadora de estabilidad. Esto ocurrió, dice el autor, porque “[...] aplicaron al capitalismo modelos militares de organización” (Sennett, 2006, p. 23). Aunado a lo anterior, los funcionarios o burócratas deben ser profesionalizados (especialización técnica o disciplinaria) en concordancia con las actividades y cargo que desempeñan, se trata de que cada integrante de la organización ocupe “[...] un lugar y una función definida” (Sennett, 2006, p. 23). Por lo demás, el mérito es el mecanismo de promoción horizontal y vertical al interior de una organización institucionalizada. En palabras de León y Meneses:

[...] sin una formación académica especializada, constante y debida, los burócratas se convierten en un factor que fomenta el subdesarrollo y, por tanto, el atraso para los municipios en los que laboran [...] las burocracias, en cualquier ámbito de gobierno, tienen como una de sus características distintivas un alto nivel de escolaridad como condición necesaria para realizar sus actividades y contribuir al avance (o bloqueo) del desarrollo de la sociedad a la que pertenecen desde su ámbito específico de trabajo. (2016, p. 358)

Por tanto, la burocracia hace referencia a los cuadros institucionales de la dominación legal-racional a partir de la superioridad técnica de los funcionarios públicos. Empero, en el caso de los municipios, la actividad al interior de las oficinas se transforma en un sistema de racionalidad y funcionalidad aparentes. Siguiendo a Pelayo (1982) prevalece una disfuncionalidad derivada de la arbitrariedad, sumisión a lo concreto y la autoridad, se actúa bajo un formalismo ignorante de la realidad y rutinas ajenas al cambio, al final, el resultado es la ineficiencia en la acción de gobernar.

Supongamos que existen burocracias conforme al tipo ideal weberiano, esto permitiría evidenciar su existencia; pero los ayuntamientos adolecen de consistencia como para poder hablar de burocracia de acuerdo con el tipo ideal. Si acaso, es relevante destacar la existencia de estructuras donde se confunden las funciones entre los diferentes ámbitos y su ejercicio ocurre de acuerdo con quién se le asignen de forma discrecional las tareas. Un aspecto más plausible es la falta de profesionalización y la apropiación personal de los recursos disponibles, se trata entonces, de un comportamiento patrimonialista. La evidencia es, entre otros aspectos, la constante rotación de personal (inclusive los titulares de las direcciones generales o secretarías municipales son, en el mejor de los casos, sustituidos por nuevo personal ajeno a la realidad de las oficinas que llegan a ocupar), falta de actualización de las normas escritas, limitándose a la presentación de aquellos documentos que se ven obligados institucionalmente a realizar (muestra de ellos son el Plan de Desarrollo Municipal, los proyectos de la Ley de Ingresos Municipales y del Presupuesto de Egresos, por mencionar los más representativos), inclusive se muestra una gran heterogeneidad profesional en las actividades a realizar según el cargo que se ocupa. A estas prácticas las denominamos preburocráticas.

Es necesario precisar que nos referimos al concepto de *preburocracia* o *preburocrático* cuando existen aspectos formales, propios de una burocracia, pero a la vez, resulta dual en el sentido de sus prácticas, que son disfuncionales, no profesionales y patrimonialistas. Esto hace necesario fortalecer estos aspectos en el orden municipal de gobierno.

Bajo esa tesitura, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 ha omitido, en los ejes generales y transversales, líneas de acción y estrategias encaminadas al fortalecimiento de las capacidades organizacionales e institucionales de los ayuntamientos, cuando son estos los referentes directos, los interlocutores, en

la relación con la población. Es en los municipios donde se implementan las acciones, las estrategias, las actividades de los programas y proyectos de la 4ª Transformación. No contar con los servidores públicos formados acorde a las funciones administrativas y de gestión emanadas de sus cargos tiene repercusiones en los resultados de la gestión burocrática hacia el bienestar de la población. Por tanto, es necesario consolidar burocracias profesionalizadas, en otras palabras “[...] antes de proponer el ejercicio de gobierno a través de modelos postburocráticos, simplemente debemos crear burocracias” (León & Solares, 2016, p. 363). Sin duda, son relevantes los instrumentos jurídicos que conforman el entramado institucional formal, donde se establecen las responsabilidades y atribuciones del orden de gobierno municipal, como: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo y la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal para el Estado de Hidalgo. Todo este entramado institucional es relevante en lo relativo al orden de gobierno municipal. Sin embargo, nuestro interés se remite a la funcionalidad organizacional y es en la dimensión donde situamos nuestra atención.

En el siguiente apartado presentamos, a partir de los datos obtenidos en el cuestionario, las siguientes variables: fuente de la información, la conformación del cabildo, la integración del ayuntamiento, el grado de estudios del personal y la configuración de los ingresos y los egresos en las tesorerías municipales y, a partir de ello, tratamos de identificar las prácticas preburocráticas en los ayuntamientos del estado de Hidalgo.<sup>7</sup> Lo que nos permite afirmar que los efectos de estas prácticas preburocráticas hacen necesario establecer una reforma administrativa orientada a la profesionalización, tal como lo ha propuesto el congreso del estado de Hidalgo.

---

<sup>7</sup> Es importante precisar que, en abril del 2019, se presentó y aprobó en el Congreso hidalguense (por parte de la bancada de Morena, siendo mayoría) una ley para crear el sistema de profesionalización municipal para los titulares de la administración pública municipal. Esta iniciativa, más de ser una novedad, es una diferencia con el gobierno federal que, en su proyecto de la 4ª Transformación de México, pasa por alto este tipo de aspectos, cuando se trata de hechos importantes para avanzar en el cambio y lograr el bienestar *del pueblo bueno* aludido por el presidente de la República mexicana.

### **Acercamiento empírico a los resultados de la gestión (pre) burocrática de los ayuntamientos hidalguenses en el 2018**

El conocimiento sobre los municipios de cada estado en México lo consideramos limitado, por lo menos eso ocurre en los ayuntamientos del estado de Hidalgo, y esto nos ha conducido a realizar este acercamiento para dilucidar ¿en dónde se localizan las causas de lo escaso del aporte de las autoridades a su buena marcha? El ejercicio que presentamos es una aproximación al desempeño de los ayuntamientos específicamente sobre algunos resultados de la gestión (pre) burocrática, a través de la aplicación de un cuestionario a una muestra no representativa. Se solicitó al conjunto de municipios de la entidad la respondieran, sin embargo, solo obtuvimos respuesta de 35 de los 84 municipios, esto es el 30.24 del 100% de los ayuntamientos del estado de Hidalgo.

Optamos por una metodología cuantitativa a través de la técnica del cuestionario, nuestro instrumento es de carácter exploratorio para conocer el desempeño de los ayuntamientos en materia de: personal, prioridades en el desarrollo, recursos financieros, prestación de servicios públicos y asociación intermunicipal. Aunque en este trabajo sólo hacemos referencia a seis aspectos de las dimensiones referidas, para aproximarnos al grado de estructuración y funcionamiento del trabajo gubernamental en estos municipios y son las siguientes: la fuente de la información para responder la encuesta; la conformación del cabildo por sexo; la integración de los empleados del ayuntamiento por sexo en función de los Mandos Superiores (MS), Mandos Medios (MM) y Personal Operativo (OP); la escolaridad de los principales funcionarios del ayuntamiento, determinada a partir de tres componentes la Educación Básica (EB), la Educación Media (EMM) y la Educación Superior (ES); la comparativa de la Ley de Ingresos Municipales y la Ley del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2017 con los datos reportados por los municipios encuestados y, por último, los conceptos que estructuraron a los ingresos y a los egresos de las alcaldías, es decir, centramos nuestra atención en los individuos y sus tareas principalmente, o como postula Hall (1996), horizontal y vertical, lo que nos permite observar el grado de complejidad de los gobiernos municipales. Además, hace posible destacar, a través de cada uno de ellos, las prácticas que producen los resultados de la gestión municipal.

Para iniciar este recorrido decidimos mostrar qué instancias fueron las que nos recibieron la encuesta, lo que nos permite mostrar un buen grado de heterogeneidad y dispersión en las tareas, tal como lo presentamos en la Tabla 2. Además, dicha instancia fue la responsable de gestionar, con las diferentes áreas administrativas, los datos e información solicitada.

**Tabla 2.** Fuente de información de la encuesta a los Ayuntamientos en el 2018

Fuente de información (Puesto)	Número de Municipios	Porcentaje
Secretario Municipal	12	34.29
Unidad de Transparencia	2	5.71
Tesorero Municipal	5	14.29
Secretario Particular	2	5.71
Unidad de Planeación y Evaluación	1	2.86
Secretario de Seguridad Pública y Tránsito	1	2.86
Director General de Desarrollo Social	1	2.86
Presidencia	6	17.14
Director de Obras Públicas	1	2.86
Dirección de Recursos Humanos	2	5.71
varios	1	2.86
Sin especificar	1	2.86
Total	35	100.00

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la Encuesta de los gobiernos locales hidalguenses 2018.

De los 35 cuestionarios remitidos a las oficinas administrativas del ayuntamiento, la Secretaría Municipal recibió 12, esto es 34.29% del total, en segunda instancia la oficina de la presidencia registro un total de 6 de las 35 encuestas, es decir, 17.14%, y en tercera instancia destacan las tesorerías municipales con 14.29%. En suma, los cuestionarios fueron recibidos en unidades administrativas con tareas muy diversas en actividades de gestión y dirección como es el caso de las tesorerías municipales, la unidad de transparencia, la oficina de la presidencia municipal, por mencionar algunas.



Por tanto, las fuentes de información son diversas y, podemos afirmar, no son las más idóneas para estas tareas. Ya observaremos en las siguientes tablas, que la información es inadecuada y con un buen grado de imprecisión y efusividad.<sup>8</sup>

Por ejemplo, el cuestionario fue recibido en cinco tesorerías municipales, como es el caso del ayuntamiento de El Arenal, donde era esperable obtener la información financiera solicitada y ocurrió lo contrario, el registró fue cero, tanto para los ingresos totales, como para los egresos, así como sus diferentes rubros. En cambio, el municipio de Tezontepec de Aldama si reportó el total de los datos financieros solicitados. Esto nos permite dilucidar la falta de profesionalización al interior de la estructura organizacional de los ayuntamientos, inclusive en las tesorerías municipales donde se presupone que se requiere de funcionarios especializados en áreas contables o afines. Esta situación evidencia las condiciones internas, entre ellas, lo carente y/o limitado de las políticas de transparencia y el compromiso asumido por las autoridades municipales al respecto.

El segundo elemento que consideramos importante es la distribución por sexo en la integración del cabildo, de acuerdo con las cuotas de género que deben de ser cubiertas al interior de la asamblea municipal como el órgano colegiado de gobierno, los resultados los presentamos en la Tabla 3:

**Tabla 3.** Concentrado de la conformación del cabildo según sexo

Hombres (%)	Mujeres %	Municipios
45	55	2
50	50	4
53	47	2
54	46	15
55	45	5
56 o más	44 o menos	7
Total		35

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la Encuesta de los gobiernos locales hidalguenses 2018.

---

<sup>8</sup> En el ayuntamiento de Zempoala el área responsable de responder la encuesta fue la Dirección de Recursos Humanos, pero solo contestaron el primer apartado del instrumento y colocaron una nota al inicio de la encuesta aludiendo a lo siguiente: “para completar la encuesta requiero de un par de días extras, por la carga de trabajo que se tiene en el área”.

Los datos de la Tabla 3 muestran una tendencia hacia el equilibrio en la integración del cabildo por cuotas de género, es decir, 50 % hombres y 50% mujeres. Los resultados nos muestran que, en 26 de 35 ayuntamientos que respondieron el instrumento, se cubre la paridad de género en la asamblea municipal, esto es 74.28%. Sin embargo, aún existen cabildos cuyos integrantes son hombres en 56% o más, en otras palabras, a 7 de 35 alcaldías aún les falta poco para alcanzar las cuotas establecidas, se trata únicamente de 20% del total de ellas. Si observamos el conjunto de los registros podemos hablar de un notable grado del avance en la estructura por sexo de los cabildos, lo que demuestra un progreso notable con relación a las normas sobre equidad de género, de ahí habría que partir hacia un trabajo que revele resultados positivos para la población municipal y sus condiciones de desarrollo como resultado del trabajo de gestión femenino.

Sobre la cantidad de personal que labora en las distintas áreas administrativas en función de tres categorías analíticas, Mandos Superiores (MS)<sup>9</sup>, Mandos Medios (MM)<sup>10</sup> y Personal Operativo (PO)<sup>11</sup> según sexo, se obtuvo lo siguiente:

**Tabla 4.** Concentrado del personal del ayuntamiento según sexo

	Hombres	%	Mujeres	%	Total
Mandos Superiores	643	75.03	214	24.97	857
Mandos Medios	870	62.63	519	37.37	1389
Personal Operativo	4304	65.75	2242	34.25	6546
Promedio		67.80		32.20	

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la Encuesta de los gobiernos locales hidalguenses 2018.

---

<sup>9</sup> Se entiende como *mando superior* (MS) a los funcionarios públicos designados por el presidente municipal como los titulares en las Secretarías municipales o Direcciones generales, así como las subsecretarios o subdirectores, dependiendo del diseño de la estructura organizacional (organigrama) de cada municipio, siendo este personal de confianza del ejecutivo.

<sup>10</sup> Como *mando medio* (MM) definimos a los funcionarios públicos designados por los titulares de las Secretarías municipales o Direcciones Generales que ocupan los puestos de Supervisores, Jefes de Oficinas o de Áreas Administrativas, al igual que los MS son de confianza.

<sup>11</sup> Son *personal operativo* (PO) los funcionarios públicos que desempeñan las actividades de gestión, administrativas y técnicas al interior de las Secretarías municipales o Direcciones generales que ocupan los cargos de intendencia, servicios secretarial, almacenista, cajero, auxiliar administrativo, técnico, analista, entre otros, por lo regular son sindicalizados o de base.

En 13 de 35 municipios no se contestó esta pregunta o se registraron valores en cero, es decir, 37.14% de los ayuntamientos. Al cruzar datos con la fuente de información, se matiza que en dos municipios la Dirección de Recursos Humanos proporcionó la información, específicamente nos referimos a los ayuntamientos de Atotonilco de Tula y Epazoyucan. En el primero se otorgó la información a detalle en las tres categorías; en contraste, en el segundo municipio no se registró la información. En suma, estas prácticas explicarían, en parte, este comportamiento de las autoridades y personal administrativo hacia el interior de los ayuntamientos.

Sólo 3 de los 35 ayuntamientos completaron la información solicitada en el cuestionario, es decir, 8.57%. Con los pocos datos proporcionados por las fuentes de información de los municipios, contamos con un panorama general de la conformación del personal del ayuntamiento en el que destacan dos elementos importantes. Por un lado, es evidente la opacidad en el acceso a los datos e información,<sup>12</sup> por otro, a diferencia de la integración del cabildo donde la tendencia es la homogeneidad en la paridad de las cuotas de género, el grueso de la población laboral en los mandos superiores, los mandos medios y el personal operativo; el promedio de los trabajadores hombres es de 67.80 y la media de la población de mujeres es de 32.20. Por tanto, persiste aun el predominio del personal masculino sobre el femenino. Empero, el grueso de la población se concentra en la tercera categoría: personal operativo; seguido de los mandos medios y los mandos superiores. Por tanto, la ausencia de un modelo o sistema de profesionalización en la consolidación de las burocracias municipales refleja un grado de rotación de personal alto, derivado del cambio de un periodo de gobierno a otro y no como resultado de una promoción en términos meritocráticos weberianos.

---

<sup>12</sup> No desconocemos la existencia de leyes, como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, donde se establece que el Ayuntamiento como Sujeto Obligado tienen dos sitios oficiales de acceso a la información pública gubernamental. El portal de la Internet del Ayuntamiento (<https://www.pachuca.gob.mx/portal/>) y un apartado en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) en el cual al seleccionar la entidad federativa y el municipio aparecen sus obligaciones de transparencia. Empero, en la práctica —aspecto de nuestro interés— al ingresar a los portales de Internet de transparencia de los ayuntamientos encuestados, algunos redirigen al apartado de la Plataforma Nacional de Transparencia, otros refieren información segmentada, o los hipervínculos no funcionan, están en construcción o en actualización. Se cumple con la formalidad, pero en los hechos no se cumple.

Otro dato relevante se relaciona con la escolaridad de los principales funcionarios públicos del ayuntamiento: Presidencia Municipal, Secretaría del Ayuntamiento, Oficialía Mayor, Tesorería, Servicios Públicos, Desarrollo Urbano, Seguridad Pública y Contraloría. En la Tabla 5 se presenta concentrado el grado de estudios de los titulares de la administración pública municipal, de ello únicamente mostramos un resumen.

**Tabla 5.** Concentrado del grado de estudios de los titulares de la administración pública municipal

Personal del Ayuntamiento	Posgrado		Educación Superior		Educación Media Superior		Educación Básica		Sin Dato	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Presidente	2	5.71	20	57.14	5	14.29	2	5.71	6	17.14
Secretario del Ayuntamiento	4	11.43	22	62.86	3	8.57	4	11.43	2	5.71
Oficial Mayor	2	5.71	14	40.00	12	34.29	3	8.57	4	11.43
Tesorero	2	5.71	27	77.14	2	5.71	0	0.00	4	11.43
Servicio Públicos	0	0.00	10	28.57	11	31.43	7	20.00	7	20.00
Desarrollo Urbano	0	0.00	18	51.43	1	2.86	2	5.71	14	40.00
Seguridad Pública	1	2.86	10	28.57	11	31.43	8	22.86	5	14.29
Contralor	5	14.29	22	62.86	3	8.57	1	2.86	4	11.43

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la Encuesta de los gobiernos locales hidalguenses 2018.

Se observa, entonces, que la Educación Superior y la Educación Media Superior son los dos grados de escolarización representativos de los titulares de la administración pública municipal, es decir, cuenta con una formación universitaria y de bachillerato. El Tesorero es el funcionario público que mayor grado de escolaridad. En segunda instancia el Contralor municipal y el Secretario del Ayuntamiento son los cargos con mayor escolarización al alcanzar 62.86% de puestos con esos grados de formación, es decir, 22 de 35 cargos. En tercer lugar, se encuentran quienes ocupan la presidencia municipal, es decir, 57.14% tienen Educación Superior, se trata de 20 de las 35 alcaldías.

Con estos datos supondríamos que estos cuatro tipos de funcionarios: tesorero, contralor, secretario del ayuntamiento y presidente municipal tienen un conocimiento ya sea especializado o técnico requerido para desempeñar las actividades conforme al puesto. Empero, como se verá más adelante, contar

con un título universitario (caso del tesorero o contralor)<sup>13</sup> no garantiza el buen desempeño y los resultados en la administración pública municipal porque, permean prácticas preburocráticas con un alto grado de opacidad y el ocultamiento de la información, como mostramos en la Tabla 6, donde se comparan la Ley de Ingresos Municipales y la Ley del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2018 con los datos reportados por los municipios encuestados.

**Tabla 6.** Comparativa de las estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales para el 2018 (Ingresos) del INEGI con los datos reportados por los municipios encuestados

Municipio	INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales para el 2018 (Ingresos)	Total de ingresos reportados por el municipio para el 2018		INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales para el 2018 (Egresos)	Total de egresos reportados por el municipio para el 2018	
Actopan	\$200,738,541.00	\$159,487,291.84	\$41,251,249.16	\$200,738,541.00	\$0.00	\$200,738,541.00
Ajacuba	\$91,418,397.00	\$5,610,108.00	\$85,808,289.00	\$91,418,397.00	\$5,610,108.00	\$85,808,289.00
Alfajayucan	\$101,953,212.00	\$93,352,886.32	\$8,600,325.68	\$101,953,212.00	\$93,352,850.32	\$8,600,361.68
El Arenal	\$71,102,526.00	\$0.00	\$71,102,526.00	\$71,102,526.00	\$0.00	\$71,102,526.00
Atlapexco	\$112,194,570.00	\$74,040,136.50	\$38,154,433.50	\$112,194,570.00	\$74,040,136.50	\$38,154,433.50
Atotonilco el Grande	\$95,186,254.00	\$87,039,171.98	\$8,147,082.02	\$95,186,254.00	\$343,804.73	\$94,842,449.27
Atotonilco de Tula	\$180,651,439.00	\$1,060,865,351.00	-\$880,213,912.00	\$180,651,439.00	\$185,676,438.17	-\$5,024,999.17
Chapantongo	\$78,308,545.00	\$76,330.00	\$78,232,215.00	\$78,308,545.00	\$76,330.00	\$78,232,215.00
Emiliano Zapata	\$59,686,675.00	\$41,397,866.38	\$18,288,808.62	\$59,686,675.00	\$40,556,278.90	\$19,130,396.10
Epaoyucan	\$61,690,409.00	\$20,117,230.46	\$41,573,178.54	\$61,690,409.00	\$49,210,211.69	\$12,480,197.31
Huasca de Ocampo	\$83,367,723.00	\$94,634,103.00	-\$11,266,380.00	\$83,367,723.00	\$60,549,976.00	\$22,817,747.00
Huehuetla	\$167,228,587.00	\$107,686,866.00	\$59,541,721.00	\$167,228,587.00	\$107,686,866.00	\$59,541,721.00
Huejúcar de Reyes	\$480,081,302.00	\$0.00	\$480,081,302.00	\$480,081,302.00	\$37,278.22	\$480,044,023.78
Ixmiquilpan	\$243,860,613.00	\$124,755,443.53	\$119,105,169.47	\$243,860,613.00	\$244,233,500.76	-\$372,887.76
Mineral del chico	\$93,889,069.00	\$0.00	\$93,889,069.00	\$93,889,069.00	\$0.00	\$93,889,069.00
Mineral del Monte	\$60,091,140.00	\$47,039,459.20	\$13,051,680.80	\$60,091,140.00	\$47,039,459.20	\$13,051,680.80
Mixquihuala de Juárez	\$125,307,840.00	\$0.00	\$125,307,840.00	\$125,307,840.00	\$0.00	\$125,307,840.00
Molango de Escamilla	\$66,325,651.00	\$22,400,160.52	\$43,925,490.48	\$66,325,651.00	\$17,752,356.00	\$48,573,295.00
Omitlán de Juárez	\$51,870,376.00	\$37,416,388.00	\$14,453,988.00	\$51,870,376.00	\$37,416,388.00	\$14,453,988.00
Pachaca de Soto	\$986,098,329.00	\$881,568,283.13	\$104,530,045.87	\$986,098,329.00	\$815,682.83	\$987,282,646.17
Mineral de la reforma	\$422,250,490.00	\$0.00	\$422,250,490.00	\$422,250,490.00	\$0.00	\$422,250,490.00
San Agustín Tlaxiaca	\$91,248,794.00	\$10,682,000.00	\$80,566,794.00	\$91,248,794.00	\$9,664,000.00	\$81,584,794.00
San Bartolo Tutotepec	\$111,432,021.00	\$90,617,799.28	\$20,814,221.72	\$111,432,021.00	\$90,057,798.00	\$21,374,223.00
Santiago Tlantepec de Lugo Guerrero	\$132,556,496.00	\$133,440,775.53	-\$884,279.53	\$132,556,496.00	\$133,440,775.53	-\$884,279.53
Sirigüacán	\$71,023,301.00	\$59,927,295.48	\$11,096,005.52	\$71,023,301.00	\$59,927,295.48	\$11,096,005.52
Tasquillo	\$73,368,936.00	\$70,463,702.89	\$2,905,233.11	\$73,368,936.00	\$70,403,702.00	\$2,965,234.00
Tepeapulco	\$200,644,476.00	\$174,988,912.64	\$25,655,563.36	\$200,644,476.00	\$190,172,905.00	\$10,471,571.00
Tepehuacán de Guerrero	\$157,999,914.00	\$198,290,054.84	-\$40,290,140.84	\$157,999,914.00	\$135,980,022.11	\$22,019,891.89
Tepehiltán	\$63,249,221.00	\$3,122,514.30	\$60,126,706.70	\$63,249,221.00	\$66,488,377.00	-\$3,239,156.00
Villas de Tezontepec	\$71,724,498.00	\$51,413,769.15	\$20,310,728.85	\$71,724,498.00	\$51,462,266.97	\$20,262,231.03
Tezontepec de Aldama	\$228,104,277.00	\$51,490,074.45	\$176,614,202.55	\$228,104,277.00	\$51,462,266.97	\$176,642,010.03
Tzucuca	\$369,613,171.00	\$302,979,830.61	\$66,633,340.39	\$369,613,171.00	\$302,979,839.61	\$66,633,331.39
Thcoacoapan	\$72,730,562.00	\$57,000,000.00	\$8,492,613.00	\$72,730,562.00	\$57,800,000.00	\$14,930,562.00
Tulancingo	\$444,492,006.00	\$165,240,555.12	\$279,251,450.88	\$444,492,006.00	\$165,240,555.12	\$279,251,450.88
Zaragoza	\$118,376,937.00	\$ 105,291,464.48	\$13,085,472.52	\$118,376,937.00	\$90,553,615.58	\$27,823,321.42

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la Encuesta de los gobiernos locales hidalguenses y los datos repostados por el INEGI para el 2018

<sup>13</sup> En uno de los municipios donde se aplicó la encuesta se nos indicó que el Contralor del Ayuntamiento era el único que podía responder las preguntas contenidas en el documento, pero se nos informaba que el funcionario en cuestión se encontraba realizando otras actividades.

Analizando casos específicos, se tiene, por ejemplo, en el apartado de ingresos municipales el ayuntamiento de Atotonilco de Tula declara al INEGI en el 2018, la cantidad de 180 651 439.00 pesos y en el cuestionario reportan un importe de 1 060 865 351.00 pesos dando una diferencia de 880 213 912.00 pesos. En cambio, el municipio de Tasquillo informa al INEGI en el 2018 la cantidad de 73 368 936.00 pesos, pero al cruzar el dato con la información del instrumento aplicado reportan la cantidad de 70 463 702.89.00 pesos el contraste es de 2 905 233.11 pesos.

En el rublo de los egresos, el ayuntamiento de Atotonilco de Tula declara la cantidad de 180 651 439.00 pesos y en el cuestionario la cantidad de 185 676 438.17 pesos, al cruzar los datos se tiene un sobre ejercicio fiscal con la cantidad de 5 024 999.17 pesos. En cambio, el ayuntamiento de Tasquillo informa una cantidad de 73 368 936.00 pesos, pero la información proporcionada en los cuestionarios fue de 70 403 702.00 pesos, dando una diferencia de 2 965 234.00 pesos.

Ante este panorama, optamos por comparar los ingresos y los egresos totales reportados por los ayuntamientos encuestados con los datos de las estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales para el 2018 reportados al INEGI, con el propósito de cotejar la información y determinar las diferencias en las cifras reportadas. Con ello podemos demostrar la debilidad de los ayuntamientos y la necesidad en el diseño institucional y organizacional de la profesionalización del servidor público, para lograr el tránsito a un gobierno más efectivo. En otras palabras, se trata de los órdenes de gobierno más endeblés del Estado mexicano. Una observación que nos demuestra esto es la evidente falta de disponibilidad, por parte de los funcionarios públicos, para asumir las responsabilidades derivadas del encargo que desempeñan en la estructura organizacional del ayuntamiento. Por ejemplo, en los casos donde la Tesorería municipal fue la encargada de responder el cuestionario para otorgar la información financiera solicitada, las respuestas fueron negadas, lo que demuestra ocultamiento y opacidad en este y otros rubros, como la cantidad de personal que labora en los ayuntamientos. De cualquier forma, cotejar la información ofrecida en los resultados con las estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales del INEGI permite mostrar contrastes en el uso de los recursos públicos presupuestales que ejercen, pero no es posible, de momento, esclarecer el porqué de las diferencias, en particular de los sobre ejercicios financieros.

La pregunta que surge es, ¿qué ocurre con el manejo presupuestal? De momento no tenemos respuesta,<sup>14</sup> es necesario indagar al respecto, pues uno de los aspectos cruciales para el desempeño gubernamental son los recursos financieros y, por lo menos, en algunos de estos municipios no parecen tener problema al respecto.

Al revisar a detalle los conceptos que integran los ingresos y los egresos de los municipios, se mantiene la tendencia del ocultamiento, la opacidad y la ambigüedad en el acceso a la información, y a los datos financieros. Entonces, las prácticas de gobierno nos muestran condiciones de realización desestructuradas y con fallas funcionales notables, es decir, preburocráticas, si responden a la forma en que se trabaja al interior de las unidades administrativas que conforman el ayuntamiento y nos permiten explicar por qué los municipios registran diferencias en los porcentajes de los conceptos que integran los ingresos y los egresos de los ayuntamientos como se puede observar en las tablas 7a y 7b.

---

<sup>14</sup> Uno de los objetivos del instrumento aplicado (cuestionario) ha sido comparar la información proporcionada por los ayuntamientos con los datos de los sitios oficiales en los portales electrónicos de transparencia (bajo el dominio gob.mx) y los apartados de la Plataforma Nacional de Transparencia. Al realizar el ejercicio la información proporcionada difiere. Por tanto, permea la incidencia de opacidad en la información financiera de los ayuntamientos.

Israel Cruz Badillo/Benito León Corona  
Configuración y resultados de gestión de los ayuntamientos  
del Estado de Hidalgo en el 2018  
Revista *Xihmai* XVI (31), 9-38, enero-junio 2021

**Tabla 7a.** Porcentaje que corresponde al ingreso municipal en los diferentes conceptos en el ejercicio fiscal 2018

Municipio	Predial	Bienes inmuebles	otros impuestos	Agua	Otros servicios	Productos	Aprovechamientos	Participaciones	Ramo 33. III	Ramo 33. IV	Prestamos	otros
Actopan	0	8.3	0.4	0.7	0	0	4.2	5	33	1.5	20	7
Ajacuba	20	13	12	6	1	41	0	2	0	0	0	0
Alfajayucan	3	2	5	10	0	0	10	30	20	10	0	0
El Arenal	0	0.66	0	0	1.56	0.24	0.23	40.53	0	0	0	56.78
Atlixpenco	12	47.76	38.38	9.39	0.09	0.08	33.24	0	0.54	0.01	0.09	7.5
Autonómico el Grande.	19	0	0	12	1.5	1	1	26	39	0	0	0.11
Autonómico de Tula	23	10	15	3	0.5	42	0	3.5	0	0	0	0
Chapantongo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Emiliano Zapata	9.3	0	0	2.54	5.3	0.04	90.82	7.14	20.12	0	0	0
Epazoyucan	2.05	0	1.24	0	2.76	0.49	6.1	64.53	5.95	16.47	0	0.01
Huasca de Ocampo	2.08	0	2.1	0.3	1.61	0.33	0.68	33.5	10	10	0	34.9
Huehuetla	40	5	10	10	10	5	10	3	4	3	0	0
Huautla de Reyes	5	10	0	10	10	5	10	3	4	3	0	0
Ixmiquilpan	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mineral del chico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mineral del Monte	70	0	0	20	10	0	0	0	0	0	0	0
Misquihuila de Juárez	2.99	0.59	0.69	0.27	46.3	2.5	36.67	9.5	9.7	0	0	34
Molango de Escamilla	0	0	0	0	0	43	14	28	0	0	0	0
Ornithán de Jarez	1.41	0	0	0.32	0.83	0.4	0	0	0	0	0	0
Pachaca de Soto	2.25	1.04	0.01	0.84	2.85	0.15	0.57	56.69	15.79	13.16	0	6.41
Mineral de la reforma	20.63	0	0	0	16	0.48	4.3	34.7	3.2	17.68	0	2.88
San Agustín Tlaxiaca	30	0	20	10	0	0	0	0	0	20	0	20
San Bartolo Tutotepec	34	0	0.04	0.13	1.8	0.22	0.27	40.97	38.85	10	0	0.05
Santiago Tlaltenepc de Lago Guerrero	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Singuilucan	43	18	2	0	0	0	6	5	5	0	0	0
Tlaxiquallo	2.26	0.08	0.07	0	1.02	3.2	0.33	0.28	44.57	18.07	13.08	0
Tepeapulco	25	94.15	4.5	1.3	6.4	57.6	42.4	6.7	5.7	5.8	17.4	0
Tepehuacan de Guerrero	15	10	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tepehulan	20	0	5	39	0	15	12	0	0	0	0	0
Villas de Tezontepec	5.5	0	0.6	3.15	4.9	1.4	4.1	44.4	5.4	13.6	0	17.2
Tezontepec de Aklama	1	7	3	17	8	0.1	8.16	0.26	0	0	3.3	0
Tlaxiaca	15	0	0	5	0	0	0	65	10	5	0	0
Tlaxcoapan	8.67	0	0	0	5.25	0	0	1	6.6	38.92	14.23	24.93
Tlaxiangua	3.43	20.5	0.1	3.12	4.91	1.47	3.91	44.28	5.38	13.57	0	17.78
Zampan	5.07	0	0	0	7.24	0	0	0.83	2.83	84.49	0	0

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la Encuesta de los gobiernos locales hidalguenses 2018

De los 35 ayuntamientos encuestados cinco respondieron el instrumento, es decir, sólo 14.28%, los 30 restantes no reportan, por ejemplo, la información financiera o sólo se hace referencia a algunos de los conceptos que integran los ingresos. Nos llama la atención lo que se observa respecto al impuesto predial que, siendo este la principal fuente de ingresos propios de que disponen los municipios, sólo tres alcaldías reportan un buen grado de recaudación y son: Mineral del Chico (70%), Singuilucan (43%) y Huehuetla (40%). Por último, nos interesa la situación en la que se encuentran los municipios en el renglón de egresos, donde se presenta una situación muy parecida respecto a los ingresos. La información que nos proporcionaron a través del cuestionario deja mucho que desear por su falta de claridad y de respuestas por parte de los tesoreros municipales.



**Tabla 7b.** Porcentaje que corresponde del egreso municipal en los diferentes conceptos en el ejercicio fiscal 2018

Municipio	Serv. Pers.	Materiales y sum.	Serv. Gen.	Transferencias	Renta de Imm.	Obra pública	Inversiones	Pagos a prestamos	Otros
Actopan	35	12	0.21	3.9	3.7	0	23.19	0	0
Ajacuba	50	0	20	0	0	10	0	0	10
Albajavacan	10	20	10	10	10	25	10	5	0
El Arenal	37.52	5.29	9.08	5.77	0.1	42.24	0	0	0
Atlapexco	40.9	7.7	9.1	2.1	69.1	13.7	20.6	22.2	0
Atotonilco el Grande.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Atotonilco de Tula	23	10	15	3	0.5	42	0	3.5	0
Chapantongo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Emiliano Zapata	42.6	10.3	23.37	15.3	6.16	0	0	0	2.22
Epazoyucan	46.21	1.14	17.6	9.78	0	9.51	5.76	0	0.41
Huasca de Ocampo	0.4	12.27	0.1982	4.74	2.4	17.42	0	0	0.4
Huehuetla	30	5	14	0	6	45	0	0	0
Huejutla de Reyes	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ixmiquilpan	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mineral del chico	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mineral del Monte	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mixquihuala de Juárez	44.24	8.88	16.06	2.52	0	25.63	0	0	2.95
Molango de Escamilla	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Omitán de Juárez	43.95	7.1	23.46	5.82	1.4	18.24	0	0	0
Pachuca de Soto	49.19	10.69	13.99	3.84	0	22.2	0	0	0
Mineral de la reforma	46.67	6.15	20.42	14.5	0.35	8.78	0	2.72	0.41
San Agustín Tlaxiaca	5	0	0.15	0	0	70	0	0	10
San Bartolo Tlotepec	17	15	14	4	10	9	9	11	7
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Singuilcan	20	53	16	0	0	11	0	0	0
Tasquillo	25.6	4.53	20.02	11	0	4.03	31.13	0	0
Tepeapulco	28	12.7	23.8	1.37	0	13.2	13	0	1.7
Tepehuacan de Guerrero	15	10	8	1	5	49	10	2	0
Tepehiltán	30	10	20	5	0	35	0	0	0
Villas de Tezontepec	35	9	21	7	3	24	0	0	0
Tezontepec de Aldama	44.6	9.5	11.8	6.1	0	9.3	0	0.9	17.72
Tizayuca	45	25	5	0	0	30	0	0	0
Tlaxcoapan	59	5	9	5	1	21	0	0	0
Tlaxiungo	35.39	9.29	20.78	7.21	0	24.41	0	0	0.12
Zamapan	43.39	11.54	34.09	3.87	1.46	0	0	5.36	0

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la Encuesta de los gobiernos locales hidalguenses 2018.

También, al igual que en la Tabla anterior, en la 7b sólo cinco de 35 ayuntamientos registran datos relacionados con los egresos, es decir, únicamente 14.28%; los 30 municipios restantes no proporcionan los datos completos solicitados. En esta tabla final nos encontramos con situaciones contrastantes, específicamente entre un municipio urbano o metropolitano con relación a dos rurales. En relación con los conceptos que integran los egresos destacan los gastos de los *servicios personales*<sup>15</sup> y el pago de la nómina. Los tres municipios que más erogan por concepto de nómina son Tlaxcoapan con 59% (área rural), Ajacuba con 50% (área rural), y Pachuca de Soto con 49.19%

<sup>15</sup> Son los sueldos ordinarios, salarios, sobresueldos, gastos de representación y toda otra remuneración en efectivo sin deducciones.

(área metropolitana). Al cruzar los datos con la cantidad del personal del ayuntamiento, por ejemplo, Tlaxcoapan registra una cantidad de 1, 210 trabajadores distribuidos de la siguiente manera: en mandos superiores 70 son hombres y 25 mujeres, dando un total de 95 personas; en mandos medios se contabilizaron 127 hombres y 31 mujeres con un total de 158 empleados, y en personal operativo se tienen 641 hombres y 316 mujeres, con un total de 957 empleados. En el caso de Ajacuba, en cambio, únicamente se registraron datos de los mandos medios con un total de 50 trabajadores, 28 hombres y 22 mujeres. El caso extremo es el de Pachuca de Soto que no registra datos de su personal.

Al final, los datos que hemos logrado recabar nos muestran las profundas limitaciones en las que se encuentran los municipios hidalguenses, cuyos andamios institucionales son altamente inestables como consecuencia de la dinámica en la que se encuentran y les impide moverse más allá de los límites que se han impuesto y les han sido impuestos.

### **A manera de conclusión**

Nuestro interés por elucidar las condiciones de gestión, en el contexto de la 4ª Transformación en los municipios hidalguenses nos permite destacar, primero, la limitada atención del nuevo gobierno en este régimen, más allá de lo contenido en el artículo 115 constitucional; como señalamos, nuestro interés se encuentra en el desempeño de las funciones gubernamentales como factor relevante para dar viabilidad a su proyecto de cambio. Podemos afirmar esto pues el trabajo que hemos realizado, para conocer el andamiaje estructural de los municipios, condiciona las posibilidades que se tienen para llevar a cabo con éxito sus tareas por la debilidad institucional que presentan. Lo hemos hecho a través de un cuestionario básico para obtener información sobre aspectos esenciales para su funcionamiento.

Por lo que respecta a la configuración de los cabildos por sexo, observamos una tendencia a la paridad de género, pues más de 60% de los municipios que respondieron nuestra encuesta presentan un buen grado de presencia femenina. Lo contrario ocurre en los puestos de alta jerarquía, en estos las mujeres aún son minoría, pues la proporción es de dos a uno.

Por lo demás, la formación educativa del personal en los municipios es posible se haya incrementado, no tenemos referentes comparativos en el tiempo, pues los cargos como el de presidente municipal son ocupados por personas con educación superior, aunque en este plano no vemos presencia femenina.

Sin embargo, el tema presupuestal nos muestra una especie de hoyo negro, pues existe una cerrazón evidente al respecto y en los casos en los que se ofrece información es poco clara, lo que nos motivó a revisar las estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales del 2018 reportadas al INEGI, lo que nos permite constatar el rechazo a transparentar el uso de recursos presupuestales al público ciudadano.

Aunado a lo anterior, la enorme diversidad de fuentes de información, es decir, las instancias que requisaron el cuestionario nos muestran los problemas internos en el manejo de información. Lo más sorprendente es que en los casos donde el tesorero municipal fue el responsable de proporcionar la información, se presentó en ceros. Esto nos permite afirmar que, por más esfuerzos modernizadores que se han llevado a cabo, por lo menos en Hidalgo funcionan con prácticas preburocráticas y esto posiblemente incide en el desempeño de sus municipios. En esta situación, mejorar el desempeño de los gobiernos municipales requiere de condiciones adecuadas para mostrar su desempeño y superar la condición de dependencia respecto a los dos órdenes de gobierno con los que debe complementarse.

El reto pendiente del proyecto de nación de la 4ª Transformación, del gobierno del presidente de la República Andrés Manuel López Obrador, omite en su Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 un proyecto de transformación y transición en las prácticas de gobierno preburocráticas hacia uno burocrático y su consolidación. Reiteramos que se hace referencia, únicamente, seis veces al municipio en el PND como alusión o unidad de medida en las políticas de bienestar y de austeridad republicana, empero no alude una reforma integral en su diseño organizacional e institucional.



## REFERENCIAS

- Aguilar, F. (1982). Política y racionalidad administrativa. *Estudios. Serie V: Teoría de la Administración Pública* (3). pp. 1-151.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [C.M.] 1917. (última reforma publicada DOF: 24-12-2020).  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)
- Constitución Política para el Estado de Hidalgo* [C. E.] 1920. (última reforma publicada en el Periódico oficial el 12-06-2017).  
<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/hidalgo.htm>
- Culebro, J. (1998). *Cambio Organizacional*. Centro de Investigación y Docencia Económica.
- De La Rosa, A. (2007). *La micro, pequeña y mediana organización en la perspectiva de los Estudios Organizacionales. Una mirada al caso de una microorganización desde la óptica del poder*. [Tesis para obtener el Grado de Doctor en Estudios Organizacionales]. Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa.  
<http://tesiuami.izt.uam.mx/uam/aspuam/presentatesis.php?recno=13978&docs=UAMI13978.pdf>
- Hall, H. (1996). *Organizaciones: Estructuras, Procesos y Resultados*. Pearson.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2018). *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales 2018*. INEGI.
- León, B. & Meneses A. (2016). La burocracia en la política pública de desarrollo municipal. En Sánchez, A. (Coord.), *Dinámicas del gobierno municipal en la dinámica de la recentralización* (pp. 357-372). Red IGLOM.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo*. 9 de agosto del 2010. (última reforma publicada 24-06-2019). [http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca\\_legislativa/Leyes/112Ley%20Organica%20Municipal%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/112Ley%20Organica%20Municipal%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)

- North, D. (2010). Los andamios que el ser humano erige. En Vergara, R. (Comp.), *Organizaciones e Instituciones*, Vol. 5 (pp. 142-162). Siglo XXI.
- Pelayo, G. (1982). *Burocracia y Tecnocracia y otros escritos*. Alianza Universidad.
- Sennett, R. (2006). Burocracia. En Sennett R. *La cultura del nuevo capitalismo* (pp. 19-74). Anagrama.
- Vergara, R. (1997). Estudio Introductorio. En March, J. & Olsen, P. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. (pp. 9-40). Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1997). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.



Este texto está protegido por una licencia [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Usted es libre para **compartir** —copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato— y **adaptar** el documento —remezclar, transformar y crear a partir del material— para cualquier propósito, incluso para fines comerciales, siempre que cumpla la condición de:

**Atribución** — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.