

La gestión de los servicios públicos municipales: desempeño gubernamental y percepción ciudadana durante el COVID-19

ISRAEL CRUZ BADILLO

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

 orcid.org/0000-0002-2020-7143

badillo@uaeh.edu.mx

BENITO LEÓN CORONA

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco

 orcid.org/0000-0002-0988-7678

belecor@msn.com

GUILLERMO URIBE SÁNCHEZ

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

 orcid.org/0000-0002-3497-9531

guillermo_uribe@uaeh.edu.mx

Resumen

El contexto social actual puede caracterizarse como multifactorial, por la diversidad y complejidad de asuntos y de posicionamientos, lo que conduce a observar escenarios que pueden definirse preocupantes por la forma en que responde a estas consideraciones. En especial el trabajo de gobierno en sus tres órdenes y, en particular, las condiciones de funcionamiento de los gobiernos locales que se perciben en dicha situación.

Por qué nuestro interés, por la forma simple en la que se les suele aludir (como los gobiernos más cercanos a la población), sin considerar las situaciones con las que cuentan para atender el conjunto, siempre creciente, de sus responsabilidades, como la prestación de servicios, los cuales constitucionalmente tienen la obligación de brindar para mejorar el bienestar de su población y, entre otros asuntos, generar gobernabilidad.

Cómo debe citarse este artículo:

Cruz, I., León, B. y Uribe, G. (2022) Diagnóstico de los Órganos Internos de Control en los municipios de la Península de Yucatán. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, (2), 24-45. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 15/12/2022

Aceptado: 21/02/2023



El objetivo del documento es analizar estadísticamente las condiciones y el estado de la capacidad institucional de los gobiernos locales (ayuntamientos) dentro del contexto de contingencia sanitaria, para visualizar y mostrar la existencia o no, de un proceder en términos de gobiernos racionales, como tomadores de decisiones para realizar las acciones gubernamentales. Lo que buscamos es generar un antecedente de las determinantes de factores endógenos con los que cuentan los gobiernos locales y el factor expreso que prevalece en las condiciones exógenas que los permean para las cuales no están preparados, incitando a la realización de futuros trabajos que nos permitan dilucidar en un corte más específico, las distintas capacidades institucionales y los servicios públicos, dada la heterogeneidad municipal.

Metodológicamente se estimó un estudio descriptivo a partir de un análisis de frecuencias, que muestra en cierto sentido la capacidad institucional de las unidades administrativas responsables en la gestión de los servicios públicos en los municipios del estado de Hidalgo y el comportamiento de la percepción de la ciudadanía. Esto durante el periodo 2019 a 2021, que involucra en sí mismo, la perspectiva del comportamiento de las variables enunciadas durante un lapso de la contingencia sanitaria, lo cual es atractivo porque da pauta a apreciar la posible vulnerabilidad de los gobiernos locales, así como la capacidad reactiva a la que se adecuan ante situaciones no previstas que pueden inhibir en los servicios que deben brindar.

Por último, concluimos que es relevante el papel de los municipios, el rol fundamental que juegan en el desarrollo local, a través de la prestación de servicios públicos en ambientes más hostiles y ambiguos en los que normalmente operan.

Palabras clave: Servicios públicos, desempeño gubernamental, percepción de la ciudadanía, capacidad institucional.

Introducción

El orden de gobierno municipal se ha visto envuelto en diversos procesos que han implicado distintas adiciones dentro de su marco regulatorio y, por ende, se ha visto impactado en términos que superan un principio de legalidad, pero más allá de la dimensión normativa, se encuentra la capacidad de actuación para el cumplimiento de lo que le prescribe la ley.

Sin embargo, es relevante destacar que las reformas de 1983 y de 1999, en donde, por un lado, en la primera se observa el avance de procesos descentralizadores y democráticos, acentuando en el primero la obligatoriedad en cuanto a colocar en un encuadre cerrado los servicios públicos para los cuales, tal pareciera, quedaron a un lado las condiciones reales de heterogeneidad en que se

encuentran inmersos los gobiernos locales y que se convierten en un factor que inhibe la posibilidad de romper la lógica y trato isomórfico que se les imputa en el marco de la diversidad existente. Asimismo, la segunda reforma enunciada permite ver un intento de consolidar los procesos democratizadores en pro de velar por una municipalidad capaz, asumiéndola no solo como un orden administrativo, sino dándole el carácter de orden de gobierno.

Ante esta vertiente, el escenario del municipio interactúa y conflictúa con una complejidad que se le ha impuesto y con una madurez institucional aún por conseguir y fortalecer dado el tiempo en que se le definió normativamente como un orden de gobierno. Si bien es correcto mencionar su importancia en términos de la estrecha relación que mantiene con la población y que, en teoría, le permite poseer un conocimiento más puntual de los menesteres reales y de las problemáticas presentes, surgen innumerables cuestionamientos que van desde el hecho de poner en duda la capacidad institucional con la que cuentan, así como el desempeño que alcanzan, colocándolos en posiciones con una gran vulnerabilidad hacia su legitimidad, derivado de la insatisfacción de las demandas ciudadanas, vistas principalmente a través de los servicios públicos que debe brindar. Importante hacer énfasis en que:

La prestación y la gestión de los servicios públicos son dos de las principales tareas de los gobiernos municipales. Se trata no únicamente de un conjunto de decisiones técnicas, sino de una arena de política en donde confluyen múltiples intereses para la toma de decisiones. Al cristalizar políticas concretas detrás de las cuales existe una asignación de recursos, nos encontramos en uno de los espacios de mayor interacción entre los ciudadanos y los actores gubernamentales. Si bien es cierto que esta cercanía permite a los gobiernos municipales configurar con mayor precisión el sentido de las necesidades y el perfil de las demandas, esta ventaja puede diluirse ante la falta de capacidades y recursos para dar solución a las problemáticas sociales (García y Gómez, 2011, p. 157).

Como se ha distinguido, la temática inmersa de manera plural es controvertida, pero esencial el no dejarla fuera de los puntos focalizados que se estudian, ya que en el gobierno municipal se encuentra un campo perfectible para que sea posibilitador de mecanismos importantes de gobernabilidad y gobernanza, al contar con condiciones de producir políticas públicas efectivas.

Por tanto, se puede plantear un panorama ambiguo y en ocasiones poco diáfano sobre el que se desarrolla el municipio, en el cual tanto sus recursos como sus capacidades institucionales ponen en duda el desempeño eficaz que pueda

alcanzar. En este plano, considerando los retos y obstáculos que se le presentan, la contingencia sanitaria en la que aún nos encontramos y que en México comienza a inicios del año 2020, propicia revisar y analizar el comportamiento de los gobiernos locales (que para este caso serán del estado de Hidalgo), a través de la satisfacción o no de los servicios básicos que demanda la sociedad y debe ser producto de la capacidad institucional que hará posible o no alcanzar un desempeño adecuado.

El objetivo del documento es realizar un análisis estadístico que permita visualizar la condiciones y el estado de la capacidad institucional de los gobiernos locales (ayuntamientos) dentro del contexto de contingencia sanitaria, mostrando la existencia o no, de un proceder en términos de gobiernos racionales, como tomadores de decisiones para realizar mejores acciones.

Metodológicamente, se estimó un estudio descriptivo a partir de un análisis de frecuencias, que muestra en cierto sentido la capacidad institucional de las unidades administrativas responsables en la gestión de los servicios públicos en los municipios del estado de Hidalgo y el comportamiento de la percepción de la ciudadanía.

El documento se organiza de la siguiente manera: primero, se mencionan los elementos teóricos-analíticos en relación con los servicios públicos y la capacidad institucional, en segunda instancia se expone la metodología a seguir, así como la descripción sobre la percepción ciudadana a través de la prestación de los servicios públicos municipales. Finalmente, se exponen las conclusiones.

Los servicios públicos municipales: una mirada desde la perspectiva de la capacidad institucional y el desempeño gubernamental

La acción de los gobiernos municipales es de gran relevancia, por un lado, la dimensión jurídica constitucional que posee, por otra, que es la de nuestro interés, la que coloca a este orden de gobierno en el plano de la acción, de cuyos resultados dependen la estabilidad y bienestar social. Sin duda la posibilidad de prestar servicios públicos radica en su capacidad de gobernar a través de generar políticas públicas asertivas.

Es en este escenario en donde se manifiesta la importancia de revisar y analizar al Municipio, en cuanto a su Ayuntamiento, como órgano colegiado de gobierno, remitiéndose a su organización administrativa, donde hace uso para la

ejecución de sus acciones y el cumplimiento de sus objetivos.

La vitalidad y trascendencia de los servicios públicos municipales como tema de análisis, es vista desde posturas variantes, tanto internas como externas, para lo cual se ven involucradas tanto las capacidades institucionales y el desempeño gubernamental, como la satisfacción de la ciudadanía, respectivamente. Obteniendo distintos motivos para estudiarlos, tales como:

[...] c) Los servicios públicos en su conjunto representan uno de los principales indicadores de desarrollo de un país o de una región, si se entiende este concepto en un sentido amplio, que supone el bienestar de los gobernados.

d) Los servicios públicos son un reflejo de la capacidad administrativa y de acción de las instancias encargadas de prestarlos -considerando los recursos y la gestión para brindar los servicios-; por tanto, este espacio significa un punto crucial en la búsqueda de mejores formas de actuación gubernamental (García, 1992, p. 8).

Todo ello, sumado a la diversidad propia, manifiesta en lo específico de cada municipio: “La problemática de los servicios públicos municipales en México ofrece aristas complejas acordes al contexto particular de cada realidad urbana o rural” (García y Gómez, 2011, p. 199).

¿Qué son los servicios públicos?

En un primer momento, es de interés precisar el enfoque de los servicios públicos municipales, para lo cual se debe entender la diversidad de concepciones que giran en torno a estos, pero que culminan en elementos contenidos similares en la mayoría de los casos, enmarcando una referencia con respecto a la acción o actividad por parte del gobierno municipal, de su administración, en busca de alcanzar una satisfacción de menesteres básicos de la sociedad (Espinosa y Martínez, 2000; Salazar, 2009; Zapata y Meade, 2009 y Cordero, 2011).

Más puntualmente: “Entendemos el servicio público como la actividad que presta la administración, de forma directa o indirecta, para satisfacer una necesidad general y que es regulado por un régimen de derecho público” (Zapata y Meade, 2009, p. 90). En este plano se hace hincapié en la valoración externa realizada por parte de la población:

Los servicios públicos representan lo que primero ve el ciudadano del Gobierno. El hecho de contar con un servicio de agua potable, limpia pública, seguridad, calles en buen estado y funcionales, hablan de una buena gestión y la población no tiene reservas en manifestarlo de esta manera (Espinosa y Martínez, 2000, p. 52).

Asimismo, no se puede quedar fuera, ya que es parte de la esencia que tiene el mismo rubro de servicios públicos, el hecho de adoptar un posicionamiento ligado a su génesis dentro de los derechos humanos de las personas:

Queda claro entonces, que la prestación de los servicios públicos, que es una actividad que se le faculta al municipio para satisfacerla junto con otras funciones de gestión que le corresponden es un derecho humano; la falta de los mismos es atentar contra el individuo, es decir, la no prestación de estos servicios es una violación a los derechos humanos de los individuos y de las comunidades (Cordero, 2011, p. 699).

De igual manera, al tener presentes los elementos que se han acentuado en relación con los servicios públicos, no se debe dejar de lado el aspecto técnico que debe tener cuadratura en estos para un mejor entendimiento, aunado a una serie de características a contener:

El servicio público es una actividad técnica que puede presentarse de forma directa e indirecta. Tiene por objeto asegurar de manera permanente general, regular y continua, sin propósitos de lucro, la satisfacción de necesidades colectivas. Está sujeta a un régimen especial de derecho público (Salazar, 2009, p. 179).

Si bien se observa la complejidad que envuelve a los servicios públicos que han sido descentralizados hacia el orden de gobierno municipal, la ambigüedad puede crecer aún más si se puntualiza la premisa de considerarlos dinámicos, recordando su relación con las necesidades básicas de la población, las cuales no se manejan en un entorno estático, por el contrario, totalmente cambiante, dependiente de circunstancias multifactoriales, internas y externas; y es en este punto, en donde situaciones como la pandemia que aún prevalece (en menor medida comparada con años anteriores), involucra la percepción de grandes retos, de un campo de oportunidad al que han dado cara los gobiernos locales, generando pauta también para estudios en donde la innovación en la gestión y prestación de los servicios públicos sean un objeto de análisis puntual:

La innovación práctica de la gestión de servicios municipales y las modalidades de prestación están sujetas a la existencia de ciertas condiciones básicas para su implantación exitosa. Es necesario, por tanto, presentar una primera caracterización resumida de dichos factores [políticos, jurídicos, administrativos y culturales]:

[...] Administrativos. La obsolescencia de estructuras y prácticas administrativas tradicionales, la deficiencia técnica y organizacional deben sustituirse por una estructura acorde a la realidad socioeconómica del

municipio y a las nuevas atribuciones y facultades del mismo en materia de conducción del desarrollo de la comunidad (García y Hernández, 2001, pp. 7-8).

Una vez que se ha establecido la relevancia de los servicios públicos, es prudente detenerse a comprender el rol de las capacidades institucionales que los gobiernos locales deben poseer.

Ante esta perspectiva, surgen distintos planteamientos, uno de ellos es el de Fuentes (2018) quien concibe dichas capacidades en una clasificación administrativa-técnica, extractiva-fiscal y política; analizando su trascendencia no únicamente interna en la parte organizacional, sino con la ciudadanía:

[...] las capacidades institucionales tienen efectos sobre la confianza en los gobiernos locales desde una dinámica multinivel, y que la interacción entre las distintas dimensiones de la capacidad institucional tiene efectos moderadores. Es decir, las capacidades institucionales de las municipalidades, en tanto contexto, afectan las percepciones, actitudes y comportamientos de los ciudadanos. (Fuentes, 2018, p. 92)

Con base en las conclusiones de este autor, se establecen las condiciones y características que deben poseer las capacidades institucionales de los municipios, lo que abre un campo de análisis sobre los comportamientos (acción) existentes en los municipios en México, ya sea de manera transversal o longitudinal, en conjunto con los trabajos realizados por Huerta y Vanegas (2020) y Martínez (2020), ambos bajo la formación de índices de capacidades institucionales municipales.

De igual forma, dichas capacidades han tenido un enfoque de estudio en diferentes niveles, desde lo micro, lo meso y lo macro, aludiendo a una mirada en relación con el individuo, la organización y al contexto institucional, conduciendo hacia dos componentes principales, denotados en capacidades administrativas y políticas (Rosas, 2008). Todo esto sin dejar de lado a Repetto (2004, p. 8), que habla de la capacidad estatal (en donde la cuestión institucional es inmanente), comprendida como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social”.

Bajo tales aspectos, se entiende de forma presumible el involucramiento directo organizacional en el logro de objetivos del gobierno, en la búsqueda de eficiencia, eficacia, efectividad y legitimidad, implicando un quehacer y un desarrollo de sus aptitudes en pro de crear o agregar valor público, resolver problemas públicos.

Se trata al fin y al cabo del ejercicio de capacidades por medio de las acciones de los gobiernos, algunas de ellas traducibles en políticas públicas que

“constituyen respuestas diseñadas y aplicadas, a través de procesos políticos y técnicos, para resolver problemas que, por su relevancia para importantes sectores de la sociedad, no son factibles de enfrentarse eficazmente desde el ámbito privado” (Cardozo, 2013, p. 40).

Al trinomio explicativo al que se ha llegado (capacidades institucionales, de política y problemas públicos), debe observarse siempre desde la heterogeneidad, el contexto cambiante y dinámico sobre el que actúan los gobiernos locales y en el cual es menester se analicen los alcances operativos, estructurales y de impacto que se pretenden obtener. Lo anterior puesto que:

[La] complejidad (social) implica un debate sobre los dispositivos de poder que están implícitos durante el diseño e implementación de políticas públicas, acciones públicas que construyen estrategias uniformes, preestablecidas y automáticas, a problemas que reclaman diversidad, reconocimiento y heterogeneidad. (Otálvaro, 2017, pp. 65-66)

Por tanto, se está frente a una realidad compleja, en donde el lograr satisfacer y resolver demandas sociales como lo son servicios y problemas públicos, es un gran reto para los gobiernos en general, entre ellos los locales y sus administraciones, considerando que:

[...] corresponde a la administración pública un papel de suma importancia, al lograr que las investigaciones posean mayor relevancia en todas las esferas de la vida social y sean cada vez más solicitadas y utilizadas en la solución de los problemas centrales de los servicios públicos. (Blanco, 2006, p. 265).

A razón de dichas capacidades, por ende, se debe hacer énfasis en el enfoque institucional, en donde como ya se ha hecho mención, tras las reformas constitucionales que se han dado a lo largo de la historia, han pretendido siempre fortalecer al municipio; siendo la de 1983 una de las más importantes, así como la de 1999 en donde el municipio pasa en gran medida de ser un ente administrativo a uno de gobierno. No obstante, a pesar de los esbozos que pretenden consolidarlo, continúan permeando interrogantes, relacionadas con la fragilidad institucional y su rol dentro de la incipiente democracia:

Los gobiernos locales son, sin duda alguna, el eslabón más débil del federalismo mexicano. Si bien desde 1983 se llevaron a cabo reformas importantes con la intención de fortalecer a los municipios de México, el panorama que hoy muestra este orden de gobierno todavía muestra una gran fragilidad que no le permite desempeñar un papel protagónico en el desarrollo del país y en la consolidación de la democracia.

[...] la institución municipal en México adolece de obsolescencia en sus estructuras de gobierno y administración.

[...] Por lo que se refiere a la administración municipal, la falta de continuidad en planes y programas de gestión se hace presente en todo momento.

(Arellano, Cabrero, Montiel y Aguilar, 2011, pp. 29-30)

Cabrero (2004) señala que es menester conocer, qué se ha hecho y qué falta por hacer en relación con las condiciones institucionales y administrativas de los gobiernos subnacionales; para él, la capacidad institucional tiene una gama de pendientes, como la carencia de especialización (característica técnica) en su recurso humano y la falta de consolidación de la dinámica descentralizadora a la que se ha visto envuelto y que le ha dotado o pretendido dotar, de nuevas funciones y atribuciones. Percibe dos posturas extremas a las cuales se enfrentan estos gobiernos, por un lado, quienes claman de manera urgente apresurar los procesos de descentralización, por el otro, quienes solicitan prudencia en hacerlo, dado las condiciones no aptas de los gobiernos subnacionales; ambos posicionamientos omiten suavizar su discurso, lo que hace evidente que no están contemplando la heterogeneidad municipal que persiste y se vinculan con patrones homogéneos que, tradicionalmente, han desgastado a las instituciones. Por tanto, más allá de solo analizar qué se tiene en capacidades institucionales, destaca la trascendencia de la construcción de estas y de no omitir la intensidad democrática que se puede consolidar en el ámbito local, sin olvidar que es allí donde no solo hay una mayor relación entre ciudadanos y gobierno, sino que existe una mayor presión, que abre caminos hacia la rendición de cuentas.

Finalmente, aunado al término de capacidades, para entablar la relación con el grado de satisfacción de necesidades y cumplimiento de los servicios públicos municipales, no se puede dejar de lado el desempeño gubernamental; dando cabida a una diferencia de conceptos, en donde las primeras refieren a aspectos internos, elementos posibilitadores para obtener las metas y objetivos del gobierno, mientras que el segundo punto refiere a una cuestión externa, vista en el campo de la efectividad o resultado de las actividades generadas por el gobierno (Moreno, 2007). De igual forma de manera sucinta, se diría que: “el desempeño refleja las capacidades y aptitudes que se tienen para gobernar y administrar la vida pública” (Uvalle, 2004, p. 25).

Por tanto, dicho desempeño hecho posible a través de las capacidades permea en la gestión y prestación de los servicios públicos municipales, legitimando o no el funcionar gubernamental:

El desempeño de los gobiernos es un asunto de vital importancia. No se

limita al logro de la racionalidad formal -cumplimiento de las reglas y los procedimientos autorizados conforme a las normas positivas- sino que se ubica en el universo de las aptitudes que se desarrollan para asegurar, a pesar de condiciones adversas, el cumplimiento de las metas colectivas. El desempeño institucional es la clave para identificar la aceptación o el rechazo de los gobiernos por parte de los ciudadanos (Uvalle, 2004, p. 12).

Un acercamiento pragmático, el caso de municipios hidalguenses en la contingencia sanitaria

La importancia de abordar la satisfacción ciudadana a través de la prestación de los servicios públicos municipales con base en el papel de la capacidad y desempeño institucional, se avanza un estudio introductorio y exploratorio que no intenta establecer generalidades ni posiciones concluyentes, sino que, como se señaló en un inicio del documento, se aborda un estudio estadístico a través de un análisis de frecuencias de la percepción ciudadana sobre los servicios públicos en los municipios del estado de Hidalgo.

Cabe puntualizar que se ha trabajado con base en parte de la información disponible de dos proyectos estadísticos del INEGI (2022a y 2022b); por un lado, para conocer el grado de satisfacción con el servicio y la calificación promedio que se le asigna, se tienen datos de la ENCIG 2021, con lo cual, como se ha explicado, se puede apreciar la percepción del desempeño gubernamental y, asimismo, mediante si el municipio brinda el servicio y su tipo de gestión, es como se observará la capacidad institucional, con datos obtenidos del CNGMD 2021.

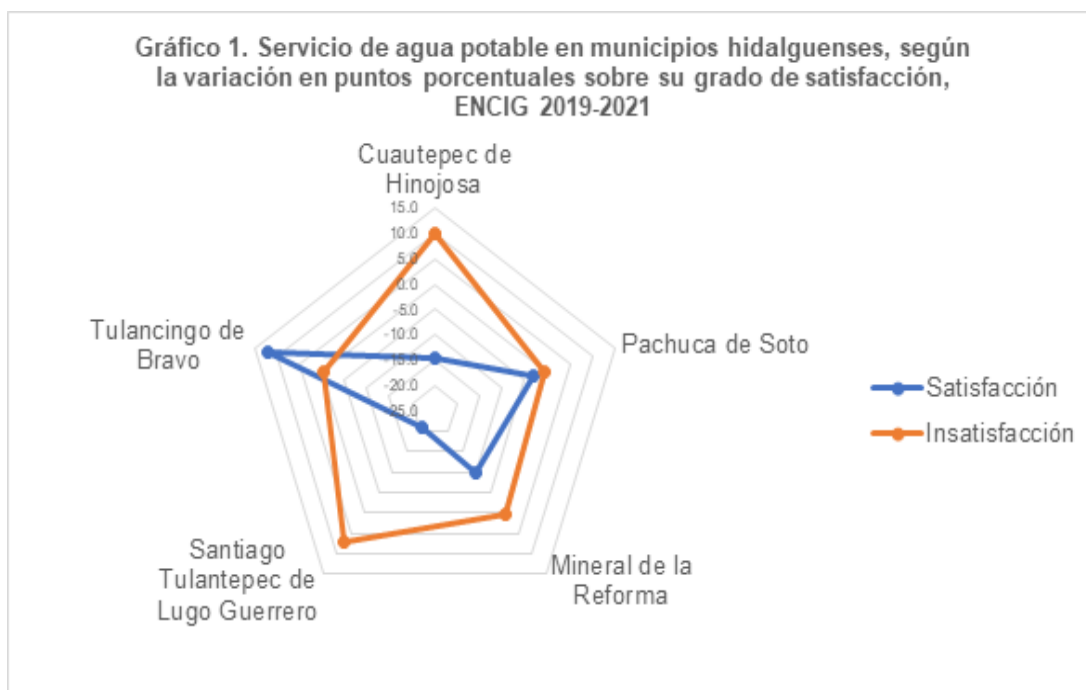
El trabajo se centra en cinco municipios del estado de Hidalgo: Cuautepec de Hinojosa, Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y, Tulancingo de Bravo; estos se toman a razón de que la ENCIG 2021 contempla solamente a las ciudades con 100,000 y más habitantes.

También es importante señalar que, al hacer la revisión de ambos proyectos, se determinó contemplar seis servicios públicos municipales denominados básicos que tenían en común, los cuales son: agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, recolección de basura (residuos sólidos urbanos) y, calles y avenidas.

Las características que se encuentran están basadas de origen en los cuadros 1 al 7 ubicados en los Anexos, cabe señalar que se realizan descripciones por servicio público revisado, dentro de los gráficos, lo que aparece como *satisfacción* se refiere a la sumatoria de las variaciones de puntos porcentuales de las

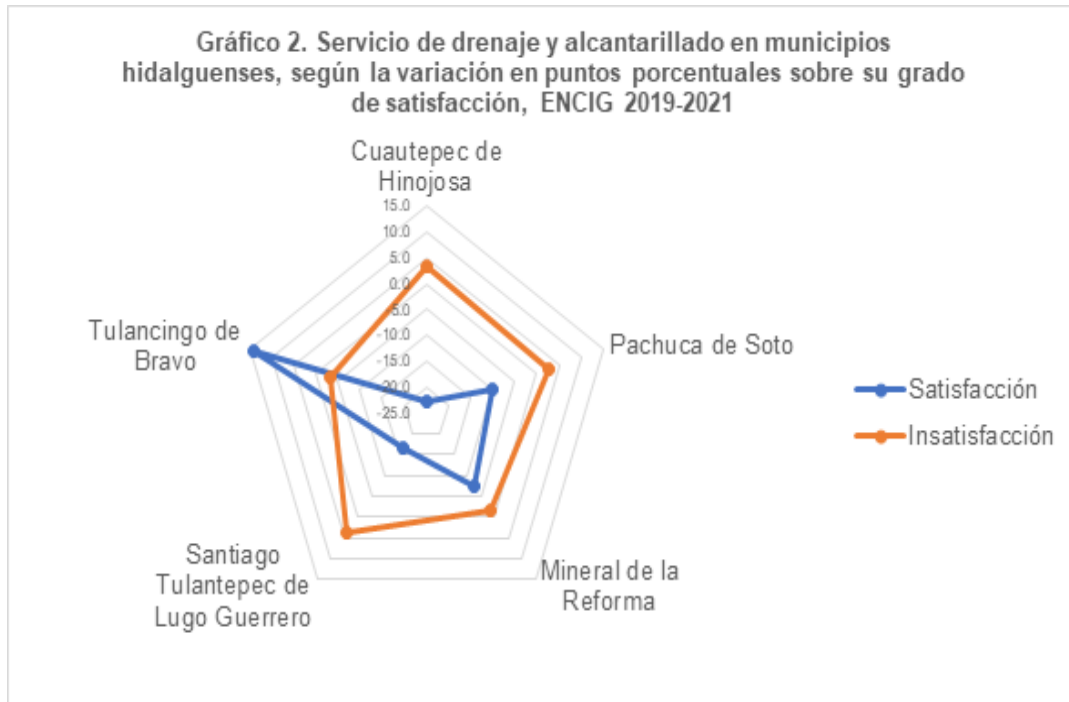
categorías de *Muy satisfecho* y *Satisfecho*, mientras que la *Insatisfacción* es la suma de las variaciones de puntos porcentuales de las categorías de *Insatisfecho* y *Muy insatisfecho*.

Para el caso del agua potable, como se aprecia en el gráfico 1, la insatisfacción en el servicio es una constante dentro de la mayoría de las ciudades hidalguenses que se observan en lo que respecta a los tiempos de la pandemia, exceptuando a Tulancingo de Bravo, en donde la variación de satisfacción es de poco más de 10 puntos porcentuales. Como se observa en el cuadro 8 (Anexos), en los cinco municipios en cuestión, se brinda el servicio, pero en Tulancingo el total de prestadores es mayor, incorporando el régimen de gestión social en mayor cuantía.



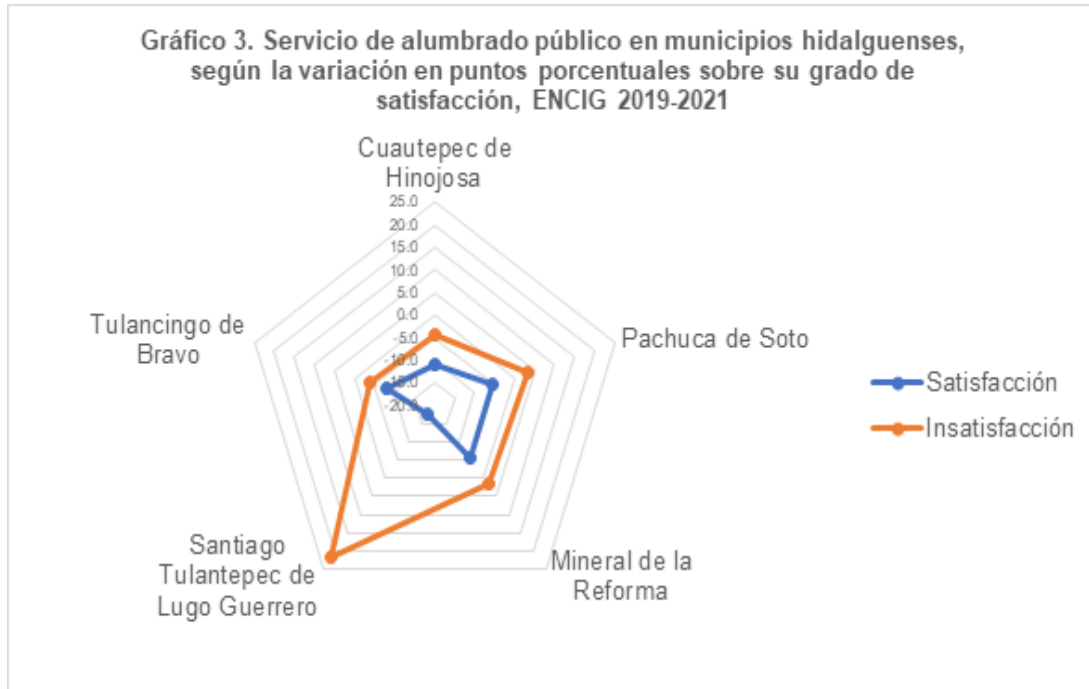
Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

En el servicio de drenaje y alcantarillado, como se indica en el cuadro 2, Cuautepec de Hinojosa es la ciudad que tiene un mayor impacto dentro del periodo de pandemia que se estudia, con una variación en la satisfacción, de poco más de 22 puntos porcentuales, mientras que Tulancingo es quien únicamente cuenta con una satisfacción favorable. Dentro de las administraciones públicas, todas prestan o cuentan con este servicio, tanto Tulancingo como Cuautepec y Santiago Tulantepec, la forma de administración es mediante un organismo descentralizado municipal.



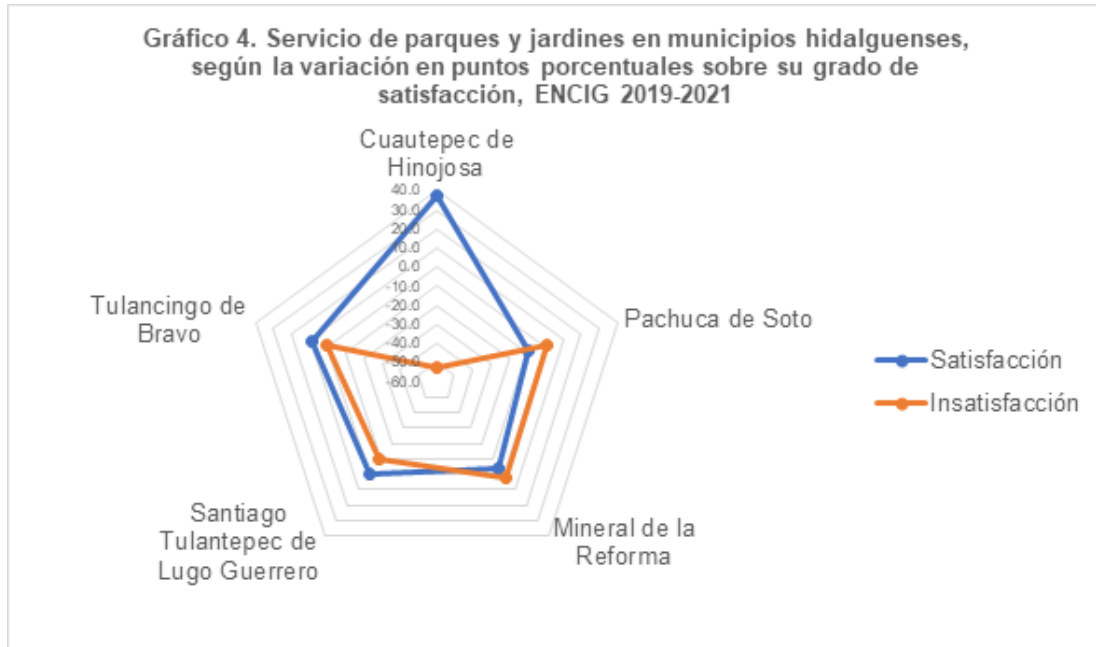
Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

En términos del servicio de alumbrado público, conforme al gráfico 3 se muestra que las cinco ciudades en cuestión presentan variaciones negativas en torno a la satisfacción en épocas de la contingencia sanitaria, sobresaliendo el caso de Santiago Tulantepec, en donde la insatisfacción alcanzó poco más de los 21 puntos porcentuales. Para este servicio, los cinco municipios lo prestan o cuentan con él, siendo la misma forma de gestión, por administración directa-Ayuntamiento.



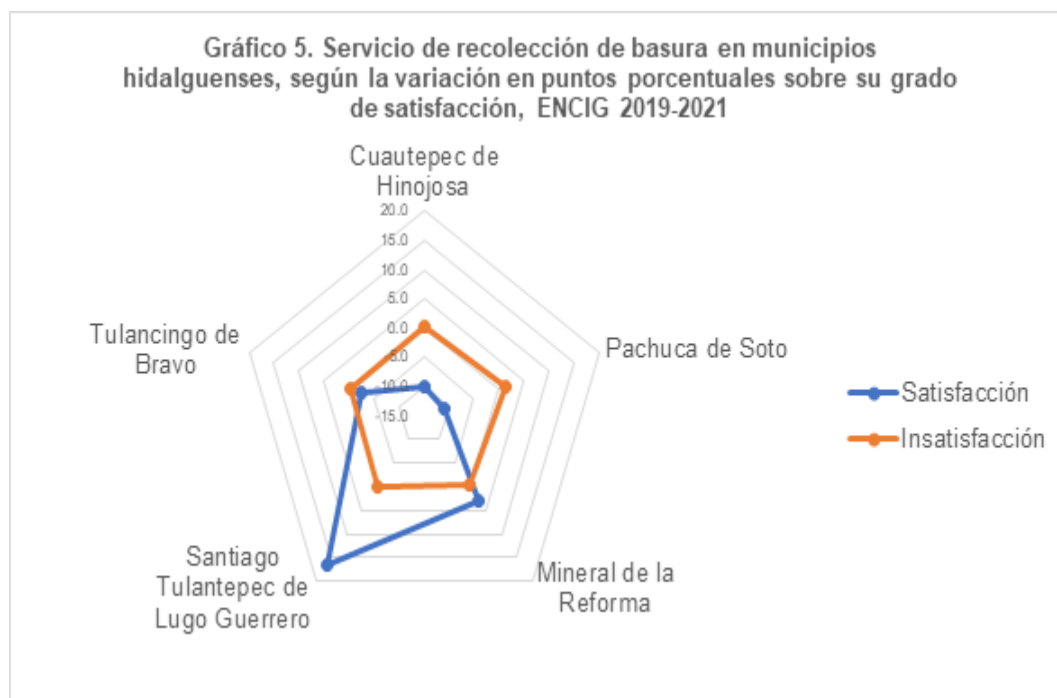
Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

En tanto, al servicio de parques y jardines, según se visualiza en el gráfico 4, a pesar de que en épocas de pandemia hay un aumento en la satisfacción para tres de las cinco ciudades, se debe tomar con cautela este comportamiento, ya que, si se ve la insatisfacción registrada, de igual forma es alta, por lo menos para Cuauhtémoc y Santiago Tulantepec. Todos los municipios cuentan o prestan el servicio, en una forma de administración directa-Ayuntamiento, siendo Cuauhtémoc el único que comparte esta forma con una administración indirecta-concesiones a particulares.



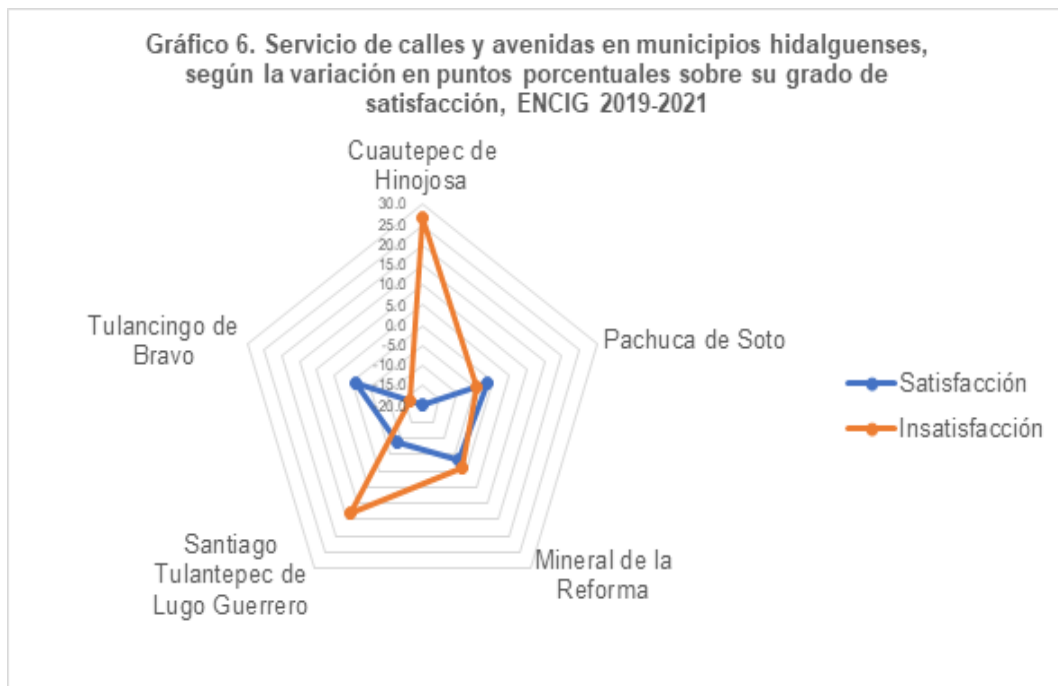
Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

La recolección de basura es un servicio en el que la satisfacción aumentó, conforme lo indica el gráfico 5, solo para dos ciudades en revisión, Mineral de la Reforma y Santiago Tulantepec, este último en una escala mayor. Los cinco municipios prestan o cuentan con este servicio, cuatro a través de un prestador público y solo Pachuca de Soto con dos prestadores con régimen de gestión privado.



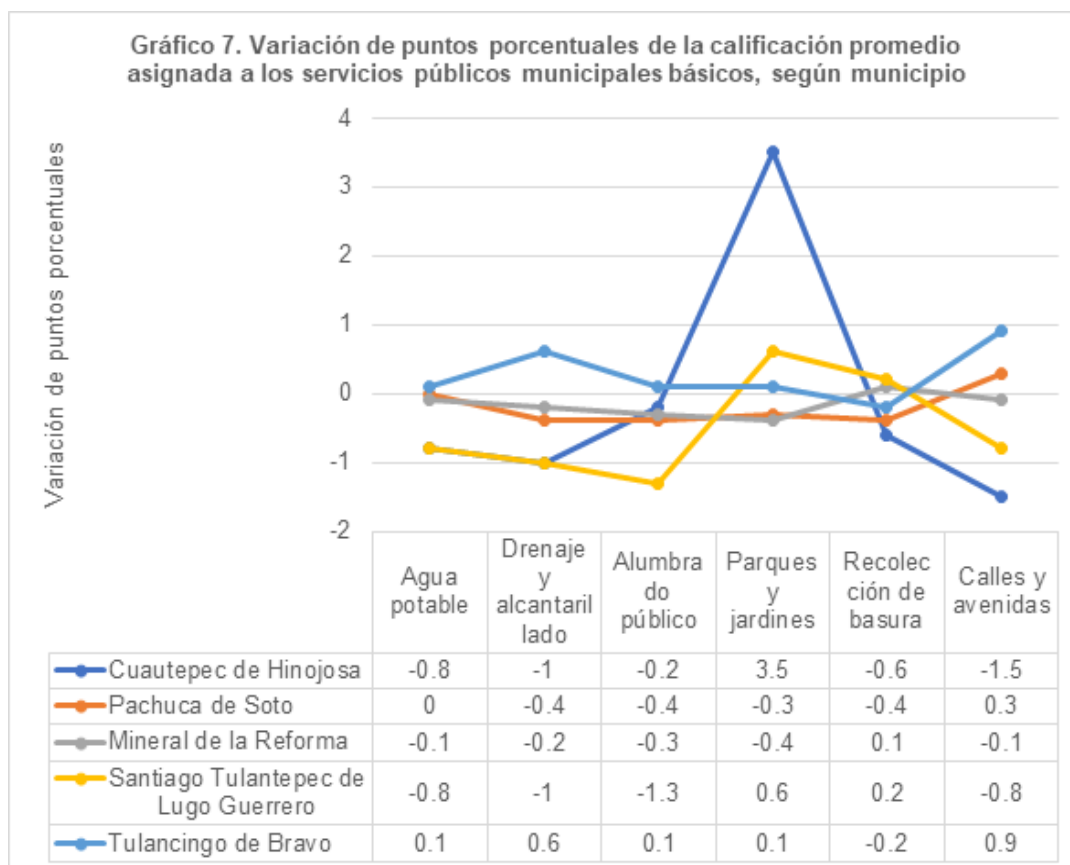
Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Para el caso de calles y avenidas, en relación con la satisfacción, todos los municipios cuentan con variaciones negativas (como se muestra en el gráfico 6), mientras que, en el nivel de insatisfacción, las variaciones considerables se presentan en Cuautepec y en Santiago Tulantepec, con aproximadamente 27 y 13 puntos porcentuales, respectivamente. Para los cinco municipios, hay diferencias sobre quienes prestan o cuentan con el servicio, Cuautepec y Tulancingo tienen una forma de administración similar, ya que es una administración directa-Ayuntamiento, no así Pachuca, en donde se da a través de una administración indirecta-Concesión a particulares; para Mineral de la Reforma, no contó con elementos para poder responder estas variables y Santiago Tulantepec mencionó que durante el periodo de referencia no contó o no prestó este servicio.



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

De los resultados obtenidos en los seis servicios que se plasman, se puede agregar aún un comentario respecto a la calificación promedio que las personas de 18 años o más que habitan en dichas ciudades respondieron, lo cual es visible en el gráfico 7. Tulancingo es la ciudad que, en la comparación del periodo de normalidad al de la pandemia, tiene un comportamiento discreto, mantiene pocas variaciones en los promedios de la calificación a los servicios públicos; fuera de ello, sobresale el caso de Cuautepec con parques y jardines, pero en la mayoría de los casos existen variaciones negativas a efecto del periodo de la pandemia.



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Conclusiones

Hoy día la importancia asignada al gobierno municipal es notable, más aún por la carga de tareas que debe realizar, tanto tradicionales como emergentes, que parece estar subvalorado en sus capacidades para crear o vincular acciones que posibiliten el desarrollo. Por lo demás, no deja de ser el ámbito con el cual la ciudadanía tiene una mayor relación; simplemente la obligatoriedad de brindar los servicios públicos, demanda un buen desempeño y mejora en la calidad gubernamental continua e incesante, sin olvidar el espacio en donde es más proclive generar participación ciudadana, que no se traduce simplemente en cuestiones electorales, donde los niveles de abstencionismo son menores en

comparación con otros procesos electorales, sino donde las problemáticas públicas más sentidas en parte, buscan ser resarcidas.

Debe reconocerse que el fortalecimiento municipal no solo consiste en transferir a los gobiernos locales la responsabilidad de los servicios públicos, si no en fortalecer su capacidad económica y de actuación para llevar a cabo esas funciones. Por lo tanto, si se quiere calidad en el servicio público, antes hay que sentar los pasos para hacer posible dicho objetivo (Espinosa y Martínez, 2000, p. 56).

Aunque de igual manera es importante mencionar que las limitaciones no solo se aprecian en ese tipo de recurso, pero la obligatoriedad de la que han sido provistos en los servicios públicos les forja impedimentos funcionales, que incluso son incapaces de sobreponerse a ellos.

Como se ha apreciado, el hábitat en el que se desarrolla el municipio siempre ha sido tras una postura de ir contra corriente, en un contexto de retos tanto externos como internos, que como se ha descrito para municipios del estado de Hidalgo, si se le suma el escenario que la contingencia sanitaria ha propiciado, genera dudas en su actuar bajo la nueva normalidad que se comienza a vivir, ya que indudablemente devienen nuevas necesidades, nuevas demandas y problemas públicos, algunos dentro de su ámbito de competencia y muchos otros no, pero innegablemente, la capacidad con la que cuente para hacer efectivo su desempeño serán factores clave en la satisfacción y percepción positiva de esta por parte de la población.

Por lo pronto, para el caso de los municipios observados se aprecia que la satisfacción que muestra la población con los seis servicios públicos abordados dentro del periodo de pandemia ha disminuido en general, salvo el caso de parques y jardines, donde paradójicamente es un servicio al cual, bajo las medidas de la contingencia sanitaria, en teoría, no se tenía un uso excesivo del mismo. También, es interesante mirar hacia el comportamiento por municipio en relación con la suma de variaciones de las calificaciones promedio asignadas por parte de la población a los servicios, en donde solamente Tulancingo de Bravo obtiene un dato positivo dentro del periodo de pandemia estudiado. En términos de la capacidad institucional vista, solo Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero señaló no haber prestado o contado con un servicio público (Limpia y mantenimiento de calles y vialidades), fuera de ello el resto asume un papel activo a través de distintas formas de gestión, donde a pesar de ello, la satisfacción no fue favorable.

Cabe destacar que, para el caso práctico, así como el marco de pandemia genera puntos a comentar, en Hidalgo se vio acompañado del cambio de gobier-

nos municipales, para lo que, a las características enunciadas se abren campos de análisis más profundos que van de la mano con la fragilidad institucional en este orden de gobierno, el cambio o no de rutinas que conllevan las alternancias, el estudio a fondo de distintos tipos de capacidades institucionales, entre otros.

Finalmente, no olvidar la trascendencia de los gobiernos locales con base en la cercanía que son capaces de tener con la sociedad y que: “En política, la vinculación directa con los problemas sociales constituye la mitad de una buena solución” (Escobar y Solari, 1996, p. 5).

Referencias

- Aguilar, L. (1982). *Política y racionalidad administrativa*. México: Instituto Nacional de Administración Pública
- Arellano, D., Cabrero, E., Montiel, M. y Aguilar, I. (2011). Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada. En E. Cabrero, y D. Arellano (eds.). *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. México: CIDE.
- Blanco, R. (2006, diciembre). Los Enfoques Metodológicos y la Administración Pública Moderna. *Cinta de Moebio. Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, 27, 256-265.
- Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?. *Revista Gestión y Política Pública*, XIII (3), 753-784.
- Cardozo, M. (2013, enero-abril). Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. *Andamios*, 10(21), 39-59.
- Cordero, J. (2011, octubre-diciembre). Los servicios públicos como derecho de los individuos. *Revista Ciencia y Sociedad*, XXXVI (4), 682-701.
- Escobar, S. y Solari, R. (1996, marzo-abril). El municipio y la democracia moderna. *Revista Nueva Sociedad*, 142, 108-115.
- Espinosa, E. y Martínez, P. (2000, julio-diciembre). Importancia de la calidad en los servicios públicos municipales. *Gestión y estrategia*, 18, 48-56.
- Fuentes, C. (2018, agosto-diciembre). Confianza en el gobierno local y capacidades institucionales de los municipios chilenos: un análisis multinivel. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 18, 91-120.
- García, R. (1992). *Los servicios públicos municipales*. Col. Documentos de Trabajo, núm. 3. México: CIDE.
- García, R. y Gómez, P. (2011). Servicios públicos en los gobiernos locales: Un análisis a través de las encuestas municipales. En E. Cabrero y D. Arellano (eds.). *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. México: CIDE.

- García, R. y Hernández, M. (2001). *Formas clave para la prestación de los servicios públicos municipales*. Col. Documentos de Trabajo, núm. 16. México: CIDE.
- Huerta, A. y Venegas, M. (2020 diciembre). Metodología para la construcción del Índice de Capacidades Institucionales Municipales (ICIM). *Revista Sobre México. Temas de Economía*, 1 (número especial).
- INEGI (2022a). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD), 2021*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#Tabulados>, 10-06-2022.
- INEGI (2022b). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/#Tabulados>, 11-06-2022.
- Martínez, G. (2020). *Índice de medición de la capacidad institucional para la gestión financiera de los gobiernos municipales mexiquenses: evaluación 2017*. México: Instituto Hacendario del Estado de México.
- Moreno, C. (2007, diciembre). Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México. *Revista de Ciencia Política*, 27(2), 131-153.
- Otálvaro, B. (2017). Miradas cualitativas para el análisis de políticas sociales en Colombia. *Revista Ciencia Política*, 12(23),
- Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisitos para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Serie Documentos de Trabajo del INDES, I-52. Washington, D.C.: INDES.
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Revista Política y Cultura*, 30, 119-134.
- Salazar, J. (2009). *Elementos básicos de la administración municipal*. México: IAPEM/UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Uvalle, R. (2004, diciembre-febrero). El valor institucional de la gestión pública. *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(28), 1-29.
- Zapata, A. y Meade, O. (2009). *Organización y gestión municipal*. México: Editorial Porrúa/Senado de la República, LX Legislatura.

Anexos

Cuadro 1. Agua potable																			
Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																		
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	
Cuautepec de Hinojosa	8	0	-8	48	41.3	-6.7	20	26.1	6.1	8	6.5	-1.5	6	13	7	10	13	3	0
Pachuca de Soto	7.5	10.9	3.4	50.3	43.8	-6.5	22.6	24.2	1.6	8.1	11	2.9	4.2	5.2	1	5.5	4.1	-1.4	0.6
Mineral de la Reforma	6.2	7.4	1.2	52.6	41.5	-11.1	21.1	29.3	8.2	8.8	10	1.2	5.7	9.2	3.5	5.7	2.6	-3.1	0
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	13.2	15.2	2	55.3	32.6	-22.7	18.4	26.1	7.7	5.3	10.9	5.6	2.6	10.9	8.3	5.3	4.3	-1	0
Tulancingo de Bravo	14.2	8.7	-5.5	46.8	64.3	17.5	29.5	18.7	-10.8	4.2	3.5	-0.7	1.6	2.2	0.6	3.2	2.2	-1	0.5

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Cuadro 2. Drenaje y alcantarillado																			
Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																		
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	
Cuautepec de Hinojosa	10	2.2	-7.8	54	39.1	-14.9	10	17.4	7.4	10	21.7	11.7	4	4.3	0.3	12	15.2	3.2	0
Pachuca de Soto	6.3	5.5	-0.8	42	32.7	-9.3	25	29	4	11.1	14.1	3	8.3	9.8	1.5	6.9	8	1.1	0.2
Mineral de la Reforma	8.2	6.1	-2.1	39.7	34.5	-5.2	24.2	28.4	4.2	10.3	14.8	4.5	11.3	12.2	0.9	6.2	3.9	-2.3	0
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	34.2	8.7	-25.5	36.8	45.7	8.9	21.1	26.1	5	5.3	13	7.7	0	2.2	2.2	2.6	4.3	1.7	0
Tulancingo de Bravo	6.8	10	3.2	42.1	53	10.9	28.9	24.3	-4.6	11.6	8.3	-3.3	3.2	2.6	-0.6	4.2	1.7	-2.5	1.6

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Cuadro 3. Alumbrado público																			
Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																		
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	
Cuautepec de Hinojosa	8	0	-8	42	39.1	-2.9	10	26.1	16.1	16	15.2	-0.8	8	10.9	2.9	16	8.7	-7.3	0
Pachuca de Soto	7.3	6.9	-0.4	40.2	35.2	-5	25.3	23.7	-1.6	10.5	14.4	3.9	9.1	12.5	3.4	7.1	7.1	0	0
Mineral de la Reforma	8.2	5.7	-2.5	34	31	-3	24.2	27.1	2.9	11.9	13.1	1.2	14.4	16.6	2.2	7.2	6.6	-0.6	0
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	23.7	26.1	2.4	39.5	19.6	-19.9	26.3	19.6	-6.7	10.5	13	2.5	0	13	13	0	8.7	8.7	0
Tulancingo de Bravo	5.3	3.9	-1.4	29.5	23	-6.5	26.3	37.4	11.1	17.9	19.6	1.7	12.1	12.2	0.1	7.9	3.9	-4	0

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI

Cuadro 4. Parques y jardines																			
Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																		
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho			No sabe/No responde
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	
Cuautepec de Hinojosa	0	6.5	6.5	10	41.3	31.3	10	17.4	7.4	10	17.4	7.4	14	17.4	3.4	56	0	-56	0
Pachuca de Soto	6.7	6.9	0.2	40.2	31.1	-9.1	25.9	31	5.1	10.9	14.6	3.7	7.3	9.1	1.8	6.5	5.5	-1	0.6
Mineral de la Reforma	10.3	6.1	-4.2	41.2	41.5	0.3	24.2	24	-0.2	6.2	12.7	4.5	7.7	10.5	2.8	5.7	5.2	-0.5	1
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	23.7	21.7	-2	36.8	39.1	2.3	15.8	23.9	8.1	7.9	6.5	-1.4	0	6.5	6.5	15.8	0	-15.8	0
Tulancingo de Bravo	8.4	2.2	-6.2	25.3	40	14.7	31.1	35.7	4.6	14.7	12.2	-2.5	3.2	7.4	4.2	6.3	2.6	-3.7	0.5

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI

Cuadro 5. Recolección de basura																	
Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho	
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021
Cuautepec de Hinojosa	26	15.2	-10.8	60	60.9	0.9	6	10.9	4.9	4	8.7	4.7	4	4.3	0.3	0	0
Pachuca de Soto	15.8	10.3	-5.5	51.7	46.1	-5.6	16.4	23.7	7.3	6.3	8.9	2.6	4.8	6.9	2.1	5	4.1
Mineral de la Reforma	11.9	16.6	4.7	61.3	59.4	-1.9	16.5	16.2	-0.3	4.6	2.2	-2.4	3.1	3.5	0.4	2.6	1.7
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	21.1	23.9	2.8	57.9	71.7	13.8	21.1	4.3	-16.8	0	0	0	0	0	0	0	0
Tulancingo de Bravo	20.5	15.2	-5.3	63.7	66.5	2.8	10	11.7	1.7	1.1	3	1.9	1.6	2.2	0.6	2.1	1.3

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI

Cuadro 6. Calles y avenidas																	
Municipio	Grado de satisfacción (% encuestados)																
	Muy satisfecho			Satisfecho			Algo satisfecho			Algo insatisfecho			Insatisfecho			Muy insatisfecho	
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021
Cuautepec de Hinojosa	0	0	0	26	6.5	-19.5	20	15.2	-4.8	20	17.4	-2.6	0	28.3	20.3	26	32.6
Pachuca de Soto	1.6	1.2	-0.4	13.9	13.2	-0.7	23.6	30.4	6.8	18.6	17.6	-1	13.7	18.1	4.4	28.3	19.4
Mineral de la Reforma	0.5	0	-0.5	20.6	17.9	-2.7	23.7	25.3	1.6	12.9	16.2	3.3	21.6	24	2.4	20.1	16.6
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	5.3	2.2	-3.1	31.6	26.1	-5.5	34.2	28.3	-5.9	15.8	17.4	1.6	5.3	19.6	14.3	7.9	6.5
Tulancingo de Bravo	3.7	2.2	-1.5	16.8	17.4	0.6	28.9	47.4	18.5	16.8	17.4	0.6	16.8	9.6	-7.2	15.3	6.1

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Cuadro 7. Calificación promedio asignada a los servicios públicos municipales básicos, según municipio															
Servicio público municipal básico	Cuautepec de Hinojosa			Pachuca de Soto			Mineral de la Reforma			Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero			Tulancingo de Bravo		
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación
Agua potable	6.7	5.9	-0.8	7.1	7.1	0	7	6.9	-0.1	7.6	6.8	-0.8	7.7	7.8	0.1
Drenaje y alcantarillado	6.9	5.9	-1	6.6	6.2	-0.4	6.6	6.4	-0.2	8.1	7.1	-1	7	7.6	0.6
Alumbrado público	6.1	5.9	-0.2	6.6	6.2	-0.4	6.3	6	-0.3	7.8	6.5	-1.3	6	6.1	0.1
Parques y jardines	2.9	6.4	3.5	6.7	6.4	-0.3	6.9	6.5	-0.4	7.1	7.7	0.6	6.6	6.7	0.1
Recolección de basura	8.4	7.8	-0.6	7.5	7.1	-0.4	7.9	8	0.1	8.6	8.8	0.2	8.4	8.2	-0.2
Calles y avenidas	4.9	3.4	-1.5	4.3	4.6	0.3	4.7	4.6	-0.1	6.4	5.6	-0.8	5.1	6	0.9

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.

Cuadro 8. Condición de existencia/prestación de servicios públicos, por municipio, 2020													
Municipio	Alumbrado público	Forma de administración	Limpia y mantenimiento de calles y vialidades	Forma de administración	Parques públicos	Jardines públicos	Forma de administración	Agua potable	Total de prestadores/ Régimen de gestión	Drenaje y alcantarillado	Forma de administración	Recolección de RSU	Total de prestadores/ Régimen de gestión
Cuautepec de Hinojosa	1	1	1	1	1	1	1=7; 8=2	1	2 (1 público y 1 social)	1	4	1	1 (público)
Pachuca de Soto	1	1	1	8	1	1	1=86	1	1 (público)	1	6	1	2 (privado)
Mineral de la Reforma	1	1	-	997	1	1	1=155	1	0	1	ND	1	1 (público)
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	1	1	0	0	1	1	1=29	1	1 (público)	1	4	1	1 (público)
Tulancingo de Bravo	1	1	1	1	1	1	1=251	1	12 (1 público y 11 social)	1	4	1	1 (público)

Nota: el número 1 dentro de cada columna del servicio público, hace referencia a las administraciones públicas que reportaron haber prestado o contado con el servicio público, el 0 hace referencia a las que reportaron no haberlo prestado o contado con él y el guión medio refiere a que no contó con datos o elementos para responder, del 1 de enero al 31 de diciembre (2020).
Dentro de la columna Forma de administración: 0=No aplica; 1=Administración directa-Ayuntamiento; 4=Organismo descentralizado municipal; 6=Organismo descentralizado estatal; 8=Administración indirecta-Concesión a particulares; 997=No cuenta con elementos para responder; ND=No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2019 y 2021, INEGI.