

Percepción ciudadana del desempeño y capacidades de los servidores públicos del municipio de Tzompantepec, Tlaxcala

Citizens' perception on the performance and capabilities of the public sector employees in the municipality of Tzompantepec, Tlaxcala

María Guadalupe Ruíz Carrasco¹

Kristiano Raccanello

Entregado el: 31 de marzo de 2022

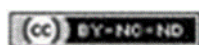
Aceptado el: 16 de marzo de 2023

Resumen: En México, los municipios son la instancia pública más cercana a la población que se encarga de velar por el bienestar de los ciudadanos, desempeñando aquellas funciones establecidas por la ley. Los intentos de promover el servicio público de carrera para mejorar el perfil de los servidores públicos no han logrado su propósito y, generalmente, éstos son contratados sin considerar sus habilidades profesionales. Los ciudadanos del Municipio de Tzompantepec, Tlaxcala, frente a las carencias en los servicios públicos y a la falta de transparencia por parte de las autoridades municipales expresaron públicamente su inconformidad en repetidas ocasiones, resultado que se confirma a través de una muestra de 70 ciudadanos del Municipio. También se entrevistaron a nueve servidores públicos del Ayuntamiento, observándose poco conocimiento de sus funciones. Los resultados apuntan a una administración municipal con poca experiencia e insuficientemente preparada, lo que justifica la inconformidad de la población.

Palabras claves: PERCEPCIÓN CIUDADANA; SERVIDORES PÚBLICOS; MÉXICO; MUNICIPIOS.

Abstract: In Mexico, municipalities are the public body closest to the population that is in charge of guaranteeing citizens' well-being by performing those functions established by law. Attempts to promote public service career to improve the profile of public sector's employees have not succeeded, as they continue to be hired no matter their professional skills. The citizens of the Municipality of Tzompantepec, Tlaxcala, dealing with the deficiencies of public services and the lack of transparency by the municipal authorities, publicly expressed their dissatisfaction, a result confirmed through a sample of 70 citizens of the Municipality. Nine public servants of the Town Hall were also interviewed, exposing so far a limited knowledge of their functions. The results reveal that the municipal administration lack experience and insufficiently prepared, that validates the population's disagreement.

Keywords: CITIZEN PERCEPTION; MEXICO; MUNICIPALITIES; PUBLIC SECTOR EMPLOYEES.



Espacios
Públicos

ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023, pp. 72-95

¹ Universidad Autónoma del Estado de Tlaxcala, e-mail de contacto: maría.guadalupe.ruiz.carrasco@gmail.com

Introducción

Para una institución de cualquier orden de gobierno, la planeación para la gestión pública constituye una herramienta que permite alcanzar los propósitos con mayor efectividad al priorizar y organizar las acciones a emprender. La falta de planeación, acompañada por la escasez de personal calificado resta efectividad a la gestión de las acciones públicas.

La falta de experiencia y capacidades, que podría aminorarse a través de la implementación del servicio público de carrera, repercute en un deficiente ejercicio de las funciones a cargo del municipio, en el desempeño de los servidores públicos que redundan en la ineficacia en la toma de decisiones dirigidas a resolver las condiciones de marginación, pobreza que padece la ciudadanía.

A pesar de que en las últimas tres administraciones del Municipio de Tzompantepec (Tlaxcala) se hayan realizado los ejercicios de planeación plasmados en los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) correspondientes, los ciudadanos ven limitadas las oportunidades de desarrollo, el acceso y la calidad de los servicios públicos, advirtiéndose que el personal que se desempeña en la administración pública local no cumple con el perfil que demanda la función. Para ello, y frente a la inconformidad de la ciudadanía que se ha manifestado en repetidas ocasiones, se busca verificar si la percepción de la población está fundada al compararla con la preparación de los servidores públicos que se desempeñan en el Ayuntamiento a través de una muestra de ciudadanos y otra de los funcionarios municipales.

Después de la introducción, se presenta una breve revisión de la literatura que vierte sobre el rol de la planeación y el servicio público de carrera. Posteriormente, se analizan los datos oficiales del municipio que se contrastan con el sentir de la ciudadanía. La metodología y el levantamiento de la información por medio del trabajo de campo se presentan en la tercera sección, permitiendo fundamentar los hallazgos y la discusión correspondiente en la cuarta sección. Finalmente, se proporcionan las

conclusiones, las observaciones y propuestas de política pública pertinentes.

Municipios y servicios públicos

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación, DOF 8 de mayo 2020), señala que el municipio es la base de la división territorial, de la organización política y administrativa de la entidad federativa y esta forma la división territorial y establece una segmentación dentro de cada uno de los Estados de la Federación. En este tenor, el artículo 2 de la Ley Municipal de Tlaxcala (Periódico Oficial del Estado, POE 30 diciembre 2016) indica que:

el Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Tlaxcala. Se integra por la población asentada en su territorio y un Gobierno que tendrá por objeto procurar el progreso y bienestar de sus comunidades. Está investido de personalidad jurídica y administrará su patrimonio conforme a la ley.

Bajo un enfoque de gestión pública, un municipio encuentra su justificación de ser implementando estrategias de proximidad en pro de los intereses comunitarios, debido a que los servidores públicos están en grado de identificar con mayor precisión las demandas y carencias de la población. Se reconoce entonces que el municipio es la representación a menor escala del Estado, al contar con todos y cada uno de sus elementos: territorio, población y gobierno pero, con la ventaja de ser más cercana a la ciudadanía (Cienfuegos y Jiménez, 2012) por lo cual, según el mismo precepto legal, el municipio es la instancia encargada de implementar acciones y procurar servi-

cios con el objeto de procurar los intereses de sus habitantes. Para poder satisfacer las demandas de la ciudadanía, es menester considerar la esfera de competencia del municipio, así como el criterio de “interés municipal” que se desprende; es decir, lo que atañe a su población, y que por las capacidades administrativas, técnicas y presupuestales con que cuenta, debe atender para garantizar el bien común. La manifestación del bien común es consecuencia de “[los] actos y tareas [realizados por el Estado] en función a las atribuciones que le confiere la legislación, [...] [es decir] con la necesidad de crear los medios para alcanzar los fines” (Fraga, 2002, p.13), por esta razón entonces, “el municipio es una forma en la que el Estado descentraliza los servicios públicos concernientes a una circunscripción determinada” (Fraga, 2002, p.85), permitiendo cumplir con el mandato de la Ley Municipal local.

Las funciones y servicios de competencia del orden municipal se establecen en razón de las facultades constitucionales plasmadas en el artículo 115, fracción III, que en términos generales abarcan:

[...] Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; Alumbrado público; Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; Mercados y centrales de abasto; Panteones; Rastro; Calles, parques y jardines y su equipamiento; Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Determinar, coordinar y proporcionar a los ciudadanos estos servicios de forma eficiente es el resultado esperado de un proceso de planeación en el cual converge el análisis del entorno (diagnóstico), de los recursos disponibles (presupuestales y humanos, entre otros) que permita alcanzar los resultados plasmados en el Plan Municipal de Desarrollo durante el trienio en el cual la administración municipal está a cargo del municipio. Es necesario señalar que, sólo en algunos casos, una sola intervención permite alcanzar a resolver una problemática de forma permanente; según el caso, pudiera ser factible alcanzar sólo una mejoría, ya sea por carecer de las funciones, capacidades o presupuesto para resolver problemas económicos y sociales, sobre todo cuando éstos son de índole estructural. En estos casos, debe intervenir el estado o la federación, según las facultades y las leyes en materia.

2.1 Planeación y recursos

La planeación permite organizar las acciones y los recursos disponibles para alcanzar los objetivos del municipio al definir qué, cómo y cuándo hacerlo, así como las áreas responsables, asimismo, a través de la secuencia temporal de las acciones se fijan metas y objetivos. El primer paso de este ejercicio se realiza a comienzo de cada administración en el contexto nacional, estatal y municipal, plasándose en el Plan Nacional/Estatal/Municipal de Desarrollo¹ según corresponda.

Desde un punto de vista general, Cabanellas (1989, p.259) conceptualiza a la planificación como “el establecimiento de una estructura al servicio del progreso nacional o del bienestar público mediante la ejecución de obras, la intensificación productora, la creación o activación de instituciones...”; no obstante, se advierte una importante diferencia conceptual entre planificación y planeación. La primera consiste en un proceso destinado al desarrollo económico y social, mientras que la segun-

¹A continuación, se utilizarán únicamente los acrónimos: PND (Plan Nacional de Desarrollo), PED (Plan Estatal de Desarrollo) y PMD (Plan Municipal de Desarrollo) respectivamente.

da es el instrumento de política que hace posible concretar acciones coherentes de crecimiento (Chapoy, 2003), mismo que se encuentra plasmado en la Ley de Planeación (art.3, párrafo 1, DOF 16 febrero 2018):

Se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones [...] en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país...²

Para llevar a cabo un ejercicio de planeación es indispensable realizar un diagnóstico que permita identificar las áreas de oportunidad que enfrenta la administración entrante y que constituye el punto de partida de cualquier plan de desarrollo. Por esta razón, el PMD³ deberá estar alineado con el PED y el PND para poder aprovechar las sinergias entre las directrices de la política estatal⁴ y nacional. Asimismo, debido a que el bienestar de la población es el fin último de los ejercicios de planeación, la participación ciudadana en los ejercicios de planeación de cualquier nivel es una consecuencia natural y que, además, refleja el fundamento democrático que rige a la sociedad (Serrano, 2015).

En cualquier orden de gobierno, la flexibilidad de un plan de desarrollo es una característica necesaria que responde a un componente estratégico al tener en cuenta que toda acción debe ser proporcional a los medios de

los que se dispone y los fines que persigue. También, es necesario tener el control de las acciones realizadas por la administración pública con el fin de eficientar las funciones y legitimar la actuación, procurar la racionalización de los recursos, así como la participación de los diferentes actores sociales. De esta forma, será posible satisfacer las demandas ciudadanas, plasmadas en el plan como objetivos a lograr durante la administración (Cienfuegos y Jiménez, 2012).

La hacienda municipal está conformada por los ingresos, egresos, deuda pública y patrimonio del municipio. Los ingresos ordinarios son tributarios (impuestos, derechos) o no tributarios (productos, aprovechamientos) mientras que los extraordinarios son aquellos que el municipio recibe por otros órdenes de gobierno, ya sea desde la Federación (participaciones federales – ramo 28, 33) o del gobierno estatal (participaciones federales dispersadas a través del gobierno del estado, y transferencias). Las participaciones federales más importantes son las del ramo 33, a saber, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) que representan un elevado porcentaje de los ingresos de los municipios. Al respecto, se observa que las transferencias federales, que incluyen participaciones y convenios a nivel nacional, en promedio, alcanzan el 71.2% de los ingresos municipales, mientras que los recursos propios complementan el restante 28.8%. La dependencia presupuestal de los municipios debido a su incapacidad de cobro de los aprovechamientos – servicio de agua e impuesto predial principalmente – es evidente (Auditoría Superior de la Federación, 2018), lo cual reduce el margen de acción con el cual cuenta el municipio para dar cumplimiento a la prestación de sus diferentes servicios.

²La Ley Nacional de Planeación en su artículo 3o., primer párrafo, establece la definición de Planeación Nacional de Desarrollo.

³La publicación del Plan Municipal de Desarrollo, una vez ratificado por el congreso local, es obligatoria y se establece en los artículos 17, 41 fracciones XXIII y 92 de la Ley Municipal para el Estado de Tlaxcala.

⁴Esta alineación, en virtud de que la política nacional es la rectora del desarrollo, aplica también para el PED respecto al PND.

Una vez evaluada la disponibilidad de recursos municipales, con fundamento en la CPEUM, y en los ordenamientos jurídicos locales, este orden de gobierno identifica la forma de administración para la prestación de los servicios, misma que puede ser:

- 1) Directa – cuando hay suficiencia presupuestal y capacidad administrativa de la organización; al comprometer recursos humanos, materiales y financieros, de ellos depende que el servicio se brinde de forma eficaz, equitativa y continua.⁵
- 2) Indirecta – en caso que no se cuente con suficiencia presupuestal o capacidad. Bajo esta figura, el municipio, manteniendo la titularidad, dirección, vigilancia y regulación de la función de los servicios públicos, resuelve la prestación o ejecución de los servicios/funciones por medio de una concesión o colaboración con particulares, convenio con el Estado o la Asociación Intermunicipal

2.2 Recursos humanos y profesionalización del servicio público

Como mencionado anteriormente, de acuerdo a la ley, garantizar los servicios públicos es una función inherente de la autoridad municipal, independientemente de quién los proporcione o ejecute – es decir, ya sea una administración directa o indirecta para la prestación de los servicios –, por lo cual, el municipio deberá contar con recursos para ejecutar aquellas tareas que garanticen una oferta eficaz, continua y conmensurada a las necesidades.

En el orden municipal, la profesionalización del servidor público, o el Servicio Público de Carrera (SPC) ha presentado diversos obstáculos como la corta duración de la administración y los criterios de selección del personal basados más en la lealtad y cercanía con el presidente municipal que en las capacidades de los servidores públicos (Reséndiz, 2016). *De facto*, la selección de los cola-

boradores cercanos al Presidente Municipal frecuentemente radica en el liderazgo político del alcalde, quien asume como una prerrogativa del cargo el nombramiento discrecional de los funcionarios. No obstante, como lo menciona Arellano (2008, p.146) “Cuando hablamos de servicio civil no estamos entendiendo solamente una institución administrativa, sino también política” por lo cual se reconoce abiertamente que no es posible separar la injerencia entre ambas instituciones. No sorprende entonces que, a pesar de que las legislaturas estatales hayan promulgado leyes para impulsar el SPC, en la práctica, las administraciones públicas se construyen en torno a la lealtad política y, consecuentemente, no redimen su debilidad en cuanto a su capacidad de acción, administración y gestión de los recursos. Por estas razones, los beneficios del SPC, en cuanto a la separación entre la esfera política y administrativa (mayor continuidad en el cargo, experiencia e imparcialidad, menores costos de implementación de los programas y políticas públicas), no pueden alcanzarse, redundando en mayores ineficiencias, tanto a nivel de políticas públicas como financieras (Guerrero, 2000).

Al respecto, aunque el nivel de escolaridad de las autoridades municipales sea un indicador imperfecto de la preparación para desempeñar un cargo público por no tener en cuenta la experiencia o la especialización para una determinada función, los datos del *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017* reflejan sólo un pequeño avance respecto a lo señalado por Merino (2006, p.2) a pesar de que haya transcurrido aproximadamente una década. De acuerdo al Censo, el análisis del nivel académico de las autoridades municipales durante el 2016 permite observar que a nivel nacional sólo una minoría de los Presidentes Municipales tenía un posgrado, la mitad tenía licenciatura, y casi un 38% preparatoria o menor (Tabla 1). Este mismo ordenamiento, se repite para los síndicos y los regidores, quienes ostentan una menor preparación a nivel superior y mostrando mayores porcentajes en los grados escolares más bajos.

⁵Por su propia naturaleza, algunos servicios (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, seguridad pública y tránsito, y el servicio de mantenimiento de calles, parques y jardines) son generalmente administrados de esta forma.

⁶La disposición de residuos sólidos es comúnmente administrada de esta forma cuando el número de viviendas es relativamente bajo o cuando las limitaciones presupuestales no permiten la inversión en los vehículos para su recolección.

Tabla 1.
Comparativo de los niveles escolares de las autoridades municipales (porcentajes).

	Presidente Municipal o Alcalde		Síndico Municipal		Regidores		Total	
	Nacional	Tlaxcala	Nacional	Tlaxcala	Nacional	Tlaxcala	Nacional	Tlaxcala
Primaria	11.18	3.33	14.99	5.00	15.17	9.14	14.72	7.87
Secundaria	11.43	13.33	16.10	10.00	20.12	23.43	18.72	20.43
Preparatoria	15.54	13.33	18.52	30.00	20.60	23.71	19.82	23.19
Licenciatura	50.33	65.00	43.21	53.33	36.22	39.14	38.55	44.26
Posgrado	8.35	5.00	5.71	1.67	4.99	4.29	5.44	4.04
No aplica*	3.17	0.00	1.46	0.00	2.89	0.29	2.76	0.21

Total de autoridades municipales: 22,533 (nacional) y 470 (Tlaxcala).

* Cursando el nivel escolar, no titulado, no especificado.

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

Respecto a los datos nacionales, las autoridades municipales del estado de Tlaxcala presentan mayores porcentajes en los niveles de escolaridad profesional, así como en los niveles escolares más bajos (en particular para síndico y regidores). Así, el cuerpo colegiado de los municipios en Tlaxcala (Cabildo), en el cual participan todos los antes mencionados más los Presidentes de Comunidad (elegidos de forma democrática en cada comunidad con base en la popularidad) con voz y voto (Ley Municipal de Tlaxcala, artículo 3), aparentan adolecer en cuanto a preparación formal y podrían carecer de argumentos para contrarrestar algunas decisiones poco convenientes promovidas por el Presidente Municipal.

2.3 Características del municipio

El Municipio de Tzompantepec, se localiza al oriente del estado de Tlaxcala y cuenta con 16,359 habitantes (INEGI - Encuesta Intercensal 2015) distribuidos en el espacio geográfico de las 5 comunidades que lo integran: San Andrés Ahuashuatepec, San Juan Quetzalcoapan, San Mateo Inophil, San Salvador Tzompantepec (cabecera municipal), y Xaltianquisco.

Entre el 2000 y 2015 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2015) señaló un notable mejoramiento de las carencias sociales; no obstante, el municipio pasó de un grado de rezago social “muy bajo” a “bajo” en 2015. Por cuanto concierne a la pobreza (Tabla 2), entre 2010 y 2015 se observó una reducción en los porcentajes de la población en pobreza y en pobreza extrema del -7.59% (689 personas) y -6.33% (967 personas) respectivamente, aunque en 2015 más del 46% de la población todavía se encontraba en pobreza (7,803 personas, con 1.8 carencias en promedio), y el 2.63% en pobreza extrema (con 3.3 carencias en promedio). Si bien, el porcentaje de personas en pobreza moderada y vulnerable por carencias sociales se redujo, el número de personas aumentó (278 y 210 personas respectivamente). Aun cuando 7 de cada 10 personas en el municipio presentaban al menos una carencia social (70.2%), sólo 1 de cada 10 carecía de tres o más (10.6%). De acuerdo a los datos, en el municipio se detectó un bajo ingreso; 6 de cada 10 personas no alcanzaban la línea de bienestar (59.4%) y casi 1.5 de cada 10 (14.9%) no lograba cubrir sus necesidades básicas.

Tabla 2.
Pobreza y rezago social

	%		Personas		Carencias promedio	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Población en pobreza	54.01	46.41	8,492	7,803	2.3	1.8
Población en pobreza extrema	8.96	2.63	1,409	442	3.6	3.3
Población en pobreza moderada	45.05	43.79	7,084	7,362	2.0	1.7
Población vulnerables por carencias sociales	24.11	23.80	3,791	4,001	1.9	1.6
Población con al menos 1 carencia social	78.1	70.2	12,283	11,804	2.2	1.7
Población con 3 o más carencias sociales	25.8	10.6	4,056	1,778	3.5	3.2
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	62.3	59.4	9,793	9,979	2.0	1.4
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	21.3	14.9	3,342	2,501	2.4	1.6

Fuente: CONEVAL (2015).

Según el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social⁷ (SEDESOL, 2017; 2010) entre 1990 y 2015 se observó una consistente reducción del rezago educativo, la carencia por acceso a los servicios de salud y de las carencias asociadas a la calidad, espacios y servicios básicos en la vivienda.

Los esfuerzos para abatir la pobreza y garantizar el ejercicio de los derechos sociales reflejan una consistente disminución de las carencias pues, mediante un comparativo entre 2010 y 2015, se aprecia que la mayor disminución fue en la carencia de acceso a los servicios de salud, del 36.75 al 12.6% (-24.15%). Asimismo, se redujo la carencia por servicio de drenaje en la vivienda (del 11.25 al 6.5%) y el hacinamiento, (de 9.3 a 5.2%).

De lo anterior, se deduce que una acertada aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura

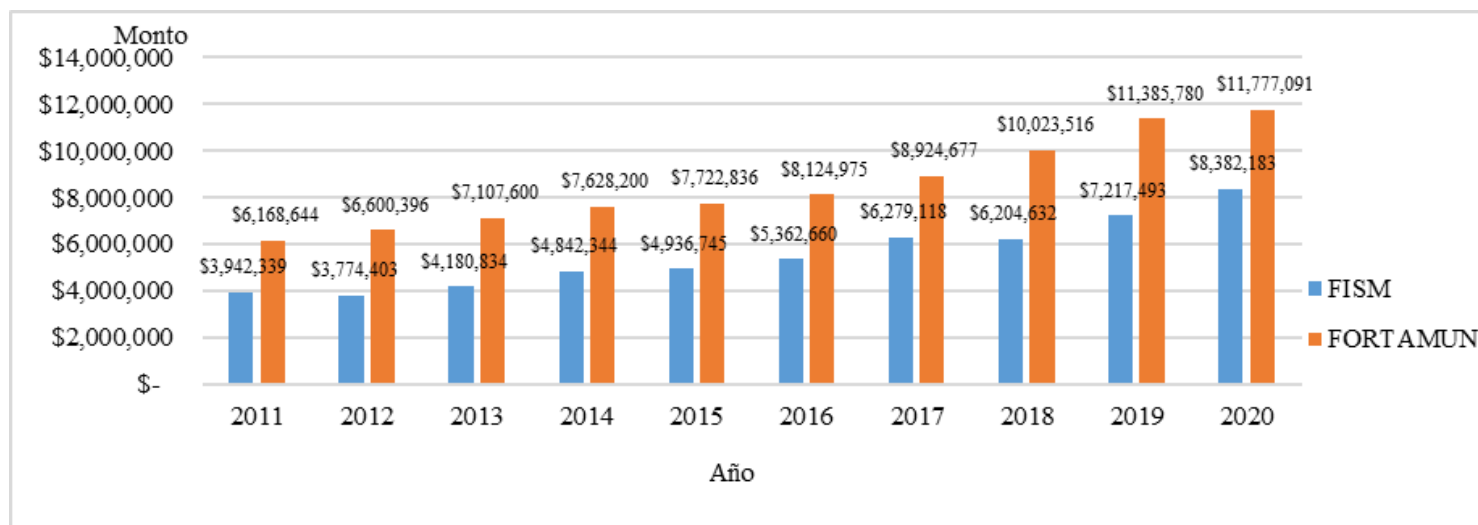
Social (FAIS) por el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) –, permitiría reducir aún más el rezago social⁸, mejorando los indicadores de pobreza en el municipio. A pesar de un importante mejoramiento en todos los indicadores del rezago social a nivel municipal en el período 2010-2015, el acceso al agua entubada, drenaje, material de techos en la vivienda y en menor medida, pero por eso menos importante, acceso a electricidad, siguen siendo unas importantes áreas de oportunidad.

Al respecto, el Cuadro 1 indica los montos recibidos por el Municipio entre 2011 y 2020 de las participaciones federales por concepto de FISM y FORTAMUN observándose la disponibilidad creciente de recursos para abatir el rezago social y mejorar la infraestructura comunitaria (Raccanello y Ruiz, 2019; 2018) y que ha sido acompañado por la disminución de las carencias, según lo reportado por el CONEVAL (2015) y SEDESOL (2017).

⁷Este informe se emite por la Secretaría de Bienestar (antes SEDESOL), a través de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, en atención al artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, desde el 2014. El objetivo es orientar la aplicación de las aportaciones federales, que reciben las entidades federativas y los municipios del país con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), hacia el financiamiento de obras y acciones sociales básicas que beneficien directamente a la población en pobreza extrema o en condición de alto y muy alto rezago social, así como a la población que radica en las zonas de atención prioritaria.

⁸De acuerdo con Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (DOF 13 marzo 2020), los gobiernos locales deben utilizar los recursos del FAIS para el financiamiento y realización de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en Zonas de Atención Prioritaria.

Cuadro 1.
Participaciones Federales (2011-2020) Municipio de Tzompantepec



Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficialía Mayor del Gobierno de Tlaxcala (2020).

No obstante, si de forma teórica, a mayor presupuesto se espera un mayor avance, también se observa que un mayor volumen de participaciones fomenta también la pereza recaudatoria de los municipios (Mendoza, 2019), aumentando así la dependencia fiscal de otros órdenes de gobierno.

2.3.2 Percepción de la ciudadanía

Los desafíos del crecimiento económico y de la procuración del bienestar, señalados en la Ley Municipal de Tlaxcala, requieren de la interacción entre diferentes actores, evitando el ejercicio unilateral por parte del gobierno. Aunque los datos presenten un panorama tendencialmente alentador, la percepción de los habitantes del Municipio de Tzompantepec en torno al nivel de los servicios en sus comunidades en los últimos diez años (2008-2018) es insatisfactoria, al afirmar que el desarrollo ha sido insuficiente y el actuar de la autoridad municipal deficiente.

Esta percepción sobre el actuar de las autoridades municipales se fundamenta en al menos los siguientes puntos,

algunos de los cuales han trascendido en redes sociales y en los medios de comunicación:

La ciudadanía percibe el actuar de las autoridades tanto a nivel comunidad como en la cabecera municipal con problemas de transparencia debido a una insatisfactoria rendición de cuentas (E-Consulta Tlaxcala, 2019; Agenda Tlaxcala, 2015).

El servicio de agua potable es deficiente e insuficiente y se ha convertido en un reto para la autoridad municipal que ha delegado la administración del servicio a las y los Presidentes de Comunidad y, en otros, a los comités ciudadanos. Al momento, todavía no se logra ni la calendarización oportuna del servicio, ni garantizar que la calidad de éste sea oportuna, detectándose problemas de transparencia en el uso de los recursos (El Sol de Tlaxcala, 2020).

Un número importante de vialidades se encuentra en mal estado (pavimentos, adoquines, terracerías), del mismo modo, no todas cuentan con banquetas, ni drenaje pluvial lo que contribuye a encharcamientos y al deterioro a las mismas. Se

detecta escasez de alumbrado público en muchas vialidades (Ayuntamiento de Tzompantepec, 15 de junio 2017 - Nota de prensa).

La inseguridad es el resultado de la selección de los elementos que conforman el cuerpo de policía municipal y la falta de asignación de presupuesto a la seguridad pública. En torno a los recursos humanos, la mayoría de los elementos operativos no cuentan con los conocimientos relativos a la seguridad pública (prevención de conductas delictivas, primeros respondientes, derechos humanos y conocimientos sobre vialidad). Esto porque el personal se integra por personas cuyas opciones de empleo son limitadas, pocos de ellos tienen auténtica vocación de servicio y capacitación; asimismo, los procesos de reclutamiento no están exentos de incentivos clientelares. La insuficiente asignación presupuestal impone que el personal no cuente con los recursos suficientes para prestar el servicio: vehículos, armamento, uniformes y capacitación. Lo anterior incide en la capacidad institucional y en las competencias de los uniformados en la prestación y garantía del servicio (El Sol de Tlaxcala, 2018; Entrevista a un elemento de Seguridad Pública del Municipio, octubre 2018).

Con base en estas observaciones, si bien el aspecto presupuestal pudiera ser un elemento que obstaculiza el cumplimiento de estas tareas, cabe analizar si la percepción ciudadana se asocia con una probada falta habilidades y/o experiencia tanto por parte de los tomadores de decisiones a nivel municipal como a nivel descentralizado de las Presidencias de Comunidad.

Metodología y resultados

Para confirmar la percepción de los habitantes del municipio se levantó una muestra de 70 observaciones (margen de error del 10% y un nivel de confianza del 90%) a los ciudadanos distribuidos en las 5 comunidades del municipio: San Andrés Ahuashuatepec (14 encuestas), San Juan Quetzalcoapan (14), San Mateo Inhopil (5 observaciones), San Salvador Tzompantepec (21), y Xaltianquisco (16) durante el mes de marzo del 2017.

El cuestionario consta de 2 apartados: a) características socioeconómicas del encuestado y, b) percepción de la planeación, actividad y resultados de la administración municipal. En este segundo apartado se enfoca en conocer el punto de vista del encuestado en torno a distintos aspectos de la administración pública del municipio. En particular, si ésta identifica las necesidades sociales, si se percibe imparcialidad en la implementación de acciones y programas, así como si éstas se planean y/o si hay continuidad a las acciones de gobiernos anteriores. También, se investiga la percepción de los encuestados respecto al desarrollo del municipio y el rezago social.

Adicionalmente, después de haber solicitado y obtenido el permiso al Ayuntamiento del Municipio de Tzompantepec (Administración 2016-2021), se aplicó un cuestionario a los funcionarios que forman parte y que acompañan el proceso de tomas de decisiones del Ayuntamiento. En este caso, se busca conocer el perfil de los servidores públicos referente a su nivel de escolaridad, experiencia laboral previa, el nivel de conocimiento sobre normatividad aplicable a sus funciones, así como las facultades del cargo, la comunicación entre las áreas, el logro de metas y objetivos, capacitación, planeación y disponibilidad de recursos.

Aun cuando responder al cuestionario era una decisión voluntaria y anónima (se obtuvieron sólo nueve respuestas)⁹, el objetivo consistía en analizar el nivel de profesionalización de los servidores públicos para poder así compararlo con la percepción de los ciudadanos en torno a la eficacia de las acciones de planeación-ejecución gubernamental.

⁹El organigrama del municipio no reporta el número de servidores públicos adscritos al municipio por cada dirección/área por lo cual no es posible poder indicar el porcentaje de respuestas que, no obstante, es evidentemente bajo. El directorio municipal tampoco proporciona información alguna.

Resultados percepción ciudadana

De los 70 encuestados el 53% son mujeres, y el restante 47% hombres. La edad promedio es de 41.6 años (IC 95%: 37.8 – 45.5). La mayoría afirmó estar casada o vivir en unión libre (54.29%), las y los solteros corresponden a la segunda categoría más frecuente (22.86%), siguen los separados/divorciados (7.14%) y viudos (4.29%). En cuanto al nivel escolar, la mayoría tiene educación básica (50.1% de la muestra). No obstante, el 41.4% reportó contar con estudios medios o superiores - preparatoria (21.4%) y universidad (20%) -; sólo 3 personas indicaron carecer de educación formal.

El 47.14% (33 observaciones) afirma trabajar y recibir regularmente un salario mientras que el 45.71% (32 observaciones) no recibe remuneración alguna, principalmente por desempeñar labores domésticas o por carecer de empleo (Tabla 3). El ingreso total per cápita en el municipio es bajo; en 2010 alcanzaba sólo los 2,169 pesos mensuales (CONEVAL, 2013).

Tabla 3.
Ocupación

	Obs.	%
Trabaja y recibe un salario	33	47.14%
No contestó	5	7.14%
No recibe salario	32	45.71%
Total	70	100%
No recibe salario porque:		
Trabaja en el hogar	15	46.88%
Desempleado	14	43.75%
Jubilado	2	6.25%
Estudiante	1	3.13%
Total	32	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

Las y los ciudadanos encuestados consideran que las autoridades municipales no siempre logran identificar los problemas del municipio (Tabla 4), de hecho, si bien la mayoría se inclina por una posición intermedia, la inconformidad es evidente. Posiblemente, esto se deba a que no se reconocen/identifican en la elaboración de las directrices municipales plasmadas en el PMD 2016-2021 debido a una baja afluencia en la recopilación de las propuestas ciudadanas y cuya elaboración fue encargada a un despacho externo.

Tabla 4.
Sensibilidad de las autoridades a los problemas sociales

¿Las autoridades del Municipio de Tzompantepec identifican las problemáticas y necesidades sociales?		
	Obs.	%
Siempre	4	5.71%
Frecuentemente	5	7.14%
A veces	27	38.57%
Raramente	10	14.29%
Nunca	24	34.29%
Total	70	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

A pesar de haber sido raramente demostrada ante las autoridades competentes (el caso de la Comunidad de San Juan Quetzalcoapan provocó que la Presidencia de Comunidad estuviera cerrada más de un año por las inconformidades ciudadanas), es común la percepción que las autoridades actúen de forma discrecional en la aplicación de acciones y programas, lo cual se confirma en los resultados obtenidos (55.71% de los entrevistados), mientras que sólo 1 de cada 10 entrevistados (11.43%) afirma que hay imparcialidad (Tabla 5).

Tabla 5.
Actuación de la autoridad municipal

En este Municipio ¿la autoridad actúa de manera imparcial en la administración de acciones y programas?		
	Obs.	%
Siempre	3	4.29%
Frecuentemente	5	7.14%
A veces	23	32.86%
Raramente	20	28.57%
Nunca	19	27.14%
Total	70	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo

En su gran mayoría (55.71%) la población encuestada no logra identificar si las acciones del ayuntamiento son planeadas, mientras que el 25.71% se manifiesta por la negativa (Tabla 6). Incluso cuando estos hallazgos pudieran asociarse con un escaso interés por parte de la población con relaciones las acciones públicas realizadas (véase también la Tabla 8), aparentemente la población tiene la noción teórica sobre el ejercicio de planeación previsto por la ley.

Tabla 6.
Planeación de las acciones

¿Percibe como planeadas las acciones emprendidas?		
	Obs.	%
No	18	25.71%
Si	13	18.57%
NS/NC	39	55.71%
Total	70	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

En este sentido, de acuerdo a la Tabla 7, aunque la mayoría de los encuestados sepa teóricamente qué es un PMD (60%), desconoce si la administración actual ha cubierto este requisito (76%) (Tabla 8).

Tabla 7.
Conocimiento del PMD

¿Sabe qué es un Plan Municipal de Desarrollo?		
	Obs.	%
No	28	40%
Si	42	60%
Total	70	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

Tabla 8.
Existencia del PMD

¿Sabe si el Municipio de Tzompantepec cuenta con un plan de desarrollo?		
	Obs.	%
No	53	76%
Si	17	24%
Total	70	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

No obstante, es evidente que la población entrevistada percibe claramente que cada administración tiene sus propias prioridades. Más del 70% de los encuestados indica la falta de continuidad en dichas acciones entre las administraciones (Tabla 9), práctica que parece responder más a un intento para que la ciudadanía reconozca las buenas intenciones de la nueva administración, que a un cuidadoso proceso de evaluación y selección de aquellas que merecen sobrevivir por los resultados alcanzados.

Tabla 9.
Continuidad de las acciones

¿Las acciones que se emprenden pueden ser consideradas como la continuación de las que realizó (o realizaron) la(s) administración(es) previa(s)?		
	Obs.	%
Siempre	4	5.71%
Frecuentemente	5	7.14%
A veces	11	15.71%
Raramente	12	17.14%
Nunca	37	52.86%
NS/NC	1	1.43%
Total	70	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

La discrecionalidad en la toma de decisiones se confirma también en el otorgamiento de beneficios a la población ya que 6 de cada 10 encuestados (58.57%) considera que existen sesgos en la distribución (Tabla 10). En particular, para esta administración (2016-2021) la composición del Cabildo, órgano supremo para la toma de decisiones del municipio, se compone por integrantes de las Presidencias de Comunidad más pobladas. Si bien esta conformación se fundamenta en el espíritu democrático de representatividad ciudadana, es necesario que también las Comunidades más pequeñas sean representadas. De otra forma, los intereses personales para la construcción de una carrera política a futuro pueden sesgar la actual implementación de los recursos hacia las Comunidades de residencia de los tomadores de decisión permitiendo que se amplíe la brecha entre las comunidades, lo cual justificaría la preocupación manifestada por los pobladores.

Tabla 10.
Aplicación de los recursos

¿Hay algún tipo de sesgo en la aplicación/ejecución de beneficios en el municipio?		
	Obs.	%
Siempre	14	20.00%
Frecuentemente	27	38.57%
A veces	13	18.57%
Raramente	6	8.57%
Nunca	9	12.86%
NS/NC	1	1.43%
Total	70	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

La percepción negativa en torno a la administración municipal se agudiza con relación a las capacidades de los servidores públicos que ahí se desempeñan (Tabla 11). Menos del 5% de los encuestados considera que los funcionarios cuentan con las competencias necesarias respecto al 51.43% que opina lo contrario. Debido a que las determinantes del desempeño de un servidor público se reconducen a factores estructurales y características individuales (Cavalcante, Lotta y Yamada, 2018), el Ayuntamiento puede – y debería – intervenir para reducir aquellos obstáculos que entorpecen las actividades del personal que ahí se desempeña, eventualmente capacitándolo o simplificando los procesos, cuando no se haya seleccionado el mejor perfil para el desempeño de cargo.

Tabla 11.
Competencia de los servidores públicos

¿Considera usted que el personal que se encarga de prestar los servicios municipales tiene las competencias necesarias para desempeñarse en el cargo?		
	Obs.	%
Siempre	1	1.43%
Frecuentemente	2	2.86%
A veces	31	44.29%
Raramente	17	24.29%
Nunca	19	27.14%
Total	70	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

La percepción en torno al desarrollo del municipio (Tabla 12) revela que los encuestados no perciben un avance relevante en la última década, al haberse mantenido (50%) o que ha avanzado poco (30%).

Tabla 12.
Desarrollo municipal

¿Qué tanto se ha desarrollado el Municipio de Tzompantepec en los últimos 10 años?		
	Obs.	%
Ha avanzado mucho	1	1.43%
Ha avanzado poco	21	30.00%
Se ha mantenido	35	50.00%
Ha retrocedido un poco	11	15.71%
Ha retrocedido mucho	2	2.86%
Total	70	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

Para ellos, las prioridades en el Municipio se concentran en materia de seguridad, infraestructura y empleo; éstas son las mencionadas más recurrentemente y que corresponden aproximadamente al 35% de la muestra para cada una de las necesidades (Tabla 13). Estos resultados no sorprenden a la luz de la situación detectada entre la ciudadanía y por la reportada por el CONEVAL (2015, 2013) que hacen manifiesta la insuficiencia de oportunidades laborales, así como de acceso a satisfactores inmediatos.

Tabla 13.

Necesidades del municipio

¿Qué hace falta para que se detone el desarrollo del municipio? Más...		
	Orden de preferencia	Menciones (frecuencia)
Seguridad	1	25
Infraestructura	2	25
Empleo	3	24

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

Asimismo, como resultado de un ejercicio propositivo, se investigó en torno a qué debería hacer la autoridad municipal para poder detonar el potencial del municipio. Las menciones más frecuentes (Tabla 14) se enfocaron en: reducir la corrupción, mayor sensibilidad a las necesidades y contar con funcionarios capacitados para el desempeño de sus funciones. Es relevante señalar que, también en este caso, las menciones coincidieron para más del 38% de la muestra y que todas ellas están recae en el ámbito de la transparencia y rendición de cuentas. Todas estas características corresponden a los servidores públicos, mientras que no resultaron entre los aspectos más frecuentemente mencionados aquellas ligadas al presupuesto o recursos otorgados a través de programas de gobierno.

Tabla 14.
Actuación de la autoridad municipal

¿Qué falta a la autoridad municipal para detonar el potencial del municipio y promover el desarrollo del mismo y sus habitantes?		
	Orden de preferencia	Menciones (frecuencia)
Menor corrupción	1	27
Más sensibilidad a las necesidades	1	27
Funcionarios capacitados	2	26

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

La opinión de los pobladores resulta congruente al considerar que un mayor bienestar pudiera alcanzarse a través de más y/o mayor empleo, infraestructura y seguridad (Tabla 15); los mismos elementos previamente mencionados en cuanto a las necesidades del municipio. Se desprende entonces que, incluso cuando la población encuestada pudiera contar con someros conocimientos en cuanto a planeación, logra identificar con claridad los elementos prioritarios que permitirían un mayor desarrollo y que se verían reflejados en una mejoría de su calidad de vida. Merece señalar que a pesar de la carencia de recursos – en el municipio, durante 2015 más del 46% de la población se encontraba en pobreza (2.63% en pobreza extrema) –, no se hace referencia a la obtención de transferencias/apoyos por parte del gobierno, lo cual deja entrever que los encuestados no esperan una actitud paternalista por parte del gobierno.

Tabla 15.
Necesidades y bienestar

Según usted, ¿cómo se puede mejorar para contribuir a la procuración de bienestar, desarrollo económico y progreso? Proporcionando más/mejores...		
	Orden de preferencia	Menciones (frecuencia)
Empleo	1	24
Infraestructura	2	23
Seguridad	3	21

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

Como mencionado anteriormente, el CONEVAL calificó el municipio en un bajo nivel rezago social; al respecto, la percepción coincide sólo en un 34% con la medición oficial, ya que el 64.15% considera que esté peor (rezago social: muy alto, alto y medio) (Tabla 16). Aunque no se pretenda que la mayoría de la ciudadanía conozca la forma oficial de determinar el nivel de rezago social, este resultado preliminar abre una reflexión en torno a la concepción institucional del término y la percepción de éste por parte de la población. Como referencia, se considere el acceso a agua potable¹⁰ ; hay una gran diferencia entre contar con el acceso (el indicador utilizado por el CONEVAL) y la percepción de rezago social (marginal) derivada por la interrupción del suministro durante 15 días. Posiblemente, la calidad del servicio, mas no necesariamente la falta de conexión a servicios básicos, impacte de forma negativa a la percepción de forma importante.

Tabla 16.
Rezago social percibido

¿Según usted cuál es el nivel de rezago social en el municipio?		
	Obs.	%
Muy bajo	1	1.43%
Bajo	18	25.71%
Medio	19	27.14%
Alto	8	11.43%
Muy Alto	7	10.00%
Ns/Nc	17	24.29%
Total	70	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

Resultados experiencia y habilidades de los servidores públicos municipales

El cuestionario para servidores públicos estaba dirigido a todas las direcciones del Ayuntamiento después de haber recibido la autorización correspondiente; no obstante, se aplicó a únicamente a las de Proximidad social, Seguridad, Obras públicas y Tesorería, que fueron las únicas dispuestas en contestarlo durante el mes de marzo de 2017.

Al momento de la aplicación, el comportamiento del personal de las áreas mencionadas fue ambiguo y desinteresado. De los 9 cuestionarios aplicados: 3 corresponden al área de Proximidad Social¹¹ (Director, Subdirector, y el Juez Municipal), 5 el área de Obras públicas (Director, Jefe de departamento y 3 Auxiliares) y 1 a la Tesorería (Jefe de departamento).

¹⁰El rezago social se obtiene de la ponderación de las mediciones de educación, salud, servicios básicos y calidad y espacios en la vivienda.

¹¹El Juez Municipal se facultó para responder a título de esta Dirección.

El nivel de escolaridad de los servidores públicos es de preparatoria, con la excepción del Juez Municipal (licenciatura) y del Subdirector del área de Proximidad Social (licenciatura sin terminar). Por un lado, se observa una limitada experiencia laboral en el sector público por parte de los 9 encuestados (promedio: 3.3 años), con la excepción del Jefe de Tesorería (10 años), un Auxiliar de Obras públicas (9 años) y el Director de Obras públicas (5 años). Por otro, merece señalar que tres servidores públicos no contaban con ninguna experiencia en este campo laboral. También, la mayoría de aquellos que cuentan con experiencia previa en el sector público también mostraron antigüedades entre los 6 y 9 años en el sector privado; pero esto sólo para 3 de los 9 encuestados. Los que no tenían experiencia en el sector público tampoco mencionaron contar con ella en el sector privado.

Si bien, 8 de los 9 encuestados saben el número de cargos que integran su área, sólo 4 pudieron mencionar cuáles son, y sólo 5 de los 9 saben el número de personas que integran su área (!). El desconocimiento en torno a si las tareas se encuentran establecidas en alguna disposición normativa prevalece para la mayoría (5 de los 9 entrevistados); y no sorprende que 7 de los 9 no conozcan las disposiciones normativas que regulan su cargo. Es decir, los servidores públicos aparentan no conocer ni los fundamentos jurídicos de sus decisiones, ni el área en la cual se desempeñan diariamente, aunque 4 de los 9 indicaron conocer (sin que fueran mencionadas) las facultades que alguna disposición le confiere a su cargo.

La falta de conocimiento en torno al ámbito de funciones y su fundamento se recrudece al sondear si el área en la cual el servidor público se desempeña, cuenta con alguna disposición normativa que regule su actividad; 4 de los 9 afirmaron que esta disposición existe¹², pero sólo el Juez Municipal (con referencia a la Dirección de Seguridad Pública) pudo mencionarlas.

Desde el punto de vista de la planeación de las actividades, 7 de los 9 servidores públicos identifican la autoridad municipal que la realiza, siendo apegada al PMD y revisándose periódicamente el avance. Asimismo, del total de los entrevistados sólo 5 están/han estado involucrado en dicho ejercicio.

La mayoría de los servidores públicos (6 de los 9) están conscientes que sus acciones tienen un impacto en el municipio, resultados que se acompañan por una buena comunicación entre el área de planeación y las otras áreas. No obstante, sólo 2 de los 9 saben qué área(s) le(s) reporta(n) y en 1 caso de 9 se menciona correctamente a qué área(s) debe reportar.

Los entrevistados informaron que hay suficientes – aunque reconocieron que no son excelentes – competencias/habilidades de los colaboradores en el área de trabajo y en 4 de 9 casos saben de la actual existencia de programas de capacitación, a los cuales 6 de los 9 tuvieron acceso en algún momento, reportándose modestos resultados como consecuencia de éstos. No obstante, en el área de planeación, la programación de las actividades, la disponibilidad de recursos humanos y financieros, no es constante y cuando no impide poder realizar las actividades, las atrasa.

4. Discusión

Las deficiencias en cuanto a la preparación y a la experiencia de los servidores públicos hacen reflexionar en torno a la calidad del proceso de planeación, ejecución, efectividad y evaluación/seguimiento de las acciones en el Municipio, debido a que sólo una diminuta parte del personal encuestado parece cumplir con el perfil que demanda el cargo para atender las demandas de la población. Bajo esta perspectiva, la percepción de los ciudadanos – a pesar del desconocimiento normativo – es fundamentalmente correcta, aún cuando los pobladores sólo pueden observar una limitada capacidad para resolver problemas por parte de la autoridad municipal o en las interacciones con ella.

¹² Por ejemplo, para la Dirección de Obras Públicas, se esperaría que los funcionarios conocieran al menos la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Tlaxcala

En cuanto a la operatividad y eficacia de las acciones, la experiencia que cada uno de los funcionarios tiene para el cargo es determinante para poder ejercer las funciones inherentes; no obstante, los contados servidores públicos que la poseen la adquirieron durante la administración anterior (2014-2016) y de forma fundamentalmente empírica. Es más, debido a que los servidores públicos desconocen no sólo el área de su trabajo, sino también sus funciones y los fundamentos legales de sus acciones y facultades no es posible descartar la aplicación discrecional de los apoyos como señalado por parte de la población encuestada. La combinación de un amplio desconocimiento por parte de los servidores públicos, por un lado, y su falta de experiencia por otro, se resume en una muy deficiente respuesta para la resolución de las demandas ciudadanas que se manifiesta en la insatisfacción de los pobladores.

Aunados a las carencias operativas y de comunicación, los escasos recursos humanos, financieros y materiales, podrían no estar siendo utilizados de forma eficiente en pro del desarrollo del municipio, sino – en el peor de los casos – de forma discrecional. La percepción relacionada con la falta de habilidades de los servidores públicos por parte de la población se complementa así con las restricciones presupuestales que inciden en los tiempos de respuesta de las autoridades. En este sentido, se observa que la apreciación de los pobladores resulta estar fundamentada.

A pesar de lo anterior, la ciudadanía encuestada considera que el municipio presenta un mayor nivel de rezago social respecto al medido por el CONEVAL, lo cual puede deberse al resultado de una inevitable comparación respecto a otros municipios que se encuentran mejor posicionados¹³, ya que el aspecto subjetivo que prevalece respecto al objetivo¹⁴ (Heyink, 1993).

Consecuentemente, de acuerdo con los hallazgos, el aspecto más preocupante es la limitada respuesta que puede proporcionar el municipio como institución a las demandas ciudadanas, la cual se asocia con no poder cumplir con el mandato que el artículo 2 de la Ley Municipal para el Estado de Tlaxcala señala. La evidencia apunta que las inevitables restricciones presupuestales toman entonces un rol secundario y fundamentalmente exógeno por no estar bajo el control del municipio. Sin embargo, lo que se supone esté bajo la responsabilidad del municipio, tal como la selección del recurso humano destinado a desempeñar las funciones, no responde a las necesidades técnicas requeridas por el puesto y, consecuentemente, la asociación con su ineficiencia e ineficacia en la toma de decisiones, así como en sus labores, es manifiesta.

Aunque el SPC sea evidentemente ausente, la administración municipal debería alejarse de las obsoletas prácticas de contratación que menosprecian las habilidades de los servidores públicos y que privilegian otros factores que, en el mejor de los casos, no abonan al desempeño de las funciones encomendadas. No obstante, como lo menciona Arellano (2008), esta ineficiencia administrativa parece responder a un criterio clientelar de corte políticos-partidistas que podría, y debería, analizarse en otro momento.

Con referencia a la planeación, algunos aspectos de los PMD de las últimas tres administraciones (2011-2013; 2014-2016 y 2017-2021) merecen atención. A pesar de que ninguno de éstos haya sido publicado en el período establecido por la ley (no mayor a cuatro meses a partir de la instalación del Ayuntamiento – Ley Municipal para el Estado de Tlaxcala, artículo 92), se destaca que, a excepción del último, fueron ejercicios en los cuales participó el personal de la Presidencia Municipal. En estos ejercicios de planeación, los diagnósticos son someros y

¹³ El municipio de Apizaco, muy cercano y el más importante en términos de actividad económica presenta un nivel de rezago social “muy bajo” en 2015 (SEDESOL, 2015).

¹⁴ Además, por ser un aspecto técnico, la población muy probablemente desconoce cómo se determina el nivel de rezago social.

únicamente se limitan en reportar la información oficial. Asimismo, se detectan enunciados que hacen referencia a un estado deseado, según una óptica normativa, y no de la situación objetiva del Municipio en el momento, promoviéndose, en reiteradas ocasiones, la realización de estudios para conocer la situación que guardan por mencionar. En el PMD 2014-2016 el diagnóstico es una copia de la información que tiene la biblioteca electrónica del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, con referencia a datos geográficos y actividades económicas. Finalmente, el PMD 2017-2021 está sustentado en un incipiente ejercicio de participación ciudadana, que va desde reuniones y solicitudes recabadas durante la campaña del presidente en turno, donde se afirma que hubo una participación de 1,027 personas, la realización de 5 foros con una participación total de 285 ciudadanos (correspondiente al 1.74% de la población).

Sobre la estructura del PMD 2011-2013 se aprecia que los ejes contienen una cantidad considerable de estrategias y acciones que por la temporalidad y presupuesto de la administración pudieran ser cuestionables con relación a su factibilidad y alcance. Se detecta un pobre manejo de los términos y se asumen facultades no conferidas al orden municipal. El PMD correspondiente a la administración 2014-2016, con relación a los objetivos, estrategias y líneas de acción, muestra una desbordada preocupación sobre “el hacer” pero sin que las acciones propuestas sean congruentes con las facultades del municipio. Finalmente, a pesar de no reportar datos actualizados, el PMD vigente es un ejercicio de planeación que revela un mayor rigor y estructura.

Por lo anterior, los planes de desarrollo muestran numerosas áreas de oportunidad tanto en cuanto a su contenido como a la forma, revelando limitaciones metodológicas y, en general, el desconocimiento de las funciones de las autoridades municipales.

5. Conclusiones

En el municipio de Tzompantepec, Tlaxcala, la percepción negativa de una muestra de ciudadanos en torno al actuar de la administración municipal se justifica con base en la falta de experiencia de aquellos que se desempeñan en el Ayuntamiento. La poca claridad en el manejo de la información y la escasez de recursos tampoco abonan a una eficaz solución de los problemas señalados por parte de la ciudadanía, que aparenta tener claras las prioridades de la demarcación territorial y que señala áreas de oportunidad que están bajo la responsabilidad del Ayuntamiento.

Si bien, el aspecto presupuestal es frecuentemente citado como el principal obstáculo para la implementación de acciones y mejoras en infraestructura, desde una perspectiva de políticas públicas para el desarrollo se infiere que una mayor cantidad de recursos dispersados a través de programas, o hasta etiquetados, como en el caso del ramo 33, no sería necesariamente la solución al rezago social por incrementar la pereza recaudatoria y la falta de transparencia. Esto porque el presupuesto debe complementarse con una administración en el órgano del tercer nivel de gobierno que permita su uso eficaz, y también una mayor rendición de cuentas por parte de la administración local. Esta situación pone de manifiesto que el abatimiento del rezago social, entre otros problemas a nivel local, no dependa de forma exclusiva de los ingresos públicos, sino también de la capacidad por parte de los funcionarios en cuanto a su planeación y ejecución.

En el municipio de Tzompantepec, Tlaxcala, los ciudadanos perciben el actuar de la autoridad municipal como un conjunto de acciones no planeadas que podrían llevarse a cabo atendiendo fórmulas clientelares, donde, además, la carencia de capacidades durante el proceso de planeación y operación promueve que la administración y gestión de recursos se realice como un simple acto de ejecución que puede implicar consecuencias de diversa índole considerando la ignorancia del marco legal aplicable.

Con base en lo anterior, surge una discrepancia entre la percepción de la ciudadanía y los avances reportados en las estadísticas oficiales y, aunque el Servicio Público de Carrera pudiera permitir una mejora en las competencias y habilidades de los servidores públicos, su implementación *de facto*, seguirá siendo ignorada, mientras no se establezca de forma obligatoria y con estándares éticos y de profesionalismo para evitar situaciones que, en última instancia, perjudican a la población.

Referencias:

Arellano, D. (2008): “La profesionalización del empleo público en américa latina” en F. Longo y C. Ramió, eds., *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona, Fundació CIDOB, pp. 143-169.

Auditoría Superior de la Federación. (2018): *Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios 2016*. Disponible en web: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016iii/Documentos/Auditorias/2016_MR-PARTICIPACIONES_a.pdf [Consulta: 20 de agosto de 2020]

Ayuntamiento de Tzompantepec. (2017): Atiende a 1000 personas el alcalde ing. Arturo rivera mora en audiencias. Nota de prensa (15 de junio 2017). Disponible en web: <https://www.tzompantepectlax.gob.mx/prensa/atiende-a-1000-personas-el-alcalde-ing-arturo-rivera-mora-en-audiencias> [Consulta: 22 de enero de 2023]

Cabanellas, G. (1989): *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 21a. ed., Buenos Aires-Argentina, Heliasta.

Cavalcante, P. L., Lotta, G. S. y E. M. K., Yamada, (2018): “El desempeño de los burócratas de nivel medio: determinantes de su relación y de sus actividades”, *Cadernos EBAPE. BR*, 16(1), pp. 14-34. <https://doi.org/10.1590/1679-395167309>

Chapoy Bonifaz, D. B. (2003): *Planeación, programación y presupuesto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Cienfuegos Salgado, D. y M. Jimenez Dorantes (2012): “El municipio mexicano: una introducción”, en: D. Cienfuegos Salgado y G. Cordero Pinto, coords., *Ley Orgánica del Estado de Chiapas Comentada*. Centro de Estudios del Derecho Estatal y Municipal, San Cristóbal de las Casas, Universidad Autónoma de Chiapas y Editorial Laguna, pp. 15-54. Disponible en web:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3077/3.pdf> [Consulta: 30 de octubre de 2020]

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2015): Índice de Rezago Social 2015 a nivel Nacional, Estatal y Municipal. Disponible en web: https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx [Consulta: 6 de junio de 2020]

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2013): Ingreso corriente total per cápita mensual. Disponible en web: https://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Pobreza_municipal/Ingreso_porsexo_yetnias/Ingreso_corriente.zip [Consulta: 9 de junio de 2020]

Diario Oficial de la Federación, DOF 8 de mayo 2020 (última reforma). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf [Consulta: 12 de junio de 2020]

Diario Oficial de la Federación, DOF 13 marzo 2020. Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Disponible en web: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589457&fecha=13/03/2020 [Consulta: 2 de julio de 2020]

Diario Oficial de la Federación, DOF 16 febrero 2018 (última reforma): Ley de Planeación. Disponible en web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf [Consulta: 13 de junio de 2020]

E-Consulta Tlaxcala, (2019): Títere de Tzompantepec solapa a presidenta de comunidad corrupta (6 de mayo). Disponible en web: <https://www.e-tlaxcala.mx/nota/2019-05-06/municipios/titire-de-tzompantepec-solapa-presidenta-de-comunidad-corrupta> [Consulta: 6 de febrero de 2023]

El Sol de Tlaxcala. (2018): Tzompantepec, sexto lugar con mayor incidencia delictiva (19 de mayo). Disponible en web: <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/tzompantepec-sexto-lugar-con-mayor-incidencia-delictiva-1697978.html> [Consulta: 2 de febrero de 2023]

- El Sol de Tlaxcala. (2020): Cumple un año cerrada la presidencia de Quetzalcoapan, Tzompantepec (8 de marzo). Disponible en web: <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/cumple-un-ano-cerrada-la-presidencia-de-quetzalcoapan-tzompantepec-4941254.html> [Consulta: 2 de febrero de 2023]
- Fraga, Gabino. (2002): *Derecho administrativo*, México, Porrúa.
- Guerrero Amparán, J. P. (2000): Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México. CIDE Documento de trabajo No.90. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Heyink, J. (1993): “Adaptation and Well-Being”, *Psychological Reports*, 73(3 suppl), pp.1331-1342. <https://doi.org/10.2466/pr0.1993.73.3f.1331>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2017): Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017. Disponible en web: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/> [Consulta: 6 de junio de 2020]
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2015): Encuesta Intercensal 2015. Disponible en web: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/> [Consulta: 6 de junio de 2020]
- Mendoza Velazquez, A. (2019): ¿Pueden las transferencias federales afectar el esfuerzo fiscal, la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos locales? México 2003-2013. *El trimestre económico*. 86(342), pp.307-342. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i342.747>.
- Merino, M. (2006): *La profesionalización municipal en México*, CIDE Documento de trabajo No.182, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Oficialía Mayor del Gobierno de Tlaxcala (2020): Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala. Disponible en web: <https://periodico.tlaxcala.gob.mx/> [Consulta: 20 de agosto de 2020]
- Periódico Oficial del Estado, POE 30 diciembre 2016 (última reforma): Ley Municipal de Tlaxcala. Disponible en web: <https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L076.pdf> [Consulta: 13 de junio de 2020]
- Plan Municipal de Desarrollo, 2011-2013. Tzompantepec, Tlaxcala. Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala no. 13 Cuarta Sección, 28 de marzo del 2012.
- Plan Municipal de Desarrollo, 2014-2016. Tzompantepec, Tlaxcala. Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala no. 23 Cuarta Sección, 4 de junio del 2014.
- Plan Municipal de Desarrollo, 2017-2021. Tzompantepec, Tlaxcala. Periodico Oficial del Estado de Tlaxcala no. 19 Segunda sección, 10 de mayo 2017.
- Raccanello, K y Ruiz Carrasco, M.G. (2018): “FORTAMUN-DF 2014: Meta-Análisis de Operación y Resultados en 14 Municipios de Puebla”, *Gobierno y Desarrollo*, 3 (marzo-junio), pp. 41-54.
- Raccanello, K y Ruiz Carrasco, M.G. (2019): “FISM-DF 2014: Meta-análisis de Operación y Resultados en 14 municipios de Puebla”, *Panorama económico*, XV(29), pp.173-187.
- Reséndiz, C. (2016): “Del compadrazgo a la meritocracia: el Sistema Profesional de Carrera en gobiernos locales”, en: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., *Reelección municipal y rendición de cuentas: ¿cómo lograr el círculo virtuoso?*, Ciudad de México, IMCO, pp. 204-218.
- Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL] (2017): “Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social: Tzompantepec, Tlaxcala” (2017). Disponible en web: http://diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2017/Tlaxcala_038.pdf [Consulta: 18 de junio de 2020]
- Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL] (2010): “Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social: Tzompantepec, Tlaxcala” (2010). Disponible en web: http://www.dof.gob.mx/SEDESOL/Tlaxcala_038.pdf [Consulta: 18 de junio de 2020]
- Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL] (2015): “Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social: Apizaco, Tlaxcala” (2015). Disponible en web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46989/Tlaxcala_005.pdf [Consulta: 13 de febrero de 2023]
- Serrano Rodríguez, A. (2015): “La participación ciudadana en México”, *Estudios políticos (México)*, (34), pp. 93-116. <https://doi.org/10.1016/j.espol.2015.05.001>