

Con un poco de ayuda: Calidad de los gobiernos locales e impacto económico en México

Carlos Armando Salas Benítez (FCA, UAQ, csalas18@alumnos.uaq.mx)

Dr. Enrique Leonardo Kato Vidal (FCA, UAQ, enriquekato@uaq.mx)

Resumen

La evaluación de la calidad gubernamental en la actualidad permite tanto a los gobiernos estatales como al gobierno federal tener una amplia perspectiva de la situación económica de las zonas gobernadas. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) revela, a través de su Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), la percepción ciudadana de diversos problemas que embargan a la sociedad mexicana, como la corrupción, la calidad de los servicios públicos, la eficiencia de las instituciones, entre otros. Esta información es posible complementarla con datos de CONEVAL como el salario, el Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal y el ingreso. Por ello, nace la necesidad de crear una herramienta de análisis objetiva sobre la materia de percepción de corrupción que brinde certeza en la información y permita la elaboración de políticas públicas orientadas a prevenirla en las instituciones públicas. El análisis está basado en el periodo del 2012 al 2019. Mediante una segmentación de los estados del país en cuartiles, según su actividad económica y posición geográfica, será posible realizar los cálculos que evalúen, entre otros factores, la calidad gubernamental, el crecimiento, el salario, la percepción de la corrupción, la pobreza y la actividad económica por entidad federativa.

Palabras clave: corrupción, calidad gubernamental, desarrollo, pobreza, salarios

Abstract

Assessing the quality of current government administration provides both state and federal governments with a broad perspective on the economic situation of administered areas. The government agency in charge of statistics, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), reveals through its survey, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), the public perception of various problems that plague Mexican society, such as corruption, quality of public services, efficiency of the institutions, among others that we can compare with data from CONEVAL such as salary, the Quarterly Indicator of State Economic Activity and income. For this reason, the need arises to create an objective analysis tool on the matter of perception of corruption that provides certainty in the information and allows the development of public policies aimed at preventing it in public institutions. The analysis is based on the period from 2012 to 2019. Through a segmentation of the country's states into quartiles, according to their economic activity and geographical position, it will be possible to perform calculations that evaluate, among other factors, government quality, growth, salary, perception of corruption, poverty and economic activity by federal entities.

Keywords: corruption, quality of government, poverty, wages, development

Introducción

El concepto de calidad gubernamental tiene su origen en el sector privado. Fue incorporado en el sector público al demostrarse que los principios empresariales de calidad eran aplicables si se veía al ciudadano como un cliente que busca un servicio por el que indirectamente paga. Desde entonces, en el mundo se han creado diversos mecanismos que permiten evaluar la calidad de gobierno de las naciones con el objetivo de eficientar el sistema de gobernación. Dentro de los más destacables se encuentra el modelo *Quality of Government* de la Unión Europea.

Desde su concepción el Índice de Calidad de Gobierno (Charrón, Lapuente y Annoni 2019) ha tenido un amplio impacto en la investigación sobre la geografía económica de la Unión Europea. El espíritu empresarial y la innovación a nivel subnacional ha sido incluida como parte de múltiples rondas de publicación del Informe sobre Cohesión Económica, Social y Territorial.

En el caso mexicano, durante los últimos tres sexenios estos cambios en la gobernanza democrática han adquirido relevancia central para el gobierno mexicano. Toda vez que es en este periodo donde se implementan de manera sistemática, técnicas gerenciales privadas con una orientación a la satisfacción del ciudadano. Además, se tiene como propósito esencial el involucramiento de la sociedad en la modernización de la gestión pública (INEGI, 2019).

La calidad del gobierno está definida como la capacidad del gobierno para sostener e incrementar el bienestar de la población. Para ello se recurre al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas caracterizadas por la imparcialidad y efectividad en un marco libre de corrupción a través de instituciones públicas eficientes.

La literatura económica sugiere que el desarrollo institucional es el factor más profundo que determina al desempeño económico. Incluso rebasa en importancia a la ubicación geográfica y la integración

comercial con el resto del mundo (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2005 (Banxico 2020)).

La gran mayoría de los estudios en esta materia han llegado a la conclusión de que en el gobierno la calidad es importante para el desempeño económico y que un gobierno deficiente en áreas rezagadas representa una barrera importante para el desarrollo.

El análisis de la calidad gubernamental se centra en el análisis de variables macroeconómicas como el Producto Interno Bruto, nacional y *per cápita*, la inversión, el crecimiento de la población. Además, se consideran los índices de percepción de la corrupción, la evolución de los servicios públicos, la calidad de la educación, así como la eficiencia en el sistema de salud. Aun cuando los resultados pueden variar según la región del país, esta información permite homologar la información para tener una percepción clara del fenómeno.

En México, cada año aumentan los niveles en la percepción de corrupción en las distintas instancias gubernamentales, el PIB crece anualmente en el periodo estudiado, algunos rubros —como el educativo— se encuentran bien evaluados en distintos ámbitos, como el cumplimiento de los temarios y la gratuidad de la educación.

Nuestro país, a través de INEGI (2019), presenta la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), la cual permite generar estimaciones con representatividad nacional sobre la calidad de los servicios públicos, trámites, pagos y otros contratos con el gobierno. Así, es posible aportar elementos que ayuden a la toma de decisiones de política pública en materia de calidad en los tres niveles de gobierno.

En México, la aplicación de encuestas con representatividad estadística para medir la calidad de servicios públicos es muy limitada. Por lo que uno de los grandes retos que enfrentan los gobiernos y la administración pública consiste en tener información que permita atender las diversas demandas de la población que día a día se incrementan. Ésto ha dejado de manifiesto la necesidad de realizar y continuar la medición del desempeño como algo

básico para una planeación, programación y control objetivo de la administración pública.

Lo anterior nos permitirá el desarrollo de un modelo simple que permita tener amplia información sobre el tema lo cual a su vez da lugar a un análisis de los diversos puntos donde el gobierno debe poner atención para la mejora de la calidad gubernamental a fin de detonar el desarrollo en las zonas más marginadas de nuestro país, así como el de las grandes zonas metropolitanas. Así mismo esto permitirá contrastar con la estimación de Desempeño Institucional y Económico en las Regiones de México de Banco de México (2020), donde presenta los principales avances y retrocesos registrados por cada entidad federativa en diversos ramos de la participación ciudadana, entre ellos las variables de calidad gubernamental. Dentro de los que destaca:

- Las notables mejoras en el ámbito de desempeño institucional que muestran la mayoría de los estados del centro de México
- Los estados del Norte y Bajío de México cuentan con capacidad de infraestructura instalada e industrial, principalmente de manufactura, que repercute en la calidad de gobierno.
- Además, en la región sur existe el mayor rezago, principalmente en los servicios públicos de agua y drenaje, y su influencia en la calificación de calidad de gobierno.

La información obtenida en Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) acerca de la pobreza y los salarios será contrastable mediante la correlación entre infraestructura, pobreza y desigualdad (Banxico, 2020) donde se presentan los mayores niveles en la región sureste y los mayores avances en el centro norte de México. Es importante comparar los resultados obtenidos con el índice de calidad de las instituciones donde Banco de México (2020) señala que hasta el 2018 la región centro Norte del país es la mejor evaluada en este aspecto superando el promedio nacional.

Objetivo

El objetivo de la investigación es analizar la calidad gubernamental; se tiene como base el índice de Calidad Gubernamental (QoG) para la Unión Europea, a fin de medir las principales variables que evalúa el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) sobre impacto gubernamental. De ese modo, se podrán sugerir algunas áreas de oportunidad que tiene el estado mexicano para mejorar su eficiencia y aumentar el potencial económico de México. Además, se establecen contrastes con el Índice de Desarrollo Democrático de México que elaboró Fundación Konrad Adenauer et al y que presentó Banco de México (2020).

Metodología

Para la realización de un análisis profundo, pero que permita fácilmente procesar la información, se dividieron las entidades federativas en cuartiles estadísticos. Cada uno contiene igual número de datos y comparten entre ellos características económicas quedando de la siguiente manera en la Tabla 1.

Cuartil 1: Tlaxcala (Tlax), Oaxaca (Oax), México (Mex), Chiapas (Chis), Michoacán (Mich), Puebla (Pue), Morelos (Mor), Ciudad de México (CDMX)

Cuartil 2: Jalisco (Jal), Campeche (Cam), San Luis Potosí (SLP), Guerrero (Gro), Guanajuato (Gto), Quintana Roo (Qroo), Veracruz (Ver), Tabasco (Tab).

Cuartil 3: Chihuahua (Chih), Aguascalientes (Ags), Yucatán (Yuc), Tamaulipas (Tams), Hidalgo (Hgo), Querétaro (Qro), Sonora (Son) y Zacatecas (Zac).

Cuartil 4: Colima (Col), Nuevo León (NL), Sinaloa (Sin), Durango (Dgo), Baja California (BC), Coahuila (Coah), Baja California Sur (BCS), Nayarit (Nay).

Tabla 1. Estados de México según Calidad de Gobierno, 2013. Las abreviaturas entre paréntesis se usan en la Gráfica 1. Fuente: Elaboración propia según índice propio de Calidad de Gobierno, con datos de ENCIG 2013, INEGI.

La información obtenida nos permitirá observar la diferencia entre regiones. Las variables estudiadas fueron: el indicador Trimestral de la Actividad Económica (ITAE), que es un índice desestacionalizado con base en el año 2013=100, el cual anticipa la evolución del Producto Interno Bruto. La pobreza laboral está definida como el porcentaje de personas con un ingreso laboral inferior al costo de la canasta básica (CONEVAL, 2019). A través de la estadística presente en la ENCIG, se busca obtener la variable explicativa X para poder cotejarla más adelante con la información que brinda CONEVAL y obtener de ella la variable explicada que en nuestra nomenclatura será Y .

Las fuentes de información fueron cuatro: (1) El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática a través de su Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de donde se obtiene en general todas las variables de estudio. Especialmente las de percepción de la corrupción en distintas áreas del gobierno: policías, instituciones educativas, institutos electorales y hospitales; (2) el Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social de donde se obtuvo la información necesaria para evaluar la pobreza, el salario, el índice ITAE y el ingreso, (3) El modelo Quality of Government (Charrón, et al, 2019) para la Unión Europea, a fin de obtener las variables necesarias para replicar el modelo en el caso mexicano y (4) el índice de Desempeño Institucional y económico en las regiones de México que presenta Banco de México 2020

Resultados

Una vez construido un modelo de calidad gubernamental para el contexto mexicano con base en las variables disponibles que se evalúan en nuestro país, se obtuvieron los siguientes resultados. A partir de la información donde se discute el tema, como calidad de gobierno, es preciso que en el caso mexicano sea utilizado el término del Percepción de la Calidad Gubernamental, dado que nuestra investigación se basa en los resultados de la ENCIG, donde se pregunta a los ciudadanos las percepciones de corrupción en su estado.

A pesar de que el concepto de calidad es difícil por generar polémica, al no ser una unidad de medida, es un término apropiado para el tema que se aborda. Dado que nos referimos a calidad cuando hablamos de lo que el cliente espera de quien le provee. En este caso, los ciudadanos reciben de los gobiernos un servicio. Un gobierno de calidad será sin duda aquel que los ciudadanos respalden.

Para construir el índice tomamos como base el modelo europeo. Sin embargo, es necesario invertir las escalas para medir la calidad gubernamental. Para el caso de la corrupción usaremos la siguiente lógica: Más corrupción = Mal gobierno. Al invertir la escala de corrupción, se puede interpretar en sentido positivo: A menor corrupción = Más calidad de gobierno.

Para combinar las variables de un índice o pilar debe verificarse si tienen correlación, o consistencia interna, a través del cálculo del alfa Cronbach. Dado lo anterior, tenemos cuatro índices; el segundo que pertenece a experiencia de corrupción tiene dos variables, el resultado de promediar dichas variables no genera un resultado alto. Por lo tanto, el índice de calidad de gobierno solo tendrá tres pilares.

Por año el alfa de Cronbach del componente *Percepción de la corrupción* en el año 2013 fue de 0.39 y en el 2019 fue de 0.63. Esta información fue añadida al componente de experiencia de corrupción, a través de un promedio simple, lo cual es la manera más sencilla de agregar una cifra.

El alfa de Cronbach, tanto en 2013 como 2019, fue de 0.8, es decir fue bueno. Para la obtención de este resultado fueron utilizadas las siguientes variables: No experiencia de haber escuchado actos de corrupción; No haber experimentado actos de corrupción; No corrupción (muy frecuente) en la entidad federativa en una escala de 100 %; No corrupción en policías; No corrupción en hospitales; No corrupción en educación básica; No corrupción en institutos electorales.

Complementariamente, en la ENCIG de 2019 se encontró que el 48 %, es decir, cerca de la mitad de los usuarios de servicios públicos enfrentaron algún tipo de problema al realizar sus trámites. De esos problemas, 85 % fueron barreras al trámite, dentro de las cuales se incluyen largas filas, requisitos excesivos, el que lo pasaran de una ventanilla a otra o el que tuviera que ir a lugares distintos, que ocasionaron que el ciudadano evalúe mal a las instituciones gubernamentales. Los resultados se muestran en las figuras 1 y 2.

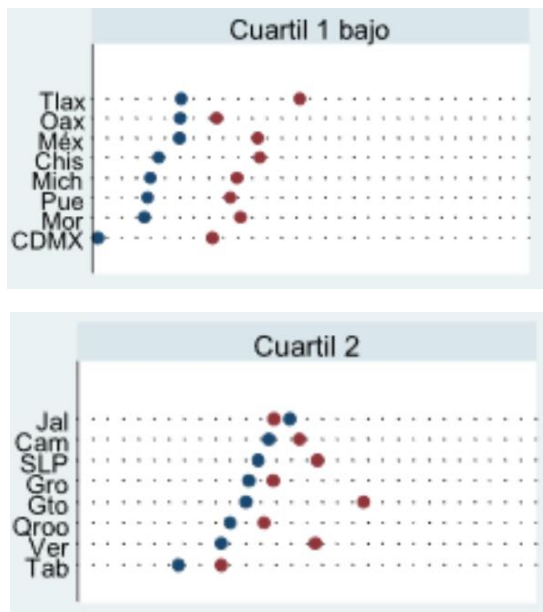


Figura 1. Estados por cuartiles Calidad Gubernamental. Los puntos señalados de color azul corresponden al periodo 2013 y los puntos de color al 2019. Fuente: elaboración propia con datos de ENCIG-INEGI (2013 y 2019).

El tercer componente evaluado fue *Imparcialidad*, en el modelo mexicano corresponde a *Confianza en las instituciones*, para este rubro la ENCIG otorga información del periodo 2017 y 2019, la variable es medida en una escala de 0 a 100 según la confianza que los adultos tienen en las siguientes instituciones gubernamentales: Universidades públicas, Escuelas públicas de nivel básico, Hospitales públicos, Medios de comunicación, institutos electorales y policías. El alfa de Cronbach en 2017 y 2019 es cercano a 0.88, es decir, muy alto.

El último pilar que evalúa nuestro modelo es la calidad gubernamental, mide el grado de satisfacción de las personas usuarias de Educación pública básica, Educación pública universitaria, Salud estatal y Policía. El alfa de Cronbach en 2013 fue 0.79 y en 2019 de 0.87.

Una vez teniendo los tres componentes: Calidad, Confiabilidad y No corrupción, el siguiente paso fue la construcción del Índice de Percepción de la Calidad

de Gobierno, el cual es un promedio simple de los tres componentes (ver Tabla 2).

	ITAE		TCMA
	2014	2018	
Cuartil 1 bajo	102.9	108.1	1.2%
Cuartil 2	102.5	113.0	2.5%
Cuartil 3	103.4	119.9	3.8%
Cuartil 4 alto	102.1	116.5	3.4%
Total	102.7	114.4	2.7%

Tabla 2. Indicador Trimestral de la actividad económica estatal. Nota. TCMA = Tasa de Crecimiento promedio anual. Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI (2014 y 2018).

Para su cálculo se utilizaron cuartiles, cada uno con ocho entidades federativas, agrupadas según la variable *Percepción de calidad de gobierno en el 2013* para a partir de ello comparar nuestros resultados con el índice de Desarrollo Democrático de México para el año 2020, el cual presenta los informes por región y por estado. En esta investigación se trabajan dos datos en el tiempo (2013 y 2019) mientras que Banxico (2020) trabaja sólo con 2019. A continuación, se presentan los resultados de manera gráfica en la Figura 2.

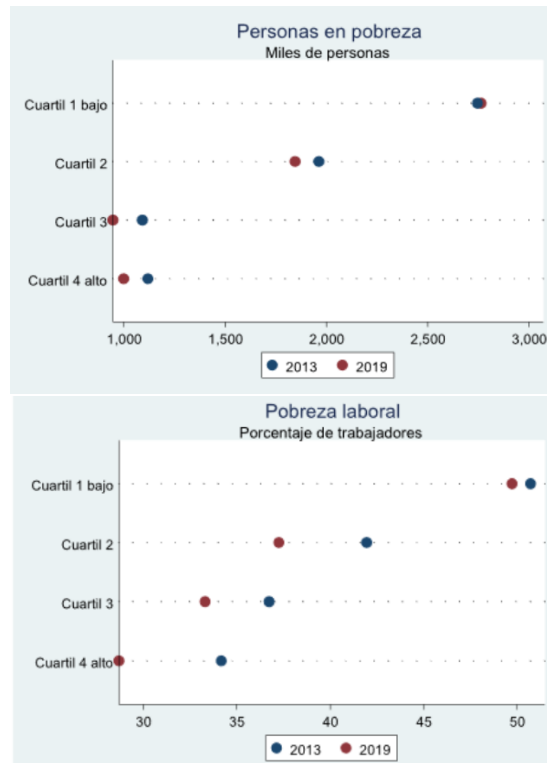
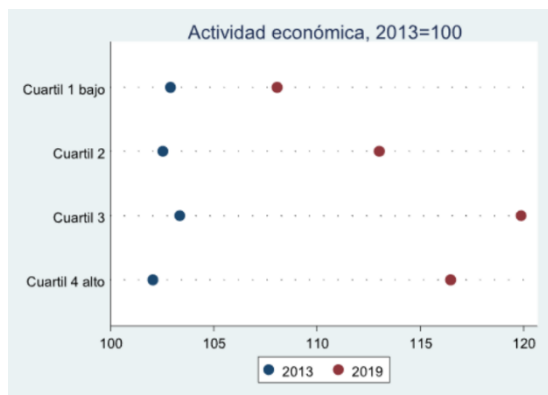


Figura 2. Actividad Económica por cuartiles. Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y CONEVAL.

En el cuartil uno los puntos son bajos respecto al dos, tres y cuatro se van desplazando a la derecha. Los cuartiles uno, dos y tres, en general, tienen datos superiores en el año 2019 que, en el 2013. Ésto a diferencia del cuartil número cuatro, donde sólo algunos estados aumentaron su percepción en la calidad de gobierno. Posteriormente se evalúa la pobreza, la pobreza laboral, la actividad económica y el índice Trimestral de la Actividad económica.

Los cuartiles uno y dos son los que tienen mayor nivel o porcentaje de pobreza. En general, la pobreza en el 2019 es menor a la del año 2013. En los cuartiles uno y dos, los que tienen menor percepción de calidad de gobierno, es en donde se observa el menor crecimiento, esto es la distancia entre 2013 y 2019. En los cuartiles altos tres y cuatro hay mayor crecimiento que en los cuartiles inferiores. Se destacan, Querétaro, Hidalgo y Baja California Sur como los estados que mejor evaluados se encuentran en los últimos años.

Sin embargo, no es una relación directa (monotónica), esto es, más percepción de calidad de gobierno igual a más crecimiento, menor pobreza y una mayor calidad de vida para los ciudadanos.

Discusión y conclusiones

La falta de calidad de los gobiernos locales puede tener repercusiones en el ámbito económico. Por ello es preciso el estudio de estos temas que permiten a las autoridades gubernamentales conocer las áreas donde pueden mejorar.

Hablamos de calidad gubernamental cuando hacemos referencia a la capacidad del gobierno para sostener e incrementar el bienestar de la población, para lo cual se ayuda del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas imparciales y efectivas libres de corrupción.

Es importante decir que el alfa de Cronbach que mide la consistencia interna fue alto, con un valor de 0.8 tanto en 2013 como en 2019. Al segmentar en cuartiles como estrategia para procesar la información, se tuvieron resultados predecibles: la mayoría de los estados, no todos, han aumentado su calidad de gobierno. En general en todo el país y la pobreza ha disminuido. Podemos concluir en que la actividad económica no depende sólo de la variable de calidad gubernamental, sino también de la especialización de los estados en diversas actividades económicas, como el turismo y la actividad industrial además de la infraestructura requerida para la colocación de empresas.

Al comparar nuestros resultados con el índice de Desarrollo Democrático de México (Banco de México, 2020) podemos darnos cuenta de que en efecto la mayoría de los estados anualmente mejoran su calidad institucional, pues tiene los primeros lugares aquellos donde existen altos niveles de industria, inversión y se especializan en diversas áreas de la actividad económica. Al comparar el estudio con el informe de Banxico podemos notar cómo los resultados presentados coinciden con los nuestros

donde los niveles altos de desarrollo económico se encuentran en la región norte de México, las zonas metropolitanas y el Bajío.

En cambio, los estados del sureste son los más atrasados en cuestión de desarrollo, tienen los índices más altos de pobreza, los salarios más bajos y los más altos índices en percepción de la corrupción. Sin embargo, es válido rescatar que tienen avances comparados con el 2013. La Ciudad de México fue la única que disminuyó su puntuación en el índice de democratización de Banxico.

Se ha documentado en la literatura una relación positiva y estadísticamente significativa entre la infraestructura y el crecimiento económico, ya que una mayor disponibilidad de infraestructura contribuye a aumentar la productividad total de los factores y el crecimiento económico.

Johnston (2005) sostiene que el control de la corrupción requiere de un conocimiento detallado de los incentivos y limitaciones de funcionarios o de la ciudadanía, es decir, es necesario saber cuáles fueron las motivaciones personales de ambos actores que participan en un cohecho. Por esa razón, en vez de intentar medir la corrupción de forma directa, sería conveniente realizar la medición a través de incentivos y efectos. Es muy importante continuar la investigación de estos temas significativos para la planeación de las políticas públicas y planes de desarrollo. Se podría esperar que el estudio de este tema conduzca a los gobiernos a la buena toma de decisiones que propicien el crecimiento y el desarrollo económicos, el buen gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas. En mayo de 2022 podremos conocer el avance en la percepción de la corrupción, ya que INEGI publicará la nueva edición de la ENCIG. Además, podremos identificar qué efecto tuvo la pandemia de Covid-19 en los indicadores.

Agradecimientos

Agradecemos a la Universidad Autónoma de Querétaro por la oportunidad de participar en el XXIII Verano de Introducción a la Ciencia 2021 y en el 9º Encuentro de Jóvenes Investigadores del Estado de Querétaro. Asimismo, agradecemos a nuestro investigador anfitrión por el apoyo recibido durante el desarrollo de esta investigación.

Bibliografía

- Banco de México. (2021). Reporte sobre las economías regionales. México: Banxico.
- Banco de México (2020). Desempeño Institucional y económico en las regiones de México. En *Reporte sobre las Economías Regionales Abril-junio 2018*, México, pp. 5-7.
- Barbero, J., Mandras, G., Rodríguez-Crespo E., Rodríguez-Pose A. (2021) Quality of government and regional trade: evidence from European Union regions. *Regional Studies* 55 (7), pp. 1240-1251
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019). Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas [Datos] México: CONEVAL.
- Charron, N, Lapuente, V, Annoni, P. (2019) Measuring quality of government in EU regions across space and time. *Pap Reg Sci.*; 98: pp. 1925–1953. DOI: <https://doi.org/10.1111/pirs.12437>
- Fundación Konrad Adenauer, Polilat, CEPOS y USEM. (2020). Índice de Desarrollo Democrático de México. 12/10/2021, Fundación Konrad Adenauer. Recuperado de: <https://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2021/IDDM EX2020.pdf>
- Kato Vidal, E. (2021). La gobernanza de un México más metropolitano. *Sistema de Información Ciudadana*. Recuperado de: <https://sicmx.org/2021/05/11/la-gobernanza-de-un-mexico-mas-metropolitano/>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía. (2019). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental [Datos]. INEGI. México. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/>
- Jhonston, M., Es posible medir la corrupción, ¿pero podemos medir la reforma? *Revista Mexicana de Sociología*, 2. Recuperado de: