

ELEMENTOS BUROCRÁTICOS EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO

BUREAUCRATIC ELEMENTS IN MUNICIPAL GOVERNMENTS IN MEXICO

Recibido: 13/02/2025

Aceptado: 28/09/2025

Said Sánchez¹

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar las características burocráticas de los gobiernos municipales en México. Desde una perspectiva weberiana, se construye un índice de elementos burocráticos mediante el método de Análisis de Componentes Principales. La información utilizada proviene del Censo Nacional de Gobiernos Municipales 2023. Los resultados muestran una marcada heterogeneidad entre municipios: por ejemplo, aquellos con menor marginación presentan un mayor número de elementos burocráticos en comparación con los municipios con alta marginación. Asimismo, de manera exploratoria, se identifica una relación positiva entre el índice y la recaudación de impuestos locales. Este hallazgo preliminar es consistente con la literatura que destaca los efectos favorables de la burocracia.

Palabras clave: burocracia, índice, gobiernos municipales, impuestos, México

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the bureaucratic characteristics of municipal governments in Mexico. From a Weberian perspective, a bureaucratic elements index is constructed using the Principal Components Analysis method. The data are drawn from the 2023 National Census of Municipal Governments. The results reveal significant heterogeneity across municipalities: for instance, those with lower levels of marginalization exhibit a greater number of bureaucratic elements compared to highly marginalized municipalities. Furthermore, on an exploratory basis, a positive relationship is identified between the index and local tax collection. This preliminary finding is consistent with the literature emphasizing the favorable effects of bureaucracy.

Keywords: bureaucracy, index, municipal governments, taxation, Mexico

.....
¹ El Colegio de Jalisco (saidcoljal@gmail.com) ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4887-0817>

INTRODUCCIÓN

Varios estudios muestran que contar con burocracias en el sentido weberiano tiene efectos positivos en aspectos como el crecimiento económico, la calidad regulatoria, la corrupción, la salud pública, entre otros (Amsden, 1985, 1989; Bersch et al., 2016; Boräng et al., 2018; Cingolani et al., 2015; Cornell, 2014; Cornell et al., 2020; Cornell y Grimes, 2015; Cornell y Lapuente, 2014; Dahlström et al., 2012; Evans y Rauch, 1999; Gallo y Lewis, 2012; Henderson et al., 2007; Johnson, 1982; Krause et al., 2006; Lewis, 2007; Nistotskaya y Cingolani, 2016; Rauch y Evans, 2000).

En México, la mayor parte de la investigación se ha enfocado en uno de los elementos de la burocracia, a saber, el servicio profesional de carrera, especialmente a nivel federal (Arellano, 2002, 2013; Cejudo y Lugo, 2019; Dussauge, 2005a, 2005b; Fócil, 2009; Heredia, 2002; J. Méndez, 2008; J. L. Méndez, 2018; Merino, 2013; Pardo, 2005, 2023). Es posible que lo anterior se deba a la expansión que ha tenido el enfoque de la nueva gestión pública, dentro del cual se destacan este tipo de procesos. Con la creación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, publicada en 2003, se generaron altas expectativas para mejorar la administración pública. A más de 20 años, parece que los resultados han sido muy limitados. Además, la situación es más grave en el ámbito subnacional: tanto los gobiernos estatales como los municipales muestran rezagos considerables (Arellano et al., 2011; Larracilla et al., 2021; Merino, 2006; Sanginés y Strazza, 2016).

Sin embargo, la burocracia en sentido weberiano no se reduce al servicio profesional de carrera. Hay otros elementos que es preciso considerar y que hasta ahora se han dejado de lado, como el grado de reglamentación, el nivel educativo del personal, su régimen de contratación, la situación de los archivos, entre otros. Para reducir este vacío, en el presente trabajo se propone un índice para medir los elementos burocráticos de las administraciones públicas municipales, el cual se basa en el Análisis de Componentes Principales (ACP). Para ello, nos enfocamos en cuatro dimensiones de la burocracia: funciones, normatividad, actividad especializada y archivos. La información proviene del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023 (INEGI, 2023). El artículo se estructura de la siguiente forma. En la primera

sección, se exponen los elementos teóricos de la burocracia y los estudios previos que han intentado medirla.

En la segunda sección, se describen las dimensiones e indicadores que se usarán para la construcción del índice. En la tercera, se explica la elaboración del índice y se describen los resultados. Aquí también se explora su relación con la recaudación de impuestos. Finalmente, se cierra con una sección de conclusiones.

1. LA BUROCRACIA Y SUS ELEMENTOS

La dominación racional es uno de los tres tipos propuestos por Max Weber. Esta se basa en “la creencia en la legalidad de organizaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer autoridad” (Weber, 2014: 338). Los aspectos fundamentales de la dominación racional o legal son: una actividad sujeta a la ley; competencia, es decir, deberes y servicios delimitados según una distribución de funciones; jerarquía administrativa, o sea, ordenación de autoridades con facultades de control e inspección; reglas; separación entre el patrimonio público y el privado; y la aplicación del principio de atenerse al expediente.

Dentro de la dominación racional, el tipo más puro es la burocracia. Sus características son: los funcionarios se deben a los deberes de su cargo; están bajo una jerarquía administrativa rigurosa; las competencias se fijan estrictamente; están sujetos vía contrato; poseen una calificación especializada que fundamenta su nombramiento, el cual se determina, en el caso más racional, por medio de examen o un diploma; cuentan con sueldos, lo que está en función del cargo; ejercen su puesto como única o principal profesión; existe la posibilidad de desarrollar una carrera laboral con ascenso; hay una separación de los medios administrativos; y están sometidos a una disciplina y vigilancia administrativa (Weber, 2014: 344).

Además de estas características, lo interesante es que este tipo de dominación tiene una serie de ventajas frente a los otros tipos, por ejemplo, su superioridad “en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte

de tareas, y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados (Weber, 2014: 346, cursivas en original).

La “precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y costas objetivas y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática [...] servida por funcionarios especializados” (Weber, 2014: 1166).

Sintetizando, “el gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática es éste: el saber especializado” (Weber, 2014: 347, cursivas en original); la “administración burocrática significa: dominación gracias al saber; éste representa su carácter racional fundamental y específico” (Weber, 2014: 348, cursivas en original).

Estudios recientes han puesto a prueba estas ventajas. La mayoría ha encontrado que poseer burocracias genera efectos positivos en aspectos como el crecimiento económico, la calidad regulatoria, la corrupción, la salud pública, entre otros (Amsden, 1985, 1989; Bersch et al., 2016; Boräng et al., 2018; Cingolani et al., 2015; Cornell, 2014; Cornell et al., 2020; Cornell y Grimes, 2015; Cornell y Lapuente, 2014; Dahlström et al., 2012; Evans y Rauch, 1999; Gallo y Lewis, 2012; Henderson et al., 2007; Johnson, 1982; Krause et al., 2006; Lewis, 2007; Nistotskaya y Cingolani, 2016; Rauch y Evans, 2000).

Por supuesto, lo anterior implica contar con mediciones sobre la burocracia. Gran parte de ellas se basa en encuestas a expertos. Por ejemplo, un estudio ya clásico es el de Evans y Rauch (1999), quienes se concentran en dos aspectos: el reclutamiento meritocrático y la carrera laboral predecible. Para medirlos, elaboraron un índice basado en una encuesta a expertos compuesta de 10 preguntas sobre las agencias encargadas de la política económica del país respectivo. Esto quiere decir que no fue un análisis de toda la administración pública, sino solo de una parte.

Posteriormente, Dahlström, Lapuente y Teorell (2012) se enfocaron en los siguientes rubros: el cierre de la burocracia, entendido como la estabilidad en la carrera, la permanencia de largo plazo y las leyes especiales para los funcionarios públicos; el pago de la burocracia, que se refiere a la existencia de salarios competitivos; y la profesionalización, enfocada en el reclutamiento meritocrático, la no politización de los puestos públicos

y en las promociones internas. Sus datos también se recabaron con una encuesta a expertos.

El estudio de Nistotskaya y Cingolani (2015) se concentró en el reclutamiento meritocrático y la protección de la antigüedad laboral. Para el primer aspecto se apoyaron en la encuesta a expertos del proyecto *Quality of Government*, de la Universidad de Gothenburg. En concreto, se usó la siguiente pregunta: cuando se recluta a empleados del sector público, ¿las capacidades y méritos deciden la asignación del cargo? Con relación al segundo punto, se consideró la estabilidad de los titulares de los bancos centrales.

Recientemente, Cornell, Knutsen y Teorell (2020) replicaron el estudio de Evans y Rauch. Para dar cuenta de las características de la burocracia, los autores usaron la base de datos del proyecto *Varieties of Democracy*, que también consiste en una encuesta a expertos. Se concentraron en los siguientes rubros: imparcialidad burocrática, es decir, el grado en que los funcionarios acatan las reglas y toman decisiones de forma impersonal; y el reclutamiento meritocrático, o sea, el grado en que las designaciones de los funcionarios se hacen sobre consideraciones políticas o de mérito.

Otras investigaciones enfocadas en América Latina también han utilizado las encuestas a expertos para dar cuenta de otros aspectos relacionados, como el control político de la burocracia (Boräng et al., 2018; Cornell y Grimes, 2015). Como se indicó, en México el interés se ha concentrado en el servicio profesional de carrera. Este consiste en un sistema que “regula la entrada y promoción de los funcionarios públicos con base en el mérito y la capacidad profesional y no en vínculos partidarios o personales” (J. Méndez, 2011: 79). Llama la atención que estos estudios parecen usar como sinónimos los términos de burocracia y de servicio profesional de carrera. Por ejemplo, al mencionar los efectos positivos del servicio profesional, los autores destacan los mismos que se han identificado para las burocracias. Tal vez sea preciso aclarar que aquél es solo uno de elementos.

En este sentido, al hacer referencia al servicio profesional de los Estados Unidos, el propio Weber expresó que solo “la moderna burocratización lleva a sus últimas consecuencias los exámenes racionales especializados” (Weber, 2014: 1186). Además, en la definición de burocracia se señala

que la especialización de los funcionarios no solo se verifica por medio de exámenes, sino también por la posesión de un título, el cual da cuenta de ese conocimiento.

Por otro lado, la discusión y el análisis del servicio profesional en México se ha concentrado en el gobierno federal (Arellano, 2002, 2013; Cejudo y Lugo, 2019; Dussauge, 2005a, 2005b; Fócil, 2009; Heredia, 2002; J. Méndez, 2008; J. L. Méndez, 2018; Merino, 2013; Pardo, 2005, 2023).

Aunque en un primer momento se generaron expectativas con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, publicada en 2003, a poco más de dos décadas los resultados han sido muy deficientes (Méndez, 2018). Si este es el panorama en el gobierno federal, las cosas parecen ser igual o más graves en el ámbito subnacional. Por ejemplo, solo algunos estados han creado una ley en materia de servicio profesional de carrera estatal y municipal (Méndez, 2018). Sanginés y Strazza elaboraron el índice de desarrollo del servicio civil para dar cuenta de su implementación. La investigación presenta datos para diez estados. El valor promedio fue de 24 puntos de un total de 100 (mayor valor, mayor desarrollo), con un máximo de 44 en Colima y un mínimo de 12 puntos en Tlaxcala. Algunos de los problemas detectados fueron la falta de evaluaciones, la combinación de la rigidez del personal de base con la alta rotación del personal de confianza, y que el servicio profesional no es una prioridad para los gobiernos estatales. En suma, el desarrollo es muy débil (Sanginés y Strazza, 2016).

A nivel municipal, desde hace tiempo se ha documentado de forma general las limitaciones en materia de profesionalización (Arellano et al., 2011; Merino, 2006). Por ejemplo, con base en la información disponible en 2009, se destacó que los “gobiernos municipales y sus administraciones son espacios institucionalmente frágiles que muestran rezagos importantes en las capacidades de gobierno y gestión de las políticas públicas”, además, la “muy alta rotación de cuadros [...] dificulta enormemente la tarea de un gobierno municipal que tenga visión de largo plazo” (Arellano et al., 2011: 103). Diez años después, con información de 2019, otro análisis señaló que la situación no había mejorado. Aunque algunas leyes municipales han incorporado secciones para el servicio civil de carrera, su aplicación ha sido escasa (Larracilla et al., 2021).

Pero la burocracia no se reduce al servicio profesional de carrera, hay otros elementos que deben ser considerados. En este sentido, los trabajos de Unda han analizado las capacidades administrativas de los municipios (aunque no desde la óptica weberiana). Uno de ellos se basó en cuatro indicadores: empleados de base, empleados de confianza, última actualización de valores catastrales, y última actualización del padrón catastral (Unda, 2021). En otros trabajos la autora utilizó cuestionarios aplicados a los directores de ingreso y de catastro para profundizar en este tipo de información (Unda, 2017, 2018). No obstante, nuevamente, se pasan por alto otros aspectos como la distribución de funciones, la actividad especializada, el grado de reglamentación, y los archivos.

2. ELEMENTOS BUROCRÁTICOS: DIMENSIONES E INDICADORES

Como se indicó, la mayoría de las mediciones sobre la burocracia utilizan encuestas a expertos. Usar el mismo procedimiento para la totalidad de municipios sería algo casi imposible. ¿Cuántos expertos se necesitarían para recabar la información de todos los municipios? En consecuencia, el presente estudio aprovecha los datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023 (en adelante Censo 2023). Aquí, los propios servidores públicos municipales proporcionan la información al Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

El índice que se propone cuenta con cuatro dimensiones de la burocracia weberiana. La primera corresponde a la distribución de funciones, es decir, la existencia de diferentes áreas para las tareas respectivas del gobierno. Una mayor cantidad de áreas da cuenta de un mayor número de funciones, lo que también implicaría mayor especialización. Se consideran tres indicadores: el número de instituciones que integran la administración pública, el número de áreas que conforman la oficina catastral y las áreas operativas del sistema institucional de archivos.

La segunda dimensión es la normatividad, ya que en una burocracia las actividades están sujetas a la ley o reglas respectivas, no a las personas. Una mayor reglamentación implicaría un menor margen para las decisiones discrecionales. Sin duda, la existencia de normas no significa que se

acatarán, sin embargo, podrían reducir las decisiones discrecionales. Los indicadores utilizados son tres: el número de disposiciones normativas, la existencia de algún manual de procedimientos catastrales y de un sistema de gestión catastral.

La tercera dimensión es la actividad especializada, es decir, el saber especializado, una de las principales características de una burocracia. Se usan tres indicadores: personal con educación superior, personal de base y programas de capacitación. Como se expuso, la especialización de los funcionarios se puede verificar por medio de exámenes (la lógica del servicio profesional de carrera), pero también por medio de la posesión de un título educativo.

En términos generales, un funcionario con educación superior tiene más especialización que otro sin ella. Por otro lado, la especialización también se puede adquirir por medio de la experiencia que se tiene en el cargo. Debido a su mayor estabilidad, es más probable que el personal de base tenga una mayor experiencia (y por lo tanto especialización) que el personal de confianza. El último indicador de esta dimensión es la existencia de programas de capacitación, los cuales pueden implicar una mejora y actualización de los conocimientos del personal.

Finalmente, se encuentra la dimensión de archivo, aspecto relacionado con la conservación de los documentos y la memoria institucional. Los indicadores son: los mecanismos de control archivístico y la existencia de expedientes catastrales. En la tabla 1 se resumen las dimensiones y los respectivos indicadores.

Tabla 1. Elementos burocráticos: dimensiones e indicadores

Dimensión	Indicador	Módulo/Sección/ Pregunta del Censo 2023
Distribución de funciones	Número de instituciones que conforman la estructura orgánica de la administración pública.	2/1/1b
	Número de áreas que integran la oficina catastral (quince opciones potenciales: dirección; atención al público; archivo; cartografía; área técnica; valuación; informática; área jurídica; cobro del impuesto predial; área administrativa; notificaciones; traslado de dominio; área estadística; ejecución fiscal; y otra).	2/12/7
	Número de áreas operativas del sistema institucional de archivos (cuatro opciones potenciales: unidad de correspondencia; archivo de trámite; archivo de concentración; y archivo histórico).	2/9/2
Normatividad	Número de disposiciones normativas.	2/11/1b
	Existencia de manual de procedimientos catastrales.*	2/12/18
	Existencia de un sistema de gestión catastral.*	2/12/11
Actividad especializada	Número de personal de base.	2/1/4
	Número de personal con educación superior.	2/1/8
	Existencia de algún programa de capacitación, formación o profesionalización en materia catastral.*	812/12/8
Archivo	Número de mecanismos de control archivístico (tres opciones potenciales: cuadro general de clasificación archivística; catálogo de disposición documental; y sistema automatizado de gestión documental y control de documentos).	1/9/2
	Existencia de expedientes catastrales.*	2/12/14

Fuente: elaboración propia con base en el Censo (inegi, 2023).

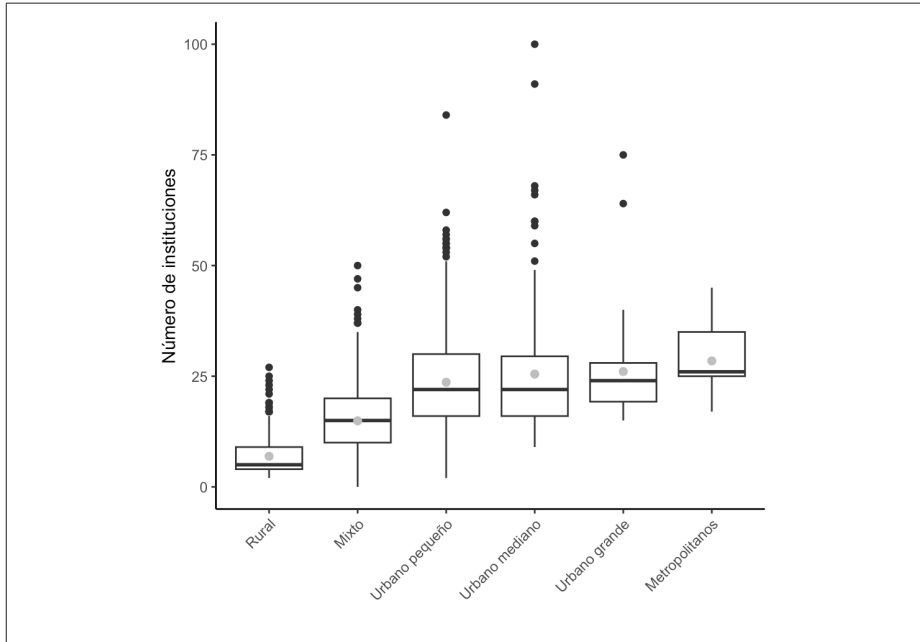
*Variables dicotómicas.

Antes de pasar a la elaboración del índice de elementos burocráticos, se describirán los indicadores de cada dimensión. Para facilitar la exposición, se agrupan a los municipios según su población: rural (menos de 2 500 habitantes), mixto (entre 2 500 y 14 999 habitantes), urbano pequeño (entre 15 000 y 99 999), urbano mediano (entre 100 000 y 499 999), urbano grande (entre 500 000 y 999 999) y metropolitanos (1 000 000 o más) (Arellano et al., 2011).

2.1. Distribución de funciones

En la gráfica 1 se presenta el número de instituciones según el tipo de municipio. Considerando como referencia el promedio, se observa que los municipios metropolitanos tienen el mayor valor, con 28.5 instituciones, con un mínimo de 17 y un máximo de 45. Le siguen las tres categorías de municipios urbanos con promedios alrededor de las 25 instituciones. En contraste, los municipios rurales tienen solo 6.9 instituciones en promedio, con un mínimo de 2 y un máximo de 27. Entre estos y los urbanos pequeños se ubican los mixtos, con 14.9 instituciones en promedio.

Gráfica 1. Distribución del número de instituciones por tipo de municipio



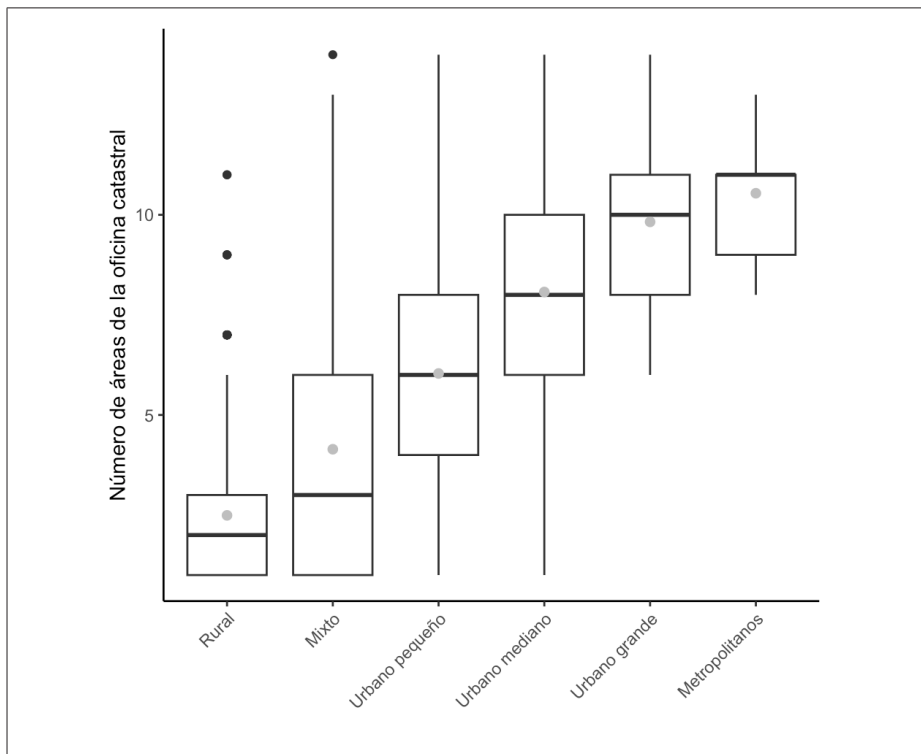
Fuente: elaboración propia con datos del Censo (INEGI, 2023) y Conapo (2024). N = 2 449 municipios con información.

Con respecto al número de áreas que integran la oficina catastral, la gráfica 2 muestra que los municipios metropolitanos lideran con un promedio

de 10.5 áreas, con un mínimo de 8 y un máximo de 13. Le siguen los urbanos grandes y los urbanos medianos, con promedios de 9.8 y 8.1, respectivamente. Los urbanos pequeños cuentan con 6 áreas en promedio. De nueva cuenta, los rurales son los más rezagados. No obstante, llaman la atención algunos casos extremos con más de seis áreas.

Por su parte, los municipios mixtos poseen 4.1 en promedio. A lo anterior se añaden las diferencias de dispersión en cada grupo, siendo mayor en los mixtos y urbanos pequeños.

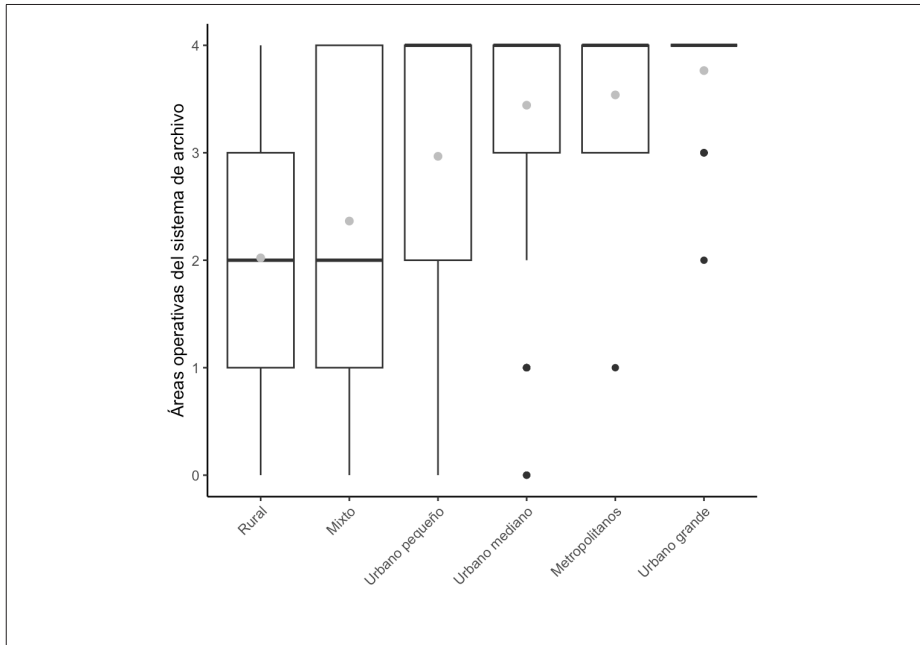
Gráfica 2. Distribución del número de áreas de la oficina catastral por tipo de municipio



Fuente: elaboración propia con datos del Censo (INEGI, 2023) y Conapo (2024). N = 2 095.

De las cuatro potenciales áreas operativas del sistema de archivo, en la gráfica 3 se aprecia que los urbanos grandes registran el mayor promedio, con 3.8. Cabe detallar que 79% de estos municipios cuenta con las cuatro áreas. Los municipios metropolitanos y urbanos medianos tienen un comportamiento similar. Primero, sus promedios son muy cercanos: de 3.5 y 3.4, respectivamente. Segundo, 69 y 66% de los municipios respectivos cuentan con las cuatro áreas. Por otro lado, aunque los rurales tienen el menor promedio, con 2 áreas, se observa una distribución más amplia. Un comportamiento similar registran los mixtos, aunque aquí un mayor porcentaje cuenta con los 4 mecanismos: 34% frente a 22% de los rurales.

Gráfica 3. Distribución del número de áreas operativas del sistema de archivo por tipo de municipio

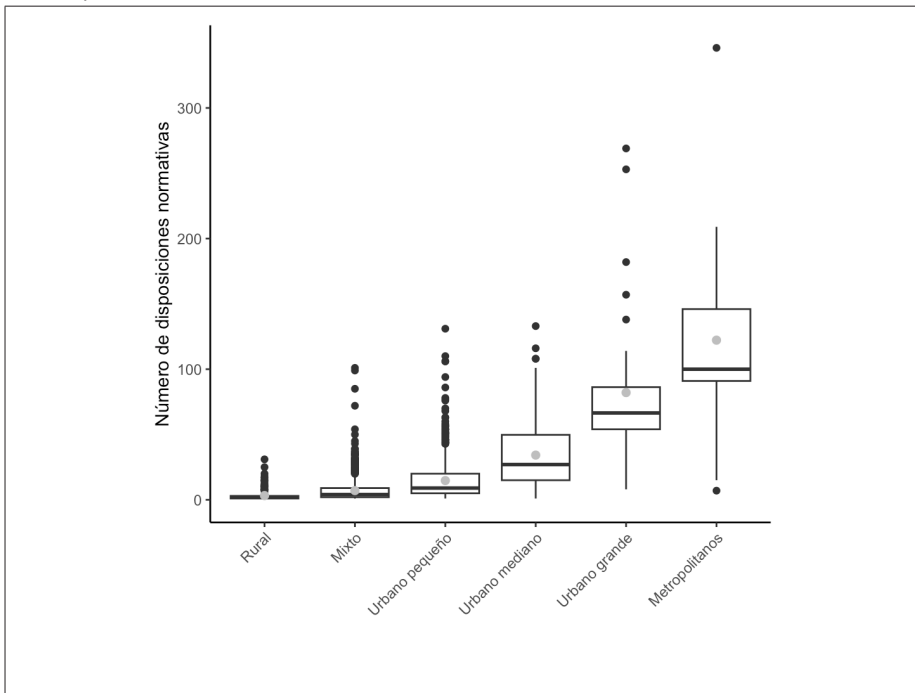


Fuente: elaboración propia con datos del Censo (INEGI, 2023) y Conapo (2024). N = 2 447

2.2. Normatividad

En el tema de las disposiciones normativas, en la gráfica 4 se distingue que los metropolitanos tienen el mayor promedio, con 122. Sin embargo, no hay que pasar por alto las diferencias al interior del grupo: el 25% inferior de la distribución cuenta con 91 normas o menos; mientras que el 25% superior cuenta con 146 o más. En segundo lugar se ubican los urbanos grandes, con 82 normas en promedio y cinco casos extremos con más de 100. En contraste, los municipios rurales poseen 3.3 normas en promedio, seguidos por los mixtos, con un promedio de 7. Considerando la desviación estándar, la mayor dispersión se encuentra en los municipios metropolitanos y urbanos grandes.

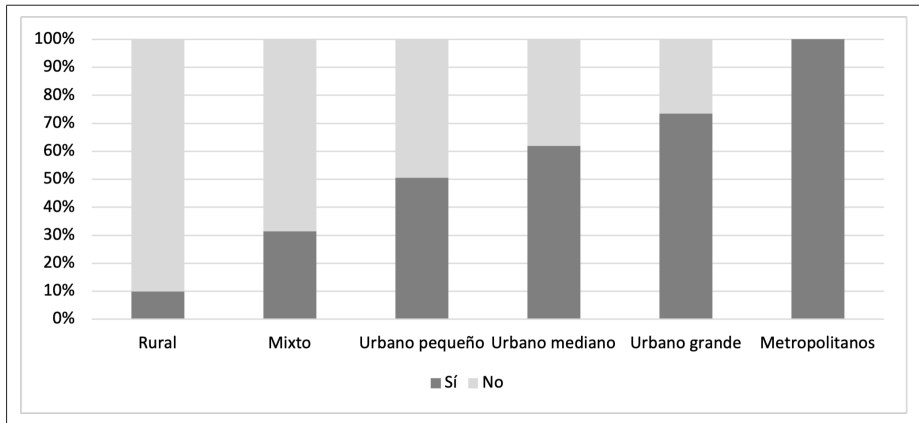
Gráfica 4. Distribución del número de disposiciones normativas por tipo de municipio



Fuente: elaboración propia con datos del Censo (INEGI, 2023) y Conapo (2024). N = 2 398

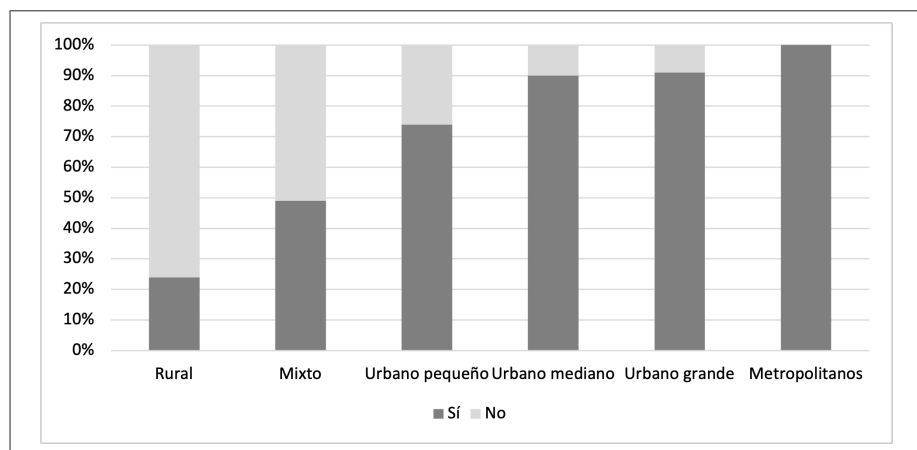
El siguiente indicador es la existencia de manuales de procedimientos catastrales (gráfica 5). Se observa que conforme aumenta la población, es mayor el porcentaje de municipios que cuentan con él. Por ejemplo, todos los metropolitanos lo tienen. Le siguen los urbanos grandes y medianos, en donde 73.5 y 62% cumple con este criterio, respectivamente. En el extremo opuesto, solamente 1 de cada 10 municipios rurales tiene manual de procedimientos, mientras que entre los mixtos la cifra se aproxima a un tercio.

Gráfica 5. Porcentaje de municipios con manual de procedimientos catastrales por tipo de municipio



Fuente: elaboración propia con datos del Censo (INEGI, 2023) y Conapo (2024). N = 2 078.

Por último, la gráfica 6 reporta la existencia de un sistema de gestión catastral. De nueva cuenta, todos los municipios metropolitanos cuentan con él. Le siguen los urbanos grandes y medianos, con 91 y 90% de cumplimiento, respectivamente. En contraparte, solo 24% de los municipios rurales lo cumple y casi la mitad de los mixtos hace lo propio.

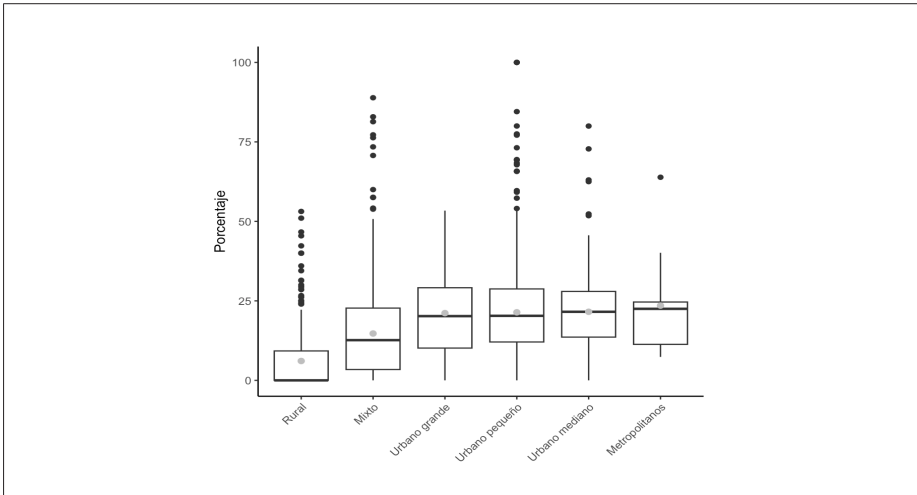
Gráfica 6. Porcentaje de municipios con sistema de gestión catastral por tipo de municipio

Fuente: elaboración propia con datos del Censo (INEGI, 2023) y Conapo (2024). N = 2 091.

2.3. Actividad especializada

El conocimiento especializado por parte de los funcionarios se puede derivar de su nivel educativo o de la experiencia en el cargo. En la gráfica 7 se presentan los datos del porcentaje del personal con educación superior. Aunque los metropolitanos nuevamente lideran este indicador, llama la atención que solo 23.5% del personal cuenta con estudios superiores, es decir, solo 1 de cada 4. Lamentablemente, el detalle de los datos no permite hacer un análisis según las áreas o funciones. Aún así, el dato es relevante. Por su lado, los urbanos medianos, pequeños y grandes presentan promedios muy cercanos: con 21.6, 21.4 y 21.2%, respectivamente. En otras palabras, en estos tres tipos solo 2 de cada 10 empleados tiene nivel superior. Los rurales de nueva cuenta registran las peores cifras: en promedio, solo 6% de su personal tiene educación superior. En suma, en términos de una especialización derivada del nivel educativo, todos los municipios tienen importantes rezagos, siendo los más afectados los rurales y los mixtos.

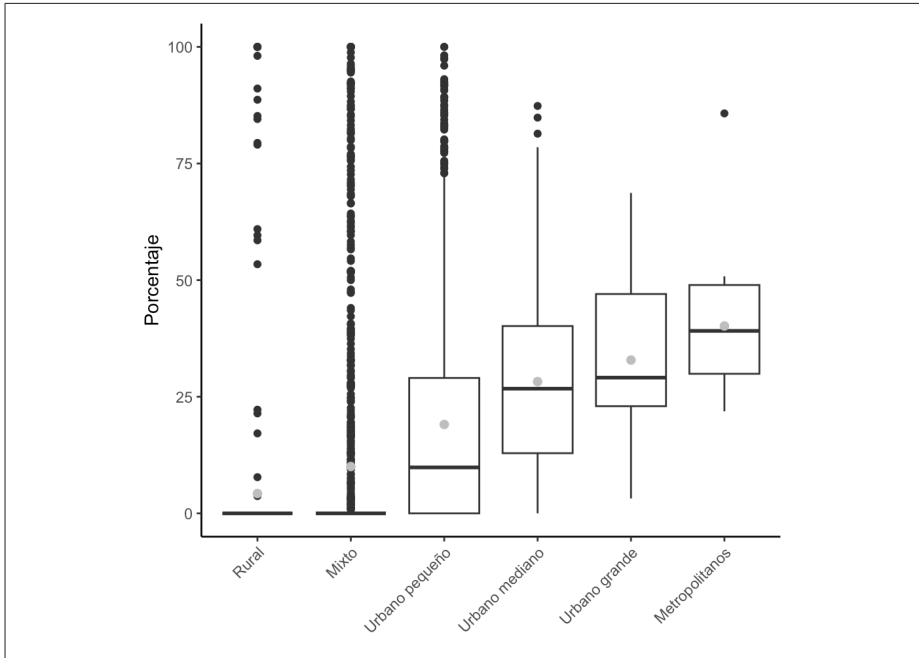
Gráfica 7. Distribución del porcentaje del personal con educación superior por tipo de municipio



Fuente: elaboración propia con datos del Censo (INEGI, 2023) y Conapo (2024). N=2 421.

En la gráfica 8 se muestra el porcentaje del personal de base. Los datos también son relevantes. Aunque los municipios metropolitanos tienen la mayor cifra, esta solo llega a 40%, es decir, el resto consiste en personal de confianza, eventual, honorarios u otro. Le siguen, aunque con una mayor dispersión, los urbanos grandes y medianos, con promedios de 32.9 y 28.2%, respectivamente. En el extremo opuesto, los municipios rurales poseen el menor promedio, con solo 4.3%. En general, menos de la mitad del personal que labora en los gobiernos municipales es de base, lo cual indica un escaso conocimiento especializado derivado de la experiencia laboral, problema que es más profundo en los rurales y mixtos.

Gráfica 8. Distribución del porcentaje del personal de base por tipo de municipio

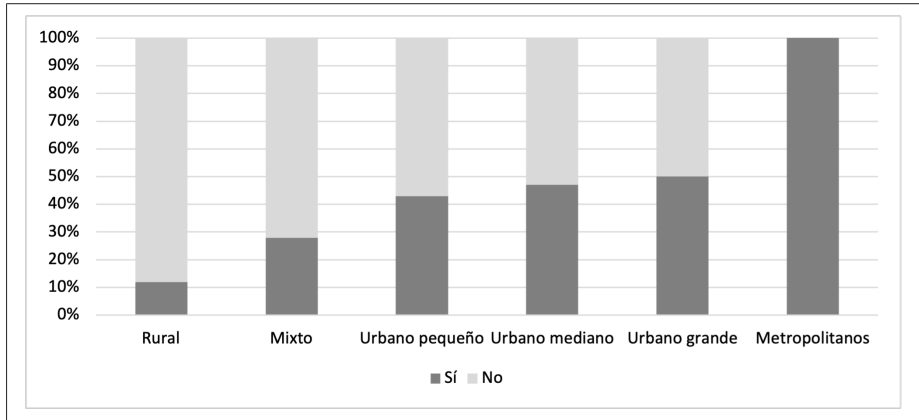


Fuente: elaboración propia con datos del Censo (INEGI, 2023) y Conapo (2024). N=2 398

El personal puede mejorar su conocimiento y desempeño por medio de programas de capacitación. Aquí se presenta el dato en materia catastral. En la gráfica 9 es evidente el contraste entre los municipios. Por un lado, todos los metropolitanos tienen estos programas. Aunque le siguen los tres tipos de municipios urbanos, sobresale la distancia que los separa de los metropolitanos: solo entre 43 y 50% cuenta con tales programas.

En el caso de los municipios mixtos, 28% cumple con este criterio; mientras que la cifra para los rurales es de 12%.

Gráfica 9. Porcentaje de municipios con programas de capacitación en materia catastral por tipo de municipio

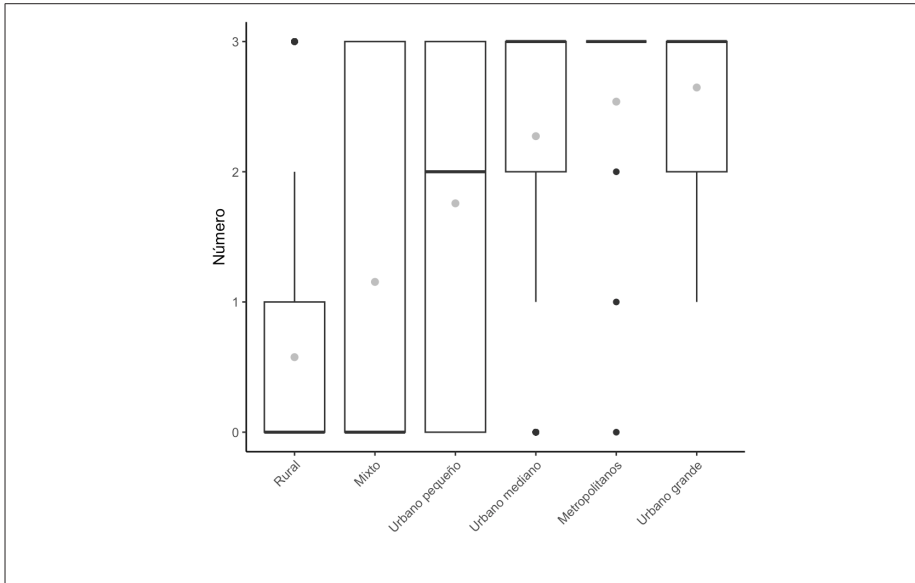


Fuente: elaboración propia con datos del Censo (INEGI, 2023) y Conapo (2024). N=2 079.

2.4. Archivo

Los archivos son otro elemento fundamental de las burocracias. En la gráfica 10 se presenta la cantidad de mecanismos de control archivístico de tres potenciales. En este indicador, los municipios urbanos grandes poseen el mayor promedio, con 2.7. Después le siguen los municipios metropolitanos, con un promedio de 2.5. Por último, los rurales tienen un promedio de 0.6. En este grupo, la mitad no cuenta con mecanismos de control, y solo uno cumple con los 3. En los mixtos el promedio es ligeramente mayor a 1, y la mitad no cuenta con ningún mecanismo.

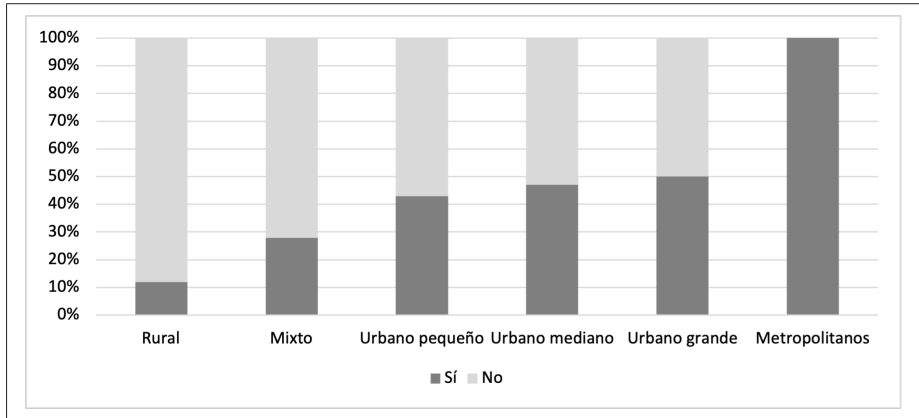
Gráfica 10. Distribución de los mecanismos de control archivístico por tipo de municipio



Fuente: elaboración propia con datos del Censo (INEGI, 2023) y Conapo (2024). N=2 442

El siguiente indicador es la existencia de expedientes catastrales, aspecto vital para el tema fiscal de los municipios (gráfica 11). En general, los tres tipos de municipios urbanos y los metropolitanos son los que más cumplen con esta variable, con niveles por arriba del 80%. En el lado opuesto, solo 31% de los municipios rurales y poco más de la mitad de los mixtos los tienen. Para ellos, esto habla de una potencial pérdida de la memoria institucional en el tema de catastro.

Gráfica 11. Porcentaje de municipios con expedientes catastrales por tipo de municipio



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo (INEGI, 2023) y Conapo (2024). N=2 088.

3. ÍNDICE DE ELEMENTOS BUROCRÁTICOS

La construcción del índice de elementos burocráticos se basa en un ACP. Para su aplicación, las cuatro variables dicotómicas se combinaron para generar una nueva variable continua que toma valores entre 0 y 4. Por lo tanto, el índice se basa en ocho variables continuas. Como se apreció en la sección anterior, las variables tienen una diferente cantidad de valores perdidos. Para evitar reducir el número de municipios analizados y generar posibles sesgos, se imputaron valores con el método de emparejamiento de media predictiva (predictive mean matching). Cabe mencionar que con este método no se obtiene un único valor imputado para cada dato faltante, sino varios. Esto refleja la incertidumbre inherente a los valores perdidos. Para este trabajo exploratorio, se crearon cinco bases de datos sin valores perdidos.

El índice de Kaiser-Meyer-Olkin (κMO) y la prueba de esfericidad de Bartlett indican que los datos de todas las bases, incluyendo la original con datos perdidos, son adecuados para aplicar el ACP. En la tabla 2 se muestran los autovalores, la varianza explicada y acumulada para la base original (con valores perdidos) y tres de las cinco bases imputadas. Los

resultados de las dos bases restantes se ubican en el Anexo. En todas las bases, solo los primeros dos componentes tienen autovalores arriba de 1 (criterio de Kaiser).

Comparativamente, la varianza acumulada de los dos primeros componentes de las bases completas es ligeramente mayor a los de la base original con datos perdidos. Además, los dos componentes de las bases completas tienen una varianza acumulada muy similar. Por ello, para el índice, se tomarán los resultados de la base imputada número 3, la cual tiene la mayor varianza acumulada de las cinco bases completas.

Tabla 2. Componentes, autovalores y varianza

Componente	Autovalores	Varianza explicada	Varianza acumulada
Base original (con valores perdidos)			
1	4.0649	0.5081	0.5081
2	1.0923	0.1365	0.6447
3	0.7839	0.0980	0.7427
4	0.5796	0.0724	0.8151
5	0.4718	0.0590	0.8741
6	0.4244	0.0530	0.9271
7	0.3467	0.0433	0.9705
8	0.2363	0.0295	1.0000
Base imputada 1			
1	4.3923	0.5490	0.5490
2	1.0274	0.1284	0.6775
3	0.6980	0.0873	0.7647
4	0.5359	0.0670	0.8317
5	0.4249	0.0531	0.8848
6	0.3655	0.0457	0.9305
7	0.3010	0.0376	0.9681
8	0.2550	0.0319	1.0000

Componente	Autovalores	Varianza explicada	Varianza acumulada
Base imputada 2			
1	4.3969	0.5496	0.5496
2	1.0168	0.1271	0.6767
3	0.7128	0.0891	0.7658
4	0.5350	0.0669	0.8327
5	0.4221	0.0528	0.8855
6	0.3690	0.0461	0.9316
7	0.2991	0.0374	0.9690
8	0.2482	0.0310	1.0000
Base imputada 3			
1	4.4060	0.5507	0.5507
2	1.0210	0.1276	0.6784
3	0.6993	0.0874	0.7658
4	0.53531	0.0666	0.8324
5	0.4244	0.0530	0.8855
6	0.3674	0.0459	0.9314
7	0.2962	0.0370	0.9684
8	0.2525	0.0316	1.0000

Fuente: elaboración propia con datos del Censo (INEGI, 2023).

En la Tabla 3 se presentan las cargas factoriales de los dos componentes tras aplicar la rotación Varimax, esto con el fin de facilitar la interpretación (en el Anexo se muestran las cargas originales). El primer componente agrupa las variables vinculadas con la estructura institucional y la especialización del personal, mientras que el segundo componente concentra las variables relacionadas con la gestión documental y de archivos.

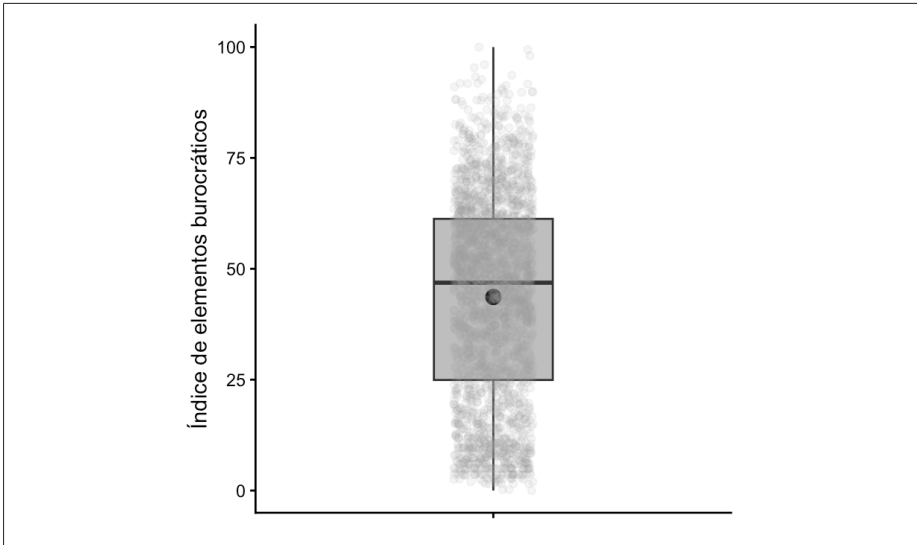
Tabla 3. Cargas factoriales rotadas con Varimax por componente

Variable	pc1	pc2
Instituciones	0.400	
Normas	0.394	
Personal de base	0.398	
Personas con educación superior	0.384	
Áreas de la oficina catastral	0.456	
Áreas del sistema de archivos		0.730
Mecanismos de control archivístico		0.671
Aspectos catastrales	0.412	
Fuente: elaboración propia con datos del Censo (INEGI, 2023).		

A la luz de estos resultados, el índice ponderado se construye a partir de los dos componentes. La ponderación se obtiene al dividir cada componente entre la sumatoria de sus autovalores. La fórmula del índice de elementos burocráticos (IEB) es:

$$IEB = CP1*(0.8119) + CP2*(0.1881)$$

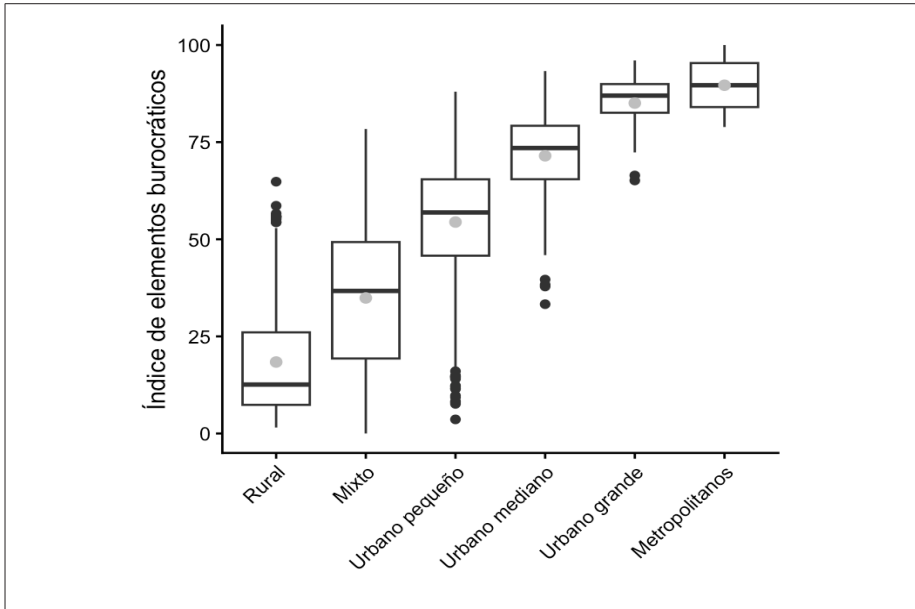
Finalmente, los valores se reescalaron para expresarse de 0 a 100, un mayor valor significa una mayor presencia de elementos burocráticos. En la gráfica 12 se expone la distribución del índice. La nube de puntos grises representa la ubicación de cada municipio. El promedio general es de 43.6 puntos, con una desviación estándar de 22.8. Se observa que uno de cada cuatro municipios tiene un índice de 24.9 puntos o menos, mientras que la mitad registra un valor de 46.9 o menos. Además, solo uno de cada cuatro municipios alcanza 61.3 puntos o más.

Gráfica 12. Distribución del índice de elementos burocráticos

Fuente: elaboración propia con datos del Censo (INEGI, 2023). N=2 459

Al revisar los valores por tamaño de municipio según su población, se detectan diferencias importantes, no solo en los promedios sino también en su distribución (ver gráfica 13). En concordancia con lo reportado en la sección anterior, los municipios rurales y mixtos son los más rezagados, con promedios de 18.4 y 34.9, respectivamente. Pero no hay que pasar por alto la distribución al interior de estos grupos. Por ejemplo, en los rurales, 25% tiene un índice de 26 puntos o más. En el lado opuesto, los municipios metropolitanos y urbanos grandes tienen puntajes de 89.6 y 85.1, respectivamente. La dispersión de estos dos grupos es mucho menor a la del resto.

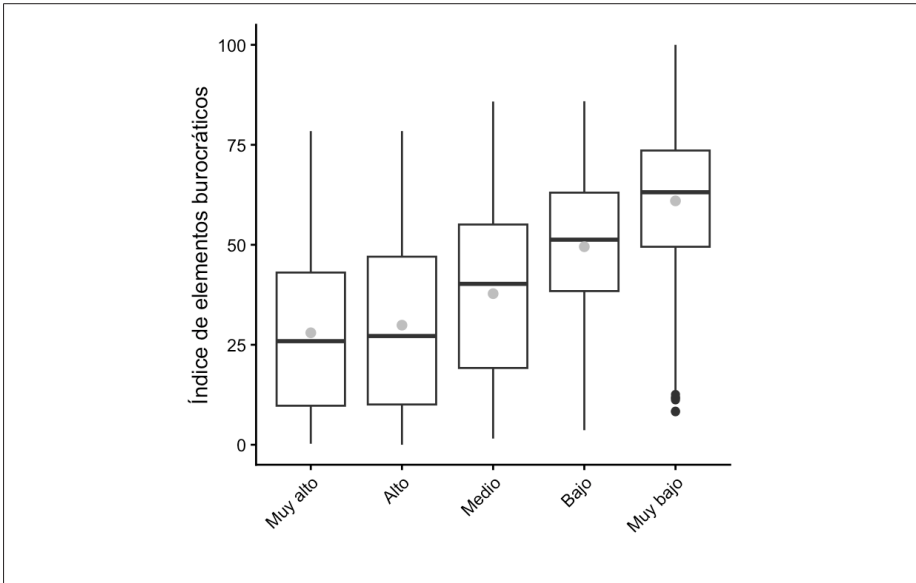
Gráfica 13. Distribución del índice de elementos burocráticos por tamaño poblacional del municipio



Fuente: elaboración propia con datos del Censo (INEGI, 2023) y Conapo (2024). N=2 459

Al comparar a los municipios según los niveles de marginación, las diferencias persisten, aunque con menor distancia. Los municipios con niveles de marginación muy alto y alto tienen promedios de 28 y 29.9 puntos, respectivamente. En contraste, aquellos con marginación muy baja y baja poseen los mayores promedios, con 61 y 49.5 puntos, respectivamente.

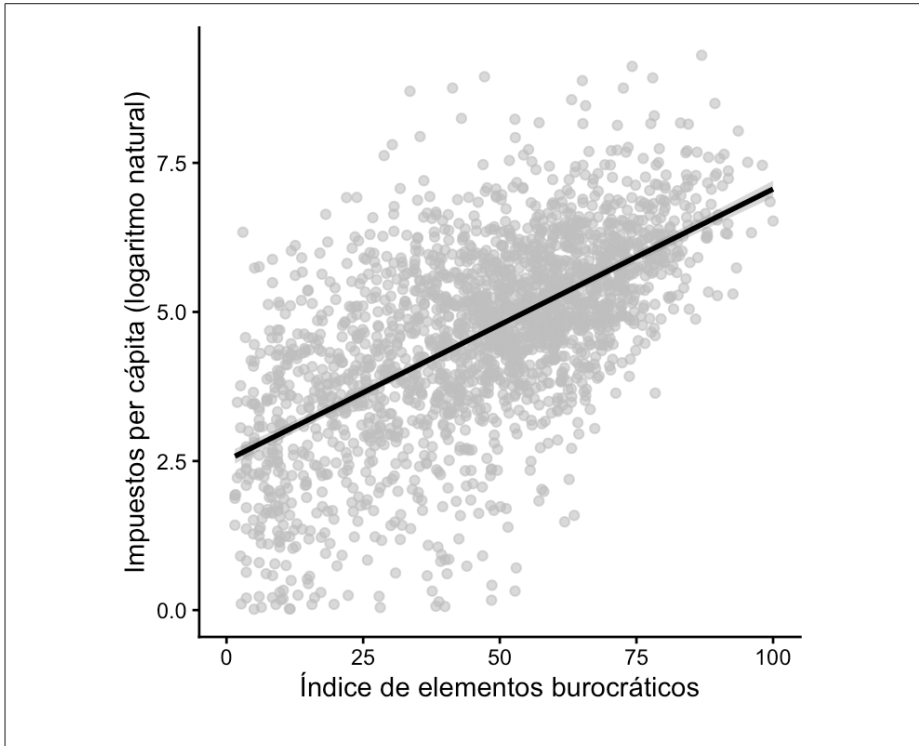
Gráfica 14. Distribución del índice de elementos burocráticos según nivel de marginación municipal



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo (INEGI, 2023) y Conapo (Conapo, 2020). N=2 453

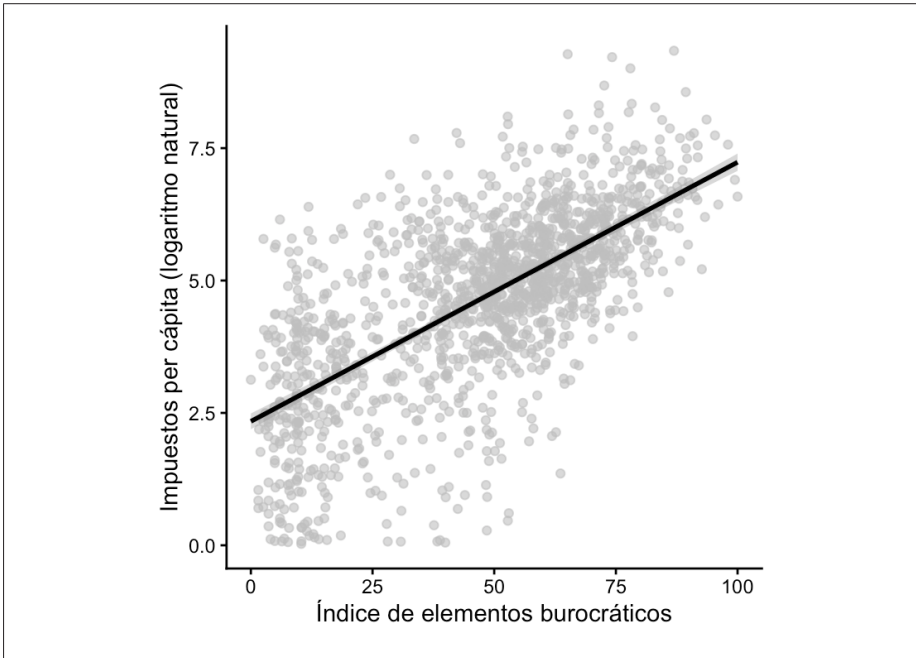
La siguiente cuestión que surge es si el índice tiene alguna relación con otras variables de interés. Para explorar esta posibilidad, aquí se hace una correlación con la recaudación de impuestos municipales per cápita. Cabe recordar que la información del índice corresponde al año 2022. Por lo tanto, se hace una correlación con la recaudación del mismo año y otra con los impuestos de 2023. En la gráfica 15 se presenta la dispersión entre el índice y la recaudación de impuestos para 2022. Es clara la relación positiva entre las variables: a medida que el índice aumenta, la recaudación también lo hace. El coeficiente de correlación es de 0.62. Al hacer el mismo análisis con la recaudación disponible para 2023, se mantiene la relación positiva (gráfica 16), con un coeficiente de 0.66.

Gráfica 15. Dispersión entre el índice de elementos burocráticos y la recaudación de impuestos (2022)



Fuente: *Elaboración propia con datos del Censo (INEGI, 2023)*

Gráfica 16. Dispersión entre el índice de elementos burocráticos y la recaudación de impuestos (2023)



Fuente: elaboración propia con datos del Censo (INEGI, 2023)

Al calcular la correlación controlando por el índice de marginación municipal, resulta que la relación positiva se mantiene: el coeficiente es de 0.48 con la recaudación de 2022 y de 0.55 con la recaudación de 2023. Por supuesto, se trata de una primera exploración, sin embargo, concuerda con los hallazgos de los estudios previos. En este sentido, Evans y Rauch (1999) encontraron que los países con burocracias weberianas presentaron un crecimiento económico mayor. Posteriormente, Cornell, Knutsen y Teorell (2020) confirmaron el efecto, aunque con menor magnitud. Incluso se ha documentado que los elementos burocráticos reducen los niveles de corrupción (Dahlström et al., 2012).

CONCLUSIONES

A nivel internacional existe una abundante investigación sobre los efectos de las burocracias estatales. Para ello, se han propuesto diversos índices, la mayoría basados en encuestas a expertos. En México, en cambio, el debate se ha concentrado más en el tema del servicio profesional de carrera, pasando por alto otros elementos que integran a las burocracias. Para reducir tal vacío, en este trabajo se propuso el índice de elementos burocráticos. Con base en el marco conceptual weberiano, se consideraron cuatro dimensiones: funciones, normatividad, especialización y archivos. La información proviene del Censo 2023.

El análisis de los indicadores muestra que los municipios más poblados tienen una mayor cantidad de elementos burocráticos. No obstante, destaca el considerable rezago en la dimensión de actividad especializada. Por ejemplo, solo 17% del personal cuenta con educación superior. Incluso en los municipios metropolitanos el nivel es limitado: solo uno de cada cuatro posee este nivel. Con relación al personal de base, apenas 14.5% tiene este régimen de contratación. En los metropolitanos, la cifra es de cuatro de cada diez. Lo anterior significa que la especialización, ya sea producto del nivel educativo o de la experiencia en el cargo, es escasa, lo que plantea dudas sobre el diseño e implementación de políticas públicas en semejante contexto.

Por otro lado, los valores del índice de elementos burocráticos también reflejan las disparidades. Expresado en una escala de 0 a 100, el promedio del índice fue de 43.6. Uno de cada cuatro municipios tiene un puntaje de 24.9 o menos; y uno de cada cuatro posee un índice de 61.3 o más. Asimismo, los municipios metropolitanos y urbanos grandes presentan los valores más altos, mientras que los rurales se ubican en el nivel más bajo. Al agrupar a los municipios según sus niveles de marginación, se observa que los menos marginados poseen los mejores promedios. Sin duda, el índice es perfectible, pero representa una primera aproximación al análisis de las administraciones públicas desde el enfoque weberiano.

Al explorar la relación entre el índice y la recaudación de impuestos de 2022 y de 2023, se detectó una asociación positiva, la cual se mantiene una vez que se controla por los niveles de marginación. Aunque este hallazgo

requiere análisis adicionales e inclusión de otros controles, los primeros resultados son consistentes con la evidencia internacional. Finalmente, las implicaciones para la discusión teórica también son relevantes.

Con la llegada de los argumentos de la nueva gestión pública y sus variantes, se hizo una crítica al modelo weberiano y se fomentó la introducción de lógicas del sector privado. Pero a la luz del análisis aquí presentado y de las aportaciones de los estudios internacionales, tal parece que los elementos burocráticos no son tan negativos como se creía. En tal sentido, hace casi dos décadas Olsen (2006) ya había planteado la necesidad de redescubrir la burocracia, y los resultados aquí presentados, aunque preliminares, refuerzan la vigencia de dicha reflexión.

REFERENCIAS

- Amsden, A. (1985). *The State and Taiwan's Economic Development*. En P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing The State Back In* (pp. 78-106). Cambridge: Cambridge University Press.
- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*. Nueva York: Oxford University Press.
- Arellano, D. (2002). *La transformación de la administración pública en México: Límites y posibilidades de un servicio civil de carrera*. CIDE, Documento de trabajo número 117.
- Arellano, D. (2013). *¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano*. *Andamios*, 10(21), 13-37.
- Arellano, D., Cabrero, E., Montiel, M., & Aguilar, I. (2011). *Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de la fragilidad institucionalizada*. En E. Cabrero & D. Arellano (Eds.), *Los gobiernos municipales a debate* (pp. 29-116). Ciudad de México: CIDE.
- Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. (2016). *State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State*. *Governance*, 30(1), 105-124.

- Boräng, F., Cornell, A., Grimes, M., & Schuster, C. (2018). Cooking the books: Bureaucratic politicization and policy knowledge. *Governance*, 31(1), 7-26.
- Cejudo, G., & Lugo, D. (2019). Una burocracia profesional como elemento crucial en la implementación de políticas públicas. *Revista de Administración Pública*, 54(150), 57-83.
- Cingolani, L., Thomsson, K., & de Crombrughe, D. (2015). Minding Weber More Than Ever? The Impacts of State Capacity and Bureaucratic Autonomy on Development Goals. *World Development*, 72, 191-207.
- Conapo. (2020). Índice de marginación por municipio. Consejo Nacional de Población. Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372>
- Conapo. (2024). Reconstrucción y proyecciones de la población de los municipios 1990-2040. Consejo Nacional de Población. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/918028/BD_municipales_portada_regiones_FINAL.pdf
- Cornell, A. (2014). Why Bureaucratic Stability Matters for the Implementation of Democratic Governance Programs. *Governance*, 27(2), 191-214.
- Cornell, A., & Grimes, M. (2015). Institutions as Incentives for Civic Action: Bureaucratic Structures, Civil Society, and Disruptive Protests. *The Journal of Politics*, 77(3), 664-678.
- Cornell, A., Knutsen, C., & Teorell, J. (2020). Bureaucracy and Growth. *Comparative Political Studies*, 53(14), 2246-2282.
- Cornell, A., & Lapuente, V. (2014). Meritocratic administration and democratic stability. *Democratization*, 21(7), 1286-1304.
- Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2012). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668.
- Dussauge, M. (2005a). ¿Servicio Civil de Carrea o Servicio Civil de Empleo? Una breve discusión conceptual. *Revista Servicio Profesional de Carrea*, (3), 45-65.
- Dussauge, M. (2005b). Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México. *Foro Internacional*, 45(4), 761-794.

- Evans, P., & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and Growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.
- Fócil, M. (2009). Servicio Profesional de Carrera en México. De "Esperando a Godot" al "Gatopardo". *Buen Gobierno*, 6, 151-167.
- Gallo, N., & Lewis, D. (2012). The Consequences of Presidential Patronage for Federal Agency Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 219-243.
- Henderson, J., Hulme, D., Jalilian, H., & Phillips, R. (2007). Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Agencies and Poverty Reduction. *Sociology*, 41(3), 515-532.
- Heredia, B. (2002). La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: La experiencia de México en los años 90. Documento preparado para la Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo.
- INEGI. (2023). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2023/>
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- Krause, G., Lewis, D., & Douglas, J. (2006). Political Appointments, Civil Service Systems, and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts in the American States. *American Journal of Political Science*, 50(3), 770-787.
- Larracilla, A., Hernández, A., & Martínez, D. (2021). *Profesionalización de los Servidores Públicos Municipales*. Ciudad de México: Konrad Adenauer.
- Lewis, D. (2007). Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats? *The Journal of Politics*, 69(4), 1073-1088.
- Méndez, J. (2008). Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México: Lecciones y retos. *Revista Servicio Profesional de Carrera*, (9), 9-24.

- Méndez, J. (2011). La profesionalización del Estado mexicano; ¿olvidando o esperando a Godot? En J. Méndez (Ed.), *Servicio profesional de carrera* (pp. 73-98). Ciudad de México: Siglo XXI.
- Méndez, J. L. (2018). Comparación de los Servicios Profesionales de Carrera de México y Brasil. *Cuadernos*, 61, Flacso-Brasil. Recuperado de <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3952>
- Merino, M. (2006). La profesionalización municipal en México. CIDE, Documento de trabajo número 182.
- Merino, M. (2013). La captura de los puestos públicos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 135-156.
- Nistotskaya, M., & Cingolani, L. (2016). Bureaucratic Structure, Regulatory Quality, and Entrepreneurship in a Comparative Perspective: Cross-Sectional and Panel Data Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(3), 519-534.
- Olsen, J. (2006). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 1-24.
- Pardo, M. del C. (2005). El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública. Auditoría Superior de la Federación. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/uploads/63_serie_de_rendicion_de_cuentas/rc8.pdf
- Pardo, M. del C. (2023). Una política inacabada: El servicio profesional de carrera en México. En H. Ruíz-López (Ed.), *Servicio civil y profesionalización* (pp. 19-41). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Rauch, J., & Evans, P. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less development countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49-71.
- Sanginés, M., & Strazza, L. (2016). Profesionalización de la función pública en los estados de México. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/profesionalizacion-de-la-funcion-publica-en-los-estados-de-mexico>
- Unda, M. (2017). Una hacienda local pobre: Los determinantes de la recaudación predial en México. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/unda_wp17mu1sp.pdf

Unda, M. (2018). Los límites de la recaudación predial en los municipios urbanos de México: Un estudio de casos. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 33(3), 601-637.

Unda, M. (2021). Una hacienda local pobre: ¿qué explica la recaudación predial en México? *Estudios Demográficos y Urbanos*, 36(1), 49-88.

Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

ANEXO

Tabla A1. Componentes, autovalores y varianza

Base imputada 4			
1	4.3832	0.5479	0.5479
2	1.0268	0.1283	0.6762
3	0.7084	0.0886	0.7648
4	0.5401	0.0675	0.8323
5	0.4244	0.0530	0.8854
6	0.3696	0.0462	0.9316
7	0.2997	0.0375	0.9690
8	0.2479	0.0310	1.0000
Base imputada 5			
1	4.3920	0.5490	0.5490
2	1.0180	0.1273	0.6763
3	0.7149	0.0894	0.7656
4	0.5275	0.0659	0.8315
5	0.4260	0.0533	0.8848
6	0.3669	0.0459	0.9307
7	0.3009	0.0376	0.9683
8	0.2539	0.0317	1.0000

Fuente: elaboración propia con datos del Censo (INEGI, 2023).

Tabla A2. Cargas factoriales por componente

Variable	pc1	pc2
Instituciones	0.3760	-0.1382
Normas	0.3733	-0.1293
Personal de base	0.3528	-0.1860
Personas con educación superior	0.3824	-0.0844
Áreas de la oficina catastral	0.3810	-0.2659
Áreas del sistema de archivos	0.2765	0.6758
Mecanismos de control archivístico	0.3017	0.6003
Variables dicotómicas	0.3686	-0.1858

Fuente: elaboración propia con datos del Censo (INEGI, 2023).