



Raúl Orozco Magaña

¿POR QUÉ FALLAN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS INTERGUBERNAMENTALES?

**Una aproximación
desde la implementación**

Raúl Orozco Magaña

**¿Por qué fallan las políticas públicas
intergubernamentales? Una aproximación
desde la implementación**

PRIMER LUGAR
XLIII PREMIO DEL
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
2019

**¿Por qué fallan las políticas públicas intergubernamentales?
Una aproximación desde la implementación**

Primera edición: Octubre de 2020

ISBN: 978-607-8744-01-5

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 57
www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Consejo Directivo 2020-2023

Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente

Gloria Luz Alejandre Ramírez
Vicepresidenta

Alberto Haaz Díaz
**Vicepresidente para los IAPs de
los Estados 2020-2021**

CONSEJEROS

Rina Aguilera Hintelholher
Clicerio Coello Garcés
Jaime Domingo López Buitrón
Adriana Reynaga Morales
Mario Alberto Fócil Ortega
José Martínez Vilchis
Gricelda Sánchez Carranza
David Villanueva Lomeli

Susana Casado García
Secretaria del INAP

Rafael Martínez Puón
**Director de la Escuela Nacional de
Profesionalización Gubernamental**

Ricardo Corral Luna
**Director del Centro de Consultoría
en Administración Pública**

Luis Armando Carranza Camarena
**Director de Administración y
Finanzas**

Diana Vicher García
Asesora de Presidencia

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo
Carlos Reta Martínez

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano
Ignacio Pichardo Pagaza

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

COORDINACIÓN EDITORIAL

Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental

Rafael Martínez Puón
Director

Jason Alexis Camacho Pérez
Secretario Técnico

Subdirección de Desarrollo y Difusión de la Cultura Administrativa

Iván Lazcano Gutiérrez
Aníbal Uribe Vildoso
Rosa Isaura Rodríguez Romero
Irma Hernández Hipólito

COMITÉ EDITORIAL

Víctor Alarcón Olguín	Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Iztapalapa
Adán Arenas Becerril	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Eber Omar Betanzos Torres	Auditoría Superior de la Federación
Mariana Chudnovsky	Centro de Investigación y Docencia Económica
Alicia Islas Gurrola	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Yanella Martínez Espinoza	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Arturo Pontifes Martínez	Instituto Ortega y Gasset México
Arturo Sánchez Gutiérrez	Escuela de Gobierno y Transformación Pública del ITESM. Ciudad de México.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
<i>Luis Miguel Martínez Anzures</i>	
INTRODUCCIÓN	13
1. La implementación y sus brechas. De la teoría al referente empírico.....	19
1.1. Brecha de implementación: una aproximación teórica	19
1.1.1. Implementación: un campo relevante	20
1.1.2. Implementación: una revisión del concepto	25
1.1.3. Brecha de implementación	28
1.1.4. Brecha de implementación en políticas públicas intergubernamentales y las variables en juego	30
1.1.5. Brecha de implementación en políticas públicas intergubernamentales: una propuesta de modelo teórico integrado	33
1.2. Brecha de implementación: una aproximación empírica	37
1.2.1. El Fondo de Infraestructura Social Municipal en México	38
1.2.2. Brecha de implementación en el Fondo de Infraestructura Social Municipal en Tocombo	39
2. Diseño de la investigación	45
2.1. Selección de caso	46
2.2. Etapas de la investigación	47
2.2.1. Trabajo documental	48
2.2.2. Trabajo de campo	49
2.3. Aproximación al objeto de estudio	53
3. Presentación de resultados	55
3.1. Diseño del Fondo de Infraestructura Social Municipal	55
3.2. Comunicación entre agencias: diseño e implementación	58
3.3. Aptitudes del personal a cargo de la implementación	61
3.4. Capacidad del órgano implementador	66
3.5. Política electoral	70

4.	Discusión de resultados	79
4.1.	Brecha de implementación	80
4.2.	Las variables <i>top-down</i>	82
4.2.1.	Diseño de la política	82
4.2.2.	Comunicación de la política	84
4.3.	Las variables <i>bottom-up</i>	86
4.3.1.	Aptitudes del personal a cargo de la implementación	86
4.3.2.	Capacidad del órgano implementado	89
4.3.3.	Política electoral	92
	Conclusiones	97
	Bibliografía	100
	ANEXOS	105

PRESENTACIÓN

Desde su fundación hace seis décadas y media, el INAP ha tenido como uno de sus objetivos prioritarios el desarrollo de investigación científica en nuestro campo profesional, así como la tarea de promover su difusión con la finalidad de aportar insumos en la toma de decisiones de los funcionarios y servidores públicos.

La disciplina de las políticas públicas tiene una relación estrecha con la administración pública. En 1951 se publicó el primer libro en la materia coordinado por Daniel Lerner y Harold Lasswell. A partir de entonces se ha desarrollado un cuerpo de literatura lo suficientemente sólido para arrojar luz sobre diversos ámbitos del proceso de toma de decisiones públicas, de su implementación, así como de la evaluación de sus resultados.

Por tal motivo resulta de amplio interés para nuestra comunidad académica la aparición de la obra que el lector tiene en sus manos: *¿Por qué fallan las políticas públicas intergubernamentales? Una aproximación desde la implementación*, autoría del maestro Raúl Orozco Magaña. Más aún, porque consiste en la investigación reconocida con el primer lugar del Premio del Instituto Nacional de Administración Pública, Edición XLIII, correspondiente a 2019.

El tema del libro del maestro Orozco Magaña es la coordinación intergubernamental. Un tema de particular relevancia en la medida de que a partir de la capacidad de cooperar de diversos actores depende el éxito de una política pública. Así, aunque en principio el diseño de la misma pueda presentarse en apariencia como algo sencillo, la realidad es mucho más compleja de abarcar. Es en esta parte del proceso donde se pueden ubicar algunas causas de las fallas de una política pública.

En este sentido, la propuesta del autor consiste en desarrollar un modelo teórico de las brechas de implementación, a partir de la complementación de los enfoques top-down y bottom-up que hasta la fecha se han

desarrollado de forma separada y opuesta en el campo de las políticas públicas.

Estoy seguro que este libro se convertirá en un material de consulta obligado para los estudiantes de nuestros diversos programas académicos, de los investigadores interesados en el tema, así como de los tomadores de decisiones en el servicio público preocupados por mejorar el rendimiento de las acciones del gobierno.

No quiero dejar pasar la oportunidad para reconocer la extraordinaria labor que cada uno de los miembros del Jurado del Premio INAP han desempeñado para que el certamen concluyera exitosamente. Se trata de un destacado grupo de investigadores, profesores y funcionarios del mayor perfil profesional e integridad. Agradezco profundamente su labor honorífica que implicó que distrajeran valioso tiempo de sus actividades regulares en este certamen.

Dr. Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente del INAP

INTRODUCCIÓN

Los estudios sobre implementación de políticas públicas han tendido, a lo largo del tiempo, a agruparse bajo la sombra de dos enfoques predominantes: el *top-down* y el *bottom-up*. Estos enfoques se distinguen entre sí por la manera en que conciben la política pública y por las variables a las que prestan atención al intentar explicar las brechas, o déficits, de implementación de ésta. No obstante, la literatura en la materia ha insistido desde la década de 1970 en rivalizar ambas posturas, esta investigación sugiere que ambos enfoques no son excluyentes entre sí, sino complementarios.

La complementariedad de los enfoques *top-down* y *bottom-up* puede observarse con mayor claridad en el estudio de la brecha de implementación en políticas públicas de carácter intergubernamental debido a que una agencia, u orden de gobierno, se encarga del diseño de la política, mientras que otra es la responsable de su implementación, siendo éste uno de los supuestos que guían la presente investigación a través de la propuesta de un modelo teórico producto de la síntesis de estos dos enfoques.

Para trasladar esta discusión teórica a la esfera empírica se toma el caso de la brecha de implementación del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) de Tocumbo, Michoacán, durante el periodo municipal de gobierno 2012-2015. Esta política pública de carácter intergubernamental tiene como objetivo reducir la pobreza y el rezago social a través de la inversión en obras y acciones de infraestructura social básica por medio de transferencias condicionadas que los gobiernos municipales del país reciben del gobierno federal. Una importante cantidad de municipios en el país presentan déficits en la implementación del FISM al alejar las inversiones realizadas con los recursos del fondo del cumplimiento de los objetivos de esta política pública.

En el plano empírico resulta interesante y pertinente el estudio de la implementación del FISM como una política pública intergubernamental por su cobertura, por el volumen de recursos destinados, por su impacto en las haciendas públicas municipales y por la naturaleza de su objetivo general.

El FISM llega a todos los municipios del país, se conforma por el 2.228% de la Recaudación Federal Participable, se constituye como la fuente principal para la ejecución de obra pública en municipios débiles en cuanto a su capacidad financiera y, como política pública, tiene el objetivo de ser un instrumento para el combate a la pobreza y el rezago social a través del financiamiento de obras de infraestructura social básica.

En 2013 la Auditoría Superior de la Federación, a través del Diagnóstico de la Opacidad en el Gasto Federalizado (2013), hizo públicos los resultados de las auditorías practicadas a los fondos federales que integran el Ramo 33, en el cual se encuentra el FISM como el componente municipal del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). En el caso del FISM, donde se utilizó una muestra de 72 municipios, se reportó que una significativa proporción de los recursos destinados al fondo fueron ejercidos por los municipios en obras y acciones que no beneficiaron directamente a la población en pobreza y rezago social y que se invirtieron importantes sumas de recursos en rubros que no estaban contemplados en las reglas de operación del fondo, sumando entre ambos conceptos un 14.2% de los recursos del FISM. Aunado a ello, la ASF reportó que el 33% de los recursos fueron invertidos entre localidades de muy bajo y bajo rezago social, cuando el objetivo es beneficiar a la población en pobreza extrema y niveles altos de rezago social.

El caso estudiado en la presente investigación, el municipio de Tocombo, Michoacán, observa números aún más alarmantes que los obtenidos en la muestra auditada por la ASF. En este municipio, durante los cuatro años que comprenden el estudio, fueron desviados del cumplimiento del objetivo del fondo un promedio de 46.3% de los recursos de manera anual, principalmente por no atender a la población objetivo del programa y por realizar inversiones fuera de los rubros previstos en el marco normativo del FISM, generándose así una significativa brecha de implementación en la política pública.

Con el propósito de disminuir la brecha de implementación, observada en esta investigación como la proporción de recursos del FISM que no fueron destinados al cumplimiento de los objetivos de la política pública, el gobierno federal introdujo cambios en el diseño de la política esperando que estos se vieran traducidos en cambios en su implementación por parte de los

gobiernos municipales al reorientar los recursos otorgados al estricto cumplimiento de sus objetivos.

En este sentido, el caso de Tocumbo permite observar que los ajustes en el diseño de la política y la comunicación de la misma por parte del gobierno federal al gobierno municipal no condujeron a una significativa reducción de la brecha de implementación del FISM, lo cual abre un espacio para discutir y cuestionar, a manera de pregunta de investigación, por qué una política pública intergubernamental cuyo diseño cumple con las características necesarias para ser considerado satisfactorio presenta significativos déficits en algunos contextos.

El supuesto del cual parte la presente investigación para intentar dar respuestas a dicha interrogante considera que, en el caso de las políticas públicas intergubernamentales, no se deben ignorar las variables de tipo *bottom-up* al intentar explicar o reducir la brecha de implementación, pues la correcta operación de una política intergubernamental no sólo depende de los mandatos o las instrucciones de su diseño o, dicho de otra manera, de variables de tipo *top-down*. Además, en el presente trabajo se asume que en toda política pública existen brechas de implementación dado que éstas son perfectibles, de tal manera que no significa un hallazgo afirmar que las políticas públicas tienden a quedarse cortas en la consecución de sus objetivos, sino que la verdadera tarea consiste en identificar las causas que permiten explicar la existencia de las mismas.

Dicho lo anterior, la hipótesis de la presente investigación sugiere que la brecha de implementación en políticas públicas intergubernamentales puede explicarse a través de las variables clásicas que recupera la literatura en la materia, como lo son el diseño de la política y la comunicación entre niveles de gobierno, las aptitudes del personal responsable de la implementación de la política y las capacidades de la agencia de gobierno a cargo de la implementación, así como por la variable política electoral, siendo aquéllas de tipo *bottom-up* las que tienen un vínculo más significativo con las brechas de implementación.

Así, el objetivo de la investigación consiste en conocer y describir cómo es que las variables diseño de la política, comunicación de la política, capacidades del órgano implementador, aptitudes del personal a cargo de la implementación y la política electoral se relacionan y

contribuyen a la generación de la brecha de implementación de políticas públicas intergubernamentales. De las cinco variables independientes antes mencionadas, las primeras dos corresponden al enfoque *top-down* y las tres restantes al enfoque *bottom-up*, mientras que la variable dependiente resulta ser la brecha de implementación misma.

Con relación a la identificación de los alcances de la presente investigación es necesario apuntar que el FISM, dada su importancia, ha sido una política pública que se ha estudiado con relativa amplitud en México, sin embargo, los estudios sobre su estricta implementación, además de no ser tan abundantes como se podría suponer, son de corte cuantitativo y de un estricto enfoque *top-down*, lo cual permite a esta investigación incursionar en un terreno poco explorado.

Aunado a lo anterior, este trabajo de investigación presenta un análisis cualitativo sobre la implementación del FISM y, más importante aún para el propósito de la misma, la presente investigación se distingue por incorporar el punto de vista del municipio como instancia implementadora, dando cuenta de sus procesos, relaciones e interacciones en el tema. Lo anterior como una contrapropuesta a los estudios sobre implementación que han centrado su atención sólo en la esfera federal de gobierno.

Además, esta investigación presenta una propuesta de modelo teórico que hace una síntesis de los enfoques *top-down* y *bottom-up*, apelando a la idea de la cual parte este trabajo sobre la complementariedad de ambos enfoques. Sin embargo, es necesario considerar esta propuesta como un primer esfuerzo de síntesis y modelado que se presenta a discusión para los estudiosos de la materia.

Por otro lado, el presente trabajo cuenta con importantes limitantes que se exponen para consideración del lector. Una de ellas consiste en que al realizarse solamente un estudio de caso sobre un municipio del país no es posible realizar generalizaciones dada la heterogeneidad de estas entidades territoriales. En contraparte, lo que ofrece este trabajo es un nivel de detalle profundo e íntimo sobre el objeto de estudio que resulta novedoso en la materia en México.

Otra de las limitantes consiste en que la literatura que modela el marco teórico proviene, prácticamente en su

totalidad, de textos de origen europeo y estadounidense. Esto podría invitar al lector a pensar, no sin razón, que las realidades en dichas latitudes son distintas a la mexicana. Sin embargo, lo anterior obedece a que la literatura en la materia es más amplia en Norte América y Europa abriendo la oportunidad a regionalizar la discusión en América Latina teniendo en cuenta estas referencias primero.

El primer capítulo de este documento se divide en dos partes. Primero se aborda de manera teórica el problema de la brecha de implementación en políticas públicas, para después trasladar los elementos teóricos a la discusión empírica del problema con el caso de la implementación del FISM en Tocumbo como referencia. Una vez presentado el entramado teórico, éste se vincula al objeto de estudio a través de los supuestos que guían el trabajo de manera tal que permita al lector identificar que el problema de investigación surge de la discusión teórica sobre las fallas de implementación en políticas públicas, y que la brecha de implementación en el FISM de Tocumbo se constituye como el referente empírico de esa discusión. Además, en este mismo capítulo, con el propósito de proveer de un enfoque de aproximación al objeto de estudio, se presenta un modelo teórico que retoma elementos de los enfoques *top-down* y *bottom-up* para el estudio de la implementación de políticas públicas, ya que esta investigación parte de la idea de que incorporar ambas visiones permite arribar a conclusiones más acabadas sobre el problema.

El segundo capítulo tiene como propósito presentar el diseño de la investigación. En él se describen las consideraciones metodológicas que fueron retomadas para el trabajo documental y el trabajo de campo que se realizó para obtener la información que permitiera encontrar respuestas a los cuestionamientos que el problema de estudiar la brecha de implementación en políticas públicas, de carácter intergubernamental en este caso, plantea. Aunado a ello, en este capítulo se exponen las razones para elegir el FISM de Tocumbo como el referente empírico de la investigación, así como los criterios tomados en cuenta para realizar la aproximación al objeto de estudio a través de una síntesis de los enfoques *top-down* y *bottom-up*.

En el tercer capítulo de este documento se presentan los resultados del trabajo de investigación obtenidos tanto en el trabajo de campo como en la revisión documental, sobre

las variables que se presumía que guardaban relación con la brecha de implementación en cuestión. En un primer momento se exponen los resultados sobre el diseño de la implementación y la comunicación de la política, ambas variables de tipo *top-down*, y enseguida se presentan los resultados obtenidos sobre las variables relacionadas con la capacidad del órgano implementador y aptitudes del personal a cargo de la implementación, ambas de corte *bottom-up*. Por último, se presentan los resultados sobre la variable política electoral, la cual se decidió incorporar a la presente investigación no obstante la tendencia a excluirla de los estudios sobre políticas públicas.

Por último, en el cuarto capítulo se retoman los resultados de la investigación presentados en el capítulo tercero y se vinculan con los elementos teóricos presentados en el primer capítulo de la misma. De esta manera los resultados empíricos son discutidos a la luz de las categorías teóricas sobre la implementación de políticas públicas, los cuales conducen a los hallazgos de investigación que se presentan en el apartado de las conclusiones, al final del texto.

1. La implementación y sus brechas. De la teoría al referente empírico

Este capítulo se encuentra integrado por dos secciones que, a su vez, se integran por distintos apartados que dan cuerpo a las mismas. En la primera sección se abordan aspectos teóricos sobre la implementación de políticas públicas y las brechas de implementación de las mismas, mientras que en la segunda sección se conecta la discusión teórica al referente empírico de esta investigación, constituido por la brecha de implementación del Fondo de Infraestructura Social Municipal en Tocumbo durante el periodo 2012-2015. Lo anterior en un intento por vincular narrativamente el terreno de lo teórico con lo empírico en una declaración de que, en la praxis del investigador, lo primero no se encuentra desvinculado de lo segundo.

En el primer apartado del presente capítulo el lector encontrará una defensa y revalorización de los estudios de implementación; en el segundo, se realiza una discusión sobre la definición misma del concepto de implementación; en el tercero, se define conceptualmente la brecha de implementación como variable dependiente del estudio; en el cuarto, se presentan las variables que este estudio considera que guardan relación con la generación de la brecha de implementación en políticas públicas intergubernamentales; en el quinto se propone un modelo teórico que permite el acercamiento al objeto de estudio; y, en los dos últimos apartados, los conceptos discutidos se relacionan con los supuestos de la investigación y las características particulares del objeto de estudio.

1.1. Brecha de implementación: una aproximación teórica

Esta sección tiene como objetivo principal sentar las bases teóricas y conceptuales sobre las que fue desarrollada la investigación y que, además, ofrecen el marco que delimita la discusión misma. Para poder transitar hacia la definición conceptual de la brecha de implementación y la posterior identificación de las variables que la afectan se presenta en el texto, en primera instancia, una defensa y revalorización de los estudios de implementación y se discute el concepto mismo de

implementación. La definición de este marco teórico y conceptual permite, posteriormente, hacer una transición hacia el referente empírico de la investigación conectando ambas esferas a través de la hipótesis de investigación.

1.1.1. Implementación: un campo relevante

La preocupación por tratar de comprender el proceso de implementación de las políticas públicas con el objetivo de identificar y disminuir sus fallas ha estado presente en las esferas de gobierno y académicas desde su origen como disciplina. Con el desarrollo del enfoque de políticas públicas y la aparición en escena del modelo por etapas, o del ciclo de las políticas, los esfuerzos por estudiar el proceso de implementación comenzaron a proponer un lenguaje común, a consolidar distintos enfoques y a intentar construir una teoría general sobre la implementación. No obstante hay un consenso, más o menos generalizado, en datar el nacimiento de los estudios sobre implementación a inicios de la década de 1970 con la publicación del trabajo de Pressman & Wildavski (1973) titulado *Implementación*, desde la década de 1950 se cuenta con registro de investigaciones en la materia (Saetren, 2005).

Las investigaciones y los trabajos académicos concentrados en estudiar la implementación de políticas públicas tuvieron un notorio auge durante las décadas de 1980 y 1990 donde se puede observar una importante producción de obras que, de manera general, abordaron el problema desde los enfoques *top-down* y *bottom up*, los cuales sentaron en su momento, y lo siguen haciendo hasta ahora, las bases de la discusión académica. En el primer caso la atención se centra en el diseño de la política y la comunicación vertical de ésta por parte de la agencia encargada del diseño a la agencia responsable de la implementación, mientras que en el segundo caso la atención reside en las condiciones y características de la agencia implementadora (Cline, 2000; Oosterwaal & Torendvlied, 2011).

Sin embargo, el interés y las producciones académicas en torno a la implementación como objeto de estudio en el ciclo de las políticas públicas disminuyeron considerablemente en las siguientes décadas, cediendo terreno y popularidad frente

a los estudios centrados en el diseño de las políticas y a los enfocados en la evaluación de resultados e impacto.

La implementación es un proceso complejo al interior del ciclo de las políticas dada la multiplicidad de elementos (actores, recursos e instituciones) que interactúan entre sí en distintos grados y de diferentes maneras, con el objetivo de transformar la política en acción. Con independencia de la literatura que se revise, el ciclo de las políticas públicas, entendidas éstas como las decisiones o planes específicos del Estado que tienen como objetivo dar solución a problemas públicos (Aguilar, 2013; Merino 2013), se compone de al menos cuatro etapas comunes: agenda, diseño, implementación y evaluación. De éstas, la implementación se ha presentado como la etapa más compleja para el análisis, la construcción de modelos y la generación de teorías causales, sin que ello signifique que no han existido importantes alcances en la materia, sin embargo, sí se ha constituido como uno de los factores que ha contribuido a la disminución de la producción académica desde finales de la década de 1990. No sólo esta complejidad, sino la distinta naturaleza de las políticas a implementar, así como las características de los entornos donde se implementan, han conducido a un desánimo académico reflejado en la disminución de la producción de trabajos sobre el proceso de implementación de políticas públicas.

Puede considerarse que son seis los factores que han contribuido a la disminución del interés en las investigaciones en la materia por parte de los académicos del área de políticas públicas: primero, el aparente debate estéril entre dos enfoques contrapuestos como lo son el *top-down* y el *bottom up*; segundo, el tránsito de las relaciones estado-sociedad de un tipo unilateral y jerárquico a otro menos jerárquico, más recíproco y democrático; tercero, la pronunciada inclinación de estas investigaciones por estudiar las fallas en implementación; cuarto, las dudas acerca de que el proceso de las políticas esté realmente dividido en etapas identificables, separadas una de la otra y progresivas; quinto, la dificultad para escribir algo novedoso luego de que el área de estudios abandonó sus primeras etapas; y sexto, el hecho de que los especialistas en políticas públicas son susceptibles a modas y tendencias en sus agendas de investigación (Saetren, 2005). De los seis factores enunciados se puede observar que los primeros cuatro son susceptibles a recibir un tratamiento

de tipo teórico, mientras que los últimos dos son de naturaleza distinta, razón por la que serán discutidos a continuación sólo los que integran el primer grupo con el propósito de persuadir sobre su revalorización.

Con relación al primer factor, es cierto que los estudios sobre implementación han estado marcados por el debate natural producto de dos enfoques que abordan el tema desde puntos opuestos. La revisión de la literatura en la materia permite distinguir entre autores que se aproximan al objeto de estudio desde un enfoque *top-down* (Presmann & Wildavski, 1973; Van Meter & Van Horn, 1975¹; Bardach, 1977; Sabatier & Mazmanian, 1981²) y aquéllos que lo hacen desde un enfoque *bottom-up* (Elmore, 1978³; Lipsky, 1980; Barrett & Fudge, 1981; Hjern, 1982). Ambas posiciones reflejan una manera distinta de observar el fenómeno de la implementación en una primera instancia para, posteriormente, caracterizarse al interior de estas corrientes según las variables que recuperan y la importancia que les otorgan en la explicación del objeto de estudio abordado.

Quienes se adhieren al primer enfoque consideran a la implementación como un proceso vertical donde el diseño de la política y la comunicación del mensaje de ésta son las variables que determinan la apropiada ejecución y el éxito de la misma. Sobre su atención en el diseño Hupe & Hill señalan que la principal preocupación de este enfoque es “[...] cómo diseñar políticas que sean implementadas en la manera en que los actores en lo alto de la jerarquía vertical de la administración quieren que sean implementadas [...]” (2015: 11).

1. El texto de los autores fue recuperado, para efectos del presente trabajo, de Aguilar, L.F. (Ed.) (2014). *La Implementación de las Políticas* (pp. 97-156). México: Miguel Ángel Porrúa., pero se hace referencia al año 1975 que fue cuando se publicó originalmente el texto “The policy Implementation Process. A Conceptual Framework.”

2. El texto de los autores fue recuperado, para efectos del presente trabajo, de Aguilar, L.F. (Ed.) (2014). *La implementación de las políticas* (pp. 323-372). México: Miguel Ángel Porrúa, pero se hace referencia al año 1981 que fue cuando se publicó originalmente el texto “The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis.”

3. Aunque el texto de los autores fue recuperado, para efectos del presente trabajo, de Aguilar, L.F. (Ed.) (2014). *La implementación de las políticas* (pp. 185-249). México: Miguel Ángel Porrúa, se hace referencia al año 1981 que fue cuando se publicó originalmente el texto “Organizational Models of Social Program Implementation.”

De manera complementaria, y con relación al peso comunicacional de la política, Hupe, Hill & Nangia enlistan como uno de los supuestos del enfoque el hecho de que “[...] El diseño de la política habla por sí mismo. Toda vez que los objetivos de la política han sido claramente definidos, la implementación consiste en aplicar las habilidades requeridas. [...]” (2014: 178). Dicho de manera amplia, la perspectiva *top-down* prioriza el diseño de la política pública y la manera en que ésta es transmitida desde la agencia encargada del diseño mismo a la agencia responsable de la implementación.

Por otra parte, los adeptos del segundo enfoque consideran que se debe prestar mayor atención a las variables en juego alrededor de los implementadores de las políticas públicas y las condiciones en las cuales realiza dicha tarea. El análisis de las capacidades y características de la agencia implementadora, así como las aptitudes del personal a cargo del proceso de implementación, caracterizan al enfoque *bottom-up*. Como apuntan Oosterwaal & Torenvlied, esta perspectiva “[...] hace hincapié en que es mucho más importante enfocarse en las características de las agencias que implementan las decisiones de política. [...]” (2011: 197). Mientras el enfoque *top-down* se concentra en el cumplimiento de la política atada al diseño de la misma, en el enfoque *bottom-up* se observa una mayor atención por el proceso y las variables que intervienen en él.

Las diferencias entre ambas perspectivas de análisis sobre el proceso de implementación han mantenido un debate que algunos consideran interminable o que ha llegado a un callejón sin salida. Sin embargo, una respuesta parece asomarse cuando en lugar de concentrar la discusión en las diferencias de ambos enfoques se buscan opciones conciliadoras que retoman las fortalezas de cada uno. Autores como Goggin (1990), Matland (1995), O’Toole (2000) y Winter (2003) han propuesto ideas, matrices y modelos encaminados a hacer una síntesis que aproveche las virtudes de los dos enfoques, demostrando así que el debate está lejos de ser estéril y que siguen abriéndose vetas de discusión y generación de conocimiento.

El segundo factor que se enlista como responsable de la disminución de la literatura sobre implementación es la transición de relaciones estado-sociedad unilaterales y jerárquicas a otras de corte más recíprocas. Resulta entendible pensar que esto supuso un nuevo reto a los estudiosos de la implementación,

sobre todo a aquéllos alineados al enfoque *top-down*, pero ello no debe suponer el abandono de las investigaciones en el área, sino la transición hacia enfoques que permitan el acercamiento a esta realidad transformada. No obstante, la vertiente *bottom-up* ha sido menos sensible a este cambio, un enfoque mixto, o integrado, ayudaría a superar este obstáculo.

El tercer factor hace alusión a que las investigaciones sobre implementación tienen una marcada inclinación por estudiar sus fallas. La abrumadora mayoría de los trabajos en la materia se concentran en identificar la falla de implementación como la variable dependiente con el propósito de conocer por qué las políticas presentan déficits en la consecución de sus objetivos o, en el peor de los casos, por qué éstos se frustran (Kerr, 1976; May, 2014; Terman & Feiock, 2015 y Kay & Boxall, por citar algunos ejemplos). A pesar de las críticas, abordar los estudios sobre implementación a partir de sus fallas, tanto en el terreno empírico como en el teórico, continúa siendo relevante toda vez que la pregunta principal en el campo de estudio sigue siendo *¿Por qué fallan las políticas (o determinadas políticas)?* En este terreno la implementación sigue teniendo mucho que decir.

El último factor está vinculado a la crítica que desde hace mucho tiempo se le ha hecho al modelo por etapas de las políticas públicas, también conocido como el ciclo de las políticas. Sus críticos consideran que el proceso de las políticas es en realidad más complejo que como el modelo lo presenta ya que en el mundo real no parecen existir etapas discretas, claramente identificadas y separadas una de la otra, cuestionando además la progresividad entre una etapa y otra como el modelo supone. Sin embargo, ignorar el valor analítico del modelo por etapas implicaría cometer un error de otro tipo pues éste, en mayor o menor medida, intenta asir una realidad que se presenta escurridiza permitiendo “[...] el análisis de las complejidades del mundo real, con la condición de que, al usarlo como dispositivo heurístico, se recuerde que tiene todas las limitaciones de un mapa o metáfora. [...]” (Parsons, 2012:114). El modelo continúa siendo útil y vigente, tanto por sus propias características como por el hecho de que no hay una alternativa que rivalice con éste en el intento por representar el ciclo por el que transcurren las políticas.

1.1.2. Implementación: una revisión del concepto

Desde la década de 1970 Van Meter & Van Horn advertían que, como fenómeno y área de estudio en políticas públicas, “[...] La implementación es engañosamente sencilla. [...]” (2014: 103). A la fecha se puede decir que el postulado no sólo se sostiene, sino que podríamos agregar también que los estudios sobre implementación son engañosamente estériles. Por un lado, la supuesta sencillez radica en el hecho de que se tiende a considerar que una vez diseñada la política su implementación correrá de conformidad con lo planeado, situación que dista de la realidad; por el otro, la supuesta esterilidad busca fundamentarse en la idea de que en la implementación convergen una importante cantidad de variables y factores que imposibilitan la consolidación de teorías generales, sin embargo los estudios sobre implementación son reveladores cuando se revisa el éxito o el fracaso, los alcances y los déficits, de una política en particular.

La implementación es una de las etapas que identifica el modelo del ciclo de las políticas, la cual sucede a la etapa de diseño y antecede a la etapa de evaluación. Sus límites con respecto a la fase de diseño están más claramente definidos en la práctica que sus límites con la fase de la evaluación. En palabras de Goggin “[...] El proceso de implementación comienza con las elecciones iniciales y acciones de los agentes implementadores. Definir dónde termina este proceso es más problemático. [...]” (1986: 336). En este mismo sentido, Hupe señala que “[...] existe un supuesto básico de ver a la implementación como una etapa posterior [al diseño] en el proceso de las políticas [...]. Una vez que la política ha sido diseñada y decidida, su implementación sigue posteriormente. [...]” (2014:169). Tener claridad entre las fronteras del segmento diseño-implementación es importante no sólo en términos de definir lo que se entiende por implementación, sino también para identificar déficits de implementación al realizar investigaciones en la materia, ya que son éstos los que suelen ser retomados como variables dependientes.

Desde la publicación del trabajo de Pressman & Wildavsky la definición de implementación ha mantenido su núcleo a través del tiempo, no obstante se identifican matices según el autor que se revise. Los llamados “padres fundadores” de los estudios sobre implementación la definieron como un “[...] proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones

emprendidas para alcanzarlas [...]” (1973: xv). Desde entonces se observa el uso de la palabra *acción* como un elemento central de la definición. En estas líneas resalta también el hecho de que esta acción está vinculada con un parámetro, o estado deseado, que se hace presente en las metas establecidas en el diseño de la política. La implementación apareció entonces bajo el supuesto de que una vez que se han fijado las metas de la política, vienen las acciones con las cuales éstas se pretenden alcanzar. Conforme se avanza en el texto de los autores, la dimensión de lo que representa la implementación en campo se comienza a ampliar, sin embargo, esta primera definición constituye una entrada, cronológica y conceptual, a la construcción de una definición.

Sin importar el autor que se revise, ni el enfoque que adopta, ni el periodo en el que haya escrito, se puede observar en la literatura una coincidencia, prácticamente generalizada, en relacionar la implementación con las acciones realizadas para cumplir los objetivos establecidos en el diseño de la política, entendiendo por diseño el producto de la deliberación y formulación de alternativas frente a un problema y que puede tomar la forma de ley, decreto, mandato, estatuto, reglas de operación, entre otros. Están, por citar un ejemplo, los casos de Van Meter & Van Horn y Elmore, quienes en la segunda mitad de la década de 1970 publicaron trabajos que se convirtieron en referencias obligadas, los primeros desde un enfoque *top-down*, y el segundo desde una perspectiva *bottom-up*, y aun así coinciden en el aspecto antes señalado. Van Meter & Van Horn entienden por implementación “[...] aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la *realización de objetivos previamente decididos*. [...]”⁴. (2014: 99).

Del otro lado, para Elmore la implementación es “[...] el proceso por medio del cual las políticas se transforman en acción administrativa. [...]” (2014: 186) que, aunque de manera menos explícita que la definición anterior, hace también referencia a que la implementación es el conjunto de acciones para realizar los objetivos planteados en la política.

A través del tiempo esta noción básica, así como la relación acción-objetivos o acción-política, se mantiene.

En la década de 1980 Goggin veía la implementación como “[...] las acciones tomadas entre el tiempo en que un

4. Las cursivas son propias.

plan es adoptado por las autoridades y el tiempo en que es más o menos exitosamente realizado. [...]”. (1986: 330). Para la década de 1990 John afirmaba que la implementación era “[...] la etapa en el proceso de la política preocupada por convertir las intenciones de la política en acciones. [...]” (1998: 204). Lo anterior no significa que la definición de implementación haya permanecido estática con el paso de las décadas, por el contrario, a ésta se le fueron incorporando elementos que dibujan matices, sin olvidar este núcleo que, en efecto, ha prevalecido.

Una de las primeras definiciones en incorporar a los actores que se encargan de llevar a cabo el proceso de implementación fue la recuperada anteriormente de Van Meter & Van Horn, que incluye tanto a individuos y/o grupos, sean públicos o privados. Un poco después Rein & Rabinovitz incorporaron a la definición, con mayor claridad, elementos propios de la ciencia política al señalar que la implementación debía ser entendida como “[...] 1) una declaración de las preferencias de gobierno, 2) mediada por varios actores que 3) generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas [...].” (2014: 148). En otro momento en la discusión sobre la definición de implementación Goggin (1986) contribuye en este mismo sentido al afirmar que las actividades en torno a la implementación no sólo tienen un contenido, o naturaleza, de carácter administrativo sino también político.

Más allá de cuan elaboradas sean las definiciones sobre implementación o de la cantidad de elementos que incorporen según el enfoque, la perspectiva o la lectura que se tenga sobre el asunto en cuestión, conviene para el propósito de este texto reducir a lo esencial la definición y agregar elementos conforme se complejice la discusión. La definición proporcionada por O’Toole se ajusta al propósito de la investigación pues afirma que la implementación “[...] se refiere a la conexión entre las intenciones gubernamentales y los resultados reales. [...]” (1995: 43). Es decir, en este texto se entenderá por implementación el proceso de llevar a cabo una política que tiene lugar entre la expresión de intenciones u objetivos de una política pública y su realización. Se asume que dicho proceso es por naturaleza complejo dada la interacción de un número importante de variables que influyen en el producto final, de la manera en que se detallará más adelante en este texto.

Estudiar la implementación de políticas públicas permite entonces al investigador o al analista hacerse de una idea sobre cuáles son los factores que influyen en sus resultados y cómo éstos se relacionan entre sí. Los estudios sobre implementación no pretenden conocer el impacto de sus productos o los resultados en el problema que se propone atacar la política pública pues estarían entrando en el terreno de los estudios sobre resultados o evaluaciones de impacto. Como apuntan Sabatier y Mazmanian, “[...] la función central del análisis de la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso. [...]” (2014: 329). Además de lograr identificar las variables clave que tienen un efecto en la consecución de los objetivos de las políticas, existe también un interés por conocer “[...] cómo se modifican las políticas a medida que se les traduce en lineamientos administrativos y se les lleva a la práctica. [...]” (Rein & Rabinovitz, 2014: 147). Se buscan explicaciones en el sentido de definir por qué una política pública alcanzó uno u otro resultado. Dicho por Van Meter & Van Horn, “[...] el estudio sobre implementación examina aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política. [...]” (2014: 100). Por esta razón los estudios sobre implementación tienen una marcada inclinación por estudiar las fallas en este proceso, las cuales se presentan como la variable dependiente en una amplia cantidad de investigaciones.

1.1.3. Brecha de implementación

Desde los primeros trabajos dedicados a abordar el tema de la implementación en políticas públicas se puede observar una preocupación por tratar de explicar las razones por las que éstas fallan en el cumplimiento de sus expectativas. Las fallas de implementación continúan interesando a los investigadores en este campo y alrededor de éstas se ha generado una importante producción académica que intenta identificar las variables que las afectan.

A la diferencia que se observa entre los objetivos de la política pública y sus resultados en el campo, Pressman & Wildavsky (1973) denominaron brecha de implementación. A partir de entonces el concepto se ha usado ampliamente en

trabajos de esta naturaleza. Por otro lado, hay autores que han decidido utilizar un nombre diferente para hacer referencia a esta misma idea. Hill & Hupe (2014) y Parsons (2012), por ejemplo, hacen uso del término déficit de implementación, mientras que Oosterwall & Torenvlied (2011) y Carter (2015) prefieren el término divergencia en implementación. Para efectos de este trabajo se ha optado por utilizar el concepto brecha de implementación.

Son muchos los autores que han proporcionado definiciones sobre lo que consideran que es la brecha de implementación, coincidiendo en el hecho de que ésta es producto de una comparación entre lo que se espera de la política y lo que termina sucediendo al operacionalizarla. Van Meter & Van Horn (1975) y Schofield (2004) coinciden en que la brecha de implementación puede observarse a partir de la comparación entre las intenciones de la política y el desempeño (en el caso de los primeros) o los resultados (en el caso del segundo). En ambos casos se identifica a la política como una intención, es decir, como algo que la política se ha propuesto realizar.

Hou & Smith (2010), por su parte, definen la brecha de implementación como “[...] el espacio entre las reglas formales y la operación real [de la política] [...]” (p. 673), mientras que Oosterwaal & Torenvlied (2011) consideran que ésta se produce cuando la agencia encargada de la implementación sigue un camino distinto al propuesto por la agencia encargada del diseño de la política. Considerando ambas definiciones se puede observar que, mientras una agencia se encarga de la elaboración de las reglas formales, hay otra que se encarga de su operación, produciendo así una brecha si la segunda se aleja de lo dispuesto por la primera.

En otro orden de elaboración de ideas se encuentran las definiciones de Sabatier & Mazmanian y Hill & Hupe. Los primeros hacen referencia indirecta a que la brecha de implementación es producto de las “[...] discrepancias entre las decisiones de política de la dependencia y los objetivos normativos [...]” (1981: 337). Los últimos consideran que hablar de brecha de implementación significa “[...] dar una valoración normativa como resultado de una comparación entre lo que es observado y lo que se espera, donde lo segundo es definido en términos de los valores del observador o de uno, o más, de los actores involucrados en el proceso. [...]” (2014: 11-12).

Ambas concepciones retoman la idea de comparar lo que la política debería ser, con base en los objetivos enunciados en su diseño, contra lo que se observa que sucedió en el proceso de implementación.

Más allá de los elementos que cada autor decide incorporar al definir el concepto de brecha de implementación parece existir un acuerdo en considerar que ésta es un tipo de distorsión en el proceso de implementación que se observa al comparar los objetivos de la política con sus resultados en el campo de acción. En este caso debe pensarse como la distancia entre lo que la política pretendía alcanzar y lo que realmente alcanzó como resultado del proceso de implementación. Definir qué produce, y cómo se produce, una brecha de implementación constituye un reto más difícil que identificarla.

1.1.4. Brecha de implementación en políticas públicas intergubernamentales y las variables en juego

Una considerable mayoría de los estudios sobre implementación y brechas de implementación centran su atención en contextos donde se involucran dos o más ámbitos (o capas, si se revisa la literatura anglosajona) administrativos de gobierno. El interés por explicar por qué en contextos donde los niveles locales de gobierno, encargados de la implementación de la política, distancian su actuar de las intenciones del nivel de gobierno nacional, responsables del diseño de la misma, se ha mantenido vigente desde la década de 1970 cuando Pressman & Wildavsky se preguntaban cómo era posible que las grandes expectativas en Washington se veían frustradas en Oakland con relación a, precisamente, una política pública de carácter intergubernamental.

Más que una inmersión en la literatura sobre relaciones intergubernamentales, para el propósito de la presente investigación conviene tener claridad solamente sobre a qué se hará referencia cuando se hable de políticas públicas de carácter intergubernamental, siendo éstas definidas como las decisiones de carácter público, y sus subsecuentes acciones, que involucran a dos o más ámbitos de gobierno donde, por lo general, uno de ellos está encargado del diseño de la política y el otro de su implementación.

Con el objetivo de identificar cómo se relacionan las variables que afectan y explican la existencia de brechas de implementación en políticas públicas intergubernamentales se ha producido una importante cantidad de literatura influida por los enfoques *top-down* y *bottom-up*. Quienes estudian la implementación desde el primer enfoque han centrado su atención en las variables relacionadas con el diseño de la política y la comunicación de ésta como mensaje por parte de la agencia encargada del diseño a la agencia responsable de la implementación. En contraparte, quienes se sitúan en el segundo enfoque han atendido variables propias del terreno o el contexto donde se lleva a cabo la implementación, tales como las capacidades del órgano implementador y las aptitudes del personal a cargo de ésta. A lo anterior es necesario agregar que ha habido esfuerzos por explicar la brecha de implementación en políticas públicas intergubernamentales a través de una síntesis de los dos enfoques, retomando variables de uno y otro según cada investigador ha considerado pertinente.

Más allá de la cantidad de variables explicativas que pueden observarse en este campo de estudio, tal como las identifica y sintetiza O'Toole (1989) en un ejercicio en el que recupera dos décadas de estudios sobre implementación, Goggin sugiere que éstas pueden reducirse a tres grupos: “[...] (1) la forma y contenido de la política misma; (2) la capacidad de la(s) organización(es) responsables de hacer funcionar el programa; y (3) las aptitudes de las personas a cargo de las operaciones.[...]” (1986: 329). El primer grupo de variables que propone Goggin está vinculado de manera directa con el enfoque *top-down*, mientras que los dos grupos restantes lo están con la perspectiva *bottom-up*.

La literatura ofrece dos maneras de ver el primer grupo de variables independientes. Por un lado, está la propuesta de ver el diseño como “[...] el contenido textual de una política, el cual describe el plan para alcanzar las metas y resultados deseados. [...]” (Carter, 2015: 159) y por el otro la de entender a la política pública como un mensaje en un contexto comunicacional donde la agencia encargada del diseño hace las veces de emisor y la agencia responsable de implementar toma el rol de receptor (Cline, 2000). No obstante, Goggin (1990), en su modelo comunicacional de implementación intergubernamental, ofrece una síntesis de enfoques, para efectos de este trabajo se toma la variable comunicacional

como una de tipo *top-down* porque la tendencia en el contexto intergubernamental sigue siendo la de considerar a la política como un mensaje que el nivel de gobierno nacional (agencia diseñadora) espera que lleve a cabo el nivel de gobierno local (agencia implementadora).

Lo anterior no debe suponer que cuando se haga referencia al diseño de la política pública, para su estudio, deba entenderse como sinónimo de mensaje, o viceversa. Cuando se revisa o evalúa el diseño de la política se atienden aspectos tales como sus mandatos, incentivos, sanciones y provisión de información (May, 2012), así como la claridad en las metas y resultados esperados, el grado de congruencia entre la agencia implementadora y los objetivos de la política, la validez de la teoría causal y la adecuada asignación de recursos (Carter, 2015). Una política puede estar aparentemente bien diseñada y aun así puede presentarse un problema de comunicación entre diseñadores e implementadores puesto que los segundos pueden tener una interpretación, intencional o no, de la política como mensaje. “La eficiencia de la implementación exige que las normas y objetivos de un programa sean comprendidos cabalmente por los individuos a quienes corresponde su realización [...]” (Van Meter & Van Horn, 1975: 121). Por ello es preciso distinguir entre ambas variables no obstante su cercanía.

El siguiente grupo de variables de acuerdo a la clasificación de Goggin, ya en el enfoque *bottom-up*, son las relacionadas con las capacidades del órgano implementador. Al existir políticas públicas de distinta naturaleza se vuelve necesario tener una idea generalizada de a qué se hace referencia por capacidad, razón por la cual la siguiente definición de Hall parece apropiada cuando dice que es “[...] Un *stock* de recursos, ya sean financieros, humanos o de otro tipo, que pueden ser utilizados para superar los problemas de una organización o para cumplir sus metas. [...]” (2008: 464). Esta es, entonces, una variable que se concentra en las condiciones del órgano implementador y que tiene como referencia su propio contexto ya que, como el mismo Hall (2008) apunta, cuando se discute sobre capacidad debe pensarse en capacidad para hacer algo en particular.

El tercer grupo en la clasificación de variables independientes para explicar la brecha de implementación en políticas públicas que propone Goggin es la de las aptitudes del personal encargado de la implementación. Distintos autores

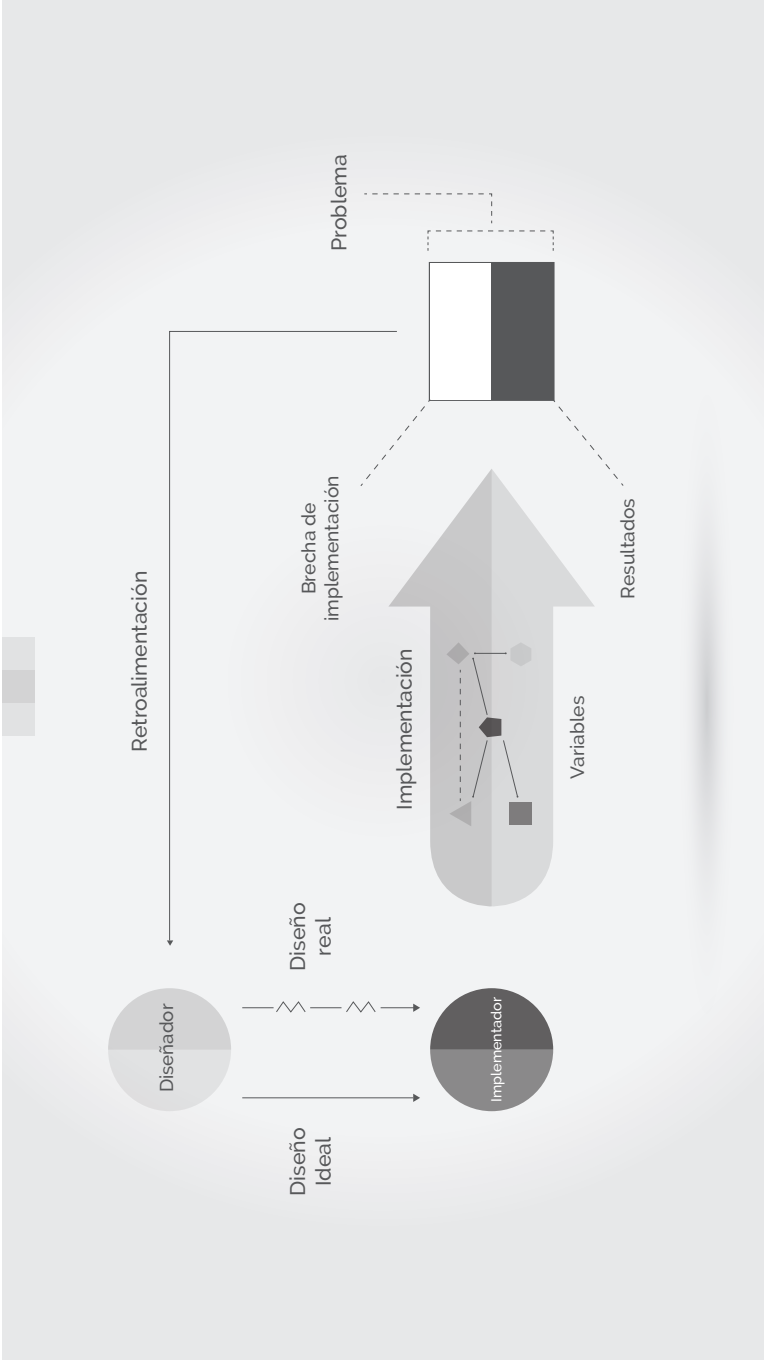
(Smith, 1973; Lipsky, 1980; Durant, 1984 y Schofield, 2004) han discutido y reconocido la importancia del personal responsable de la implementación en los déficits que presenta el proceso de implementación mismo. Por aptitud se entiende la capacidad para desempeñar de manera competente las intenciones, acciones y objetivos de una política dada. Nuevamente, como con el concepto anterior, se vuelve necesario tener en consideración el tipo de política o el tipo de acción para determinar las aptitudes pertinentes y así poder realizar en análisis en el contexto de la implementación de políticas públicas.

No obstante, la utilidad de la clasificación que propone Goggin en torno a las variables que afectan la brecha de implementación de políticas públicas se observa la ausencia, en la literatura sobre el tema de manera general, de lo que podría ser considerado un cuarto grupo de variables, relacionadas éstas con la actividad política y, de manera específica, con la política electoral. Dejar de lado el factor político en los estudios sobre implementación tiene como implicación el correr el riesgo de llegar a conclusiones incompletas, razón por la cual para efectos del presente estudio se pretende realizar una revalorización de esta variable, a través de la política electoral, en la explicación de la generación de brechas de implementación y su relación con las variables relacionadas con el diseño de la política, la capacidad del órgano implementador y las aptitudes del personal a cargo de la implementación, teniendo como sostén el referente empírico de la investigación.

1.1.5. Brecha de implementación en políticas públicas intergubernamentales: una propuesta de modelo teórico integrado

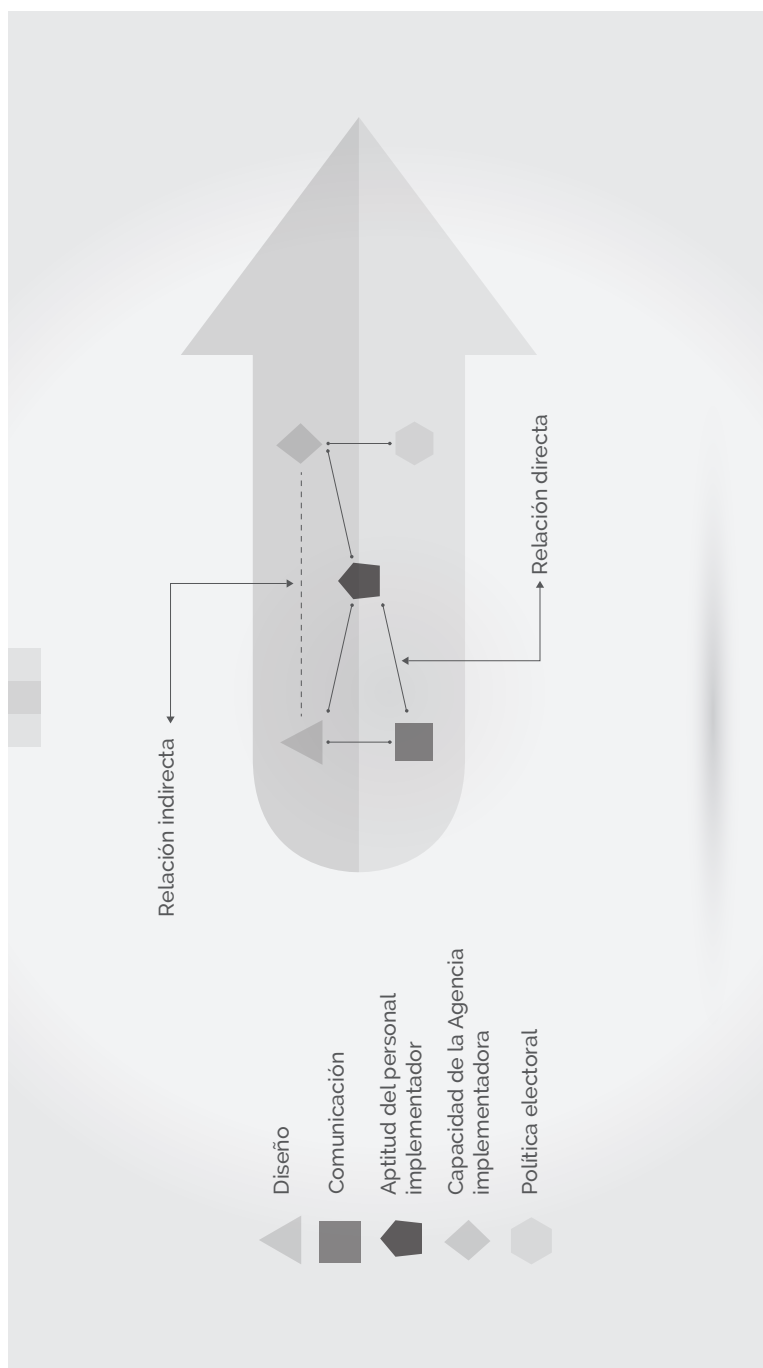
Con el propósito de estudiar la brecha de implementación en políticas públicas intergubernamentales se presenta a continuación una propuesta de modelo teórico de aproximación al objeto de estudio que nace como producto de una síntesis de los enfoques *top-down* y *bottom up* sobre el supuesto de que, más allá de enfrentarse, estas miradas al mundo de la implementación se complementan en contextos intergubernamentales.

Figura 1.- Modelo teórico integrado de la brecha de implementación en políticas intergubernamentales.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 1.1.1.- Modelo teórico integrado de la brecha de implementación en políticas públicas intergubernamentales (Zoom a la zona de implementación)



Fuente: Elaboración propia.

El modelo parte de la base de que los problemas en políticas públicas son una construcción a partir de una realidad que se presenta compleja y sin este tipo de categorías definidas. Así, el tomador de decisiones o el investigador delimitan las fronteras de lo que se considera un problema digno de intervención o estudio, según el caso. Las políticas están orientadas a proveer soluciones a los problemas de carácter público, pero no siempre cumplen de manera eficiente ese objetivo dada la multiplicidad de variables que interactúan en el proceso de implementación, generándose así lo que se ha definido como brecha de implementación, producto de comparar lo que se esperaba de la política contra lo que esta consiguió.

Cuando se pretende estudiar la brecha de implementación en políticas públicas intergubernamentales, podría resultar de utilidad tener en cuenta las consideraciones propuestas en el modelo antes referido. La agencia responsable del diseño de la política (diseñador), genera un producto textual (ley, mandato, reglas de operación, etc.) donde quedan expresados los objetivos, los medios para realizarlos, los incentivos, las sanciones, los recursos y demás elementos que dan forma a la política misma. En un contexto ideal, el implementador recibe de manera directa e íntegra la política y la ejecuta como si lo que recibió tuviera el carácter de un instructivo. Sin embargo, en esta etapa se presentan dos tipos de distorsiones que pueden afectar los productos, metas y/o resultados del proceso de implementación. El primero tiene que ver con un mal diseño de la política, el segundo con cuestiones propias de un proceso de comunicación, donde el mensaje, el emisor, el receptor y el canal pueden generar distorsiones que influirán en el desempeño de la política.

Posteriormente el implementador toma la política ya con distorsiones, menores o mayores, producto del diseño y la comunicación entre agencias, y en el proceso de su realización interactúan en diferentes grados y de diferentes maneras las variables propias del enfoque *bottom-up* como lo son las capacidades del órgano implementador y las aptitudes de los encargados de operar la política, siguiendo así la clasificación de variables que la literatura en la materia ofrece e incorporando a éstas la variable de la política de las políticas públicas, que en el presente estudio se sostiene que se suma al juego de relaciones que afectan la brecha de implementación en políticas públicas.

Luego del proceso de implementación se observan los resultados de éste, identificados en la Figura 1 como una sombra de color gris al interior del polígono que representa al problema. Se observa también en dicho polígono un espacio vacío, blanco, que representa aquello que la política se propuso alcanzar y no logró, es decir, la brecha de implementación. Una revisión o evaluación del proceso debería, entonces, arrojar información que permitiera conocer aquello que falló en el proceso y generar retroalimentación en dos sentidos, hacia la agencia encargada del diseño para modificar cuestiones propias del mismo, y hacia la agencia encargada de la implementación para mejorar los procesos que dan forma a la política. Así, en el modelo se observa que en el apartado de *la política en el ámbito del órgano implementador* aparecen los distintos grupos de variables en juego y la manera en la que estos se relacionan entre sí durante el proceso de implementación de la política. Uno de los propósitos de esta investigación consiste en identificar cómo es que estas variables se relacionan y afectan la brecha de implementación.

1.2. Brecha de implementación: una aproximación empírica

Una vez delimitado el marco teórico y conceptual del presente trabajo se cuenta con los instrumentos necesarios para trasladar tal entramado al terreno empírico. Una vez que se han definido teóricamente las variables que afectan a la brecha de implementación, haciendo que ésta sea más o menos amplia de lo esperado, es necesario observar el fenómeno empírico a través de dicho enfoque y observar si la teoría corresponde con el fenómeno, hasta qué medida y en qué sentido.

En esta sección, dividida en dos apartados, se presenta la brecha de implementación en el Fondo de Infraestructura Social Municipal de Tocumbo como el referente empírico de la investigación que será tratado bajo el enfoque previsto por el marco teórico delimitado anteriormente, de manera que a la discusión teórica se le provea de un enclave empírico para posteriormente complementar la discusión teórica.

1.2.1. El Fondo de Infraestructura Social Municipal en México

El FISM es uno de los dos componentes que integran el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), siendo el otro el Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE), ambos de igual naturaleza, pero el primero con una orientación municipal y el segundo con una de tipo estatal. El FAIS, a su vez, es uno de los ocho fondos que a la fecha integran el Ramo 33, creado en 1998 con el objetivo de descentralizar el gasto federal vía la transferencia de recursos hacia estados y, en su caso, municipios.

El FISM no es sólo relevante en términos de su objetivo de contribuir a la reducción de pobreza y rezago social a través de la inversión en obras de infraestructura básica en temas como agua potable, drenaje, electrificación, mejoramiento de vivienda, infraestructura productiva rural e infraestructura básica del sector salud y educativo, sino que también lo es en términos del peso financiero que representa para una importante cantidad de las haciendas públicas municipales con relación a sus ingresos totales y, más aún, con relación a la inversión en obras de infraestructura básica, donde se observa una importante dependencia al fondo (ASF, 2009; Cejudo & Gerhard, 2010 y Ramones & Prudencio 2014). Según señala la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), anualmente se realizan más de 100,000 obras con este fondo en el país, constituyéndose como la principal fuente de financiamiento de obra pública en municipios rurales y municipios marginados representando, además, más del 50% de los ingresos totales en municipios de alto y muy alto grado de rezago social (Sedesol, 2014).

Es por ello que frente a la importancia del FISM como política pública intergubernamental, así como por la brecha de implementación observada en las auditorías a las cuentas públicas municipales y en el Diagnóstico en la Opacidad del Gasto Federalizado presentado por la Auditoría Superior de la Federación en 2013 como el monto de recursos económicos invertidos en obras y acciones realizadas que no contribuían al cumplimiento del objetivo de la política, el gobierno federal decidió hacer modificaciones importantes en el marco legal que da forma al FISM que entraron en vigor desde el inicio del ejercicio fiscal 2014. El objetivo en mente fue el de reorientar los recursos

de manera que los municipios evitaran seguir invirtiendo en obras que no contribuían a reducir la pobreza y el rezago social. Para ello se estipularon reglas de operación que hicieran más explícito el objetivo de la política y se creó un catálogo de obras susceptibles de inversión y mapas para delimitar los polígonos en los que a cada municipio les era permitido invertir los recursos del FISM.

Con lo anterior se pretendió, a través de ajustes en el diseño de la política, reducir la brecha de implementación observada. Sin embargo, el esfuerzo del gobierno federal no alcanzó los objetivos deseados en todos los municipios (principalmente en municipios en proceso de transición de lo rural a lo urbano, municipios rurales y municipios marginados). Esto, según el supuesto del que parte la presente investigación, debido a que el gobierno federal no reparó en las condiciones locales de las arenas de implementación y las variables de tipo *bottom-up*, centrando sus esfuerzos solamente en el diseño de la política y la comunicación de la misma hacia los municipios.

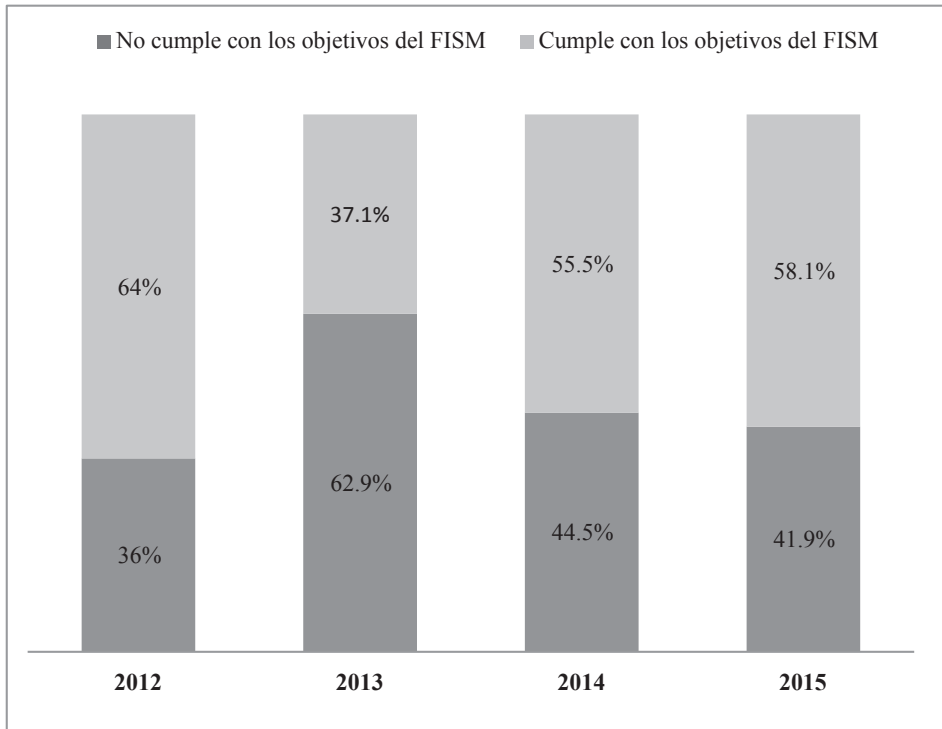
1.2.2. Brecha de implementación en el Fondo de Infraestructura Social Municipal en Tocumbo

La brecha de implementación en políticas públicas ha sido definida con anterioridad en este documento como la distancia entre aquello que la política pretende alcanzar y lo que realmente logra como resultado del proceso de implementación. Con el propósito de identificar el déficit en el cumplimiento de los objetivos del FISM de Tocumbo, se definió que la brecha de implementación se observaría como la proporción de recursos económicos del fondo utilizados en acciones y obras que no contribuyeron al cumplimiento de los objetivos del mismo, con respecto del total de recursos económicos recibidos por el municipio por este concepto para cada uno de los cuatro ejercicios fiscales que comprenden la presente investigación.

El artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece que el FISM tiene como objetivo el financiar obras y acciones de infraestructura social básica que beneficien a la población en situación de pobreza extrema y rezago social, de manera que toda inversión que no es congruente con

estos criterios contribuye a la generación, y ampliación, de la brecha de implementación de esta política pública de carácter intergubernamental. En este sentido, la revisión y el análisis de los documentos y la información oficial de la Administración 2012-2015 de Tocumbo que evidencian el ejercicio de los recursos financieros del FISM dan cuenta de la existencia de una significativa brecha de implementación durante los años fiscales comprendidos en el estudio, como se observa en la siguiente tabla.

Gráfica 1.- Brecha de implementación del FISM Tocumbo



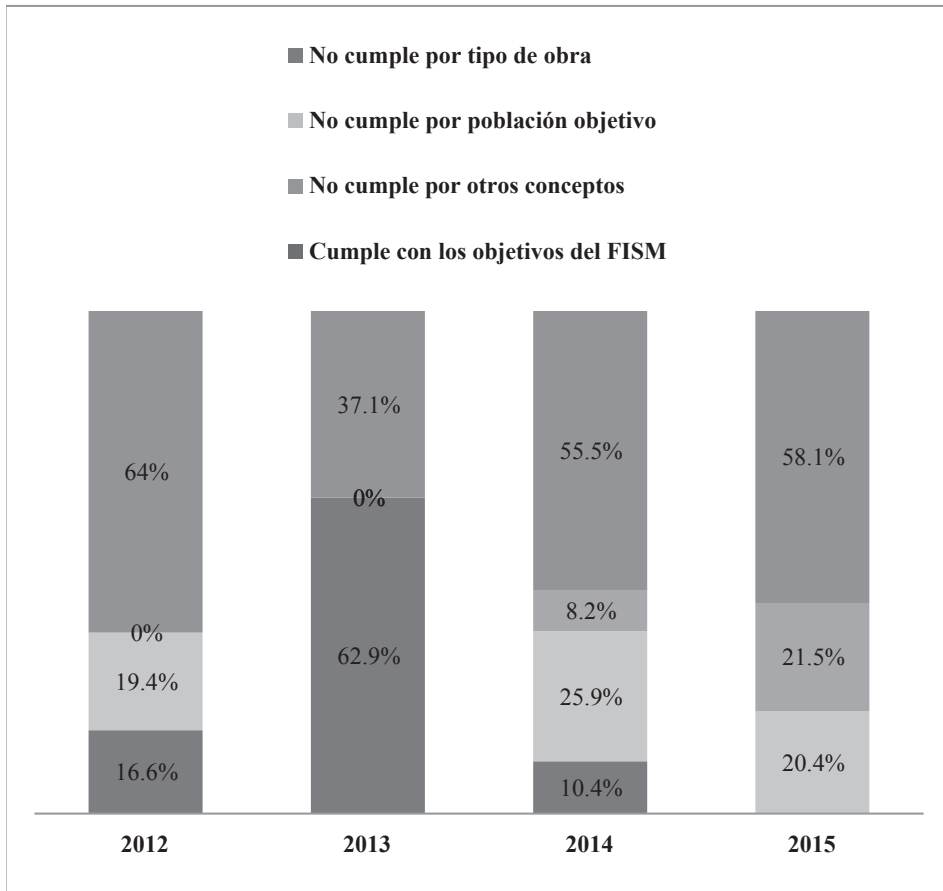
Fuente: Elaboración propia con base en información documental de la Administración 2012-2015 de Tocumbo, Michoacán.

Del total del monto recibido de la federación en el ejercicio fiscal 2012, 36% de los recursos financieros del FISM de Tocumbo fueron invertidos por el gobierno municipal en obras y acciones que no contribuyeron al cumplimiento de los objetivos del mismo.

Para el ejercicio fiscal 2013 la proporción de recursos financieros invertidos al margen de los objetivos del fondo fue mayor a los recursos financieros invertidos apegados al cumplimiento de sus objetivos, alcanzando un 62.9%. La brecha de implementación observada en los ejercicios fiscales 2013 y 2014 mantuvo una proporción similar entre ellas al haber alcanzado el 44.5% y el 41.9% respectivamente. Durante los cuatro años que cubre el estudio se desviaron del cumplimiento de su objetivo, en promedio, 46.3% del total de los recursos del FISM de Tocumbo.

Una vez evidenciada la existencia de una importante brecha de implementación en el FISM de Tocumbo resulta pertinente señalar que, para cada uno de los ejercicios fiscales, la conformación de los porcentajes de recursos invertidos que no cumplen con los objetivos de la política pública en cuestión responden principalmente a dos criterios: desvío por tipo de obra y desvío por población objetivo. De ello se da cuenta en la tabla presentada a continuación.

Gráfica 2.- Brecha de implementación del FISM Tocumbo (Desglosado)



Fuente: Elaboración propia con base en información documental de la Administración 2012-2015 de Tocumbo, Michoacán.

En el año fiscal 2012, del 36% de recursos del FISM que no fueron orientados a obras y acciones que cumplieran con los criterios establecidos en su normatividad, 16.6% fue identificado como desvío por tipo de obra, mientras que el 19.4% restante fue identificado como desvío por población objetivo. Diferente es el caso del ejercicio fiscal 2013 donde la totalidad de la brecha de implementación responde únicamente al criterio de desvío por tipo de obra.

Por otra parte, para el año 2014, con la entrada en vigor de las reformas al marco normativo del FISM, se observa una nueva categoría en la tabla que se encuentra identificada como *Otros*, que para este año de referencia significó un 8.2% de recursos que no contribuyeron a los objetivos del fondo y que corresponden a una inversión en pavimentos⁵ amparada con documentación de dos obras que no existen y cuya naturaleza cumpliría con los objetivos previstos en la política. A este porcentaje se deben agregar un 25.9% de recursos desviados por población objetivo y un 10.4% de desvío por tipo de obra.

Finalmente, al desglosar la brecha de implementación del FISM en Tocuambo para el ejercicio fiscal 2015 se observa que la brecha de implementación alcanzó el 41.9% de los recursos, la cual se conforma de un 20.4% correspondiente a la categoría de desvío por tipo de obra, mientras que el restante 21.5% se ubica en la categoría *Otros* la cual, en este caso, responde a un subejercicio del recurso financiero, es decir, dinero que al final del ejercicio fiscal no fue invertido por el gobierno municipal para beneficio de sus ciudadanos y el cual conlleva la obligación de efectuar la devolución del mismo al gobierno federal.

El supuesto del que parte la presente investigación considera que la brecha de implementación observada en el FISM en Tocuambo responde en mayor medida a las variables de tipo *bottom-up* propias del entorno de la agencia encargada de la implementación de la política (gobierno municipal) que a las variables de tipo *top-down* en control de la agencia encargada del diseño de la misma (gobierno federal); se asume que las capacidades de la instancia implementadora y las aptitudes del personal a cargo de la implementación son variables que determinan el distanciamiento en el cumplimiento de los objetivos del FISM en Tocuambo, más allá del diseño de la política y de cómo ésta fue comunicada por el gobierno federal; y se incorpora la variable de la política electoral, ignorada tradicionalmente en los estudios de políticas públicas, como una más de tipo *bottom-up*, que contribuye a explicar el fenómeno observado.

5. Los pavimentos no son considerados como un tipo de obra que contribuya al objetivo de disminución de la pobreza y el rezago social de la manera en que lo concibe el FISM ni atendiendo los criterios de Coneval.

2. Diseño de la investigación

En el primer capítulo de este trabajo se abordó, en un primer momento, la discusión teórica en torno a la implementación y a la brecha de implementación en políticas públicas, con una especial atención en aquéllas de carácter intergubernamental. A partir de esta revisión se presentó un modelo teórico, producto de la síntesis de enfoques *top-down* y *bottom-up*, el cual permite la aproximación al problema de la brecha en implementación en políticas públicas intergubernamentales. Por otra parte, en un segundo momento de ese mismo capítulo, los conceptos teóricos revisados se vincularon al referente empírico de este trabajo, la brecha de implementación en el FISM de Tocumbo para el periodo 2012-2015, con el propósito de presentar la hipótesis que motivó esta investigación en torno a que son las variables de carácter *bottom-up*, por encima de las de tipo *top-down*, las que guardan una mayor relación con la brecha de implementación observada, siendo esta la razón por la que a pesar de los esfuerzos del gobierno federal por reconfigurar el diseño de la política, una importante proporción de los recursos invertidos por la administración municipal continuaron sin alinearse al cumplimiento de los objetivos del fondo.

En el presente capítulo se perfila el diseño de esta investigación y se definen las pautas a través de las cuales se buscó dar respuesta a las interrogantes que motivaron el trabajo. El propósito del capítulo consiste en dar a conocer los fundamentos metodológicos que guiaron la investigación y que sirvieron para vincular los elementos empíricos con los elementos teóricos retomados en la hipótesis. Se realiza primero una exposición de razones para elegir al municipio de Tocumbo, para posteriormente describir las etapas de la investigación y las características del trabajo documental y de campo realizados.

El interés de este trabajo no radica solamente en identificar o señalar cuáles son las variables que guardan relación con la brecha de implementación del FISM en Tocumbo, puesto que nos encontraríamos con que todas ellas están involucradas, sino en identificar y describir cómo es que éstas se relacionan entre sí, como variables dependientes todas, y con la brecha de implementación, recuperada como variable dependiente para esta investigación.

2.1. Selección de caso

Existen estudios de políticas públicas sobre el FISM de distinta naturaleza. Algunos de ellos han centrado su atención en los criterios de distribución del fondo (Hernández & Jarillo, 2007), otros en la rendición de cuentas (Cejudo & Gerhard, 2010) y, algunos más, en sus efectos sobre la pobreza (Ramones & Prudencio, 2014) sin embargo, son pocos los estudios que abordan el tema desde la perspectiva del órgano implementador y prestando su atención en las variables de tipo *bottom-up*.

La decisión de elegir al municipio de Tocuambo como el caso sobre el cual se analizará cómo es que se relacionan las variables que contribuyen a la generación de la brecha de implementación en el FISM responde a una serie de criterios tendientes, por una parte, a resaltar la importancia empírica del caso y, por otra, a evidenciar los elementos empíricos que posibilitan la discusión teórica y la problematización del tema.

Así pues, tomando en consideración que el objetivo del FISM es el de contribuir a la reducción de la pobreza y el rezago social, Michoacán de Ocampo, la entidad federativa en la cual se encuentra el municipio de Tocuambo, ocupa el sexto lugar entre las entidades con mayor nivel de rezago social de acuerdo a los indicadores del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), colocándose en este rubro sólo por detrás de Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Veracruz y Puebla.

Aunado a lo anterior, Tocuambo, al igual que los otros 112 municipios michoacanos, presenta una característica importante para efectos del presente estudio. Como producto de una reconfiguración en el calendario electoral, la cual tuvo como objetivo el hacer que los procesos electorales locales fueran concurrentes con los federales, las administraciones municipales extendieron su duración de tres a cuatro ejercicios fiscales, cubriendo éstos el periodo 2012-2015. La relevancia en esta condición está relacionada con el hecho de que las reformas al marco legal del FISM y, en consecuencia, su rediseño como política pública, entraron en vigor a partir del ejercicio fiscal 2014, produciendo así un escenario en el cual un mismo grupo de tomadores de decisiones implementaron, en dos periodos de similar duración (2012-2013 y 2014-2015), una misma política pública con cambios en su diseño para reorientar sus recursos

financieros al cumplimiento de su objetivo y cerrar así la brecha de implementación observada. Si en estas condiciones las modificaciones en el diseño del FISM no demostraron ser suficientes para atacar la distorsión de la política, se debe asumir que existen otras variables que la afectan, siendo el objetivo de la presente investigación identificar cuáles son y, más importante aún, cómo es que éstas se relacionan y explican la brecha de implementación.

Finalmente, la decisión de realizar esta investigación tomando como referente un municipio pequeño, por su total de habitantes⁶, descansa en dos factores adicionales que guardan relación con esta característica. El primero de ellos tiene que ver con la poca atención que reciben en la materia los municipios pequeños en comparación con las capitales de las entidades federativas, las grandes ciudades y las zonas metropolitanas del país.

El segundo de ellos consiste en el carácter prácticamente unipersonal de las distintas dependencias del gobierno municipal ya que, en municipios de estas características, es difícil que la responsabilidad en la toma de decisiones se diluya en cadenas de mando extensas pues los titulares de las dependencias cuentan sólo con personal de carácter auxiliar, haciendo posible que el estudio abarque a la totalidad de actores involucrados en la implementación del FISM.

2.2. Etapas de la investigación

En el presente trabajo se realizó tanto investigación documental como investigación de campo en torno a la implementación del FISM en Tocuambo como referente empírico con el objetivo de generar un diálogo entre éste y la teoría sobre la implementación de políticas públicas y sus fallas. Los criterios para definir la pertinencia de llevar a cabo actividades propias de un tipo de investigación sobre el otro, en los diferentes momentos de la misma, respondieron al tipo de información que se buscó obtener en las distintas fases del trabajo, así como a la necesidad de soportar los hallazgos obtenidos.

6. La población total de Tocuambo es de 11,504 habitantes de acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI.

A continuación se detallan las etapas de la investigación y sus objetivos.

2.2.1. Trabajo documental

El primer paso de la investigación consistió en sustentar, de manera documental, las observaciones realizadas en torno a la existencia de fallas en el proceso de implementación en el FISM de Tocumbo durante el periodo 2012-2015.

Para afirmar lo anterior se definió que, para efectos de este trabajo, la brecha de implementación se entendería como el porcentaje de recursos económicos del FISM de Tocumbo utilizados en obras que no contribuyeran al objetivo del mismo, con respecto al total de recursos recibidos por el municipio por este concepto en cada uno de los ejercicios fiscales que comprende el estudio.

Con el propósito de identificar el porcentaje de recursos económicos del FISM que no fueron utilizados de conformidad con el objetivo de la política pública en cuestión, se revisaron las cuentas públicas de Tocumbo de los ejercicios fiscales 2012, 2013, 2014 y 2015, así como los expedientes de obra pública para el mismo periodo, tanto en formato original impreso como electrónico.

De manera complementaria se revisaron los informes trimestrales sobre el ejercicio del FISM que el municipio tiene la obligación de hacer llegar a la Sedesol y se tuvo acceso al Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (Siipso), también de Sedesol, donde se reporta la información que concierne al ejercicio de los recursos económicos, en este caso, del FISM.

De la revisión de las fuentes de información antes señaladas se identificaron un total de cincuenta y cuatro acciones u obras públicas que el gobierno municipal de Tocumbo realizó con recursos provenientes del FISM durante el periodo de estudio. Posteriormente se procedió a revisar los estados bancarios de las cuentas receptoras de los recursos del FISM para identificar los cerca de trescientos movimientos bancarios que guardaban relación con dichas acciones y obras.

Para determinar cuáles obras se alinearon a los criterios de implementación del FISM, procurando así el cumplimiento de su objetivo, se revisaron documentos para el periodo de estudio tales como la Ley de Coordinación Fiscal, las Reglas de Operación para la Fiscalización del Gasto Federalizado, la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación (de manera puntual el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) y los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS.

2.2.2. Trabajo de campo

El trabajo de campo se realizó en dos líneas. La primera de ellas constó en una serie de entrevistas con funcionarios de la administración pública municipal de Tocumbo durante el periodo de estudio, mientras que la segunda de ellas consistió en la elaboración de un sondeo entre los ciudadanos del municipio. En ambos ejercicios se abordó el tema del FISM, aunque con un tratamiento distinto en cada uno. Las entrevistas con funcionarios de la administración pública municipal tuvieron como objetivo la obtención de información de primera mano sobre el proceso de implementación del FISM, la identificación de las variables que posibilitaron la generación de la brecha de implementación en el fondo y el examen de las relaciones entre las variables recogidas.

El instrumento de campo con el cual se realizaron las entrevistas con funcionarios públicos consistió en un cuestionario de veintiocho reactivos, los cuales fueron divididos en dos secciones. La primera sección se conformó por un total de cinco reactivos de orden, mientras que la segunda sección se conformó por los veintitrés reactivos restantes, los cuales combinaron preguntas abiertas y cerradas⁷, siendo un total de nueve funcionarios entrevistados.

Para la definición de los reactivos del cuestionario se elaboró, en un primer momento, una matriz en cuya primera columna se identificaron las 5 variables (diseño, comunicación, aptitudes, capacidad y política)⁸, producto de la revisión y la propia propuesta teórica, que se pretendían observar en campo.

7. Para observar los reactivos a detalle consultar la sección de anexos.

8. Para observar la correspondencia de cada reactivo con las variables elegidas consultar la sección de anexos.

Para cada una de las variables se generaron distintos reactivos y se hicieron explícitas las evidencias que se pretendían obtener de cada una de ellas y, finalmente, se identificaron cuáles preguntas se realizarían a cada uno de los actores previstos en esta fase de la investigación. Posteriormente, la matriz fue discutida y trabajada con el director de la investigación, de manera que se eliminaron algunos reactivos por ser considerados poco apropiados para los objetivos formulados y tomando en cuenta el tiempo que los actores entrevistados podían otorgar al ejercicio. Por último, el segundo borrador del cuestionario fue sometido a una prueba piloto con uno de los informantes seleccionados para ser entrevistado y nuevos ajustes fueron realizados al mismo. De esta manera, de un total de 40 reactivos iniciales con los que se había partido en el primer borrador, fue que se llegó al cuestionario de los veintiocho reactivos antes descrito.

La elección de los actores entrevistados derivó de su involucramiento con alguna, o algunas, de las etapas de implementación del FISM en Tocombo.

Con el propósito de intentar abarcar a la totalidad de los involucrados en el proceso se entrevistó a la Presidenta Municipal, al Director de Urbanismo y Obras Públicas de enero de 2012 a octubre de 2014, Director de Urbanismo y Obras Públicas de noviembre de 2014 a agosto de 2015, al Asesor de Tesorería de enero de 2012 a diciembre de 2014 y Tesorero Municipal de enero de 2015 a agosto de 2015, al Contralor Municipal, a dos

Regidores del partido en el gobierno y a dos Regidores de partidos de oposición. Con esta elección de funcionarios se buscó cubrir el proceso de implementación del FISM en Tocombo en su totalidad, desde la decisión de cuáles obras y acciones debían realizarse, la discusión en cabildo, el proceso de ejecución de las mismas, el manejo de los recursos económicos del fondo y la supervisión interna de los mismos. Lo anterior con el propósito de vincular la información obtenida con las variables de tipo *top-down* y *bottom-up* que resultan de interés para esta investigación.

De las nueve entrevistas a funcionarios que se planearon realizar, siete de ellas se llevaron a cabo entre los meses de junio y octubre de 2016 en las localidades de Tocombo (cabecera municipal) y Santa Clara de Valladares. Las dos entrevistas restantes, correspondientes a los directores de urbanismo y obras públicas del periodo de estudio, se realizaron en enero

de 2017 debido a que uno de ellos se encontraba en Chicago, Illinois por cuestiones laborales y el segundo de ellos, no obstante radicar en Morelia, capital de Michoacán, no había contado con espacio en su agenda hasta entonces. Aunque estas dos últimas entrevistas pudieron realizarse usando plataformas como Skype o Facetime, se privilegió el contacto en persona y fueron levantadas en la localidad de Santa Inés de Valladares, del mismo municipio.

Por otra parte, el sondeo entre ciudadanos del municipio se planteó como una estrategia de comparación y contraste de la información proporcionada por los funcionarios públicos en torno a la primera sección de reactivos, es decir, la correspondiente a los reactivos de orden, haciendo las mismas preguntas. En estos reactivos fue presentada una lista idéntica con 13 tipos de obras públicas y acciones sociales cuyo criterio para su integración fue la combinación de obras y acciones sociales, realizadas o no por el municipio, que se ajustaban a los criterios previstos en el marco normativo del FISIM, así como por algunos tipos de obra que no se ajustaban a los criterios señalados y que el gobierno municipal sí ejecutó. La lista de obras se presenta a continuación.

Tabla 1.- Lista de obras utilizadas en los reactivos del sondeo a ciudadanos del municipio.

- a) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de línea de conducción de agua potable
- b) Pavimentación, mantenimiento o rehabilitación de calle
- c) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de línea de drenaje sanitario
- d) Introducción de alumbrado público y electrificación de viviendas
- e) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de caminos rurales
- f) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de andadores peatonales y ciclista
- g) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de aulas educativas
- h) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de espacios deportivos
- i) Construcción de piso firme en viviendas
- j) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de comedores comunitarios
- k) Instalación de salas de espera para el transporte público
- l) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de clínicas dentales públicas
- m) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de espacios dedicados a la cultura

Tanto a los ciudadanos en el sondeo como a los funcionarios públicos en la entrevista se les solicitó enumerar las obras, identificándolas con numerales del 1 al 5, de acuerdo con cinco criterios, uno por pregunta, según su percepción de correspondencia con el criterio señalado, los cuáles se enlistan a continuación.

Tabla 2.- Criterios de orden en el sondeo a ciudadanos del municipio.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">a) Mayor popularidad entre los ciudadanosb) Mayor número de beneficiariosc) Mayor rentabilidad políticad) Mayor contribución al combate a la pobreza y el rezago sociale) Mayor contribución al combate a la pobreza extrema |
|--|

Se previó el levantamiento de treinta cuestionarios entre los ciudadanos del municipio, habiendo cumplido con la totalidad de ellos. El sondeo, de carácter aleatorio no representativo, se levantó en dos etapas; la primera el 4 de octubre de 2016 y la segunda el 18 de octubre del mismo año. En la primera etapa se levantaron un total de once cuestionarios, mientras que en la segunda se levantaron los diecinueve restantes. Participaron en el levantamiento habitantes de las localidades de Tocombo, Santa Clara de Valladares, Santa Inés de Valladares, San Francisco y Agua Zarca. Una vez terminada la recolección de información de campo se procedió a su sistematización para el subsecuente trabajo de análisis de la misma. Para ello se transcribieron las entrevistas con los funcionarios, de manera específica la segunda sección de la misma. La información de la primera sección de la entrevista, la cual corresponde al ejercicio de las preguntas de orden, se vació a hojas de Excel (una por reactivo)⁹ para observar por medio de promedios por tipo de obra, cuáles tipos de obra guardan mayor relación con cada uno de los criterios dados.

Este mismo proceso fue realizado para la sistematización de la información obtenida de los sondeos y dar paso al proceso de análisis y a la subsecuente tarea de comparación.

9. Para observar las tablas en bruto ir a la sección de anexos. Los resúmenes de las mismas se presentan en el capítulo siguiente.

2.3. Aproximación al objeto de estudio

Para el presente estudio de la brecha en implementación en políticas públicas intergubernamentales se adoptó un enfoque que posibilitara la integración de variables de tipo *top-down* y *bottom-up*, por considerar que en esquemas donde un nivel de gobierno es el responsable del diseño de la política y otro nivel del gobierno es responsable de la implementación, esta síntesis de enfoques se vuelve no sólo pertinente, sino necesaria.

El enfoque de aproximación al objeto de estudio parte de la idea de que las corrientes antes citadas, en contextos de intergubernamentalidad, más allá de enfrentarse, se complementan.

Es por ello que durante todas las etapas que comprendieron este trabajo se tuvo como marco de referencia el modelo teórico integrado de la brecha de implementación en políticas públicas intergubernamentales presentado en el capítulo anterior.

Las relaciones entre variables, niveles de gobierno, actores y resultados de la política pública en cuestión buscaron ser observadas, en un primer momento, a partir de este marco referencial y evitar así correr el riesgo de desviar los esfuerzos de esta investigación a otras áreas que no respondieran al interés de la misma, manteniendo siempre un espíritu de apertura con el objetivo de no buscar circunscribir hallazgos empíricos a categorías teóricas con las que no estuvieran vinculadas.

3. Presentación de resultados

3.1. Diseño del Fondo de Infraestructura Social Municipal

El diseño de la política pública, entendido éste como el producto de la etapa de formulación de la política pública y que puede adoptar la forma de ley, decreto, mandato, reglas de operación u otros, es considerado como una de las variables que guardan relación con la generación de brechas de implementación. Por esta razón, para la presente investigación fue necesario realizar una comparación entre el diseño del FISM para el periodo 2012-2013 y el diseño del FISM para el periodo 2014-2015, expresado éste en los artículos 32, 33, 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y en de los Lineamientos Generales para la Operación del FISM.

El análisis sobre el diseño de esta política pública combinó los tipos documental y de campo. Para el primer tipo de análisis se tomaron como referencias las categorías propuestas por May (2012) y Carter (2015) para la evaluación del diseño de una política, mientras que para el caso del segundo se buscó conocer tanto la experiencia como las valoraciones que los implementadores de la política en Tocuambo tenían sobre el diseño de la misma.

Los resultados observados en la primera fase del análisis sobre el diseño del FISM apuntan a que éste es congruente tanto en sus criterios como entre sus diferentes apartados en el periodo previo a la reforma del marco normativo del fondo que entró en vigor en 2014 y que, para el periodo posterior a la misma, el diseño fue fortalecido en aras de una mayor claridad con relación a su operación y al direccionamiento de sus recursos económicos

El diseño del FISM, como uno de los dos componentes que integran el FAIS, para los ejercicios fiscales 2012 y 2013 puede observarse de manera completa en los artículos 32, 33, 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal entonces aplicable, los cuales forman parte del Capítulo V titulado De los Fondos de Aportaciones Federales. En el artículo 32 se establecen los porcentajes de recursos a repartir entre las entidades

federativas con respecto a la Recaudación Federal Participable (RFP), así como las fechas y las vías de ministración de los mismos; en el artículo 33 se especifican el objetivo del fondo, la población a quien se dirige, los tipos de obras y acciones a realizar, así como instrucciones de carácter operativo; en el artículo 34 se detalla la fórmula de distribución de los recursos; y, por último, en el artículo 35 se puntualizan las reglas de distribución de los recursos que la federación hace llegar a los municipios a través de las entidades federativas.

Los resultados del análisis del diseño del FISM para este primer periodo permiten observar que existe claridad entre los objetivos de la política y los resultados esperados, puesto que el artículo 33 de la LCF no sólo señalaba que los recursos deberían estar orientados al “[...] financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema [...]” (LCF, p.27), sino que hacía referencia explícita a que los rubros que se debían atender eran los de “[...] agua potable, alcantarillado, drenajes y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural [...]” (LCF, p. 27). Todas estas áreas de inversión se encuentran relacionadas con la fórmula que utiliza Coneval para medir la pobreza en el país.

Por otra parte, los resultados del análisis documental sobre el diseño del FISM muestran una relación de congruencia entre los objetivos de la política y la agencia encargada de su implementación, es decir, el gobierno municipal. El artículo 115, fracción III de la Constitución establece las funciones y los servicios que el municipio está obligado a proveer a sus ciudadanos, empatando con los objetivos de inversión del FISM los relacionados con el agua potable, el drenaje y el alumbrado público. Además, esta relación de congruencia entre los objetivos y la agencia implementadora encuentra sostén en el argumento de que son los gobiernos municipales los que podrían distribuir de manera más eficiente las inversiones de este fondo por cuestiones de cercanía y conocimiento del entorno.

Finalmente, la lectura del diseño del FISM permite observar que la lógica causal de la política consiste en que a través de la inversión en acciones y obras de infraestructura

básica dirigidas a personas en situación de pobreza o rezago social, los indicadores que miden estas condiciones negativas pueden presentar resultados positivos en el transcurso del tiempo. La lógica apuntaría a que al invertir recursos focalizados para tratar de revertir las condiciones negativas que afectan la medición multidimensional de la pobreza, ésta tendería a disminuir en el tiempo.

La reforma al marco normativo del FISM que entró en vigor en 2014, producto de las observaciones realizadas por la ASF que evidenciaban una significativa brecha de implementación, trajo consigo cambios que tendieron a focalizar la población objetivo y a hacer más explícito el tipo de obras a realizar con los recursos del fondo, no obstante, el diseño previo era lo suficientemente claro en la materia, y así reducir la brecha de implementación observada.

La manifestación más significativa de lo anterior fue la publicación de los Lineamientos Generales para la Operación del FISM, los cuales ampliaron la información sobre el fondo con base en la LCF, proveyeron de un catálogo de obras al cual los municipios debían ceñirse y enfatizaron sobre cuál debía ser la población objetivo del fondo. Así, el diseño de la política en la segunda etapa de análisis se robusteció y clarificó los mandatos, los incentivos, las sanciones en caso de incumplimiento y la provisión de información.

Sin embargo, cuando en el trabajo de campo los funcionarios públicos que tenían relación con alguna de las fases de implementación del FISM fueron cuestionados acerca de cuál de los dos marcos normativos facilitaba la operación del fondo, éstos dividieron opiniones. Prácticamente la mitad de ellos se inclinó por el modelo 2012-2013 y la mitad restante prefirió el modelo 2014-2015.

Los funcionarios quienes aseguraron que era más sencillo trabajar con un catálogo de obras y una población objetivo definida conforme a los criterios del Coneval argumentaron, de manera general, que así había mayor claridad en la intención de la política, que se cerraba el margen para la interpretación y que se corrían menores riesgos de cometer errores de implementación que posteriormente el órgano fiscalizador pudiera observar y sancionar.

Por otra parte, los funcionarios que prefirieron el primer marco normativo sobre el segundo argumentaron que este último imposibilitaba la inversión de los recursos en las necesidades más apremiantes del entorno, así como el hecho de que ellos podían identificar de mejor manera los polígonos con población en condición de pobreza y rezago social que las fuentes oficiales centrales previstas en el nuevo diseño del FISM.

3.2. Comunicación entre agencias: diseño e implementación

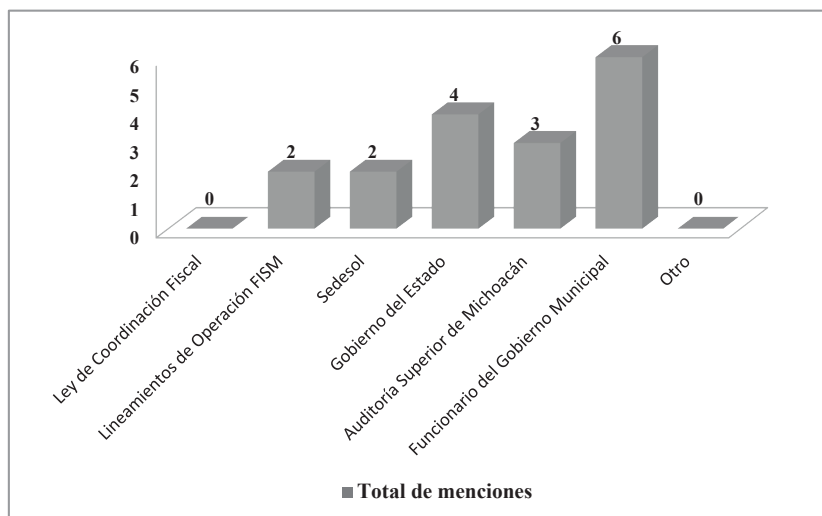
La comunicación de la política está estrechamente vinculada a su diseño. No sólo porque ambas son consideradas, para efectos de este estudio, variables de naturaleza *top-down*, sino porque lo que se busca comunicar está circunscrito a las fronteras del diseño. Hacer referencia a la comunicación de la política conlleva a la tarea de pensar ésta como mensaje, es decir, aquello que busca ser comunicado, y como canal, es decir, la vía por la que el emisor envía el mensaje al receptor.

Los resultados en el apartado de la variable comunicacional apuntan a que, para ambos periodos de estudio, la agencia encargada del diseño, el gobierno federal, fue claro y congruente en el mensaje dado al implementador, el gobierno municipal, en el diseño mismo de la política pública. Para el segundo periodo, el de la reforma, no se limitó a optimizar el mensaje, sino que incluso abrió nuevos canales de comunicación. Para el caso de Tlaxiaco los resultados muestran que el gobierno municipal operó la política pública sin atender la fuente primaria del diseño donde se encontraba circunscrito el mensaje de la política y sin aprovechar los canales abiertos por el gobierno federal.

Para el caso del FISM en Tlaxiaco, y con relación a las vías de comunicación de la política, se identificaron seis canales a través de los cuáles los funcionarios encargados de la implementación del fondo entrevistados pudieron haber recibido información sobre éste: la Ley de Coordinación Fiscal, los Lineamientos Generales para la Operación del FISM (del 2014 en adelante), la Sedesol, el Gobierno Estatal, la Auditoría Superior de Michoacán y Personal de la misma Administración Pública Municipal. Cuando se les cuestionó acerca de por cuál de estos canales habían recibido información con respecto

a la operación del FISM, ninguno de ellos señaló la Ley de Coordinación Fiscal, corazón del diseño de esta política, mientras que la respuesta más popular fue la de Personal de la Administración Pública Municipal.

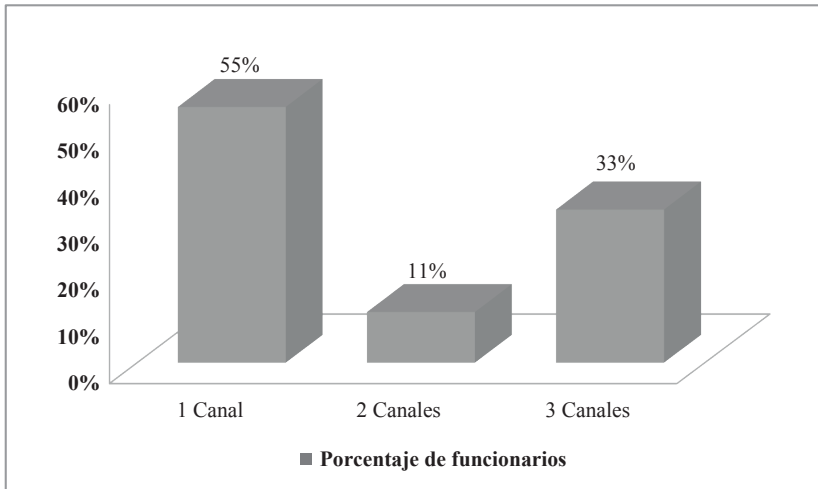
Gráfica 3.-Canal de comunicación por el que recibió información sobre el FISM.



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en las entrevistas realizadas a los implementadores del FISM en Tocuambo para el periodo 2012-2015.

Aunado a lo anterior, el 55% de los entrevistados señaló que recibió información sobre el FISM por sólo 1 de los canales antes enunciados, el 11% afirmó que por 2 canales, y el 33% de ellos señalaron 3 o más canales, de la manera en la que se representa en la siguiente gráfica. En este sentido conviene señalar que el gobierno federal abrió canales de comunicación con los gobiernos locales a través de la Sedesol pues se tienen registros de que esta secretaría impartió al menos un par de cursos-talleres en la materia a los funcionarios público municipales del estado de Michoacán de Ocampo, uno de ellos en Morelia y el otro en Uruapan.

Gráfica 4.- Porcentaje de funcionarios con relación al número de canales a través de los cuales recibió información del FISM.



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en las entrevistas realizadas a los implementadores del FISM en Tocumbo para el periodo 2012-2015.

Por otra parte, los entrevistados fueron cuestionados sobre la claridad del mensaje comunicado a través del diseño de la política en dos sentidos: los objetivos del FISM y las reglas para su operación. Para ambos casos se tuvo como referencia el periodo anterior a la reforma, así como el periodo que le precedió. En ninguno de los dos casos se observó una tendencia a favorecer mayoritariamente la claridad en el mensaje en alguno de los dos periodos.

Sin embargo, los resultados del trabajo de campo con los funcionarios vinculados a la implementación del FISM arrojaron que los responsables de las áreas técnicas y operativas de la política (Tesorería, Obras Públicas y Contraloría) prefirieron el segundo marco normativo, sobre el primero, por considerarlo más claro y por disminuir los espacios que anteriormente eran susceptibles a la interpretación. Por el contrario, los servidores públicos entrevistados cuya naturaleza es más política (Presidenta y Regidores) prefirieron el primer marco normativo sobre el segundo, pues consideraron que el mensaje en el

rediseño en la política imposibilitaba una óptima aplicación de los recursos tomando en consideración las demandas que ellos recibían por parte de los ciudadanos día a día.

Aunado a lo anterior, cuando se les preguntó por los recursos, criterios o fuentes de información para tomar decisiones con respecto a dónde y a través de qué acciones invertir los recursos del FISM, así como a qué población objetivo favorecer, sólo 2 de los 9 entrevistados hicieron referencia a algún documento en el cual se plasma el diseño de la política (LCF o Lineamientos Generales para la operación del FISM), mientras que los 7 entrevistados restantes hicieron referencia exclusivamente a las necesidades que, de alguna u otra forma, decían percibir de los ciudadanos.

3.3. Aptitudes del personal a cargo de la implementación

En el orden de las variables de tipo *bottom-up* se encuentran las aptitudes del personal a cargo de la implementación como uno de los elementos que influyen en la brecha de implementación de las políticas públicas. Por aptitud se entiende la capacidad del personal responsable de la implementación de una política para desempeñar de manera competente las intenciones, acciones y objetivos de ésta.

Para observar la influencia de esta variable en la brecha de implementación del FISM en Tocumbo, se revisaron los currículos de los funcionarios a cargo de la operación de la política y en las entrevistas que les fueron realizadas se incluyeron preguntas tendientes a obtener información más detallada sobre su grado de escolaridad, su nivel de profesionalización en el servicio público, su conocimiento sobre las atribuciones de sus cargos, su conocimiento sobre el marco normativo del FISM y su conocimiento sobre la medición de la pobreza en México, intentando así operacionalizar esta variable.

En torno a la escolaridad del personal a cargo de la implementación del FISM en Tocumbo para el periodo de estudio, como queda asentado en la siguiente tabla, 7 de los 9 entrevistados cuentan con un título universitario, y uno de ellos cuenta con un título de posgrado. De los dos restantes, uno terminó la preparatoria y el otro cursó sólo la educación

primaria. En promedio son 14.6 años de escolaridad con los que contaban los funcionarios a cargo de la implementación del FISM en Tocumbo. A pesar de que Tocumbo se encuentra enclavado en un contexto prácticamente rural y no obstante el municipio no cuenta con instituciones universitarias en su territorio, el nivel de escolaridad de los funcionarios resultó ser alto. De lo anterior da muestra la siguiente tabla.

Tabla 3.- Escolaridad del personal a cargo de la implementación del FISM en Tocumbo 2012-2015.

Funcionario	Grado de Escolaridad	Detalle	Años de Escolaridad
1	Preparatoria	-	12
2	Licenciatura	Administración de Empresas	16
3	Licenciatura	Administración	16
4	Licenciatura	Arquitectura	16
5	Licenciatura	Derecho	16
6	Maestría	Educación	18
7	Primaria	-	6
8	Ingeniería	Sistemas Computacionales	16
9	Licenciatura	Derecho	16

Fuente: Elaboración propia con base en información de entrevistas y currículos.

Con relación al nivel de profesionalización de los servidores públicos que tenían relación con la implementación del FISM, en la tabla 4, se observa que únicamente 3 funcionarios tenían experiencia en el sector público antes de ocupar su cargo y, de ellos, sólo 2 contaban con experiencia en el gobierno municipal (uno como Secretario del Ayuntamiento y el otro como Tesorero en dos ocasiones, Contralor, Director de Comunicación y Director de Desarrollo Rural).

Por otra parte, al terminar el periodo de la Administración Municipal 2012-2015, solamente uno de ellos, el Tesorero, se mantuvo en el servicio público municipal, ahora como asesor en el área de Tesorería, consolidando así, a 2017, 15 años en el servicio público municipal de Tocumbo, siendo el único miembro entre el personal administrativo y directivo en lograrlo.

En general, la rotación de personal es tan alta, producto de los cambios de administración, que solamente un funcionario ha logrado laborar para las últimas cinco administraciones en puestos directivos o de asesoría, sin que ningún otro funcionario de ese nivel haya logrado siquiera estar presente en dos administraciones no consecutivas.

Otra situación que la tabla 4 muestra es que prácticamente una amplia mayoría de los funcionarios públicos regresaron a las ocupaciones que tenían previo a prestar sus servicios en el gobierno municipal. Sólo uno de ellos se mantuvo en el servicio público, otro cambió el servicio público por labores del hogar y uno más pasó a tener su propio despacho jurídico.

Tabla 4.- Profesionalización del personal a cargo de la implementación del FISM en Tocumbo 2012-2015.

Funcionario	Experiencia previa en el sector público	Experiencia previa en el sector público municipal	Ocupación previa a tomar el cargo en el Gobierno Municipal	Continuó en el servicio público después de dejar el cargo	Ocupación posterior a dejar el cargo en el Gobierno Municipal
1	Sí	Sí	Delegado de programa del Gobierno Estatal	No	Hogar
2	Sí	Sí	Administración de negocios	Sí	Asesor en gobierno municipal
3	No	No	Campo en México	No	Campo en Estados Unidos
4	No	No	Empleado en empresa constructora	No	Empresa constructora propia
5	No	No	Despacho jurídico propio	No	Despacho jurídico propio
6	No	No	Profesor de escuela secundaria	No	Director en escuela secundaria
7	No	No	Obrero en ingenio azucarero	No	Obrero en ingenio azucarero
8	No	No	Negocio propio en el área de computación	No	Negocio propio en el área de computación
9	Sí	No	Oficial de Registro Civil	No	Despacho jurídico propio

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en entrevistas con los servidores públicos.

Por último, con relación a la identificación, por parte de los funcionarios, sobre las atribuciones inherentes a su cargo y su sustento legal, al conocimiento del marco normativo del FISM y a la identificación de la instancia responsable de la medición de la pobreza en México, las entrevistas arrojaron resultados desfavorables.

No obstante, todos los funcionarios entrevistados dicen conocer el marco normativo del cual derivan sus atribuciones, solamente 5 de ellos lograron hacer una correcta referencia al mismo. En lo que respecta a su conocimiento sobre el marco normativo del FISM y su vinculación como funcionario público a éste, sólo 2 funcionarios de los 9 entrevistados pudieron hacer referencia al mismo (el Tesorero y el segundo de los directores de obra pública que tuvo el municipio en ese periodo).

Finalmente, sólo 2 funcionarios respondieron acertadamente que Coneval era la instancia encargada de medir la pobreza en México (la Presidenta y el Tesorero), los demás aceptaron su desconocimiento. De lo anterior da cuenta la tabla 5.

Tabla 5.- Conocimiento general sobre sus atribuciones como servidor público y el FISM.

Funcionario	Dice conocer el marco de sus atribuciones y responsabilidades	Identifica el marco legal de sus atribuciones y responsabilidades	Conoce el marco legal del FISM y cómo le vincula a éste	Conoce cuál es la instancia que mide la pobreza en México
1	Sí	Sí	No	Sí
2	Sí	Sí	Sí	Sí
3	Sí	No	No	No
4	Sí	Sí	Sí	No
5	Sí	Sí	No	No
6	Sí	No	No	No
7	Sí	No	No	No
8	Sí	No	No	No
9	Sí	Sí	No	No

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida en entrevistas con los servidores públicos.

3.4. Capacidad del órgano implementador

Otra de las variables que afectan el cumplimiento de los objetivos de una política pública es la capacidad del órgano a cargo de su implementación. Por capacidad se entiende, para efectos de la presente investigación, el conjunto de recursos, principalmente económicos, materiales y humanos relacionados al cumplimiento de los objetivos de una política. Una manera para observar la capacidad financiera del órgano implementador es a través de los ingresos municipales. En la tabla 6 se presenta la estructura del presupuesto de ingresos de Tocumbo de 2012 a 2015. Llama la atención la baja recaudación propia y, a su vez, la alta dependencia de ingresos provenientes del Estado y la Federación.

Tabla 6.- Estructura presupuesto de ingresos de Tocumbo.

Concepto	2012		2013		2014		2015	
	Pesos	Propor- ción	Pesos	Propor- ción	Pesos	Propor- ción	Pesos	Propor- ción
Impuestos	1,087,236.00	3.9%	1,180,069	4.0%	1,668,283	5.5%	1,731,617	4.4%
Derechos	1,476,900.40	5.2%	1,948,950	6.6%	1,402,544	4.6%	1,396,105	3.6%
Contribuciones Especiales	0	0.0%	270,000	0.9%	150,000	0.5%	93,750	0.2%
Productos	14,317.98	0.1%	2,800	0.0%	45,000	0.1%	45,000	0.1%
Participaciones Federales y Estatales	16,408,143.00	58.2%	15,064,200	50.9%	16,096,300	53.1%	16,096,300	41.4%
Convenios	0	0.0%	1,000,000	3.4%	950,000	3.1%	8,100,000	20.8%
Aprovechamientos	795,100.00	2.8%	930,981	3.1%	867,000	2.9%	897,187	2.3%
Fondos Federales	8,192,592.00	29.1%	9,196,000	31.1%	9,120,500	30.1%	10,561,430	27.1%
Ingresos Extraordinarios	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
Existencia Anterior	216,446.82	0.8%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
Total	28,190,736	100%	29,593,000	100%	30,299,627	100%	38,921,389	100%

Fuente: Presupuestos de Ingresos de Tocumbo para los ejercicios fiscales 2012, 2013, 2014 y 2015.

Los ingresos municipales de Tocumbo dependieron de fuentes externas a éste en una proporción del 87.3% en 2012, 85.4% en 2013, 86.3% en 2014 y 89.3% en 2015. Estas cifras se obtienen de la suma de los rubros de Participaciones Federales y Estatales, Convenios y Fondos Federales. Si bien es cierto que las Participaciones Federales y Estatales son de libre disposición, así como cualquier tipo de ingreso propio, una importante proporción de estos ingresos se destina al gasto corriente, como se observa en la tabla 7 que se presenta a continuación.

Tabla 7.- Estructura presupuesto de egresos de Tocumbo.

Concepto	2012		2013		2014		2015	
	Pesos	Propor- ción	Pesos	Propor- ción	Pesos	Propor- ción	Pesos	Propor- ción
Servicios Profesionales	12,760,088.64	45.3%	14,084,263.26	47.6%	13,570,246.04	44.8%	14,003,223.83	36.0%
Materiales y Suministros	2,989,000	10.6%	3,446,150	11.6%	3,740,200	12.3%	4,562,000	11.7%
Servicios Generales	4,322,400	15.3%	5,329,943.74	18.0%	5,804,570.34	19.2%	6,192,165.17	15.9%
Subsidios	1,865,000	6.6%	1,554,000	5.3%	2,136,000	7.0%	2,170,000	5.6%
Adquisición de Bienes Muebles e Inmuebles	256,000	0.9%	70,000	0.2%	28,000	0.1%	30,000	0.1%
Inversiones en Obras Públicas	5,998,247.36	21.3%	4,350,000	14.7%	5,020,610.62	16.6%	11,964,000	30.7%
Inversiones Financieras, etc.	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
Erogaciones Adicionales, etc.	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
Deuda Pública	0	0.0%	758,643	2.6%	0	0.0%	0	0.0%
Total General	28,190,736	100%	29,593,000	100%	30,299,627.00	100%	38,921,389.00	100%

Fuente: Presupuestos de Egresos de Tocumbo para los ejercicios fiscales 2012, 2013, 2014 y 2015.

Al sumar las cantidades que corresponden al gasto corriente del gobierno municipal, como lo son los Servicios Profesionales, Materiales y Suministros, Servicios Generales y Adquisición de Bienes Muebles e Inmuebles, se observa que el 72.1% de los recursos presupuestados en 2012 fueron destinados a cubrir gastos de esta naturaleza, 77.4% en 2013, 76.4% en 2014 y, finalmente, 63.7% en 2015. Al comparar el porcentaje de recursos presupuestados para cubrir el gasto corriente con los porcentajes de recursos que el gobierno municipal ingresa por fuentes federales y estatales, los cuales se mencionan en el párrafo anterior, se puede observar que los segundos se acercan mucho a los primeros, dejando así poco margen de maniobra para que el municipio pueda invertir en obras públicas.

Por otra parte, al comparar el porcentaje de los recursos presupuestados correspondientes al FISM con el total de recursos presupuestados para la inversión de obra pública se puede observar en la tabla 8 que en 2012 el FISM representó el 51% con respecto al total, en 2013 el 70.3%, en 2014 el 68.4% y en 2015, el 32.3%.

El porcentaje baja de manera considerable en 2015 debido a que se lograron conseguir una serie de convenios de obra pública por parte de la Federación por un total de \$8,100,000.00 pesos.

Tabla 8.- Porcentaje del FISM presupuestado con relación a la inversión presupuestada en obra pública en Tocombo.

Categoría	2012	2013	2014	2015
Inversión en Obra Pública	5,998,247.36	4,350,000.00	5,020,610.62	11,964,000.00
Monto FISM	3,059,015.00	3,060,000.00	3,431,000.00	3,864,000.00
FISM/Inversión en Obra Pública	51.0%	70.3%	68.3%	32.3%

Fuente: Presupuestos de Ingresos y Egresos de Tocombo para los ejercicios fiscales 2012, 2013, 2014 y 2015.

Sin embargo, en las entrevistas los funcionarios señalaron que existe una dependencia a los recursos del FISM en lo que respecta a la inversión obra pública en general, pero de manera más acentuada en lo que se refiera a la inversión en obras públicas de infraestructura social básica. Los encargados de las áreas de Obras Públicas, Tesorería y la propia Presidenta Municipal declararon que la inversión en obra pública financiada con recursos propios era prácticamente nula, nunca rebasando los \$500,000 pesos, equivalentes al 2.5% del total del presupuesto, por ejercicio fiscal, así como que cuando se necesitaba invertir en obra pública no contemplada en el FISM recurrían a los recursos del Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN). Lo anterior tomando únicamente en cuenta los ingresos que no dependen de convenios con otros niveles de gobierno. La información en este sentido arroja un nivel de dependencia a los recursos del FISM mayor, toda vez que los datos con los que fueron construidas las tablas antes presentadas provienen de los presupuestos de ingresos y egresos y no de las cuentas públicas, debido a que las de 2014 y 2015 se encuentran en proceso de auditoría y los números no son definitivos aún.

En el apartado de las capacidades del órgano implementador correspondiente a los recursos humanos con los que cuenta para cumplir los objetivos de la política, los funcionarios de la administración pública municipal entrevistados dan cuenta de contar con personal insuficiente para la realización de sus tareas. En el caso de los dos Directores de Obras Públicas para el periodo de estudio, quienes son los que llevan la carga de trabajo operativo más significativa en torno a la implementación del FISM dijeron contar con sólo 2 personas a su cargo para el proceso. El Tesorero aseguró que sólo contaba con un auxiliar administrativo y una secretaria para las labores de la dependencia, incluida su participación en la implementación del FISM con los temas propios de las finanzas públicas. El Contralor, por su parte, no contaba con personal a su cargo, por lo que sólo en él recaía la responsabilidad operativa de su área. Los regidores y la Presidenta, por tener una naturaleza más de decisión que operativa con respecto a la operación técnica del FISM, no fueron consultados al respecto.

3.5. Política electoral

Con el propósito de identificar las variables que afectan la brecha de implementación de una política pública determinada, desde un enfoque *bottom-up*, se suele prestar atención a las que se agrupan en la categoría de las aptitudes del personal a cargo de la implementación y las de las capacidades del órgano implementador. Sin embargo, incorporar al análisis la variable política electoral para explicar los déficits de implementación en la política pública aporta elementos que son dignos de estudiar y que dejar de lado podría conducir a conclusiones limitadas o incompletas.

A fin de identificar si en la toma de decisiones sobre qué obras fueron ejecutadas con recursos provenientes del FISM y a qué población se benefició se utilizaron criterios políticos, se les pidió a los funcionarios públicos entrevistados que, a partir de una lista de obras, seleccionaran del 1 al 5 en orden de afinidad, aquéllas que se ajustaran a cada uno de cinco criterios dados, siendo el primero de ellos por el mayor nivel de popularidad; el segundo, por la mayor cantidad de beneficiarios; el tercero, por la mayor rentabilidad electoral; el cuarto, por el mayor impacto en el combate a la pobreza; el quinto y último, por el mayor combate a la pobreza extrema.

Como se señaló en el apartado metodológico de la presente investigación, cada obra, por cada criterio, puede alcanzar un valor máximo de 5 y un valor mínimo de 0. Mientras más se acerque el valor a 5 significa que el criterio señalado en un tipo de obra determinada tiene un peso muy alto, mientras que un valor cercano a 0 apunta que el criterio tiene un peso nulo en la obra de la que se trate. Del ejercicio descrito se obtuvieron los resultados que se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 9.- Peso en los criterios para la selección de obras entre los funcionarios municipales.

Tipo de Obra	Popularidad	Cantidad de Beneficiarios	Rentabilidad Electoral	Pobreza	Pobreza Extrema
Línea de conducción de agua potable (Y)	3.6	4.8	2.4	3.7	4.1
Pavimentación de calles (N)	2.9	1.0	3.6	0.4	0.1
Línea de drenaje sanitario (Y)	2.1	2.1	0.9	2.6	2.8
Alumbrado público (Y)	2.6	2.3	1.3	2.3	2.1
Caminos rurales (Y)	0.9	1.0	0.4	0.4	0.6
Andadores peatonales y ciclistas (N)	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0
Aulas educativas (Y)	0.8	1.4	1.4	1.9	0.2
Espacios deportivos (N)	0.9	1.2	1.7	0.0	0.1
Piso firme en viviendas (Y)	0.9	0.1	2.1	1.7	2.0
Comedores comunitarios (Y)	0.1	0.2	0.6	0.8	2.3
Salas de espera de transporte público (N)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Clínicas dentales públicas (Y)	0.2	0.1	0.0	0.8	0.7
Espacios dedicados a la cultura (N)	0.1	0.6	0.0	0.4	0.0
Y= Cumple con el objetivo del FISM			N= No cumple con el objetivo del FISM		

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a funcionarios del gobierno municipal de Tocumbo.

De acuerdo con la valoración de los funcionarios del gobierno municipal de Tocuambo sobre la lista de obras prestadas, la cual se integra tanto de obras de infraestructura social básica tendientes al cumplimiento de los objetivos del FISM así como de obras que no cumplen con los objetivos del fondo y que fueron realizadas por la administración pública municipal en el periodo de estudio (aunque no necesariamente con recursos del FISM), las obras de construcción o rehabilitación de líneas de conducción de agua potable son las de mayor popularidad entre los ciudadanos, las que tienen el potencial de beneficiar al mayor número de personas y, también, las que resultan más efectivas para combatir tanto la pobreza como la pobreza extrema. El único criterio en el cual este tipo de obras no ocupa el primer lugar es el correspondiente a la rentabilidad electoral, sitio que es ocupado por las obras de pavimentación.

Con relación a las obras de pavimentación, las cuales son consideradas como obras que no tienen impacto en los indicadores de medición de la pobreza de Coneval, se observa que los funcionarios no consideran que sean relevantes para reducir la pobreza ni la pobreza extrema. De la misma manera, parecen coincidir en que no benefician al mayor número de personas. Las pavimentaciones son mejor valoradas, como se asentó en el párrafo anterior, por su rentabilidad electoral (3.6) y por su popularidad entre los ciudadanos (2.9), ocupando la primera posición y la segunda, respectivamente, entre las 13 obras que conforman el listado.

En cuanto a las obras que permiten combatir la pobreza, objetivo que se plantea el propio FISM, las tres obras que mejor contribuyen a este propósito de acuerdo con los funcionarios de Tocuambo son las líneas de conducción de agua potable (3.7), las líneas de drenaje sanitario (2.6) y el alumbrado público (2.3), el cual incluye trabajos de electrificación. Cuando el planteamiento cambia y se pregunta por aquellas obras que tienen un mejor impacto en el combate a la pobreza extrema, las líneas de conducción de agua potable adquieren un mayor peso en el primer lugar (4.1), las líneas de drenaje sanitario mantienen su posición con un ligero incremento en su peso (2.8) y el alumbrado público y las electrificaciones ceden su lugar a la construcción de comedores comunitarios (2.3).

Por otra parte, la construcción de andadores peatonales y ciclistas, las cuales recibieron financiamiento del FISM no

son consideradas populares (0), ni que beneficien a un número importante de ciudadanos (0), ni que contribuyan al combate a la pobreza (0) o la pobreza extrema (0).

El mismo ejercicio se realizó en un sondeo con ciudadanos de diferentes localidades de Tocumbo, arrojando los resultados que se muestran a continuación.

Tabla 10.- Peso en los criterios de valoración de las obras dado por los ciudadanos de Tocumbo.

Tipo de Obra	Popularidad	Cantidad de Beneficiarios	Rentabilidad Electoral	Pobreza	Pobreza Extrema
Línea de conducción de agua potable (Y)	3.4	3.9	1.9	2.1	2.8
Pavimentación de calles (N)	2.5	1.2	2.6	0.5	0.5
Línea de drenaje sanitario (Y)	2.1	1.9	1.3	0.9	1.7
Alumbrado público (Y)	1.4	2.5	1.5	1.4	1.8
Caminos rurales (Y)	0.6	0.9	1.3	1.1	0.2
Andadores peatonales y ciclistas (N)	0.6	1.1	0.6	0.1	0.1
Aulas educativas (Y)	1.4	1.0	1.5	1.1	0.6
Espacios deportivos (N)	1.1	0.3	2.1	0.1	0.4
Piso firme en viviendas (Y)	0.5	0.4	0.8	1.8	2.0
Comedores comunitarios (Y)	0.4	0.4	0.3	3.3	3.3
Salas de espera de transporte público (N)	0.2	0.2	0.1	0.4	0.1

Tipo de Obra	Popularidad	Cantidad de Beneficiarios	Rentabilidad Electoral	Pobreza	Pobreza Extrema
Clínicas dentales públicas (Y)	0.6	0.5	0.6	1.9	1.2
Espacios dedicados a la cultura (N)	0.3	0.7	0.4	0.4	0.1
Y= Cumple con el objetivo del FISM			N= No cumple con el objetivo del FISM		

Fuente: Elaboración propia con base en un sondeo realizado a ciudadanos de Tocuambo.

En la tabla 10 se observa que, de acuerdo a la valoración de los ciudadanos de Tocuambo consultados para el sondeo, las obras de construcción o rehabilitación de líneas de conducción de agua potable son mejor valoradas en los renglones de popularidad (3.4) y mayor cantidad de beneficiarios (3.9), sin embargo, a diferencia de los funcionarios públicos a cargo de la implementación del FISM, no le otorgan el primer lugar en los rubros de pobreza (2.1) y pobreza extrema (2.8), sino que ese lugar lo ocupan los comedores comunitarios, con una valoración de 3.3 en ambas categorías.

Los resultados arrojan que, para los ciudadanos de Tocuambo, las obras de pavimentación de calles ocupan el primer lugar (2.6) en cuanto a rentabilidad electoral, aunque con un peso considerablemente menor a la valoración otorgada por los funcionarios públicos (3.6). Bajo este mismo criterio, el segundo lugar es ocupado por la construcción o remodelación de espacios deportivos (2.1) y la construcción o rehabilitación de líneas de conducción de agua potable (1.9). Para los funcionarios el segundo lugar en rentabilidad electoral está ocupado por obras para proveer de agua potable (2.4) y los pisos firmes en viviendas (2.1), cuando los ciudadanos mandan este tipo de obras al lugar 8 de 13. Estas relaciones se observan de manera más clara en la tabla 11, la cual integra los resultados tanto de la entrevista a funcionarios como del sondeo realizado a ciudadanos de Tocuambo.

Tabla 11.- Resultados de la valoración de obras por los funcionarios públicos y los ciudadanos de Tocumbo.

Tipo de Obra	Popularidad		Cantidad de Beneficiarios		Rentabilidad Electoral		Pobreza		Pobreza Extrema	
	F	C	F	C	F	C	F	C	F	C
Línea de conducción de agua potable (Y)	3.6	3.4	4.8	3.9	2.4	1.9	3.7	2.1	4.1	2.8
Pavimentación de calles (N)	2.9	2.5	1.0	1.2	3.6	2.6	0.4	0.5	0.1	0.5
Línea de drenaje sanitario (Y)	2.1	2.1	2.1	1.9	0.9	1.3	2.6	0.9	2.8	1.7
Alumbrado público (Y)	2.6	1.4	2.3	2.5	1.3	1.5	2.3	1.4	2.1	1.8
Caminos rurales (Y)	0.9	0.6	1.0	0.9	0.4	1.3	0.4	1.1	0.6	0.2
Andadores peatonales y ciclistas (N)	0.0	0.6	0.0	1.1	0.6	0.6	0.0	0.1	0.0	0.1
Aulas educativas (Y)	0.8	1.4	1.4	1.0	1.4	1.5	1.9	1.1	0.2	0.6
Espacios deportivos (N)	0.9	1.1	1.2	0.3	1.7	2.1	0.0	0.1	0.1	0.4
Piso firme en viviendas (Y)	0.9	0.5	0.1	0.4	2.1	0.8	1.7	1.8	2.0	2.0
Comedores comunitarios (Y)	0.1	0.4	0.2	0.4	0.6	0.3	0.8	3.3	2.3	3.3
Salas de espera de transporte público (N)	0.0	0.2	0.0	0.2	0.0	0.1	0.0	0.4	0.0	0.1
Clínicas dentales públicas (Y)	0.2	0.6	0.1	0.5	0.0	0.6	0.8	1.9	0.7	1.2
Espacios dedicados a la cultura (N)	0.1	0.3	0.6	0.7	0.0	0.4	0.4	0.4	0.0	0.1
F = Funcionarios de la administración pública municipal C = Ciudadanos de Tocumbo										
Y= Cumple con el objetivo del FISM N= No cumple el objetivo del FISM										

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios y sondeo a ciudadanos.

Para que los recursos del FISM se orienten al cumplimiento de su objetivo es necesario reparar no sólo en el tipo de obra a realizar, sino en los polígonos geográficos donde se lleva a cabo la inversión de éstos. Para impactar en los indicadores de pobreza, a través de la inversión en obras de infraestructura social básica, de la manera en que el FISM se propone, debe hacerse una lectura de dónde se encuentra ubicada la población que presenta esta situación.

Con el objetivo de conocer la percepción de los funcionarios públicos municipales vinculados con la implementación del FISM sobre dónde se encuentran las zonas con mayor y menor población en condiciones de pobreza, se les pidió identificar las localidades del municipio que presentaran dichas características y, además, se replicó este ejercicio pidiéndoles identificar las zonas que, a su criterio, cuentan con la población en mayor y menor situación de pobreza en las localidades de Tocumbo, por ser la cabecera municipal, y Santa Clara, por ser la localidad con el mayor número de habitantes.

Los resultados se condensaron en la tabla que se presenta a continuación.

Tabla 12.- Identificación de zonas en situación de pobreza por parte de los funcionarios municipales.

Funcionario	Localidad municipal con mayor nivel de pobreza	Localidad municipal con menor nivel de pobreza	Sector de Tocumbo (cabecera) con mayor nivel de pobreza	Sector de Tocumbo (cabecera) con menor nivel de pobreza	Sector de Santa Clara con el mayor nivel de pobreza	Sector de Santa Clara con el menor nivel de pobreza
1	Santa Clara	Tocumbo	Loma Bonita	Charanda	Los Chávez	Centro
2	Santa Clara	Tocumbo	Pueblo Nuevo	Centro	Ferrocarril	Obrera
3	San Francisco	Santa Clara	Pueblo Nuevo	Charanda	Las Peñas	Obrera
4	Rodeo de Andrade	Tocumbo	Pueblo Nuevo	Centro	Los Aguilillos	Obrera
5	Santa Clara	Tocumbo	Pueblo Nuevo	Centro	Los Chávez	Obrera
6	Rodeo de Andrade	Tocumbo	Pueblo Nuevo	N/R	Las Peñas	Centro
7	Santa Clara	Tocumbo	Pueblo Nuevo	Centro	Las Peñas	Centro
8	Santa Clara	Tocumbo	Pueblo Nuevo	Centro	Las Peñas	Centro
9	Santa Clara	Tocumbo	Pueblo Nuevo	Charanda	Los Aguilillos	Obrera

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios.

Los funcionarios coinciden, en su mayoría, en que la localidad con mayor nivel de pobreza en el municipio es Santa Clara, pero también se hace mención de las rancherías correspondientes a la región conocida como el Rodeo de Andrade y San Francisco. Sin embargo, prácticamente existe unanimidad al considerar que es en Tocuambo, la cabecera municipal, donde existe el menor nivel de pobreza en el municipio.

Por otra parte, cuando fueron requeridos a identificar la zona con mayor nivel de pobreza en la localidad de Tocuambo, 8 de los 9 funcionarios consultados coincidieron en la zona conocida como Pueblo Nuevo, la cual se encuentra en la orilla de la cabecera, colindando con la sierra. Los mismos funcionarios consideran que en es la zona centro de la cabecera municipal y en el sector conocido como La Charanda, donde se pueden observar los niveles más bajos de pobreza.

Al realizar el mismo ejercicio teniendo la localidad de Santa Clara como referencia, los funcionarios consideraron que las zonas con los menores niveles de pobreza son la Colonia Obrera y la Colonia Centro. Sin embargo, al pedirles identificar las zonas con mayores niveles de pobreza, hubo menciones sobre cuatro polígonos: Las Peñas, Los Aguilillos, Los Chávez y Ferrocarril. De éstas, Las Peñas fue la zona con el mayor número de menciones.

4. Discusión de resultados

No obstante el diseño de la política y la comunicación de ésta, variables de tipo *top-down* en control directo de la agencia a cargo del diseño, cumplan con las condiciones necesarias para ser consideradas apropiadas, se pueden observar brechas de implementación en políticas públicas intergubernamentales si no se repara en las condiciones alrededor de la agencia a cargo de la implementación, como lo son sus capacidades y las aptitudes de su personal, así como si, especialmente, se ignora que los implementadores pueden buscar la manera de hacer política electoral con la política pública.

El estudio de caso sobre la implementación del FISM en Tocumbo durante el periodo 2012-2015 permite evidenciar que, cuando se trata de políticas públicas intergubernamentales, a pesar de que el diseño de la política, responsabilidad del ámbito federal de gobierno, pueda ser calificado como aceptable por la claridad en el objetivo que persigue, por la validez de su teoría causal y por la congruencia entre la relación de la agencia encargada de la implementación y el propósito de incidir en la reducción de la pobreza y el rezago social a través de la inversión en obras de infraestructura básica; la baja recaudación propia municipal, la dependencia de este ámbito de gobierno de los ingresos estatales y federales, el bajo nivel de profesionalización del personal que opera la política y los intereses electorales son factores que interactúan entre sí y contribuyen a la generación de una brecha de implementación al desviar las inversiones con recursos del FISM del cumplimiento de su objetivo.

De acuerdo con Goggin (1986), la brecha de implementación en políticas públicas puede ser explicada a través de tres grupos de variables: la forma y contenido de la política (diseño), la capacidad de las organizaciones responsables del funcionamiento de la política y las aptitudes del personal a cargo de la implementación de la misma. Los resultados de la investigación sobre el FISM en Tocumbo sugieren la adhesión de un grupo adicional de variables que permiten explicar la brecha de implementación en políticas públicas, relacionadas éstas con la política electoral de la agencia a cargo de la implementación.

Resulta pertinente señalar que se presume que son los municipios de corte rural, con una baja capacidad recaudatoria

propia con respecto al total de sus ingresos y que presentan una marcada dependencia de los ingresos estatales y federales para la ejecución de obra pública los que son más proclives a presentar brechas en la implementación del FISM.

4.1. Brecha de implementación

Intentar explicar la brecha de implementación en una política pública intergubernamental a partir de la estricta selección de variables de sólo uno de los dos enfoques predominantes, o bien las de tipo *top-down* o bien las de naturaleza *bottom-up*, significa correr el riesgo de llegar a conclusiones incompletas sobre la política en cuestión.

Los resultados presentados en el capítulo anterior de esta investigación sugieren que el rediseño de la política por el gobierno federal, sin haber tomado en cuenta las condiciones locales heterogéneas de implementación en el ámbito municipal de gobierno, tiene efectos discretos en la reducción de la brecha de implementación del FISM cuando se trata de un municipio prácticamente rural y con una débil capacidad financiera reflejada en su estructura de ingresos. Sin embargo, es necesario apuntar que, tomando en cuenta que los recursos del FISM son transferencias etiquetadas para cumplir objetivos específicos del gobierno federal, no existe un estricto problema de diseño de la política al no observar las condiciones locales y heterogéneas de implementación, el problema con ello no contribuye al objetivo del rediseño que es la reducción de la brecha de implementación, lo cual no significa lo mismo que no contribuir al objetivo de la política, lo que nos llevaría entonces a hablar de un problema de diseño.

Los recursos desviados del cumplimiento de los objetivos del FISM en el periodo 2012-2013, previo a la reforma al marco normativo (es decir, previo al rediseño de la política), alcanzaron, en promedio, un 49.4% del total de los recursos del fondo, mientras que en el periodo 2014-2015, posterior a la reforma, los recursos desviados, en promedio, alcanzaron un 43.2%. La brecha de implementación, no obstante los cambios en el diseño de la política, mostró solamente una ligera

disminución, sugiriendo que ésta no responde principalmente al diseño de la política, no porque no exista una relación entre ambas, sino porque el diseño, en ambos marcos normativos, ha sido óptimo si se toman como referencia las categorías teóricas que la literatura en la materia ofrece.

No obstante la brecha de implementación se mantuvo prácticamente en la misma proporción en ambos periodos, al desagregar los montos de inversión desviados se observa que los desvíos por tipo de obra que no contribuye a los objetivos del FISM se redujeron hasta llegar a ser nulos en 2015, sin embargo, esto no sucedió en torno a los recursos desviados por no favorecer a la población objetivo de la política, pues la tendencia se mantuvo, lo cual puede encontrar explicación en el hecho de que observar la categoría en la que cae un tipo de obra es más sencillo y tiene menor espacio para la interpretación que valorar la situación de pobreza de la población objetivo.

Sin embargo, el logro que pudiera significar haber reducido a cero el porcentaje de recursos desviados por tipo de obra en el último ejercicio fiscal del periodo de estudio debe matizarse dado que el gobierno municipal de Tocumbo, por primera vez en la historia de su relación con la implementación del FISM, presentó un subejercicio por un 21.5% del total del recurso financiero del fondo para el ejercicio fiscal 2015. El no haber encontrado combinaciones aceptables entre tipo de obra a realizar, población objetivo de la obra y rentabilidad política condujeron a la Administración a no ejercer la totalidad de los recursos económicos recibidos, privando a la población del municipio del beneficio social del mismo al verse obligado a devolver el dinero subejercido al gobierno federal.

Lo anterior pone en evidencia que, en contextos de políticas públicas de carácter intergubernamental, los cambios en el diseño desde el centro, al no tomar en consideración las condiciones locales de implementación, no conducen a la reducción de la brecha de implementación, sin que ello signifique que existe un mal diseño de política como se apuntó anteriormente, sino que hay factores más allá de esta variable que no se están tomando en consideración y que pueden contribuir a explicar de mejor manera la existencia de una brecha de implementación. Observar solamente las variables de tipo *top-down* o las de tipo *bottom-up*, de manera separada, limitan el entendimiento y las dimensiones del problema de la implementación.

4.2. Las variables top-down

Si se aíslan las variables *top-down*, diseño y comunicación de la política, del entorno de la implementación del FISM, de la manera en que las posiciones más estrictas sobre este enfoque sugieren, es decir, reduciendo estas variables a instrucciones que la agencia a cargo de la implementación de la política debe realizar para cumplir los objetivos de la agencia a cargo del diseño de la misma, se puede calificar a éstas como aceptables en los dos periodos estudiados en esta investigación, de acuerdo a las consideraciones retomadas por Carter (2015) y May (2012), las cuales se relacionan, principalmente, con la congruencia y la claridad de la política, a lo cual se suman los esfuerzos del diseñador de la política por abrir nuevos canales de comunicación sobre la misma. La razón por la que los cambios en el diseño del FISM no redujeron la brecha de implementación observada fue porque el problema no radicaba particularmente en el diseño de la política, o bien, al menos no en un rediseño vertical que ignora las heterogéneas condiciones en las que los municipios implementan la política.

4.2.1. Diseño de la política

El diseño de la política pública, entendido éste como el producto de la etapa al interior del ciclo de las políticas en el cual éstas son formuladas, el cual puede tomar forma de ley, decreto, mandato, reglas de operación u otros, es considerado como una de las variables que guardan relación con la brecha de implementación. Para el caso del FISM en Tocumbo puede considerarse su diseño como óptimo, sugiriendo que una política pública puede estar bien diseñada y aun así presentar brechas importantes en el cumplimiento de sus objetivos debido a que a un buen diseño no sigue, de manera automática, una buena implementación.

Como se apuntó en el capítulo anterior, el marco normativo que daba forma al diseño del FISM para el primer periodo de análisis, 2012-2013, era suficientemente explícito en su objetivo de contribuir a la reducción de la pobreza y

el rezago social a través de la inversión en acciones y obras de infraestructura social básica, así como suficientemente congruente entre sus propios apartados y con relación a la naturaleza de la agencia responsable de la implementación, en decir, el gobierno municipal. El rediseño de la política, al tener como objetivo principal el dotar de mayor claridad al mensaje, condujo a una optimización de un diseño que ya era aceptable y a la enfatización de la política como instrucción por parte del gobierno federal a los gobiernos municipales.

El catálogo de obras del FISM, integrado en los lineamientos generales de operación del fondo con la reforma a esta política, contribuyó a disipar los espacios de interpretación sobre lo que el diseño previo a la reforma etiquetaba como *urbanización municipal* en la LCF, pues era esta categoría de obra pública en la que los municipios sustentaban las inversiones en pavimentos. Sin embargo, teniendo en cuenta que el objetivo del FISM, expresado en la misma LCF, era el de disminuir el rezago social y la pobreza, una revisión a las variables que retoma el Coneval para medir tanto el rezago social como la pobreza harían suponer, con cualquiera de los dos marcos normativos del FISM, que las obras de pavimentación no tienen relación directa alguna con los objetivos de la política en la manera en que ésta se encuentra planteada. En este sentido, la política fue optimizada para presentar de manera más clara un mensaje que ya había incorporado en su diseño original.

Aunado a lo anterior, la incorporación de instrumentos para identificar a la población objetivo del FISM en el nuevo diseño de la política tenía como objetivo que los municipios, a través de información generada por el Coneval, invirtieran los recursos del fondo de manera óptima según los objetivos perseguidos por el gobierno federal. De esta manera, desde una estricta perspectiva *top-down*, el diseño y la comunicación de éste se vieron fortalecidos al incorporar los dos nuevos elementos (catálogo de obras y mapas de polígonos susceptibles de inversión). El desacierto en la misión de reducir la brecha de implementación del FISM a nivel nacional, vía el análisis documental sobre el diseño de la política, consistió en no incorporar en el rediseño las experiencias propias del ámbito local de gobierno y dedicarse a sólo clarificar la instrucción vertical.

Por otra parte, los resultados obtenidos a través de las entrevistas realizadas a los funcionarios públicos de Tocumbo

responsables de la implementación del FISM permiten observar que, cuando éstos son cuestionados sobre el diseño del marco normativo que prefieren para operar el fondo, aquellos funcionarios con responsabilidades de carácter técnico en la implementación (Tesorería, Obras Públicas y Contraloría) favorecen el marco normativo reformado, mientras que aquellos funcionario con una labor de corte más político (Presidencia y Regidurías) perciben el marco normativo reformado como limitante en términos negativos. El diseño del primer marco normativo, aunque aceptable, es percibido por los funcionarios públicos de corte político como más conveniente para dar salida a sus compromisos políticos con los ciudadanos en materia de obra pública, aunque éstas no estén relacionadas con la infraestructura social básica.

No obstante, los adeptos al enfoque *top-down* consideran que un buen diseño de política pública es prácticamente una condición suficiente para una eficaz y eficiente implementación, los resultados de esta investigación sugieren que en contextos de políticas públicas intergubernamentales, éstas pueden gozar de un diseño aceptable y presentar serios problemas de implementación. Sin embargo, la proposición anterior no debe ser considerada como un argumento para ignorar la importancia de dicho enfoque frente a su contrapropuesta, el enfoque *bottom-up*, sino como una invitación a considerar ambas posiciones como complementarias.

4.2.2. Comunicación de la política

En este apartado los resultados obtenidos en la investigación apuntan a que la comunicación en el caso del FISM en Tocumbo puede ser calificada como aceptable tomando en consideración tanto la claridad en el mensaje reflejada en el diseño de la política, como por la pluralidad de canales de comunicación a través del cual el gobierno local pudo haber recibido información para los dos periodos analizados en este estudio.

El hecho de que la totalidad de funcionarios con responsabilidades de corte más técnico en la implementación del FISM hayan preferido el segundo marco normativo, y que la totalidad de funcionarios cuya naturaleza es más política

hayan preferido el primero, apunta a que estos últimos pueden privilegiar criterios políticos sobre los objetivos propios de la política pública en cuestión. Esto sugiere que, como se observa en el caso de estudio, una variable de tipo *top-down* como lo es la comunicación puede guardar una estrecha relación con una variable de tipo *bottom-up* como lo política, particularmente la política electoral, alrededor de la agencia encargada de la implementación de la política pública. De esta manera los implementadores buscan espacios o lagunas de interpretación que los diseñadores pudieran haber omitido para obtener mayores niveles de aprobación ciudadana con los recursos de la política en cuestión.

Sin embargo, como refieren los resultados del capítulo anterior en el sentido de que ninguno de los funcionarios de Tocumbo manifestó haber consultado la LCF para operar el fondo, éstos tienen una responsabilidad importante en la generación de brecha de implementación del FISM al operar una política sin atender la fuente directa de su diseño. En contextos intergubernamentales importa tanto la claridad en el mensaje como sus conductos de transmisión para que la política pueda ser traducida por la agencia implementadora de la manera en que fue concebida por la agencia responsable del diseño. Esta tarea, la cual se antoja difícil *per se*, se hace más compleja cuando los responsables de la implementación atienden el mensaje a través de fuentes secundarias, ignorando, como en este caso, el corazón del diseño de la política pública.

Una apropiada comunicación de la política pública, tomando en cuenta tanto la claridad del mensaje como el diálogo entre los interlocutores, al proveer certeza sobre qué es aquello que se espera de la política y establecer los parámetros para su realización reduce los riesgos de que el implementador se desvíe del cumplimiento de los objetivos, así como de las vías para alcanzarlos previstas en su diseño.

Lo anterior sugiere, como se mostrará más adelante cuando se discutan los resultados de las variables de tipo *bottom-up*, que la comunicación de la política mantiene una relación con las aptitudes del personal a cargo de la implementación, al menos para este caso en particular. La baja profesionalización, así como el bajo nivel técnico de los implementadores de la política, dificultan que el ciclo de comunicación entre ambas agencias se cierre toda vez que los implementadores no atienden los documentos que dan cuerpo a la política y que definen, a su vez, su diseño.

El hecho de que la brecha de implementación del FISM en Tocombo se mantenga constante a pesar de la optimización de una política que, en primera instancia, estaba bien diseñada y de que, además, se abrieran nuevos canales de comunicación de la misma, insinúa que es necesario explorar otro tipo de variables que permitan explicar de mejor manera el fenómeno observado.

4.3. Las variables bottom-up

Una vez revisadas las implicaciones de las variables de tipo *top-down*, el modelo teórico integrado de la brecha de implementación en políticas públicas intergubernamentales propuesto en esta investigación para la aproximación al estudio, invita a incorporar al análisis las variables de tipo *bottom-up* y su relación con la agencia encargada de su implementación. En este sentido, como se ha señalado con anterioridad, las múltiples variables que la literatura en la materia ha recuperado pueden catalogarse en dos grandes grupos: las aptitudes del personal responsable de la implementación y las capacidades del órgano a cargo de la misma.

4.3.1. Aptitudes del personal a cargo de la implementación

La información obtenida sobre las aptitudes del personal a cargo de la implementación del FISM en Tocombo para el periodo de estudio denota una baja capacidad para ejecutar la política de acuerdo a los criterios demandados por la misma. Esta carencia no proviene del nivel de escolaridad de los funcionarios, sino del bajo nivel de profesionalización de los mismos y del limitado conocimiento de sus obligaciones como servidores públicos y su relación con el FISM.

Los funcionarios de Tocombo para el periodo de estudio, de acuerdo con los resultados presentados en el capítulo anterior, muestran un alto nivel de escolaridad. Un mayor nivel de escolaridad supondría un mayor nivel de aptitudes para atender las situaciones técnicas que se relacionan con la implementación

de políticas públicas, sin embargo el nivel de escolaridad no está necesariamente vinculado con la especialización en el servicio público. Las carreras universitarias cursadas por los entrevistados guardan poca relación, en la mayoría de los casos, con las funciones de los cargos públicos desempeñados, situación que puede significar una limitante en el desempeño de sus atribuciones y, en el caso del FISM, puede señalarse como una causal de la brecha de implementación manifestada en el mismo. De esta manera, con el propósito de cerrar la brecha de implementación conviene no sólo contar con operadores de la política con un nivel alto de escolaridad, sino que cuenten con carreras afines a la función pública que desempeñan.

Por otra parte, la profesionalización en el servicio público, observada como los años de experiencia en el mismo, está vinculada con el conocimiento del sector y con la apropiación de las aptitudes necesarias para el desempeño de las responsabilidades de un servidor público en cargo de la implementación de políticas públicas.

El bajo nivel de profesionalización en el sector público municipal, derivado de la aparente imposibilidad de hacer carrera como funcionario del gobierno municipal debido a las altas rotaciones de personal como producto de los cambios de administración, contribuye a que la experiencia ganada a partir del desempeño de las actividades inherentes a un cargo público no pueda ser aprovechada por lapsos más largos de los que dura un periodo de gobierno. Para el caso de Tocumbo, cada tres años se renueva todo el personal directivo del gobierno municipal y, al ser las dependencias prácticamente unipersonales por no contar con más personal que acaso un secretario que auxilie al titular, la organización se queda con personas sin experiencia de manera cíclica, las cuales se ven obligadas a repetir la misma curva de aprendizaje de sus predecesores, situación propicia para la ampliación de la brecha de implementación de una política pública.

Aunado a lo anterior, y con una relación más directa aún con la brecha de implementación en políticas públicas, en este caso del FISM, el conocimiento de los funcionarios públicos sobre las atribuciones y obligaciones de sus cargos, así como el conocimiento sobre el marco normativo de la política a implementar, denotan la posesión de aptitudes para el desempeño de dicha tarea. En el caso de Tocumbo los

entrevistados evidenciaron un desconocimiento tanto de sus atribuciones generales como de los aspectos vinculados a las generalidades del fondo.

Estos aspectos, en conjunto, dan prueba de que los funcionarios a cargo de la implementación del FISM en Tocumbo no contaban con las aptitudes convenientes para la correcta implementación de la política pública en cuestión pues, a pesar de haber sido servidores públicos durante cuatro años y de haber implementado el FISM durante ese tiempo, desconocen las particularidades propias del marco legal de sus funciones en torno al mismo. Implementar una política desconociendo los detalles básicos de su diseño, es decir, sin ser apto para hacerlo, contribuye a la generación de una brecha de implementación.

La baja profesionalización de los funcionarios públicos, manifestada en el desconocimiento técnico y en la prácticamente nula experiencia en el sector público, insinúa que la relación de la variable *aptitud* está vinculada a la brecha de implementación del FISM en Tocumbo, por sí misma, pero también por su relación con las dos variables de tipo *top-down* recuperadas en este estudio, diseño y comunicación de la política. Un funcionario público que no es apto para la implementación de la política en cuestión, dado que manifiesta el desconocimiento de los detalles técnicos de la misma, muestra, por un lado, desinterés por el diseño de la política que opera y, por otro, la imposibilidad de cerrar el ciclo de comunicación de la misma.

Podría sugerirse, dicho lo anterior, que implementadores de política pública aptos, con un apropiado nivel de profesionalización y con un perfil técnico, son más proclives a atender el diseño de la política pública de la manera en que ésta fue concebida y contribuir, a su vez, al ciclo de comunicación con el diseñador de la misma. El caso de Tocumbo sugiere que cuando una política está bien diseñada, los perfiles técnicos son más receptivos a operarla conforme al espíritu y las instrucciones de su diseño que aquéllos perfiles que son, por un lado, menos profesionalizados y, por otro, más interesados en las repercusiones de política electoral de sus decisiones de política pública.

4.3.2. Capacidad del órgano implementador

En el orden de las variables de tipo *bottom-up* que guardan relación con la brecha de implementación en políticas públicas se encuentran también aquellas alrededor de la capacidad del órgano responsable de su implementación. Así, la capacidad financiera se constituye como uno de los principales argumentos para el cumplimiento de los objetivos de una política e, incluso, para el buen funcionamiento del aparato de gobierno.

Si bien los recursos económicos siempre serán insuficientes frente a la demanda de los bienes y los servicios que un gobierno está obligado a proveer, lo cierto es que un análisis de la estructura de los ingresos y la estructura del gasto permite observar debilidades y fortalezas en torno a la capacidad financiera, en este caso, de un municipio.

A mayor capacidad financiera, en el caso de una política pública intergubernamental con las características de implementación del FISM, se esperaría una mayor capacidad para responder a las necesidades de obra pública e infraestructura sin la necesidad de cambiar el destino de recursos etiquetados para fines específicos.

Los resultados del caso de Tocumbo soportan el supuesto anterior toda vez que su alta dependencia de los recursos provenientes del estado y la federación, así como sus bajos niveles recaudatorios, hacen difícil que el gobierno municipal realice inversiones en obra pública e infraestructura con recursos propios, situación que han buscado resolver con recursos del FISM, incurriendo así en desvío de recursos y consolidándose como un factor importante para la generación de una preocupante brecha de implementación.

Los resultados de esta investigación apuntan a que a pesar de que Tocumbo recibió recursos del FISM que estaban etiquetados para un destino específico, un porcentaje importante de los recursos del fondo se destinaron a financiar obras y acciones que no contribuyeron al cumplimiento de sus objetivos debido, en parte, a su débil capacidad financiera. La estructura de sus ingresos muestra que existe una baja recaudación propia y una alta dependencia de los ingresos provenientes del estado y la federación.

Esta situación se agrava al observar que la obra pública, en general, y la obra pública en infraestructura social básica, en lo específico, dependen en proporciones bastante altas de los recursos del FISM.

Las demandas ciudadanas en materia de obra pública municipal no se limitan únicamente al apartado de los servicios públicos ni al combate a la pobreza o el rezago social. En esta misma línea, los alcaldes llegan a gobernar con la encomienda de cumplir las propuestas y los compromisos realizados con los ciudadanos durante el periodo de campañas para, una vez en funciones, darse cuenta de las limitantes financieras que deben enfrentar. En el caso de Tocuambo, con base en la estructura de gasto observada en documentos oficiales y con apoyo de la información otorgada por los responsables de implementar el FISM.

Además, se observa un nulo esfuerzo recaudatorio por parte del gobierno municipal de Tocuambo en los años que abarca el estudio dado que sus ingresos por impuestos y derechos se limitan al impuesto predial y las licencias para el funcionamiento de establecimientos. Aunque el municipio tiene la potestad de hacerse de recursos a través de conceptos tales como impuestos por lotes baldíos o sin bardear; rifas, loterías y concursos; ocupación de la vía pública; anuncios publicitarios y licencias de construcción, no se registran ingresos por estas vías debido a que, según los funcionarios, tendrían un impacto político electoral negativo. Por esta misma razón no se ha realizado la actualización catastral municipal desde hace más de tres décadas, razón por la que muchos predios que tienen construcciones edificadas continúan pagando una tarifa propia de un lote sin construir, mermando así el potencial recaudatorio del municipio.

Frente a las restricciones financieras y al contar, prácticamente, sólo con recursos del FISM para realizar inversiones en obras públicas, la respuesta de la administración municipal de Tocuambo fue la de realizar inversiones en obras y acciones con recursos de este fondo, ignorando el cumplimiento de los objetivos previstos en el diseño de la política y, como se verá a continuación, favoreciendo criterios político electorales, produciendo, en consecuencia, una brecha de implementación.

La capacidad del órgano implementador como variable explicativa para la brecha de implementación en el FISM de Tocumbo parece tener un peso no sólo claro e importante por la relación que guarda con la variable de la rentabilidad electoral. Al contar con una baja capacidad financiera, producto de la distribución de los recursos públicos entre los tres órdenes de gobierno y de su propia negligencia recaudatoria, el gobierno municipal de Tocumbo dependía en proporciones muy altas de los recursos del FISM para la ejecución de obra pública, sin embargo, los compromisos de obra pública no empataban necesariamente con el tipo de obras o la población objetivo del FISM, razón por la cual, a través de diferentes estrategias, se buscó reorientar los recursos del fondo al cumplimiento de estas demandas, dado que no había otras bolsas de recursos a las cuales recurrir, sobre todo en los primeros años donde por falta de profesionalización en el servicio público no se buscan recursos estatales o federales de la manera en la que sí suele hacerse en el último año de gobierno de cada administración.

De esta manera se puede observar también que la variable de la capacidad se relaciona manera directa, por un lado, con la política electoral y, por el otro, con las aptitudes del personal a cargo de la implementación. Podría decirse que, aunque de manera discreta, la variable de la capacidad del órgano implementador se vincula con el diseño toda vez que se busca eludirlo de maneras no tan evidentes, aunque esto no siempre se logró.

Los resultados invitan a pensar que una mayor capacidad financiera del órgano implementador en políticas intergubernamentales de transferencias etiquetadas, como es el caso del FISM, disminuye de manera importante la generación de una brecha de implementación dado que, aunque los recursos siempre serán limitados, la probabilidad de reorientar el recurso para la ejecución de acciones que no están previstas en el diseño de la política es menor, porque se contarán con otras alternativas de recursos económicos para realizarlas, pudiendo ser esta razón por la que en municipios urbanos, con una mayor proporción de recursos de libre disposición y con una menor dependencia de los recursos provenientes del estado y la federación, es más difícil observar este tipo de fenómenos.

4.3.3. Política electoral

La política pública es un instrumento con el que se puede hacer política electoral. Si bien los estudios sobre políticas públicas tienen la responsabilidad de atender los elementos que la han llevado a constituirse como enfoque de estudio de la actividad gubernamental, una vez cubierto este terreno en el análisis de la implementación de una política pública particular conviene explorar las variables políticas alrededor de la misma, para tener una lectura más completa sobre el problema y, en consecuencia, sobre las posibles soluciones.

Los implementadores de políticas públicas son susceptibles a basar sus decisiones en criterios que les aseguren rentabilidad electoral. Los resultados de esta investigación sugieren que la brecha de implementación del FISM en Tocumbo responde en una considerable medida a esta variable, toda vez que las obras que no cumplen con los objetivos de la política son aquéllas que los implementadores de ésta consideran que son más rentables electoralmente.

La brecha de implementación en una política pública es susceptible a aparecer, y a ampliarse, en la medida en que los implementadores consideran que los objetivos de ésta se distancian, o poco abonan, a su agenda político-electoral, comportamiento que se pudo observar en el caso analizado. El caso de Tocumbo muestra que existe una necesidad de legitimación del trabajo realizado por parte del gobierno municipal en turno, la cual tiene su mayor prueba y su mejor termómetro en el proceso electoral municipal inmediato. Perder un proceso electoral como partido o grupo político en el gobierno significa la desaprobación ciudadana hacia un proyecto y un trabajo de, en este caso, cuatro años. Esta situación ayuda a explicar la brecha de implementación observada en el FISM de Tocumbo, aunado a la estrecha relación que esta variable mantiene con la capacidad de la agencia a cargo de la implementación en los términos en los que en este trabajo fue abordada. Un gobierno municipal con una estructura financiera débil y que asume la obligación de dar cumplimiento a una serie de compromisos de obra pública en aras de obtener una mayor rentabilidad política, es susceptible a desviar del cumplimiento de sus objetivos los recursos económicos de una política en particular, en favor de otras obras sus acciones de gobierno que se desvían del mismo.

Incorporar la variable política electoral en el estudio de la brecha de implementación del FISM en Tocuambo permitió evidenciar que existe una relación entre el tipo de obras realizadas que no cumplen con los objetivos del fondo por el gobierno municipal y la rentabilidad política o electoral que los funcionarios otorgan a la misma. Aunado a lo anterior, se pudo constatar que el reclamo de los implementadores del fondo sobre el hecho de que los polígonos que la Sedesol, con base en la información proporcionada por el Coneval, había identificado como sujetos de inversión de recursos del FISM eran imprecisos, pues había otros en una situación de pobreza más aguda y que no estaban reflejados en el instrumento que les proveyó, era inválido. En realidad, las localidades y polígonos previstos por la Sedesol coincidían con las poblaciones y sectores del municipio en las que los funcionarios públicos reconocieron que existían los niveles más altos y más bajos de pobreza.

El hecho de que la mayor parte de los recursos desviados del cumplimiento de los objetivos del FISM, principalmente en los tres primeros ejercicios fiscales del estudio, hayan sido invertidos en pavimentos indica una tendencia a favorecer aspectos políticos sobre el propósito de impactar positivamente los indicadores que miden la pobreza y el rezago social.

Si bien es cierto que los implementadores del FISM valoran las obras de líneas de conducción de agua potable como las más populares entre los ciudadanos, las que benefician al mayor número de beneficiarios y las que tienen mejor efecto en el combate a la pobreza y la pobreza extrema, las razones por la que no se realizaron obras de esta naturaleza con los recursos del fondo se debe, por una parte, a las altas sumas de dinero necesarias para realizar un proyecto de este tipo, dado que una obra de esta naturaleza puede llegar a consumir casi la totalidad del FISM para un ejercicio fiscal y, por otra, a que no sólo se necesita la infraestructura para cubrir este servicio, sino el agua misma, y la región sufre de un serio problema de escasez¹⁰.

10. Véase Casas Cervantes, A.F. (2014). *La relación entre la gestión comunitaria y las políticas públicas municipales en el manejo del agua. El caso del manantial de Patamburapio en el estado de Michoacán, 2009-2013*. (Tesis de maestría). El Colegio de Jalisco, Zapopan, México.

Esta aclaración resulta pertinente debido a que las categorías *popularidad entre los ciudadanos y mayor número de beneficiarios*, sobre las cuales se consultó a los entrevistados, pueden tener relación con la categoría *rentabilidad política*. A pesar de que las líneas de conducción pueden ser consideradas como populares entre los ciudadanos y que benefician a un número importante de los mismos, al ser obras que quedan bajo la tierra, pierden visibilidad, a diferencia de las obras de pavimentación que quedan sobre la superficie y a la vista de los ciudadanos, criterio por el que son consideradas como rentables electoralmente entre los funcionarios.

Con relación al sondeo realizado a ciudadanos de Tocumbo a manera de un ejercicio espejo al hecho con los funcionarios sobre la valorización de un listado de obras conforme a los cinco criterios referidos en el capítulo anterior, resulta interesante observar que los ciudadanos, a diferencia de los funcionarios responsables de la implementación del FISM, consideran que las obras que mejor contribuyen a ayudar a la población en situación de pobreza y pobreza extrema son los comedores comunitarios, tipo de obra en la que el municipio no realizó inversión alguna en el periodo 2012-2015. Sin embargo, consideran que el tipo de obras que mayor rentabilidad electoral otorga a quienes las realizan son las de pavimentación, coincidiendo en este criterio con los funcionarios del gobierno municipal.

Por otra parte, no sólo el criterio de qué tipo de obra realizar con el FISM es influido por variables políticas, sino el criterio sobre en qué localidades, barrios o colonias se ejerce el recurso económico. A pesar de que los funcionarios del gobierno municipal de Tocumbo responsables de la implementación del FISM manifestaron en las entrevistas que la lectura que la Sedesol proveyó sobre la localización de la pobreza no era correcta, cuando se les pidió identificar las localidades, así como los barrios y colonias de los dos centros poblacionales más grandes del municipio, que padecían los mayores niveles de pobreza, éstos coincidieron en su totalidad con los datos que la Sedesol retoma del Coneval.

Para que los recursos del FISM se orienten al cumplimiento de su objetivo de política pública es necesario reparar no sólo en el tipo de obra a realizar, sino en los polígonos geográficos donde se lleva a cabo la inversión de éstos. Para impactar en los indicadores de pobreza, a través de la inversión en obras de

infraestructura social básica, de la manera en que el FISM se propone, es necesario realizar una lectura de dónde se encuentra ubicada la población que presenta la situación de pobreza y no realizar inversiones del fondo fuera de dicho polígono.

Lo que las entrevistas al respecto permitieron observar fue que existía una necesidad por parte del gobierno municipal, principalmente de la Presidenta, por realizar obras de infraestructura social básica fuera de los polígonos permitidos para dar cumplimiento a compromisos pactados con los ciudadanos. El incumplimiento de estos compromisos podría significar una disminución en el respaldo ciudadano de cara a los siguientes comicios electorales.

Los resultados parecen sostener que existen argumentos para vincular las decisiones que provocaron la generación de la brecha de implementación en el FISM de Tocumbo para el periodo 2012-2015 con variables de tipo político-electoral. Si a este entorno de implementación de una política pública que favorece criterios políticos, o electorales, sobre la razón de ser de la política misma se le suma un marco donde la capacidad del órgano a cargo de la implementación es limitada, así como un escenario en el cual las aptitudes del personal a cargo de la ejecución de la política muestran signos de no ser las idóneas, el resultado deriva en una significativa brecha de implementación en la cual la política se queda corta en el cumplimiento de su objetivo.

CONCLUSIONES

En los confines de la literatura de la implementación de políticas públicas la pregunta primaria, de la cual se desprende una serie de interrogantes, continúa siendo *¿Por qué fallan las políticas?* Si bien es cierto que las políticas públicas son las respuestas de los gobiernos a problemas de carácter público, otorgándoles así cualidades que las agrupan y distinguen de otro tipo de decisiones o acciones del espectro social, cierto es también que la naturaleza de las políticas públicas es tan heterogénea como los problemas mismos que pretenden atender, razón por la cual al estudiar las causas que generan las brechas de implementación en políticas de tipo intergubernamental, como fue el caso de la presente investigación, conviene reconocer que las variables y los enfoques de las corrientes *bottom-up* y *top-down* no son excluyentes entre sí, sino complementarios.

Este trabajo de investigación recuperó una política pública intergubernamental cuyo objetivo era el de reducir la pobreza y el rezago social a través de la inversión en obras y acciones de infraestructura social básica, la heterogeneidad en la naturaleza de los problemas públicos, la importante cantidad de propuestas de soluciones en forma de política pública para abordarlos, así como el amplio número de variables que intervienen en el proceso de implementación de éstas, invitan a que, más allá de pensar en una especie de teoría general de implementación o de la brecha de implementación en políticas públicas, se piense en modelos teóricos que permitan una aproximación a los distintos objetos de estudio en la materia. El modelo teórico integrado de la brecha de implementación en políticas públicas intergubernamentales, presentado en el primer capítulo del presente trabajo, se introduce como una propuesta que tiene como intención facilitar la interacción y el diálogo entre las categorías empíricas de la literatura en implementación de políticas públicas y el entorno empírico de una política pública en cuestión, de manera que sea más sencillo observar la relación entre las variables que conducen a la existencia de una brecha de implementación. El modelo, lejos de ser una declaración categórica, debe entenderse como una invitación a la discusión y a la deconstrucción del mismo en aras de la ampliación de la literatura en la materia.

Las observaciones obtenidas en el trabajo de campo permitieron fortalecer el modelo teórico presentado al evidenciar algunas relaciones claras entre las variables, tanto las de tipo *top-down* como las *bottom-up*, recuperadas para esta investigación. De esta manera se puede sostener, a través de la luz arrojada por la evidencia empírica, que la variable diseño tiene una relación directa con la comunicación de la política y las aptitudes del personal a cargo de la implementación. En el primer caso, la relación se antoja más lógica por ser ambas variables de tipo *top-down* y porque el diseño de la política es a su vez el mensaje entre el emisor y el receptor de la misma, es decir, entre el diseñador y el implementador. En el segundo caso, la relación entre el diseño de la política y la aptitud del personal a cargo de la implementación es estrecha debido a que a menor aptitud del personal es más probable que se ignore o se tenga una interpretación errónea del diseño de la política, conduciendo así a una ampliación en la brecha de implementación.

En este mismo sentido, la evidencia empírica obtenida permite observar una relación estrecha entre las aptitudes del personal responsable de la implementación y la capacidad de la agencia a cargo de la implementación. En escenarios donde los implementadores de la política no cuentan con las aptitudes necesarias para realizar esta tarea, pueden impactar en la capacidad de la agencia implementadora de manera tal que, si la capacidad fuera óptima, ésta correría el riesgo de dejar de serlo y, si la capacidad dista de ser aceptable, el escenario para la generación de una amplia brecha de implementación se vuelve más propicio.

Finalmente, la capacidad de la agencia responsable de la implementación se relaciona, por otra parte, de manera directa con la política electoral y de manera indirecta con el diseño de la política. En contextos donde la capacidad del implementador no cumple con los criterios para ser considerada aceptable, los implementadores buscarán la manera de obtener la mayor rentabilidad electoral con los instrumentos de la política pública, sin importar que ello signifique alejarse de los objetivos de la misma, dando pie a una brecha de implementación.

En este mismo sentido, si la capacidad de la agencia implementadora no es óptima y se favorecen criterios electorales en la implementación de la política, los implementadores

buscarán, en una relación menos directa pero existente, localizar lagunas en el diseño de la política que puedan ser utilizadas a su favor.

En otro orden de ideas, la investigación realizada en torno a la brecha de implementación del FISM de Tocumbo permitió observar que a pesar de que una política pública de carácter intergubernamental, donde la agencia de gobierno encargada del diseño de la política no es la misma que la que se encarga de su operación, puede estar bien diseñada en los términos de su consistencia interna y de los elementos que la constituyen como tal, y aun así puede quedarse corta o fallar en la consecución de sus objetivos, generando así una brecha de implementación, si no se toma en consideración las condiciones en las que se implementa. En este sentido los resultados de la investigación apuntan a que una política pública del orden federal de gobierno diseñada desde el centro, ignorando la heterogeneidad en las condiciones de implementación de los gobiernos locales, es susceptible a presentar brechas de implementación. Esta es, quizás, la principal razón por la que los cambios en el diseño del FISM no fueron capaces de mostrar una significativa reducción en la brecha de implementación de esta política en el caso de estudio. En este sentido, la investigación permite sostener que en contextos de implementación de políticas públicas intergubernamentales las variables de tipo *bottom-up* tienen un peso importante sobre las variables de tipo *top-down*, pues a pesar de que éstas últimas puedan ser calificadas como óptimas, es en el entorno de la implementación de la política pública donde existen factores cuya naturaleza terminan por romper un buen diseño de política.

Aunado a lo anterior, una de las consideraciones finales a las que permitió arribar la presente investigación tiene que ver con la inclusión de un nuevo grupo de variables para explicar la brecha de implementación en políticas públicas: la política electoral. No obstante, los estudios sobre implementación de políticas públicas han consolidado la idea de que las variables de corte político entorpecen o distorsionan el análisis, así como las conclusiones sobre las mismas, los resultados de esta investigación apuntan en sentido contrario, de manera tal que si no se hubiera incluido la variable política electoral se habría perdido parte importante de la explicación al fenómeno de la brecha de implementación.

Las políticas públicas son un instrumento a través del cual los responsables de su implementación hacen política electoral, razón por la cual este estudio sugiere incorporar esta variable en el estudio de brechas de implementación al mismo nivel que el diseño de la política, las capacidades del órgano implementador y las aptitudes del personal a cargo de la implementación como variables explicativas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis. F. *Gobierno y administración pública*. México: FCE, 2013.
- Auditoría Superior de la Federación. *Diagnóstico sobre la Opacidad del Gasto Federalizado*, 2013.
- Bardach, Eugene. *The Implementation Game*. Cambridge: MIT Press, 1977.
- Barret, Susan & Fudge, Colin. *Policy in action: Essays on the Implementation on Public Policy*. London: Methuen, 1981.
- Carter, David P.; Weible, Christopher M.; Siddiki, Saba N.; Brett, John & Miller, Sara. Assessing policy divergence: how to investigate the differences between a law and corresponding regulation. *Public Administration*, 93, 2015, (01, pp. 159-176).
- Cejudo, Guillermo M. & Gerhard, Robert. La Rendición de Cuentas de Transferencias Intergubernamentales. El caso del FAIS. CIDE, 2009
- Cline, Kurt D. Defining the Implementation Problem: Organizational Management versus Cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(03), 2000 pp.551-571.
- Elmore, Richard F. Modelos Organizacionales para el Análisis de la Implementación de Programas Sociales. En Aguilar, L.F. (Ed.), *La Implementación de las Políticas* (pp. 97-156). México: Miguel Ángel Porrúa, 2014.

- Goggin, Malcolm L. The "Too few cases/Too many variables" Problem in *Implementation Research*. *The Western Political Quarterly*, 39(2), 1986, pp. 328-347.
- Goggin, Malcolm L. (Ed). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview: Brown and Company, 1999.
- Hall, Jeremy L. Assessing Local Capacity for Federal Grant-Getting. *The American Review of Public Administration*, 38(4), 2008, pp. 463-479.
- Hill, Michael & Hupe, Peter. *Implementing public policy*. London: SAGE, 2014.
- Hjern, Benny. Implementation research: the link gone missing. *Journal of Public Policy*, 2 (3), 1982, pp. 211-227.
- Hou, Yilin & Smith, Daniel L. Informal Norms as a Bridge between Formal Rules and Outcomes of Government Financial Operations: Evidence from State Balanced Budget Requirements. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 20 (03), 2010, pp. 655-678.
- Hupe, Peter. What happens on the ground: persistent issues in implementation research. *Public Policy and Administration*, 29(2), 2014, pp. 164-182.
- Hupe, Peter L. & Hill, Michael J. "And the rest is implementation." Comparing approaches to what happen in *policy* processes beyond Great Expectations. *Public Policy and Administration*, 0(0), 2015, pp. 1-19.
- Hupe, Peter; Hill, Michael & Nangia, Monika. Studying Implementation Beyond Deficit Analysis: The Top-Down View Reconsidered. *Public Policy and Administration*, 29(2), 2014, pp. 145-163.
- John, Peter. *Analysing Public Policy*. London: Pinter, 1998.
- Matland, Richard E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 1995, pp. 45-174.
- May, Peter J. Policy design and implementation. En Peters, D.G. & Pierre, J. (Ed.), *The SAGE handbook of public administration* pp. 279-291 London: SAGE. 2012.

- Merino, Mauricio. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE, 2013.
- (van) Meter, Donald S. & van Horn, Carl. El Proceso de Implementación de las Políticas. Un Marco Conceptual. En Aguilar, L.F. (Ed.), *La Implementación de las Políticas* (pp. 97-156). México: Miguel Ángel Porrúa, 2014.
- Oosterwaal, Annemarije & Torenvlied, Rene. Policy Divergence in Implementation: How Conflict Among Decisive Legislators Reinforces the Effect of Agency Preferences. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 2011, pp. 195-217.
- O'Toole, Laurence Jr (2014). Recomendaciones Prácticas para la Implementación de las Políticas que Involucran a Múltiples Actores: Una Evaluación del Campo. En Aguilar, Luis F. (Ed.), *La Implementación de las Políticas* (pp. 413-459). México: Miguel Ángel Porrúa, 2014.
- O'Toole, Laurence J. Rational choice and policy implementation. *American Review of Public Administration*, 25 (01), 1995, pp. 43-57.
- O'Toole, Laurence R., Jr. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 2000. pp.263-288.
- Parsons, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO, 2012.
- Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aaron. *Implementación. Cómo grandes expectativas en concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Ramones, Fernando & Prudencio, Daniel. Los Efectos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social sobre la pobreza en México. *Región y Sociedad*. 26(60), 2014, pp. 63-88.
- Rein, Martin & Rabinovitz Francine F. La Implementación: Una Perspectiva Teórica. Entre la Intención y la Acción. En Aguilar, L.F. (Ed.) *La implementación de las políticas* (pp. 147-184). México: Miguel Ángel Porrúa, 2014.

- Sabatier, Paul A. & Mazmanian, Daniel A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. En Aguilar, L.F. (Ed.) *La implementación de las políticas* (pp. 323-372). México: Miguel Ángel Porrúa, 2014.
- Saetren, Harald. Facts and myths about research on public policy implementation: out-of-fashion, allegedly dead, but still pretty much alive and relevant. *The Policy Studies Journal*, 33(04), 2005, pp. 559-582.
- Schofield Jill. A model of learned implementation. *Public Administration*, 82(02), 2004, pp. 283-308.
- Smith, Thomas B. The Policy Implementation Process. *Policy Sciences*. 4(2), 1973 pp. 197-209
- Winter, Soren C. Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. En Peters, B.G. & Pierre, J. (Ed.) *Sage Handbook of Public Administration*, (pp. 212.222), London: Sage, 2003.

ANEXOS

Capítulo 2 Diseño de la Investigación

Lista de funcionarios públicos entrevistados

Nombre	Cargo	Periodo de ocupación del cargo
Cristina Márquez Flores	Presidenta municipal	2012-2015 (periodo completo)
Julio Alberto Orozco	Director de urbanismo y obras públicas	enero 2012 - octubre 2014
Abraham Zacarías Jacob Cisneros	Director de urbanismo y obras públicas	noviembre 2014 - agosto 2015
Víctor Manuel Andrade Anaya	Asesor de tesorería Tesorero municipal	enero 2012 - diciembre 2014 enero 2015 - agosto 2015
Edgar Fernando Godínez Ramos	Contralor municipal	2012-2015 (periodo completo)
Brenda Karina Fernández Hernández	Regidor del partido en el gobierno	2012-2015 (periodo completo)
Hilario Vega Martínez	Regidor del partido en el gobierno	2012-2015 (periodo completo)
José Martín Figueroa Romero	Regidor de partido de oposición	2012-2015 (periodo completo)
Raúl Escobar Palomar	Regidor de partido de oposición	2012-2015 (periodo completo)

Formato de cuestionario para construcción de Tabla 11

“Peso en los criterios para la selección de obras entre funcionarios municipales”

Día: _____

Hora de inicio: _____

Hora de finalización: _____

Clave: _____

1. De las siguientes obras seleccione las 5 que usted considera que cuentan con el nivel más alto de aprobación o popularidad por parte de los ciudadanos de su municipio. Luego asigne valores del 1 al 5 a las obras de su selección donde 1 es la de mayor popularidad y 5 la de menor popularidad.

- A) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de línea de conducción de agua potable
- B) Pavimentación, mantenimiento o rehabilitación de calle
- C) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de línea de drenaje sanitario
- D) Introducción de alumbrado público y electrificación de viviendas
- E) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de caminos rurales
- F) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de andadores peatonales y ciclista
- G) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de aulas educativas
- H) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de espacios deportivos
- I) Construcción de piso firme en viviendas

- J) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de comedores comunitarios
 - K) Instalación de salas de espera para el transporte público
 - L) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de clínicas dentales públicas
 - M) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de espacios dedicados a la cultura
2. De las siguientes obras seleccione las 5 que Usted considera que podrían beneficiar a la mayor cantidad de ciudadanos de su municipio. Luego asigne valores del 1 al 5 a las obras de su selección, donde 1 es la que puede beneficiar al mayor número de personas y 5 la que beneficiaría al menor número de personas.
- A) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de línea de conducción de agua potable
 - B) Pavimentación, mantenimiento o rehabilitación de calle
 - C) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de línea de drenaje sanitario
 - D) Introducción de alumbrado público y electrificación de viviendas
 - E) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de caminos rurales
 - F) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de andadores peatonales y ciclista
 - G) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de aulas educativas
 - H) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de espacios deportivos
 - I) Construcción de piso firme en viviendas
 - J) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de comedores comunitarios
 - K) Instalación de salas de espera para el transporte público

- L) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de clínicas dentales públicas
 - M) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de espacios dedicados a la cultura
3. De las siguientes obras seleccione las 5 que Usted considera que pueden tener un mayor impacto en cuanto a la obtención de votos o simpatías políticas se refiere. Luego asigne valores del 1 al 5 a las obras de su selección, donde 1 es la que considera que electoralmente es más rentable y 5 la que electoralmente es menos rentable.
- A) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de línea de conducción de agua potable
 - B) Pavimentación, mantenimiento o rehabilitación de calle
 - C) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de línea de drenaje sanitario
 - D) Introducción de alumbrado público y electrificación de viviendas
 - E) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de caminos rurales
 - F) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de andadores peatonales y ciclista
 - G) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de aulas educativas
 - H) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de espacios deportivos
 - I) Construcción de piso firme en viviendas
 - J) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de comedores comunitarios
 - K) Instalación de salas de espera para el transporte público
 - L) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de clínicas dentales públicas
 - M) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de espacios dedicados a la cultura

4. De las siguientes obras seleccione las 5 que Usted considera que contribuyen de mejor manera a combatir la pobreza y el rezago social. Luego asigne valores del 1 al 5, donde 1 significa el tipo de obra que tiene un mayor impacto positivo y 5 el menor impacto positivo, dentro de su selección.
- A) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de línea de conducción de agua potable
 - B) Pavimentación, mantenimiento o rehabilitación de calle
 - C) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de línea de drenaje sanitario
 - D) Introducción de alumbrado público y electrificación de viviendas
 - E) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de caminos rurales
 - F) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de andadores peatonales y ciclista
 - G) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de aulas educativas
 - H) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de espacios deportivos
 - I) Construcción de piso firme en viviendas
 - J) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de comedores comunitarios
 - K) Instalación de salas de espera para el transporte público
 - L) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de clínicas dentales públicas
 - M) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de espacios dedicados a la cultura
5. De las siguientes obras seleccione las 5 que Usted considera que benefician a la población más desfavorecida, aquélla con el mayor nivel de pobreza y rezago social de su municipio. Luego asigne valores del 1 al 5 a las obras

de su selección, donde 1 es la que considera que beneficia a la población con el nivel más alto de pobreza y rezago social y 5 la que beneficia al nivel más bajo.

- A) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de línea de conducción de agua potable
- B) Pavimentación, mantenimiento o rehabilitación de calle
- C) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de línea de drenaje sanitario
- D) Introducción de alumbrado público y electrificación de viviendas
- E) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de caminos rurales
- F) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de andadores peatonales y ciclista
- G) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de aulas educativas
- H) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de espacios deportivos
- I) Construcción de piso firme en viviendas
- J) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de comedores comunitarios
- K) Instalación de salas de espera para el transporte público
- L) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de clínicas dentales públicas
- M) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de espacios dedicados a la cultura

Formato de cuestionario para construcción de Tabla 12

“Peso en los criterios de valoración de las obras dado por los ciudadanos de Tocumbo”

Día: _____

Hora de inicio: _____

Hora de finalización: _____

Clave: _____

1. De las siguientes obras seleccione las 5 que Usted considera que cuentan con el nivel más alto de aprobación o popularidad por parte de los ciudadanos de su municipio. Luego asigne valores del 1 al 5 a las obras de su selección donde 1 es la de mayor popularidad y 5 la de menor popularidad.
 - A) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de línea de conducción de agua potable
 - B) Pavimentación, mantenimiento o rehabilitación de calle
 - N) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de línea de drenaje sanitario
 - C) Introducción de alumbrado público y electrificación de viviendas
 - D) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de caminos rurales
 - E) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de andadores peatonales y ciclista
 - F) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de aulas educativas
 - G) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de espacios deportivos
 - H) Construcción de piso firme en viviendas

- I) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de comedores comunitarios
 - J) Instalación de salas de espera para el transporte público
 - K) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de clínicas dentales públicas
 - L) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de espacios dedicados a la cultura
2. De las siguientes obras seleccione las 5 que Usted considera que podrían beneficiar a la mayor cantidad de ciudadanos de su municipio. Luego asigne valores del 1 al 5 a las obras de su selección, donde 1 es la que puede beneficiar al mayor número de personas y 5 la que beneficiaría al menor número de personas.
- A) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de línea de conducción de agua potable
 - B) Pavimentación, mantenimiento o rehabilitación de calle
 - C) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de línea de drenaje sanitario
 - D) Introducción de alumbrado público y electrificación de viviendas
 - E) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de caminos rurales
 - F) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de andadores peatonales y ciclista
 - G) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de aulas educativas
 - H) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de espacios deportivos
 - I) Construcción de piso firme en viviendas
 - J) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de comedores comunitarios
 - K) Instalación de salas de espera para el transporte público

- L) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de clínicas dentales públicas
 - M) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de espacios dedicados a la cultura
3. De las siguientes obras seleccione las 5 que Usted considera que pueden tener un mayor impacto en cuanto a la obtención de votos o simpatías políticas se refiere. Luego asigne valores del 1 al 5 a las obras de su selección, donde 1 es la que considera que electoralmente es más rentable y 5 la que electoralmente es menos rentable.
- A) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de línea de conducción de agua potable
 - O) Pavimentación, mantenimiento o rehabilitación de calle
 - B) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de línea de drenaje sanitario
 - C) Introducción de alumbrado público y electrificación de viviendas
 - D) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de caminos rurales
 - E) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de andadores peatonales y ciclista
 - F) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de aulas educativas
 - G) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de espacios deportivos
 - H) Construcción de piso firme en viviendas
 - I) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de comedores comunitarios
 - J) Instalación de salas de espera para el transporte público
 - K) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de clínicas dentales públicas
 - L) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de espacios dedicados a la cultura

4. De las siguientes obras seleccione las 5 que Usted considera que contribuyen de mejor manera a combatir la pobreza y el rezago social. Luego asigne valores del 1 al 5, donde 1 significa el tipo de obra que tiene un mayor impacto positivo y 5 el menor impacto positivo, dentro de su selección.
- A) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de línea de conducción de agua potable
 - N) Pavimentación, mantenimiento o rehabilitación de calle
 - B) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de línea de drenaje sanitario
 - C) Introducción de alumbrado público y electrificación de viviendas
 - D) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de caminos rurales
 - E) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de andadores peatonales y ciclista
 - F) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de aulas educativas
 - G) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de espacios deportivos
 - H) Construcción de piso firme en viviendas
 - I) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de comedores comunitarios
 - J) Instalación de salas de espera para el transporte público
 - K) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de clínicas dentales públicas
 - M) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de espacios dedicados a la cultura

5. De las siguientes obras seleccione las 5 que Usted considera que benefician a la población más desfavorecida, aquélla con el mayor nivel de pobreza y rezago social de su municipio. Luego asigne valores del 1 al 5 a las obras de su selección, donde 1 es la que considera que beneficia a la población con el nivel más alto de pobreza y rezago social y 5 la que beneficia al nivel más bajo.
- A) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de línea de conducción de agua potable
 - B) Pavimentación, mantenimiento o rehabilitación de calle
 - C) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de línea de drenaje sanitario
 - D) Introducción de alumbrado público y electrificación de viviendas
 - E) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de caminos rurales
 - F) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de andadores peatonales y ciclista
 - G) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de aulas educativas
 - H) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de espacios deportivos
 - I) Construcción de piso firme en viviendas
 - J) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de comedores comunitarios
 - K) Instalación de salas de espera para el transporte público
 - L) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de clínicas dentales públicas
 - N) Construcción, mantenimiento o rehabilitación de espacios dedicados a la cultura

**Formato de entrevista a funcionarios
implementadores del FISM**

Día: _____

Hora de inicio: _____

Hora de finalización: _____

Clave: _____

1. ¿Cómo llegó al cargo?
2. ¿Participó políticamente en la campaña previa a ocupar su cargo? ¿Cómo?
3. ¿Contaba con experiencia previa en el sector público antes de ocupar su cargo?
4. ¿A qué se dedicaba antes de ocupar su cargo en el Gobierno Municipal?
5. ¿Cuál fue su trabajo inmediato luego de dejar su cargo en el Gobierno Municipal?
6. ¿Cuál es su ocupación actual?
7. ¿Conoce, de manera general, el marco legal general del cual derivan las atribuciones, obligaciones y responsabilidades del cargo que Usted ocupó? ¿Puede señalarlo?
8. ¿Cuáles considera que son las localidades con el índice más alto y más bajo de pobreza y rezago social del municipio?
9. ¿Cuáles considera que son las colonias/barrios con el índice más alto y más bajo de pobreza y rezago social de Tocuambo localidad?
10. ¿Cuáles considera que son las colonias/barrios con el índice más alto y más bajo de pobreza y rezago social de Santa Clara?
11. ¿Cuál considera que es la localidad, colonia o barrio con el mayor número de personas en situación de pobreza y rezago social del municipio?
12. ¿Recuerda cuál es la instancia gubernamental encargada de medir la pobreza en México y alguna generalidad sobre cómo la mide?

13. ¿Cuál es el objetivo del FISM?
14. Por medio de cuáles de los siguientes conductos recibió información sobre el FISM. Dígame algo sobre su importancia.
 - A) Ley de Coordinación Fiscal
 - B) Lineamientos Generales para la Operación del FISM publicado en el Diario Oficial de la Federación
 - C) Capacitaciones de la Secretaría de Desarrollo Social federal
 - D) Capacitaciones de dependencias del Gobierno del Estado de Michoacán
 - E) Personal de la Auditoría Superior de Michoacán
 - F) Otros funcionarios del Gobierno Municipal
 - G) Otro (señale cuál)
15. ¿Cómo se enteró de las reformas en el marco normativo del FISM?
 - A) Diario Oficial de la Federación
 - B) Secretaría de Desarrollo Social federal
 - C) Dependencia del Gobierno del Estado de Michoacán
 - D) Otros funcionarios del Gobierno Municipal
 - E) Otro (Señale cuál)
 - F) No fui enterado
16. ¿Recuerda cuál es el marco legal del que deriva el FIMS o las que leyes que lo regulan? ¿Puede señalar que parte le parece más importante para entender cómo debe realizar la asignación de recursos y selección de obras?
17. ¿Quién o quiénes considera que tenían el mayor grado de involucramiento en el proceso de implementación del FISM?
18. ¿Quién o quiénes tenían el mayor peso en la decisión final de cuáles obras eran realizadas con los recursos del FISM?
19. ¿Tenía Usted participación en el proceso de implementación del FISM? ¿Cuál era su participación?

20. ¿Cuántas personas a su cargo, sin incluirse Usted, tenían relación directa con el proceso de implementación del FISM?
21. ¿Cuáles eran las herramientas (fuentes de información) que utilizaba para la decisión sobre las obras a realizar con el FISM?
22. ¿Considera que el proceso de implementación del FISM es complejo? ¿Por qué? ¿En qué etapas?
23. Entre los dos marcos legales que coincidieron con su periodo en el cargo en el Ayuntamiento, ¿Considera que alguno goza de mayor claridad que otro en cuanto a los objetivos plasmados?
24. Entre los dos marcos legales que coincidieron en su periodo en el cargo en el Ayuntamiento, ¿Considera que alguno goza de mayor claridad que otro en cuanto a las reglas de operación expresadas?
25. ¿Cuáles de las siguientes obras de urbanización municipal se alinean al cumplimiento del objetivo del FISM?
 - A) Remodelación de parque público
 - B) Pavimentación de una calle
 - C) Puente peatonal para cruzar un río
 - D) Construcción de un espacio deportivo
 - E) Construcción de un puente peatonal
 - F) Introducción de alumbrado público
26. ¿Cómo determinaban la población objetivo del FISM en el periodo 2012-2013 y cómo en el 2014-2015?
27. ¿Considera que la implementación del FISM se vuelve más sencilla con un mapa de zonas a invertir el recurso y un listado de tipo de obras o que es más sencillo si el municipio decide conforme a su interpretación y justificar frente a la Federación y la ASM el uso del recurso?
28. ¿Cómo justifica que, por ejemplo, en el caso de la línea de drenaje de Santa Clara, se hayan invertido en 2014 recursos del FISM sin que el área donde se aplicó contara con los requisitos de los lineamientos del fondo?

ANEXOS

Capítulo 2 Diseño de la Investigación

Lista de obras públicas realizadas con recursos del FISM durante el ejercicio fiscal 2012

OBRA	FONDO III	CONVENIDA	GASTO C.	FONDO IV	TOTAL
CONSTRUCCIÓN DE SISTEMA DE AGUA POTABLE	75,400.00				75,400.00
RECONSTRUCCIÓN DE DEPÓSITO DE AGUA POTABLE	205,212.75				205,212.75
LÍNEA DE CONDUCCIÓN DE AGUA POTABLE	34,873.97				34,873.97
REJILLA DE ALCANTARILLADO	4,640.00				4,640.00
REJILLAS PARA ALCANTARILLADO A UN COSTADO DE CARRETERA	18,560.00				18,560.00
INTROD. DE DRENAJE SANITARIO CALLE DIVINO NIÑO	65,037.07				65,037.07
DRENAJE SANITARIO CALLE MELCHOR OCAMPO	230,227.37				230,227.37
INTROD. DE DRENAJE SANITARIO AV. FERROCARRIL	41,782.42				41,782.42
INTROD. DE DRENAJE EN LA CALLE SALV. OCHOA Y OCHOA	12,966.20				12,966.20
INTROD. DE DRENAJE SANITARIO EN CALLE AGUILILLAS	179,841.85				179,841.85
INTROD. DRENAJE SANITARIO CALLE EL PIPILA	132,665.86	48,257.00			180,922.86
DRENAJE SANITARIO CALLE MIGUEL HIDALGO EN			59,691.13		59,691.13
DRENAJE SANITARIO LA RESINERA	362,604.17	54,277.00			416,881.17
INSTALACIÓN DE MINGITORIOS EN J. DE N. FIOSCER			3,900.00		3,900.00
REHABILITACIÓN DE BAÑOS EN COL. OBRERA DE SANTA CLARA			7,868.00		7,868.00
CONSTRUCCIÓN DE BAÑOS PÚBLICOS	41,124.42	15,003.00			56,127.42
PAVIMENTACIÓN CALLE SIN NOMBRE	196,324.67				196,324.67
PAVIMENTACIÓN CALLE MADERO PONIENTE EN SANTA INÉS		141,312.98	20,944.97		162,257.95
REPARACIÓN DE PUENTE EN SANTA INÉS			2,300.00		2,300.00
BACHEO DE CARRETERA DE ACCESO	9,135.00				9,135.00
ASFALTADO DEL CAMINO LA ESPERANZA - LA MAGDALENA				18,850.00	18,850.00

Raúl Orozco Magaña

OBRA	FONDO III	CONVENIDA	GASTO C.	FONDO IV	TOTAL
PAVIMENTACIÓN A UN COSTADO DE LA PLAZA			46,800.40		46,800.40
PAVIMENTACIÓN CALLE JUAN ESCUTIA	189,034.89				189,034.89
PAVIMENTACIÓN ALREDEDOR DE LA PLAZA EN LAMAGDALENA		131,600.00			131,600.00
CONSTRUCCIÓN DE SALA DE ESPERA COL. OBRERA			13,030.67		13,030.67
CONSTRUCCIÓN DE SALA DE ESPERA CARRETERA			13,030.67		13,030.67
REHABILITACIÓN DE PUENTE			13,095.85		13,095.85
REHABILITACIÓN DE DRENAJE Y PAVIMENTO CALLE DEL TRABAJO	516,692.60				516,692.60
DRENAJE EN CALLE FERROCARRIL	49,031.66	17,453.00			66,484.66
RAMPA DE ACCESO EN COL. EL MANGUITO	4,548.00				4,548.00
CONSTRUCCIÓN DE CITIRS			151,564.71		151,564.71
BALIZAMIENTO			63,115.45		63,115.45
REHABILITACIÓN DEL BASURERO MUNICIPAL			75,202.80		75,202.80
REHABILITACIÓN DEL AUDITORIO MUNICIPAL			62,088.31		62,088.31
EQUIPAMIENTO DE CANCHA EN COL. LOMA BONITA			19,662.00		19,662.00
ANDADOR PEATONAL TOCUMBO SANTA INÉS			29,000.00		29,000.00
PAVIMENTACIÓN DE CALLE LOMA BONITA 1RA. ETAPA	2,650.00	127,327.00			129,977.00
REHABILITACIÓN DEL BASURERO MUNICIPAL 2DA. ETAPA	21,344.00				21,344.00
REMODELACIÓN DEL SALÓN DE USOS MÚLTIPLES				5,000.00	5,000.00
REHABILITACIÓN DE TOPES			8,408.00		8,408.00
PAVIMENTACIÓN DE 466 MT.2 CON CONCRETO HIDRAULICO	93,366.00	33,961.00			127,327.00
PAVIMENTACIÓN ALREDEDOR PLAZA PPAL. SAN FCO.		146,859.02			146,859.02
REPARACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE ÁREA INFANTIL			14,756.00		14,756.00
CONSTRUCCIÓN DE SALA DE ESPERA			13,030.67		13,030.67
PAVIMENTACIÓN DE LA CALLE 1A. ETAPA	93,366.00	33,961.00			127,327.00
INSTALACIÓN DE PISO EN AULAS DEL CECYTEM TOCUMBO	34,340.26				34,340.26
REHABILITACIÓN DEL J. DE NIÑOS FIOSCER TOCUMBO	5,000.00				5,000.00
CONSTRUCCIÓN DE BAÑOS EN ESC. SEC. TEC. 57	375,356.12				375,356.12
CONSTRUCCIÓN DE CASA DE LA CULTURA EN SANTA CLARA		1,291,629.47			1,291,629.47
TOTALES	2,995,125.28	2,041,640.47	617,489.63	23,850.00	5,678,105.38

Fuente: Registros contables del Gobierno Municipal de Tocumbo

¿Por qué fallan las políticas públicas intergubernamentales? Una aproximación...

Lista de obras públicas realizadas con recursos del FISM durante el ejercicio fiscal 2013

FECHA	CHEQUE	NO PÓLIZA / CONCEPTO POR PÓLIZA	INICIAL	DEBE	HABER	FINAL
1112 -01-002 --> Cta. 944608 Fondo III			0	3253185	3253184.43	0.57
01/01/2013	S/N	D00001 / SALDOS INICIALES DE 2013				
21/02/2013	S/N	D00032 / TRASLADO A NUEVA CUENTA DE FONDO III		329963		329963
22/02/2013	S/N	D00040 / CONSTRUCCIÓN DE ANDADOR TOCUMBO - SANTA			50000	279963
04/03/2013	S/N	D00080 / CONSTRUCCIÓN DE ANDADOR TOCUMBO - SANTA			50000	229963
07/03/2013	S/N	D00081 / CONSTRUCCIÓN DE ANDADOR TOCUMBO - SANTA			50000	179963
12/03/2013	S/N	D00082 / CONSTRUCCIÓN DE ANDADOR TOCUMBO - SANTA			100000	79963
14/03/2013	S/N	D00052 / TRASLADO A NUEVA CUENTA DE FONDO III		329968		409931
19/03/2013	S/N	D00083 / CONSTRUCCIÓN DE ANDADOR TOCUMBO - SANTA			100000	309931
26/03/2013	S/N	D00084 / CONSTRUCCIÓN DE ANDADOR TOCUMBO - SANTA			100000	209931
27/03/2013	S/N	D00085 / CONSTRUCCIÓN DE ANDADOR TOCUMBO - SANTA			49900	160031
05/04/2013	S/N	D00089 / CONSTRUCCIÓN DE ANDADOR TOCUMBO - SANTA			50000	110031
09/04/2013	S/N	D00088 / TRASLADO A NUEVA CUENTA DE FONDO III		329968		439999
10/04/2013	S/N	D00090 / TRANSFERENCIA INTERNA PRESTAMO A CUENTA			100000	339999
10/04/2013	S/N	D00091 / TRANSFERENCIA INTERNA PRESTAMO A CUENTA			50000	289999
24/04/2013	S/N	D00092 / TRANSFERENCIA INTERNA PRESTAMO A CUENTA			100000	189999
08/05/2013	S/N	D00133 / TRASLADO A NUEVA CUENTA DE FONDO III		329968		519967
08/05/2013	S/N	D00134 / TRANSFERENCIA INTERNA PRESTAMO A CUENTA			100000	419967
24/05/2013	S/N	D00135 / TRANSFERENCIA INTERNA PR ÉSTAMO A CUENTA			50000	369967
31/05/2013	S/N	D00136 / TRANSFERENCIA INTERNA PRÉ STAMO A CUENTA			15164	354803
07/06/2013	S/N	D00163 / TRASLADO A NUEVA CUENTA DE FONDO III		329968		684771
17/07/2013	1	E00637 / RECURSO PARA LA INTRODUCCIÓN DE DRENAJE			32000	652771

Raúl Orozco Magaña

FECHA	CHEQUE	NO PÓLIZA / CONCEPTO POR PÓLIZA	INICIAL	DEBE	HABER	FINAL
25/07/2013	S/N	D00193 / TRASLADO A NUEVA CUENTA DE FONDO III		329968		982739
15/08/2013	S/N	D00223 / REPARACIÓN Y MANTENIMIENTO DE CAMINOS (3)			36726.2	946012.8
20/08/2013	2	E00734 / RECURSO PARA LA PAVIMENTACIÓN DE LA CALL			32000	914012.8
21/08/2013	S/N	D00224 / REPARACIÓN Y MANTENIMIENTO DE CAMINOS (3)			10604	903408.8
28/08/2013	S/N	D00225 / RED DE ALCANTARILLADO SANITARIO CALLE PI			32298.75	871110.05
04/09/2013	S/N	D00261 / REPARACIÓN Y MANTENIMIENTO DE CAMINOS (3)			10604	860506.05
18/09/2013	3	E00815 / RECURSO PARA LA PAVIMENTACIÓN DE LA CALL			32000	828506.05
27/09/2013	4	E00816 / RECURSO PARA LA TECHUMBRE EN LA PRIMARIA			30750	797756.05
27/09/2013	5	E00817 / RECURSO PARA LA TECHUMBRE EN LA PRIMARIA			41000	756756.05
01/10/2013	6	E00819 / RECURSO PARA LA PAVIMENTACIÓN DE CALLE D			32600	724156.05
01/10/2013	7	E00820 / RECURSO PARA LA PAVIMENTACIÓN DE CALLE D			50000	674156.05
17/10/2013	S/N	D00284 / RECURSO PARA LA PAVIMENTACIÓN DE CALLE D			50000	624156.05
17/10/2013/	S/N	D00285 / RECURSO PARA LA INTRODUCCIÓN DE DRENAJE			50000	574156.05
24/10/2013	8	E00821 / RECURSO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE BARDAS PE			46532	527624.05
24/10/2013	9	E00822 / RECURSO PARA LA TECHUMBRE EN LA PRIMARIA			30750	496874.05
06/11/2013	10	E01025 / RECURSO PARA LA PAVIMENTACIÓN DE CALLE D			95900	400974.05
07/11/2013	S/N	D00307 / RECURSO PARA LA PAVIMENTACIÓN DE CALLE D			45120	355854.05
07/11/2013	S/N	D00308 / RECURSO PARA LA INTRODUCCIÓN DE DRENAJE			51040	304814.05
07/11/2013	S/N	D00309 / RECURSO PARA LA PAVIMENTACIÓN DE CALLE D			156252	148562.05
11/11/2013	11	E01026 / RECURSO PARA LA INTRODUCCIÓN DE DRENAJE			17000	131562.05
12/11/2013/	12	E01027 / CONSTRUCCIÓN DE AULA EN SECUNDARIA 57			15000	116562.05
12/11/2013/	13	E01028 / CONSTRUCCIÓN DE AULA EN PRIMARIA LÁZARO			50000	66562.05
12/11/2013	14	E01029 / RECURSO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE AULA EN			50000	16562.05
26/11/2013	S/N	D00310 / RECURSO PARA LA PAVIMENTACIÓN DE CALLE D			98899.8	-82337.75
26/11/2013	S/N	D00311 / RECURSO PARA LA PAVIMENTACIÓN DE CALLE D			88000	-170337.75

¿Por qué fallan las políticas públicas intergubernamentales? Una aproximación...

FECHA	CHEQUE	NO PÓLIZA / CONCEPTO POR PÓLIZA	INICIAL	DEBE	HABER	FINAL
26/11/2013	S/N	D00312 / RECURSO PARA LA PAVIMENTACIÓN DE LA CALL			116870	-287207.75
26/11/2013	S/N	D00313 / RECURSO PARA LA PAVIMENTACIÓN DE LA CALL			75899.84	-363107.59
30/11/2013	S/N	D00314 / TRASLADO A NUEVA CUENTA DE FONDO III		329968		-33139.59
30/11/2013	S/N	D00314 / TRASLADO A NUEVA CUENTA DE FONDO III		329968		296828.41
30/11/2013	S/N	D00314 / TRASLADO A NUEVA CUENTA DE FONDO III		329968		626796.41
04/12/2013	S/N	D00345 / RECURSO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE AULA EN			58000	568796.41
04/12/2013	S/N	D00346 / RECURSO PARA LA INTRODUCCIÓN DE DRENAJE			29000	539796.41
04/12/2013	S/N	D00347 / RECURSO PARA LA INTRODUCCIÓN DE DRENAJE			34000	505796.41
04/12/2013	S/N	D00348 / RECURSO PARA LA PAVIMENTACIÓN DE LA CALL			75806	429990.41
04/12/2013	S/N	D00349 / RECURSO PARA LA PAVIMENTACIÓN DE LA CALL			86710	343280.41
04/12/2013	S/N	D00350 / RECURSO PARA LA PAVIMENTACIÓN DE LA CALL			126092	217188.41
04/12/2013	S/N	D00351 / RECURSO PARA LA PAVIMENTACIÓN DE LA CALL			89699.82	127488.59
04/12/2013	S/N	D00352 / RECURSO PARA LA INTRODUCCIÓN DE LA LÍNEA			188056.02	-60567.43
26/12/2013	15	E01146 / RECURSO PARA LA PAVIMENTACIÓN DE LA CALL			91200	-151767.43
26/12/2013	18	E01149 / RECURSO PARA LA PAVIMENTACIÓN DE LA CALL			51710	-203477.43
26/12/2013	19	E01150 / CANCELADO				-203477.43
26/12/2013	20	E01151 / AMPLIACIÓN ELÉCTRICA EN LA MAGDALENA			80000	-283477.43
31/12/2013	S/N	D00357 / TRASLADO A NUEVA CUENTA DE FONDO III		283478		0.57

Fuente: Registros contables del Gobierno Municipal de Tocumbo

Lista de obras públicas realizadas con recursos del FISM durante el ejercicio fiscal 2014

Cuenta	Nombre de la Cuenta		Saldo Inicial	Movimientos del Periodo		Saldos
Poli	Fecha	Cheque / Concepto		Cargos	Abonos	
1112-01-02		CUENTA 0403753 FONDO III	\$0.00	\$3,689,230.00	\$3,689,230.00	\$0.00
I000	07/03/201	FONDO III (FONDO DE APORTACIÓN A LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL		\$368,923.00	\$0.00	\$368,923.00
E00	01/04/201	FONDO III (CANCELADO)		\$0.00	\$0.00	\$368,923.00
E00	01/04/201	FONDO III (CANCELADO)		\$0.00	\$0.00	\$368,923.00
E00	01/04/201	FONDO III (CANCELADO)		\$0.00	\$0.00	\$368,923.00
E00	01/04/201	FONDO III (PAVIMENTACIÓN DE LA CALLE AGUSTÍN MELGAR EN LA		\$0.00	\$88,566.00	\$280,357.00
E00	02/04/201	FONDO III (PAVIMENTACIÓN DE LA CALLE AGUSTÍN MELGAR EN LA		\$0.00	\$141,450.40	\$138,906.60
E00	04/04/201	FONDO III (PAVIMENTACIÓN DE LA CALLE AGUSTÍN MELGAR EN LA		\$0.00	\$7,000.00	\$131,906.60
E00	07/04/201	FONDO III (PAVIMENTACIÓN DE LA CALLE AGUSTÍN MELGAR EN LA		\$0.00	\$75,899.84	\$56,006.76
E00	08/04/201	FONDO III (CANCELADO)		\$0.00	\$0.00	\$56,006.76
I000	09/04/201	FONDO III (FONDO DE APORTACIÓN A LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL		\$368,923.00	\$0.00	\$424,929.76
E00	14/04/201	FONDO III (PAVIMENTACIÓN DE LA CALLE AGUSTÍN MELGAR EN LA		\$0.00	\$69,700.00	\$355,229.76
D00	30/04/201	FONDO III (COMISIONES BANCARIAS)		\$0.00	\$69.60	\$355,160.16
I000	08/05/201	FONDO III (FONDO DE APORTACIÓN A LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL		\$368,923.00	\$0.00	\$724,083.16
E00	20/05/201	FONDO III (INTRODUCCIÓN DE LÍNEA DE CONDUCCIÓN DE AGUA		\$0.00	\$86,652.00	\$637,431.16
E00	21/05/201	FONDO III (INTRODUCCIÓN DE LÍNEA DE CONDUCCIÓN DE AGUA		\$0.00	\$143,770.40	\$493,660.76
E00	21/05/201	FONDO III (REHABILITACIÓN DE CAMINOS RURALES HACIA EL RODEO		\$0.00	\$73,700.00	\$419,960.76
E00	21/05/201	FONDO III (INTRODUCCIÓN DE DRENAJE SANITARIO EN CALLE		\$0.00	\$73,079.86	\$346,880.90
E00	21/05/201	FONDO III (CERCADO DE DEPOSITOS DE AGUA POTABLE EN TOCUMBO)		\$0.00	\$32,280.00	\$314,600.90
D00	30/05/201	FONDO III (COMISIONES BANCARIAS)		\$0.00	\$69.60	\$314,531.30
E00	06/06/201	FONDO III (CERCADO DE DEPOSITOS DE AGUA POTABLE EN TOCUMBO)		\$0.00	\$21,520.00	\$293,011.30
I000	09/06/201	FONDO III (FONDO DE APORTACIÓN A LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL		\$368,923.00	\$0.00	\$661,934.30
E00	27/06/201	FONDO III (COMBUSTIBLE PARA SUPERVISIÓN DE OBRAS PÚBLICAS)		\$0.00	\$7,968.00	\$653,966.30
D00	30/06/201	FONDO III (COMISIONES BANCARIAS)		\$0.00	\$27.84	\$653,938.46
E00	26/07/201	FONDO III (CANCELADO)		\$0.00	\$0.00	\$653,938.46
E00	26/07/201	FONDO III (LÁMINAS PARA TECHOS EN VIVIENDAS AFECTADAS POR		\$0.00	\$22,999.55	\$630,938.91
D00	31/07/201	FONDO III (COMISIONES BANCARIAS)		\$0.00	\$15.08	\$630,923.83
I000	31/07/201	FONDO III (FONDO DE APORTACIÓN A LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL		\$368,923.00	\$0.00	\$999,846.83
		ABILITACIÓN DE DRENAJE SANITARIO EN LA CALLE		\$0.00	\$300,000.00	\$699,846.83
		ELADO)		\$0.00	\$0.00	\$699,846.83
		ABILITACIÓN DE DRENAJE SANITARIO EN LA CALLE		\$0.00	\$150,000.00	\$549,846.83
		ISIONES BANCARIAS)		\$0.00	\$30.16	\$549,816.67



MUNICIPIO DE TOCUMBO

ESTADO DE MICHOACÁN

Auxiliares de Cuentas del 01/ene/2014 al 31/dic/2014

Fecha y 20/jul/2015

Con saldo y/o movimientos. (De la cuenta: 1112-01-02 a la 1112-01-02)

01:13 p.m.

			Saldo Inicial	Movimientos del Periodo		Saldos
				Cargos	Abonos	
E01	02/09/201	23 FONDO DE APORTACIÓN A LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL		\$368,923.00	\$0.00	\$918,739.67
E01	05/09/201	24 FONDO III (REHABILITACIÓN DE DRENAJE SANITARIO EN LA CALLE		\$0.00	\$200,000.00	\$718,739.67
E01	22/09/201	25 FONDO III (REHABILITACIÓN DE DRENAJE SANITARIO EN LA CALLE		\$0.00	\$100,000.00	\$618,739.67
E01	26/09/201	26 FONDO III (REHABILITACIÓN DE DRENAJE SANITARIO EN LA CALLE		\$0.00	\$100,000.00	\$518,739.67
E01	26/09/201	26 FONDO III (CANCELADO)		\$0.00	\$0.00	\$518,739.67
E01	26/09/201	27 FONDO III (REHABILITACIÓN DE DRENAJE SANITARIO EN LA CALLE		\$0.00	\$106,000.00	\$412,739.67
D00	30/09/201	FONDO III (COMISIONES BANCARIAS)		\$0.00	\$60.32	\$412,679.35
I000	30/09/201	FONDO III (FONDO DE APORTACIÓN A LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL		\$368,923.00	\$0.00	\$781,602.35
I000	31/10/201	FONDO III (FONDO DE APORTACIÓN A LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL		\$368,923.00	\$0.00	\$1,150,525.35
I000	07/11/201	FONDO III (FONDO DE APORTACIÓN A LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL		\$368,923.00	\$0.00	\$1,519,448.35
E01	11/11/201	28 FONDO III (CANCELADO)		\$0.00	\$0.00	\$1,519,448.35
D00	19/11/201	FONDO III (COMISIONES BANCARIAS)		\$0.00	\$116.00	\$1,519,332.35
E01	19/11/201	29 FONDO III (CANCELADO)		\$0.00	\$0.00	\$1,519,332.35
E01	19/11/201	30 FONDO III (AMPLIACIÓN ELÉCTRICA EN LA 2DA. SECCIÓN DE LA		\$0.00	\$519,752.52	\$999,579.83
D00	28/11/201	FONDO III (COMISIONES BANCARIAS)		\$0.00	\$13.08	\$999,566.75
D00	28/11/201	FONDO III (ANTICIPO PARA LA INTRODUCCIÓN DE DRENAJE EN LA		\$0.00	\$151,890.74	\$847,676.01
D00	09/12/201	FONDO III (INTRODUCCIÓN DE DRENAJE SANITARIO EN CALLE LOS		\$0.00	\$151,890.74	\$695,785.27
E01	10/12/201	31 FONDO III (RENTA DE MAQUINARIA PARA REHABILITACIÓN DE		\$0.00	\$150,000.01	\$545,785.26
E01	11/12/201	32 FONDO III (CANCELADO)		\$0.00	\$0.00	\$545,785.26
E01	11/12/201	33 FONDO III (RENTA DE MAQUINARIA PARA REHABILITACIÓN DE		\$0.00	\$250,000.00	\$295,785.26
D00	24/12/201	FONDO III 2014 (TRASLADO A CUENTA DE FONDO III 2014 DE LA CUENTA		\$368,923.00	\$0.00	\$664,706.26
D00	24/12/201	FONDO III (COMISIONES BANCARIAS)		\$0.00	\$116.00	\$664,590.26
E01	26/12/201	36 FONDO III (ELECTRIFICACIÓN DE LA COMUNIDAD DE EL LIMÓN)		\$0.00	\$474,285.73	\$190,304.53
D00	29/12/201	FONDO III (COMISIONES BANCARIAS)		\$0.00	\$116.00	\$190,188.53
D00	31/12/201	FONDO III (INTRODUCCIÓN DE DRENAJE SANITARIO EN CALLE LOS		\$0.00	\$185,000.00	\$5,188.53
D00	31/12/201	FONDO III (COMISIONES BANCARIAS)		\$0.00	\$60.32	\$5,128.21
D99	31/12/201	0 Cierre de Ejercicio 2014 (Cierre de Ejercicio 2014)		\$0.00	\$5,128.21	\$0.00
Total :			0.00	3,689,230.00	3,689,230.00	0.00

Fuente: Registros contables del Gobierno Municipal de Tocumbo

Lista de obras públicas realizadas con recursos del FISM durante el ejercicio fiscal 2015

Cuenta	Polí Fech	Nombre de la Cuenta Cheque / Concepto	Saldo Inicial	Movimientos del Periodo		Saldo
				Cargos	Abonos	
1112-02-17		CUENTA 219480 FONDO III 2015				
29	06/04/2015	FONDO III 2015 (TRASLADO A DE CUENTA FONDO III 2014 A FONDO III 2015)	\$ 0.00	\$ 1,497,928.00	\$ 975,553.31	\$ 522,374.69
30	06/04/2015	FONDO III 2015 (TRASLADO A DE CUENTA FONDO III 2014 A FONDO III 2015)				\$ 374,482.00
31	10/04/2015	FONDO III 2015 (TRASLADO A DE CUENTA FONDO III 2014 A FONDO III 2015)		\$ 374,482.00	\$ 0.00	\$ 748,964.00
32	22/04/2015	FONDO III (APORTACIÓN PARA LA INTRODUCCIÓN DE DRENAJE SANITARIO C GASOLINERA)		\$ 0.00	\$ 0.00	\$ 121,446.00
33	22/04/2015	FONDO III (APORTACIÓN PARA LA INTRODUCCIÓN DE DRENAJE SANITARIO EN CALLE)		\$ 0.00	\$ 40,924.80	\$ 108,232.120
34	22/04/2015	FONDO III (APORTACIÓN PARA LA INTRODUCCIÓN DE DRENAJE SANITARIO EN CALLE)		\$ 0.00	\$ 44,822.40	\$ 103,698.80
37	08/05/2015	FONDO III (RECURSO PARA DOS OBRAS: INTRODUCCIÓN DE DRENAJE SANITARIO POR LA)		\$ 0.00	\$ 31,180.80	\$ 100,6518.00
38	08/05/2015	FONDO III (RECURSO PARA DOS OBRAS: INTRODUCCIÓN DE DRENAJE SANITARIO POR LA)		\$ 0.00	\$ 8,1746.00	\$ 924,772.00
3	08/05/2015	FONDO III (FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL)		\$ 0.00	\$ 55,890.00	\$ 869,582.00
39	15/05/2015	FONDO III (INTRODUCCIÓN DE DRENAJE SANITARIO EN LA CALLE ZITACUARO DE SANTA)		\$ 374,482.00	\$ 0.00	\$ 124,064.00
40	28/05/2015	FONDO III (INTRODUCCIÓN DE DRENAJE SANITARIO EN LA CALLE MAGNOLIA DE SANTA)		\$ 0.00	\$ 12,700.00	\$ 123,1364.00
55	29/05/2015	FONDO III (COMISIONES BANCARIAS)		\$ 0.00	\$ 26,032.25	\$ 120,533.175
83	10/06/2015	FONDO III (INTRODUCCIÓN DE DRENAJE SANITARIO EN LA CALLE MAGNOLIA DE SANTA)		\$ 0.00	\$ 45.24	\$ 120,5286.51
84	10/06/2015	FONDO III (INTRODUCCIÓN DE DRENAJE SANITARIO EN CALLE JUNTO A GASOLINERA DE)		\$ 0.00	\$ 2,760.00	\$ 120,226.51
85	30/06/2015	FONDO III (INTRODUCCIÓN DE DRENAJE SANITARIO EN LA CALLE ZITACUARO DE SANTA)		\$ 0.00	\$ 1840.00	\$ 120,086.51
86	30/06/2015	FONDO III (COMISIONES BANCARIAS)		\$ 0.00	\$ 920.00	\$ 199,766.51
59	30/06/2015	FONDO III (AMPLIACIÓN ELÉCTRICA EN LOS PUENQUES DE SANTA CLARA)		\$ 0.00	\$ 15.08	\$ 199,75143
60	30/06/2015	FONDO III (AMPLIACIÓN ELÉCTRICA EN CALLE FERROCARRIL DE SANTA CLARA)		\$ 0.00	\$ 395,456.60	\$ 804,294.83
61	30/06/2015	FONDO III (AMPLIACIÓN ELÉCTRICA EN LA CALLE PROLONGACIÓN P. CASO DE TOCUMBO)		\$ 0.00	\$ 35,410.31	\$ 768,884.52
62	30/06/2015	FONDO III (AMPLIACIÓN ELÉCTRICA POR LA PRESA EN ARUMBARO)		\$ 0.00	\$ 112,492.01	\$ 656,692.51
63	30/06/2015	FONDO III (AMPLIACIÓN ELÉCTRICA CALLE PRINCIPAL EN ARUMBARO)		\$ 0.00	\$ 36,514.49	\$ 620,178.02
				\$ 0.00	\$ 97,803.33	\$ 522,374.69
Total :			0.00	1,497,928.00	975,553.31	\$ 522,374.69

Fuente: Registros contables del Gobierno Municipal de Tocumbo

**¿Por qué fallan las políticas públicas intergubernamentales?
Una aproximación desde la implementación**

Se terminó de imprimir en
Octubre de 2020, en los talleres de
Altergraf, en Antonio García Cubas #118,
Col. Obrera, Del. Cuauhtémoc, CDMX
altergraf.ventas@hotmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

La implementación de políticas públicas es engañosamente sencilla tanto para los tomadores de decisiones en el sector público como para quienes se aproximan a ésta desde el ámbito académico. Pareciera que al diseño de política le sucede, casi en automático, una implementación orientada al cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, esta percepción se encuentra alejada de la realidad, toda vez que en el momento en que el diseño de la política se pone en acción se presenta una compleja relación entre instituciones, actores y recursos que genera brechas de implementación.

¿Por qué fallan las políticas públicas? Una aproximación desde la implementación contribuye a la literatura en materia de políticas públicas a través del estudio de caso de una política pública intergubernamental y de la propuesta de un modelo teórico para el análisis de brechas de implementación en el cual se reconcilian dos enfoques tradicionalmente enfrentados: ***el top-down y el bottom-up.***