

Guillermo de la Torre Sifuentes

Evaluación municipal en México. El desarrollo de capacidades
gubernamentales para la obtención de resultados

SEGUNDO LUGAR
XLIV PREMIO DEL
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
2020

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

66
AÑOS
mejorando a las
instituciones públicas
1955 - 2021

Evaluación municipal en México. El desarrollo de capacidades gubernamentales para la obtención de resultados.

Primera edición: octubre de 2021

ISBN: 978-607-8744-05-3

© 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 Anzuárez
Presidente

Gloria Luz Alejandre Ramírez
Vicepresidenta

Fernando Álvarez Simán
Vicepresidente para los IAPs de
los Estados 2021-2022

CONSEJEROS

Rina Aguilera Hintelrother
Clicerio Coello Garcés

Jaime Domingo López Buitrón

Adriana Reynaga Morales

Mario Alberto Fócil Ortega

José Martínez Vilchis

Gricelda Sánchez Carranza

David Villanueva Lomelí

Diana Vicher García

Encargada de la Secretaría 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

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 Saucó
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

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 Olgún	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 Económicas
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	----	1
Luis Miguel Martínez Anzures		
INTRODUCCIÓN		1
• Definición del tema	-----	1
• Delimitación del tema		3
• Planteamiento del problema	----	3
• Justificación		7
• Objetivos	--	8
• Estructura y contenido de la Investigación	--	10
CAPÍTULO 1. EVALUACIÓN DE RESULTADOS MUNICIPALES EN MÉXICO		
1.1. El municipio en México		17
1.1.1. Marco conceptual del municipio	----	17
1.1.1.1. Definición de municipio		18
1.1.1.2. Elementos del municipio	-----	18
1.1.2. Antecedentes históricos del municipio mexicano		20
1.1.2.1. El municipio en Roma	----	20
1.1.2.2. El municipio en España		21
1.1.2.3. El municipio en México		22
1.1.2.3.1. La organización prehispánica y la Conquista	-----	22
1.1.2.3.2. El municipio Colonial		23
1.1.2.3.3. El municipio posterior a la Independencia	-----	24
1.1.2.3.4. El municipio en la Reforma		25
1.1.2.3.5. El municipio consecuente a la Revolución	-	26
1.1.3. Marco jurídico de los municipios en México	--	27
1.1.3.1. El Estado Federal Mexicano	--	27
1.1.3.1.1. EL concepto de Estado	--	27
1.1.3.1.2. El concepto de Federalismo	-	28
1.1.3.1.3. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos		28
1.1.3.1.4. Distribución de competencias		30
1.1.3.1.5. El municipio libre	----	31
1.1.3.2. Artículo 115 Constitucional	--	32
1.1.3.2.1. Gobierno	----	33
1.1.3.2.2. Autonomía jurídica y de gestión	-----	34
1.1.3.2.3. Servicios públicos municipales		34

1.1.3.2.4. Hacienda propia -----	34	
1.1.3.2.5. Planeación urbana -----		-- 35
1.1.3.2.6. Coordinación de servicios en zonas conurbadas ---		- 35
1.1.3.2.7. Policía y orden público -----	35	
1.1.3.2.8. Representación proporcional en elecciones locales y relaciones laborales -----	35	
1.1.3.3. Otros artículos de la CPEUM que refieren al municipio	---	36
1.1.3.4. Constituciones Estatales y Leyes Orgánicas Municipales	---	36
1.1.3.5. Los Reglamentos municipales -----		--- 37
1.1.4. Derecho comparado municipal -----	37	
1.2. La Evaluación en México -----		38
1.2.1. Marco Conceptual de la Evaluación -----	38	
1.2.1.1. El concepto de evaluación -----		-- 38
1.2.1.2. La evaluación en el sector público -----	41	
1.2.2. Antecedentes históricos de la evaluación -----	43	
1.2.2.1. Origen del Sistema de Evaluación -----		--- 43
1.2.3. Marco normativo de la evaluación -----		-- 49
1.2.3.1. Planeación y la evaluación -----	49	
1.2.3.2. Presupuesto Basado en Resultados -----		-- 50
1.2.3.3. Sistema de Evaluación del Desempeño -----		-- 51
1.2.3.4. La incipiente normatividad en materia de evaluación municipal -----	54	
1.3. La evaluación de los resultados municipales -----		54
1.3.1. Situación actual -----		57
1.3.2. Algunas mediciones nacionales e internacionales -----		61
1.4. Resumen y conclusión del capítulo -----		61

CAPÍTULO 2. LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO

2.1. Capacidades -----	63	
2.1.1. Marco conceptual -----		--- 63
2.1.1.1. Desarrollo humano y municipio -----	64	
2.1.1.2. En concepto "capacidad" -----	65	
2.1.1.3. Evolución de las capacidades -----		-- 65
2.1.2. Desarrollo y medición de capacidades -----	69	
2.1.2.1. Tipo de capacidades -----	70	
2.1.2.2. Procesos y herramientas para el desarrollo de capacidades	--	71
2.1.2.3. Medición del desarrollo de capacidades -----		----- 72

2.1.3. Marco normativo relacionado con capacidades municipales	---	73
2.1.3.1. Capacidad fiscal	-----	78
2.1.3.2. Capacidad de dotación de servicios públicos	-----	-- 81
2.1.3.3. Capacidad administrativa	-----	-- 82
2.1.3.4. Capacidad de rendición de cuentas	-----	85
2.2. Estado actual de las capacidades institucionales municipales en México	-----	89
2.2.1. Debilidad Institucional municipal	-----	-- 89
2.2.1.1. Causas de la debilidad Institucional	-----	--- 89
2.2.1.2. Factores determinantes de la debilidad institucional de los municipios mexicanos	-----	-- 90
2.2.2. Situación actual	-----	--- 95
2.2.2.1. Elementos de las capacidades institucionales	-----	96
2.2.2.2. Estudio de resultados de una propuesta de desarrollo institucional municipal	-----	104
2.3 Resumen y conclusión del capítulo	-----	--- 104

CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO: EVALUACIÓN DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y LOS RESULTADOS MUNICIPALES

3.1. Antecedentes	-----	109
3.1.1. Concepto de administración	-----	-- 109
3.1.2. Ciencia de la administración pública	-----	111
3.1.2.1. Grecia y Roma	-----	--- 113
3.1.2.2. Francia	-----	--- 114
3.1.2.3. Alemania	-----	--- 116
3.1.2.4. Estados Unidos de Norteamérica	-----	--- 119
3.2. Que debe hacer el gobierno	-----	--- 120
3.2.1. Teoría de las organizaciones	-----	--- 120
3.2.1.1. Enfoques clásicos	-----	125
3.2.1.2. Enfoques neoclásicos	-----	-- 128
3.2.1.3. Enfoques contemporáneos	-----	-- 130
3.2.2. La reinención del gobierno	-----	--- 131
3.2.2.1. Diferencia entre empresa y gobierno	-----	--- 131
3.2.2.2. Los diez principios de la reinversión del gobierno	---	--- 133
3.2.2.3. La medición de resultados	-----	--- 139
3.2.3. La Nueva Gerencia Pública	-----	141
3.2.4. El Nuevo Institucionalismo	-----	-- 143

3.3. Cómo lo debe hacer -----	-- 147
3.3.1. Teoría de la administración -----	147
3.3.1.1. Etapas -----	147
3.3.1.2. Proceso administrativo -----	149
3.3.2. Planeación estratégica -----	156
3.3.2.1. Principios -----	157
3.3.2.2. Modelo conceptual de planeación estratégica -----	159
3.3.2.3. El proceso de planeación estratégica -----	160
3.3.2.4. La planeación estratégica en el sector público -----	164
3.3.2.5. La planeación estratégica como herramienta de la gerencia pública municipal -----	- 165
3.3.3. Sistemas de Evaluación del Desempeño (SED) -----	167
3.3.3.1. Conceptos básicos -----	167
3.3.3.2. El SED en organizaciones públicas -----	168
3.4. Con qué debe contar -----	170
3.4.1. La metodología SADCI -----	170
3.4.1.1. Generalidades -----	171
3.4.1.2. Fines y principios -----	171
3.4.1.3. Objetivos de desarrollo, recursos y estrategias de ejecución -----	172
3.4.1.4. Rastreo, interpretación y medición de los déficits de capacidad institucional -----	173
3.4.1.5. Estrategia de desarrollo institucional y componente de desarrollo institucional -----	178
3.5. Resumen y conclusión del capítulo -----	180

CAPÍTULO 4. SISTEMAS DE EVALUACIÓN MUNICIPAL

4.1. Sistemas de indicadores municipales en México -----	-- 183
4.1.1. Sistema de evaluación del desempeño (SED) -----	184
4.1.2. Gerencia pública municipal -----	192
4.1.3. Índice Global de Desempeño Municipal (IGDM) -----	197
4.1.4. Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMB) e Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCIM) -----	- 198
4.1.5. Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM) -----	201
4.1.6. Sistema de indicadores de desempeño (SINDES) -----	202
4.1.7. Las ciudades más habitables de México -----	204
4.1.8. Agenda para el desarrollo municipal (ADM) -----	- 205

4.2. Contexto internacional -----	209
4.2.1. Chile: Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM) ---- -	210
4.2.2. ISO 18091: aplicación de la norma ISO 9001:2008 en gobiernos locales -----	212
4.2.3. ONU: Objetivos de Desarrollo Sostenible -----	217
4.2.4. HABITAT III: Nueva Agenda Urbana -----	220
4.2.5. Ciudades Inteligentes (Smart Cities) -----	223
4.3. Resumen y conclusión del capítulo -----	225

CAPÍTULO 5. PROPUESTA Y APLICACIÓN DE UN MODELO DE EVALUACIÓN MUNICIPAL

5.1. Modelo de evaluación -----	229
5.1.1. Principios y criterios -----	229
5.1.2. Modelo conceptual -----	238
5.1.3. Estructura, temáticas e indicadores -----	240
5.1.4. Sistema de medición -----	242
5.1.5. Medición y comparación de variables -----	245
5.2. Tipología municipal y estudio de caso -----	245
5.2.1. Análisis tipológico -----	245
5.2.2. Tipología de municipio de Aguascalientes -----	246
5.2.3. Estudio de caso -----	247
5.3. Definición de indicadores y bases de datos -----	247
5.3.1. Directrices y temáticas -----	247
5.3.2. Indicadores por temática -----	248
5.3.3. Clasificación de información -----	250
5.4. Análisis de datos -----	251
5.4.1. Procesamiento de información -----	259
5.4.2. Cálculo del Índice de Resultados Municipales IRM -----	263
5.4.3. Cálculo del Índice de Gestión Municipal IGM -----	263
5.5. Resultados y comprobación de la hipótesis -----	264
5.5.1. Interpretación de resultados -----	265
5.5.2. Comprobación de la hipótesis -----	273
5.6. Resumen y conclusión del capítulo -----	275

CONCLUSIONES	-- 277
• Parte uno: Modelo de Evaluación Municipal	277
• Parte dos: Modelo integral de planeación y evaluación municipal	281
• Parte tres: Recomendaciones para los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.....	287
• Parte cuatro: Adecuación del marco normativo	--- 289
BIBLIOGRAFÍA	---- 299

SIGLAS Y ABREVIATURAS SIGLAS

ASF:	Auditoría Superior de la Federación
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDE:	Centro de Investigación y Docencia Económicas
COLEF:	Colegio de la Frontera Norte
CONAC:	Consejo Nacional de Armonización Contable
CONAPO:	Consejo Nacional de Población
CONEVAL:	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPLADEMUN:	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
ICMA:	International Card Manufacturers Association (Asociación Internacional de Administradores y Gerentes de Ciudades)
ILPES:	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
IMCO:	Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.
IMPLAN:	Instituto Municipal de Planeación de Aguascalientes
INAI:	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INAP:	Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
INEGI:	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROMAP:	Programa de Modernización de la Administración Pública
SAGARPA:	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT:	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE:	Secretaría de Economía
SECODAM:	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
SECOGEF:	Secretaría de la Contraloría General de la Federación
SECTUR:	Secretaría de Turismo
SEDATU:	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL:	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB:	Secretaría de Gobernación
SEMARNAT:	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SEP: Secretaría de Educación Pública
SFP: Secretaría de la Función Pública
SPP: Secretaría de Programación y Presupuesto
USAID: United States Agency for International Development
OEDM: Organismos Estatales de Desarrollo Municipal
PASH: Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda
PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB: Producto Interno Bruto
PND: Plan Nacional de Desarrollo
PRODIM: Programa de Desarrollo Institucional Municipal
SADCI: Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional
SED: Sistema de Evaluación del Desempeño
SIADEM: Sistema Informático del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal
SMD: Sistema de Medición del Desempeño
SNCF: Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
SNPP: Sistema Nacional de Planeación Participativa

ABREVIATURAS

ADM: Agenda para el Desarrollo Municipal
APF: Administración Pública Federal
CNGMD: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales
CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DCI: Desarrollo de Capacidades Institucionales
DOF: Diario Oficial de la Federación
EML: Enfoque de Marco Lógico
ENGM: Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales
FAIS: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FISM: Fondo de Infraestructura Social Municipal
IDEALC: Índice de Satisfacción con el Desempeño de Alcaldes
IDIM: Índice de Desarrollo Institucional Municipal
INCAV: Índice de Calidad de Vida
ISACS: Índice de Satisfacción con los Servicios
LAASSP: Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LCF: Ley de Coordinación Fiscal
LDF: Ley de Disciplina Financiera

LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad
Hacendaria
LFRC: Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas
LGCG: Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGRA: Ley General de Responsabilidades Administrativas
LGSNA: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
LGTAIP: Ley General de Transparencia y Acceso a la
Información Pública
MML: Metodología del Marco Lógico/Matriz de Marco Lógico
NGP: Nueva Gestión Pública

PRESENTACIÓN

El desarrollo del municipio es una de las ocupaciones centrales que nuestro Instituto ha procurado atender a partir de las diferentes actividades que tiene dentro de sus funciones, pues el municipio es la piedra angular del sistema federal mexicano. Constituye el orden de gobierno que tiene una relación más directa con las necesidades inmediatas de la población. Desafortunadamente, aun cuando ya son más de 500 años de la fundación del primer ayuntamiento en nuestro territorio, esta institución política –en su gran mayoría– no tiene el grado de desarrollo necesario para atender las expectativas y demandas de la población dentro de su demarcación.

Por tal motivo, resulta relevante la aparición del libro *Evaluación municipal en México*. El desarrollo de capacidades gubernamentales para la obtención de resultados del doctor Guillermo de la Torre Sifuentes. Con ello seguimos promoviendo la mejora de la gestión municipal. Cabe señalar que se trata de la investigación galardonada con el segundo lugar del Premio INAP edición XLIV, 2020.

Organizada en cinco capítulos, la investigación del doctor de la Torre Sifuentes realiza aportaciones en dos campos de la ciencia de la administración pública: por un lado trabaja la literatura sobre el desarrollo de capacidades institucionales FRQ OD ÀQDOLGDG GH DSOLFUDUOD DO RUGHQ aborda de una manera amplia el tema de la evaluación de políticas públicas. De acuerdo con el autor, ambos temas deben abordarse de forma paralela si es que se busca contribuir a la resolución de los problemas municipales. Sólo se podrán desarrollar las capacidades del municipio en la medida en que sea posible la evaluación de su trabajo por medio de la medición de su desempeño.

&RQ HVWD ÀQDOLGDG HO DXWRU SURSRQH SHUPLWH OD LGHQWLÀFDFLyQ FODVLÀFDFLyQ de todos y cada uno de los temas relacionados con el quehacer PXQLFLSDO D ÀQ GH IDFLOLWDU D VXV DXWRU sus obligaciones constitucionales, para mejorar las condiciones de vida de la población.

Aprovecho la ocasión para agradecer la invaluable labor de los miembros del Jurado del Premio INAP, todos ellos destacados funcionarios y académicos, quienes aportaron su experiencia en la evaluación de las investigaciones participantes.

Estoy convencido que el libro que el lector tiene en sus manos será bien recibido por la amplia y sólida comunidad de municipalistas de nuestro país. De igual manera, ocupará un lugar dentro de las aulas entre profesores y alumnos, así como entre los servidores públicos locales y los diseñadores de políticas públicas.

Dr. Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente del INAP

INTRODUCCIÓN

Definición del tema

En el marco del Sistema Federal Mexicano, cada orden de gobierno juega un papel fundamental en el desarrollo del país en su respectivo ámbito de competencia. Sin embargo, pese a las atribuciones y funciones que la Constitución claramente les faculta, aún persisten grandes rezagos debido a que los

Es por ello por lo que la presente investigación expone la falta de capacidades como una variable que obstaculiza la obtención de resultados por parte de los gobiernos municipales, aunado a la falta de mecanismos de evaluación que permitan medir ambas variables y darles el debido seguimiento en el corto, mediano y largo plazo.

Es así como el problema se presenta en dos vertientes, primero, que los municipios sean capaces de medir sus resultados y el impacto en la población; y segundo, que sean

Marco teórico

Por lo anterior, es necesario construir un marco teórico que deje en claro tres aspectos primordiales: ¿qué debe hacer el gobierno?, ¿cómo lo puede hacer? y ¿con qué debe contar? La primera pregunta se plantea en el sentido de que el gobierno

La segunda pregunta ¿cómo lo puede hacer?, si bien no es por consiguiente, será de vital importancia analizar aquellas teorías derivadas de las diversas corrientes administrativas que aporten los procesos necesarios para garantizar la obtención de resultados.

La tercera pregunta ¿con qué debe contar?, tiene la intención de detectar las herramientas necesarias con las que un gobierno debe disponer para garantizar la obtención de resultados, para ello se analiza una metodología existente para la detención y desarrollo de capacidades.

Por último, la construcción de un marco teórico permitirá el diseño de un modelo de evaluación municipal que diferencie los tres aspectos anteriores por medio de la medición de indicadores, que permitan a su vez, garantizar el desarrollo de capacidades para la obtención de resultados.

Marco conceptual: palabras clave y otros conceptos relacionados

Los conceptos clave que serán analizados son: “facultades”, aunados a los conceptos que se desprenden del título de la investigación: “municipio”, “capacidades”, “evaluación” y “resultados”.

Metodología de investigación

Dado que se analizará una serie de indicadores de resultados y de capacidades gubernamentales para el caso de un municipio mexicano, los resultados de la investigación permitirán presentar conclusiones generales para los municipios del país, por consiguiente, el método a emplear será inductivo.

Asimismo, la investigación será de tipo descriptiva puesto que se llevará a cabo la descripción, registro, análisis e interpretación de la situación de dicho caso durante un periodo de tiempo determinado. Para ello se tomará como base la aplicación de

una selección de indicadores derivados de los Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Delegacionales que aplica el INEGI de manera bianual en los municipios de país, con los cuales diversas organizaciones diseñan índices relativos a distintos temas de índole municipal.

Por otro lado, las etapas a desarrollar serán la descripción del problema mediante el análisis de las variables que permitan la GHÀQLFLyQ \ IRUPXODFLyQ GH OD KLSyWHVLV G posibles supuestos, la construcción de un marco teórico, la selección GH WpFQLFDV GH UHFRSLODFLyQ GH GDWRV VX GH OD YDOLGH] GHO LQVWUXPHQWR \ ÀQDOPHQ e interpretación de datos que permitirán probar, o en su caso, rechazar la hipótesis propuesta.

3RU VX ÀQDOLGDG OD LQYHVWLJDFLyQ HQ aplicada o empírica por el análisis de datos duros de una serie de indicadores e índices derivados de los censos referidos para un estudio de caso, no obstante, en realidad la investigación será de tipo mixto dado que se tomará como sustento un marco teórico.

Igualmente, por la clase de medios que serán utilizados para la obtención de datos, la investigación será de campo dado que se apoyará de la información obtenida derivada de los censos referidos. Finalmente, por el nivel de conocimiento que se pretende adquirir, la investigación será de tipo exploratoria puesto que se analizará una problemática determinada y se obtendrán resultados que podrán derivarse en diversas líneas de investigación.

Delimitación del tema

(O WHPD VH FHQWUD HQ HO iPELWR PXQLFL lo referente a la evaluación de los resultados de los gobiernos, así como la medición de las capacidades que les permiten alcanzarlos. Sin embargo, dada la debilidad institucional que SUHVHQWDQ DFWXDOPHQWH UHÁHMDGD HQ O aplica el INEGI, se vuelve indispensable contar con mecanismos TXH OHV SHUPLWDQ XQ IRUWDOHFLPLHQWR LQ su desempeño en el ámbito externo.

Por otro lado, datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de 'HVDUUROOR 6RFLDO & 21(9\$/ UHÁHMDQ HO JUDOC que aún existe en muchos de los municipios del país, algunos comparables con comunidades del continente africano; razón también para analizar por qué algunos municipios no han podido superar dicha condición.

Los mismos censos del INEGI señalan que, si bien existen municipios, principalmente de carácter urbano y metropolitano que cuentan con instrumentos de planeación, evaluación y seguimiento de las acciones del gobierno, un bajo porcentaje realiza un seguimiento por medio de indicadores en un tablero de control que permita evaluar dichas acciones y sus resultados. Sin embargo, no olvidemos que en México existe una enorme diversidad de municipios, todos ellos con notorias diferencias SROtWLFdV HFRQyPLFDV VRFLDOHV JHRJUiÀFD

Al respecto, derivado de la Nueva Gestión Pública que busca fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo, se deriva la Gestión Basada en Resultados, adoptada por múltiples administraciones gubernamentales en el mundo. En el caso HVSHFtÀFR GH OD 2 & '(OD *HVWLyQ SDUD 5HVXOV es una estrategia que se enfoca en el desempeño y en la mejora de los resultados mediante prácticas de planeación estratégica, gestión de riesgos, monitoreo y evaluación de resultados.

3DUD HO FDVR HVSHFtÀFR GH 0p[LFR OD 6+8 esfuerzos por evaluar las acciones de las haciendas públicas de los estados y municipios, es por ello que desde hace algunos años ha implementado el llamado Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), instrumentos que si bien representan importantes avances en materia de evaluación, es necesario reconocer que sólo se limitan al ejercicio de los recursos públicos y la evaluación del desempeño de sus funcionarios. Por ello, recientemente se KD LQWHQVLÀFDGR HO GLVHxR \ OD DSOLFDFLy permitan evaluar el desempeño de los gobiernos de una manera más integral.

Por otro lado, y a la par, se han desarrollado e implementado en diversos municipios del país diferentes iniciativas que intentan medir el desempeño de las administraciones mediante indicadores por parte de organizaciones gubernamentales del orden federal y estatal, y organizaciones de la sociedad civil.

) L Q D O P H Q W H S R G H P R V D À U P D U T X H O R V P
S U H V H Q W D Q X Q D I X H U W H G H E L O L G D G L Q V W
falta de capacidades que les impide abatir los rezagos que
presentan hoy en día; por consiguiente, es importante contar
con mecanismos que les permitan un fortalecimiento interno
mediante el desarrollo de capacidades a través de indicadores
S D U D O D R E W H Q F L y Q G H U H V X O W D G R V H Q E H

Planteamiento del problema

Debido a la debilidad institucional de los municipios, la incipiente normatividad en el tema de evaluación, así como la falta de cultura en la materia, el problema se centra en contribuir a resolver la problemática que enfrentan hoy en día los municipios en México al fortalecerlos de manera interna a través de indicadores de medición de capacidades que permitan a su vez, la obtención y evaluación de resultados hacia lo externo
F R Q H O À Q G H D W H Q G H U O D V Q H F H V L G D G H V
vida de la población.

Para facilitar la comprensión del tema, en la Figura a. se representa una propuesta de modelo conceptual como base para el desarrollo de la investigación; en él se muestra, en el marco de la evaluación municipal en México, el desarrollo de capacidades como la variable que permite la obtención de resultados, dicho de otra manera, la falta de capacidades obstaculiza la obtención de resultados.

Por consiguiente, se puede suponer que la falta de capacidades
R F D V L R Q D F R P R F R Q V H F X H Q F L D G H À F L H Q F
(problema de investigación). De este supuesto se deduce que los resultados municipales dependen de las capacidades del gobierno (hipótesis de investigación).

Hipótesis de investigación y variables

Dado el supuesto de que los resultados municipales dependen de las capacidades del gobierno, se propone la siguiente hipótesis de investigación: “Los resultados de los gobiernos municipales dependen del nivel de desarrollo de sus capacidades institucionales”. La relación entre variables será: A mayor nivel de desarrollo de las capacidades institucionales, mayor nivel de resultados de los gobiernos municipales. Por consiguiente, la pregunta de investigación será: ¿el incremento del nivel de desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales incrementa sus resultados?

El nivel de desarrollo de las capacidades institucionales (variable 1), que depende de las capacidades de los gobiernos municipales (variable 2). Dado que la primera depende de la segunda, los resultados se considerarán como la variable dependiente y las capacidades institucionales como la variable independiente. En el marco conceptual, se estudian los antecedentes históricos, se revisa el marco normativo y se expone la situación actual.

Es así que, el nivel de desarrollo de las capacidades institucionales es la causa de los resultados municipales, por lo tanto, la causa o variable independiente será: el nivel de desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales; y la consecuencia o variable dependiente será: los resultados de los gobiernos municipales.

Analizadas las variables, se procede a la construcción de un modelo de evaluación municipal que permita responder a las preguntas: ¿qué debe hacer el gobierno?, ¿cómo lo puede hacer? y ¿con qué debe contar? Acto seguido, se analizará el estado del arte de los sistemas de evaluación implementados en México, para con ello construir un modelo de evaluación municipal que permita, a partir de los resultados de la investigación, formular una hipótesis propuesta.

Figura a. Modelo conceptual del tema de investigación.

Fuente: Elaboración propia

Justificación

La hipótesis de investigación planteada, encaminada a probar si el nivel de desarrollo de las capacidades de los gobiernos municipales incrementa los resultados municipales, en caso de resultar verdadera, se contará con un modelo de evaluación en dos vertientes, uno que permitirá detectar y medir las capacidades existentes de los gobiernos municipales y otro que permitirá medir los resultados obtenidos como consecuencia de contar con dichas capacidades, las cuales podrán incrementarse para aumentar a su vez los resultados.

Este fortalecimiento interno a través del desarrollo de capacidades permitirá que los gobiernos den cumplimiento a las atribuciones y funciones que la Constitución les faculta con condiciones de vida y con ello contribuir al abatimiento de los rezagos que muchos de los municipios del país presentan en la actualidad.

Dicho modelo tendrá la posibilidad de ser contemplado en la normatividad en materia de planeación y evaluación municipal, con la intención de incentivar el fortalecimiento institucional de la población.

Objetivos

El objetivo general será crear un modelo de evaluación aplicable a los municipios en México a través de la implementación de indicadores de medición de capacidades que les permita fortalecerse de manera interna para la obtención de resultados

Los objetivos particulares serán:

- Aplicar en un estudio de caso, índices desarrollados por diversos organismos a partir del análisis de información estadística derivada de los Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Delegacionales que realiza el INEGI, de periodicidad bianual (2011, 2013, 2015 y 2017).
- Obtener el nivel de las capacidades de un municipio (estudio de caso), mediante el cálculo de un Índice de Capacidades, con información derivada de los Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Delegacionales del INEGI, periodo 2011-2017 de acuerdo con el modelo de evaluación propuesto.
- Obtener el nivel de los resultados de un municipio (estudio de caso), mediante el cálculo de un Índice de Resultados, con información derivada de los Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Delegacionales del INEGI, periodo 2011-2017 de acuerdo con el modelo de evaluación propuesto.

- Analizar el Índice de Capacidades respecto al Índice de Resultados obtenidos del municipio estudio de caso, con datos de los Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Delegacionales del INEGI, periodo 2011-2017 de acuerdo a la hipótesis de investigación.

/RV REMHWLYRV HVSHFtÀFRV VHUiQ

- Conocer y analizar los conceptos, antecedentes históricos, marco legal y estado actual de la evaluación de los resultados de los municipios en México.
- Conocer y analizar los conceptos, antecedentes históricos, marco legal y estado actual de las capacidades de los gobiernos municipales en México.
- Construir un marco teórico que responda a tres preguntas fundamentales: ¿qué debe hacer un gobierno?, ¿cómo lo puede hacer? y ¿con qué debe contar? en términos de la Teoría Administrativa y la Teoría de la Administración Pública.
- Conocer y analizar los sistemas de evaluación que se han implementado en los municipios en México.
- Recopilar y analizar indicadores e índices derivados de datos estadísticos de los Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Delegacionales que el INEGI aplica de manera sistemática en los municipios de México, de acuerdo a las variables de la hipótesis de investigación.

Estructura y contenido de la investigación

El desarrollo de la investigación se estructura en cinco capítulos: en el primer se aborda la variable dependiente derivada de la hipótesis de investigación; en el segundo se expone la variable independiente; en el tercero se construye un marco teórico respecto a ambas variables; en el cuarto se expone el estado del arte en relación al tema y sus variables; y en el quinto y último,

VH SURSRQH XQ PRGHOR GH HYDOXDfLYQ P

WHPiWLFdV H LQGLFDGRUHV VH UHFDEDQ GDWR
 \ VH DSOLFdQ D XQ HVWXGLR GH FDVR SDUD ÀQD
cálculo de índices estadísticos, probar o rechazar la hipótesis
propuesta.

En la Figura b. se observa un modelo esquemático con los principales componentes que integran la investigación, así como los capítulos en que se aborda cada tema.

Figura b. Estructura y contenido del proyecto de investigación.

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se describen los contenidos generales de cada capítulo.

Capítulo 1

En el primer capítulo se aborda la variable dependiente, derivada de la hipótesis de investigación relativo a los resultados municipales. Para ello, se analizan dos temas principales: el municipio y la evaluación de sus resultados. Se aborda un marco conceptual, antecedentes históricos y el marco legal sobre el cual se rige el actuar de los municipios en México. Finalmente se expone la situación actual de los municipios respecto a la evaluación de sus resultados.

Referente al municipio, se expone como marco conceptual en derecho municipal, su concepción como parte del Estado y los elementos que lo integran. Como antecedentes históricos se revisa su origen en Roma, su desarrollo en España y su aparición en la Nueva España y en el México Independiente, su paso por los periodos de Reforma y Revolución, hasta su reconocimiento como municipio libre a partir de la actual Constitución. También se analiza el marco jurídico como parte del Estado Federal Mexicano, la distribución de competencias constitucionales, así como sus atribuciones y funciones.

Por otro lado, en lo referente a la evaluación de resultados, se expone como marco conceptual la raíz etimológica de evaluación, los orígenes de la evaluación en México, el marco normativo, su importancia, los avances, y la situación que viven actualmente los gobiernos municipales de nuestro país en cuanto a sus resultados. Por último, se expone la situación de los municipios en México que organismos nacionales e internacionales evalúan respecto a sus resultados, considerando aspectos que impactan de manera directa en la calidad de vida de la población.

Capítulo 2

El segundo capítulo se ocupa del análisis de la variable independiente relativa a las capacidades de los gobiernos municipales. Por ello, se plantea el marco conceptual de las capacidades, para después analizar su enfoque en el sector público y de manera concreta en los gobiernos municipales. Se analiza la evolución

GH GLFKDV FDSDFLGDGHV XQD SURSXHVWD GH
procesos y herramientas para su desarrollo con base en distintos
autores. Asimismo, se exponen mecanismo de medición por
medio de índices e indicadores.

Por otro lado y con base en el marco conceptual, se hace
una revisión de la normatividad en México relacionada con
las capacidades institucionales de los gobiernos municipales,
leyes que implican obligaciones para que, de manera
eficiente, eficaz y transparente, puedan dar cumplimiento a
sus atribuciones constitucionales, en el entendido de que no se
trata de nuevas atribuciones sino de acciones para el correcto
ejercicio de los recursos públicos en un marco de transparencia
y rendición de cuentas.

Se complementa el capítulo con un análisis de la situación de
las capacidades de los municipios en la actualidad. Se analizan
las debilidades institucionales que presentan, así como sus
causas y consecuencias. De igual manera, se exponen los
elementos de dichas capacidades y su situación con base en
GDWRV HVWDGtVWLF RV SURYHQLHQWHV GH IXHQ

Capítulo 3

En el tercer capítulo se construye un marco teórico
considerando ambas variables (dependiente e independiente),
en él se plantean tres cuestionamientos esenciales: ¿qué debe
hacer el gobierno?, ¿cómo lo puede hacer? y ¿con qué deben
contar? Para dar respuesta, se presentan los principios de la
Teoría de la Administración Pública para entender que deben
hacer los gobiernos más allá de sus atribuciones y funciones;
en este sentido se analizan los conceptos de “administración”
y “administración pública”.

De igual manera, con base en la Ciencia de la Administración
Pública, se analizan las distintas teorías y corrientes administrativas
TXH SHUPLWHQ GHÀQLU DTXHOOR TXH ORV JREL
Para ello, en relación con la Teoría de las Organizaciones, se
DQDOLJDQ ORV HQIRTXHV FOiVLFR QHRFOiVLFR \
de comprender la estructura y funcionamiento de los gobiernos
como entes organizacionales. Se complementa con el análisis
de la Reinención del Gobierno, Nueva Gerencia Pública y el

Nuevo Institucionalismo que consideran la aplicación de los principios de la administración privada en el campo de la administración pública.

8 Q D Y H J G H À Q L G R O R ´ T X H G H E H Q K D F H U
H V S H F t À F R H O S R G H U H M H F X W L Y R G D G R T X H

lo público recae en este orden de gobierno), se da paso al estudio de “cómo lo puede hacer”, o qué metodologías o técnicas utilizar, para ello se analiza la teoría de la administración en sus distintas etapas y los pasos que integran el proceso administrativo (planeación, organización, dirección y control), donde se generan los objetivos a alcanzar y los resultados a obtener, así como la medición de dichos resultados. De igual manera se vislumbra donde se genera el desarrollo de capacidades.

Posteriormente, se analiza cómo se construye un sistema de evaluación del desempeño (SED) tomando como base la planeación estratégica enfocada al sector público como herramienta de gran utilidad en el campo de la gerencia pública municipal, por tal razón se analiza con detalle su estructura y funcionamiento.

Por último, se analizan los elementos con los que un gobierno debe contar para alcanzar los objetivos derivados de una planeación estratégica (y no sólo limitarse a cumplir con sus funciones sin una visión de largo plazo). Es por ello que se analiza la metodología Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI) propuesta por el Banco Mundial, enfocada al desarrollo de las capacidades institucionales de las organizaciones gubernamentales. Metodología que permite detectar las capacidades existentes y las necesarias por desarrollar o reforzar.

Capítulo 4

En el cuarto capítulo se analiza el estado del arte respecto a sistemas de evaluación municipal implementados en México y otros países, desarrollados por investigadores, instituciones académicas y organizaciones públicas y privadas. Se exponen propuestas teóricas basadas en corrientes internacionales, de alguna forma adecuados para México como es el caso del

Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), así como los principios de Gerencia Pública enfocados a la realidad de los municipios mexicanos mediante una serie de indicadores, criterios y principios.

Por otro lado, se exponen seis casos prácticos de sistemas de evaluación municipal implementados en México de 2009 a 2017. Se inicia con el Índice Global de Desempeño Municipal (IGDM) que un grupo de investigadores diseña y aplica en los 100 municipios más poblados en México en 2009. Se continúa con el cálculo del Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMB) y el Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCIM) expuestos en la obra “Capacidades institucionales para el desarrollo humano, conceptos, índices y políticas públicas”, coordinado por David Gómez Álvarez.

Posteriormente se expone el Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM) que la Auditoría Superior de la Federación de OD & i P D U D G H ' L S X W D G R V G H O + & R Q J U H V R G H aplica en todos los municipios mexicanos en 2013. Asimismo, se expone el sistema de indicadores de desempeño (SINDES) que ICMA-México/Latinoamérica aplica en algunos municipios mexicanos. Se analizan también otros estudios como es el caso GH O D V & L X G D G H V P i V + D E L W D E O H V G H 0 p [L F R una consultora privada, así como el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal, diseñado y coordinado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) para su implementación a nivel nacional.

La segunda parte del capítulo presenta el contexto internacional. Inicia con el Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM) desarrollado e implementado en Chile, y el sistema de gestión de calidad ISO 18091: aplicación de la norma ISO 9001:2008 en gobiernos locales. Adicionalmente se exponen los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, del cual se desprende el objetivo número once: ciudades y comunidades sostenibles que propone la Nueva Agenda 8 U E D Q D G H V D U U R O O D G D H Q O D F X P E U H + \$ % , 7 9 con la exposición del concepto de Ciudades Inteligentes, mejor conocidas como Smart Cities.

Capítulo 5

En el quinto y último capítulo, se propone un modelo de evaluación propio, con niveles de evaluación alineados a distintos tipos de capacidades. Dichos niveles contemplan una serie de temas que, con base en índices e indicadores propuestos por organismos expertos, se diseñan un índice de resultados municipales y un índice de gestión municipal, cuya comparabilidad permita probar o rechazar la hipótesis de investigación.

El modelo considera, por un lado, los principios de las diversas teorías analizadas en el marco teórico, así como el marco legal que rige las atribuciones y funciones exclusivas de los gobiernos municipales, aunado a las facultades concurrentes establecidas en la propia Constitución y que involucran a los demás órdenes de gobierno.

8 Q D Y H] G H À Q L G R H O P R G H O R F R Q F H S W X
estructura, temática e indicadores, que, con base en datos de los Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Delegacionales del INEGI, diversos organismos gubernamentales y de sociedad civil han diseñado índices que evalúan el actuar de los gobiernos municipales. Estos índices serán la base para el diseño de los dos índices propuestos, uno por cada variable derivada de la hipótesis de investigación.

Para su comprobación, se realiza el estudio de caso del municipio de Aguascalientes, se recaba la información de los índices referidos con base en datos estadísticos de los Censos del INEGI en el periodo 2011-2017, se calculan los índices propuestos, y se L Q W H U S U H W D Q O R V U H V X O W D G R V D À Q G H S U R de investigación.

(Q O D V & R Q F O X V L R Q H V V H H [S R Q H Q O R V
investigación y se presenta un modelo integral de planeación y evaluación municipal, resultante del modelo inicial propuesto y su aplicación en un estudio de caso. Se concluye con recomendaciones para los órdenes de gobierno federal, estatales y municipales, así como una propuesta general de adecuación al marco normativo en la materia.

CAPÍTULO 1

EVALUACIÓN DE RESULTADOS MUNICIPALES EN MÉXICO

1.1. El municipio en México

1.1.1. Marco conceptual del municipio

'HÀQLFLyQ GH PXQLFLSLR

El municipio, como una comunidad natural y espontánea nace por la necesidad de las personas que viven en comunidad, de organizarse política, jurídica y administrativamente; dicho de otra manera, es el órgano político, social y económico donde los ciudadanos ejercen diversos derechos y libertades plasmados en una Constitución Política. ¹ Por consiguiente el ámbito municipal es donde los ciudadanos realizamos todas nuestras actividades de desarrollo y de convivencia social. ²

En cuanto a su raíz etimológica, Quintana Roldán menciona que la palabra municipio proviene del latín, compuesta por dos locuciones: el sustantivo *munis*, que hace referencia a cargas u REOLJDFLRQH V WDUHDV \ RÀFLR VADERO, VUEH RW VLJQLÀFD WRPDU KDFHU FDUJR GH DOJR R D la unión de estas dos locuciones se integra el término latino *municipium* TXH GHÀQLy HQ VX PRPHQWR D ODV que los ciudadanos tomaban para ellos mismos las cargas personales y patrimoniales necesarias para atender lo referente a los asuntos y servicios locales de su comunidad. ³

'H HVWD PDQHUD 4XLQWDQD GHÀQ Ha DO P LQVWLWXFLyQ MXUtGLFD SROtWLFD \ VRFLD organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un consejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.” ⁴

¹ Salvador Valencia, Comentarios al artículo 115 constitucional, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, tomo XX + &RQJUHVR GH OD 8QLyQ S FL

Carlos Norberto Valero Flores, El municipio Libre en el marco del Federalismo Mexicano, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México, 2008, p. 39

² Cfr. Eduardo López Sosa, Derecho municipal mexicano, 2ª edic. ed. Porrúa, México, 2012, p. 1

³ Cfr. Carlos F. Quintana Roldán, Derecho municipal, 4ª edic., ed. Porrúa, México, 2000, p. 1.

⁴ Cfr. C. Quintana, op. cit., p. 6.

3RU RWUR ODGR /ySHJ 6RVD GHÀQH DO PXQLFL
“...la entidad jurídica integrada por una población, asentada en un espacio físico, que sirve de base a la división política y administrativa de las entidades federativas, las cuales le otorgan su categoría política, su personalidad jurídica y le reconocen su órgano de gobierno, llamado ayuntamiento.”⁵

(Q FRQMXQWR ODV GHÀQLFLRQH V UHÀHUHQ
su carácter jurídico, social y político, la organización de la comunidad o población para administrar sus intereses, la base de la división territorial, política y administrativa de los estados, y la conformación del Ayuntamiento como órgano de gobierno. Analicemos entonces sus elementos esenciales.

1.1.1.2. Elementos del Municipio

Adame García, señala que el municipio se conforma de tres elementos fundamentales: el territorio, la población y el gobierno.⁶

Respecto al territorio, menciona que la conformación física de los municipios en México, obedecen a condiciones diversas y particulares de cada entidad federativa, donde poblaciones o circunscripciones datan de tiempos de la Conquista Española y que obedecen, en muchos de los casos, a cuestiones étnicas y culturales, e inclusive a viejas subdivisiones parroquiales de la misma época.⁷

(Q FXDQWR D OD SREODFLyQ HQ WpUPLQRV VR
como un conjunto de personas relacionadas de una manera SHUPDQHQWH TXH RFXSD XQ iUHD JHRJUiÀFD \ XQ culturales, político y sociales que los distinguen de entre otros grupos de personas o poblaciones.⁸

3RU ~OWLPR FRQ UHODFLyQ DO JRELHUQR O
de servidores públicos electos de manera popular y designados conforme a la ley, con la misión de dirigir las actividades SURSLDV GHO PXQLFLSLR HVWR FRQ HO ÀQ GH las atribuciones que la misma ley le otorga. En este sentido,

⁵ Cfr. E. López, op. cit., p. 10.

⁶ Cfr. Jorge Carlos Adame García, El derecho municipal en México, El municipio base fundamental del federalismo en México, 1ª edic., ed. Porrúa, México, 2009, p. 21.

⁷ Cfr. J. Adame, op. cit., p. 37.

⁸ Ibid, p. 41.

el gobierno debe cumplir con dos principios: el principio democrático, mediante la participación de los ciudadanos en la
GHVLJQDFLYQ GH ORV IXQFLRQDULRV \ HO S
UHIHUUHQFLD D OD DGHFXDGD DGPLQLVWUDFLY
humanos y materiales con los que cuenta el municipio.⁹

Dicho gobierno se conforma de un presidente, regidores y
VtQGLFRV FDGD XQR FRQ IXQFLRQH VVSHFtÀ
de cumplir.¹⁰ Éstos conforman el órgano colegiado llamado Ayuntamiento, el cual asume la representación del municipio por medio de elección popular directa. El presidente tiene a su cargo la administración de municipio, el o los síndicos las tareas
MXUtGLFDV \ ORV UHJLGRUHV ODERUHV HV
ramos o temas.¹¹ El lugar donde se llevan a cabo las reuniones que sostienen los integrantes del Ayuntamiento, es conocida comúnmente como “sala de cabildo”, y la reunión propiamente dicha, como “reunión de cabildo”.¹²

Valero Flores, por otro lado, además de los tres elementos
HQXQFLDGRV DJUHJD OD FDSDFLGDG HFR
SHUVLJXH /D SULPHUD VH UHÀHUH D TXH
patrimonio (bienes, derechos e inversiones) y hacienda pública
SURSLRV LQJUHV RV HJUHV RV \ GHXGD (Q
menciona tres principios que orientan su actuar: autonomía,
GHPRFUDFLD \¹³HÀDFDL

(O SULQFLSLR GH DXWRQRPtD OD UHÀHUH
gobierno a través del organismo denominado Ayuntamiento:
autonomía jurídica que le permite expedir reglamentos y llevar a cabo actos jurídicos; autonomía administrativa que le permite contar con una estructura propia conformada por dependencias
\ XQLGDGHV DGPLQLVWUDWLYDV \ DXWRQRPt
manejo de su hacienda y patrimonio propio.¹⁴

⁹ Ibid, p. 55.

¹⁰ Ibid, p. 57.

¹¹ Cfr. E. López, op. cit., p. 16.

¹² Ibid, pp. 16 y 17.

¹³ Salvador Valencia, Comentarios al artículo 115 constitucional, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, p. 41, citado por Carlos Valero, op cit., p. 40.

¹⁴ Cfr. C. Valero, op cit., p. 40.

El principio democrático considera la participación de los ciudadanos en los asuntos del municipio, tales como el derecho a elegir a los representantes del gobierno (presidente, regidores y síndicos) por medio de elecciones libres y compartidas; derecho a participar en actividades municipales, de ser informados permanentemente sobre ellas, y de establecer órganos de colaboración ciudadana; y por último, el derecho de controlar las principales decisiones de los funcionarios y revocarles el mandato en caso de no cumplir con las funciones encomendadas.¹⁵

3RU ~OWLPR HO SULQFLSLR GH HÀFDFLD VH funcionarios desarrollen sus funciones con rendimiento y perfección, para lo cual deben contar con capacidades DGPLQLVWUDWLYDV WpFQLFDV \ SROtWLFDV FR ORJUR HIHFWLYR GH ORV SURJUDPDV GH JRELHU población.¹⁶ Estas capacidades son precisamente lo que da pie al desarrollo de esta investigación.

+LVW yULFDPHQWH /ySH] 6RVD DÀUPD TXH HO institución jurídica se originó en la era del Imperio Romano y de cuya cultura provienen la mayor parte de las instituciones jurídicas del hemisferio occidental.¹⁷ Analicemos entonces los orígenes del municipio y su desarrollo en México.

1.1.2. Antecedentes históricos del municipio mexicano

1.1.2.1. El municipio en Roma

6L ELHQ OD RUJDQL]DFLyQ PXQLFLSDO ÁRUHFLY Romano, en realidad tuvo sus orígenes en los demos de la Polis griega. Más tarde, fue que la estructura política y jurídica romana requirió de las municipalidades para dar atención a los asuntos cotidianos locales que el Imperio no reconocía como suyos.¹⁸

Fue en los últimos años de la monarquía que inicia el uso del concepto *municipes* en referencia a los habitantes de las ciudades que no eran latinas, pero que mantenían de alguna manera pacto con Roma. Más tarde se hace general el uso del término *municipium*, para entonces se genera un aumento importante en el número de organizaciones a lo largo del siglo IV a.C., esto

¹⁵ *Ibid*, pp.40-41.

¹⁶ *Ibid*, p. 41.

¹⁷ Cfr. E. López, *op. cit.*, p. 23

¹⁸ Cfr. C. Quintana, *op. cit.*, pp. 30 y 31.

de manera circunstancial y con una amplia dispersión, variedad y heterogeneidad organizativa.¹⁹

Posteriormente, se desarrolla el derecho municipal escrito en Roma durante el siglo VI a.C., donde adquiere un carácter diferente al del Estado mediante su propia legislación, la cual le otorga funciones propias.²⁰ Por consiguiente, dado que el surgimiento jurídico de las instituciones municipales se da en Roma, son los romanos quienes las llevan a la península Ibérica y los españoles castellanos quienes, a su vez, las llevan al nuevo continente.²¹

1.1.2.2. El municipio en España

Una vez que la Península Ibérica quedó bajo el dominio de los romanos durante el siglo II a.C., rápidamente se apoderaron de las vastas regiones peninsulares. Cádiz fue el primer municipio fundado por Roma fuera de Italia que ingresó a la confederación de ciudadanos romanos.²² De esta manera, el municipio español se convierte en el antecedente inmediato de los municipios mexicanos que persisten hasta nuestros días.²³

Dado que la economía de la península Ibérica se basaba fundamentalmente en el comercio marítimo, fue motivo de incontables invasiones y conquistas por tratarse de un territorio altamente codiciado por los pueblos del mundo antiguo como lo fueron los celtas, los fenicios, los griegos y los cartagineses. En contraparte, la península Itálica, otro territorio estratégicamente ubicado, se convirtió en el centro político del mundo occidental dominado por los romanos.²⁴

Es así como, a causa de muchas invasiones y conquistas, OD SHQ tQ V X O D , E p U L F D U H F L E L y O D L Q Á X H Q F L D costumbres, instituciones sociales y jurídicas que fueron conformando la organización política española. De esta manera V X V P X Q L F L S L R V W X Y L H U R Q O D L Q Á X H Q F L D como lo fueron la romana, la visigoda, la germánica y la árabe,

¹⁹ Ibid, pp. 32 y 33.

²⁰ Cfr. E. López, op. cit., p. 25.

²¹ Ibid, p. 29.

²² Cfr. C. Quintana, op. cit., p. 36.

²³ Ibid, p. 41.

²⁴ Cfr. E. López, op. cit., p. 29.

culturas que le brindaron características peculiares y propias, y que por consecuencia adquirió un carácter genuino y auténtico.

25

Estos municipios les otorgaron derechos básicos a los ciudadanos, como la igualdad ante la ley, la colaboración de la población en actividades públicas, la elección de sus funcionarios, y la administración de la justicia por magistrados electos por cabildo abierto. Dichos municipios tuvieron su época de oro en el periodo comprendido entre 1115 y 1237, fortaleza que les permitió reconquistar sus ciudades en manos de los P X V X O P D Q H V À Q D O P H Q W H H [S X O V D G R 26 G H (V S Posterior a la expulsión, los reyes de España distinguieron en los municipios un aliado para debilitar a los señores feudales, y a pesar de que los reyes limitaban sus derechos, paulatinamente, los funcionarios del rey fueron asumiendo gran parte de las jurisdicciones municipales. 27

Por consiguiente, fue a través del municipio que la conquista y colonización de América se fue consolidando mediante el establecimiento de un régimen colonial en el Virreinato que la corona española constituyó en el nuevo continente. Un imperio español dividido en cuatro Virreinos: Nueva España, Perú, Nueva Granada y Río de la Plata. 28 El primero de ellos se desarrolla en el territorio que actualmente ocupa nuestra nación.

1.1.2.3. El municipio en México

1.1.2.3.1. La organización prehispánica y la Conquista

Previo a la dominación española, la organización política del pueblo azteca se desarrolló en torno a su actividad militar y de conquista; el jefe supremo conocido como Ueítlatoani , fue el comparativo a un emperador. Asimismo, la base de su organización económica y social se encontraba en la institución denominada Calpulli . 29

Posterior a la conquista, las instituciones municipales establecidas en el nuevo mundo sirvieron de instrumento jurídico para organizar a los nuevos pueblos y villas de

²⁵ Ibid , p. 32.

²⁶ Ibid , p. 34.

²⁷ Ibid , p. 35.

²⁸ Ibid , pp. 39 y 40.

²⁹ Cfr. C. Quintana, op. cit ., p. 46.

españoles; al respecto se distinguen dos grandes etapas: de los municipios insulares que data de 1492 a 1519, y de los municipios continentales determinada a partir de la fundación de Veracruz en 1519.³⁰

§ O D OOHJDGD GH +HUQiQ &RUWpV DO DFWX
por cierto, contra la voluntad del gobernador Don Diego de Velázquez gobernador de Cuba, desembarca en las costas de Calchiuacan e iniciando sus operaciones con dos acciones simbólicas, el incendio de las embarcaciones en las que llegó de Cuba, y la solemne fundación de un ayuntamiento.³¹

Dado que Cortés no tenía autorización de conquistar un nuevo reino, se valió de la institución municipal, dado su gran apogeo, para ocupar las nuevas tierras. Con la compañía de sus más cercanos amigos, fundan en conjunto el primer cabildo tomando como base el derecho municipal español.³²

Más adelante, Cortés dicta las primeras ordenanzas en 1524 y 1525, base de la organización de las ciudades y de los municipios, conocido como plan municipal.³³ Posteriormente dio paso, a nombre del Rey Don Carlos, a la fundación el primer municipio de América Continental conocido como la Villa Rica de la Veracruz, el 22 de abril de 1529.³⁴ También, en Tepeaca, Puebla, se establece y funda el segundo municipio, y en Coyoacán el tercero.³⁵

(Q HO PLVPR VHQWLGR 6RVD UHÀHUH D OD
el municipio como instrumento jurídico tanto para la expulsión de los árabes de la península Ibérica, como para el logro de la conquista en América y, en general, de la Nueva España.³⁶

³⁰ Ibid , p. 48.

³¹ Cfr. E. López, op. cit., p. 40.

³² Ibid , pp. 40 y 41.

³³ Cfr. C. Quintana, op. cit., p. 54.

³⁴ Ibid , p. 49.

³⁵ Cfr. E. López, op. cit., p. 42.

³⁶ Ibid .

1.1.2.3.2. El municipio Colonial

En 1573, las Ordenanzas de Población de Felipe II, reiteran muchos de los aspectos que Cortés ya había reglamentado, lo cual permitió estructurar de mejor manera la vida de la Nueva España, donde cada ciudad principal conformaba por lo general un municipio, representado de manera legal por un Cabildo, dependiente a su vez de un Gobernador, Corregidor o Alcalde Mayor.³⁷

Para entonces, el ayuntamiento de la Nueva España se constituía como una institución con autoridad superior a las comunidades locales, con funciones administrativas, legislativas y judiciales reservadas. Para entonces el municipio era técnicamente independiente y autónomo.³⁸ De esta manera, el régimen de intendencia formalizaría una nueva etapa en la organización municipal del siglo XVIII.³⁹

Más adelante, la revolución francesa, como parteaguas de la vida democrática moderna, considerando los tres poderes clásicos de Montesquieu, contribuyeron a otorgar al municipio el carácter de cuarto poder con la asignación de atribuciones
H V S H F t À F D V D Q W H F H G H Q W H L P S R U W D Q W H H Q O
los cabildos coloniales.⁴⁰

Para entonces, el municipio jugaba un papel muy importante en materia económica, de abasto, control y supervisión de pesas y medidas, así como el control de precios agrícolas, entre otros aspectos. Sin embargo, los cabildos de América tuvieron repercusiones negativas debido a la invasión napoleónica en tierras españolas durante la primera década del siglo XIX.⁴¹

En este sentido, Quintana Roldán asevera que tanto fue el derecho municipal en Veracruz la base de la conquista en 1519, como lo fue el Cabildo de la Ciudad de México el instrumento que dio origen a la lucha de independencia, donde los ayuntamientos coloniales jugaron un papel muy importante. Más tarde, con la

³⁷ Cfr. C. Quintana, op. cit., p. 54.

³⁸ Cfr. E. López, op. cit., p. 48.

³⁹ Ibid, p. 49.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Cfr. C. Quintana, op. cit., p.p 54 y 59.

Constitución de Cádiz, se daría origen a una nueva corriente doctrinaria que repercutiría en posteriores leyes en materia de asuntos municipales.⁴²

1.1.2.3.3. El municipio posterior a la Independencia

Durante el siglo XIX en México, a partir de la promulgación de la Constitución de Cádiz atestiguada en la Nueva España en 1812, los municipios vieron afectada su libertad y autonomía al introducir el sistema de jefes prefectos políticos, quienes, al preceder al gobierno municipal, sometían a los ayuntamientos a su voluntad.⁴³

Por consiguiente, y como se mencionó anteriormente, la revolución francesa resultó ser promotora del movimiento de independencia de México, ideal asumido por el ayuntamiento capital en 1808 e iniciado el 15 de septiembre de 1810 en PDQRV GH GRQ 0LJXHO +LGDOJR \ &RVWLO 'RORUHV 7UDV DxRV GH OXFKD OD LQGHSHQ concretada el 28 de septiembre de 1821 con la instalación de la junta gubernativa que nombra a Agustín de Iturbide como su presidente. De esta manera se levanta el acta de independencia del nuevo Imperio Mexicano.⁴⁴

Al consumarse la Independencia, el Plan de Iguala, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1821, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 y la primera Constitución Federal del país del mismo año (promulgada por el Congreso General Constituyente), si bien reconocen a la organización municipal, no lo hacen de manera directa⁴⁵. En realidad, no aportaron nada relevante, inclusive el nuevo régimen federal pareciera dar libertad a los estados para adoptar su régimen interior siempre y cuando no contravinieran el marco legal descrito.⁴⁶

⁴² Ibid , pp. 59 y 63.

⁴³ Cfr. E. López, op. cit., p. 50.

⁴⁴ Ibid , pp. 49 y 50.

⁴⁵ Cfr. C. Quintana, op. cit. , p. 66.

⁴⁶ Cfr. E. López, op. cit. , p. 50.

Por otro lado, a partir de 1824 derivado de la nueva carta magna, fue que surgieron las primeras constituciones de los Estados en proceso de formación, al igual que las primeras leyes orgánicas municipales.⁴⁷

1.1.2.3.4. El municipio en la Reforma

La Constitución Federal de 1857 adoleció de cualquier reglamentación relacionada con los municipios, sin embargo y a pesar de que el sistema municipal se estabilizó en el periodo de gobierno de Benito Juárez durante la Reforma, los estados mantuvieron facultades para organizar su gobierno interior.⁴⁸

/ySH] 6RVD DÀUPD TXH GXUDQWH OD GLFWDG 3RUÀULR 'tD] ORV PXQLFLSLRV VH FRQYLUWLH de su tiranía, donde los prefectos o jefes políticos controlaron la vida local de los ayuntamientos, dejando de lado la libertad de los municipios.⁴⁹ 'H HVWD PDQHUD VH SXHGH DÀUP institución municipal en el siglo XIX sufrió un retroceso respecto DO ÀRUHFLPLHQWR DOFDQ]DGR GXUDQWH OD pSR España, quizá debido a la lucha entre federalistas y centralistas (libertadores y conservadores), aunado a la carencia de autoridad de los ayuntamientos de la época, debido a su manejo por parte de los gobernadores y de los jefes políticos. Los municipios en realidad sólo existían de nombre.⁵⁰

1.1.2.3.5. El municipio consecuente a la Revolución

La acumulación de presiones sociales provocadas por las marcadas desigualdades económicas que llevaron al empobrecimiento extremo de las mayorías en la dictadura SRUÀULR 'tD] que provocó el estallido de la revolución en 1910.⁵² Para entonces se dio importancia a tres postulados principales: resolver el problema agrario, el problema de la clase obrera y el problema educativo, mediante un ideal de revolución de justicia social y libertad municipal dado el perjuicio de la

⁴⁷ Cfr. C. Quintana, op. cit., p. 66.

⁴⁸ Ibid, p. 51.

⁴⁹ Ibid, p. 52.

⁵⁰ Ibid, p. 53.

⁵¹ /D GLFWDGXUD GHO JHQHUDO 3RUÀULR 'tD] ORUL WXYR XQD GXUDFL cuatro años del gobierno del general Manuel González.

⁵² Ibid, p. 73.

autonomía de los ayuntamientos en manos del poder central. ⁵³
Por consiguiente, esa necesidad de libertad fue adoptada por los
actores revolucionarios bajo el lema del “Municipio Libre” ⁵⁴, que
albergaba la idea de establecer la democracia desde su base. ⁵⁵

Por consecuencia, el Plan de San Luis Missouri, mejor
FRQRFLGR FRPR 3URJUDPD 0DQLÀHVWR GHO 3D
de 1906, proclamaba al pueblo a levantarse en armas el 20 de
noviembre de 2010 para liberar a la nación de la dictadura. ⁵⁶ De
esta manera la fuerza revolucionaria se expandió por todo el país,
hasta derrocar al general Díaz y provocar su abdicación en 1911. ⁵⁷

En suma, los Planes de San Luis y de Guadalupe, fueron la
base para que don Venustiano Carranza expidiera por decreto
una reforma al artículo 109 de la entonces Constitución de
1857, para incluir la Ley del Municipio Libre con autonomía
como principio básico. ⁵⁸

Finalmente, el triunfo de don Venustiano Carranza, como
jefe de la nación, convoca en septiembre de 1916 al Congreso
Constituyente que se instala en la ciudad de Querétaro e
inicia sus trabajos el 1º de diciembre de ese mismo año. Y tras
fuertes debates por diversas corrientes políticas e ideológicas
con relación a la institución municipal ⁵⁹, se expide la nueva
Constitución el 5 de febrero de 1917, la cual permanece vigente
hasta nuestros días. ⁶⁰ En su artículo 115, el objetivo del
Constituyente fue devolverle al municipio su libertad y dignidad
con la asignación de atribuciones. ⁶¹ Analicemos ahora cuales
son estas atribuciones en el marco del Estado federal mexicano.

1.1.3. Marco jurídico de los municipios en México

1.1.3.1. El Estado Federal Mexicano

1.1.3.1.1. El concepto de Estado

⁵³ Cfr. E. López, op. cit., pp. 53-54.

⁵⁴ Cfr. C. Quintana, op. cit., p. 74.

⁵⁵ Cfr. E. López, op. cit., p. 54.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid, p. 55.

⁵⁸ Ibid, p. 54.

⁵⁹ Cfr. C. Quintana, op. cit., p. 84.

⁶⁰ Cfr. E. López, op. cit., p. 56.

⁶¹ Cfr. C. Quintana, op. cit., p. 84.

País DO (VW
soberano, reconocido como tal en el orden internacional, asentado
en un territorio determinado y dotado de órganos de gobierno
propios”; OR GH también como “Forma de organización
política dotada de poder soberano e independiente, que integra
la población de un territorio”; como “Conjunto de los poderes y
órganos de gobierno de un país soberano”; y como “En ciertos
países organizados como federación, cada uno de los territorios
autónomos que la componen”.⁶²

Ley & R Q V W
fundamental de un Estado, con rango superior al resto de las
OH\HV TXH GHÀQH HO U p J L P H Q GH OR V GH U H F
los ciudadanos y delimita los poderes e instituciones de la
organización política.”⁶³

Al respecto Galindo Camacho señala que la creación de un
Estado se da de manera simultánea con su Constitución, ambos,
producto del órgano constituyente, que, como representantes
del pueblo, les da vida. Es así como los ciudadanos eligen, en
nombre de la voluntad soberana del pueblo, crear el tipo de
Estado que consideran apropiado para su país. De esta manera,
la administración pública, como una parte de la actividad del
Estado, queda determinada en su Constitución.⁶⁴

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
(CPEUM), en su artículo 40 establece precisamente esa
voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una “República
representativa, democrática, laica y federal” conformada por
“Estados libres y soberanos” en todo aquello referente a su
régimen interior, incluyendo a la Ciudad de México.⁶⁵

Conforme a la aseveración de Loewenstein, el Estado sólo
puede ser constitucional o autocrático. El primero cuenta
con una distribución del poder protegido por controles
jurisdiccionales; en cambio, el segundo deriva de un dictador
que impone su voluntad. Dentro de la primera categoría,

⁶² “5HDO \$FDGHPLD (VSDxRODµ GLUHFFLyQ HQ ,QWHUQHW KWWS GOH
fecha de consulta: 31 de enero de 2018.

⁶³ Ibid, <http://dle.rae.es/?id=ARRnln2>, fecha de consulta: 31 de enero de 2018.

⁶⁴ Cfr. Miguel Galindo Camacho, Teoría de la Administración Pública, Primera edición, ed. Porrúa, México, 2000, p. 89.

⁶⁵ Art. 40, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados
GHO + &RQJUHVR GH OD 8QLyQ ÖOWLPD 5HIRÜPD '2)

(Q HVWH VHQWLGR HO) HGHUOLVPR SHUÀC
de gobierno en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787, se convirtió en el prototipo de la mayor parte de los sistemas federales modernos,⁷² entre ellos el de nuestro país, lo cual se encuentra claramente establecido en nuestra Carta Magna.

1.1.3.1.3. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como hemos señalado, la estructura jurídica de la federación se encuentra plasmada en la CPEUM como norma fundamental, la cual aplica para los tres poderes y los tres órdenes de gobierno.⁷³

Los elementos esenciales que la Constitución establece son: la residencia de la Soberanía de la Nación en el pueblo mexicano; su voluntad de constituirse como una República representativa, democrática y federal (compuesta por Estados libres y soberanos respecto a su régimen interior, pero unidos por una federación); el hecho de que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión (y de los Estados conforme la Constitución lo establece); y que los estados tendrán la forma de gobierno republicano, representativo y popular, contando con el Municipio Libre como base de su división territorial, organización política y administrativa.⁷⁴

Al respecto, la Constitución en su artículo 40 hace evidente que el sistema federal de nuestro país deriva de un pacto entre los Estados que integran la República mexicana. Se trata de una federación por estar constituida por Estados libres y soberanos, los cuales tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al Municipio Libre. Por ende, son tres los órdenes de gobierno: el Estado Federal; las entidades federativas (31 estados y la Ciudad de México) y los municipios.⁷⁵ Los estados, al igual que el orden federal, se compone de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.⁷⁶

⁷² Cfr. C. Valero, op. cit., pp. 18-19.

⁷³ Ibid, p. 22.

⁷⁴ CPEUM, citado por C. Valero, op. cit., p. 23.

⁷⁵ Cfr. C. Valero, op. cit., p. 19.

⁷⁶ Ibid, p. 23

8 Q D G H À Q L F L y Q G H O (V W D G R P H [L F D Q R S R
Corte de Justicia de la Nación es la siguiente: “ente político
integrado por un conjunto jurídicamente ordenado de personas,
asentado en un territorio políticamente dividido y sometido
a un poder soberano depositado en tres órganos (Poderes),
cuyas atribuciones se fundamentan en la Constitución”.⁷⁷ En
este sentido, el municipio como división territorial de los
estados y a manera de descentralización del poder soberano
del Estado federal, resulta ser el contacto más directo del
gobierno con la población.⁷⁸

Por otra parte, es importante mencionar que el Artículo 124
Constitucional establece las áreas en las que los estados tienen
la atribución para legislar de manera autónoma (aquellas no
expresamente concedidas al orden federal), al igual que las
facultades y atribuciones del Congreso de la Unión para legislar
en materia de federalismo (Artículo 73 Constitucional) sobre
la expedición de leyes concurrentes entre los tres órdenes
G H J R E L H U Q R H Q P D W H U L D G H F R R U G L Q D F L
ambiente, desarrollo social, seguridad pública, protección civil,
turismo y deporte, entre otros; cada tema en su respectivo
ámbito de competencia.⁷⁹ (Q W H Q G D P R V D K R U D F R P R V I
asignan dichas competencias.

1.1.3.1.4. Distribución de Competencias

Como hemos mencionado, el sistema de distribución de
competencias establecido en nuestra Constitución señala por
regla general que aquello que no esté expresamente conferido
a la Federación y a los municipios será competencia de las
entidades federativas (Artículo 124 Constitucional).⁸⁰ Sin
embargo, de acuerdo con Quiroz Acosta, en la Constitución
D G H P i V G H O D V I D F X O W D G H V H [F O X V L Y D V
competencias conocidas como facultades coincidentes,
concurrentes, coexistentes y de auxilio.⁸¹

⁷⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, El Federalismo, serie grandes temas del constitucionalismo mexicano , pp. 14, citado por Carlos Valero, op. cit., pp. 19-20.

⁷⁸ Enrique Quiroz, Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM , pp. 43-59, citado por Carlos Valero, op. cit., p. 20.

⁷⁹ Cfr, C. Valero, op. cit. p. 21.

⁸⁰ Ibid, pp. 24 y 25.

⁸¹ Enrique Quiroz, Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM , p.45, citado por Carlos Valero, op. cit., p. 25.

Las facultades coincidentes son aquellas que los órdenes federal y estatal realizan juntos o por separado; las facultades coexistentes son aquellas cuando una parte de la misma facultad corresponde al orden federal y la otra al estatal; las facultades de auxilio se presentan cuando una autoridad ayuda a la otra; y las facultades concurrentes se trata cuando son atribuidas a la federación o los estados y que, mientras no sea ejercida por el orden facultado, el otro podrá legislar y actuar, en tanto no lo haga. ⁸²

Entiéndase que nuestro sistema político federal implica cooperación, coordinación y colaboración recíproca entre los tres órdenes de gobierno (federación, estados y municipios), razón por la cual resulta importante el establecimiento de convenios concurrentes o coincidentes (educación, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente y comunicaciones); facultades de auxilio de los estados respecto de la federación; disposiciones que aluden a una ley reglamentaria pero que no que aluden al orden estatal pero que no establecen elementos que asigne directamente la facultad al orden federal. ⁸³

La distribución de competencias y la interacción de los tres órdenes de gobierno para su cumplimiento en las distintas formas de actuación señaladas, resulta de vital importancia su entendimiento para esclarecer cuales son las atribuciones y funciones que los gobiernos municipales deben cumplir conforme a la Constitución.

1.1.3.1.5. El Municipio Libre

Respecto a los estados que conforman la federación, cuentan con un orden jurídico estructurado en los siguientes instrumentos normativos: Constitución Política del Estado, Ley Orgánica, Leyes expedidas por el Congreso local, Códigos, Estatutos, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Convenios, Programas, Bases, Lineamientos y Reglas. ⁸⁴

⁸² Cfr. C. Valero, op. cit., pp. 25-26.

⁸³ Ibid, p. 26.

⁸⁴ Ibid, p. 33.

De estos instrumentos, la Constitución de cada estado determina sus competencias y regula su estructura interna y la de sus municipios, al igual que su administración. Dicho instrumento no podrá contravenir las atribuciones asignadas a los municipios por la Carta Magna, sin embargo, si podrá otorgar otras, siempre y cuando no se contrapongan.⁸⁵

De esta manera, todas las Constituciones cuentan con un título especial dedicado al “Municipio Libre”, donde reconocen su personalidad jurídica y, a través de sus leyes orgánicas, facultan a los Ayuntamientos para expedir sus Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas en materia de desarrollo urbano, licencias y permisos de construcción, reservas territoriales, regularización de la tenencia de la tierra y participación en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, entre otras.⁸⁶

A raíz de la reforma de la CPEUM de 1999, fue que el gobierno en su Artículo 115 Constitucional, conformado por un ayuntamiento de elección popular directa e integrado por un presidente municipal, además de un cierto número de síndicos y regidores determinados por las respectivas leyes estatales. Analicemos con más detalle este artículo.⁸⁷

1.1.3.2. Artículo 115 Constitucional

En lo general, la Constitución atribuye al municipio capacidad política y administrativa, dicho de otra manera, de gobierno y de administración.⁸⁸ las atribuciones municipales como: “Asignación de derechos y obligaciones que delimitan el área jurídica, administrativa y política de un municipio”.⁸⁹

municipio, por conducto de su ayuntamiento, es lograr que la población dentro de su demarcación territorial cuente con los

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid, p. 34.

⁸⁷ Ibid, p. 38.

⁸⁸ Cfr. C. Quintana, op. cit., p. 408.

⁸⁹ Cfr. Raul, Olmedo, Diccionario práctico de la administración pública municipal, 2da edic, Ed. Comuna, México, 1998, p.32.

elementos necesarios para que pueda tener acceso a una vida digna englobada en un marco de respeto y seguridad.⁹⁰ Para ello, la ley le autoriza al municipio diversas tareas administrativas relacionadas con su organización interna, la prestación de los servicios de hacienda, de función de policía, del fomento a la unión ciudadana, el bienestar y la seguridad de su población, mediante el racional uso de los recursos humanos y materiales con los que cuenta.

91

En este mismo tenor de ideas, el Artículo 115 Constitucional, contenido en el Título Quinto, referente a los Estados de la Federación y a la Ciudad de México, estipula que los estados adquieren una forma de gobierno republicano, representativo y popular para su régimen interior, y que cuenta con el Municipio Libre como la base de su división territorial y de su organización política y administrativa. De esta manera queda implícito la autonomía del municipio y su relación con el estado del cual forma parte.⁹²

El Artículo 115, además de la parte inicial, se compone de ocho fracciones, las cuales Valero Flores agrupa de la siguiente manera: 1. Gobierno, 2. Autonomía jurídica y de planeación urbana, 3. Coordinación de servicios en zonas conurbadas, 4. Policía y orden público, y 5. Representación proporcional en elecciones locales y relaciones laborales.⁹³

1.1.3.2.1. Gobierno

La Fracción I del Artículo 115 en términos generales hace referencia a que el municipio será gobernado por un ayuntamiento⁹⁴ (órgano colegiado y deliberante que asume la representación del municipio)⁹⁵ electo popularmente e integrado

⁹⁰ Cfr. C. Quintana, op. cit., p. 408.

⁹¹ Ibid, pp. 408 y 409.

⁹² Ibid, p. 72 .

⁹³ Salvador Valencia, Comentarios al artículo 115 constitucional, derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, citado por C. Valero op. cit., p. 72.

⁹⁴ Ayuntamiento proviene del latín adiunctum, dos o más individuos para formar un grupo. Consiste en un cuerpo colegiado deliberante y democrático, que toma decisiones por voto mayoritario de sus integrantes. Citado por C. Valero, op. cit., p. 73.

⁹⁵ Cfr. R. Olmedo, op cit., p. 33.

por un Presidente Municipal ⁹⁶, y el número de regidores y que el municipio ejercerá de manera exclusiva sus atribuciones sin autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado ⁹⁷; a los términos de reelección de los integrantes del ayuntamiento; y a la actuación de las legislaturas de los estados sobre los municipios y sus integrantes.

1.1.3.2.2. Autonomía jurídica y de gestión

que determina que los municipios cuentan con personalidad jurídica que le permite actuar en las esferas del derecho público y del privado; a la facultad de los ayuntamientos para aprobar bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; y al objeto que deben tener las leyes expedidas por los congresos estatales en materia municipal. ⁹⁸

1.1.3.2.3. Servicios Públicos municipales

La Fracción III enuncia los servicios públicos municipales a cargo de los ayuntamientos, sin limitar a que los Congresos locales pueden atribuirles algunas otras; se establece también la posibilidad de coordinación y asociación municipal en la prestación de los servicios públicos. Al respecto es importante mencionar que la asociación y la cooperación municipal han sido clave para el desarrollo regional al considerar territorios que van más allá de los límites municipales, además de la conformación de asociaciones nacionales de municipios encabezadas por diversos partidos políticos. ⁹⁹

⁹⁶ El presidente municipal es el representante del municipio, ejecuta los acuerdos del ayuntamiento y es el jefe de la administración; en tanto el síndico mantiene la comisiones referentes a las atribuciones y funciones del municipio. Citado por C. Valero op. cit. p. 73.

⁹⁷ Cfr., C. Valero, op. cit., pp. 73-74.

⁹⁸ Salvador Valencia, Comentarios al artículo 115 constitucional, derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, pp.52-53, citado por C. Valero, op. cit., pp. 74-76.

⁹⁹ Salvador Valencia, Comentarios al artículo 115 constitucional, derechos del pueblomexicano, México a través de sus constituciones, p.55, citado por C. Valero, op. cit., pp. 76-77.

+DFLHQGD SURSLD

La Fracción IV señala el manejo libre de la hacienda municipal sobre las fuentes de ingresos propios (rendimientos y contribuciones), participaciones federales (conforme a las leyes GH FRRUGLQDFLYQ ÁVFDO IHGHUDO \ HVWDWDOH de la prestación de los servicios públicos.¹⁰⁰

1.1.3.2.5. Planeación urbana

La Fracción V otorga a los municipios atribuciones en PDWHULD GH SODQHDFLYQ \ GHVDUUROOR HQ FX los planes de desarrollo municipal, reservas territoriales, planes de desarrollo regional, el uso del suelo, la regularización de la tenencia de la tierra, licencia y permisos de construcción, zonas de reserva ecológica, programas de transporte público, y la celebración de convenios para la administración y custodia de zonas federales.¹⁰¹

1.1.3.2.6. Coordinación de servicios en zona conurbadas

La Fracción VI hace referencia a la conurbación que se presenta cuando dos o más centros urbanos de municipios de un mismo estado o de dos o más entidades diferentes, mantienen una continuidad poblacional en cuyos casos los tres órdenes de gobierno cuentan con facultades concurrentes para planear y regular el desarrollo de estos centros de población de carácter metropolitano.¹⁰²

1.1.3.2.7. Policía y orden público

/D)UDFFLYQ 9,, KDFH UHIHUUHQFLD HQ HVSHF preventiva a mando del presidente municipal y la relación en la materia con los órganos federal y estatal.¹⁰³

¹⁰⁰ Salvador Valencia, Comentarios al artículo 115 constitucional, derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones , p.56, citado por C. Valero, op. cit. , pp. 77-78.

¹⁰¹ Salvador Valencia, Comentarios al artículo 115 constitucional, derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, pp.56-57, citado por C. Valero op. cit. , p. 78.

¹⁰² Cfr, C. Valero, op. cit. , p. 78.

¹⁰³ Ibid, p. 79.

1.1.3.2.8. Representación proporcional en elecciones locales y relaciones laborales

Por último, la Fracción VIII hace referencia a la obligación de los congresos locales de mantener el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos para garantizar una participación política de manera plural; trata también sobre la relación de trabajo entre el municipio y sus trabajadores.

104

2 W U R V D U W t F X O R V G H O D & 3 (8 0 T X
municipio

Además del Artículo 115, existen en la CPEUM otros artículos TXH VH UHÀ H U H Q D O P X Q L F L S L R \ T X H R W R U J D obligaciones. Instituyen su participación en diferentes materias, que, si bien son de atribución federal, el municipio mantiene una intervención de manera concurrente, de auxilio o como parte del Estado Mexicano. ¹⁰⁵

Los Artículos motivo de análisis y las materias que tratan son: 1º derechos humanos, 2º pueblos y comunidades indígenas, 3º educación, 6º acceso a la información, 7º seguridad pública, 25 desarrollo nacional, 26 planeación democrática del desarrollo nacional, 27 propiedad de las tierras y aguas, 31 y 36 obligaciones de los ciudadanos para con el municipio, À V F D O L J D F L y Q F R Q W U R Y H U V L D V F R C responsabilidades de los servidores públicos, 109 órganos internos de control y sanciones, 113 Sistema Nacional Anticorrupción, 116 Fiscalización estatal y convenios para la prestación de servicios públicos, 117 endeudamiento, 122 Ciudad de México y coordinación metropolitana, 123 trabajo, 127 remuneración, 130 asuntos religiosos, 133 tratados internacionales y 134 administración de recursos económicos. Cabe señalar que se incluye el Artículo 73 sobre la facultad del Congreso de legislar en ciertos temas, dado que puede involucrar a los tres órdenes de gobierno. ¹⁰⁶

¹⁰⁴ Salvador Valencia, Comentarios al artículo 115 constitucional, derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, pp.57-58, citado por C. Valero op. cit., p. 80.

¹⁰⁵ Cfr, C. Valero, op. cit., p. 84.

¹⁰⁶ CPEUM, pp. 1-141.

En resumen, los aspectos relacionados con los municipios
VH FODVLÁFDQ DWHQGLHQGR D VX FDUiFWHU H
el entendido que aspectos externos son aquellos relativos al
entorno, y los internos relativos a la administración propia del
gobierno municipal. Las facultades del Congreso para legislar
VH FODVLÁFDQ FRQ HO PLVPR FULWHULR 7DEOD

Tabla 1.1 Aspectos externos e internos que jurídicamente involucran al municipio en la CPEUM.

Factores externos	Factores internos
<ul style="list-style-type: none"> • Derechos humanos • Pueblos y comunidades indígenas • Educación • Seguridad Pública • Desarrollo Nacional • Planeación democrática del desarrollo nacional • Propiedad de las tierras y aguas • Ciudad de México - Coordinación Metropolitana • Asuntos religiosos • Tratados Internacionales • Controversias constitucionales • Sistema Nacional de Anticorrupción • Obligaciones ciudadanas 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidades de los Servidores Públicos Órganos internos de control y sanciones • Trabajo • Remuneración • Administración de recursos económicos • Acceso a la información • Fiscalización • Fiscalización estatal - Convenios para la prestación de servicios públicos • Endeudamiento
<p>Facultades del Congreso: obligaciones legales en materia de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • seguridad pública, • coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción, • ejercicio de la función educativa, • asentamientos humanos, • protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, • protección civil, • cultura física y deporte, • turismo, • pesca y acuicultura, • constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas, cultura, • derechos de niñas, niños y adolescentes, • la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales, • derechos de las víctimas, • justicia cívica e itinerante. 	<p>Facultades del Congreso: obligaciones legales en materia de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • contabilidad gubernamental, • transparencia gubernamental, • acceso a la información y • protección de datos personales, • organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, • responsabilidades administrativas de los servidores públicos, • responsabilidad hacendaria, • mejora regulatoria,

Fuente: Elaboración propia con información de la CPEUM.

1.1.3.4. Constituciones estatales y Leyes Orgánicas Municipales

En cuanto a la legislación estatal, cada una de las entidades federativas cuenta con su propia Constitución e instrumento equivalente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De igual manera la actividad administrativa de los municipios se desarrolla conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal respectiva.¹⁰⁷ Estas leyes reconocen la personalidad jurídica del municipio, regulan su organización administrativa y el actuar de sus autoridades durante su servicio; disposiciones que son emitidas por los Congresos de los Estados y quedan asentadas en dichas Leyes Orgánicas.¹⁰⁸

De igual manera, las Constituciones Estatales facultan a los Ayuntamientos en la elaboración y publicación de los Bandos, Reglamentos, Circulares, y Disposiciones Administrativas de observancia general. Las Leyes Orgánicas Municipales detallan GH PDQH UD P i V HVSHF t ÀFD ODV PDWHULD V H Q expedirse dichos instrumentos legales.¹⁰⁹

1.1.3.5. Los reglamentos municipales

Según la CPEUM, los Ayuntamientos están facultados para expedir los Bandos de Policía y de Gobierno, los Reglamentos, & LUFXODUHV \ 'LVS RVLFLRQH V \$GPLQLVWUDWL Y de que tanto las Constituciones Estatales como sus Leyes derivadas sean aplicadas. Esta facultad de expedir reglamentos de observancia general toma como base las necesidades y características propias del municipio según el territorio, la población, la actividad productiva, el desarrollo económico, el desarrollo urbano y la prestación de servicios.¹¹⁰

A través de los reglamentos municipales, los Ayuntamientos salvaguardan el Estado de Derecho al establecerse las bases jurídicas para una convivencia armónica y un desarrollo creciente de la sociedad.¹¹¹ La aplicación de estos reglamentos

¹⁰⁷ Cfr. M. Galindo, op. cit., p. 118.

¹⁰⁸ Cfr. C. Valero, op. cit., p. 56.

¹⁰⁹ Ibid, p. 47.

¹¹⁰ Ibid, pp. 47-48.

¹¹¹ Ibid, p. 48.

es facultad del presidente municipal como ejecutor de los acuerdos tomados por el Ayuntamiento; y éste a su vez debe vigilar su observancia y sancionar en caso necesario.¹¹²

+ H P R V G H V F U L W R K D V W D H O P R P H Q W R
los municipios mexicanos, veamos ahora la situación de los gobiernos municipales en otros países.

1.1.4. Derecho comparado municipal

A lo largo de la historia los Estados contemporáneos han desarrollado sus propios regímenes locales para atender de manera próxima e inmediata las necesidades de los ciudadanos, D W H Q G L H Q G R D V X F X O W X U D \ V L W X D F L y Q J H dos modelos de organización local prevalecen hasta nuestros G t D V T X L j i Q R H Q V X F R Q À J X U D F L y Q R U L J L Q generales: el modelo anglosajón, basado en el self government donde los gobiernos locales gozaban de una notoria autonomía; y el modelo francés, de inspiración napoleónica, donde los municipios presentaban una fuerte dependencia centralista.¹¹³

Sin embargo, hoy en día el modelo local inglés presenta una notoria dependencia centralista y, por el contrario, el modelo local francés ha presentado avances importantes en materia de descentralización, caso similar al que viven actualmente los municipios en México y en gran parte de Latinoamérica como consecuencia del proceso de democratización que se observa en el orbe de manera generalizada.¹¹⁴

En este sentido, a pesar de tener el mismo origen, los municipios en los países occidentales presentan notables diferencias que se han acuñado a lo largo del tiempo como respuestas a las características propias de cada nación. Si bien sus funciones pueden ser similares, su integración, operación y grado de autonomía presentan ciertas variantes.

No olvidemos que la razón de ser de los gobiernos municipales es brindar bienestar a la población, por consiguiente, resulta de vital importancia contar con mecanismos que permitan medir y

¹¹² Ibid, pp. 51-52.

¹¹³ Salvador Valencia, Comentarios al artículo 115 constitucional, derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, pp. 65, citado por C. Valero, op. cit., p. 59.

¹¹⁴ Cfr, C. Valero, op. cit., p. 59-60.

HYDOXDU VX DFWXDU FRQ HO ÀQ GH YHULÀFDU T
a sus respectivas atribuciones constitucionales. Veamos
entonces el tema de la evaluación en nuestro país.

1.2. La evaluación en México

1.2.1. Marco Conceptual de la Evaluación

1.2.1.1. El concepto de evaluación

El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, señala que el término evaluar proviene del vocablo francés évaluer TXH VLJQLÀFD 'VHXDODU HO YDORU GH D apreciar, calcular el valor de algo", ¹¹⁵ en tanto, evaluación "es la acción y efecto de evaluar" ¹¹⁶

Sobre el tema, Ernesto Cohen y Rolando Franco comentan que, al momento de detectar un problema, las personas tendemos a conseguir información para tomar la mejor decisión sobre cómo resolverlo de la mejor manera posible. Después de OOHYDU D FDER ODV DFFLRQHV QHFHVDULDV V sobre los aciertos obtenidos y los errores cometidos. Esto en términos generales es un proceso de evaluación que a la vez genera nueva información que permitirá en lo futuro realizar ajustes en las acciones. ¹¹⁷

Autores mencionan que, para obtener resultados válidos, VLVWHPiWLFRRV \ FRQÀDEOHV ORV PpWRGRV GHE LQIRUPDFLyQ REMHWLYD \ VXÀFLHQWH &RQ OD F realidad y se evita que ideas preconcebidas o intereses alteren los resultados de la evaluación; los métodos e instrumentos deberán medir lo que realmente se intenta medir para brindar YDOLGH] OD FRQÀDELOLGDG VH UHODFLRQD F información (adecuada al uso que se le dará) y la estabilidad de esta (que los resultados no varíen con el evaluador o con el instrumento utilizado). ¹¹⁸

¹¹⁵ 5HDO \$FDGHPLD (VSDxRODµ GLUHFFLyQ HQ ,QWHUQHW KWWS GOH fecha de consulta: 07 de febrero de 2018.

¹¹⁶ Ibid, GLUHFFLyQ HQ ,QWHUQHW KWWS GOH UDH HV "LG + .,G& IHF febrero de 2018.

¹¹⁷ Cfr. Ernesto Cohen, et al., Evaluación de proyectos sociales , Primera edición en español, Siglo XXI editores, México, 1992, p. 72.

¹¹⁸ Cfr. E. Cohen, op. cit. , pp. 72-73.

Un aspecto importante para resaltar es que la evaluación no
 GHEH VHU FRQVLGHU DGD FRPR XQD DFWLYLGD
 GDGR TXH IRUPD SDUWH GH XQ SURFHVR G
 HVWH VHQWLGR \$QGHU (JJ DVHYHUD TXH
 organización y racionalidad en la acción para el logro de metas
 \ REMHWLYRV OD HYDOXD FLYQ UHVXOWD VH
 racionalidad al medir su cumplimiento y la capacidad para
 alcanzar las metas y objetivos. ¹¹⁹

\$O UHVSHFWR OD 218 GHÀQH D OD HYDOXD
 encaminado a determinar sistemática y objetivamente la
 SHUWLQHQLD HÀFDFLD H LPSDFWR GH WR
 luz de sus objetivos. Se trata de un proceso organizativo
 para mejorar las actividades todavía en marcha y ayudar a la
 DGPLQLVWUDFLYQ HQ OD SODQLÀFDFLYQ SU
 decisiones futuras” ¹²⁰

En términos de programas y proyectos, la evaluación es
 una dimensión de estos, no un hecho ajeno o separado. Es
 un medio sistemático que permite aprender empíricamente y
 analizar la información generada para mejorar las acciones en
 FXUVR \ SRU HQGH PHMRUDU OD SODQLÀFDFLYQ
 Ello implica el análisis de las actividades generadas por la
 implementación de dichos programas y proyectos en cuanto
 VX SHUWLQHQLD HÀFLHQFLD HÀFDFLD FRV
 partes interesadas. ¹²¹

(Q UHVXPHQ &RKHQ DÀUPD TXH OD HYDOXD
 aspectos primordiales: pertinencia (correspondencia entre objetivos
 \ SUR\HFWRV HÀFLHQFLD PLQLPL]DU ORV FRV
 PD[LPL]DU ORV SURGXFWRV \ HÀFDFLD JUDGR GH
 Señala, además, que el seguimiento o monitoreo permite
 de manera periódica vigilar la ejecución de las actividades
 a lo largo del desarrollo del proyecto (entrega de insumos,
 FDOHQGDULR GH WUDEDMR \ SURGXFWRV F
 metas planteadas. ¹²²

¹¹⁹ E. Ander-Egg, Evaluación de los trabajos de trabajo social, p.20, citado por E. Cohen, op. cit., p. 73.

¹²⁰ Cfr, E. Cohen, op. cit., p. 77.

¹²¹ Ibid, con información de la Organización mundial de la Salud.

¹²² Ibid, con información de la Organización de las Naciones Unidas.

2 OPHGR & DUUDQJD SRU VX SDUWH GHÀQH OD el “análisis de los resultados obtenidos contra lo esperado” GH WDO PDQHUD TXH HVWH DQIOLVLV SHUPLWD GH O LQFXPSOLPLHQWR GH PHWDV FRQ HO ÀQ GH de solución. ¹²³ 'HÀQH OD HÀDFLD FRPR OD 'FDSDFLG las metas propuestas y producir los efectos deseados dentro GH XQ iPELWR GH LQFLGHQFLD HVSHFtÀFRµ \ O 'FDSDFLGDG SDUD DOFDQJDU PHWDV SURSXHVWDV empleando para ello el mínimo de recursos humanos, materiales, ÀQDQFLHURV \ WHFQROYJLFRV SUHYLDPHQWH DV el objetivo”. ¹²⁴

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y HO & DULEH & (3\$/ KDFH UHIHUHQFLD D OD HÀF en términos de que toda institución debe considerarse como un gran sistema que interactúa con el entorno a través de dos subsistemas: uno que recibe insumos, los procesa y entrega productos que satisfagan las demandas de los clientes; y otro más amplio que abarca al primero, y que tiene como propósito generar impacto en el entorno. ¹²⁵

El primero, de carácter interno, se centra en los procesos (paso de insumo a producto) y se centra en que se generen los productos mediante procesos con una racional utilización de ORV LQVXPRV (VWR LPSOLFD XQD HÀFLHQFLD HQ insumo a través del control de procesos. El segundo, de carácter externo, se alimenta de los productos del primero y su salida es la generación de efectos en el medio externo (la comunidad), SRU FRQVLJXLHQWH HO VLVWHPD VHUi HÀFD] HQ obtengan los resultados esperados en el entorno, y esto se mide a través de la evaluación de resultados. ¹²⁶

Por su parte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (FRQYPLFRV 2&'(GHÀQH ORV UHVXOWDGRV F efecto o impacto (intencional o no, positivo y/o negativo) de una

¹²³ Cfr. R. Olmedo, op. cit., p. 64.

¹²⁴ Ibid, p.62.

¹²⁵ + p FWRU 6DQ t Control de Gestión y evaluación de resultados en la gerencia

S ~ EOLFD 0HWDHYDOXD F, Serie Manuales HN. 3, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, Instituto Latinoamericano y del Caribe

GH 3ODQLÀDFLYQ (FRQYPLFD \ 6RFLDO & (3\$/ (&/\$& 1DFLRQWH Chile, agosto 1999, pp. 12-13.

¹²⁶ Ibid.

intervención para el desarrollo”¹²⁷ y el impacto como los “efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no”.¹²⁸

1.2.1.2. La evaluación en el sector público

Si bien, los conceptos de evaluación enunciados se enfocan a la actividad del sector privado, la administración pública ha experimentado ciertos avances en la adopción de sistemas de evaluación de la gestión pública principalmente en países desarrollados. Sin embargo, el gran problema que enfrentan muchas de las administraciones públicas actualmente es la gestión y evaluar sus resultados. El interés hasta hace algunos años y en muchas administraciones, aún en la actualidad, se han centrado en controlar los insumos y garantizar el cumplimiento de normas y procedimientos, más no en medir los costos o evaluar el rendimiento de los servicios que prestan.¹²⁹

Las teorías contemporáneas de la administración pública, como veremos con más detalle en el Capítulo 3, hacen evidente las ventajas de contar con una gestión pública orientada a resultados, a diferencia de la teoría clásica que se enfoca en mayor medida en los procedimientos y los procesos de gestión. Una orientación de la gestión a resultados permite la generación de una dinámica al interior de la organización tal, que propicia el mejoramiento del desempeño de la organización y, por ende, de sus resultados.¹³⁰

¹²⁷ OCDE, Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados, Francia 2010, p. 33.

¹²⁸ Ibid, p. 24.

¹²⁹ Cfr. José Mejía Lira, La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD 2005, p. 2.

¹³⁰ Ibid.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), resume en cuatro etapas la evolución del concepto de evaluación que

Tabla 1.2. Etapas de la concepción de la Evaluación. ¹³¹

Etapa	Interés
PRIMERA GENERACIÓN Medición (Finales del Siglo XIX)	Identificación del nivel de logro de ciertos objetivos específicos, mediante la medición cuantitativa con instrumentos unimodales.
SEGUNDA GENERACIÓN Descripción / Comparación (Década de 1920 a 1950)	Identificación del nivel de conjuntos de aspectos optimizadores y limitantes con respecto a ciertos objetivos establecidos; comparación de enfoques usando métodos experimentales, o de fenómenos, en grupos y situaciones. De ocurren cia natural.
TERCERA GENERACIÓN Servicios de Valor (Década de 1950 a 1980)	Comparación de resultados múltiples con metas y normas establecidas a priori; evaluación normativa relacionada con datos de referencia e indicadores.
CUARTA GENERACIÓN Transparencia, responsabilidad ejecutiva y desempeño (Década de 1980 a la fecha)	Transparencia, responsabilidad ejecutiva y desempeño coordinados por medio del análisis de todos los datos disponibles, usando una variedad de métodos y mediciones múltiples, e incorporando el conocimiento, las perspectivas y los valores de todos los involucrados.

Fuente: Fuente: BID, Banco Interamericano de Desarrollo, Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos.

Por otro lado, la OCDE ¹³² señala que, en el ámbito de la administración y el presupuesto con enfoque a resultados, sus países miembros parten de cinco elementos básicos de control (costos, insumos, procesos, productos y resultados) y cuatro relaciones de desempeño (valor para el dinero, economía,

¹³¹ Cfr. Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Evaluación: Una herramienta de gestión

¹³² La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene la misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Fue fundada en 1961, al día agrupa a 35 países, entre ellos México desde 1994. En sitio web: <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>, fecha de consulta: 09 de febrero de 2018.

/D HFRQRPtD FRQWUROD ORV FRVWRV GH OF
ORV LQVXPRV FRQ UHODFLyQ D ORV SURGX
productos con relación a los resultados, y el valor del dinero,
los insumos con relación a los resultados. Este enfoque de
resultados permite alinear de mejor manera los insumos, los
productos y los resultados. ¹³³

Del mismo modo, Oropeza López señala que en el ámbito
gubernamental los procesos de planeación y evaluación,
intrínsecamente relacionados, deben llevarse a cabo de manera
conjunta bajo los principios de la planeación estratégica. ¹³⁴ Sobre
esto, veamos en qué situación se encuentra México actualmente.

La evaluación de la función pública, si bien tiene un desarrollo
incipiente, hoy en día comienza a tomar forma en nuestro país.
1R VLJQLÀFD TXH DQWHV QR VH KD\DQ UHDC
materia, sin embargo, aún existe confusión en lo que representa
una verdadera evaluación, sobre la obligación de informar en un
contexto de rendición de cuentas. Esto se observa en los informes
de gestión que presentan las distintas dependencias y entidades
del gobierno federal o en el mismo informe presidencial donde
se observa mayor énfasis a la exposición de tareas realizadas,
sin que ello implique un cumplimiento de objetivos estratégicos
y su impacto en la población. ¹³⁵

A pesar de ello, no se pueden negar los esfuerzos que la
administración pública en la historia de México ha realizado,
un ejemplo es la gran cantidad de planes en el marco de una
planeación normativa a nivel federal que, al adoptar una
planeación programático-presupuestal, es posible jerarquizar
ORV SODQHV \ SURJUDPDV SDUD OD GHÀQLFL
OD DVLJQDFLyQ GH UHFXUVRV OD GHÀQLFLy
elaboración de reportes periódicos de los avances, esto con el
propósito de avanzar mediante la evaluación, en la mejorar de
los procesos de la administración pública. ¹³⁶

¹³³ OCDE, Programa Public Management (PUMA), citado por Alejandro Oropeza López, La
evaluación de la función pública en México, Ed. Plaza y Valdés, S.A. de C.V., Primera
edición, México, 2005, p. 149-150.

¹³⁴ Cfr. Alejandro Oropeza López, La evaluación de la función pública en México, Ed. Plaza y
Valdés, S.A. de C.V., Primera edición, México 2005, p. 150

¹³⁵ Ibid, p.197.

¹³⁶ Ibid, pp. 81-82.

1.2.2. Antecedentes históricos de la evaluación

1.2.2.1. Origen del Sistema de Evaluación

Como ya se mencionó, la evaluación no puede ser concebida de manera aislada, sino como parte de un proceso de planeación integral. Por consiguiente, se procede a hacer un repaso de la evolución de ambos rubros a partir de la época posrevolucionaria de 1917, donde los esfuerzos gubernamentales se dirigieron a mantener el orden en el país y sentar las bases del desarrollo.¹³⁷

Fue a raíz de la crisis mundial de 1929, dado que la actividad económica disminuyó considerablemente, que se llevó a cabo en México el Primer Congreso Nacional de Planeación que promovió la creación del Consejo Nacional Económico, que a su vez dio origen en 1930 a la Ley sobre Planeación General de la República, primer instrumento jurídico encargado de promover e implementar mecanismos de asignación de recursos para ampliar de vida de la población. Cabe mencionar que esta Ley fue uno de los primeros intentos de planeación en el mundo. Un avance fue la elaboración de un inventario que sirvió de insumo para contribuir en el desarrollo del diagnóstico de la situación del país.¹³⁸

Sin embargo, en los años posteriores, la evaluación evolucionó de forma tímida, con gobiernos enfocados más al manejo de los recursos y a la impresión de un sello que los caracterizara (cambio de nombres y funciones en las dependencias del orden IHGHUDO TXH SRU FRQRFHU OD HÀFLHQFLD GH informes se limitaban a una recopilación de datos y elaboración de reportes de acciones positivas, sin procesos metodológicos que revelaran el impacto de dichos programas.¹³⁹

Varias décadas tuvieron que pasar para que surgiera una verdadera reforma administrativa, la cual tuvo lugar durante el sexenio de José López Portillo en el periodo de 1976 a 1982. En ella se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) que tuvo a su cargo las tareas de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público,

¹³⁷ Cfr. J. Mejía, op. cit., p. 4.

¹³⁸ Poder Ejecutivo Federal, Ley sobre Planeación General de la República, p.16, citado por A. Oropeza, op. cit., p. 82.

¹³⁹ Cfr. J. Mejía, op. cit., p. 4.

derivadas de las nuevas incorporaciones hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. ¹⁴⁰ En 1982 el Manual de Organización Federal incorpora en su contenido la evaluación de

OD SODQHDFLyQ FRQ UHODFLyQ D^{14VX} DSOLFDF

Con la Secretaría de Programación y Presupuesto se instituye normativamente la planeación económica y social del país, la programación de las acciones de gobierno, la administración del gasto público y la evaluación de los planes, programas y presupuestos para medir los avances; además de la generación

GH LQIRUPDFLyQ HVWDGtVWLFD \ JHRJUiÀFD G &RQ HOOR VH UHDAÛPD OD UHVSQRVDELLOLGD ¹⁴²

promotor y gestor del desarrollo económico y social del país. Por otro lado, en el ámbito legislativo con la aprobación de la

/H\ 2UJiQLFD GH OD &RQWDGXUtD OD\RU GH + ¹⁴³

vio fortalecido el órgano técnico de cuenta pública.

En el periodo de López Portillo, se realizó un plan de desarrollo nacional que tuvo como nombre Plan Global de Desarrollo. Miguel de la Madrid, a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, fue entonces el encargado de la elaboración de dicho plan. Todas estas acciones fueron los elementos que contribuyeron al desarrollo de los procesos de evaluación en México. ¹⁴⁴

'XUDQWH OD SUHVLGHQFLD GH 0LJXHO GH OD 1988), el país se vio inmerso en una profunda crisis económica; XQD YHUWLJLQRVD LQÁDFLyQ GHULYDGD G monetario y la falta de recursos económicos provocaron el descontrol y el descontento general, lo cual propició la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), instancia normativa de las acciones de control y

HYDOXDFLyQ \ ÀVFDOLJDFLyQ FRQ OR FXDO ¹⁴⁵

Coordinación de Evaluación de la Presidencia.

¹⁴⁰ Cfr. A. Oropeza, op. cit., p. 91.

¹⁴¹ Poder Ejecutivo Federal, Manual de Organización del Gobierno Federal 1982, p.379, citado por A. Oropeza, op. cit., p. 93.

¹⁴² Cfr. A. Oropeza, op. cit., p. 93.

¹⁴³ Cfr. J. Mejía, op. cit., pp. 4-5.

¹⁴⁴ Ibid, p. 5.

¹⁴⁵ Ibid.

Ante la crisis señalada, la SPP prestó mayor atención a ORV SURJUDPDV GH HVWDELOLJDFLYQ públicas y al control de gasto que a la planeación misma. Esto dio como consecuencia que la SECOGEF se encargara de auditorías y procesos de revisión en vez de un sistema de evaluación de resultados. ¹⁴⁶

V D Q H D P L

Sin duda, un gran acierto de este periodo fue, mediante una PRGLÀFDFLYQ FRQVWLWXFLRQDO OD de Planeación Democrática (SNPD), que establece de manera obligatoria la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo y la aplicación de políticas públicas a través de programas sectoriales conforme a la Ley de Planeación. El sistema obliga a poner en marcha un mecanismo de consulta popular que involucre a la población en las etapas de formulación, control y evaluación. Implica además vertientes de obligatoriedad de la planeación en el sector público, el involucramiento de sectores privado y social, y la concertación con otros órdenes de gobierno. ¹⁴⁷

F U H D F L Y Q

En 1984 la SPP presentó un panorama jurídico-metodológico VREUH HO VLVWHPD GH SODQHDFLYQ como “el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativamente los resultados de la ejecución del Plan y los Programas en un lapso determinado”. En periodos anuales, se analiza el avance de los objetivos y metas programados y el impacto en la economía y en la sociedad. Se diferencian además cuatro tipos de evaluación: la programático-presupuestal (con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación); la de gestión de la Administración Pública Federal (buen uso y PDQHMR HÀFLHQWH GH ORV UHFXUVRV \ IRQGRV (uso y destino de los recursos presupuestales); y la económico-social (resultados obtenidos). ¹⁴⁸

G R Q G H V H

De igual manera se enuncian los instrumentos para el funcionamiento del SNPD: i) Normativos de mediano plazo, (Plan Nacional de Desarrollo y Programas Sectoriales, Estratégicos, Regionales, Especiales e Institucionales); ii) Operativos de corto plazo (Programa Operativo Anual y Programa de Trabajo, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos y Convenios únicos de

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización, pp. 40-42, citado por A. Oropeza, op. cit., p. 100-102.

Desarrollo, entre otros); iii) de Control (Informes trimestrales); y iv) de Evaluación (Informe de gobierno, Informe de Ejecución del 3 O D Q 1 D F L R Q D O G H ' H V D U U R O O R O D & X H Q W D Federal, Informes Sectoriales e Institucionales, e Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental, entre otros).¹⁴⁹

Durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988 a 1994) da inicio el Programa Nacional de Solidaridad D F D U J R G H O D 6 3 3 \ H O 3 U R J U D P D * H Q H U D O la Administración Pública Federal, con el objeto de infundir X Q D F X O W X U D D G P L Q L V W U D W L Y D G H H A F D F L L instituciones gubernamentales, promover la evaluación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos, y prevenir y combatir la corrupción. Finalmente, al desaparecer la SPP en 1992, nace la Secretaría de Desarrollo Social, y las actividades de presupuestación se trasladaron a la 6 H F U H W D U t D G H + D F L H Q G D \ & U P G L W R 3 ~ E O L F

\$ À Q D O H V G H O V H [H Q L R G H 6 D O L Q D V V H en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) con funciones de desarrollo administrativo, con la L Q W H Q F L y Q G H L P S X O V D U O D H A F D F L D \ O D H del gobierno federal.¹⁵¹

Es importante resaltar en este momento el avance alcanzado DO L G H Q W L A F D U O D Q H F H V L G D G G H H Y D O X I R U L H Q W D G D V D P H G L U O R V L P S D F W R V \ H O E limitarse a realizar reportes de acciones y resultados generales que, como hemos dicho, tradicionalmente se hacía.¹⁵²

En el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), se dio paso al denominado Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), un sistema de evaluación orientado a resultados como respuesta a una economía globalizada que exigía a los países contar con gobiernos de servicios de clase mundial, mediante el uso de herramientas y técnicas como la planeación estratégica a largo plazo, la autonomía en la gestión, la evaluación por resultados, la administración de calidad total,

¹⁴⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización, pp. 74-78, citado por A. Oropeza, op. cit., p. 103-104.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Ibid, p.6.

¹⁵² Ibid.

ORV HVWⁱQGD^UHV GH VHUYLFLR \ ODV GHVUHJX
organizacional, entre otros aspectos. ¹⁵³

El PROMAP condujo a las dependencias federales a generar indicadores de varios tipos: estratégicos para medir el cumplimiento de los objetivos institucionales de los planes y programas; de proyectos y de gestión para dar seguimiento a éstos; y de servicio para conocer la opinión de la población. El esquema de modernización se vinculó con el Plan Nacional de 'HVDUUROOR \ VH GHÀQLHURQ HVWⁱQGD^UHV SDU de las instituciones. ¹⁵⁴

(Q HVWH PLVPR VH[HQLR OD 6+&3 VH HQFDUJ la Reforma al Sistema Presupuestario para cambiar e LQFUHPHQW^U OD HÀFLHQFLD GHO VLVWHPD SU del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que orientaba a resultados vinculados al presupuesto. Si bien se logró introducir mejoras a través de un sistema de indicadores, la adecuación de los programas gubernamentales a objetivos sectoriales estratégicos, la creación de un sistema de monitoreo de programas y proyectos, y el establecimiento de técnicas de PHGLFLyQ \ PHFDQLVPRV GH HYDOXD^FFLyQ GH SUR logros no fueron los esperados. ¹⁵⁵

Es importante resaltar que los contenidos del SED fueron la medición y la evaluación, la descentralización, la GHVFRQFHQWUD^FFLyQ \ OD ÀH[LELOLGDG RSHUDW de la sociedad y un servicio profesional de carrera. ¹⁵⁶

Igualmente, un evento importante en el Poder Legislativo fue la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), HQ VXVWLWXFLyQ GH OD DQWHULRU & RQWDGXU con lo cual se fortalecen las acciones de control y evaluación del Congreso de la Unión. Este órgano, de carácter imparcial, cuenta con mayores facultades, además de autonomía técnica y ÀQDQF^LHUD

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Ibid, p.7.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Ibid, p. 8.

¹⁵⁷ Ibid, p. 9.

En el sexenio de Vicente Fox Quezada (2000-2006), se implementa un modelo de Innovación Gubernamental basado en una administración por objetivos con procesos de seguimiento y evaluación.¹⁵⁸ En el Plan Nacional de Desarrollo de este periodo, se cambia el término de “planeación democrática” por “planeación participativa” de tal manera que el Sistema Nacional de Planeación Participativa (SNPP) se encargaría GH OD GHÀQLFLyQ FRQFHUWDFLyQ V H J X L P las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal, además de propiciar la participación ciudadana en la elaboración y evaluación de planes y programas. Además, se encargó de estrechar los vínculos de colaboración con los comités de planeación del desarrollo estatales y los comités de planeación municipales.¹⁵⁹

El SNPD considera tres grandes procesos que dan apoyo D OD RSHUDFLyQ FRQWLQXD \ HÀFD] GH OD I federal: la planeación estratégica (que se abordará con detalle en el capítulo 3), el control y seguimiento, y el mejoramiento organizacional. En este sentido, se contempla una planeación estratégica de largo plazo (25 años), además de un sistema de seguimiento y control a través de un Sistema Nacional de Indicadores.¹⁶⁰

Es así como el papel de la evaluación se ha convertido en un tema importante para los últimos gobiernos de México. La necesidad de contar con mecanismos que permitan evaluar no sólo la actuación, sino los efectos de ella, ha permitido dirigir los esfuerzos hacia una evaluación por resultados. Tres de estos instrumentos con los que actualmente se cuenta son el Sistema GH (YDOXDFLyQ GHO 'HVHP SHxR 6 (' T X H F R R analizará más adelante), el Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP), y el Sistema de Evaluación y Control Gubernamental que opera la Secretaría de la Función Pública (SFP).¹⁶¹

En el Sistema de Metas Presidenciales, los titulares de la diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), negocian un conjunto de metas y plazos

¹⁵⁸ Ibid, p.10.

¹⁵⁹ Cfr. A. Oropeza, op. cit., pp. 107-108.

¹⁶⁰ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, pp. 9-11, citado por A. Oropeza, op. cit., pp. 107-108.

¹⁶¹ Cfr. J. Mejía, op. cit., pp. 16-17.

vinculados al PND y a los Programas Sectoriales de manera directa con el Presidente de la República, esto a cargo de la Unidad de Control y Evaluación de la Administración Pública de la SFP.¹⁶² Por otro lado, el Sistema de Evaluación y Control Gubernamental, también a cargo de la SFP, contribuye a la PHMRUD GH OD DFWXDFLyQ GHO JRELHUQR HQ F HÀDFLD \ SURGXFWLYLGDG DGHPiV GH IRUWDC rendición de cuentas, la transparencia, y el cumplimiento de los programas sectoriales e institucionales.¹⁶³

1.2.3. Marco normativo de la evaluación

1.2.3.1. Planeación y la evaluación

Desde la promulgación de nuestra Constitución Política en 1917, se estableció una guía para conducir las acciones de la administración pública, sin embargo, no fue sino hasta 1983 que la planeación del desarrollo y su evaluación se elevan a rango constitucional.¹⁶⁴ Tanto la Constitución, como la Ley de Planeación derivada de los Artículos 25 y 26, son el marco jurídico que atribuye obligatoriedad al gobierno federal en materia de planeación, aunque se enuncia de manera muy breve y poco contundente el concepto de evaluación.

El Artículo 25 constitucional hace referencia a la correspondencia del Estado sobre la rectoría del desarrollo nacional; en tanto el Artículo 26 faculta al Ejecutivo para organizar un sistema de planeación democrática, para lo cual establecerá los mecanismos de participación ciudadana y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación tanto del plan como de los programas de desarrollo.¹⁶⁵

Estos artículos se encuentran reglamentados en la Ley de Planeación cuyo Artículo 2º hace referencia a responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país, en WDQWR HO \$UWtFXOR ž UHÀHUH DO FRQFHSWR GH GHVDUUROOR \ HQ HVSHFtÀFR D OD GHÀQLFL estrategias y prioridades, así como la designación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinación de

¹⁶² Ibid, pp. 21-22.

¹⁶³ Ibid, pp. 28-30.

¹⁶⁴ Cfr. A. Oropeza, op. cit., p. 98.

¹⁶⁵ Art. 25 y 26, CPEUM, pp. 24-25.

acciones y la evaluación de resultados, aunque de manera muy escueta y ambigua.¹⁶⁶

Por otra parte, la CPEUM en su artículo 69 establece que el Presidente de la República deberá presentar un informe por que guarda la administración pública del país. Esto en principio se entiende como una evaluación que el Ejecutivo debe realizar sobre las acciones llevadas a cabo en su gestión, sin embargo, dado la ambigüedad de la normatividad, los informes se han limitado a un simple enlistado de acciones.¹⁶⁷

Es un hecho que tanto los informes de gobierno como los de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, presentan una estructura similar con duplicidad de información, con reporte sólo de periodos diferentes. Sin embargo, el primero debiera enfocarse a la evaluación de los resultados y el impacto de las acciones que se reportan en el segundo.¹⁶⁸

Estos informes, aunado a otras acciones en materia de evaluación, transparencia y rendición de cuentas que los gobiernos están obligados a rendir al pueblo, se contemplan en otras leyes que analizaremos con más detalle en el siguiente capítulo. De esta manera, es importante resaltar que estos procesos han madurado de manera notable desde inicios del actual siglo.

1.2.3.2. Presupuesto Basado en Resultados

La creciente demanda de la población por conocer de manera transparente el ejercicio del gasto público ha motivado a los de los servicios que prestan, lo que ha generado a la vez que la población se interese más por los costos que generan, los resultados que se obtienen y los cambios que las mismas organizaciones requieren para atender sus demandas.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Cfr. A. Oropeza, op. cit., p. 143.

¹⁶⁷ Ibid, p. 100.

¹⁶⁸ Ibid, p. 143.

¹⁶⁹ Dionisio Pérez-Jácome Friscione, "Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México", artículo académico, p. 1.

Por tal razón varios países, en particular los pertenecientes a la OCDE, han introducido el modelo conocido como Presupuesto basado en Resultados (PBR), instrumento que auxilia a los gobiernos en la gestión de recursos para ofrecer mejores servicios a la población. El PBR, como una expresión de la Nueva Gestión Pública (NGP), se enfoca en los productos y los resultados más TXH HQ ORV LQVXPRV OR TXH SHUPLWH PD\RU H el ejercicio del gasto además de generar información que facilita la toma de decisiones ¹⁷⁰

Mientras que los presupuestos tradicionales miden los recursos, el PBR mide la producción de bienes y servicios y el impacto que se genera en la sociedad, esto con base en objetivos y metas. Por tal motivo, se vuelve indispensable contar con un efectivo sistema de evaluación del desempeño que permita visualizar los resultados conforme a mediciones en términos de HÅFLHQFLD \ HÅDFLD GH ORV VHUYLFLRV TXH O los impactos que estos generan. ¹⁷¹

1.2.3.3. Sistema de Evaluación del Desempeño

México, como país miembro de la OCDE, ha implementado el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) como elemento central del funcionamiento del PBR, el cual es parte a su vez de la estrategia de la Gestión por Resultados (GpR); aquí se enfatizan los resultados (lo que se hace, lo que se logra y el impacto en EHQHÅFLR GH OD ¹⁷² Para su diseño se consideraron las mejores prácticas internacionales, sus necesidades particulares y su marco institucional. El SED se conforma de varios procesos que permiten principalmente evaluar los resultados de los programas federales, retroalimentar a las dependencias y entidades ejecutoras y mejorar la calidad de la información que se entrega al Congreso y a la sociedad. ¹⁷³

En este sentido se alinearon los objetivos y las metas de los diversos programas federales con el Plan Nacional de Desarrollo; además, de forma complementaria, se introduce la Metodología del Marco Lógico (MML) y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Esto fue posible gracias a las reformas

¹⁷⁰ Ibid, pp. 1-2.

¹⁷¹ Ibid, p. 2.

¹⁷² Ibid, p. 7.

¹⁷³ Ibid, p. 2.

UHDOLJDGDV DO PDUFR MXUtGLFR HQ HVSHF
a diversas leyes federales para su aplicación en los órdenes
federal, estatal y municipal. ¹⁷⁴

En 2006 con la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y
5 HVSRQVDELOLGDG +DFHQGDULD /)35+ VH UH
la presupuestación, la aprobación, el ejercicio, el control y la
evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. De esta
PDQHUI HO 3%5 EXVFD RULHQWU GH PDQHUI
necesaria de bienes y servicios públicos al asignar recursos a
programas estratégicos para la obtención de resultados. ¹⁷⁵

Derivado de lo anterior, los gobiernos federal, estatales
y municipales, adecuaron sus respectivos marcos legales,
de tal manera que ahora están obligados a administrar los
UHFUVRV S~EOLFRV EDMRV ORV SULQFLSLR
transparencia y honradez, con enfoque a resultados; a evaluar
los resultados del ejercicio de los recursos con base en los
logros alcanzados; a contar con sus propias instancias de
evaluación de carácter independiente (distintas a los órganos de
ÁVFDOLJDFLyQ IHGHUDO \ ORFDO D HYDOXD
UHFUVRV IHGHUDOHV TXH VH WUDQVÀHUHQ
y a armonizar la contabilidad gubernamental (presentar la
información de manera homogénea). ¹⁷⁶

Gracias a esta búsqueda de congruencia entre los objetivos
y las metas del país es que se cuenta por primera vez con una
YLVLyQ GH ODUJR SODJR SDUD OD GH
y metas de los tres órdenes de gobierno. Los encargados de
coordinar la alineación de los objetivos, del Plan Nacional de
Desarrollo (PND), de los programas sectoriales y el presupuesto,
son la Presidencia de la República, la Secretaría de la Función
3~EOLFD 6)3 OD 6HFUHWUUtD GH +DFLHQ
6+&3 \ HO &RQVHMR 1DFLRQDO GH (YDOXD
Desarrollo Social (CONEVAL). ¹⁷⁷

Es importante agregar que el SED funciona a través de dos
programas: el Programa Anual de Evaluación (PAE) que evalúa
las políticas públicas y los programas presupuestarios, y el

¹⁷⁴ Ibid, pp. 3-4.

¹⁷⁵ Ibid, p. 4.

¹⁷⁶ Ibid, p. 5.

¹⁷⁷ Ibid.

Programa de Mediano Plazo (PMP) que mide la gestión para la calidad del gasto (Figura 1.3).¹⁷⁸

En 2007 se expiden los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Federal que permitan contribuir a una gestión basada en resultados y consolidar el SED. Estos lineamientos regulan la evaluación de los programas federales, la elaboración de la MIR y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de objetivos estratégicos por parte de las dependencias y entidades del gobierno federal¹⁷⁹ (Figura 1.3).

Figura 1.3. Componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).¹⁸⁰

Fuente: Dionisio Pérez-Jácome Friscione, Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México.

¹⁷⁸ Ibid, p. 6.

¹⁷⁹ Ibid, p. 8.

¹⁸⁰ Ibid.

En suma, la MIR como instrumento de planeación estratégica, permite vincular los mecanismos de monitoreo y evaluación durante el proceso para integrar un sistema de información para la toma de decisiones en función de los resultados esperados y alcanzados. Concentra información de manera integral en materia de planeación y programación (alineación de los programas a los objetivos nacionales); de programación y presupuestación (asignación de recursos por programa presupuestarios); de control, ejercicio y seguimiento (PRQLWRUHR GH DYDQFHV ItVLFVRV \ À Q D Q objetivos, indicadores y metas); de evaluación y planeación (retroalimentación para mejora de los programas); y de la publicación de los resultados en diversos informes para su (H Q W U H J D D O + & R Q J U H V R G U A H . 4) D 8 Q L y Q

Figura 1.4. Alineación del proceso presupuestario para resultados. ¹⁸²

Fuente: SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² 6 + & 3 6HFUHWDUtD GH +DFLHQGD \ &UpGLWR 3~EOLFR , QWURGX resultados (GpR), Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), Unidad de Evaluación del Desempeño (UED), Dirección de Capacitación a Dependencias y Entidades Federativas, p. 14.

Es importante resaltar que la evaluación de las políticas y los programas públicos se llevan a cabo por parte de especialistas externos (como es el caso de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL); independencia que permite objetividad en los análisis y recomendaciones, para brindar mayor credibilidad hacia los ciudadanos. En este sentido, dado el importante papel que juegan los indicadores, se ha buscado reducir su número e incrementar su calidad. ¹⁸³

& R P R F R P S O H P H Q W R O D 6 + & 3 O D 6) 3 \ H O & 2 1
en 2008, el “Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales” para dar atención y seguimiento a los resultados de las evaluaciones externas. En 2010, el P H F D Q L V P R V H P R G L A F D S D U D Y L Q F X O D U H Q P aspectos susceptibles de mejora con el ejercicio presupuestal. ¹⁸⁴

Estas dependencias se encargan de la operación del SED, cada una en su ámbito de competencia: el CONEVAL evalúa O R V S U R J U D P D V H Q P D W H U L D G H G H V D U U R O O R el resto de los programas, coordina el PAE y el PMP y valida los indicadores estratégicos (productos y resultados); y la SFP evalúa los indicadores de gestión (calidad de procesos y servicios públicos). ¹⁸⁵

Por otro lado, se fortalece la labor de la Cámara de Diputados en el proceso de evaluación del desempeño a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que, como órgano técnico, realiza auditorías para emitir recomendaciones para la mejora del desempeño de los programas federales, así como los recursos federales que ejercen las entidades federativas. Por consiguiente, la ASF informa cada semestre a la Cámara de Diputados sobre la atención de las recomendaciones por parte de las dependencias y entidades de la APF. ¹⁸⁶

En lo que respecta a los gobiernos locales, la mayor parte de los estados han registrado avances en la implementación del PBR-SED; de igual manera y conforme a la Ley General de Contabilidad * X E H U Q D P H Q W D O G H E H U i Q G H A Q L U V X V L Q G L F D O

¹⁸³ Cfr. D. Pérez-Jácome, op cit., p.8.

¹⁸⁴ Ibid, p. 9.

¹⁸⁵ Ibid, p. 11.

¹⁸⁶ Ibid, pp. 11-12.

DSOLFDFLyQ GH UHFxUVRV IHGHUdOHV TXH V
marco de armonización contable.¹⁸⁷ Esto ha dado pauta para
extender la implementación del PBR y del SED en toda la
administración pública del país, con el gran reto de crear una
cultura institucional en los servidores públicos¹⁸⁸ (Figura 1.5).

Figura 1.5. Proceso de Planeación Estratégica para el PBR. 189

Fuente: Dionisio Pérez-Jácome Friscione, Presupuesto basado en resultados:
Origen y aplicación en México.

Es así como la legislación exige la conformación de organismos
GH ÁVFDOL]DFLyQ HQ ORV &RQJUHV RV OR F
técnica y de gestión. Así mismo, las entidades federativas y los
municipios deberán evaluar los resultados obtenidos, tanto con
recursos propios como federalizados, para ello deberán contar
con una instancia evaluadora independiente de los órganos de
ÁVFDOL]DFLyQ¹⁸⁹

¹⁸⁷ Ibid, p. 10.

¹⁸⁸ Ibid, pp. 17 y 19.

¹⁸⁹ Ibid, p. 15.

¹⁹⁰ Ibid, p. 12.

1.2.3.4. La incipiente normatividad en materia de evaluación municipal

Como se ha mencionado, el funcionamiento de la administración pública en México es regulado por la Constitución Política y una serie de principios en materia de planeación del desarrollo. En este proceso de planeación se incluye la obligación de informar, y de manera complementaria, la de evaluar. Sin embargo, como hemos dicho, la tarea de evaluar se ha limitado en la mayoría de los casos a cumplir la disposición de informar.¹⁹¹

Al respecto, Oropeza López señala que la actividad del gobierno es y debe ser motivo de evaluación, dado que el gobierno como parte del Estado, debe rendir cuentas a la otra parte que es el pueblo, en este sentido, no debe limitarse a sólo informar, sino evaluar lo que se informa en términos de resultados; de esta PDQHUD ORV FLXGDGDQRV SRGUIQ FDOLÀFDU H la corrección de desviaciones o, en su caso, aplicar sanciones o hacer reconocimientos, todo ello en un contexto de rendición de cuentas.¹⁹²

Si bien, los lineamientos para el proceso de evaluación LQFOX\HQ HO GLVHxR GH LQGLFDGRUHV SDUD OD HÀDFLD \ HO LPSDFWR GH ODV SROtWLFD OLPLWDUVH D OD VLPSOH FXDQWLÀFDFLyQ QXP a la recopilación de logros políticos, sino también atender el desempeño institucional de los servidores públicos, respecto al cumplimiento de sus responsabilidades.¹⁹³

En referencia a los municipios mexicanos, los procesos de evaluación no se han institucionalizado, por lo tanto, los nuevos UHWRV OHV H[LJH VHU PiV HÀFLHQWHV HQ HO HM PiV HÀDFHV HQ HO FXPSOLPLHQWR GH V XV PHW para ello, es importante fortalecer sus capacidades institucionales con el objeto de mejorar su desempeño gubernamental. Sin embargo, el tema de la evaluación de la gestión y de las políticas no ha sido prioritario para ellos pese a las grandes demandas sociales y la limitación de recursos, lo cual los

¹⁹¹ Cfr. A. Oropeza, op. cit., p. 227.

¹⁹² Ibid, p. 228.

¹⁹³ Ibid, pp. 228-229.

REOLJDQ D KDFHU OR PiV HÀFLHQWH SRV
nuevos enfoques de gestión. ¹⁹⁴

Como se comentó anteriormente, las nuevas disposiciones normativas respecto a la implementación del SED en México, obliga a los tres órdenes de gobierno a evaluar su administración con base en resultados. Al respecto, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en su Artículo 49, Fracción V (Cuadro 1.16), establece la obligación de las entidades federativas y los municipios a ejercer los recursos provenientes de las aportaciones federales con base en la evaluación del desempeño señalado en el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad +DFHQGDULD /)35+ 'LFKR V UHF XVVRV GHEH EDVH HQ LQGLFDGRUHV D ÀQ GH YHULÀFDU objetivos de los fondos de los cuales provienen, además de que los resultados deberán ser informados. ¹⁹⁵

Por otro lado, en el marco de la reforma constitucional GH VH GHÀQLHURQ ORV '/LQHDP LHQWR Entrega de los Recursos del Ramo 33", donde se establecen los PHFDQLVPRV SDUD OD GHÀQLFLyQ GH LQGLF esto para que las entidades federativas y los municipios reporten el ejercicio y la evaluación de cada fondo. ¹⁹⁶ Como complemento, ese mismo año se emiten los "Lineamientos para Informar sobre el Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas"; donde se establece que los estados y los municipios ¹⁹⁷ deberán LQIRUPDU WULPHVWUDOPHQWH D OD 6+ & 3 VR y resultados de la aplicación de los recursos federales recibidos, ¹⁹⁸ además de reportar los resultados de las evaluaciones correspondientes. ¹⁹⁹

¹⁹⁴ Cfr. José María Ramos, et. al., La evaluación de políticas públicas en México, El Colegio de la Frontera Norte y el Instituto de Administración Pública, A.C. INAP, México, 2011, pp. 73-74.

¹⁹⁵ Cfr. J. Ramos, et. al., op. cit., pp. 78-79.

¹⁹⁶ Ibid, p. 79.

¹⁹⁷ Los Lineamientos aplican también a las delegaciones o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, así como los organismos paraestatales de gobiernos estatales y municipales.

¹⁹⁸ Los recursos federales a los que están obligados a reportar los gobiernos locales son por concepto de aportaciones federales, convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación y subsidios.

¹⁹⁹ Ibid, pp. 79-80.

Después, también en 2008 se emite el Acuerdo por el que se Establecen las Disposiciones Generales del SED, donde se presupuestación, seguimiento, monitoreo e informes y evaluación. 'H L J X D O P D Q H U D H Q O D 6 + & 3 H P L W H O R V desempeño de los fondos de aportaciones federales del Ramo 33. Todos estos nuevos lineamientos otorgaron mayores responsabilidades para las administraciones municipales, reto al cual enfrentan según sus propias capacidades institucionales referente a su estructura operativa y técnica ²⁰⁰ (se tocará con más detalle el tema de las capacidades institucionales en el siguiente capítulo).

Es importante agregar que los criterios de evaluación respecto a la prestación de servicios públicos van encaminados a emitir un juicio de valor sobre los productos y los efectos en de la acción pública (outcomes) \ OD H À F L H Q F L D G H O D X W I G H O R V U H F X U V R V F R Q U H V S H F W R D O S U R G X F W R F R Q V L J X L H Q W H O D H À F L H Q F L D G H O R V S U R F H V S X H G H V H U X Q À Q H Q V t P L V P R V L Q R V H H V H À I demanda de la población y la solución de los problemas sociales en general. ²⁰¹ 6 L Q H P E D U J R O D G H À F L H Q F L D H Q O R información imposibilita al desarrollo adecuado de los procesos de evaluación, así como la carencia de sistemas de indicadores bajo una política de evaluación y monitoreo encaminada hacia la competitividad y el bienestar de la población. ²⁰²

Después de analizar las atribuciones de los municipios y la normatividad de cómo evaluar sus acciones para darles cumplimiento, veremos ahora en términos generales en qué situación se encuentran respecto al impacto de su desempeño.

²⁰⁰ Ibid, p. 80-82.

²⁰¹ Ibid, pp. 82-83.

²⁰² Ibid, pp. 87-88.

1.3. La evaluación de los resultados municipales

1.3.1. Situación actual

En México, al igual que cualquier otro país, el control y la evaluación de la gestión pública se vuelven aspectos esenciales para el fortalecimiento de la democracia y la transparencia; en nuestro caso, bajo primicias de probidad y rendición de cuentas que vigilen que los recursos públicos se ejerzan bajo los principios GH OHJDOLGDG KRQHVWLGDG HÀFLHQFLD HÀ por lo que se implementa en México un sistema de control y HYDOXDFL y Q JXEHUQDPHQWDO FRQ HO ÀQ GH evaluar la gestión pública a través de resultados. ²⁰³

En consecuencia, durante la última década en nuestro país, han sido varios los esfuerzos por promover una cultura de evaluación del desempeño a nivel local a través del diseño de indicadores y bases de datos por parte, principalmente, de investigadores académicos y organismos gubernamentales de orden central, debido a la falta de información sistematizada y ordenada a nivel municipal; por la falta de una visión a largo plazo; por la fragilidad institucional y la falta de liderazgo. Estos Sistemas de Medición del Desempeño (SMD), se han convertido en mecanismos para la medición de resultados a nivel municipal que de alguna manera han facilitado la toma de decisiones del gobierno central hacia los gobiernos locales. ²⁰⁴

Sin embargo y pese a estas iniciativas, ha sido poco el interés o la capacidad de los gobiernos municipales por desarrollar e implementar sistemas de monitoreo y evaluación de su gestión, así como el desarrollo de sistemas de información que sirvan de base para la construcción de indicadores que midan y evalúen sus resultados. ²⁰⁵

Para darnos una idea de que tan efectivas han sido las acciones de los gobiernos municipales, enunciaremos algunas mediciones que realizan organismos nacionales e internacionales que tienen que ver con la calidad de vida de la población.

²⁰³ Cfr. J. Mejía, op. cit., p. 12.

²⁰⁴ Cfr. A. Ramos, op. cit., pp. 89-90.

²⁰⁵ Ibid, pp. 92-93.

1.3.2. Algunas mediciones nacionales e internacionales

Los grandes retos que el mundo y Latinoamérica enfrentan hoy en día se acentúan por la marcada desigualdad que prevalece en nuestro país. En este sentido, la OCDE, presenta en su estudio *Government at a Glance 2015*, un comparativo del índice de Gini con otros países asociados a esta organización; estudio que coloca a México por debajo de la mayoría de éstos ²⁰⁶

* U i À F R

Figura 1.6. Coeficiente de Gini en la inequidad del ingreso en países de la OCDE de 1985 a 2013. ²⁰⁷

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Government at a Glance 2015*, con información de su base de datos de la distribución del ingreso.

²⁰⁶ Cfr. OCDE, *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, 2015, p.40.

²⁰⁷ Ibid.

Por otro lado, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)²⁰⁸, señala en su \$ Q X D U L R (V W D G t V W L F R \ * H los Estados Unidos Mexicanos 2016 , que México ocupa el G H F L P R W H U F H U O X J D U H Q V X S H U A F L H V R Q 5 X V L D & D Q D G i (V W D G R V % U D V L O \$ X V W U D O L D , Q G L D \$ U J H Q W L Q D . D J D M L V W i Q \$ U J H O NP²¹⁰, con una proyección de la población a 2016 de 122,273,473 millones de personas, lo que representa un incremento del 6.55% en el periodo comprendido entre los años 2010 y 2016²¹¹. Del total de la población en 2014 (119,713,203 millones), el 46.2% presentaron una situación de pobreza, de la cual el 36.6% en situación de pobreza moderada y el 9.5 en situación de pobreza extrema.²¹²

Por su parte el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo²¹³ 3 1 8 ' F R Q H O A Q G H D S R \ D U D O R V G H A Q L F L y Q G H V X V S U R S L D V V R O X F L R Q H V D nacionales de desarrollo, propuso para México la medición del índice de Desarrollo Humano Municipal (Mapa 1.1).²¹⁴ El documento menciona que, si bien México ha presentado importantes avances en los últimos años, aún existen oportunidades para mejorar el nivel de bienestar de millones de personas.²¹⁵

La información que arroja el estudio municipal del PNUD denota el marcado contraste entre las regiones norte y sur del SD t V F R Q P X \ D O W R \ E D M R t Q G L F H U H V S H F W W Compara de igual manera índices de municipios en México al nivel de Noruega y a la vez con países como Liberia y la República Democrática del Congo.

²⁰⁸ El INEGI es el organismo público autónomo responsable de normar y coordinar el 6 L V W H P D 1 D F L R Q D O G H , Q I R U P D F L y Q (V W D G t V W L F D \ * H R J U i A F información de México en cuanto al territorio, los recursos, la población y economía. En sitio Web: http://www.beta.inegi.org.mx/inegi/quienes_somos.html, fecha de consulta, 10 de abril de 2017.

²⁰⁹ Cfr. INEGI, \$ Q X D U L R H V W D G t V W L F R \ J H R J U i A F R G H O R V (V W D G R V 8 O Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México 2016, p. 46.

²¹⁰ / R V S D t V H V G H P D \ R U V X S H U A F L H V R Q 5 X V L D & D Q D G i (V W D G R V % U D V L O \$ X V W U D O L D , Q G L D \$ U J H Q W L Q D . D J D M L V W i Q \$ U J H O y Arabia Saudita. Con datos de la ONU de 2012.

²¹¹ Cfr. INEGI, op. cit. p. 78. Con información de CONAPO Proyección de la población en México 2010, 2030, de octubre de 2016.

²¹² Ibid, p. 111. Con información de medición de la pobreza 2015 del CONEVAL.

²¹³ El PNUD trabaja en 170 países y territorios, ayudando a reducir la pobreza, las desigualdades y la exclusión. En sitio Web: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/> H V K R P H R X U Z R U N R Y H U Y L H Z K W P O) H F K D G H F R Q V X O W D G

²¹⁴ (O , ' + P L G H O D S R V L E L O L G D G G H J R J D U G H X Q D Y L G D O D U J D \ V adquirir conocimientos y la oportunidad de tener recursos que permitan un nivel de vida digno.

²¹⁵ Cfr. PNUD, Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, D.F., p.9.

Figura 1.7. Porcentaje de municipios en cada entidad según categoría de desarrollo humano (2010).²¹⁶

Fuente: PNUD, Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología, con información de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD, México.

En complemento, el Consejo Nacional de Población (CONAPO)²¹⁷, en su Índice de marginación por entidad federativa y municipios 2015, presenta los resultados de la marginación para las 32 entidades federativas y los 2,457 municipios²¹⁸.
6 H x D O D T X H O D P D U J L Q D F L y Q H V X Q I H Q y P H Q R T
falta de oportunidades y en la desigual distribución del avance productivo, lo cual impacta en los niveles de bienestar y en la formación de capacidades y, por consecuencia, en el desarrollo.

²¹⁶ Ibid, p.18.

²¹⁷ & 2 1 \$ 3 2 V H H Q F D U J D G H O D S O D Q H D F L y Q G H P R J U i À F D G H O p [L F R D À
población en los programas de desarrollo económico y social que se formulan dentro
del sector gubernamental y vincular sus objetivos a las necesidades que plantean los
I H Q y P H Q R V G H P R J U i À F R V (Q V L W L R : H E K W W S V Z Z Z J R E P [F R Q
fecha de consulta 14 de febrero de 2018.

²¹⁸ Cfr. CONAPO, en sitio Web: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015>, fecha de consulta 14 de febrero de 2018.

El análisis del índice de marginación diferenciado por entidades IHGHUDWLYDV \ PXQLFLSLRV SHUPLWH LGHQW todavía carecen de servicios básicos en nuestro país. ²¹⁹

En relación con la marginación por entidad federativa, los estados con muy alto grado son Chiapas, Guerrero y Oaxaca, VHJXLGRV SRU & DPSHFKH +LGDOJR OLFKRDF Potosí, Veracruz y Yucatán, con un grado de marginación alto. En contraste las entidades federativas que presentan muy bajo nivel son Baja California, Coahuila y Nuevo León. ²²⁰ Por consiguiente, al igual que el estudio del PNUD, se puede concluir que la marginación más alta se localiza en el sur del país, a diferencia del norte que presenta los índices más bajos.

En cuanto al índice de marginación por municipio, se presenta una alta y muy alta marginación en el sur y sureste del país, en contraste una baja y muy baja en el norte y noroeste del país. La parte central presenta mayormente una marginación media y baja. ²²¹

Un dato importante resulta ser el porcentaje de municipios por grado de marginación: 11.5% muy alto, 33.3% alto, 20.9% medio, 20.3% bajo y 14% muy bajo. Por otro lado, el porcentaje de la población con grado de marginación es: 3.5% muy alto, 10.2% alto, 10.3% medio, 16.6% bajo y 59.4% muy bajo (Mapa (VWR UHÁHMD FRPR OD XELDFLYQ JHRJUI GH OD SREODFLYQ VRQ IDFWRUHV TXH LQÁX marginación de los municipios del país. ²²²

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ Cfr. CONAPO, Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015, Anexo A, estimaciones con base en el INEGI, encuesta intercensal 2015, primera edición, México, 2016, p.62. El número total de municipios señalado incluye las 16 delegaciones del Distrito Federal.

²²¹ Ibid, Anexo B1, p. 65.

²²² Ibid.

Fuente: CONAPO, Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015 , Anexo B1, estimaciones con base en el INEGI, encuesta intercensal 2015.

Otro dato importante es el índice de muy alto grado de marginación que se presenta mayormente en poblaciones de 2,500 a 14,999 habitantes, en contraste con el índice de muy bajo grado que se presenta principalmente en poblaciones por arriba de los 100,000 habitantes. ²²⁴

Otro aspecto más a considerar es la presencia indígena según el grado de marginación a nivel municipal. En los municipios con muy alto grado de marginación, existe un 56.66% de presencia indígena, 14.55% de presencia predominantemente indígena, 9.54% moderada presencia indígena y 16.25% escasa presencia indígena. En contraste, los municipios con muy bajo

²²³ Ibid.

²²⁴ Ibid, p.31.

grado de marginación presentan solo un 2.90% de moderada presencia indígena y 97.10% de escasa presencia indígena. Los municipios con alto grado de marginación presentan 16.6% de presencia indígena, los de medio grado 1.56% y los de bajo grado 0.60%.²²⁵

Con la información expuesta podemos concluir que en los municipios de México se observan grandes contrastes en materia de condición de sus habitantes, dos de los elementos fundamentales que integran el municipio (territorio y población).²²⁶ A su vez, de los municipios de país hoy en día. Razón de más para que las autoridades cuenten con mecanismos que permitan medir la efectividad de sus programas de gobierno en vías de mejorar la calidad de vida de la población.

1.4. Resumen y conclusión del capítulo

En este primer capítulo hemos analizado dos temas principales: el municipio y la evaluación. De cada uno se ha expuesto su marco conceptual, sus antecedentes históricos y estado del arte de los municipios respecto a la evaluación de sus resultados.

En cuanto al municipio, expusimos como marco conceptual en derecho municipal, su concepción como parte del Estado y los elementos que lo integran (territorio, población y gobierno). Como antecedentes históricos, revisamos su origen en Roma, su desarrollo en España y su aparición en la Nueva España y en el México Independiente, su paso por los periodos de Reforma y Revolución, hasta su reconocimiento como municipio libre a partir de nuestra actual Constitución. Se analizó también el marco jurídico como parte del Estado Federal Mexicano, su distribución de competencias constitucionales, sus atribuciones y funciones. Todo ello para entender el papel que los municipios juegan hoy en día en nuestro país.

²²⁵ Ibid, p.33.

²²⁶ Cfr. C. Quintana, op. cit., p.16.

Por otro lado, en cuanto a la evaluación, expusimos como P D U F R F R Q F H S W X D O V X U D t J H W L P R O y J L F D D C de autores, su enfoque en el sector público, los orígenes de la evaluación en México, el marco normativo y la importancia de la evaluación, los avances y la situación que viven actualmente los gobiernos municipales de nuestro país.

Por último, se expone la situación de los municipios en México, que organismos nacionales e internacionales miden considerando aspectos que impactan de manera directa en la calidad de vida de la población.

Todo ello permite concluir que la situación de vulnerabilidad que viven hoy en día gran parte de la población del país se debe a la manera en que México y sus gobiernos han evolucionado a través de la historia, y en donde el municipio ha jugado o debería jugar un papel muy importante, sin embargo, su reconocimiento constitucional como órgano de gobierno autónomo no ha sido V X À F L H Q W H S D U D V D F D U G H O D S R E U H J D \ O D P D U de mexicanos. Si bien, no es una atribución exclusiva, sí es el orden de gobierno que más resiente las condiciones de vida de la población que habita en su territorio.

Por consiguiente, es necesario que los municipios cuenten con mecanismos que permitan medir la efectividad de su actuar; sin embargo, hemos visto también los pocos avances que han tenido en materia de evaluación, debido quizá a la falta de interés por parte de sus gobernantes o tal vez a la debilidad institucional que han padecido desde tiempos remotos.

En consecuencia, el capítulo dos de esta tesis se enfoca al análisis de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales desde los enfoques conceptual, histórico y normativo.

CAPÍTULO 2

LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO

En este segundo capítulo se analiza el concepto de capacidad y su evolución en el tiempo, algunos tipos de capacidades y los procesos y herramientas para su desarrollo y medición a través de índices e indicadores. Asimismo, se analiza el marco normativo en México relacionado con las capacidades institucionales, las

2.1. Capacidades

2.1.1. Marco conceptual

La situación por la que actualmente atraviesa la mayor parte de los municipios, la falta de capacidad para la prestación de servicios públicos básicos y casi nula rendición de cuentas, son síntomas de la actual debilidad que los gobiernos municipales del país padecen y que han dado por consecuencia una pérdida de competencias.²²⁷

Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) señala que en las últimas décadas los municipios han sido sujetos de un importante proceso de transferencia de funciones y recursos federales, que lejos de fortalecerlos, han limitado su capacidad institucional.²²⁸ Lo anterior se revela en las auditorías que la ASF realiza a los fondos y programas con recursos federales que ejercen los municipios donde se observa una elevada incidencia y recurrencia de observaciones.²²⁹

²²⁷ Cfr. David Gómez Álvarez, Coordinador, Capacidades Institucionales para el Desarrollo Humano, conceptos, índices y políticas públicas, ed. Porrúa, México 2010, pp. 7-8.

²²⁸ Cfr. Auditoría Superior de la Federación, ASF, Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal, Cámara de Diputados, México 2015, p. 7.

²²⁹ Ibid.

Lo anterior, en parte se debe a que no ha existido en México una estrategia que permita incrementar las capacidades institucionales de los gobiernos municipales. Sólo se han UHJLVWUDGR DFFLRQH V LQVXÀFLHQWHV \ D YHF materia de capacitación, asistencia técnica, equipamiento y adecuación de su marco jurídico; sin embargo, los efectos han sido limitados dado que aún persisten debilidades en su desarrollo institucional. ²³⁰

'HVDUUROOR +XPDQR \ 0XQLFLSLR

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) señala que el desarrollo humano no sólo implica un crecimiento económico, sino la posibilidad de los individuos para elegir entre distintas alternativas que incidan de manera positiva en su calidad de vida, bajo un contexto de libertades individuales sostenidas y equitativas. En este caso, el Estado (órdenes de gobierno, poderes e instituciones públicos) como principal promotor del desarrollo del país, se vuelve garante en la existencia de dicha variedad de alternativas, que a su vez permiten el desarrollo de capacidades individuales en las personas. ²³¹

Al respecto, si bien en México los componentes básicos del desarrollo humano (educación, ingreso y salud), que de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), son competencias concurrentes entre los distintos órdenes de gobierno, los municipios no tienen la responsabilidad de funciones sustantivas, pero si complementarias; acciones que permiten crear las condiciones necesarias para que tales competencias incidan en la calidad de vida de la población. Por ejemplo, en materia de salud un municipio quizá tenga una SDUWLFLSDFLyQ OLPLWDGD HQ OD GHÀQLFLyQ G sin embargo, es de su competencia brindar los servicios de agua potable y alcantarillado que inciden directamente en la efectividad de los programas de salud, a pesar de que éstos sean de carácter federal. ²³²

²³⁰ Ibid.

²³¹ Ibid, p. 8.

²³² Ibid, p. 9.

En este sentido, la capacidad de los gobiernos locales para brindar a los habitantes servicios de calidad que incidan en el desarrollo humano, se vuelve un asunto de vital importancia que requiere de análisis y atención. Por tal razón se procede a

2.1.1.2. El concepto “Capacidad”

(O GLFFLRQDULR GH OD 5HDO \$FDGHPLD término capacidad como “Cualidad de capaz” y “Oportunidad, lugar o medio para ejecutar algo”²³³ D VX YH] capaz como “Apto, con talento o cualidades para algo” y en términos de Derecho como “Apto para ejercer personalmente un derecho y el cumplimiento de una obligación”²³⁴.

3RU VX SDUWH *yPH] Capacidad como “Atributo que permite a los actores de una sociedad desempeñarse adecuadamente para obtener resultados óptimos de acuerdo con sus intereses y necesidades”. Por consiguiente, la capacidad que puedan ostentar los individuos, las instituciones R OD VRFLHGDG PLVPD VH UHÀHUH D OD KD alcanzar objetivos, desarrollar funciones y resolver problemas permanentemente.²³⁵

Al respecto, autores albergan diversas posturas, algunos conciben la capacidad como un insumo, otros como un proceso, y otros más como un resultado. Por otro lado, algunos la consideran FRPR XQD FDSDFLGDG LQVWLWXFLRQDO)XNX\D un atributo de la gobernanza (Glindle), como una característica RUJDQLJDFLRQDO 7REHOHP 0RUJDQ %RHVH ÀQDOPHQWH FRPR IDFWRU KDELOLWDGRU GH O I²³⁶

Como explicaremos más adelante, en esta investigación nos enfocaremos al análisis con más detalle de la concepción de capacidad en un sentido organizacional.

²³³ 5HDO \$FDGHPLD (VSDxRODµ GLUHFFLyQ HQ ,QWHUQHW KWWS de consulta: 20 de febrero de 2018.

²³⁴ Ibid , dirección de Internet: <http://dle.rae.es/?id=7171Ewd>.

²³⁵ Cfr. D. Gómez, op. cit., p. 52.

²³⁶ Ibid.

2.1.1.3. Evolución de las Capacidades

La evolución del término capacidad, se visualiza en cuatro etapas o categorías: Desarrollo Institucional, Nuevo Institucionalismo, Gobernanza Democrática y Desarrollo de Capacidades Institucionales. Veamos en términos generales que aspectos consideran cada una de ellas. ²³⁷

La etapa del Desarrollo Institucional, considerada la primera escuela de pensamiento sobre capacidades, es comparable con el modelo tradicional de administración pública en términos de crecimiento económico. Este modelo propone aumentar la producción mediante el aprovechamiento del capital y la tecnología con vías de incrementar el nivel de vida de la población a través de la paz y el progreso. De esta manera, como lo señala Cohen, la capacidad se asocia al correcto desempeño de las instituciones públicas mediante las habilidades de sus funcionarios. ²³⁸ Por consiguiente, construir capacidades se conformación de instituciones que incentiven el desarrollo. ²³⁹

En esta corriente, las capacidades se asocian con la capacitación y la construcción de capacidades con la mejora del desempeño de los recursos humanos en el sector público. Sin embargo, dado que esto no garantizaba que las organizaciones obtuvieran resultados óptimos, el enfoque se amplió al incluir el total de componentes de las organizaciones burocráticas con el

La etapa de Nuevo Institucionalismo, también conocida como Nueva Gestión Pública (NGP), surge a raíz de las consecuencias sociales de las crisis económicas de las décadas de 1970 y 1980 en el mundo al incorporarse las ideas de distribución de la riqueza como un complemento necesario de crecimiento económico para promover el desarrollo. Estas crisis propiciaron la expansión de las ideas neoliberales de reducción y redimensionamiento del

²³⁷ Ibid.

²³⁸ J. Cohen, Building Sustainable Public Sector Managerial, Professional and Technical Capacity: A Framework for Analysis and Intervention, Development Discussion Paper núm. 73, citado por David Gómez, op cit., pp. 52-53.

²³⁹ M. Shacter, Capacity building: a new way of doing business for development assistance organizations, Policy brief núm. 6, citado por David Gómez, op. cit., pp. 52-53.

²⁴⁰ B. Ross, et. al., Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries, citado por David Gómez, op cit., p. 53.

(VWDGR FRQ HO ÀQ GH KDFHU PìV HÀFLHQWH
corrupción. ²⁴¹

Este nuevo enfoque centra su atención en el comportamiento
HFRQyPLFR GRQGH HO PHUFDGR GHÀQH ORV
mejora del desempeño institucional de los gobiernos. No intenta
crear instituciones sino desarrollarlas, dotando al gobierno de
habilidades para implementar política y proveer servicios con
UHVXOWDGRV HÀFLHQWHV (Q FRQFUHWR HVV
las habilidades de gestión e incrementar el desempeño de las
instituciones públicas, optimizar los recursos en los procesos, y
en general fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos. ²⁴²

La tercera etapa conocida como Gobernanza Democrática ,
se enfoca en el fortalecimiento institucional, lo cual surge
a raíz de la preocupación de evitar la formación de “islas de
capacidad” por la implementación de iniciativas limitadas al
mejoramiento de solamente algunos procesos, aunado al daño
de las relaciones de poder que obstaculizan el desempeño de las
organizaciones. Esta corriente propone fortalecer las relaciones
inter e intraorganizacionales, es decir el rol y la relación entre
los integrantes de las organizaciones y el involucramiento de
los actores públicos, privados y sociales como generadores del
desarrollo. ²⁴³

'HVGH HVWH HQIRTXH ODV FDSDFLGDGHV VH
de desarrollar, organizar y expandir las habilidades de los
involucrados para responder a los nuevos problemas que
GHÀQD OD JREHUQDQJD HQWHQGLGD pVWD
instituciones por medio de las cuales se ejerce la autoridad en un
país” ²⁴⁴ De esta manera, se concibe el desarrollo de capacidades
como el incremento de las habilidades de las personas y de
ODV RUJDQLJDFLRQHV SDUD LGHQWLÀFDU \ U
a cabo sus funciones y mantener relaciones que les permita
alcanzar objetivos de desarrollo sostenible en el tiempo. ²⁴⁵

²⁴¹ D. North, Institutions, Institutional Change and Economic Performance , citado por David Gómez, op cit. , p. 53.

²⁴² Cfr. D. Gómez, op cit. , pp. 53-54.

²⁴³ Ibid, p. 54.

²⁴⁴ PNUD, Governance for Sustainable Human Development 1HZ <RUN +XPDQ 'HYHORS
Report, citado por David Gómez, op. cit. , p. 54.

²⁴⁵ P. Morgan, The Concept of Capacity, Study on Capacity, Change and Performance,
citado por David Gómez, op cit. , p. 54.

En resumen, la Gobernanza Democrática se encamina hacia la inclusión de las organizaciones públicas en un contexto institucional más extenso, así como las relaciones entre el Estado y los sectores no gubernamentales. ²⁴⁶

Finalmente, la etapa del Desarrollo de Capacidades Institucionales adquiere una dimensión integral e interdisciplinaria que comprende los niveles institucional, organizacional e individual, con enfoque en la construcción de capacidades desde un ámbito interno, aunado a la sostenibilidad de los procesos. ²⁴⁷

(VWD FRUULHQWH GHÀQH ODV FDSDFLGDGHV FRPR individuos, las organizaciones y las sociedades para cumplir con VXV IXQFLRQHV \ UHVROYHU SUREOHPDV DGHPiV G los objetivos trazados en términos de sostenibilidad. Asimismo, GHÀQH HO GHVDUUROOR R IRUWDOHFLPLHQWR G proceso mediante el cual se obtienen las habilidades, se refuerzan, se adaptan y se conservan de manera permanente. Como resultado, las capacidades que se adquieren, se vuelven herramientas primordiales para el desarrollo de nuevas capacidades. ²⁴⁸

Este nuevo enfoque cambia la concepción tradicional del desarrollo institucional limitado a la mejora técnica y administrativa, por el de un proceso de innovación social e institucional, donde la persona es reconocida como el eje principal y la razón de ser del desarrollo. Concepción que se conserva a pesar de que el desarrollo de las capacidades se centre en las organizaciones y las instituciones. ²⁴⁹

En resumen, con base a las distintas concepciones H[SXHVDV *yPH] ÉOYDUH] FRQFOX\H DO DÀUP capacidades se fundamenta en las habilidades (¿capacidad para qué?) y los agentes (¿capacidad para quienes?), por consiguiente capacidad es un conjunto de habilidades que les permiten a los diversos agentes (instituciones, organizaciones o individuos) el logro de sus objetivos. ²⁵⁰ Esta concepción expresa

²⁴⁶ Cfr. D. Gómez, op cit., p. 54.

²⁴⁷ Ibid, p. 55.

²⁴⁸ Ibid.

²⁴⁹ Ibid, p. 56.

²⁵⁰ Ibid, pp. 57-58.

de manera muy concreta y clara “qué es” y “para qué sirven” las capacidades en distintos ámbitos. Concepto que será retomado en el Capítulo 3 en este trabajo de investigación.

Es importante añadir que el concepto de capacidades se ha
DPSOLDGR GH WDO PDQHUD TXH HO ÀQ R HO P
estas, el medio y sus destinatarios, son la pauta de la construcción
y ampliación de dichas capacidades. En otras palabras, de
ORV ÀQH V X REMHWLYRV VH GHVSUHQGH `HO
las habilidades que se requiere fortalecer para propiciar el
GHVDUUROOR KXPDR OD HÀFLHQFLD GHO JR
democrática, y en términos generales el desarrollo del Estado. ²⁵¹

3RU ~OWLPR HV D WUDYpV GH ORV PHGLRV
o agentes involucrados: individuos (funcionarios, empresarios y
líderes sociales), organizaciones (públicas, privadas y sociales),
e instituciones (del Estado y no gubernamentales), todas ellas
encaminadas al desarrollo de capacidades. ²⁵²

2.1.2. Desarrollo y medición de capacidades

El desarrollo de capacidades implica tres aspectos
IXQGDPHQWDOHV VX GHÀQLFLyQ OD PHWRGR
y la formulación de indicadores de medición. ²⁵³

8QD PHWRGRORJtD LPSOLFDF GHÀQLU HO L
capacidades a desarrollar según su pertinencia, el momento en
que es conveniente, la manera en que el proceso pueda ser más
efectivo y sostenible, y los elementos que deben considerarse
para lograrlo. ²⁵⁴ En relación a esto, el PNUD ha desarrollado
una metodología que contempla gran parte de las teorías y
experiencias de la agencias de cooperación para el desarrollo
de capacidades. ²⁵⁵ Dicha metodología contempla seis elementos:
nivel, ámbito de aproximación, ejes, tipos de capacidad,
estrategias y direcciones de aproximación; para cada uno de ellos
VH GHWHUPLQDQ FRPSRQHWHV \ VH HVSHFLÀ
que corresponden (Tabla 2.1).

²⁵¹ Ibid.

²⁵² Ibid.

²⁵³ A. de Alba González, et. al., Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo, citado por David Gómez, op cit. , p. 51.

²⁵⁴ Cfr. D. Gómez, op cit. , p. 58.

²⁵⁵ Ibid, p. 59.

Tabla 2.1. Propuesta metodológica del PNUD para el desarrollo de capacidades. ²⁵⁶

Elementos	Componentes	A qué se refieren	A qué corresponden
Nivel	<ul style="list-style-type: none"> - Social - Organizacional - Individual 	<ul style="list-style-type: none"> - Institucional / Entorno - De entidades / Agencias - Recursos humanos / Personas 	¿Dónde? (Punto de entrada)
Ámbito / Aproximaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Gubernamental - Comunitario - Territorial - Sectorial 	<ul style="list-style-type: none"> - Público - Social / Privado - Demarcación geográfica - Público / Social / Privado 	-
Ejes	<ul style="list-style-type: none"> - Instituciones - Conocimiento - Liderazgo - Rendición de cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> - Normas, reglas del juego - Know-how, capacitación - Legitimidad, redes, líderes - Responsabilidad gubernamental 	¿Cuáles? (Categorías)
Tipos de capacidad Enfoque sistémico	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionales - Técnicas - Identificación de actores / Diagnóstico - Formación - Ejecución - Monitoreo / Evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> - De gestión - Sectoriales, específicas - Establecimiento de objetivos - Acuerdo de estrategias - Implementación de estrategias - Evaluación de resultados 	¿Cómo? (Procedimiento)
	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma institucional e incentivos - Capacidad de liderazgo - Educación, entrenamiento y aprendizaje - Mecanismos de rendición de cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> - Introducir el cambio - Asegurar legitimidad - Fomentar capacitación - Propiciar demanda de capacidad 	¿Con qué? (Herramientas)
Direcciones de aproximación	<ul style="list-style-type: none"> - Vertical - Horizontal 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa / políticas específicas - Marco conceptual común 	-

Fuente: David Gómez Álvarez, Capacidades Institucionales para el Desarrollo Humano, con base en revisión bibliográfica del PNUD.

²⁵⁶ Ibid, pp. 59-60.

(Q OR UHIH UHQWH D ORV DFWRUHV R EHQHÀP
 OD PHWRGRORJtD GHO 318' LGHQWLÀFD WUHV
 las organizaciones y los individuos; a su vez señala cuatro
 QLYHOHV GH LQÁXHQFLD HO HQWRUQR YDUL
 y sociales del contexto en que se desenvuelven los actores);
 el social o institucional (conjunto de reglas, normas, valores,
 políticas y otros, que determinan la relación y el desempeño
 de los actores); el organizacional (estructura y procesos para la
 gestión de recursos y las relaciones internas); y el individual (la
 SHUVRQD TXH IRUPD IDFXOWD \ MXVWÈÀFD O

Con base en los niveles o dimensiones propuestos por el PNUD, Gómez Álvarez, realiza un comparativo que relaciona las ideas de algunos estudiosos del tema. La siguiente tabla muestra las relaciones y semejanzas detectadas, análisis que será retomado para la construcción de un marco teórico en el capítulo tres de esta investigación (Tabla 2.2).

Tabla 2.2. Dimensiones de las capacidades.

258

Contexto	Institucional (nivel macro)	Organizacional (nivel mezo)	Individual (nivel micro)	Autor
-	Institucional	Organización	Individual	PNUD
-	Sistema	Entidad	Individuo	Babu & Sengupta
Estructural	Institucional	Agentes (organizaciones, grupos, individuos)	-	Bosen & Therkildsen
Factores culturales y estructurales	Diseño institucional del Estado	Diseño y gestión de la organización	Participativo	Fukuyama
	Base de legitimación del Estado			
Sistémico	Institucional	Organizacional	Recursos humanos	Lusthaus et al.
Entorno	Contexto institucional del sector público	Redes Organizaciones	Políticas de personal y sistema de recompensas	Grindle
-	Contexto institucional o reglas del juego	Organización interna	Habilidades y conocimiento de personal	Tobelem
	Relaciones interinstitucionales			

Fuente: David Gómez Álvarez, Capacidades Institucionales para el Desarrollo Humano, con base en revisión bibliográfica del PNUD.

²⁵⁷ Ibid, pp. 60-61.

²⁵⁸ Ibid, p. 62.

A su vez, el PNUD adiciona cuatro aproximaciones para el desarrollo de capacidades a nivel local: el gubernamental, el comunitario, el sectorial y el territorial;²⁵⁹ \ X Q D Y H] G H À Q L G R el nivel de intervención y la forma de aproximación, se establece cuáles serán las capacidades prioritarias para su creación y desarrollo o fortalecimiento.²⁶⁰

Para entender de mejor manera la metodología del PNUD se H [S R Q H O D F O D V L À F D F L y Q G H F D S D F L G D G H V T X los procesos y herramientas necesarios para su adecuado desarrollo.

2.1.2.1. Tipo de capacidades

Con base en su experiencia, el PNUD propone tres categorías de capacidades como detonantes del desarrollo: las técnicas, las funcionales y los ejes fundamentales, las cuales deberán adaptarse a las necesidades de cada contexto.²⁶¹

Las capacidades técnicas son competencias de áreas H V S H F t À F D V G H W H U P L Q D G D V S R U F L H U W D V V L W X S U R Y H H U V H U Y L F L R V S ~ E O L F R V G H F D O L G D G U X W I W U D Q V S R U W H S ~ E O L F R O H J L V O D F L y Q D G H F X D G D procuración de justicia efectiva, contar con un servicio civil de carrera y la protección del medio ambiente, entre otros aspectos.²⁶²

Por otro lado, las capacidades funcionales son aquellas habilidades que permiten la ejecución de procesos. El PNUD L G H Q W L À F D F L Q F R F D S D F L G D G H V S U L Q F L S D O H de los actores involucrados en el proceso (stakeholders); b) la G H À Q L F L y Q G H X Q D P L V L y Q \ X Q D Y L V L y Q G H P D y como resultados de un análisis situacional; c) la formulación de objetivos, políticas y estrategias que permitan el logro de resultados; d) la presupuestación, gestión e implementación de las acciones programadas; y e) el monitoreo y la evaluación de los procesos y las acciones.²⁶³

²⁵⁹ UNDP, Capacity Development Practice Note, citado por David Gómez, op cit., p. 62.

²⁶⁰ Cfr. D. Gómez, op cit., p. 64.

²⁶¹ Ibid, pp. 64-65.

²⁶² Ibid, p. 65.

²⁶³ Ibid.

Finalmente los cuatro ejes fundamentales , pilares del desarrollo de las capacidades tanto técnicas como funcionales, son: a) el desarrollo institucional (las instituciones como promotoras del desarrollo económico y social); b) el liderazgo (líderes que promueven la comunicación entre las partes para el conocimiento (mayor conocimiento, que a su vez, permite mayor involucramiento de actores); y d) la rendición de cuentas (el desempeño efectivo y transparente del gobierno que garantiza la conexión del Estado con la sociedad participativa, como base de la gobernanza democrática). ²⁶⁴

2.1.2.2. Procesos y herramientas para el desarrollo de capacidades

La misma metodología del PNUD determina que una vez capacidades se desarrollarán mediante un proceso incluyente, coherente y efectivo, que pueda ser implementado de manera permanente. ²⁶⁵ En este sentido, el PNUD propone cuatro pasos a seguir: 1. realizar un diagnóstico de las capacidades existentes y las necesarias por desarrollar; 2. formular las estrategias para desarrollarlas; 3. implementar las estrategias; y 4. monitorear y evaluar las estrategias. ²⁶⁶ Completar el proceso mediante estos cuatro pasos garantiza en cierta medida que los involucrados adopten, apliquen y conserven las nuevas capacidades adquiridas ²⁶⁷ (Figura 2.3).

²⁶⁴ Ibid. pp. 65-66.

²⁶⁵ Ibid. p. 67.

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ Ibid. pp. 68-69.

Fuente: PNUD, Capacity Development Practice Note , citado por David Gómez Álvarez.

También, el PNUD propone estrategias ligadas a los ejes fundamentales descritos para garantizar la retención de las capacidades adquiridas, las cuales considera son de carácter endógeno: a) reformas institucionales e incentivos (mejora en los salarios y en los procesos administrativos); capacidades de liderazgo (desarrollo de habilidades de negociación, difusión de la visión y asesoramiento); educación, entrenamiento y aprendizaje (estrategias de entrenamiento, capacitación y desarrollo de habilidades técnicas); y d) mecanismos de rendición de cuentas (revisión y validación interna, supervisión de la ciudadanía, diseño de indicadores de monitoreo y evaluación, retroalimentación de los actores involucrados y campañas de comunicación masiva).²⁶⁹

²⁶⁸ Ibid. p. 68.

²⁶⁹ Ibid, p. 69.

de carácter endógeno o interno que presentan un desarrollo condicionado a la sensibilidad y a las mismas habilidades de los individuos para lograr un cambio sostenible.²⁷⁰

2.1.2.3. Medición del desarrollo de capacidades

En este punto es necesario diferenciar los términos conceptuales de desempeño y capacidad. El desempeño se refiere a las capacidades; en cambio las capacidades son los elementos necesarios para desempeñar funciones, o el grado de aprovechamiento de los recursos para alcanzar los resultados deseados, además de incrementar la capacidad en el tiempo.²⁷¹

De igual manera es importante diferenciar entre capacidad y desempeño institucionales. El desempeño implica un conjunto de acciones ya realizadas (metas, expectativas, y circunstancias del entorno ya pasadas), en cambio la capacidad institucional hace alusión al potencial de comportamiento en el futuro (metas, expectativas, y escenarios probables o posibles futuros).²⁷²

Otra distinción importante es referirse a capacidad en sentido singular como un estado deseable, y en plural como las herramientas para alcanzar tal estado. Por otro lado, es conveniente distinguir entre capacidades, facultades y competencias (capabilities). Las capacidades se adjudican a las instituciones (habilidad para crear valor); las facultades a las organizaciones (habilidades técnicas y logísticas); y las competencias a los individuos (aptitudes, comportamientos, etc.).

¿Y cómo medir tales capacidades? Un problema latente es que sólo se diseñan indicadores para medir la evaluación del desempeño de la organización en cuanto al cumplimiento y la calidad de sus resultados, más no se mide la capacidad

²⁷⁰ Ibid, p. 71 .

²⁷¹ P. Morgan, *The Concept of Capacity, Study on Capacity, Change and Performance*, citado por David Gómez, op cit. , pp. 72-73.

²⁷² - + L Q *Guía para la evaluación de la capacidad institucional*, citado por David Gómez, op cit., pp. 72-73.

²⁷³ P. Morgan, *The Concept of Capacity, Study on Capacity, Change and Performance*, citado por David Gómez, op cit. , p. 73.

de dicha organización en términos de diagnóstico, monitoreo y evaluación permitieron u obstaculizaron la obtención de tales resultados y en qué nivel (institucional, organizacional o individual).²⁷⁴

Otra metodología que mide las capacidades es la propuesta e impulsada por el Banco Mundial (BM) conocida como SADC (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional) o ICADS por sus siglas en inglés (Institutional Capacity Analysis and Development System)²⁷⁵, la cual analizaremos con más detalle en el capítulo tres de esta investigación.

Es necesario que los distintos órdenes de gobierno cuenten con instrumentos de medición que les permita fundamentar el diseño de políticas públicas federales y estatales enfocadas a realidades distintas.²⁷⁶ En este sentido, David Gómez propone el diseño de dos índices basados en los conceptos del desarrollo humano y el desarrollo de capacidades: el Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMB) y el Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCIM). Dichas propuestas de medición son un referente importante para la comprobación de la hipótesis de esta investigación, por lo que se procede a su análisis con más detalle.

Índice de Desarrollo Municipal Básico (Dimensiones)

El índice de desarrollo municipal básico (IDMB) se fundamenta en los conceptos de desarrollo endógeno y desarrollo humano. Surge del pensamiento de que el desarrollo implica el aumento de posibilidades que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes de un territorio o región como lo es el municipio.²⁷⁷

²⁷⁴ Y. Mizrahi, Capacity Enhancement Indicators, citado por David Gómez, op cit., p. 73.

²⁷⁵ Cfr. D. Gómez, op. cit., p. 74.

²⁷⁶ L. Flamand, et al., Instituciones locales y desarrollo en México, Un análisis a partir de la dimensión institucional del Índice de Desarrollo Municipal básico, citado por David Gómez, op cit., p. 138.

²⁷⁷ Cfr. D. Gómez, op. cit., p. 138.

El desarrollo endógeno implica que la comunidad logre su bienestar de manera conjunta gracias a la participación activa de sus integrantes en el desarrollo económico, social y cultural humano tiene como objetivo propiciar un ambiente donde las personas puedan desarrollar sus potenciales en una vida creativa y productiva conforme a sus necesidades e intereses; por consiguiente, el desarrollo consiste en la expansión de las oportunidades a las cuales las personas pueden acceder. ²⁷⁸

Dado que en lo local se alberga un sistema complejo de interacciones ambientales, económicas, sociales e institucionales con diferentes opciones de desarrollo, el IDMB intenta resumir la información de estas cuatro dimensiones en un ámbito municipal. ²⁷⁹

En la dimensión ambiental o de servicios, se consideran dos indicadores relacionados con el uso de agua, ambos directamente vinculados con el ambiente y la salud pública: las viviendas con agua entubada y con drenaje respecto al total de las viviendas habitadas ²⁸⁰. En la dimensión económica se considera la dinámica productiva del municipio respecto al valor agregado censal bruto per cápita, así como el nivel de empleo como indicador de la dinámica económica del sistema productivo. La dimensión institucional contempla el esfuerzo tributario como participación de la ciudadanía en la elección de sus autoridades en el municipio. Por último, la dimensión social considera un indicador enfocado a la adquisición de conocimiento mínimo: proporción de habitantes de 15 años y más con educación básica, así como llevar una vida saludable: mortalidad infantil. ²⁸¹

Para la construcción del índice, el autor propone tres etapas: 1. obtener y organizar la información necesaria para realizar el cálculo; 2. calcular un subíndice por cada una de las dimensiones; y 3. calcular el IDMB con base en el promedio

²⁷⁸ UNDP, Human Development Report. Concept and measure of human development , citado por David Gómez, op cit. , p. 138.

²⁷⁹ Cfr. D. Gómez, op. cit. , p. 138.

²⁸⁰ El acceso al agua como recurso básico y la disposición de aguas residuales como potencial contaminante son aspectos primordiales de atención en cualquier región del país.

²⁸¹ Ibid, p. 140.

obtenerse de cada municipio se compone de 28 datos con los cuales se calculan los ocho indicadores (dos por cada dimensión y subíndice).²⁸²

La información de carácter institucional requerida para calcular el índice propuesto por el autor proviene del INEGI, con posibilidad de cálculo trianual o quinquenal. Los municipios se pueden agrupar para su análisis por densidad poblacional, esto permite comparar su grado de urbanización, así como su capacidad de proveer bienes y servicios públicos.²⁸³ El contar con subíndices por dimensión permite detectar desequilibrios en el municipio para orientar de mejor manera el diseño e implementación de políticas públicas más efectivas.²⁸⁴

Índice compuesto de Capacidades Institucionales Municipales

El índice compuesto de capacidades institucionales municipales (ICCIM) contempla cuatro diferentes dimensiones o tipos de FDSDFLGDGHV AVFDO GRWDFLyQ GH VHUYLF y rendición de cuentas. Éstas permitirán diagnosticar la capacidad de los gobiernos municipales para cumplir con sus responsabilidades con base en datos censales y encuestas especializadas.²⁸⁵

La FDSDFLGDGHV mide el ingreso y el gasto público y se mide en términos del esfuerzo recaudatorio y la inversión en obra pública. La AVFDO mide la capacidad de dotación de servicios algunas de las principales responsabilidades de los gobiernos municipales: la cobertura de agua y drenaje en el municipio, así como de recolección de basura y de alumbrado público en la cabecera municipal. La GRWDFLyQ mide el nivel de profesionalización de los servidores públicos que encabezan las áreas administrativas, la existencia de planes de desarrollo y reglamentos, la administración del catastro y los recursos materiales y tecnológicos con los que se cuenta. Por último, la VHUYLF mide la gobernanza local a través de mecanismos de participación ciudadana, de

²⁸² Ibid, pp. 141-142.

²⁸³ Ibid, pp. 142-143.

²⁸⁴ Ibid, p. 146.

²⁸⁵ J. López, et. al., *Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: un mapa de su diversidad*, citado por David Gómez, op. cit., p. 210.

transparencia y de rendición de cuentas. Las cuatro dimensiones utilizan datos de la Encuesta Nacional de Gobierno Municipales (ENGM), así como información censal del INEGI y del CONAPO. Asimismo, se calculan subíndices ponderados para cada dimensión ²⁸⁶ (Figura 2.4).

Figura 2.4. Mapa conceptual de la construcción del ICCIM .

287

Fuente: David Gómez Álvarez, Capacidades Institucionales para el Desarrollo Humano, conceptos, índices y políticas públicas.

²⁸⁶ Cfr. D. Gómez, op cit. , pp. 211-212.

²⁸⁷ Ibid, p. 242.

En resumen, la propuesta de Gómez Álvarez hace un planteamiento muy concreto de cómo medir el desarrollo humano y el desarrollo de capacidades a nivel municipal, sin embargo, es para dar cumplimiento al marco normativo que regula el quehacer municipal más allá de sus atribuciones constitucionales. Nos referimos a Leyes reglamentarias de artículos constitucionales más allá del Artículo 115, a las cuales debe darse cumplimiento y que, a su vez, implica la necesidad de contar con las capacidades institucionales necesarias para ello.

2.1.3. Marco normativo relacionado con capacidades municipales

Para el estudio del marco normativo se analizarán las leyes relacionadas con las dimensiones de las capacidades institucionales propuestas por el PNUD: Capacidad Fiscal, Capacidad de Dotación de Servicios Públicos, Capacidad Administrativa y Capacidad de Rendición de Cuentas.

Previo al análisis, y como se comentó en el Capítulo 1 de esta Investigación, el artículo 115 constitucional establece las atribuciones y funciones de los gobiernos municipales de manera exclusiva. Existen además otros artículos que les asignan nuevas facultades; nos referimos a Leyes Generales que regulan el actuar de los tres órdenes de gobierno y a Leyes Federales, que, si bien son de aplicación federal, implican acciones por parte de los gobiernos locales.

Es importante precisar que una ley desde su concepción dependerá de la materia a regular, conforme a las competencias y facultades atribuidas ya sea a la federación, a los estados o a los municipios y algunos casos a los tres órdenes de manera conjunta, como es el caso de las Leyes Generales.²⁸⁸

Con relación a ello, se debe aclarar que existe una división de competencias entre la Federación y las entidades federativas, donde el Artículo 73 Constitucional establece en forma expresa las

²⁸⁸ Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, Secretaría de Gobernación, "Análisis de la obligatoriedad para los gobiernos municipales de Leyes a nivel Federal," Documento de trabajo, p.1.

atribuciones asignadas a la Federación, sin embargo, los artículos
H V S H F L A F D Q S U R K L E L F L R Q H V S D U D O D V
por lo tanto, son temas que la Federación debe asumir. ²⁸⁹

Por otro lado, las facultades de los estados se vislumbran en el Artículo 124, el cual establece que todo aquello que no esté expresamente atribuido a la Federación, será competencia de las entidades federativas. Éstas, si bien son instancias de decisión supremas dado que expiden su propia Constitución, lo son exclusivamente en su respectivo ámbito de competencia (artículo 41). ²⁹⁰

Es así que, dada la coincidencia de decisiones entre ambos órdenes de gobierno en algunas materias, además de las facultades expresas, existen las facultades coincidentes y coexistentes. ²⁹¹

Las facultades coincidentes son aquellas que tanto la Federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional de manera amplia o restringida. De manera amplia se da cuando ambos órdenes de gobierno están facultados para expedir las bases sobre una misma materia. Por
H O F R Q W U D U L R O D P D Q H U D U H V W U L Q J L G D F
y U G H Q H V S H U R V H F R Q F H G H D X Q R G H H O O R
bases o un cierto criterio de división de esa facultad. ²⁹²

Las facultades coexistentes se presentan cuando una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a las entidades federativas. Existen también facultades en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional. ²⁹³

Además, existen las facultades concurrentes que no se atribuyen de manera exclusiva a la federación ni se prohíben a los estados. Esto implica que, si la federación no actúa, las entidades federativas pueden hacerlo, sin embargo, si la

²⁸⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Tomo II. Instituto De Investigaciones Jurídicas, UNAM, citado por la Dirección General de Servicios de ' R F X P H Q W D F L y Q , Q I R U P D F L y Q \ \$ Q i O L V L V G H O D & i P D U D G H la Unión, op. cit., p.1

²⁹⁰ Ibid.

²⁹¹ Ibid, p. 2.

²⁹² Ibid, pp. 2-3.

²⁹³ Ibid, p. 3.

Federación legisla sobre cierta materia, la legislación local es derogada. Estas facultades se presentan en el sentido de que las entidades federativas no necesitan esperar que la Federación intervenga en aquellos asuntos que les son primordiales.²⁹⁴

De las facultades descritas, muchas de ellas implican acciones que los gobiernos municipales deben de llevar a cabo. Por consiguiente y tomando como base las dimensiones de las FDSDFLGDGHV LQVWLWXFLRQDOHV SURSXHVWDV dotación de servicios públicos, administrativa y rendición de cuentas), se analizan aquellas que implican obligaciones o acciones de coordinación con los demás órdenes de gobierno.

En materia de Capacidad Fiscal, se hace mención de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la Ley Federal de Presupuesto y 5HVSRQVDELOLGDG +DFHQGDULD /) 35+ HQ &DSD de Servicios Públicos se menciona la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); en Capacidad Administrativa se revisa la Ley de Disciplina Financiera (LDF), la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) y la Ley General de Responsabilidades Administrativas /*5\$ \ AQDOPHQWH HQ &DSDFLGDG GH 5HQGLF se analizan la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (LFRC) y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) (Tabla 2.5).

²⁹⁴ Ibid.

Cuadro 2.5. Marco normativo relacionado con capacidades institucionales.

Fiscal	Dotación de Servicios	Administrativas	Rendición de Cuentas
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Coordinación Fiscal • Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público • Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Disciplina Financiera • Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción • Ley General de Responsabilidades Administrativas 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Contabilidad Gubernamental • Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas • Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Fuente: Elaboración propia, con las dimensiones de capacidades institucionales propuestas por el PNUD.

& D S D F L G D G À V F D O

El artículo 115 Constitucional establece la atribución de los municipios para administrar libremente su hacienda,²⁹⁵ y podrá obtener recursos de sus bienes patrimoniales, contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, derechos derivados de la prestación de servicios públicos, así como los recursos federales que les son transferidos por medio de participaciones y aportaciones federales.²⁹⁶

Es así como los recursos de la hacienda municipal se componen de recursos propios y recursos federales. Los propios representan la capacidad de los municipios para recaudar ingresos de las fuentes que le son exclusivas, en cambio los federales, como se ha dicho, son aquellos que

²⁹⁵ Art. 115, CPEUM, op. cit., p. 111.

²⁹⁶ Cfr. Auditoría Superior de la Federación, op. cit., p. 25.

OD)HGHUDFLyQ WUDQVÀHUH SRU FRQFHSWR G
aportaciones federales, así como subsidios y convenios de
descentralización. ²⁹⁷

Por otro lado, aunque representan un porcentaje de ingreso
PHQRU OD YtD GHO ÀQDQFLDPLHQWR LQFOXLG
gobiernos federal y estatales, e instituciones bancarias) es otra
manera que tienen los municipios para hacerse de recursos. ²⁹⁸

Cabe recordar que previo a 1990, las participaciones
federales transferidas a municipios alcanzaban apenas para
ÀQDQFLDU VXV HVWUXFWXUDV DGPLQLVWUDWLY
dejando de lado la atención de las demandas de la población en
materia de servicios e infraestructura básica. Por tal motivo,
a partir de ese año da inicio la transferencia para realizar
infraestructura social básica, primeramente, con los Fondos
de Solidaridad Municipal y, a partir de 1996, el Fondo de
Desarrollo Social Municipal. ²⁹⁹

Fue a partir de 1998 que a través de la Ley de Coordinación
Fiscal, se crean las Aportaciones Federales para las entidades
federativas y municipios en dos fondos: el Fondo de Aportaciones
para la Infraestructura Social (FAIS) cuyo objetivo es la creación
de infraestructura para la población en pobreza extrema y rezago
social ³⁰⁰, y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de
los Municipios (FORTAMUN), que tiene como objetivo la dotación
GH VHUYLFLRV ÈIVLFRV LQIUDHVWUXFWXUD VD
modernización de los sistemas de recaudación y seguridad
pública entre otros aspectos prioritarios para el municipio. ³⁰¹

Es importante agregar que la Secretaría de Desarrollo Social
(SEDESOL), actualmente Secretaría de Bienestar, a través del
FAIS y su vertiente municipal FISM (Fondo para la infraestructura
social municipal), permite a los municipios destinar recursos

²⁹⁷ Ibid, pp. 26 y 28.

²⁹⁸ Ibid.

²⁹⁹ Ibid, p. 22.

³⁰⁰ EL FAIS se divide en dos vertientes, una estatal o Fondo de Aportaciones para la
Infraestructura Social Estatal (FISE) y otra municipal o Fondo de Infraestructura Social
Municipal y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF). El FISMDF
considera rubros como agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización,
HOHFWULÀFDFLyQ UXUDO \ GH FRORQLDV SREUHV LQIUDHVWUXFWV
educativo, mejoramiento de vivienda y mantenimiento de infraestructura, entre otros rubros.

³⁰¹ Ibid, SS \ 5HFXUVRV HQ OD PD\RUtD GH ORV FDVRV LQVXÀFLHQWV
D VXV DWULEXFLRQHV FRQVWLWXFLRQDOHV D ÀQ GH ORJUDU XQ C

para el desarrollo institucional municipal hasta del 2.0 por ciento del total del recurso que anualmente le corresponde, para realizar un Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIM), el cual es convenido entre la federación, el gobierno estatal y el municipio o demarcación territorial.³⁰²

&RQ HO ÀQ GH LGHQWLÀFDU ORV HOHPHQWF
la normatividad de nuestro país, se procede al análisis de la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Federal de Presupuesto y 5 HVSQRQVDELOLGDG +DFHQGDULD

Ley de Coordinación Fiscal

La Ley de Coordinación Fiscal, publicada en 1978, tiene FRPR SULQFLSDO ÀQDOLGDG HO FRRUGLQDU Federación con las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del DF (ahora alcaldías de la &LXGDG GH 0p[LFR (Q HOOD VH GHÀQHQ OD les corresponden provenientes de los ingresos federales, los mecanismos de distribución, y las reglas de colaboración entre ODV DXWRULGDGHV ÀVFÐOHV HQUUH RWURV

La Ley en términos generales considera las participaciones provenientes de los ingresos federales para estados, municipios y Ciudad de México, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación, los organismos en materia de coordinación y los fondos de aportaciones federales. Para ello, la Federación a WUDYpV GH OD 6+&3 ÀUPD FRQYHQLRV FRQ OD adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal,³⁰⁴ donde éstas participan en el total de los impuestos federales mediante la distribución de fondos.

Es necesario mencionar que el 20 por ciento de la recaudación federal participable que se obtiene en un año por concepto de impuestos y derechos de minería, conforma el Fondo General de

³⁰² Ibid, p. 52.

³⁰³ Art. 1º, Ley de Coordinación Fiscal, &IPDUD GH 'LSXWDGRV GHO + &RQJUHVV ÓOWLPD 5HIRUPD '2) S

³⁰⁴ /D LQIRUPDFLyQ ÀQDQFLHUD TXH VH JHQHUD SRU OD DSOLFDFL Sistema de Coordinación Fiscal se rige por los principios de transparencia y de contabilidad gubernamental contemplados en la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

3 DUWLFLSDFLRQHV 'H pVWH VH GHÀQHQ ODV \$S
TXH FRQVLVWHQ HQ UHFUVRV TXH OD)HGHU
gobiernos locales de manera condicionada al cumplimiento de
objetivos, para ello se establecen diversos fondos.

En cuanto a los municipios, las Participaciones Federales
que reciben del total del Fondo General de Participaciones,
no puede ser inferior al 20 por ciento de la cantidad total que
corresponde a cada estado, y son las legislaturas locales las que
GHÀQHQ VX GLVWULEXFLyQ GH DFXHUGR D LQFHQ
principios resarcitorios. ³⁰⁵

Es importante aclarar que el gasto federalizado son
DTXHOORV UHFUVRV ÀDQFLHURV TXH HO JREL
a las entidades federativas y a los municipios por medio de
participaciones, aportaciones, subsidios y convenios. Las
participaciones son recursos que pueden ser ejercidos de manera
libre, en cambio las aportaciones son recursos que tienen
GHÀQLGR XQ GHVWLQR HVSHFtÀFR \ SHUPLWHQ V
en temas como la educación, la salud, la infraestructura social
y la seguridad pública, entre otros. ³⁰⁶

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

/D /H\)HGHUDO GH 3UHVXSXHVR \ 5HVSRQVDE
tienen como objeto reglamentar en materia de programación,
presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de
los ingresos y egresos públicos federales. ³⁰⁷ Esta Ley si bien es
de carácter federal, tiene algunas implicaciones para estados y
municipios.

Menciona que los recursos federales contemplados en
el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que serán
transferidos a las entidades federativas y de éstas a su vez a los
municipios, serán evaluados conforme al artículo 110 de la misma
Ley, donde se deberán tomar como base indicadores estratégicos

³⁰⁵ Art. 6, LCF, op. cit. , p. 13.

³⁰⁶ Presidencia de la República, Gasto federalizado e indicadores , Instituto Nacional para
el Federalismo y el Desarrollo Municipal, en sitio de Internet: <https://www.gob.mx/>,
fecha de consulta 26 de febrero de 2018.

³⁰⁷ Art. 1º, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria , Cámara de Diputados del
+ &RQJUHVR GH OD 8QLyQ ÓOWLPD 5HIRUPD '2) S

y de gestión; esto por parte de instancias independientes a las instituciones que apliquen los recursos. Asimismo, deberán reportar a la Federación información consolidada de manera trimestral y hacer públicos los informes en sus respectivas páginas electrónicas de Internet. ³⁰⁸

2.1.3.2. Capacidad de dotación de servicios públicos

Con relación a la capacidad de dotación de servicios se analiza la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en materia de arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier índole que se realicen de manera total o parcial con recursos federales, por tanto, aplica además de las instancias federales, a las entidades federativas y a los municipios. ³⁰⁹

Las adquisiciones, arrendamientos y contrataciones se realizan mediante convocatorias abiertas a través del sistema electrónico denominado Compranet que administra la Secretaría de la Función Pública. El sistema, entre otras cosas, contiene los programas anuales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), un registro único de proveedores, padrón de testigos sociales, convocatorias, invitaciones a cuando menos tres personas, adjudicaciones directas, así como actas, contratos y convenios. En resumen, el programa es el medio por el cual se desarrollan los procedimientos de contratación. ³¹⁰

³⁰⁸ Art. 85, LFPRH, op. cit. , pp. 54-55.

³⁰⁹ Art 1º, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público,

³¹⁰ Art. 2 y 21, LAASS, op. cit. , pp. 2 y 9.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, si bien establece las bases de organización de la APF centralizada \ SDUDHVWDWDO HVWDEOHFH WDPeLpQ OD SR convenios de coordinación con los gobiernos estatales y PXQLFLSDOHV FRQ HO ÀQ GH IDYRUHF³¹¹HU VX GHV

/D /H\ GHÀQH ODV GHSHQGHHQFLDV GHO JRELHU necesario lleven a cabo acciones en los municipios a través de dichos convenios, estas Secretarías de Estado son: Gobernación; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; y Turismo (Tabla 2.6)

³¹¹ Art 1 y 22, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Cámara de Diputados del + &RQJUHVR GH OD 8QLyQ ÔOWLPD 5HIRUPD '2)

Tabla 2.6. Acciones de coordinación de la federación con estados y municipios. ³¹²

Dependencia Federal	Acciones de coordinación con estados y municipios
SEGOB	Auxilio en el marco del Sistema de Nacional de Seguridad Pública, el Sistema Nacional de Protección Civil y la persecución de delitos.
SHCP	Transferencias federales y su respectiva planeación, programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.
SEDESOL	Evaluar la aplicación de transferencias para el desarrollo de obras y acciones en materia de combate a la pobreza, inclusión social y atención de grupos vulnerables.
SEMARNAT	Protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales. Aplicación de normas oficiales mexicanas, conservación, protección y vigilancia de áreas naturales protegidas, promoción del ordenamiento ecológico.
SE	Vigilar el cumplimiento de la política de precios, apoyo en la creación de empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas.
SAGARPA	Apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales, construcción de pequeñas obras de irrigación, proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes, plantaciones forestales, construir y conservar obras de infraestructura pesquera y de acuacultura.
SCT	Coordinación en la construcción y conservación de caminos y puentes.
SEP	Programas de capacitación y adiestramiento, servicios de educación básica para adultos y sistemas de orientación vocacional de enseñanza abierta y de acreditación de estudios.
SEDATU	Planeación y ordenamiento territorial, crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población, regularización de la propiedad agraria, desarrollo urbano, planeación habitacional y desarrollo de vivienda, aprovechamiento de las ventajas productivas de las diversas regiones del país.
SECTUR	Coordinación de publicidad en materia turística.

Fuente: Elaboración propia, con información de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

³¹² Art. 27, 31, 32, 32 Bis, 34, 35, 36, 38, 41 y 42,

LOAPF, op. cit., pp. 7-49.

2.1.3.3. Capacidad Administrativa

De igual manera, en materia de capacidad administrativa se analiza la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley de Disciplina financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios establece los criterios generales de UHVSQRQVDELQGLGDG KDFHQGDULD \ ÀQDQFLHUD y municipios y sus respectivas instituciones en el manejo VRVWHQLEOH GH VXV ÀQDQJDV S~EOLFDV \ GH SULQFLSLRV GH OHJDOLGDG KRQHVWLGDG economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.³¹³

/D /H\ UHÀHUH D OD GLVFLSOLQD ÀQDQFLHUD F KDFHQGDULD \ ÀQDQFLHUD EDMR UHJODV \ FUL de recursos y contratación de obligaciones por parte de las instancias públicas de los tres órdenes de gobierno, que permitan condiciones favorables para el crecimiento económico, HO HPSOHR \ OD HVWDELQGLGDG³¹⁴ GHO VLVWHPD ÀC

Adicionalmente, la Ley contempla que las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos de los municipios se deberán realizar con base en objetivos e indicadores de desempeño y deberán guardar congruencia con los planes estatales y municipales de desarrollo y sus programas derivados, los cuales de igual manera contendrán objetivos anuales, estrategias y metas. El Presupuesto de Egresos deberá contribuir al balance presupuestario sostenible.³¹⁵

³¹³ Art. 1º, Ley de Disciplina Financiera & iPDUD GH 'LSXWDGRV GHO + & RQJUHVR GH OOWLPD 5HIRUPD '2) S

³¹⁴ Art. 2, LDFEFM, op. cit., p. 2.

³¹⁵ Art. 18 y 19, op. cit., pp. 11-12.

También señala que los municipios sólo podrán contraer REOLJDFLRQHV R ÀQDQFLDPLHQWRV FXDQGR V S~EOLFDV SURGXFWLYDV \ D UHÀQDQFLDPLHQW aprobación de los montos máximos por parte de las legislaturas locales de acuerdo a su capacidad de pago. En caso de obligaciones de corto plazo no será sujeto de aprobación, siempre y cuando cumpla con ciertas condiciones. La Ley contempla además los mecanismos para informar y rendir cuentas, así como sanciones por incumplimiento, daño o perjurio a la hacienda pública. ³¹⁶

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece las bases de coordinación de los tres órdenes de gobierno para el funcionamiento del Sistema, que permite que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción. ³¹⁷ Contempla DGHPIV OD ÀVFDOLJDFLYQ \ HO FRQWURO GH C

De la Ley se desprende el Sistema Nacional Anticorrupción que se integra por un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana, un Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales. ³¹⁸ A su vez el Sistema Nacional de Fiscalización lo integran la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las entidades GH ÀVFDOLJDFLYQ VXSHULRUHV ORFDOHV \ OD control interno en las entidades federativas. ³¹⁹

La Ley además contempla una Plataforma Digital Nacional integrada por los sistemas electrónicos siguientes: evolución patrimonial; declaración de intereses y constancia de SUHVHQWDFLYQ GH GHFODUDDFLYQ ÀVFD O V intervengan en procedimientos de contrataciones públicas; servidores públicos y particulares sancionados; información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización; denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción; e Información Pública de Contrataciones. ³²⁰

³¹⁶ Art. 23 y 30, op. cit., pp. 13 y 16.

³¹⁷ Art. 1º, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, & iPDUD GH 'LSXWDGRV GH C & RQJUHVR GH OD 8QLyQ ÓOWLPD 5HIRUPD '2) S

³¹⁸ Art. 7, LGSNA, op. cit., p. 4.

³¹⁹ Ibid, Art. 37, p. 16.

³²⁰ Ibid, Art. 49, pp. 18-19.

Ley General de Responsabilidades Administrativas

La Ley General de Responsabilidades Administrativas asigna competencias a los tres órdenes de gobierno para que puedan establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como las obligaciones y sanciones por faltas administrativas.³²¹

La Ley establece que los servidores públicos deberán desempeñarse bajo los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, UHQGLFLyQ GH FXHQWDV HÀDFLD \ HÀFLHQFLD rigen a los servidores públicos en México. Establece también que ORV UHFUVRV GHEHQ DGPLQLVWUDUVH EDMR ORV HÀDFLD HFRQRPtD WUDQVSRUHQFLD \ KRQUDGHJ

§ ÀQ GH SUHYHQLU IDOWDV DGPLQLVWUDWLYD los órganos internos de control³²³ de las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno se encargarán de observar el comportamiento de los servidores públicos en cumplimiento al código de ética respectivo y en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción.³²⁴

Asimismo, la Ley establece la obligatoriedad de los servidores públicos de presentar su declaración de situación patrimonial y GH LQWHUHVHV DO LJXDO TXH VX UHVSHFWLYD conforme la legislación en la materia. Contempla además el padrón de servidores públicos que intervienen en procedimientos para contrataciones públicas y la enajenación de bienes muebles.³²⁵

2.1.3.4. Capacidad de Rendición de Cuentas

Finalmente, en materia de capacidad de rendición de cuentas se analiza la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

³²¹ Art. 1º, Ley General de Responsabilidades Administrativas, & iPDUD GH 'LSXWDGRV GHO + & RQJUHVR GH OD 8QLyQ ÓOWLPD 5HIRUPD '2) S

³²² Art. 7, LGRA, op. cit., p. 5.

³²³ Los Órganos Internos de Control son unidades administrativas con la función de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno de las instituciones y organizaciones públicas.

³²⁴ Ibid., Art. 15 y 16, p. 8.

³²⁵ Ibid., Art. 33 y 43, pp. 11 y 14.

Ley General de Contabilidad Gubernamental

La Ley General de Contabilidad Gubernamental establece los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental, así FRPR OD JHQUDFLYQ GH LQIRUPDFLYQ ÀQDQF públicos para su armonización. Su aplicación es obligatoria para los tres Poderes y los tres órdenes de gobierno.³²⁶ La FRQWDELOLGDG JXEHUQDPHQWDO IDFLLOLWD H de activos, pasivos, ingresos y gastos, y contribuye a la medición GH OD HÀFLHQFLD OD HFRQRPtD \ OD HÀFDFL públicos, así como la administración de la deuda y el patrimonio del Estado.³²⁷

La rectoría de la armonización contable cae en manos del Consejo Nacional de Armonización Contable el cual establece las normas contables y lineamientos para la elaboración de LQIRUPDFLYQ ÀQDQFLHUD TXH DSOLFDD³²⁸ ORV 'LFKD LQIRUPDFLYQ UHJLVWUD GH PDQHUD D las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la DFFLYQ JXEHUQDPHQWDO VH HODERUDQ HQ HVWDGRV ÀQDQFLHURV FRQÀDEOHV RSRUWXG periódicos y comparables.³²⁹ Al igual se registran en su contabilidad los bienes muebles e inmuebles.³³⁰

/RV HVWDGRV ÀQDQFLHURV DO LJXDO TX presupuestaria, programática y contable de los registros de los organismos públicos, se tomará como base para la elaboración de informes periódicos y la cuenta pública anual.³³¹ Asimismo deberán publicar en sus páginas de internet su programa anual de evaluaciones con su respectiva metodología e indicadores de desempeño.³³² El incumplimiento de lo establecido en la ley será motivo de las sanciones correspondientes.

³²⁶ Art. 1º, Ley General de Contabilidad Gubernamental, &iPDUD GH 'LSXWDGRV GHO + &RQJUHVR GH OD 8QLYQ ÓOWLPD 5HIRUPD '2) S

³²⁷ Art. 2, LGCG, op. cit., p. 2.

³²⁸ Ibid, Art. 6, p. 4.

³²⁹ Ibid, Art. 16, p. 11.

³³⁰ Ibid, Art. 23, p. 12.

³³¹ Ibid, Art. 52, p. 17.

³³² Ibid, Art. 79, p. 29.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas tiene como
REMHWR HO UHJODPHQW DU HQ PDWHULD GH UHY
la Cuenta Pública; de situaciones irregulares denunciadas en el
HMHUFLFLR ÀVFDO DFWXDO R DQWHULRUHV GH O
de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones
IHGHUODOHV \ GHO GHVWLQR \ HMHUFLFLR GH UH
que contraigan estados y municipios que cuenten con garantía
GH OD IHGHUDFLyQ (O RUJDQLVPR HQFDUJDGR G
de recursos públicos federales será la Auditoría Superior de la
)HGHUDFLyQ FRPR yUJDQR WpFQLFR GH ÀVFDOLJ
de Diputados del Congreso de la Unión. ³³³

/D ÀVFDOLJDFLyQ GH OD &XHQWD 3~EOLFD WL
ORV UHVXOWDGRV GH OD JHVWLyQ ÀQDQFLHUD Y
de los objetivos establecidos en los diferentes programas, así
como promover las acciones o denuncias para la aplicación
de sanciones administrativas o penales derivados de las faltas
detectadas en sus auditorías e investigaciones. ³³⁴

La Auditoría tiene como plazo el 20 de febrero de cada año
para rendir el Informe General a la Cámara de Diputados sobre
la Cuenta Pública del año anterior, que contiene principalmente
HO UHVXPHQ GH ORV UHVXOWDGRV GH OD ÀV
federalizado, las participaciones federales y la evaluación de
OD GHXGD ÀVFDOLJDEOH FRQ ODV REVHUYDFLR
acciones y recomendaciones pertinentes. Dicho Informe es de
carácter público. ³³⁵

3RU FRQVLJXLHQWH OD \$XGLWRUD DO ÀVFD
gasto federalizado, revisa los recursos federales que ejercen
las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la
Ciudad de México, de tal manera que, en caso de detectarse
DIHFWDFLRQH V D OD +DFLHQGD 3~EOLFD)HGHU
federal, la Auditoría procede a la formulación de las observaciones
correspondientes. ³³⁶

³³³ \$UW ž /H\ GH)LVFDOLJDFLyQ \ 5HQGLFLyQ GH &XHQWDV &iPDUD
&RQJUHVR GH OD 8QLyQ ÔOWLPD 5HIRUPD '2) S

³³⁴ Art. 14, LFRC, op. cit., pp. 7-8.

³³⁵ Ibid, Art. 33, p. 14.

³³⁶ Ibid, Art. 47 y 49, pp. 18-19.

Por último, respecto a las participaciones federales, la Auditoría revisa principalmente la aplicación de las fórmulas de distribución, la ministración y el ejercicio de los recursos FRQIRUPH OD QRUPDWLYLGDG ORFDO DSOLF recursos federales, el cumplimiento de los objetivos de los SURJUDPDV ÀQDQFLDGRV FRQ HVWH WLSR GH recursos federales como garantía. ³³⁷

LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública tiene como objetivo el establecer principios, bases generales y procedimientos que garanticen el derecho de acceso a la información de todo aquel organismo o persona que reciba y ejerza recursos públicos o efectúe actos de autoridad en cualquiera de los tres órdenes de gobierno. Por lo tanto, aplica para los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos DXWYQRPRV SDUWLGRV SROtWLFrv ÀGHLFRP entre otros. ³³⁸ /D /H\ DGHPiV GHÀHQGH HO GHUHFKR de tener acceso a la información, sin discriminación alguna. ³³⁹

La Ley establece la creación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, como órgano que garantiza el fortalecimiento de la rendición de cuentas del Estado mexicano. Su función principal es coordinar y evaluar las acciones referentes a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. El Sistema lo integran el Instituto Nacional de Transparencia (INAI), los organismos garantes en los estados, la ASF, el Archivo General de la Nación y el INEGI. ³⁴⁰

Para el cabal cumplimiento de esta Ley se crea la Plataforma Nacional de Transparencia compuesta de los siguientes sistemas: de solicitudes de acceso a la información, de gestión de medios de impugnación, de portales de obligaciones de transparencia, y de comunicación entre organismo garantes y sujetos obligados.

³³⁷ Ibid, Art. 50, p. 9.

³³⁸ Art. 1º, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Cámara de 'LSXWDGRV GHO + &RQJUHVR GH OD 8QLyQ ÓOWLPD 5HIRUP

³³⁹ Art. 15, LGTAIP, op. cit., p. 6.

³⁴⁰ Ibid, Art. 28 y 30, pp. 8-9 .

Los organismos garantes deberán promover la publicación de la información de Datos Abiertos ³⁴¹ y Accesibles. ³⁴²

(Q H O F D V R G H O R V P X Q L F L S L R V O R V V X M H W R V) en las Leyes Estatales respectivas deberán poner a disposición del público y mantener actualizada en sus medios electrónicos, además de información básica (marco normativo, estructura orgánica, facultades, metas, objetivos e indicadores, directorios, remuneraciones, contrataciones, convocatorias, convenios, informes, estadísticas, inventarios, estudios, actas, catálogos, etc.), ³⁴³ deberán publicar su plan municipal de desarrollo, su presupuesto de egresos, el contenido de las gacetas municipales con los resolutivos y acuerdo aprobados por el ayuntamiento, así como las actas de sesiones de cabildo, controles de asistencia, y sentido de votaciones de las iniciativas y acuerdos. ³⁴⁴

Conforme a la Ley, los órganos garantes establecen los requerimientos, recomendaciones u observaciones que los sujetos obligados deberán atender. Su incumplimiento será motivo de medidas de apremio y sanciones a que haya lugar. ³⁴⁵

8 Q D V S H F W R D U H V D O W D U H V T X H H O G p F L P R V que los municipios con población menor a 70,000 habitantes deberán cumplir con las obligaciones de transparencia según sus posibilidades presupuestarias, sin que ello implique el incumplimiento de sus obligaciones de información dictadas por la Ley General de Contabilidad Gubernamental. En este caso, los municipios podrán solicitar al organismo garante de su estado que difunda vía Internet las obligaciones de transparencia que les correspondan, esto de manera subsidiaria. ³⁴⁶

Como se puede observar, son muchas las acciones que los P X Q L F L S L R V H V W i Q R E O L J D G R V D O O H Y D U D F D E F transparentar el ejercicio y la comprobación de recursos públicos. El cumplimiento de todas estas disposiciones normativas es un aspecto importante que debe considerarse en el desarrollo

³⁴¹ Los Datos Abiertos son datos digitales de carácter público, accesibles en línea.

³⁴² Ibid, Art. 50 y 51, p. 17.

³⁴³ Ibid, Art. 70, pp. 21-26.

³⁴⁴ Ibid, Art. 71, p. 27.

³⁴⁵ Ibid, Art. 84, pp. 35-36.

³⁴⁶ Ibid, Décimo Transitorio, p. 64.

de capacidades institucionales; sin embargo, para estar en la posibilidad de proponer las capacidades por desarrollar, es conveniente que analicemos previamente cuáles son las debilidades que presentan los municipios en México hoy en día.

2.2. Estado actual de las capacidades institucionales municipales en México

2.2.1. Debilidad institucional municipal

2.2.1.1. Causas de la debilidad institucional

Actualmente, los gobiernos municipales no han sido capaces de cumplir con el papel que les corresponde a causa de la debilidad institucional que presentan. Esta debilidad se ve acentuada por la carencia de recursos económicos, la fragilidad de sus estructuras administrativas y la falta de recursos humanos profesionales y capacitados para la actividad de gobierno. ³⁴⁷

Una de las causas derivadas de esta debilidad institucional se debe a una serie de factores relacionados con su histórica política centralista y vertical en la conducción de los asuntos de gobierno, aunado al desprecio de que son parte por considerarlos instancias incapaces de llevar a cabo la función gubernamental. ³⁴⁸ Asimismo, y a pesar de que no se cuestiona la inminente necesidad de diseñar estrategias que permitan reformar las capacidades institucionales y administrativas de los municipios mexicanos, poco se ha hecho al respecto. ³⁴⁹

Otro aspecto importante es el hecho de que a la institucional municipal se le han atribuido por igual responsabilidades y funciones sin considerar la alta heterogeneidad que hay en el país, de tal manera que la capacidad para su cumplimiento seguramente varía de un municipio rural a uno que alberga una gran metrópoli. Pese a ello y dado que políticamente

³⁴⁷ Cfr. Enrique Cabrero Mendoza, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, Primera edición, México 2000, p. 9.

³⁴⁸ *Ibid.*

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 10 .

tipos de municipios, las propuestas para su fortalecimiento se han centrado sólo en ciertos grupos, mas no su totalidad por tratarse de propuestas de carácter general. ³⁵⁰

En este sentido, Cabrero Mendoza señala que los principales obstáculos que impiden que los municipios logren el desempeño marco normativo, los sistemas administrativos obsoletos, la precariedad en la gestión de los servicios públicos, así como la falta de profesionalización de sus funcionarios, de los sistemas de planeación, y de una visión integral de desarrollo a nivel local. ³⁵¹

2.2.1.2. Factores determinantes de la debilidad Institucional de los municipios mexicanos

Siguiendo con los factores propuestos por Cabrero Mendoza que son determinantes de la debilidad institucional que prevalece actualmente en los municipios de nuestro país, se procede a la explicación del fundamento que el autor hace de cada uno de ellos.

Fragilidad del marco normativo

La fragilidad del marco normativo, según el autor, hace alusión a las leyes y reglamentos que rigen al municipio, imposibilidad de crear su propio marco legal que provoca la dependencia de agentes externos al municipio para solventar esta carencia, ya sea a través del Congreso del Estado o el mismo Congreso de la Unión. ³⁵²

Pese a ello, los Congresos Locales en lo general no han presentado interés por impulsar reformas en el ámbito municipal, ni tampoco han tenido un acercamiento con las autoridades municipales para conocer sus necesidades de regulación y construcción de un marco jurídico ideal. Inclusive la postura de los legisladores estatales es continuar con la tradición de que los municipios permanezcan subordinados al ejecutivo estatal. ³⁵³

³⁵⁰ Ibid, p. 11.

³⁵¹ Ibid, pp. 12-13.

³⁵² Ibid, p. 13.

³⁵³ Ibid, p. 16.

/D SUREOHPiWLF D VH UHÁHMD DGHPIV HQ O
de un reglamento interno de la administración municipal;
la falta de vinculación de los recursos con objetivos y metas
SUHYLDPHQWH GHÀQLGRV OD IDOWD GH UH
la prestación de los servicios públicos; la actualización y el
cobro del impuesto predial; la regulación de la obra pública; la
UHJXODFLyQ GH OD JRQLÀFDFLyQ \ XVR GHO V
ley local sobre la coordinación estatal para la distribución de
recursos a los municipios; la deuda pública; y el presupuesto,
contabilidad y gasto, entre otros aspectos. ³⁵⁴

Tal problemática se debe en gran medida por la falta de
FDSDFLGDGHV R OD IDOWD GH SHUVRQDO
desinterés o la falta de incentivos de los integrantes del
Ayuntamiento para impulsar este tipo de acciones. Una razón
quizá sea el corto horizonte de una administración municipal
que en la mayoría de los casos es de sólo tres años. ³⁵⁵

Por otro lado, si bien los municipios urbanos de mayor
población presentan un mayor avance en la construcción y
actualización de sus reglamentos, hoy en día se enfrentan ante
OD GLÀFXOWDG GH DYDQJDU HQ XQ PDUFR QP
para la coordinación intermunicipal, donde el marco normativo
no es de carácter estatal por tratarse de asuntos de índole
municipal, y tampoco lo es de un solo municipio porque requiere
una coordinación de dos o más municipios que conforman una
zona metropolitana. ³⁵⁶

Por último, si bien el marco normativo no es el único factor que
garantiza que una administración municipal tenga un adecuado
funcionamiento, si resulta ser la base fundamental, y su carencia
puede provocar desorden y precarizad en su actuar y por
consecuencia afectar los resultados en perjuicio de la población. ³⁵⁷

³⁵⁴ Ibid.

³⁵⁵ Ibid. A partir de las elecciones que tendrán lugar en 2018, la reforma política al artículo 115 constitucional de 2014, contempla la reelección inmediata de presidentes municipales, síndicos y regidores hasta por un periodo de tres años.

³⁵⁶ Ibid, pp. 16-17.

³⁵⁷ Ibid, p. 17.

Sistemas administrativos obsoletos

Otro de los factores de la debilidad institucional de los municipios, son los sistemas administrativos, que en muchos de los casos suelen ser obsoletos, poco funcionales e inclusive rudimentarios. Esto provoca que la improvisación sea recurrente, UHÁHMDGD HQ OD LQHÀFLHQFLD SULQFLSDOPHQ GHELOLGDG GH VX JHVWLyQ ÀQDQFLHUD HO GH recursos y la incapacidad recaudatoria entre otros aspectos. ³⁵⁸

Otro de los grandes problemas en este rubro es la creciente burocracia municipal que de manera excesiva ha incrementado la contratación de personal, que lejos de atender de forma más HÀFLHQWH ODV WDUHDV DGPLQLVWUDWLYDV KDC las acciones de gestión y aumentado el gasto, en vez de aspirar a una adecuada modernización administrativa. ³⁵⁹

Por otro lado, la contratación de grupos de consultores que implementan sistemas de gestión poco probados en el campo PXQLFLSDO SRFR LGyQHRV \ HÀFDFHV SXHGH S LQHÀFDFLD SRU QR FRQWDU FRQ XQ GLDJQyVWLF actual del municipio. ³⁶⁰

Gestión precaria de servicios públicos

En lo que respecta a la prestación de servicios públicos, los sistemas de gestión en lo general son precarios, no están actualizados técnicamente ni cuentan con la capacidad de atender la demanda de la población en cuanto a la cobertura y calidad de servicios tales como dotación de agua potable, recolección de basura, alumbrado público, pavimentación, entre otros. ³⁶¹

Es importante mencionar que en México la mayor parte de los municipios prestan los servicios de manera directa, lo cual llega a sobrecargar su función administrativa y en consecuencia GLVPLQX\H VX HÀFDFLD 6L ELHQ HV XQD WHQG la prestación plural de servicios públicos (combinación de prestación directa, concesión a través de empresas privadas

³⁵⁸ Ibid, pp. 13 y 17-18.

³⁵⁹ Ibid, pp. 18-19.

³⁶⁰ Ibid, p. 19.

³⁶¹ Ibid, pp. 13 y 19-20.

de forma total o parcial, y concesión a empresas cooperativas del sector social), su implementación en nuestro país es muy precaria a pesar de representar una buena opción para

A pesar de que algunos municipios urbanos han explorado la concesión, aún representan un porcentaje muy bajo respecto al número total de municipios en el país. Para el caso de los municipios pequeños la asociación intermunicipal puede representar una buena alternativa para compartir costos y mantenimiento de equipo, pero también es algo que en México no suele ocurrir.

363

Falta de profesionalización de los funcionarios públicos

Es común que los funcionarios municipales lleguen a la administración sin previa experiencia o preparación, sin servicio público; esto sin duda provoca también una actuación improvisada de la función pública. Es por esto que resulta antigüedad y la experiencia de los empleados, tanto de base acciones de capacitación.

364

En el caso de municipios urbanos, suelen darse capacitaciones programadas por el área de recursos humanos que no siempre capacitaciones que les pudiera permitir mejorar los procesos de toma de decisiones, en un contexto de escasez de recursos y de negociación con diferentes actores.

365

Carencia de sistemas de planeación

difícil contar con una perspectiva de mediano y largo plazo, en especial del desarrollo urbano y ambiental del municipio, sectores en los cuales los costos sociales y económicos pudieran verse seriamente afectados. Por lo general la visión municipal suele ser de corto plazo, con una dinámica de acción

³⁶² Ibid, pp. 19-21.

³⁶³ Ibid.

³⁶⁴ Ibid, pp. 13 y 23.

³⁶⁵ Ibid, p. 23.

inmediata, alejada de la planeación y la previsión, sin considerar las consecuencias de las decisiones, sin el involucramiento de los sectores no gubernamentales, y sin una concepción integral de las acciones de gobierno.³⁶⁶

(VWD FDUHQFLD VH UHÁHMD HQ OD SUHVHC
municipales de desarrollo muy generales y sin objetivos claros,
FRQ XQD LQIUDHVWUXFWXUD XUEDQD SRFR HV
que agregar el incumplimiento del plan por la falta de un área especializada encargada de la planeación, el seguimiento y la evaluación de este; aunado a la falta de reglamentos de planeación y de participación ciudadana que involucren a la población en su conjunto y no sólo de ciertos grupos.³⁶⁷

Falta de una visión integral de desarrollo a nivel local

El contar con una visión integral de desarrollo a nivel local permite concebir al municipio como un agente promotor del desarrollo y como parte importante de un proyecto de escala regional en el cual intervienen diversos grupos de actores, recursos complementarios y una competencia sana entre regiones. Por el contrario, visualizar al municipio como un ente DLVODGR KD SURSLFLDGR SROtWLFDV LQHÀFLHC
debilidad en sus proyectos.³⁶⁸

El hecho de que a los municipios poco se les ha considerado como responsable del desarrollo en un nivel local, tarea que asumen los gobiernos estatales y algunas instancias federales, en gran parte se debe a su fragilidad y a la poca apertura de los otros órdenes de gobierno para integrarlos en el proceso de desarrollo regional y nacional.³⁶⁹

Es una necesidad de que los municipios sean partícipes en una responsabilidad conjunta en el desarrollo del país, el cual no ha tenido el crecimiento esperado dado que la federación no ha entendido las dinámicas microrregionales. Por desgracia es una situación que los mismos municipios difícilmente entienden, en especial la asignación de recursos, de por si escasos, en proyectos de desarrollo e inversión.³⁷⁰

³⁶⁶ Ibid, pp. 13 y 23.

³⁶⁷ Ibid, pp. 24-25.

³⁶⁸ Ibid, p. 13.

³⁶⁹ Ibid, p. 25.

³⁷⁰ Ibid, pp. 25-26.

La experiencia internacional hace ver que la interacción y construcción de redes que comparten las acciones de gestión y manera de fortalecer el desarrollo local, contrario a preocuparse propiciar la construcción de redes, sino además establecer un cambio cultural en las organizaciones del gobierno municipal.

371

6LQ GXGD ODV DÀUPDFLRQHV GH &DEUHUR H clara y objetiva los factores y razones del porqué los municipios de nuestro país presentan actualmente una fuerte debilidad mediante el análisis con datos estadísticos provenientes de

2.2.2. Situación actual

La creciente demanda de la ciudadanía en la prestación de a los funcionarios el optimizar el uso de los recursos públicos de tal manera que logren alcanzar los objetivos planteados y las administraciones municipales cuenten con las capacidades institucionales necesarias para la mejora en la gestión, los resultados, y el impacto en la población.

372

Con relación a ello, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) instrumentos necesarios para cumplir con las responsabilidades que la CPEUM les atribuye. Por tanto, plantea el análisis de ámbitos de capacidades institucionales que, a su propuesta, determinan en conjunto su grado de desarrollo institucional.

373

Este análisis toma como base los datos estadísticos del INEGI y del CONEVAL de 2010 respecto a la población y el grado de rezago social. En él se señala que, de los 2,445 municipios existentes en México, el 69.1% son rurales, con

³⁷¹ Ibid, p. 26.

³⁷² Cfr. Auditoría Superior de la Federación, op. cit., p. 69.

³⁷³ Ibid, pp. 69-70.

una población menor a 25,000 habitantes; el 23.3% con una población entre 25,001 y 100,000 habitantes; el 6.2% entre 100,001 y 500,000 habitantes; y el 1,5% arriba de los 500,000 habitantes. El 81.0% de los municipios con menos de 5,000 habitantes se concentran apenas en cuatro estados: Oaxaca, Puebla, Sonora y Yucatán.³⁷⁴

Señala también que el 4.6% de los municipios presenta un grado de rezago social muy alto, el 20.3% alto, el 20.1% medio, el 23.6% bajo y el 31.4% muy bajo. De éstos, los de hasta 5,000 habitantes que suman el 39.7% corresponde a municipios con un grado de rezago social alto y muy alto.³⁷⁵ Asimismo, del total de los municipios del país, el 18.2 % se rige bajo el sistema de usos y costumbres.³⁷⁶

Con relación al grado de rezago social de los municipios GHÀQLGR SRU HO & 21(9\$/ ORV VLJXLHQWHV JUIÀ a la conformación de su hacienda relativa a los ingresos.

2.2.2.1. Elementos de las Capacidades Institucionales

En 2015 la ASF difunde un estudio denominado Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal en el cual propone ocho elementos que, a su propuesta, determinan las capacidades institucionales de los gobiernos municipales. Estos elementos son referentes a su marco jurídico y normativo, estructura organizacional, métodos y procedimientos, recursos humanos, mobiliario y equipo, participación social, coordinación intergubernamental, y transparencia y rendición de cuentas; sustentados por datos estadísticos del INEGI y del CONEVAL disponibles a la fecha del estudio. El siguiente apartado expone cada uno de estos elementos.

Marco jurídico y normativo

El marco jurídico y normativo de los municipios se compone de XQ FRQMXQWR GH OH\HV UHJODPHQWRV QRUPDV \ campo de actuación y es con base en el Artículo 115 Constitucional y las Constituciones Locales, que se ha emitido la legislación

³⁷⁴ Ibid, p. 20.

³⁷⁵ Ibid, pp.20-21 .

³⁷⁶ El caso más representativo es el estado de Oaxaca, integrado por 570 municipios, de los cuales el 73.3% se rige bajo el sistema de usos y costumbres.

VHFXQGDULD HQ PDWHULD PXQLFLSDO VLQ HPE
no todos los estados otorgan a sus municipios los mecanismo e
LQVWUXPHQWRV VXÀFLHQWHV TXH OHV SHUPLWD
atribuciones, al igual que su propia reglamentación interna. ³⁷⁷

En su análisis, la ASF revisa en las leyes orgánicas municipales la existencia o no de ciertos elementos sustantivos como lo son: DSOLFDFLYQ GH UHFUXURV EDMR ORV SULQFL
economía y honradez; realización y características del Plan Municipal de Desarrollo; mecanismos para la entrega recepción; participación social; facultad para reglamentar; estructura orgánica mínima; requisitos mínimos para el Secretario del Ayuntamiento, del Tesorero y del Contralor Interno; las funciones de este último; y la implementación de un servicio civil de carrera. ³⁷⁸ En materia de planeación, principal herramienta para el cumplimiento de objetivos y metas se fundamenta en las disposiciones normativas expedidas por los Congresos de ORV HVWDGRV HVSHFtÀFDPHQWH HQ ODV O
los códigos municipales. Al respecto la ASF señala que 93.5% contempla la obligatoriedad de elaborar un Plan Municipal de Desarrollo (PMD), el 74.2% establece un proceso para su elaboración (planeación, programación, evaluación, y control); y sólo el 71.0% señala un contenido mínimo. ³⁷⁹ En contraste, en las leyes orgánicas municipales el 87.1% de las entidades IHGHUDWLYDV HVWDEOHFH OD REOLJDWRULHG
características mínimas. ³⁸⁰

Por otro lado, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (CNGMD) 2013 realizado por el INEGI, arroja que el 79.0% de los municipios cuentan con un plan municipal de desarrollo. ³⁸¹ Por otro lado, la mayoría de ellos no se formulan de manera adecuada dado que no contienen objetivos HVSHFtÀFRV EDVDGRV HQ GLDJQyVWLFRRV TXH
municipio. Lo mismo sucede con el diseño y la implementación de estrategias y líneas de acción que permitan alcanzar objetivos y metas de corto y mediano plazo. ³⁸²

³⁷⁷ Ibid, p. 70.

³⁷⁸ Ibid, p. 71.

³⁷⁹ Ibid, p. 73. El texto cita que el estado de Tlaxcala no fue incluido en el análisis dado que no fue posible ubicar su Ley de Planeación estatal.

³⁸⁰ Ibid, p. 73.

³⁸¹ En los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Yucatán se concentran los municipios que no disponen de un Plan Municipal de Desarrollo.

³⁸² Ibid, p. 73.

De igual forma, sólo el 41.3% incluyó en sus planes indicadores de gestión, el 36.0% indicadores de desempeño (medición del cumplimiento de metas y objetivos) y el 49.0% implementó programas estratégicos u operativos a partir del PMD. Por otro lado, el 95.0% una visión, 90.3% objetivos y el 75.1 metas.

Por último, en lo que respecta al Bando de Policía y Funcionamiento del municipio), sólo el 53.0% cuentan con esta herramienta; de éstos el 63.8% que presentan un grado de rezago social muy bajo cuentan con él, en contraste con el 31.0% de aquellos que presentan un rezago muy alto.

Estructura organizacional

Un elemento fundamental para el cumplimiento de metas y objetivos es contar con una estructura gubernamental, administrativa y operativa adecuada al tamaño poblacional. Dicha estructura debe estar fundamentada en un manual de procedimientos de los niveles jerárquicos.

Al respecto, el Censo de referencia muestra que las principales áreas que conforman la estructura administrativa en los municipios son: obras públicas 94.7%, obras públicas 92.2%, Desarrollo Integral de la Familia 88.4%, seguridad pública 87.8% y contraloría interna 60.8%.

Sin duda contar con una estructura organizacional adecuada, que permita desarrollar una visión de largo plazo que permita traspasar los periodos constitucionales.

Métodos y procedimientos

Los procedimientos para el desarrollo de las funciones y actividades debieran estar documentados en manuales,

³⁸³ Ibid.

³⁸⁴ Ibid, p. 74.

³⁸⁵ Ibid, p. 76.

³⁸⁶ Ibid, p. 77.

³⁸⁷ Ibid, p. 79.

y ser difundidos y aplicados de manera correcta en toda la estructura organizacional, además de estar adecuadamente sistematizados y automatizados. También debieran estar conformes a su puesto. ³⁸⁸

Al respecto, el mismo Censo del INEGI arroja que sólo el 16.9% de los municipios cuenta con un reglamento de la administración pública municipal, de los cuales, de aquellos con muy alto grado de rezago social, sólo el 6.2% cuenta con este tipo de reglamento. ³⁸⁹

En materia de armonización contable, derivado de la ley General de Contabilidad Gubernamental, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), órgano encargado de establecer los plazos para la armonización progresiva del sistema para llevar a cabo estas acciones, para lo cual hasta 2013 el 32.0% de los municipios desarrollaron sistemas informáticos para administrar sus operaciones presupuestarias y contables, el 26.2% llevaron a cabo adecuaciones a sus documentos conceptuales, metodológicos y operativos, y el 13.6% publicaron tales documentos. ³⁹⁰

Recursos humanos

El recurso humano es el elemento más importante dentro una organización. Dentro de la administración municipal los servidores públicos están sujetos a su normativa y son responsables de que los objetivos se cumplan, por ello resulta de del personal que integre la estructura del municipio con los servicio civil de carrera permite reducir la rotación de personal, así como implementar acciones de capacitación y evaluación del personal de manera permanente. ³⁹¹

Sobre las autoridades que integran el Ayuntamiento (presidente municipal, síndicos y regidores), la CPEUM establece

³⁸⁸ Ibid , p. 91.

³⁸⁹ Ibid.

³⁹⁰ Ibid.

³⁹¹ Ibid , p. 79.

los requisitos mínimos para ocupar cargos de elección popular, aunque sólo se limitan a requisitos básicos de residencia y edad

392

Además de la preparación académica, resulta importante que tengan experiencia laboral, habilidades y conocimientos en materia de administración pública municipal. El hecho de no verse afectada.³⁹³

Muchas de las actividades que desempeña el personal de una administración municipal requieren de amplios conocimientos, eventual. Estas contrataciones, por lo general al inicio de cada periodo constitucional, sustituyen a empleados que les ha llevado tiempo de aprendizaje y dominio en los procesos de gestión, el mismo que les tomará seguramente a quienes asuman un nuevo puesto o cargo. Es por la falta de institucionalización de los procesos operativos que se pierde gran parte de los avances logrados en la formación de experiencia y profesionalización de los servidores públicos³⁹⁴

Sobre el servicio civil o profesional de carrera, sólo ocho entidades federativas cuentan con una Ley al respeto aplicable al personal de los municipios. Al respecto el Censo del INEGI denota que el 3.6% de los municipios cuenta con un servicio civil de carrera implementado, el 4.1% realizan concursos públicos y abiertos para la contratación de personal, el 16.8% cuentan con programas de capacitación y el 9.7% con mecanismos de evaluación del desempeño de los servidores públicos.³⁹⁵

Mobiliario y equipo

Las instalaciones donde se llevan a cabo las diversas funciones es otro factor principal en el desarrollo institucional de las administraciones públicas. El espacio físico, los servicios disponibles, el mobiliario y el equipo (hardware y software) son claves para el buen desempeño del personal; equipo que debe

³⁹² Ibid.

³⁹³ Ibid, p. 80-81.

³⁹⁴ Ibid, p. 81 .

³⁹⁵ Ibid, p. 83.

ser actualizado de manera permanente acorde a las necesidades del municipio. ³⁹⁶

Otro elemento importante son los servicios de comunicación, al respecto el Censo del INEGI revela que el 11.8% de los municipios del país no cuentan con este servicio.

Sobre el servicio de Internet, el 71.7% cuenta con acceso a la red, pero sólo el 47.2% cuenta con su propia página Web, pese a la importancia que representa en materia de transparencia y rendición de cuentas. Finalmente, respecto al número de computadoras por empleado, la contratación de nuevo personal ha sido considerablemente mayor a la adquisición de equipo de cómputo. ³⁹⁷

Participación social

Dado que el gobierno municipal es el órgano más cercano a la población, es necesario la formalización de normativas y mecanismos que promuevan su participación en las decisiones y acciones del gobierno, esto de una manera ordenada y efectiva. ³⁹⁸

El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de participación ciudadana, conformado por el presidente municipal y personal de la administración, así como la sociedad en general. Sin embargo, en algunos municipios sólo operan por mera formalidad; su ámbito de actuación se centra en la gestión de los recursos del FISM para la integración del programa de inversión del fondo, descuidando el seguimiento del ejercicio de los recursos y dejando de lado la evaluación de los resultados. ³⁹⁹

Al respecto, los datos del Censo del INEGI señalan que el 60.8% de los municipios tienen instalado el COPLADEMUN o algún órgano similar; de éstos en el 49.6% la sociedad participó en la formulación del Plan Municipal de Desarrollo, y sólo el 31.1% de los Comités cuenta con mecanismos de control y evaluación

³⁹⁶ Ibid.

³⁹⁷ Ibid , p. 84.

³⁹⁸ Ibid.

³⁹⁹ Ibid.

del Plan. ⁴⁰⁰ Por otro lado, en el 38.1 % de los municipios hubo participación de los ciudadanos o en consultas públicas en la planeación, en el 17.8% en los procesos de evaluación y en el 28.6% en actividades de transparencia. ⁴⁰¹

Coordinación intergubernamental

La coordinación intergubernamental es entendida como la vinculación de acciones derivadas de programas y proyectos mediante la interacción dinámica de los distintos órdenes de gobierno. Por ello es necesario contar con una adecuada comunicación que permita al municipio, por un lado, la gestión de recursos adicionales, y por el otro para implementar estrategias de coordinación y acompañamiento del orden federal y estatal en el desarrollo del municipio. ⁴⁰²

Por otra parte, derivado de la creciente demanda de servicios públicos por parte de la ciudadanía y dadas las limitaciones padecen, se han visto obligados a buscar nuevas alternativas, como lo son acuerdos de cooperación y coordinación con otros entes u otros instrumentos en materia de seguridad pública, agua de residuos sólidos, y equipamiento y mantenimiento de calles y vialidades, entre otros. Estos mecanismos de coordinación se vuelven aún más necesarios cuando el crecimiento de la mancha urbana se extiende hacia dos o más municipios que en conjunto conforman una zona metropolitana. ⁴⁰³

Si bien los municipios poseen autonomía, es necesario el apoyo de los demás órdenes de gobierno para incrementar sus y transparentes. ⁴⁰⁴ Un recurso que puede utilizarse para el desarrollo de estas capacidades es la que establece la Ley de Coordinación Fiscal donde el 2.0% de los recursos que reciben los municipios provenientes del FISM puede utilizarse para la

⁴⁰⁰ bid, pp. 85-86.

⁴⁰¹ Ibid.

⁴⁰² Ibid, p. 86.

⁴⁰³ Ibid, p. 87 .

⁴⁰⁴ Ibid.

elaboración y puesta en marcha de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIM). El recurso se ejerce a través de un convenio entre la SEDESOL, el gobierno del estado y el municipio.⁴⁰⁵

3 HVH D OD GHELOLGDG HQ ODV FDSDFLGDGHV de convenios PRODIM se ha visto limitada por el desinterés o desconocimiento de los gobiernos municipales dado que no es obligatorio gastarlo en este rubro. Los datos de 2013 señalan que VyOR HO GH ORV PXQLFLSLRV GH O SDtV À del total del recurso disponible sólo el 30.5% se aplicó en rubros de fortalecimiento institucional como consultoría e investigación para el fortalecimiento de la gestión municipal, cursos de capacitación y la adquisición de software y hardware⁴⁰⁶

Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia implica el dar a conocer a la población la información sobre su gestión de gobierno de una manera accesible, en particular el resultado del ejercicio de los UHFxUVRV S~EOLFRV DSOLFDGRV GH PDQHUD cumplimiento de los objetivos y metas, todo ello en un contexto de rendición de cuentas.⁴⁰⁷

Al respecto, desde 2007 la normatividad en el ejercicio de los recursos federales transferidos a los estados y municipios se ha fortalecido en la propia Constitución general, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y 5 HVSRQVDELOLGDG +DFHQGDULD \ OD /H\ * H * XEHUQDPHQWDO 3DUD VX FXPSOLPLHQWR LPSOHPHQWy HO 3RUWDO \$SOLFDWLYR GH O 3 \$ 6 ⁴⁰⁸, donde los municipios reportan la información del ejercicio, destino y resultados de los recursos transferidos del Ramo 33 (aportaciones federales para entidades federativas y municipios).⁴⁰⁹

⁴⁰⁵ Ibid, p. 88.

⁴⁰⁶ Ibid.

⁴⁰⁷ Ibid.

⁴⁰⁸ El sistema consta de formatos para el registro de obras y acciones, de los estados

AQDQFLHURV \ GH ORV LQGLFDGRUHV GH GHVHPShxR SDUD OD PH ⁴⁰⁹ Cfr. ASF, op. cit., p. 89.

\$FWXDOPHQWH VL ELHQ HO 6LVWHPD SHUPL
recursos ejercidos con recursos federales por programa, fondo
o convenio, desagregado por partida genérica conforme al
FODVLÁFDGRU SRU REMHWR GHO JDVWR HVWDEO
municipios han presentado irregularidades en la entrega de
información; pese a ello, la normativa no contempla sanciones
en caso de incumplimiento.⁴¹⁰ En contraste, el Censo de INEGI
señala que el 97.0 % de los municipios indicó que la información
sobre las cuentas públicas, los ingresos ya sean propios o
por transferencias federales (participaciones y aportaciones
federales), presupuesto y deuda pública son de libre acceso
para consulta de la población.⁴¹¹

El estudio de la ASF claramente vislumbra muchas de las
capacidades institucionales que son necesarias desarrollar
en los municipios del país en general, sin embargo, es de
vital importancia diferenciar tipológicamente conjuntos de
municipios con características comunes, para atender de mejor
manera realidades distintas.

2.2.2.2. Estudio de Resultados de una propuesta de Desarrollo Institucional Municipal

El estudio expuesto de la ASF concluye con una propuesta
GH FyPR REWHQHU XQ tQGLFH TXH UHÁHMH OD
capacidades institucionales de los municipios del país, estudio
que consideramos de vital importancia conocer.

Índice de Desarrollo Institucional Municipal

Derivado del diagnóstico llevado a cabo por la Auditoría
Superior de la Federación en materia de desarrollo institucional
de los municipios del país, es que se diseña el Índice de
Desarrollo Institucional Municipal (IDIM) para medir el nivel
de sus competencias institucionales y dotar de estrategias
a los tres órdenes de gobierno para su fortalecimiento. El
análisis toma como fundamento el trabajo del Programa de
las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con relación
al Informe sobre Desarrollo Humano publicado en 2002 y la
investigación denominada “Capacidades institucionales para

⁴¹⁰ Ibid, pp. 89-90.

⁴¹¹ Ibid, p. 90.

el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas”, coordinado por David Gómez Álvarez, donde se relaciona las capacidades institucionales de los gobiernos municipales con el desarrollo humano.⁴¹²

Por su parte, la ASF incorpora los cuatro tipos de capacidades básicas de un gobierno local propuesta en dicha investigación para la obtención del Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales, & & , 0 F D S D F L G D G À V F D O de dotación de servicios, capacidad administrativa y capacidad de rendición de cuentas. Con base en ello, la ASF analizó la información disponible a nivel municipal en nuestro país y propuso la construcción del IDIM.⁴¹³

La información que la ASF tomó como referencia, fue el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales que inició el INEGI en 2011, teniendo como antecedente inmediato la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal de 2009. El Censo se realiza cada dos años, y el INEGI lo pone a GLVSRVLFlyQ GHO S~EOLFR HQ JHQHÜDO HQ V⁴¹⁴

Actualmente el INEGI cuenta con datos censales de 2011, 2013 y 2015, donde recopila información sobre la gestión y desempeño de los gobiernos municipales y delegacionales. Sin embargo, dado el año que fue elaborado el estudio, el IDIM se obtuvo con los datos de Censo 2013.

El IDIM se compone de cuatro subíndices que corresponden a los cuatro tipos de capacidades propuestas por el PNUD, estos son: Subíndice de Capacidad Financiera, Subíndice de Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos, Subíndice de Desarrollo Administrativo, y Subíndice de Transparencia y Rendición de Cuentas; cada uno compuesto por diversos indicadores y variables.⁴¹⁵

El Subíndice de Capacidad Financiera mide el grado de independencia de los ingresos municipales sobre la trasferencias federales, si el cobro predial lo hace el municipio u otra instancia y la proporción del impuesto predial recaudado sobre

⁴¹² Ibid, p. 93.

⁴¹³ Ibid, pp. 93-94.

⁴¹⁴ Ibid, p. 94.

⁴¹⁵ Ibid.

el programado; el de Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos mide la cobertura de los servicios públicos en la cabecera municipal y en el resto del territorio (viviendas con agua potable, viviendas con drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, recolección de basura y equipamiento y mantenimiento de calles y vialidades; el de Desarrollo Administrativo mide la estructura organizacional, la existencia del Plan Municipal de Desarrollo, reglamentación, mobiliario y equipo, existencia y actualización del sistema de catastro, profesionalización de personal, instrumentos de comunicación, dependencias y entidades, así como avances en materia de armonización contable; por último, el de Transparencia y Rendición de Cuentas mide la información que se entrega a transparencia y acceso a la información, participación social y que la información sea pública y de libre acceso.⁴¹⁶

El estudio propone una ponderación del 25, 15, 40 y 20 por ciento respectivamente y toma como base la importancia de los indicadores que componen cada subíndice. Además del Censo referido, se obtuvieron datos de registros administrativos de datos de aportaciones federales para municipios publicados en los diarios de los estados.⁴¹⁷

bajo el método de Dalenius-Hodges, que consiste en la formación de estratos. De igual manera la metodología agrupa los valores obtenidos por cada municipio en rangos similares entre sí, pero distintos a los demás, de esta manera se consideran como punto de referencia el valor máximo y mínimo.⁴¹⁸ El valor máximo es de 1.0, donde el municipio de mayor puntuación alcanzó un índice del 0.8711. El promedio nacional fue de 0.4382, esto denota en municipios del país.⁴¹⁹

⁴¹⁶ Ibid.
⁴¹⁷ Ibid, p. 95.
⁴¹⁸ Ibid, p. 96.
⁴¹⁹ Ibid.

Los resultados ⁴²⁰ que arroja el estudio en términos generales son los siguientes: ⁴²¹

- Existe una correlación inversa entre el nivel de desarrollo institucional y el grado de rezago social, es decir que, a mayor rezago social, menor desarrollo institucional y viceversa.
- De los 211 municipios con grado de rezago social muy alto, el 93.9%, tuvieron un grado de desarrollo institucional muy bajo; por el contrario, los 273 municipios con rezago social muy bajo, el 68% obtuvieron un desarrollo institucional alto y muy alto.
- Las entidades federativas con valor promedio más alto en IDIM fueron Baja California (0.66424), Campeche (0.5955), Aguascalientes (0.5941), Quintana Roo (0.5874) y Querétaro (0.5805). Por el contrario, los valores más bajos se presentaron en los estados de Oaxaca (0.3328), Guerrero (0.3619) y Yucatán (0.3816).
- De los municipios con IDIM muy alto, el 41.3% se concentra en los estados de Jalisco (13.3%), Estado de Oaxaca (10.2%), Veracruz (8.2%) y Chiapas (8.2%). Por el contrario, de los municipios con IDIM muy bajo, el 68.9% se concentra en Oaxaca (48.4%), Yucatán (8.6%), Veracruz (8.2%) y Chiapas (8.2%).

La ASF concluye ⁴²² que la debilidad de capacidades institucionales está presente en todos los municipios del país ⁴²³ aunque en distintos grados, ya que los resultados obtenidos en el cálculo del IDIM.

⁴²⁰ Ibid, pp. 97-98. El IDIM se calculó con información de los 2,441 municipios en los que se realizó el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2013. No se incluyó las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal por tener un sistema de gobierno diferente al municipal. También se excluyen cuatro municipios de Chiapas creados en 2011 y sobre los cuales no hubo información disponible.

⁴²¹ Ibid, pp. 98-100.

⁴²² /D \$6) HVSHFLÁFD TXH GLVWLQWRV IDFWRUHV TXH LQFLGHQ HQ HQ FRPR OR VRQ JHRJUiÁFRV HFRQyPLFRV VRFLDOHV \ FXOWXUDO resultados obtenidos en el cálculo del IDIM.

⁴²³ De los 2,441 municipios en que se basó el estudio, el 56.1% se concentra en seis estados: Oaxaca (23.3%), Puebla (8.9%), Veracruz (8.7%), Jalisco (5.1%), Estado de México (5.1%) y Chiapas (5.0%).

el fortalecimiento de dichas capacidades por parte de los tres órdenes de gobierno. ⁴²⁴

2.3. Resumen y conclusión del capítulo

En este segundo capítulo se analizó la variable independiente TXH FRQIRUPD OD KLS y WHV LV GH LQYHVWLJDFLy C las capacidades institucionales es el factor del cual dependen los resultados de los gobiernos municipales.

Por tal motivo se plantea el marco conceptual de las capacidades, para después analizar su enfoque en el sector público y de manera concreta en los gobiernos municipales. Se analiza la evolución de dichas capacidades, una propuesta de FODVLÀFDFLyQ \ ORV SURFHVRV \ KHUUDPLHQW DV base en distintos autores. Asimismo, se exponen mecanismos de medición por medio de índices e indicadores.

Por otro lado y con base en el marco conceptual, se hace una revisión de la normatividad en México relacionada con las capacidades institucionales de los gobiernos municipales, leyes que les implican REOLJDFLRQHVS DUD TXH GH PDQHUD HÀFLHQWH puedan dar cumplimiento a sus atribuciones constitucionales, en el entendido de que no se trata de nuevas atribuciones sino de acciones para el correcto ejercicio de los recursos públicos en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

Se complementa el capítulo con un análisis del estado del arte de la situación de las capacidades de los municipios hoy en día. Se analizan las debilidades institucionales que presentan, así como sus causas y consecuencias. De igual manera se exponen los elementos de dichas capacidades y su situación con base HQ GDWRV HVWDGtVWLFRV SURYHQLHQWHV GH SDUD LGHQWLÀFDU DTXpOODV TXH VRQ QHFHVDU fortalecimiento institucional, en vías de incrementar resultados con un impacto positivo en la población.

⁴²⁴ Ibid, p. 103.

En resumen, hasta el momento hemos analizado la variable dependiente de nuestra hipótesis de investigación (Capítulo 1) y la variable independiente (Capítulo 2), así como las metodologías propuestas por diversos autores de cómo medir ambas variables. Sin embargo, antes de proceder con el diseño de un modelo propio que permita evaluar y contrastar los resultados de DPEDV YDULDEOHV FRQ HO ÀQ GH FRPSUREDU SURSXHVWD HQ HO &DStWXOR VH GHÀQLU servirá de sustento para el diseño de dicho modelo.

Por consiguiente, se estudiará la teoría administrativa del Estado, la teoría de la administración en lo general y la teoría de la administración pública en lo particular, la teoría de las organizaciones, la teoría de la nueva gerencia pública y los métodos de planeación estratégica. Todo ello con la intención de vislumbrar lo que debe hacer un municipio, para qué hacerlo, cómo hacerlo y qué herramientas emplear.

CAPÍTULO 3

MARCO TEÓRICO: EVALUACIÓN DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y LOS RESULTADOS MUNICIPALES

En los dos primeros capítulos de esta investigación hemos analizado la variable dependiente (los resultados municipales) e independiente (las capacidades institucionales de los municipios) que conforman la hipótesis de investigación (los resultados municipales dependen de las capacidades institucionales con las que cuentan).

Previo al diseño del modelo que se utilizará para comprobar o rechazar la hipótesis, es necesario la construcción de un marco teórico que tome como base los principios de la administración. ¿deben hacer los municipios (¿qué y por qué?), como lo deben hacer (¿cómo?) y que herramientas utilizar (¿con qué?).

Para ello se analizará la teoría de la administración pública, el proceso administrativo y un sistema de análisis y desarrollo de capacidades institucionales. Todo ello para la construcción de un modelo que permitirá comprobar o rechazar la hipótesis propuesta.

3.1. Antecedentes

3.1.1. Concepto de administración

Administración según el diccionario de la Real Academia (VSDxROD 5\$(SURYLHQH GHO YRFDEOR ODW TXH VLJQLÀFD ´DFFLyQ \ HIHFWR GH DGPLQL 8QLGRV GH \$PpULFD 0p[LFR \ DOJXQRV RWUR “equipo de gobierno que actúa bajo un presidente”. Asimismo, GHÀQH HO FRQFHSWR GH \$GPLQLVWUDFLyQ 3 ~ organismos de gobierno de una nación”.⁴²⁵

⁴²⁵ Real Academia Española, dirección en Internet: <http://dle.rae.es/?id=0mCOzj6>, fecha de consulta, 13 de marzo de 2018.

Por su parte, Idalberto Chiavenato señala que la palabra administración proviene del latín: ad TXH VLJQLÀFD GLUHFF hacia, tendencia; minister, comparativo de inferioridad; y HO VXtÀM que indica subordinación, u obediencia. Por FRQVLJXLHQWH HO WpUPLQR VLJQLÀFD 'IXQFLY EDMR HO PDQGR GHO RWUR VHUYLFLRV TXH VH GtD HO FRQFHSWR GH DGPLQLVWUDFLYQ VH GHÀ planear, organizar, dirigir y controlar en empleo de los recursos organizacionales para conseguir determinados objetivos con HÀFLHQFLD \ 426 HÀFDFLDµ

En complemento, de acuerdo con la RAE, el verbo administrar, proveniente de la palabra latina DGPLQLVWUDFLYQ tiene distintas connotaciones, entre ellas “Gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan”; “Dirigir una institución”; “Ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes”; y “Graduar o GRVLÀFDU HO XVR GH DOJR SDUD REWHQHU PD\F o para que produzca mejor efecto” 427

SO UHVSHFWR *DOLQGR &DPDFKIDRURUÀHUH TXH compone de los vocablos ad y ministrare TXH VLJQLÀFD VHUY por consiguiente, etimológicamente administración es la “actividad consistente en servir o prestar servicios”. 428 Una GHÀQLFLYQ PIV DPSOLD GHO PLVPR DXWRU HV 'S HV OD FRRUGLQDFLYQ HÀFD] \ HÀFLHQWH GH ORV social para lograr sus objetivos con la máxima productividad”. 429

-LPpQH] &DVWUR GHÀQH OD DGPLQLVWUDFLYQ social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se puedan alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr”. 430

426 Cfr. Idalberto Chiavenato, Administración. Teoría, proceso y práctica, (G 0F*UDZ +LOO Tercera Edición, Colombia 2001, p. 3.

427 RAE, dirección en Internet: <http://dle.rae.es/?id=0mFISCM>, fecha de consulta, 13 de marzo de 2018.

428 Cfr. Miguel Galindo Camacho, Teoría de la Administración Pública, Primera edición, ed. Porrúa, México 2000 p. 2.

429 Ibid, p. 3.

430 WILBURG JIMÉNEZ CASTRO, Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, p. 24, citado por M. Galindo, op. cit., p. 5.

'HULYDGR GH OD GHÀQLFLyQ DQWHULRU * D
“administración es la actividad estructurada, ordenada y organizada que llevan a cabo las autoridades correspondientes del gobierno o de alguna institución u organismo particular, para que mediante las leyes, reglas, principios y técnicas respectivas, \ GHO HVIXHUJR FRRSHUDWLYR VH VDWLVIDJD que le han sido encomendadas, y que individualmente no pueden ser satisfechas”.⁴³¹

+R\ HQ GtD OD DGPLQLVWUDFLyQ OD SRGHP los niveles y áreas de las empresas, al igual que en todo tipo de organizaciones humanas.⁴³²

Por otro lado, lo público SURYLHQH GHO ODWtQ SXE referencia a que “es conocido o sabido por todos”; “una cosa que se hace a la vista de todos”; “perteneciente o relativo al Estado”; “dicho de una cosa: Accesible a todos”; “Dicho de una cosa: Destinada al público”; y “conjunto de personas que forman una colectividad”.⁴³³

8QD YHJ GHÀQLGRV ORV adFRQFhO W R Vo GH público, daremos paso al análisis conceptual de lo que es la administración pública.

3.1.2. Ciencia de la administración pública

La administración pública como ciencia tiene sus orígenes en el siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron ODV SULPHUDV FiWHGUDV GH HQVHxDQJD FLH administrativa para los trabajadores del Estado. A partir del siglo XIX, las tendencias permiten constituir a la administración FRPR &LHQFLD GH OD \$GPLQLVWUDFLyQ SRU V y métodos propios.⁴³⁴ Ésta si bien no es una ciencia exacta, sus SULQFLSLRV \ UHJODV VRQ ÀUPHV \ SUHFLVD ULJRU FLHQWtÀFR⁴³⁵

⁴³¹ Cfr. M. Galindo, op. cit., p. 5.

⁴³² Cfr. I. Chiavenato, op. cit., p. 31.

⁴³³ RAE, op. cit., dirección en Internet: <http://dle.rae.es/?id=UYbbTs8>, fecha de consulta, 13 de marzo de 2018.

⁴³⁴ Cfr. M. Galindo, op. cit., p. 3.

⁴³⁵ Ibid, p. 5.

& DUULOR & DVWUR Administration Pública como “el sistema dinámico–integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales– a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada”. ⁴³⁶

& RQ EDVH HQ OD GHÀQLFLyQ DQWHULRU * DOLC que la administración pública en México se lleva a cabo mediante tres actividades fundamentales: mantener el orden público, satisfacer las necesidades de la población y conducir el desarrollo económico y social; actividades determinadas por el principio de legalidad establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ⁴³⁷

Por otro lado, cabe señalar que la actividad del Estado se lleva a cabo por medio de atribuciones y funciones. La atribución es en sí, el contenido de la actividad estatal, en cambio la función es la forma en que se realiza dicha actividad. ⁴³⁸

Es conveniente precisar que la teoría de la Administración Pública, como una ciencia de carácter social, se fundamenta bajo los principios del Derecho Constitucional y Administrativo para GHWHUPLQDU ORV VX\RV SURSLRV FRQ HO ÀQ C a los planes, programas y proyectos formulados por la Ciencia Política, mediante actos jurídicos y materiales. Estas acciones se llevan a cabo en el marco de la función ejecutiva para satisfacer las necesidades de la comunidad, mediante las facultades que la ley otorga a los órganos encargados de realizarlas. ⁴³⁹

(Q FRQFRUGDQFLD FRQ OR DQWHULRU HV TX interés público concerniente a la asociación que conforma la interacción de los individuos en el espacio comunitario, cuya conservación requiere de un gobierno que se materialice en la administración pública. Este gobierno se encargará de

⁴³⁶ Alejandro Carrillo Castro, La Reforma Administrativa en México, Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública (Una Propuesta), p. 27, citado por M. Galindo, op. cit., p. 5.

⁴³⁷ Cfr. M. Galindo, op. cit., p. 6.

⁴³⁸ Ibid, p. 7.

⁴³⁹ bid, pp. 10-11.

conservar a los individuos, sus relaciones y la asociación en que se desarrollan tales vínculos. ⁴⁴⁰

En cuanto al principio fundamental de la sociedad, según Bonnin, radica en las relaciones de dependencia social de los individuos, lo cual representa el principal elemento de la administración pública. El pueblo representa la expresión de las necesidades colectivas y la dependencia entre individuos de donde surge el interés público. Es así que la administración pública nace del instinto natural de conservación social y de la voluntad de los individuos de vivir en comunidad. ⁴⁴¹

(Q HVWH RUGHQ GH LGHDV VH DÀUPD TXH
naturales nacen las necesidades comunales, propias de la asociación que conforman los individuos. Estas necesidades comunales generan una dirección general movida por el interés público, que tendrá la misión de juntarlas y conducir su acción a través de una institución social que dará una dirección común a todos los ciudadanos mediante la ejecución de leyes. Por consiguiente, la administración pública tiene por objeto el bienestar social, el desarrollo y la preservación de la sociedad misma en un sentido de humanidad. ⁴⁴²

Es necesario precisar que la Ciencia de la Administración Pública, nacida en Francia, rápidamente se convirtió en un campo del saber universal. Se extendió a España, Colombia, México, Alemania, Italia, Estados Unidos de América y Gran Bretaña. ⁴⁴³

+DJDP RV XQ EUHYH UHSDVR KLVWYULFR GH VX C

3.1.2.1. Grecia y Roma

Los antecedentes de la administración pública, para los países occidentales, tienen su origen en las antiguas culturas griega y romana, con el pensamiento de Sócrates, Platón y \$ULVW y WHOHV 6 y FUDWHV SXVR GH PDQLÀHV Estado tenían un carácter meramente administrativo, propio de la administración pública, esencialmente en la educación.

⁴⁴⁰ Cfr. Omar Guerrero Orozco, Teoría Administrativa del Estado , Primera edición, Oxford University Press, México 2000, p. 31.

⁴⁴¹ Ibid.

⁴⁴² Ibid, p. 31-32 y 41.

⁴⁴³ Ibid , p. 65.

Por su parte, Platón quien buscaba la conformación del (VWDGR LGHDO DÀUPDED TXH YDULDV GH ODY desempeña son de carácter administrativo, función realizada a través de la administración pública asignada al Estado en materia de educación y justicia, derivada del cumplimiento de las funciones encomendadas a cada clase social. ⁴⁴⁴

Por su parte, Aristóteles ⁴⁴⁵ al descubrir la división de funciones estatales mediante un sistema de división de SRGHUHV GHOLPLWD \ WLSLÀFD ODV IDFXOWDGH consecuencia las funciones del poder ejecutivo, en el cual recae precisamente la función administrativa, o propiamente dicho de la Administración Pública. ⁴⁴⁶

3.1.2.2. Francia

Francia es uno de los principales países donde se establecieron los principios de la administración pública. Tras la Revolución Francesa, esta nación ofreció al mundo nuevas maneras de organización política y administrativa basadas en sus viejas teorías, dejando atrás el poder las monarquías absolutistas. Si bien estas teorías se basaban en principios centralistas (con origen en las ciencias camerales del absolutismo), no hay que olvidar que el sistema parlamentario inglés, surgido posterior a la revolución y predecesor de un sistema absolutista, en la práctica política marca el inicio de la actual teoría de la división de poderes. ⁴⁴⁷

El pensamiento administrativo francés se puede expresar en tres etapas: el pensamiento de Carlos De Secondat, Barón de Montesquieu, quien en su obra "El Espíritu de las Leyes" de 1748, expone en el capítulo sobre la Constitución inglesa, lo relativo a la División de Poderes; el pensamiento de Carlos Juan Bautista Bonnin en Francia, con su obra "Principios de la administración pública" de 1808 y de Lorenzo Von Stein en \$OHPDQLD \ ÀQDOPHQWH OD SURSXHVWD GH UH

⁴⁴⁴ Cfr. M. Galindo, op. cit., pp. 17-19.

⁴⁴⁵ Aristóteles es considerado el más grande pensador griego dada su valiosa contribución en materia de Derecho Constitucional y Administrativo, así como en la Ciencia de la Administración Pública, principalmente en lo referente a funciones, facultades y cometidos; contribuciones que prevalece hasta nuestros días.

⁴⁴⁶ Cfr. M. Galindo, op. cit., p. 19.

⁴⁴⁷ Ibid, p. 21.

en España de Francisco Javier De Burgos, inspirado de manera directa por los principios de Bonnin e indirecta por lo expuesto por Von Stein.⁴⁴⁸

Se debe aclarar que la Ciencia de la Teoría del Estado estudia al Estado como tal, y de la cual se deriva la Ciencia de la \$ GPLQLVWUDFLyQ 3~EOLFD TXH FHQWUD VX H en la actividad que realiza el órgano ejecutivo. Si bien, ambas FLHQFLDV FXHQWDQ FRQ REMHWR ÀQ \ PpWR reconocer que la primera tiene alcances más amplios que la segunda, dado que comprende la división de Poderes.⁴⁴⁹

La contribución de Carlos Luis de Secondat, Barón de Montesquieu (1689-1755) en el campo de la Ciencia de la Administración Pública ha tenido una importante repercusión, no sólo en Francia, su país natal, sino en la mayor parte de los países occidentales. Su teoría señala que el poder ejecutivo es el único que puede realizar actos propios de la administración S~EOLFD SHQVDPLHQWR TXH WXYR JUDQ LQÁ) Francesa (1789-1999), que abogaba por un nuevo sistema de organización política y administrativa. En su obra citada expone en el tema de la Constitución de Inglaterra la división de poderes: potestad legislativa, potestad ejecutiva relativa al derecho de gentes, y la potestad ejecutiva relativa al derecho civil.⁴⁵⁰

Por su parte Carlos Juan Bautista Bonnin (1772-1834) es considerado el fundador de la Ciencia de la Administración Pública; escritor de más de diez obras, entre ellas “Principios de la Administración Pública”, la más importante en la materia, GRQGH VH SRQH GH PDQLÀHVWR OD DFWLYLO representado por la administración pública.⁴⁵¹

A Bonnin se le adjudica la catalogación de la Administración Pública como Ciencia, es decir, un conjunto de conocimientos y principios lógicamente ordenados y sistematizados, con XQ REMHWLYR XQ ÀQ \ XQ PpWRGR SURSLR necesidad de un Código Administrativo: que la administración es una consecuencia de la asociación y ésta a su vez del espíritu

⁴⁴⁸ Ibid, pp. 21 y 23.

⁴⁴⁹ Ibid, p. 23.

⁴⁵⁰ Ibid, pp. 24-25.

⁴⁵¹ Ibid, pp. 26-27.

de sociabilidad propia del ser humano. Es así que la ciencia administrativa compuesta de principios de naturaleza universal en su método de organización y medio de ejecución debe hacer sentir a los ciudadanos la bondad de las leyes y la sabiduría del gobierno. ⁴⁵² Su teoría propone cuatro puntos en los que se fundamenta la administración: 1. La administración nace con la asociación o comunidad; 2. La conservación de la comunidad es el principio de la administración; 3. La administración es el gobierno de la comunidad; y 4. La acción social es el carácter de la administración, mientras que su atribución son la ejecución de las leyes de interés general. ⁴⁵³

2 WUR JUDQ SHQVDGRU IUDQFpV HV +HQU\)DV
 si bien forma parte de la corriente clásica del pensamiento administrativo, su aplicación es fundamentalmente en la Ciencia de la Administración Privada. Su obra principal "Administración Industrial y General" sostiene que, para dirigir una empresa, no importa su tamaño, se requiere aplicar operaciones o funciones EivLFDV WDOHV FRPR WpFQLFDV FRPHUFLDOH seguridad, de contabilidad y administrativas. Por otro lado, en su publicación "El Despertar del Espíritu Público" vislumbra un LQWHQWR SRU LQGXVWULDOL]DU HO (VWDGR SDU ⁴⁵⁴

Señala que el gobierno de la empresa o institución es el todo, en tanto que la administración es una de sus partes. Asimismo, DÄUPD TXH FRQ HO ÄQ GH VHU HÄFD] HO DFV debe basarse en la previsión, la organización, la dirección, la coordinación y el control. ⁴⁵⁵

3.1.2.3. Alemania

El pensamiento de la administración pública de Alemania tiene características semejantes a las de Francia, dado que su nacimiento y evolución tuvieron como antecedente, en ambos casos, el absolutismo con el cameralismo como expresión administrativa.

⁴⁵² Ibid, p. 28.
⁴⁵³ Ibid, pp. 29-30.
⁴⁵⁴ Ibid, pp. 37-38.
⁴⁵⁵ Ibid, pp. 36-37.

Fue Lorenzo Von Stein (1815-1890), quien propició a mediados del siglo XIX la transformación de las antiguas ciencias camerales de índole absolutista, en la ciencia de la administración pública, además de otras importantes

Para Von Stein existía una oposición entre el Estado y la Estado se desarrolla en el campo de las ciencias, en contraste a la sociedad que se estudia a través de sus elementos y movimientos, con el individuo como esencia y que de manera conjunta conforma la comunidad. Por consiguiente, el objeto del Estado son los individuos, sujetos por voluntad a éste.

Según Von Stein, la supervivencia de un Estado depende de que su constitución y su administración pública cumplan con sus propósitos, ésta última como parte sustancial del Estado de Derecho. Para él la administración pública se conforma de cinco partes: el derecho internacional (soberanía); la defensa nacional (administración de justicia), y la administración interna. De esta manera, la Constitución que da origen al propio Estado y otorga competencias a los órganos que lo conforman, establece tanto sus límites como su esfera de actuación; y es esta separación de funciones la que da origen, precisamente, al Estado de Derecho.

Para Von Stein, la administración se encarga de llevar a cabo la voluntad del poder constituyente y la materializa por medio de los actos de uno de los poderes del Estado que es el Ejecutivo.

en concreto a la acción de uno de los órganos del Estado, dado que no todos aquellos que lo conforman realizan acciones de administración pública.

Por otro lado, Carlos Marx (1818-1883), notable tratadista de

⁴⁵⁶ Ibid, pp. 43-44.

⁴⁵⁷ Ibid.

⁴⁵⁸ Ibid, pp. 45-46.

⁴⁵⁹ Ibid, p. 46.

S ~ EOLFD SXEOLFD HQ VX REUD 'ODQLÀHV
Comunista” en colaboración con Federico Engels, y en 1867
“El Capital”. Estas obras tuvieron gran relevancia en el
desarrollo de la sociedad en el siglo XX, misma que disminuyó
con el derrumbe de los Estados comunistas que adoptaron el
pensamiento marxista-leninista como la base y el fundamento
de su estructura y organización. ⁴⁶⁰

Para Marx el Estado capitalista se movía en la antítesis entre
OD YLGD S ~ EOLFD \ OD SULDYDGD \$ÀUPDED TXH
limitaba a una actividad formal y negativa dado que su poder
acaba donde inicia la vida privada. Por lo tanto, la actividad
de la administración pública se limita a las condiciones de la
sociedad a la que debe servir, condiciones que no puede pedir
TXH VHDQ PRG⁴⁶¹ÀFDGDV

Sostiene además que la sociedad burguesa es antisocial y que
el Estado es incapaz de eliminar esta característica por la misma
impotencia de su administración, pues ello provocaría abolir la
propiedad privada, algo antinatural en un Estado capitalista.
\$ÀUPDED TXH PLHQWUDV PiV SROtWLFRR HV XQ
dará a la tarea de buscar las causas de las dolencias sociales.
Para él, las razones políticas de la revolución francesa no fueron
capaces de entender los males de la sociedad, por consiguiente,
fue sólo una revolución burguesa. ⁴⁶²

Por otro lado, Max Weber (1864-1920), uno de los más notables
sociólogos de la época contemporánea, considerado además
polítologo y economista, publica “La Política como Vocación”, y
“Economía y Sociedad”, a raíz de su preocupación por explicar
HO HVWDWXWR FLHQWtÀFR GH OD DGPLQLVWUDF
la burocracia, presente en las asociaciones grandes y complejas
como lo es el Estado en el sector de la administración pública, y
la empresa capitalista en la administración privada. ⁴⁶³

Para Weber, la burocracia en las instituciones se fundamenta
en seis principios de acción: la especialización, la jerarquización,
la formalización, el personal operativo, la impersonalidad y la
carrera profesional.

⁴⁶⁰ Ibid, p. 50.

⁴⁶¹ Ibid, p. 52.

⁴⁶² Ibid.

⁴⁶³ Ibid.

La especialización permite la formación de personal administrativo a través de una adecuada división y distribución del trabajo. La jerarquización permite organizar los cargos administrativos en una pirámide, donde los de niveles más altos tienen mayor jerarquía, autoridad y responsabilidad que los de niveles medio y bajo, los cuales deben obedecer. La formalización como sustento para la toma de decisiones y la ejecución de acciones para todos los niveles jerárquicos.⁴⁶⁴

El personal operativo base de la pirámide que realizan actividades básicas para el logro de los objetivos de la organización. La impersonalidad se legalmente, por lo tanto, la actividad de los funcionarios está sujeta al contenido de la función del cargo que desempeñan. Finalmente, la carrera profesional consiste en la oferta que la administración ofrece para la formación de carrera de sus funcionarios mediante mecanismos de promoción, ascenso y motivación, lo cual propicia un mejor aprovechamiento de los recursos humanos por la preparación especializada de los servidores públicos que integran la burocracia.⁴⁶⁵

Weber, a diferencia de Marx, quien menospreció la administración pública por considerarla una expresión de la voluntad del Estado capitalista, enfermo y decadente, enalteció la organización de la administración pública moderna tanto en las sociedades capitalistas como en las comunistas. Consideró a la administración pública como algo primordial de los Estados modernos, y a la burocracia como el elemento humano indispensable e imprescindible.⁴⁶⁶

3.1.2.4. Estados Unidos de Norteamérica

Por su parte, los norteamericanos se han resistido a aceptar a la administración pública como una verdadera ciencia como lo ha sido en Europa y otras partes del mundo, por lo que se han limitado

⁴⁶⁴ Ibid, pp. 52-53.

⁴⁶⁵ Ibid.

⁴⁶⁶ Ibid, pp. 53-54.

sólo al estudio de la misma; mas en cambio, han hecho importantes aportaciones en el campo de la administración privada. ⁴⁶⁷

De las escuelas o corrientes desarrolladas en Estados Unidos de Norteamérica se encuentran el Gerencialismo impulsado SRU /XWHUR *XOLFN TXH DSOLFD FULWHULRV C en el campo de la administración pública ⁴⁶⁸. El Conductismo, SURPRYLGR SRU +HUEHUW 6LPRQ DSOLFD HO SR en la administración pública como en la privada; expone además la confusión entre ambas por pretender aplicar los principios de una en la otra. Finalmente, ambas corrientes se unen en una tercera conocida como Teoría de las organizaciones ⁴⁶⁹.

Esta última señala que el Estado y las organizaciones privadas mantienen puntos en común, y dado el éxito alcanzado en el sector privado, han implantado sus reglas y principios en la administración estatal, llegando a tal grado de perfeccionamiento que le ha permitido al país expandir su economía y comercio por todo el mundo. ⁴⁷⁰

Woodrow Wilson (1856-1924), presidente de los Estados Unidos en la segunda década del siglo XX, y quien realizó estudios sobre la política y la administración pública en 1886, sostiene que ésta es la ejecución detallada y sistemática del derecho público y que el pueblo norteamericano más que estudiar el arte de gobierno: JRELHUQD HQ RWUDV SDODEUDV PíV TXH UHÁH[

)UHGHULFN :LQVORZ 7D\ORU FRPR S corrientes clásicas de la Administración, al igual que la doctrina de Fayol, su aplicación es en campo de la administración privada. (Q SUHVHQWD VXV SULQFLSLRV FLHQWtÀFRV GH WDOOHUV TXH PíV WDUGH FRQIRUPDQ OD L privada. Su investigación se enfoca al estudio y conocimiento de la mano de obra, los materiales, la coordinación de esfuerzos, la GLYLVLyQ GH WUDEDMR \ OD HVSHFLDOL]DFLyQ para incrementar la productividad. ⁴⁷²

⁴⁶⁷ Ibid, p. 75.

⁴⁶⁸ Si bien, la administración pública y la privada pueden tener puntos de coincidencia, sus principios fundamentales pueden llegar a ser muy distintos.

⁴⁶⁹ Ibid, p. 75.

⁴⁷⁰ Ibid.

⁴⁷¹ Ibid, pp. 78-80.

⁴⁷² Ibid, p. 80.

La teoría de Taylor establece cuatro principios básicos: el establecimiento de una verdadera ciencia, la selección FLHQWtÀFD GHO WUDEDMDGRU VX HGXFDFLY y la colaboración estrecha y amistosa entre la dirección y los trabajadores.⁴⁷³

Este breve repaso de las principales aportaciones de distintos países en el campo de la Ciencia de la Administración Pública nos ha permitido esclarecer el ámbito de actuación del gobierno, así como los principios que deben regir su actuar. Es fundamental ahora en términos de la administración pública, qué es lo que los JRELHUQRV GHEHQ GH KDFHU FRQ HO ÀQ GH H la acción de los gobiernos municipales debieran desarrollar, más allá del cumplimiento de sus atribuciones y funciones.

3.2. Qué debe hacer el gobierno

3.2.1. Teoría de las organizaciones

3DUD GHÀQLU WHyULFDPHQWH OR TXH XQ F importante concebir primeramente a la administración pública y las entidades que las conforman como organizaciones a las cuales corresponde satisfacer los intereses generales de la población.⁴⁷⁴

\$O UHVSHFWR &DUOHV 5DPLY DÀUPD TXH son agrupaciones humanas o unidades sociales, que se crean SDUD DOFDQ]DU REMHWLYRV HVSHFtÀFRV S formal cuando se rigen por normas y reglamentos escritos, y cuentan con estructuras de puestos y jerarquías que regulan las relaciones entre los miembros y órganos que las componen. Esta formalidad permite eliminar algunas limitaciones del factor humano, aprovechar la especialización de funciones, facilitar el proceso de toma de decisiones y asegura que los integrantes SXHGDQ HMFHXWDU \ FXPSOLU WDOHV IXQFLR HQ RUJDQL]DFLRQHV FRQ R⁴⁷⁵VLQ ÀQHV GH OXF

⁴⁷³ Ibid, p. 81.

⁴⁷⁴ Cfr. Carles Ramió Matas, Teoría de la Organización y Administración Pública, Primera edición, ed. Tecnos, España 1999, p.17.

⁴⁷⁵ Talcott Parsons, Structure and Process in Modern Societies , p. 17, citado por I. Chiavenato , op. cit., p. 44.

En este sentido, con la aparición de la Teoría de los Sistemas, se FODULÁF y OD QDWXUDOHJD VLVWpPLFD GH ODV R y de las empresas en particular. Un sistema se conforma de partes u órganos denominados subsistemas, que se relacionan de manera dinámica y mantienen una interdependencia, formando una red de comunicación y relaciones. Ellas desarrollan una actividad o función (operación de procesos) para el logro de REMHWLYRV R SURS y VLWRV ÀQDOLGDG GH OD F sistema es un todo organizado con lógica, donde el todo es mayor que la suma de sus partes.⁴⁷⁶ Es importante hacer alusión a que una administración municipal puede ser entendida como un sistema, dados los múltiples procesos que desarrolla para el cumplimiento de sus funciones; por consiguiente, es necesario analizar las partes que lo conforman.

Para que un sistema funcione, requiere de los siguientes elementos:⁴⁷⁷

- Entradas o insumos (inputs): Todo sistema recibe del ambiente externo insumos para su funcionamiento que SXHGHQ VHU UHFXUVRV PDWHULDOHV KXPD energía o información.
- Operación o procedimiento: Todo sistema procesa sus entradas por medio de subsistemas especializados en ciertas funciones.
- Salidas o resultados (outputs): Todo sistema coloca en el ambiente externo las salidas o resultados de las operaciones de los subsistemas en conjunto (las entradas se procesan, se convierten en resultados y se exportan hacia el ambiente).
- Retroacción o retroalimentación (feedback): El retorno o entrada nuevamente al sistema de parte de sus salidas o UHVXOWDGRV D PDQHUD GH LQIRUPDFLyQ R HQ en su funcionamiento. Es un mecanismo sensor del sistema que pueda orientarse sobre el ambiente externo para detectar desvíos a corregir en vías de lograr los objetivos.

⁴⁷⁶ I. Chiavenato, Teoría general da administração , p. 382, citado por I. Chiavenato, op. cit., p. 46-47.

⁴⁷⁷ Cfr. I. Chiavenato, op. cit., p. 47.

Por otro lado, una organización contempla una misión y una visión organizacional; la primera es la razón de ser y existir de la organización y el papel que juega en la sociedad, en cambio en otras palabras, lo que pretende ser.⁴⁷⁸

Además, una organización cuenta con objetivos o situaciones deseadas que se pretende alcanzar. Estos permiten la orientación a seguir y establecer líneas que rigen la actividad de los involucrados. Constituyen además un origen de legitimidad estándares para comparar y evaluar el éxito de la organización organización, de sus órganos y de sus miembros.⁴⁷⁹

Administrar es lograr que las actividades se realicen de la mejor manera posible al utilizar los recursos disponibles para el logro de los objetivos. Estos recursos pueden ser: físicos o materiales (bienes inmuebles, maquinaria y equipo, instalaciones, materias primas, tecnología); humanos (directores, gerentes, jefes, supervisores, empleados de y consumidores o usuarios); y administrativos (planeación, organización, dirección y control).⁴⁸⁰ Al respecto, en las empresas el nivel de actuación va encaminado a la racionalidad, que en el sentido que expone Max Weber en la Teoría de la Burocracia ,

Así mismo, en cuanto a los niveles organizacionales en las empresas, éstos pueden ser: nivel institucional o estratégico (nivel más elevado de la empresa conformado por directores, propietarios o accionistas y los altos ejecutivos); nivel intermedio o gerencial (articulación de los niveles de la cima y de la base de la organización, administración y distribución de los recursos en el nivel operacional); y el nivel operacional o técnico (ejecución

⁴⁷⁸ Ibid, p. 50.

⁴⁷⁹ Amitai Etzioni, Organizaciones modernas, pp.13-35, citado por I. Chiavenato, op. cit., p. 50.

⁴⁸⁰ Cfr. I. Chiavenato, op. cit., pp. 52-54.

⁴⁸¹ Ibid, p. 56.

FRWLGLDQD \ HÀFLHQWH GH ODV WDUHDV \ RSHU
relacionadas con la elaboración de productos o la prestación de
servicios).⁴⁸²

Es importante añadir que durante los años setenta, la Teoría
de la Organización sostuvo un avance sustancial junto con la
Teoría General de Sistemas al proponer que las organizaciones
debían ser analizadas de forma integral en relación a sus cuatro
dimensiones fundamentales: estructuras administrativas,
UHF XUVRV KXP DQRV UHF XUVRV WHF QRO y JLF R
materiales, y procesos administrativos⁴⁸³ (Figura 3.1).

Figura 3.1. Subsistemas organizativos. ⁴⁸⁴

Fuente: Kast, F. E., y Rosenzweig, J. A. (1976), citado por C. Ramío.

⁴⁸² Ibid, p. 57-58.

⁴⁸³ Cfr. C. Ramío, op cit., pp. 17-18.

⁴⁸⁴ Ibid, p. 18.

No obstante, los progresos y aportaciones de esta Teoría durante las últimas dos décadas del siglo XX permitieron vislumbrar que las organizaciones son algo más que elementos de carácter sociotécnico (objetivos, estructuras, recursos humanos, etc.), son también entidades sociales con sus dinámicas y políticas propias, además de mitos, valores e ideologías, es decir, cuentan con sus propios parámetros culturales en un ambiente político-cultural. Aunado a ello, existen las dinámicas GH FDPELR TXH SHUPLWHQ PHMRUDU OD HÀF medio de estrategias que permiten reducir los puntos débiles e incrementar los fuertes, ello en un ambiente de control, cambio y mejora de la organización. ⁴⁸⁵

Al respecto, el ámbito sociotécnico agrupa los elementos básicos de cualquier organización: el entorno, los objetivos, ODV H VWUXFWXUDV ORV UHFXUVRV ÀQDQR los procesos administrativos. Estos elementos, muy bien diferenciados, pueden ser analizados con instrumentos técnicos estructurados. ⁴⁸⁶

En cuanto al ámbito político-cultural, sin duda resulta una manera novedosa de analizar las organizaciones públicas consideradas realidades políticas, donde diversos actores intraorganizativos (unidades, grupos e individuos) intentan alcanzar sus propios objetivos con estrategias basadas en VX FDSDFLGDG GH FRQWURODU ORV UHFXUVRV procesos de toma de decisiones. Esta lucha por dominar espacios FRPSDUWLGRV HV QDWXUDO TXH GHVHPERTXH a esto, las organizaciones cuentan con parámetros culturales claramente perceptibles (costumbres, rituales, símbolos, etc.), PDV QR IIFLOHV GH GHÀQLU PLWRV YDOR permiten la articulación y cohesión de los diversos miembros individuales y colectivos de una organización. ⁴⁸⁷

El ámbito de control y mejora VH UHÀHUH DO FRQW las organizaciones ejercen sobre sus elementos, procesos y actuaciones. Revisan si las dinámicas cumplen con lo previamente establecido y programado. Para ello se diseñan e implementan sistemas de información y control que permiten

⁴⁸⁵ Ibid, pp. 18-19.

⁴⁸⁶ Ibid.

⁴⁸⁷ Ibid.

diagnosticar los elementos organizativos para que, en caso necesario, se impulsen acciones de cambio y mejora organizativa. Este proceso de transformación permite adecuar la realidad interna a las nuevas exigencias del entorno.⁴⁸⁸

Es importante añadir que el individuo o servidor público, actúa en un contexto organizacional donde toma decisiones que afectan la vida de personas, en lo individual o de manera grupal, a través del ejercicio de recursos y de acciones fundamentada en leyes, reglamentos e inclusive tradiciones públicas. La actividad de gobierno debe ser capaz, por medio de una política de acción, de mediar entre las partes de una sociedad, por tanto, debe tomar la decisión de cómo y cuándo operar.⁴⁸⁹

(Q HVWH RUGHQ GH LGHDV 5DPLy 0DWDV GHÀQH FRPR XQ JUXSR GH SHUVRQDV DVRFLDGDV SDUD común mediante relaciones formalizadas con continuidad en el tiempo, legitimadas por el sistema social externo y con la posibilidad de sustituir a sus propios miembros sin poner en riesgo a la organización. La Teoría de la organización, además GH HQWHQGHU D ODV SHUVRQDV DVSLUD D VLP organizativos en lo presente y futuro.⁴⁹⁰

Para entender con mayor profundidad los elementos y principios que dan forma a las organizaciones, analizaremos el GHVDUUROOR \ OD FODVLÀFDFLyQ GH ODV GLYHU a lo largo del último siglo.

/DV GLVWLQWDV SHUVSHFWLYDV R WHRUtDV RUJ tres grandes grupos de manera cronológica : los enfoques clásicos, los neoclásicos y los contemporáneos. Los enfoques clásicos representan los paradigmas teóricos predominantes durante la primera mitad del siglo XX y son la base de la teoría de la organización moderna. Los enfoques neoclásicos, surgidos en las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta, representan los paradigmas teóricos que aportan a la Teoría de la Organización

⁴⁸⁸ Ibid.

⁴⁸⁹ Cfr. 0LFKDHO 0 +DUPRQ \ 5LFKDHO de la Organización para la administración pública, título original: Organization Theory for Public Administration, traducción de Pastor Jesús Andrade Covián y Mónica Utrilla, primera edición en español, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. y Fondo de Cultura Económica, México 1999, p. 7.

⁴⁹⁰ Ibid, p. 22.

una visión más global e integral de los fenómenos organizativos mediante la interrelación de sus dimensiones. Finalmente, los enfoques contemporáneos surgidos en la década de los ochenta y parte de los noventa representan los paradigmas teóricos que marcan las tendencias y perspectivas de la teoría de la organización en la actualidad; si bien son enfoques muy diversos, le aportan pluralidad y profundidad al análisis particular de sus dimensiones organizativas. ⁴⁹¹

Los enfoques clásicos VRQ FRQVLGHU DGRV OD GLUHFF administrativa, el estructuralismo y la escuela de las relaciones humanas. Los enfoques neoclásicos: el neorracionalismo, el neoestructuralismo y la teoría de las contingencias. Y los enfoques contemporáneos: el análisis longitudinal, el análisis interorganizativo, la economía organizativa, la cultura y el aprendizaje organizativo, decisiones y ambigüedad, poder y FRQÁLFWR HQ ODV RUJDQL]DFLRQH ⁴⁹² \ FDPELFF

3.2.1.1. Enfoques clásicos

La 'LUHFFLyQ & LHQWtÀFD \ OD 'LUHFFLyQ \$ HWUHV VXV SULQFLSDOHV H[SRQH QWHV D) *XOLFN \ / 8UZLFN

F. W. Taylor en su obra 3ULQFLSLRV GH OD GLUHFF publicada en 1911, propone cinco principios básicos: 1. El directivo es responsable de organizar el trabajo de todo el SHUVRQDO XWLOL]DU PpWRGRV FLHQWtÀFF manera de hacer el trabajo, 3. seleccionar a la mejor persona para realizar cada trabajo, 4. instruir al trabajador para que realice VX WUDEDMR GH XQD PDQHU DÀFLHQWH F del trabajador para cerciorar que se aplican los procedimientos adecuados de trabajo y constatar los resultados obtenidos. ⁴⁹³

+)D\RO HQ VAdministación industrial y general , publicada en 1916, propone los siguientes principios de dirección: división del trabajo, autoridad y responsabilidad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación del interés individual al interés general, remuneración del

⁴⁹¹ Ibid, pp. 22-23.

⁴⁹² Ibid, pp. 23-32.

⁴⁹³ Ibid, p. 24.

personal, centralización, línea de autoridad, orden, igualdad, estabilidad del puesto, iniciativa y espíritu colaborativo.⁴⁹⁴

/ * X O L F N \ / 8 U Z L F N Notas sobre la Teoría de la organización , publicada en 1937, basada en los principios de Fayol, profundiza en uno de los elementos clave de cualquier organización: el desarrollo horizontal (especialización) y el desarrollo vertical (jerarquía), así como los sistemas de coordinación y de control para alinear las diferentes áreas y niveles de la organización.⁴⁹⁵

Por otro lado, la Escuela Estructuralista agrupa las posturas
G H 0 : H E H U 3 6 H O J Q L F N \ 5 . 0 H U W R Q

M. Weber, en sus escritos sobre la burocracia, en Economía y Sociedad , publicada en 1921 (quizá la obra más importante de la Teoría de la Organización), conforma el marco teórico en el cual operan las estructuras y los procesos de las organizaciones públicas. Aborda desde un plano idealista el problema de OD D G P L Q L V W U D F L y Q H A F L H Q W H O R F X D O V L funcionamiento de la organización burocrática.

Para Weber, una organización burocrática es un sistema organizativo que toma como base un conjunto de funciones formales establecidas mediante reglas legales, racionales, escritas y absolutas. El poder del individuo es impersonal y se deriva de la norma que crea el puesto, que se ordenan jerárquicamente (los puestos inferiores se encuentran bajo la supervisión y control de puestos superiores). El desempeño de los cargos es resultado de la preparación de sus ocupantes seleccionados con base en el mérito. Éstos son profesionales, especialistas y asalariados que tienen por actividad principal el desempeño de sus puestos y que con el tiempo forjan una carrera
S U R I H V L R Q D O G H Q W U R G H O D R U J D Q L J D F L y Q G H⁴⁹⁶

3 6 H O J Q L F N H Base de la Teoría de la organización publicada en 1948, señala que las organizaciones tienen una dimensión formal que las mantiene estables y perdurables, y tienen también una dimensión informal y de entorno social

494 bid.
495 Ibid.
496 Ibid, pp. 24-25.

que le asigna un carácter variable y dinámico; por ello, las organizaciones deben contar con los mecanismos necesarios para asegurar su estabilidad y permanencia.⁴⁹⁷

5 . 0 H U W R Q H T e v i a y e s t u d i o s sociales publicada en 1949, hace alusión a los efectos perversos de un modelo burocrático que se enfoca en el “deber ser”, más que en el “ser”. La transformación del modelo ideal burocrático a un sistema de organización real vislumbra disfunciones por el choque brusco entre estructuras y personas. Los análisis que Merton realiza al modelo burocrático resultan un precedente importante para los estudiosos de la administración pública.⁴⁹⁸

Por último, los enfoques clásicos concluyen con las aportaciones de las Relaciones Humanas, FR Q (0 D \ R 5 / L N H D. A. McGregor y C. Argyris, como sus principales exponentes.

E. Mayo en su obra Problemas humanos en una civilización industrial , publicada en 1946, expone un experimento sobre las relaciones entre la producción y las condiciones lumínicas, donde el trabajo resulta ser la actividad social más relevante del KRPEUH GRQGH WDP E L p Q O D S V L F R O R J t D \ C son factores clave para mejorar el clima de trabajo. Asimismo, explica el hecho de que el reconocimiento de las personas, más allá de lo individual, tiene mayor efecto si se reconoce a través de grupos, la relación entre ellos y su relación con la organización. El experimento de referencia demostró de manera empírica que las personas no sólo se mueven por recompensas económicas, VLQR TXH O D P R W L Y D F L y Q \ O D V D W L V I D F F L y C manera considerable en su comportamiento.⁴⁹⁹

3 R U V X S D U W H 5 / L N N u e v o m é t o d o d e g e r i t i o n dirección , publicada en 1961, propone dos tipos de supervisión, una orientada al trabajo (basada en la teoría de Taylor) fragmenta el trabajo, selecciona y entrena a las personas y las presiona para que logren los niveles de producción deseados. Y, por otro lado, la supervisión orientada a los miembros de la organización, la cual se preocupa en dar mayor énfasis al ser K X P D Q R T X H D O W U D E D M R H Q I R F i Q G R V H H Q O

⁴⁹⁷ Ibid.

⁴⁹⁸ Ibid.

⁴⁹⁹ Ibid, p. 26.

TXH HQ ORV PpWRGRV 3DUD /LNHUW HO HOHPH
en el desarrollo organizativo es el tipo de liderazgo.⁵⁰⁰

D. A. McGregor en su obra El aspecto humano de las empresas ,
publicada en 1960, crítica la visión negativa y unilateral respecto
D ODV SHUVRQDV GH OD GLUHFFLyQ FLHQWtÀFD
H[SHULHQFLD \ HO DSUHQGL]DMH VRQ HOHPHQWRV
nuevos procedimientos que se adapten a las nuevas situaciones.
Su teoría contempla la integración de los intereses individuales con
ORV REMHWLYRV GH OD RUJDQL]DFLyQ 5HGXFH HO
OD GHÀQLFLyQ GH REMHWLYRV \ PHFDQLVPRV GH V
o compartidos, con base en la teoría de las necesidades crecientes
GH ODVORZ QHFHVLGDGHV ÀVLROYJLFDV GH VHJ
autoestima o reconocimiento y de realización).⁵⁰¹

C. Argyris, en su obra 3HUVRQDOLGDG \ RUJDQL]DFLyQ
entre el sistema y el individuo , publicada en 1957, expresa que
las personas al intentar satisfacer sus necesidades caen en
FRQÁLFWR FRQ OD RUJDQL]DFLyQ HQ FXDQWR D V
formales. Esto se debe a que el comportamiento que les exige
la organización obstaculiza su autorrealización y autonomía;
realidad que les provoca un grave trastorno.⁵⁰²

3.2.1.2. Enfoques neoclásicos

En lo que respecta a los enfoques neoclásicos de la teoría de la
Organización, las principales corrientes son el Neorracionalismo,
el Neoestructuralismo y la Teoría de las Contingencias.

El enfoque Neorracionalista cuenta entre sus principales
H[SRQHWHV D + \$ 6LPRQ \ D /LQGEORP

+ \$ 6LPRQ HQ VEXORV de la Teoría de la organización (en conjunto con J. G. March),
publicadas en 1947 y 1958 respectivamente, parten del ser
humano con carácter limitado de capacidad de conocimiento,
cálculo y anticipación en el análisis de alternativas. March y
6LPRQ HVWXGLDQ ORV SURFHVRV GHFLVLRQDOHV
intraindividuales, interindividuales y organizativos, con especial

⁵⁰⁰ Ibid.

⁵⁰¹ Ibid.

⁵⁰² Ibid.

atención en los elementos racionales e irracionales. Simon se enfoca en el análisis de las organizaciones y sus problemas de manera LQWHJUDO FRQ HO ÀQ GH VROXFLRQDU ORV SUI dado que la comunicación y la información son los elementos clave para la toma de decisiones, plantea la ubicación estratégica de los canales de información en toda la organización. ⁵⁰³

Lindblom en su obra La ciencia del salir del paso publicada en 1959, expone su método de las comparaciones sucesivas limitadas, a manera de procedimientos de toma de decisiones para la solución de problemas complejos cuando no existe consenso respecto a los objetivos y valores, o cuando existen interpretaciones que dependen de las circunstancias de ese momento. Se presentan comparaciones concretas entre un número limitado de políticas respecto al número limitado de objetivos con mecanismos para lograr una racionalidad colectiva. ⁵⁰⁴

El enfoque neoestructuralista encuentra en M. Crozier su principal exponente, quien en su obra El fenómeno burocrático , publicada en 1963, muestra como cuatro elementos circunstanciales a las burocracias provocan un círculo vicioso que incapacita a los sistemas organizativos a mantener HVWUXFWXUDV ÁH[LEOHV FRQIRUPH D ODV GI Estos elementos son: el desarrollo de normas impersonales que generan ciertas actitudes y comportamientos en los empleados; la centralización de las decisiones; el aislamiento entre los distintos niveles jerárquicos que obstruye la continuidad de la visión general de la organización por parte de sus integrantes; y el desarrollo de relaciones de poder paralelas, dado que la incertidumbre de relaciones formales incompletas provoca relaciones informales de poder. ⁵⁰⁵

Estos cuatro factores se combinan con las relaciones entre los niveles directivos y el personal operativo; los primeros UHSUHVHQWDQ OD E~VTXHGD GH OD UDFLRQI cambio los segundos hacen uso del exceso del formalismo como protección de los niveles superiores y presionar para lograr sus demandas particulares. Esta relación provoca un círculo vicioso TXH REVWDFXOLJD HO ORJUR GH OD HIHFWL

⁵⁰³ Ibid, p. 27.

⁵⁰⁴ Ibid.

⁵⁰⁵ Ibid, pp. 28-29.

limita la capacidad de respuesta y de innovación del sistema organizativo.⁵⁰⁶

Los neoestructuralistas mantienen tres líneas básicas de análisis: a) una crítica del modelo weberiano, donde la burocratización frena el proceso de racionalización, y provoca rígidos y una débil adaptación a los cambios del entorno; b) la reconsideración de la relación organización-individuo (rechaza la visión economicista de los clásicos y la visión de la escuela de las relaciones humanas), es decir, la relación entre la estructura organizativa y el comportamiento individual, y c) el análisis político de las organizaciones que estudian las relaciones de

Finalmente, la Teoría de las Contingencias (basada en los conceptos y metodologías de la teoría de sistemas), considera el entorno, los sistemas, subsistemas, entradas, salidas, retroalimentación, etc. Su objeto gira en torno a las características internas de las organizaciones en relación con la situación del entorno. En este sentido, la organización, entendida como un sistema total o conjunto de sistemas que pueden a la vez subdividirse en otros sistemas que generan una compleja red de relaciones de interdependencia.⁵⁰⁸

3.2.1.3. Enfoques contemporáneos

Los enfoques contemporáneos de la Teoría de las Organizaciones, según lo explica el autor italiano Stefano Zan, son: el análisis longitudinal, el análisis interorganizativo, la economía organizativa, la cultura y el aprendizaje organizativo y decisiones y ambigüedad. Otros autores como Shafritz, Ott Morgan y Perrow, por su cuenta agregan dos perspectivas más: Mencionemos brevemente cada una de ellas.

En el caso del análisis longitudinal se hace referencia al desarrollo a lo largo del tiempo de las organizaciones, su evolución: nacimiento, desarrollo (crecimiento, variación,

⁵⁰⁶ Ibid.

⁵⁰⁷ Ibid.

⁵⁰⁸ Ibid, p. 29.

⁵⁰⁹ Ibid, p. 30.

decadencia) y desaparición; en el análisis interorganizativo se exponen las ideas de que toda organización se ubica en un entorno en el cual interactúa constantemente y el cual se compone de otras organizaciones; en la economía organizativa que analiza a las organizaciones a través de sus transacciones y la reducción de los costes que representan; en la cultura y el aprendizaje organizativo que se fundamenta en tres concepciones de la cultura organizativa: la cultura como variable independiente, la organización como cultura y la cultura de la organización; y en el paradigma de decisiones y ambigüedad el modelo del *garbage can* de Cohen, March y Olsen, explican que en las organizaciones existe una pluralidad de racionalidades administrativas generada por diversos ambientes, procesos y actores en un marco de ambigüedad extrema (en los objetos, en la comprensión, en la historia y en la organización misma). ⁵¹⁰

Por otro lado, en el *SRGHU \ FRQÁLFWR HQ O,DV R* se detectan distintas fuentes de poder, diversidad de actores *TXH LQÁX\HQ HQ ORV SURFHVRV GH WRPD GH* intereses y objetivos que generan coaliciones, actos, consensos, *HQIUHQWDPLHQWRV \ FRQÁLFWRV HVWRV HOH* las estrategias y acciones globales de las organizaciones. Finalmente, en el cambio organizativo, el cambio se considera *XQD UHVSXHVD D ORV LPSXOVRV GHO HQWR* la lógica del cambio (cómo y por qué cambian), la resistencia al cambio (qué fuerzas rechazan el cambio y por qué), y los agentes del cambio (los actores conductores del cambio). ⁵¹¹

Como se ha visto, la Teoría de las Organizaciones ha evolucionado de manera considerable con el tiempo, donde unas corrientes suceden a otras, ya sea por su mejora o modernización o por su crítica u oposición. Sin embargo, la mayor parte de ellas conservan su vigencia teórica y práctica. ⁵¹²

Será de gran utilidad tomar en cuenta los contenidos de las distintas corrientes expuestas al momento de proponer un modelo de evaluación de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales, dada la estrecha relación que guardan con su estructura y funcionamiento organizativo.

⁵¹⁰ Ibid, pp. 30-32.

⁵¹¹ Ibid.

⁵¹² Ibid, p. 32.

Otra teoría que es importante analizar es la Reinención del Gobierno dada la repercusión que ha tenido en las últimas décadas.

3.2.2. La Reinención del Gobierno

Los principios fundamentales de la Reinención del Gobierno, si bien no solucionan todos los problemas del sector público, si aprovecha la experiencia de las organizaciones para solucionar los problemas de los gobiernos burocráticos. ⁵¹³

3.2.2.1. Diferencia entre empresa y gobierno

El gobierno difícilmente podrá ser dirigido como una empresa por ser instituciones fundamentalmente distintas, los líderes del gobierno buscan la reelección; las empresas obtienen hace principalmente de los contribuyentes; y por lo general las empresas se mueven por la competencia, en cambio los gobiernos generan monopolios. ⁵¹⁴

Diferencias como las señaladas crean incentivos diferentes en el sector público, un ejemplo es el hecho de que los administradores se enfocan a complacer a los políticos en funciones, más que al cuidado de la calidad de los productos o servicios; es un hecho que los grupos de interés en los que se mueven los políticos se vuelve una prioridad para los administradores. ⁵¹⁵

Otra gran diferencia es que gobierno obtiene ingresos principalmente de los impuestos, mientras que las empresas lo hacen a través de la venta de productos y servicios que el público adquiere con total libertad. Es por ello por lo que las personas ponen especial atención en la calidad y el costo de los servicios del gobierno y exigen saber, con justa razón, cuanto gastan los burócratas en cada sector, cuidando que no se malgaste, se dé mal uso o se robe el dinero de los contribuyentes. Por otro lado, los riesgos y competencias también son distintos

⁵¹³ David Osborne y Ted Gaebler, / D UHLQYHQFLyQ GHO JRELHUQR OD LQÁXHQ
empresarial en el sector público, Primera edición en castellano, Ed. Paidós, España
1994, p. 45.

⁵¹⁴ Ibid, pp. 49-50.

⁵¹⁵ Ibid, p. 50.

entre los empleados privados y los públicos. El incentivo en el gobierno es el no cometer errores (se pueden tener noventa y nueve aciertos y nadie se entera, pero si se comete un solo error, se estará en serios problemas).⁵¹⁶

Otra diferencia es que la toma de decisiones es distinta, en las empresas se toman de manera rápida y a puerta cerrada, importante dado que la misión es hacer el bien, no ganar dinero. En principio, el gobierno debe servir a todos por igual sin importar la capacidad de pago de los contribuyentes o la demanda de servicios, por esta razón, no se logra los mismos

Estas disimilitudes llevan a la conclusión de que el gobierno no puede funcionar como una empresa a pesar de existir muchas similitudes, sin embargo, la Teoría de la Reinversión del Gobierno expone diez principios que contribuyen al éxito de cualquier institución, llámese pública, privada o de carácter

Al respecto, hoy en día la aplicación de la Teoría de Quality Management propuesta por Deming, ha tenido mayor aceptación en el sector público; sin embargo, la metodología se centra sólo en cinco de los diez principios de la Teoría que se expone (resultados, clientes, descentralización, prevención y enfoque de mercado). Si bien la teoría de Deming fue diseñada para las empresas del sector privado, su aplicación en los gobiernos ignora aspectos importantes como el monopolio dado que se centra en la competencia, el alcanzar objetivos derivados de una misión que no pretende ganar dinero sino gastarlo, entre otros aspectos. Pese a ello, no implica que los gobiernos no puedan adoptar un carácter más empresarial. Tanto las instituciones públicas o privadas pueden desempeñarse de una manera empresarial, o pueden también ser burocráticas.⁵¹⁹

⁵¹⁶ Ibid.

⁵¹⁷ Ibid, p. 51.

⁵¹⁸ Ibid.

⁵¹⁹ Ibid.

3.2.2.2 Los diez principios de la reinención del gobierno

Los diez principios que la Teoría de la Reinención del Gobierno propone son: gobierno catalizador; gobierno propiedad de la comunidad; gobierno competitivo; gobierno inspirado en objetivos; gobierno dirigido a los resultados; gobierno inspirado en el cliente; gobierno de corte empresarial; gobierno previsor; gobierno descentralizado; y gobierno orientado al mercado. Expliquemos brevemente en qué consisten cada uno de ellos.

Gobierno Catalizador: Mejor llevar el timón que remar. Etimológicamente la palabra gobierno se relaciona con la acción de “conducir una nave” o “llevar el timón”, por consiguiente, la tarea del gobierno debe ser llevar el timón de la nave, no remar; “prestar servicios es remar, y el gobierno no es muy bueno remando” dice E. S. Savas.⁵²⁰

Los gobiernos enfocados en llevar el timón logran el desarrollo de sus comunidades, estados y naciones. Toman más decisiones de carácter político, promueven más instituciones sociales y económicas, e inclusive aplican mayor regulación si es necesario. En vez de contratar más empleados, se aseguran de que los servicios que demanda la población sean prestados por otras instituciones. Actualmente en los gobiernos tradicionales es tanta la preocupación de remar que se olvidan del timón, lo cual resulta contraproducente dada la economía global.⁵²¹

Gobierno propiedad de la comunidad: Mejor facultar que servir directamente. George Latimer, ex alcalde de St. Paul, DAUPD TXH ´SDUD TXH ORV SURJUDPDV IXQFL propiedad de la gente a la que sirve”.⁵²² \$QWH HVWD DAUPDFL los autores señalan que las comunidades se comprometen más con sus propios miembros y comprenden sus problemas, más que los sistemas de prestación de servicios con los usuarios. En este sentido, los profesionales y las burocracias prestan servicios, a diferencia de las comunidades que resuelven problemas y ofrecen cuidado.⁵²³

⁵²⁰ Ibid , p. 55.

⁵²¹ Ibid , pp. 64-65.

⁵²² Ibid , p. 85.

⁵²³ Ibid , pp. 108-113.

3RU VX SDUWH ODV FRPXQLGDGHV VRQ Piv
que las grandes burocracias de servicios y más baratas que
los profesionales de servicios. Las comunidades también
DSOLFDQ SDWURQHV GH FRQGXFWD Piv HÀFDI
FDSDFLGDGHV HQ FDPELR ORV RWURV VH FHG
Por ello, es importante la capacitación de los ciudadanos por
medio de la democracia participativa. ⁵²⁴

Gobierno competitivo: Inyectar competitividad en la prestación
GH VHUYLFLRV 6REUH HVWH DVSHFWR -RKG
GHO *REHUQDGRU GH ODVVDFKXVHWWV :LOOL
“el problema no reside en la oposición entre lo público y lo
privado. El problema está en la competitividad en oposición al
monopolio”. ⁵²⁵

Al respecto, los autores señalan que la más clara ventaja
GH OD FRPSHWHQFLD HV XQD PD\RU HÀFLH
aprovechamiento del dinero. La competencia obliga además a los
monopolios públicos y privados a responder a las necesidades
de los consumidores. Mientras la competencia premia la
LQQRYDFLyQ HO PRQRSROLR OD DVÀLD < ÀQ
incrementa el orgullo y la moral de los empleados públicos. ⁵²⁶

Gobierno inspirado en objetivos: La transformación de las
organizaciones regidas por reglas. En este rubro, el General
*HRUJH 6 3DWWRQ DÀUPD `QXQFD GLJDV D
que hacer las cosas. Di qué quieres lograr y te sorprenderá con
su ingenio”. ⁵²⁷

Al respecto los autores señalan las ventajas de un gobierno
TXH VH LQVSLUD HQ REMHWLYRV \$ÀUPDQ T
LQVSLUDGDV HQ REMHWLYRV VRQ Piv HÀFLHQW
ÀH[LEOHV \ FRQ PRUDO Piv DOWD TXH ODV RU.
reglas; razones por las cuales obtienen mejores resultados. ⁵²⁸

Por otro lado, los presupuestos inspirados en objetivos
permiten otorgar incentivos a los empleados, liberan recursos para
implementar nuevas ideas, dan autonomía a los responsables

⁵²⁴ Ibid , pp. 114-117.

⁵²⁵ Ibid , p. 121.

⁵²⁶ Ibid , pp. 126-131.

⁵²⁷ Ibid , p. 165.

⁵²⁸ Ibid , pp. 171-173.

de gestión para responder a circunstancias cambiantes, crean
XQ PHGLR SUHGHFLEOH VLP SOLÁFDQ OD HODERU
ahorran dinero en auditores y personal y liberan cargas para
ocuparse de los problemas importantes. ⁵²⁹

Gobierno dirigido a los resultados: Financiar el producto,
no los datos. Tom Fulton, presidente del Minneapolis / St. Paul
Family Housing Fund, dice que los programas burocráticos:
“a pesar de todas sus reglas y de todo su papeleo tienen muy
poco contacto con lo que verdaderamente le sucede a la gente
a la que sirve. Pero si desde el comienzo se tienen en cuenta
los resultados, se puede prescindir en gran medida del papeleo
burocrático.” ⁵³⁰

Al respecto los autores hacen referencia al poder de la
PHGLFLyQ GHO UHQGLPLHQWR \$ÁUPDQ TXH OR T
y si no se miden los resultados, no se puede distinguir entre
el éxito y el fracaso. Si no se reconoce el éxito, no puede haber
recompensas; y si no se recompensa el éxito, es posible que se
recompense el fracaso. De igual manera, si no se reconoce el
éxito, no se puede aprender de él y si no se reconoce el fracaso,
no se podrá corregir. Finalmente, si se pueden difundir los
resultados, se puede ganar el apoyo de la sociedad. ⁵³¹

Gobierno inspirado en el cliente: satisfacer las necesidades del
cliente, no las de la burocracia. David Couper, jefe de policía de
Madison, Wisconsin DÁUPD TXH OD FDOLGDG VyOR OD
los clientes.” ⁵³²

En este punto los autores señalan la importancia de escuchar
la voz de los clientes, a través de encuestas personales y
comunitarias, contacto con la gente y su difusión, seguimiento de
la comunidad, consejos de clientes, grupos focales, entrevistas,
correo electrónico, formación en el servicio al cliente, marketing,
garantías de calidad, inspecciones, Ombudsman, sistemas de
detección de quejas y buzones o impresos con sugerencias. ⁵³³

⁵²⁹ Ibid , pp. 182-185.

⁵³⁰ Ibid , p. 205.

⁵³¹ Ibid , pp. 215-226.

⁵³² Ibid , p. 241.

⁵³³ Ibid , pp. 255-257.

Por otro lado, señalan que los sistemas inspirados en los clientes obligan a los proveedores de servicios a hacerse responsables ante sus clientes; se elimina la politización al elegir proveedores; estimulan la innovación; ofrecen opciones para elegir entre diversos tipos de servicios, derrochan menos al igualar la oferta a la demanda; facultan a los clientes para elegir, comprometiéndose más; y por último crean mayores oportunidades de igualdad. ⁵³⁴

El gobierno de corte empresarial: ganar en lugar de gastar. Gale Wilson, antiguo gestor de la ciudad de ()DLUÀHOG & DOLI VHxDOD TXH ´+HPRV GH JDUDQWL]DU LQJUHVV creación de nuevas fuentes de recursos.” ⁵³⁵

En relación, los autores señalan la importancia de la recaudación, gastar el dinero para ahorrarlo (invertir para ganar), convertir a los gestores en empresarios, ahorros y ganancias compartidas, capital de innovación, fondos empresariales, centros FRQ EHQHÀFLRV \ H VWDEOHFHU ORV YHU@DGHU ⁵³⁶

El gobierno previsor: Más vale prevenir que curar. Jim Dator, IXWXUyORJR GH OD 8QLYHUVLGDG GH +DZiL \ las novedades y de la cantidad de transformaciones que nos plantea el futuro, hemos de hacer algo que no hemos hecho nunca antes...” ⁵³⁷ Prevención, para los autores, implica resolver SUREOHPDV HQ YH] GH SURYHHU VHUYLFLRV prevención de incendios, el cuidado de la salud, la protección del medio ambiente. ⁵³⁸

Al respecto, los gobiernos no sólo tratan de prevenir los problemas, sino que trabajan para anticiparse al futuro, lo que les permite desarrollar un radar, algo muy difícil de conseguir en un ambiente político de soluciones a largo plazo; sin embargo, es primordial dado el ritmo de los cambios y la presión de los políticos para vender el futuro. En este sentido, de las tres clases de personas en el mundo: las que hacen que sucedan las cosas, las que observan cómo se producen, y las que no saben qué

⁵³⁴ Ibid , pp. 258-264.
⁵³⁵ Ibid , p. 277.
⁵³⁶ Ibid , pp. 280-304.
⁵³⁷ Ibid , p. 307.
⁵³⁸ Ibid , pp. 312-318.

pasa, precisamente la mayoría de los gobiernos caen en el grupo de aquellas que no saben qué pasa. ⁵³⁹

Una técnica muy sencilla para anticiparse al futuro es las “comisiones de futuro” que consiste en un proceso donde los ciudadanos analizan tendencias y desarrollan escenarios para la comunidad. ⁵⁴⁰

decisiones basadas en la previsión; es por ello por lo que muchos gobiernos utilizan la disciplina del sector privado conocida como planeación estratégica, proceso que permite examinar la situación de una comunidad u organización y su futura para alcanzarlas y la medición de los resultados. ⁵⁴¹

Los pasos básicos de la mayoría de los diversos procesos de planeación estratégica son: hacer un análisis situacional (interno y externo); elaborar el diagnóstico de la organización; articular las metas básicas; crear una visión respecto al éxito de la organización; desarrollar una estrategia para lograr la visión y las metas; establecer un calendario para En el caso del gobierno, como complemento se requiere de un elemento adicional: el consenso, dado que en la toma de decisiones para cambiar algo intervienen más actores que en las empresas, quienes deberán estar de acuerdo con la mayoría. ⁵⁴²

La planeación estratégica implica un proceso que debe repetirse con regularidad, proceso que permite el consenso sobre una visión de futuro que otorgue a los integrantes de la organización la dirección que deben tomar. Quizá no asegura que las decisiones sean correctas, pero permite la previsión, de esta manera penetra en la cultura de la organización con un sentido intuitivo de hacia donde se quiere ir y distinguir lo realmente importante. ⁵⁴³

⁵³⁹ Ibid , p. 321.
⁵⁴⁰ Ibid , p. 322.
⁵⁴¹ Ibid , p. 325.
⁵⁴² Ibid.
⁵⁴³ Ibid , pp. 326-327.

El gobierno descentralizado: de la jerarquía a la participación y el trabajo en equipo. Ronald Contino, antiguo comisario DGMXQWR GHO 'HSDUWDPHQWR GH +LJLHQH vez mencionó "No hay nada que pueda sustituir a la particular sabiduría que un trabajador tiene sobre su puesto de trabajo. No importa lo inteligente o buen líder que sea un jefe; él/ella fracasa miserablemente al ahogar el potencial de sus empleados trabajando en su contra en lugar de con ellos." ⁵⁴⁴

\$O UHVSHFWR ORV DXWRUHV UHÀHUHQ D ODV Y GHVFNQWUDOL]DGDV VRQ PFKR PiV ÀH[LEOHV (responden con mayor rapidez a las circunstancias cambiantes GHO HQWRUQR \ D ODV QHFHVLDGDGHV GH ORV FO más innovadoras, e incrementan la moral, el compromiso y la productividad. ⁵⁴⁵

En complemento, proponen la descentralización de las organizaciones públicas a través de la dirección compartida, la cooperación entre el trabajador y la dirección, una política de no-despido y suavizar la organización jerárquica. ⁵⁴⁶ Proponen además técnicas de dirección compartida para el trabajo en equipo: círculos de calidad, comités de trabajadores-dirección, programas para el desarrollo de los empleados, encuestas, valoraciones de los directivos por parte de los empleados, política de innovación y programas de recompensas, entre otras. ⁵⁴⁷

El gobierno orientado al mercado: provocar el cambio a través del mercado. Las organizaciones públicas, en vez de funcionar como proveedores de bienes o servicios, debieran promover el desarrollo en los mercados; esto implica un papel de carácter más empresarial que las burocracias con estilo tradicional de mando difícilmente podrían llevar a cabo. ⁵⁴⁸

Un obstáculo resultan ser los programas de gobierno que son impulsados por votantes y no por consumidores, por políticos y no por políticas de gobierno. Se tiende a crear sistemas fragmentados de reparto de servicios, no se autorregulan, pocas YHFHV WLHQHQ LPSDFWRV VLJQLÀFDWLRYV

⁵⁴⁴ Ibid, p. 347.

⁵⁴⁵ Ibid, pp. 349-350.

⁵⁴⁶ Ibid, pp. 358-365.

⁵⁴⁷ Ibid, pp. 366-368.

⁵⁴⁸ bid, p. 383.

órdenes en lugar de incentivos. ⁵⁴⁹ En cambio, los gobiernos que están reestructurando los mercados crean escenarios para las reglas de los mismos, facilitan información a los consumidores, crean y aumentan la demanda, catalizan las ofertas del sector privado, crean instituciones mercantiles para ocupar los huecos del mercado, catalizan la formación de nuevos sectores del mercado, comparten con el sector privado el riesgo de aumentar la oferta, cambian la política de inversión pública, entre otras.

550

Para que un mercado funcione se requiere de oferta, demanda, accesibilidad, información, normatividad y políticas. ⁵⁵¹ Con relación a la normatividad, a pesar de ser un factor clave, los gobiernos tradicionales la utilizan como mecanismos de mando y control que desincentivan al sector empresarial, en vez de promover una política normativa basada en el mercado por medio de incentivos en lugar de órdenes. ⁵⁵²

Para la teoría de la Reinención del Gobierno, la medición de resultados es un factor clave para el éxito de las organizaciones. Su propuesta se expone a continuación.

3.2.2.3. La medición de resultados

Medir los resultados es muy difícil, es por ello que los gobiernos se centran sólo en datos de cuánto se gasta, a cuánta gente se atiende, qué servicio recibe cada persona. Medir los resultados en una empresa es sencillo, pero medir los resultados del gobierno no lo es. ⁵⁵³ Para ello la teoría de la Reinención del Gobierno propone tres lecciones básicas, diferenciar entre: PHGLU SURFHVRV \ PHGLU UHVXOWDGRV PHGLU la efectividad; y medir los resultados de programas y medir los resultados políticos.

En lo referente a la medición de procesos y resultados, por lo general cuando las organizaciones públicas miden sus rendimientos, se enfocan a medir procesos administrativos, por ejemplo, a cuánta gente se atiende y con qué rapidez; sin embargo, la medición de volumen de datos no garantiza

⁵⁴⁹ Ibid , pp. 389-392.

⁵⁵⁰ Ibid , pp. 395-405.

⁵⁵¹ Ibid , p. 396.

⁵⁵² Ibid , pp. 406-419.

⁵⁵³ Ibid , p. 467.

entradas. Esta tendencia a concentrarse en los procesos es natural, los miembros de las organizaciones conciben su trabajo como el hecho de seguir ciertos procesos bajo ciertas normativas. Si al seguirse de manera correcta los procesos se logra el volumen esperado de datos, es indicio entonces de que se está haciendo bien el trabajo, pero pocas veces se piensa en las entradas, entendidas como el impacto que las acciones provocan en la población a la cual se sirve. Por consiguiente, un proceso cumplido a la perfección, si no logra las entradas deseadas, habrá sido una pérdida de tiempo y dinero. ⁵⁵⁴

Pese a ello, es importante aclarar que puede ser de utilidad medir procesos, dado que permite mejorar la gestión. Por ejemplo, el Total Quality Management de Deming, se ocupa de medir constantemente los procesos internos para detectar problemas y corregirlos; sin embargo, es recurrente que los gobiernos se limiten a este tipo de mediciones dada la complejidad y el tiempo para medir los resultados deseados. Un ejemplo de medición de procesos y medición de impacto es el siguiente: Proceso: número de cursos programados; Impacto: Número de licenciados que consiguen trabajo en las áreas en las que fueron formados, su satisfacción y la de sus empleadores; esto permite la mejora y la creación de nuevos cursos. ⁵⁵⁵

(Q FXDQWR D OD PHGLFLyQ GH HÀFLHQFL
DXWRUHV PHQFLRQDQ TXH OD HÀDFLD HV)
de cada unidad de resultado, y la efectividad es una medida de la calidad de ese resultado. Medir ambas es importante, el problema es que los gobiernos para medir sus rendimientos se
HQIRTXHQ VyOR D PHGLU OD HÀDFLD (V FOD
VHDQ HÀDFHV SHUR Piv TXH HVR ⁵⁵⁶ GHEHQ VH

Finalmente, los autores resaltan la importancia de medir
OD HÀFLHQFLD \ OD HIHFWLYLGDG GH ORV U
programas, sino también los resultados políticos que resultan ser mediciones más complejas. ⁵⁵⁷ Para ello es importante realizar análisis tanto cuantitativos como cualitativos; evitar las resistencias haciendo participes a los involucrados; someter

⁵⁵⁴ Ibid , pp. 467-469.

⁵⁵⁵ Ibid.

⁵⁵⁶ Ibid , pp. 469-470.

⁵⁵⁷ Ibid , pp. 471-474.

ajustadas, permitirán comparar los rendimientos de un año a otro; lograr un equilibrio en las medidas (no deben ser ni pocas ni muchas); evitar incentivos erróneos; y alojar la función de control y medición en una instancia imparcial y políticamente independiente para el barrio.

Tabla 3.2. ¿Qué medir? . 559

	Definición general	Barrio de calle	Bienestar: formación del trabajo
Salida (o proceso)	Volumen de unidades producidas	Kilómetros barriados	Número de gente formada
Entrada (o resultado)	Calidad/ efectividad de producción: grado en que crea los resultados deseados	Tasa de limpieza de las calles	Número de gente colocada en trabajos, trabajando y fuera de la asistencia social, tras seis meses, un año, y más. Impacto en sus vidas.
Resultado del programa	Efectividad de programas específicos en conseguir los resultados deseados	Tasa de limpieza de las calles, resultado de barrer	Número de gente colocada en trabajos, trabajando y fuera de la asistencia social, tras seis meses, un año, y más. Impacto en sus vidas.
Resultado político	Efectividad de políticas más amplias a la hora de conseguir metas	Medidas que indiquen cuánta basura tiran los ciudadanos en la calle	Porcentaje de fuerza de trabajo potencial desempleada, en la asistencia social, y pobre; tanto Porcentaje de la población en la asistencia social, que está en ella más de un año, cinco años, etc.
Eficacia del programa	Coste de resultados por unidad	Coste por kilómetro de calle barriada	Coste por trabajo formado; colocación; trabajo conservado, etc.
Eficacia política	Coste de conseguir las metas fundamentales	Coste por nivel X de limpieza de la calle	Coste de conseguir la disminución deseada en el desempleo, la tasa de pobreza, carga del bienestar, etc.

⁵⁵⁸ Ibid, pp. 474-479.

⁵⁵⁹ Ibid, pp. 475-476.

Efectividad del programa	Grado en el que el programa rinde los resultados deseados	Nivel de satisfacción del ciudadano con la limpieza de sus calles	Número de personas colocadas, trabajando, y fuera de la asistencia social después de seis meses, un año, y más; impacto en sus vidas.
Efectividad política	Grado en el que concuerdan las necesidades de los ciudadanos y las metas fundamentales	¿Quieren los ciudadanos utilizar el dinero de este modo? Por ejemplo: ¿lo	Efecto en la sociedad en su conjunto: por ejemplo: tasa de pobreza, carga en la asistencia social, tasa de criminalidad,

Fuente: David Osborne y Ted Gaebler, La reinención del gobierno, la influencia del espíritu empresarial en el sector público.

3.2.3. La Nueva Gerencia Pública

La idea de gerencia pública se desarrolla en la década de los sesenta en Estados Unidos bajo el nombre de Public Management. Los aspectos que propiciaron su aparición se consideran principalmente los procesos de modernización HFRQyPLFD TXH H[LJtDQ HÀFLHQFLD HQ O la necesidad de una especialización por sectores y la IUDJPHQWDFLYQ GH SURJUDPDV \ SROtWLFDFV impacto más certero al focalizar las acciones de gobierno y la necesidad de involucrar actores no gubernamentales en las decisiones públicas para que fueran mayormente aceptadas SRU ORV FLXGDGDQRV FRQ HO ÀQ GH LQFU FUHGLELOLGDG \ FRQÀDQD⁵⁶⁰ HQ HO JRELHUQF

Estos tres elementos, que aún cuestionan a la administración pública contemporánea, se expresan en tres crisis: una crisis GH HÀFLHQFLD Distancias de gobierno que ponen en duda su sobrevivencia; una FULVLV GH H[AFFIDN gubernamentales que por su dispersión, no focalizan sus impactos y por lo general no solucionan problemas públicos; y una crisis de legitimidad SRU OD IDOWD GH FUHGLELOL en el gobierno (desarrollo de intereses propios que han provocado un divorcio con la ciudadanía).⁵⁶¹

⁵⁶⁰ Enrique Cabrero Mendoza y Gabriela Nava Campos, Gerencia Pública Municipal, conceptos básicos y estudios de caso, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, Primera edición, México 1999, pp. 19-20.

⁵⁶¹ Ibid, p. 20.

Ante esta problemática, las soluciones implementadas son organismos y programas de gobierno (si no se hace bien ¿para qué hacerlo?); y ante la crisis de legitimidad, abrir espacios a grupos de interés que avalen las acciones y las hagan propias (vale más la integración de los grupos que la orientación de los programas).⁵⁶²

Por consiguiente, la gerencia pública debe entenderse como un conjunto de métodos de análisis y decisión que dan un nuevo concepto al actuar del gobierno y que generan nuevas alternativas ante problemas complejos; busca conjuntar herramientas para la coordinación, regulación y monitoreo con y busca además que el Estado sea más regulador y coordinador que operador e interventor mediante los equilibrios necesarios para el desarrollo de nuevos potenciales.⁵⁶³

Es así que la gerencia pública erige espacios de diagnóstico y decisión en los tres ejes referidos y sobre los cuales se sustentan las acciones de gobierno:⁵⁶⁴

- (À F L H Q) Como método de análisis en la relación insumo/producto, encaminado a la aplicación de programas que permitan el cuidado y uso intensivo de los recursos públicos.
- (À F D F L D) Como método para visualizar los logros y el impacto obtenidos mediante mecanismos de monitoreo y el seguimiento parcial de los programas y políticas que permita realizar los ajustes y correcciones necesarias de manera oportuna.
- Legitimidad: como mecanismo de interacción permanente con la ciudadanía mediante la consulta, la opinión y la participación que permita procesos de ajuste, de negociación y de acuerdos para realizar los arreglos institucionales necesarios.

⁵⁶² Ibid, pp. 20-21.

⁵⁶³ Ibid, pp. 21-22.

⁵⁶⁴ Ibid, p. 22.

\$O UHVSHFWR HV LPSRUWDQWH SUHFLVDU gerencia pública estriba en integrar los tres ejes o dimensiones en todas las acciones de gobierno, en otras palabras, equilibrar los programas para que se lleven a cabo con un costo bajo, lograr con precisión los efectos buscados y hacerlo con la aprobación GH GLYHUVRV DFWRUHV FRQ HOOR VH JHQHU los espacios de gobernabilidad. ⁵⁶⁵

Por otro lado, las crisis de gobierno a las que se hace DOXVLYQ SXHGHQ VHU GH tQGROH ÀVFDO SU KDFHQGDULR UHVSHFWR DO LQHÀFLHQWH XVR pueden también ser técnicos o de coordinación provocando una PDOD LPDJHQ DQWH OD LQFDSDFLGDG GH DO FRQRFHU R SXHGH VHU SRU OD IDOWD GH FUR la poca aceptación de los ciudadanos o la inconformidad por la falta de mecanismos de interacción permanente. ⁵⁶⁶ Ante estos retos, la consistencia y la congruencia en la toma de decisiones se vuelven fundamentales en la gerencia pública. ⁵⁶⁷

Al llevar estos ejes o principios al ámbito municipal, se observa que los costos derivados de la prestación de servicios S~EOLFRV WHQGUiQ XQ LPSDFWR VREUH OD administrativo de la hacienda municipal, de igual manera lo hará el costo derivado del tamaño de la plantilla de personal y los métodos de trabajo empleados. Por otro lado, la cobertura y precisión de los servicios y los programas municipales dirigidos D VHFWRUHV HVSHFtÀFRV GH OD SREODFLyQ C KDFLD OD HÀDFLD 'H LJXDO IRUPD OD QHF sistemas de atención a las demandas ciudadanas y el fomento a la participación y negociación entre actores sociales, vislumbran la necesidad de observar el impacto de las acciones del gobierno municipal en términos de legitimidad. ⁵⁶⁸

3.2.4. El Nuevo Institucionalismo

Ya hablamos de las organizaciones en sus distintos enfoques, pero ¿qué hay de las instituciones?, ¿qué son?, ¿cómo se conforman? y ¿qué relación tienen con las primeras?

⁵⁶⁵ Ibid.

⁵⁶⁶ Ibid, pp. 22-23.

⁵⁶⁷ Ibid, p. 25.

⁵⁶⁸ Ibid, p. 26.

Para responder a esta pregunta, diversos autores en lo general coinciden en que las instituciones son las reglas del juego de una sociedad, dicho de otra manera, las obligaciones que los seres humanos crean para regular la interacción entre las personas en distintos ámbitos ya sean político, social o económico.⁵⁶⁹

En este sentido, el Nuevo Institucionalismo es considerado una corriente contemporánea en el campo de las ciencias sociales que aborda la historia como un proceso de cambio institucional continuo que va desde la constitución de los Estados modernos, hasta la división más elemental del trabajo, estableciendo reglas del juego o rutinas de comportamiento cada vez más FRPSOHMDV FRQ HO ÀQ GH UHJXODU R UHGXF entre los miembros que componen una sociedad. La repetición prolongada en el tiempo de estas rutinas conforma el mundo de las instituciones.⁵⁷⁰

Al respecto, las diversas posiciones institucionalistas coinciden en que las sociedades entre ambientes de violencia y de paz, han ido estableciendo dos tipos de reglas para regular el comportamiento de las personas: aquellas de carácter informal conformadas por prácticas sociales como producto de una herencia cultural (ritos, costumbres, tradiciones), y aquellas reglas formales ordenadas de manera jerárquica que conforman el mundo del derecho (leyes).⁵⁷¹

Se puede decir que las organizaciones funcionan a partir de UXWLQDV TXH GHÀQHQ HO FRPSRUWDPLHQWR D la incertidumbre de acción. La capacidad de estas rutinas para SUHGHFLU GH PDQHUD HÀFDJ ODV VLWXDFLRQHV T a la organización es lo que otorga un carácter institucional. Este criterio aplica para cualquier tipo de organización, llámense empresas privadas, partidos políticos, gobiernos, universidades, etc.⁵⁷²

⁵⁶⁹ Cfr. Walter W. POWELL y Paul J. Dimaggio, El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional, Sección de Obras de Administración Pública, Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1999, p. 8.

⁵⁷⁰ Ibid, p. 18.

⁵⁷¹ Ibid, p. 20. Tomado de la obra de Douglass C., North, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, & DPEULGJH 8QLYHUVLW\ 3UHVV 1XHYD <RUN

⁵⁷² Ibid, p. 22.

En este sentido, los gobiernos también son organizaciones o, mejor dicho, un conjunto de organizaciones que deben de que la ciudadanía demanda. En la medida que éstos mejoren su desempeño organizacional, podrán atender de mejor manera las necesidades de la población, de lo contrario no podrán rendir buenas cuentas por más que los políticos o los funcionarios públicos tengan la buena voluntad de hacerlo. ⁵⁷³

Es importante aclarar que una institución no es una organización, no es un ente tangible con personalidad propia, sino que toda organización requiere de un marco institucional, o un conjunto de reglas que rigen el comportamiento de los miembros de la organización; por consiguiente, no pueden existir organizaciones sin instituciones. ⁵⁷⁴

Las corrientes del llamado Nuevo Institucionalismo explican como el comportamiento de los actores y las organizaciones políticas es regulado para obtener resultados, evitando con ello seguir procesos complejos y evitar el tomar decisiones que pongan en riesgo a la organización. Es ahí precisamente donde radica la importancia de contar con un marco institucional, ⁵⁷⁵

De esta manera, el hecho de construir instituciones permite mejorar la credibilidad gubernamental al aumentar la estabilidad en los procesos de los gobiernos al construir políticas públicas consistentes. ⁵⁷⁶

+ DE OD U“Redescubrimiento de las Instituciones ” es hacer referencia a los argumentos de James March y Johan Olsen publicados en 1984 en el American Political Science Review, ⁵⁷⁷ en la sociedad; por consiguiente, la unidad de análisis no es el individuo y sus preferencias, sino el conjunto de normas y

⁵⁷³ Cfr. Rodolfo Vergara, Compilador, Organización e instituciones, Biblioteca Básica de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI editores, México 2012, p. 17.

⁵⁷⁴ Ibid, p. 35.

⁵⁷⁵ Ibid, pp. 42-44.

⁵⁷⁶ Ibid, p. 44.

⁵⁷⁷ La publicación a la que hace referencia Rodolfo Vergara es “The new institutionalism: Organizational factors in political life”, publicado en el American Political Science Review en 1984.

tradiciones que existen en las organizaciones que conforman el sistema político (marco institucional).⁵⁷⁸

Para estos autores, el marco institucional explica el funcionamiento consistente de las organizaciones políticas que permite a éstas operar y a los individuos decidir. Se analizan los procesos por los cuales las instituciones desarrollan sus comportamiento de los miembros de la institución.⁵⁷⁹

Es importante agregar que la teoría del Nuevo Institucionalismo explica como las instituciones van cambiando lentamente en periodos largos de tiempo y que las normas y comportamiento de los individuos.⁵⁸⁰

Otro aspecto que considerar es la atención organizacional donde las instancias inteligentes de la organización observan y toman decisiones sobre los procesos que deben desarrollar las subunidades que la componen. Estos procesos que se llevan a cabo de manera simultánea son rutinas o cadena de acciones que no requieren toma de decisiones, lo que permite que la atención se concentre en situaciones especiales o imprevistas donde el desempeño de las unidades organizacionales presenta

El Redescubrimiento de las Instituciones se centra en tres temas principales: la estabilidad institucional, el cambio institucional y la necesidad de integrar los análisis racional e institucional en el estudio de la política. El marco institucional (normas, tradiciones, costumbres) es lo que da estabilidad al sistema político dado que regula el comportamiento de los actores (obediencia). El proceso de cambio es el resultado de una constante tensión entre institución y entorno, lo que da pie a

⁵⁷⁸ Cfr. R. Vergara, op. cit., p. 87. Tomado del libro El redescubrimiento de las Instituciones, la base organizativa de la política, James G. March y Johan P. Olsen, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, pp. 9-40.

⁵⁷⁹ Ibid, pp. 93-94.

⁵⁸⁰ Ibid, p. 96. Tomado de "Political science and the four new institutionalisms" texto presentado en el encuentro anual de la American Political Science Association, 1 XHYD <RUN SRU +DOO \ 7D\ORU

⁵⁸¹ Ibid, p. 91.

reformas institucionales y administrativas en las organizaciones gubernamentales. ⁵⁸²

Por otro lado, la teoría de March y Olsen hace referencia a dos tipos de instituciones que deben existir en todo sistema político: agregativas e integrativas. Las primeras, por medio de la negociación, agregan las distintas preferencias de los ciudadanos, y las segundas crean nuevas preferencias compartidas por los ciudadanos por medio de un diálogo razonado. ⁵⁸³

Otro aspecto por considerar es la cultura institucional como resultado de las rutinas organizacionales. Estas reglas y normas surgen de la necesidad de crear rutinas para atender asuntos cotidianos y administrar de mejor manera la atención organizacional. Con el tiempo las rutinas se transforman en reglas, tradiciones y tecnologías que conforman la cultura de la institución. ⁵⁸⁴

Es importante agregar que toda organización cuenta con una HVWUXFWXUD TXH GHÀQH ODV ´UHJODV GHO reglas formales, normas informales y características de refuerzo que permiten vigilar o reforzar la aplicación o cumplimiento de las reglas y normas. Todo ello proviene de las propias creencias del ser humano. ⁵⁸⁵

3.3. Cómo lo debe hacer

Ya hemos visto por medio de diversas teorías, los principios HQ TXH ORV JRELHUQRV SXHGHQ EDVDUVH SD otras palabras, que es lo que debieran de hacer más allá de sus atribuciones y funciones. En complemento, analizaremos ahora la manera en como lo pueden hacer.

3.3.1. Teoría de la Administración

⁵⁸² Ibid, p. 101.

⁵⁸³ Ibid.

⁵⁸⁴ Ibid, p. 102.

⁵⁸⁵ Ibid, pp. 142-143.

Se puede decir que en ciertos aspectos la Teoría de la Administración es una consecuencia de la Teoría de las Organizaciones como un medio para establecer conceptos e ideas sobre éstas, que, si bien estudia la administración de las organizaciones en general y las empresas en particular, es una teoría en constante expansión. Analicemos históricamente su nacimiento y desarrollo.

3.3.1.1. Etapas

Su historia comienza a principios del siglo XX y se resume en cinco distintas etapas que se superponen y que destacan un aspecto importante de la administración: 1) énfasis en las tareas; 2) énfasis en la estructura organizacional (teoría clásica, teoría de la burocracia y teoría estructuralista); 3) énfasis en las personas (escuela de las relaciones humanas y teoría del comportamiento de la organización); 4) énfasis en la tecnología, y 5) énfasis en el ambiente.⁵⁸⁶ Como se observa, se enuncian teorías ya descritas anteriormente, pero ahora bajo un enfoque administrativo más que organizacional y agrupadas de acuerdo con estos cinco énfasis. Describamos brevemente cada uno de ellos.

Énfasis en las tareas: representa el enfoque característico de la Teoría Administrativa moderna quien intentó aplicar los métodos de la ciencia a los problemas de la administración para mejorar la productividad con métodos y técnicas de ingeniería industrial.⁵⁸⁷

Énfasis en la estructura organizacional: contempla la planeación y organización de la estructura y los cargos que conforman la empresa, así como dirigir y controlar sus actividades. Aquí la tarea de cada obrero se amplía a la estructura organizacional de toda la empresa. Los enfoques relacionados con este énfasis son la teoría clásica de Fayol, la teoría de la burocracia de Weber y la teoría estructuralista.⁵⁸⁸

⁵⁸⁶ Cfr. I. Chiavenato, op. cit., pp. 7-23.

⁵⁸⁷ Ibid, p. 7.

⁵⁸⁸ Ibid, pp. 11-12.

Énfasis en las personas: considera la fase administrativa de tratar con personas, quienes dejan en un segundo plano la estructura y las tareas. Es un enfoque de carácter humanista dividido en dos escuelas o teorías: la escuela de las relaciones humanas y la teoría del comportamiento en las organizaciones. ⁵⁸⁹

Énfasis en la tecnología: HV OD IDVH HQ TXH DG PLQLV KDFHU XVR GH OD WHFQRORJtD SDUD ORJUD posible. La cibernética, la mecanización, la automatización, la computación, la robótica y la tecnología de la información moldean la estructura y funcionamiento de las empresas. /D FRUULHQWH GH 7DYLVWRFN TXH FRQFLEH sistema sociotécnico (interdependencia entre un subsistema social y un subsistema tecnológico) y la teoría situacional enfocada en la tecnología y el ambiente le dan un enfoque más amplio al diseño organizacional. En la actualidad, varios autores importantes continúan estudiando el impacto de la tecnología en las empresas. ⁵⁹⁰

Por último, énfasis en el ambiente: es la fase en que administrar implica enfrentar las demandas del ambiente para REWHQHU OD Pi[LPD HÀDFLD GH OD HPSUHVD sólo las variables internas o endógenas no logra en sí una amplia comprensión de la estructura y el comportamiento organizacional. El enfoque se dirige entonces al estudio de las variables exógenas que se ubican fuera de los límites de la HPSUHVD ODV FXDOHV LQÁX\HQ HQ ORV DV de comportamiento. Las empresas exitosas son aquellas que logran adaptarse adecuadamente a las demandas del ambiente, por consiguiente, el objeto principal de estudio son las empresas y los ambientes que las rodean. Este énfasis se basa también en la teoría situacional. ⁵⁹¹

Es importante agregar que actualmente la Teoría de la Administración considera de manera simultánea las cinco variables: tareas, estructuras, personas, tecnología y ambiente, interdependientes e interactuantes entre sí en una era de globalización con cambios y transformaciones constantes,

⁵⁸⁹ Ibid, p. 19.

⁵⁹⁰ Ibid, p. 22.

⁵⁹¹ Ibid, pp. 22-23.

además de turbulencias e inestabilidades, todo un reto para el campo de la administración.⁵⁹²

Para entender de mejor manera como los gobiernos pueden llevar a cabo sus funciones de manera ordenada y exitosa, HQXQFLDUHPRV OR TXH OD 7HRUtd \$GPLQLVW proceso administrativo .

3.3.1.2. Proceso administrativo

La planeación, la organización, la dirección y el control conforman el denominado proceso administrativo . Cada elemento por separado se constituye como una función administrativa, pero en conjunto alcanzan un enfoque global para lograr los objetivos. Al respecto, un proceso como tal “es cualquier fenómeno que presente cambios continuos en el tiempo o cualquier operación que tenga cierta continuidad o secuencia⁵⁹³ (Figura 3.3).⁵⁹⁴

Figura 3.3. Proceso administrativo. ⁵⁹⁴

Fuente: Idalberto Chiavenato, Administración. Teoría, proceso y práctica.

⁵⁹² Ibid, pp. 31-32.

⁵⁹³ Ibid, p. 131.

⁵⁹⁴ Ibid, p. 132.

Por consiguiente, el proceso administrativo conforma un sistema en el cual el todo es mayor que la suma de las partes debido a su efecto sinérgico, y se vuelve un medio para integrar diferentes actividades que ponen en marcha la estrategia de la empresa.

595

Planeación

La planeación, según Idalberto Chiavenato, implica tres actividades básicas: un análisis ambiental (contingencias y variables del entorno); un análisis organizacional, (condiciones actuales y futuras de la empresa, recursos disponibles y necesarios, fortalezas y debilidades, estructura organizacional, capacidades y competencias); y la formulación de estrategias (toma de decisiones que afectarán el futuro de la empresa en el largo plazo).⁵⁹⁶

Al respecto menciona que toda empresa debe considerarse como medida normativa de la consecución de resultados, y la segunda como medida normativa del uso de recursos en tal sociedad mediante el suministro de productos o la prestación de

Chiavenato expone tres niveles de planeación: la estratégica, la táctica y la operacional.

La planeación estratégica representa la planeación que realiza el nivel institucional de una empresa. Algunas de sus características es que se proyecta a largo plazo, se orienta en las relaciones de la empresa y el ambiente externo (debido a la incertidumbre, basa sus decisiones en los juicios y no en los datos) y considera a la empresa como un ente total al abarcar todos los recursos para obtener la mayor capacidad y potencial de la empresa (comportamiento global y sistémico).⁵⁹⁸

⁵⁹⁵ Ibid.

⁵⁹⁶ Ibid, p. 116.

⁵⁹⁷ Ibid, p. 128.

⁵⁹⁸ Ibid, p. 147.

Seis son las etapas que contempla la planeación estratégica: 1. Análisis del ambiente interno (¿cuál es el camino?); 2. Análisis del ambiente externo (¿qué hay en el ambiente?); 3. Análisis operacional interno (¿qué tenemos en la empresa?); 4. Formulación de las alternativas estratégicas y elección de la estrategia empresarial (¿qué hacer?); 5. Elaboración de la planeación estratégica (¿cómo hacer?); y 6. Implementación mediante planes tácticos y operacionales. ⁵⁹⁹

En la planeación, éstos deben guardar cierta jerarquía de tal manera que la organización, con ello se evita la dispersión de esfuerzos o la pérdida misma de la unidad organizacional de la empresa. ⁶⁰⁰

La planeación táctica se desarrolla en el nivel intermedio de la empresa y representa la unión entre la planeación estratégica y los planes operacionales enfocados en la ejecución de las tareas y las operaciones. Finalmente, la planeación operacional se encarga del desarrollo de tareas y operaciones racionalizadas y sometidas a un proceso de reducción bajo un enfoque de sistema cerrado. ⁶⁰¹

La planeación se complementa con el establecimiento de procedimientos que se estructuran en una secuencia de pasos detallados que deben seguirse de manera rigurosa para la ejecución de los planes, dar cumplimiento a las tareas y alcanzar los objetivos planteados. Dichos procedimientos pueden ser cronogramas, Diagrama de Gantt, PERT (ruta crítica), y planes operacionales, entre otros. ⁶⁰²

Organización

El siguiente paso del proceso administrativo, la organización, de la empresa (órganos y relaciones de interdependencia) y su

⁵⁹⁹ Ibid, p. 149-150.

⁶⁰⁰ Ibid, p. 151.

⁶⁰¹ Ibid, pp. 180 y 185.

⁶⁰² Ibid, pp. 186-196.

funcionamiento (procesos de coordinación de actividades para el logro de objetivos) y puede ser de tipo lineal, funcional o línea-staff.⁶⁰³ (O GLVHxR GHSDUWDPHQWDO VH UHÀ de la empresa en el nivel intermedio y pueden ser de manera IXQFLRQDO SRU SURGXFWRV R VHUYLFLRV clientela, por proceso o por proyecto.⁶⁰⁴

(Q OR UHIHUHQWH D FDUJDV \ WDUHDV VX G del trabajo en el nivel operacional de la empresa. El cargo abarca un conjunto de deberes y responsabilidades que lo separan y diferencian de los otros cargos de la empresa.⁶⁰⁵

Dirección

En cuanto a la función administrativa de dirección, ésta se lleva a cabo en el nivel institucional de la empresa y se encarga de la orientación y conducción de todas las áreas y niveles de la empresa. Se orienta al desempeño de las personas dado que ellas se encargan del manejo de los demás recursos.⁶⁰⁶

Dentro de la dirección existen diferentes sistemas administrativos, entre ellos: el autoritario-coercitivo que controla rígidamente todo lo que ocurre al interior de la empresa, es un sistema duro y cerrado; el autoritario-benevolente, más suave, condescendiente y menos rígido que el anterior; el consultivo que tiende más a la DXWRFUDFLD \ UHSUHVHQWD XQD ÀH[LELOLGDG organizacional; y el participativo, que es democrático por excelencia, más abierto que los anteriores y representa procesos decisorios, sistemas de comunicaciones, relaciones interpersonales y sistemas de recompensas y castigos.⁶⁰⁷

En relación, la gerencia o management VH UHÀHUH D OD I administrativa de dirección en el nivel intermedio de las empresas, donde el gerente se encuentra subordinado a otros ejecutivos del nivel institucional (directores) y se encarga de dirigir a otros ejecutivos de nivel operacional (supervisores). Su tarea básica es la mediación que implica reducir la incertidumbre del ambiente externo para transformarlas en programas y acciones

⁶⁰³ Ibid, pp. 205, 219, y 221-228.

⁶⁰⁴ Ibid, pp. 235, y 237-246.

⁶⁰⁵ Ibid, pp. 261-274.

⁶⁰⁶ Ibid, pp. 285, y 295-296.

⁶⁰⁷ Ibid, pp. 190-192.

estandarizadas en el nivel operacional. Un aspecto importante es la conducción de la actividad humana mediante la motivación, el liderazgo y la comunicación, conceptos que permiten alcanzar la

En referencia a la motivación humana, un motivo es el impulso que conduce a las personas a actuar de cierta manera, provocado por un estímulo externo originado en el ambiente o generado de manera interna en los procesos mentales del individuo; por consiguiente la motivación se relaciona con el conocimiento de las personas sobre sí mismas y el ambiente que las rodea. En términos de psicología gerencial, el comportamiento humano tiene causas por estímulos internos y externos y es motivado o dirigido hacia algún objetivo de carácter personal.

609

una jerarquización de necesidades humanas en una especie de pirámide (fisiológicas (necesidades de supervivencia: alimento, reposo, abrigo, sexo), de seguridad (protección contra peligro, dolor, incertidumbre, desempleo, robo); sociales (relaciones, aceptación, afecto, amistad, comprensión, consideración); de estima (necesidades del yo como orgullo, autorrespeto, progreso, reconocimiento); y de autorrealización (autodesarrollo, autosatisfacción).

611

intenta entender el comportamiento laboral de los individuos. Estos factores son higiénicos o extrínsecos (condiciones en las que desempeña su trabajo y que están fuera de su control dado que son administrados por la empresa, como lo son los salarios, los beneficios, los reglamentos internos, etc.); y los factores motivacionales o intrínsecos (relacionados con la naturaleza de las tareas que realiza la persona, las cuales se encuentran bajo su control como sentimientos de autorrealización, crecimiento individual y reconocimiento profesional).

612

608 Ibid, pp. 300-301.

609 Ibid, p. 301.

610 Maslow, A. H. *Humanistic Psychology*, Chicago, p.12, citado por I. Chiavenato, op. cit., p. 302.

611 Maslow, A. H. *Humanistic Psychology and Personality*, citado por I. Chiavenato, op. cit., pp. 304-305.

612 Maslow, A. H. *Humanistic Psychology*, Chicago, p.12, citado por I. Chiavenato, op. cit., pp. 306-307.

Otro aspecto relacionado con la motivación de las personas en el ambiente de trabajo es el clima organizacional entendido como el ambiente interno que existe entre los miembros de una empresa, el cual se relaciona estrechamente con su grado de motivación.

613

(Q UHIH UHQFLD DO OLGHUDJJR VH GLFH T interpersonal ejercida en cierta situación para el logro de uno o P i V REMHWLYRV HVSHF t AFRV D WUDY p V GH XQ S KXP D Q D HQ RWUDV S D O D E U D V HV O D F D S D F personas para que lleven a cabo aquello que deben hacer. Existen diversos tipos de liderazgo: autoritario, liberal y democrático; centrado en las tareas y centrado en las personas. ⁶¹⁴

En lo referente a la comunicación, se concibe como el acto de pasar información y comprensión de una persona a otra. Un sistema de comunicación requiere como mínimo dos personas o grupos: el emisor (fuente) y el receptor (destino), en otras palabras, quien envía la comunicación y quien la recibe. El SULPHUR FRQVWLWX \ H HO SXQR LQLFLDO \ H la comunicación. Intervienen además cuatro componentes más: el transmisor, el canal, el receptor y el ruido. Es posible que en los procesos de comunicación se presenten barreras por ideas SUHFRQFH ELGDV UHFKDJR GH LQIRUPDFLYQ personalizadas, motivación-interés, credibilidad de la fuente, habilidad de comunicación, clima organizacional y complejidad de los canales. ⁶¹⁵

La supervisión VH UHÀHUH D OD IXQFLYQ DGPL dirección en el nivel operacional y consiste en la dirección del trabajo del personal encargado de la ejecución de las tareas y las operaciones. ⁶¹⁶

Control

El último de los elementos que conforman el proceso administrativo es el control, que facilita la medición y la evaluación de los resultados de la acción empresarial que se logra a través de la planeación, la organización y la dirección.

⁶¹³ Cfr.) + H U J Editado por I. Chiavenato, op. cit., p. 314.

⁶¹⁴ Ibid, pp. 306-307.

⁶¹⁵ Cfr. ' D Y L V F L W D G R S R U op. cit. pp. 324-327

⁶¹⁶ Ibid, pp. 336, 339-340.

Ningún plan estará completo y terminado si no se cuenta con ORV PHGLRV SDUD HYDOXDU ORV UHVXOWDGRV si la actividad que se controla alcanza o no los resultados esperados y se aloja en los tres niveles, tanto institucional, como intermedio y operacional. ⁶¹⁷

El control estratégico o control organizacional, se aplica en el nivel institucional de la empresa como un todo. Como función administrativa, es la fase del proceso administrativo que mide y evalúa el desempeño y aplica las acciones correctivas cuando es necesario, por consiguiente, es un proceso que permite la UHJXODFLyQ (V DVt FRPR VXV ÀQDOLGDGHV S corrección de fallas o errores en la planeación o en la ejecución y prevenir que no se vuelvan a suscitar en el futuro. ⁶¹⁸

Es importante agregar que los controles organizacionales permiten: establecer estándares de desempeño; establecer patrones de calidad de los productos o servicios; proteger los bienes de la organización por posibles abusos, desperdicios o robos; limitar la autoridad ejercida por las diversas posiciones o niveles organizacionales; evaluar y dirigir el desempeño de las personas; y establecer medios preventivos para garantizar el alcance de los objetivos de la empresa. ⁶¹⁹

En cualquiera de los tres niveles, el control es un proceso cíclico que se conforma de cuatro fases: 1. el establecimiento de estándares de desempeño en relación a los resultados que se desea alcanzar (patrones de cantidad, calidad tiempo y costo); OD HYDOXDFLyQ GHØ GHVHPSHxR GHÀQLFLyQ pretende medir); 3. la comparación entre desempeño y el patrón deseado (para detectar errores y desviaciones y predecir otros resultados futuros), comparación que se puede llevar a cabo mediante resultados (medición de una operación ya concluida) o desempeño (durante la operación); y 4. la acción correctiva (por medio de datos cuantitativos generados en la tres fases anteriores del proceso de control). ⁶²⁰

Así como la planeación estratégica se aplica a la empresa en su totalidad para el logro de objetivos globales, de igual forma

⁶¹⁷ Ibid, pp. 346-347.

⁶¹⁸ Ibid, p. 349.

⁶¹⁹ Ibid, p. 351.

⁶²⁰ Ibid, pp. 352-354.

la existencia de control respecto al desempeño global de la empresa permite llevar a cabo las acciones correctivas por parte de la dirección de la empresa, así como medir los resultados y evaluar el desempeño de las distintas unidades. Algunos tipos de control estratégico son: desempeño global de la empresa, informes contables, control de ganancias y pérdidas y el control del análisis del retorno sobre la inversión.⁶²¹

El control táctico, por departamentos o gerencial, es aquel ejercido por el nivel intermedio de las empresas, orientado al mediano plazo, e involucra a cada unidad de la empresa. Toma como base la información que se obtiene del seguimiento de la ejecución de los planes de acción u operación de los programas establecidos. Tiene como objetivo evaluar el desempeño y asegurar el alcance de los objetivos planteados. Permite además corregir la actividad planeada o la operación programada, en caso de presentarse desviaciones o variaciones, al realizar ajustes a los objetivos. Algunos tipos de controles tácticos son: control presupuestal, presupuesto-programa y contabilidad de costos.⁶²²

Por último, el control operacional se lleva a cabo en el nivel de ejecución de las operaciones; se realiza respecto a la ejecución de las tareas y las operaciones que desempeña el personal no administrativo de la empresa. Se enfoca en el corto plazo dado que sus objetivos son de carácter inmediato. Se evalúa y controla el desempeño de las tareas y las operaciones en todo momento, por consiguiente, su corrección es inmediata. Una gran parte de las acciones correctivas se efectúan sobre las personas o su desempeño, a esto se le denomina acción disciplinaria. Algunos tipos de control operacional son: producción en línea de montaje, cuadros de productividad, automatización y control de calidad.⁶²³

Una vez ubicada la planeación estratégica dentro del marco del proceso administrativo, se procede a su análisis de una manera más detallada y con enfoque en la administración pública dado que es el método utilizado en el Sistema de Evaluación del

' H V H P S H x R 6 (' T X H L P S O H P H Q W D O D 6 + & 3 S D

gasto federalizado de los tres órdenes de gobierno en México.

⁶²¹ Ibid, pp. 356-359.

⁶²² Ibid, pp. 367-369 y 373-376.

⁶²³ Ibid, pp. 381, 387 y 388-389.

3.3.2. Planeación Estratégica

Planeación “es el proceso de establecer objetivos y elegir el medio más apropiado para alcanzarlos antes de emprender la acción”; en cambio, la planeación estratégica “es el proceso por el cual los miembros guía de una organización prevén su futuro y desarrollan los procedimientos y operaciones necesarias para alcanzarlo”.⁶²⁴

Al respecto existen diferentes enfoques de planeación que a retrovisor”; 2) planeación inactiva, aquella que va contra la corriente; 3) planeación preactiva, aquella que se prepara para el futuro; y 4) planeación proactiva o interactiva, la que diseña el futuro y hace que suceda.⁶²⁵ La planeación estratégica, que cae dentro del cuarto grupo, se introdujo por primera vez en algunas empresas comerciales en 1950 como un sistema de planeación a largo plazo.⁶²⁶

básicos adaptables a un sistema directivo de cualquier tipo de negocio; el adaptarlos a un sistema administrativo a la medida es una tarea de creatividad de cualquier ejecutivo y el apoyar, seguir y reforzar el sistema, será la tarea de los altos directivos, directores y supervisores de cualquier nivel. Estos son:⁶²⁷

1. Establecer objetivos (de naturaleza permanente, sin límite de tiempo);
2. Estrategia de planeación (conceptos, ideas y planes para lograr objetivos con éxito);
3. Establecer metas (plazo más corto y de menor alcance que los objetivos);
4. actitudes, lineamientos orales de cómo hacer las cosas);

⁶²⁴ Goodstein, Leonard y Pfeiffer Nolan, Planeación estratégica aplicada, citado por E. García y M. Valencia, Planeación estratégica, Teoría y práctica, Primera edición, ed. Trillas, México 2007, p. 11.

⁶²⁵ The Design of social reserch, University of Chicago, citado por E. García y M. Valencia, op. cit., p. 15.

⁶²⁶ Cfr. George A., Steiner, Planeación Estratégica, lo que todo director debe saber, Obra original: Strategy Planning. What Every Manager Must Know, Traducción: Guillermo Enrique Ureña Gutiérrez, Segunda edición, Grupo Editorial Patria, México 2014, p. 7

⁶²⁷ Marvin Bower, the Will to Manage: Corporate Sucess Through Programed Management, pp. 17-18, citado por G. Steiner, op. cit., pp. 14-15.

5. Establecer las políticas (planes de acción para poner en
6. Planear la estructura de la organización (plan de organización);
7. Proporcionar el personal (contratar, seleccionar y desarrollar a las personas);
8. Establecer procedimientos (como llevar a cabo las actividades);
9. Proporcionar instalaciones (planta, equipo y demás instalaciones físicas necesarias);
10. Proporcionar el capital (disponer de fondos y crédito para las instalaciones físicas y el capital de trabajo);
11. Establecer normas (medidas de desempeño);
12. Establecer programas directivos y planes operacionales (para dirigir las actividades y el uso de los recursos);
13. Proporcionar información controlada (hechos y números); y
14. Motivar a las personas (para que actúen de acuerdo con

3.3.2.1. Principios

La esencia de la planeación estratégica consiste en “la
 surgen en el futuro, los cuales combinados con otros datos
 importantes proporcionan la base para que una empresa tome
 base en cuatro puntos de vista diferentes: 1. Porvenir de las
 decisiones actuales; 2. Proceso; 3. Filosofía; y 4. Estructura.

El porvenir de las decisiones actuales , dado que la acción
 formas de cómo lograrlo; para ello es preciso tomar las mejores
 evitar los peligros que se presenten en el futuro.

⁶²⁸ Cfr. G. Steiner, op. cit., p. 20.

⁶²⁹ Ibid.

Proceso, dado que la planeación estratégica es un proceso que FRPLHQJD DO HVWDEOHFHU PHWDV RUJDQLJDFLRQ y políticas para alcanzarlas, así como el desarrollo de planes a detalle para asegurar que las estrategias sean implementadas. \$VLPLVPR HV XQ SURFHVR TXH GHÀQH HVIXHUJ cuándo y cómo debe realizarse, quién lo realizará y qué se hará con los resultados. ⁶³⁰

Filosofía, debido a que la planeación estratégica es una actitud, una forma de vida, requiere dedicación para actuar conforme a la observación del futuro y planear de una manera constante y sistemática. Representa además un proceso mental, un ejercicio intelectual, más que una serie de procesos, procedimientos, estructuras o técnicas preestablecidas. ⁶³¹

Estructura , dado que un sistema de planeación estratégica formal conjunta planes estratégicos, programas a mediano plazo, presupuestos a corto plazo y planes operativos. Este esfuerzo sistemático permite el establecimiento de propósitos, objetivos, políticas y estrategias para el desarrollo de planes detallados, para así poner en práctica las políticas y estrategias que permitan el logro de los objetivos y propósitos de la empresa. ⁶³²

En este punto es importante aclarar que la planeación estratégica no considera tomar decisiones futuras, puesto que solo pueden tomarse en el presente; no obstante, la planeación del futuro implica elegir entre posibles sucesos futuros, y una vez tomadas dichas decisiones, podrían tener consecuencias irrevocables a largo plazo. ⁶³³

En complemento se puede decir que los principios que envuelven a la planeación son: objetividad (basado en hechos reales y no subjetivos); medición (expresados cualitativamente y cuantitativamente); precisión DÀUPDFLRQHV QR YDJDV \ JHC ÀH[LELQ para posibles cambios); unidad de dirección (planes por función unidos en un plan general); rentabilidad UHODFLYQ IDYRUDEOH HQWUH O Rartipacm ÀFLRV \ (involucramiento de todas las personas que intervienen en la estructuración y la aplicación del plan). ⁶³⁴

⁶³⁰ Ibid, pp. 20-21.

⁶³¹ Ibid, p. 21.

⁶³² Ibid.

⁶³³ Ibid, p. 22.

⁶³⁴ Cfr. E. García y M. Valencia, op cit., pp. 12-13.

3.3.2.2. Modelo conceptual de planeación estratégica

En términos globales, un modelo conceptual, según Steiner, representa una idea de lo que algo debería ser en lo general y resulta ser una herramienta poderosa dado que proporciona una guía para que la empresa tenga un adecuado funcionamiento en la práctica.⁶³⁵

Por consiguiente, un modelo conceptual de planeación presentado de manera ordenada que servirán de guía para el desarrollo de dicha planeación, lo cual representa una idea general a partir de situaciones particulares de cómo es la estructura del proceso de planeación.⁶³⁶

Sin lugar a dudas, la planeación estratégica representa importantes ventajas, entre ellas, permite el cumplimiento de oportunidades y peligros futuros de la empresa (sistema que optimiza los recursos), permite desarrollar metas apropiadas que motivan a las personas, estructura la toma de decisiones en todos los niveles, permite la medición del desempeño y el establecimiento de prioridades, establece adecuados canales de comunicación, motiva la capacitación y el desarrollo de habilidades directivas y facilita alcanzar el éxito, entre otras ventajas.⁶³⁷

Sin embargo, cabe señalar que tiene algunas limitaciones, por ejemplo los pronósticos en los cuales se basa pueden ser y no necesariamente garantizar el éxito.⁶³⁸ Por otro lado existen prejuicios en contra de la planeación que alteran las relaciones y temores de fracaso; sin embargo, corresponde a la alta dirección llevar a cabo las acciones necesarias para superar tales prejuicios, como puede ser un sistema de remuneraciones relacionado con la planeación estratégica efectiva.⁶³⁹

⁶³⁵ Cfr. G. Steiner, op. cit., p. 22.

⁶³⁶ Cfr. E. García y M. Valencia, op cit., p. 41.

⁶³⁷ Cfr. G. Steiner, op. cit., p. 52.

⁶³⁸ Ibid.

⁶³⁹ Ibid, pp. 107-108.

Cabe mencionar también que existen varios tipos de patrones de planeación (las compañías grandes las utilizan todas a la vez), estas son: planeación intuitiva-anticipatoria, planeación estratégica formal, planeación reactiva día a día, planeación oportunista empresarial, enfoque solución precipitada creciente y enfoque de adaptación. Es importante mencionar que los valores o sistemas de valores de los directivos tienen una LQÁXHQFLD PX\ LPSRUWDQWH HQ ORV SURFHVR una organización. ⁶⁴⁰

3.3.2.3. El proceso de planeación estratégica

El proceso de planeación comprende una serie de pasos VHFHXHQFLDOHV ÀORVRItD PLVLYQ YLVLyQ R políticas, programas, procedimientos, presupuestos y la implementación de planes estratégicos y tácticos. En complemento, varios autores coinciden en que previo al proceso de planeación estratégica debe realizarse un análisis del entorno tanto externo como interno. Analicemos brevemente cada uno de estos pasos.

La Filosofía representa un conjunto de valores, prácticas y creencias que dan forma a la razón de ser de la organización y UHVDOVD VX FRPSURPLVR DQWH OD VRFLHGDG a todas sus acciones. Incluye credo (creencias que orientan la FRQGXFWD GH OD RUJDQLJDFLyQ YDORUHV SUL actuar de las personas) y compromiso (responsabilidad de la organización ante la sociedad). ⁶⁴¹

La Visión representa el estado deseado en el futuro de OD RUJDQLJDFLyQ \ GHEH VHU LQVSLUDGRUD la empresa, plantear retos y estimular la creatividad y la coordinación de esfuerzos. Para su formulación se puede responder a preguntas como: ¿qué aspecto es clave para el futuro y en que se contribuye?, ¿cómo debe ser la competencia?, ¿qué oportunidad existe de crecimiento?, ¿en qué negocios se quiere o no estar, ¿quiénes son o deberían ser los clientes?, ¿cuáles son o deberían ser las divisiones principales y futuras

⁶⁴⁰ Ibid, pp. 121-122.

⁶⁴¹ Cfr. Lourdes Münch Galindo, Planeación estratégica, El rumbo hacia el éxito, Segunda edición, Reimpresión, ed. Trillas, México 2011, pp. 29-30.

de mercado? ⁶⁴² Cuando una visión es aceptada por todos los miembros de la organización, conduce al éxito de manera inevitable, es por ello que debe surgir de la mente del líder quien la compartirá a todos los involucrados. En concreto, el medio para alcanzar la visión será la misión. ⁶⁴³

La Misión es la razón de ser de la organización y para su construcción se consideran aspectos como: ¿para qué y por qué existe la organización?, ¿cuál es su propósito?, ¿a quién sirve?, ¿a qué se dedica la organización?, ¿en qué giro se está?, ¿qué valor agregado aporta?, ¿cuáles son los principales productos presentes y futuros?, y ¿cuál es su ventaja competitiva? ⁶⁴⁴

Otros autores consideran para su construcción algunos otros componentes como: clientes, productos y servicios, mercados, WHFQRORJtD SUHRFXSDFLyQ SRU VXSHUYLYH de sí misma, preocupación por la imagen pública, efectividad reconciliatoria y calidad inspiradora. ⁶⁴⁵

Los objetivos LQGLFDQ ORV UHVXOWDGRV R ÀQHV T lograr en un tiempo determinado y deben reunir las siguientes FDUDFWHUtVWLFDV HVDDEOHFHU XQ WLHPSR de corto, mediano o largo plazo), determinación cuantitativa (volumen, cantidad, porcentaje), e iniciar con un verbo en LQÀQLWLYR (Q IXQFLyQ GHO iUHD LQYROXFUDG o generales (involucran a toda la empresa y son de largo plazo), tácticos o departamentales (determinados por un área, gerencia o departamento y son de corto o mediano plazo), y operacionales o HVSHFtÀFRV DFWLYLGDGHV PiV GHWDOODGDV \ ⁶⁴⁶

Las estrategias VRQ DOWHUQDWLYDV R FXUVRV GH los medios, los recursos y los esfuerzos necesarios para alcanzar los objetivos. ⁶⁴⁷ Éstas pueden ser externas e internas; materiales y humanas; maestras, corporativas o divisionales; o funcionales GH FUHFLPLHQWR GHO SURGXFWR ⁶⁴⁸ GH PHUFD

⁶⁴² Ibid, p. 34.

⁶⁴³ Cfr. E. García y M. Valencia, op cit., pp. 13-14.

⁶⁴⁴ Cfr. L. Münch, op cit., p. 33.

⁶⁴⁵ Cfr. E. García y M. Valencia, op cit. pp. 16-17.

⁶⁴⁶ Cfr. L. Münch, op cit., pp. 34-36.

⁶⁴⁷ Ibid, p. 37.

⁶⁴⁸ Cfr. E. García y M. Valencia, op cit., pp. 21-22.

Las políticas son guías que orientan la acción; son criterios o lineamientos generales que deben ser considerados en la toma de decisiones sobre los problemas que se presentan en la organización; criterios generales de ejecución que ayudan a cumplir los objetivos y facilitar la instrumentación de las reglas que tienden a ser rígidas. ⁶⁴⁹

Los programas que deben llevarse a cabo para el logro de los objetivos y las estrategias; contemplan además el tiempo requerido y la asignación de los responsables que dan cumplimiento, por y detallada de las actividades. Al respecto, las técnicas (Program Evaluation Review Techniques) y CPM (Critical Path Method) comúnmente conocido como ruta crítica ⁶⁵⁰

Los procedimientos son un conjunto de actividades ordenadas que se deben seguir para la realización de un trabajo repetitivo. ⁶⁵¹

Los presupuestos son documentos expresados en términos la asignación de recursos para llevar a cabo los planes y las por programas. Un sistema presupuestal integral debe incluir ser estratégicos, tácticos u operacionales, y pueden ser de: ventas, producción, materias primas, compra de materiales, mano de obra, cargos indirectos, gastos de ventas, gastos de administración, costo de ventas, ingresos y egresos e inversiones, entre otros ⁶⁵³ (Figura 3.4).

⁶⁴⁹ Cfr. L. Münch, op cit., pp. 45-46.

⁶⁵⁰ Ibid, pp. 48-49.

⁶⁵¹ Cfr. E. García y M. Valencia, op cit., p. 29.

⁶⁵² Cfr. L. Münch op. cit., pp. 51-52.

⁶⁵³ Cfr. E. García y M. Valencia, op cit., pp. 31-32.

Fuente: Lourdes Münch Galindo, Planeación estratégica, El rumbo hacia el éxito.

Cabe agregar que una herramienta importante en el proceso de planeación estratégica es la creación de escenarios (descripciones de posibles comportamientos futuros del macroambiente), que tienen como propósito explicar el grado de incertidumbre de los factores a considerar en una decisión o pronóstico particular. Las descripciones pueden ser tanto cuantitativas como cualitativas sobre los aspectos sociales, SROtWLFrv HFRQyPLFRV \ GHPRJUiÀFRV OD tendencias, los supuestos, las condiciones y las dinámicas que conducen del presente al futuro. ⁶⁵⁵

Para elaborar los escenarios, es necesario recabar información del ambiente que rodea la empresa, estas variables pueden representar fuerzas económicas, sociales, FXOWXUDOHV GHPRJUiÀFDV JHRJUiÀFDV W gubernamentales y políticas, entre otras. ⁶⁵⁶ Además del análisis del entorno se complementa con sistemas de información, análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas)

⁶⁵⁴ Cfr. L. Münch op. cit., p. 19.

⁶⁵⁵ Cfr. E. García y M. Valencia, op cit., p. 55.

⁶⁵⁶ Ibid, p. 65.

y planes de contingencia. Finalmente se pone en marcha la estrategia, traduciéndose en acciones concretas y evaluándola para conocer la forma en como ésta se desempeña.⁶⁵⁷

(Q FRPSOHPHQWR \ FRQ HO ÀQ GH TXH HO GHV conforme a los planes, Steiner propone sistemas de control que permitan tomar acciones correctivas cuando se presenten desviaciones. Este proceso involucra el establecimiento de normas, medir el desempeño contra la norma y corregir discordancias en las mismas.⁶⁵⁸

Al respecto el factor humano en materia de control es un aspecto que debe ser analizado con detenimiento dado que la gente reacciona de manera diferente, hay quienes los aprueban y quienes los rechazan. El grado de resistencia o aceptación varían según el nivel de control conforme a las jerarquías de la organización, el grado de participación al construir y evaluar las normas, los sistemas de comunicación, el entendimiento del sistema de control (como se evalúa), como lo percibe la gente, el sistema de reprimendas y recompensas, la relación control-calidad y el estilo directivo. En este sentido es importante que las personas sean motivadas y comprendan que los controles, además

+DVWD DKRUD KHPRV DQDOLJDGR ORV SULQFLD estratégica en general; sin embargo, es importante analizar cómo se ha llevado a la práctica en el sector público.

3.3.2.4. La planeación estratégica en el sector público

Steiner señala que además del sector privado, existe el sector no lucrativo conformado por dos grupos, por un lado, el gubernamental y, por el otro, todas aquellas organizaciones que realmente importantes del sector no lucrativo se toman en un ámbito de carácter político.⁶⁶⁰

⁶⁵⁷ Ibid, pp. 110-111.

⁶⁵⁸ Cfr. G. Steiner, op. cit., p. 258.

⁶⁵⁹ Ibid, p. 268.

⁶⁶⁰ Ibid, pp. 311-312.

En nuestra sociedad, los individuos y grupos ejercen el poder en el proceso de toma de decisiones bajo su propio interés, y el sector gubernamental responde precisamente a grupos de interés donde son escuchadas las demandas y sobre ellas se el proceso de toma de decisiones es más abierto en el sector público que en el privado. ⁶⁶¹

Otras diferencias se presentan en los sistemas de planeación estratégica, donde el sector privado cuenta con objetivos a largo plazo, con propósitos bien establecidos, donde las decisiones son participación en el mercado, utilidades, ventas, y margen); en cambio, en el sector público las metas de gobierno se expresan en términos amplios y el criterio para la toma de decisiones de evaluación para elegir entre planes alternativos no son tan precisos como en el sector privado. ⁶⁶²

Una diferencia más es que la planeación en el sector público es más compleja que en el privado dado que las perspectivas de tiempo entre políticos y directores de empresas son diferentes al igual que sus motivaciones; adicionalmente los asuntos críticos del sector público, para ser resueltos, deben subirse a la agenda política. ⁶⁶³

Pese a lo expuesto, el sector público ha tenido avances importantes en la aceptación de la planeación estratégica como sinónimo de buena dirección, la reacción ante los cambios ambientales, la importancia de la planeación a largo plazo (aún con resistencia) y el uso de sistemas de planeación y programación presupuestal para la toma de decisiones en materia de distribución de recursos para el logro de metas. ⁶⁶⁴

Como se expuso al inicio de este capítulo, la planeación estratégica es un componente importante en la gerencia pública, veamos los avances que se han tenido en el ámbito municipal.

⁶⁶¹ Ibid, p. 313.

⁶⁶² Ibid, pp. 313-314.

⁶⁶³ Ibid, p. 315.

⁶⁶⁴ Ibid, pp. 315-318.

3.3.2.5. La planeación estratégica como herramienta de la gerencia pública municipal

Si bien el concepto de planeación estratégica se ha desarrollado en el sector empresarial desde los años sesenta, bajo tres premisas principales: tomar en cuenta las variables de un medio ambiente cambiante, revisar tanto el desempeño
GH ORV VLVWHPDV GH JHVWLyQ FRPR GH ORV R
RUJDQL]DFLyQ \ WHQHU OD ÁH[LELOLGDG QHFH
ajustes y cambios necesarios ante nuevos escenarios; a partir de los años ochenta se ha hecho necesaria en la gestión de las organizaciones públicas. La capacidad de innovación, adaptación y rediseño son hoy en día los factores clave para lograr la permanencia en ambos sectores. ⁶⁶⁵

Es importante resaltar que en la planeación estratégica los
REMHWLYRV ÀQDOHV GH OD RUJDQL]DFLyQ GDG
GH OD PLVLYQ GHEHQ VHU ÁH[LEOHV \ HYROXF
acorde a las variables cambiantes e inestables del entorno. Asimismo, la evaluación debe ser un mecanismo permanente de monitoreo y seguimiento, mas que una evaluación ex-post. Por consiguiente, un plan no es lo más trascendente sino el sistema de planeación que se conforma en torno a él. ⁶⁶⁶

En el ámbito municipal, Cabrero señala que la planeación
HVWUDWpJLFD HV GH JUDQ XWLLOLGDG GDGR TX
objetivos al inicio de cada gobierno, factores como las restricciones presupuestales, crisis no previstas (principalmente en el campo de los servicios públicos), cambios tecnológicos
WUDQVSRUWH WUDWDPLHQWR GH GHVHFKR
y cambios en la preferencia ciudadana, se vuelve necesario
PRGLÁFDU ORV VXSXHVWRV LQLFLDOHV GHO SOD
nuevas situaciones. ⁶⁶⁷

Este tipo de planeación permite a los gobiernos municipales la detección de oportunidades no previstas en un inicio, como lo son otros recursos presupuestales disponibles del estado y la federación; sistemas de servicios urbanos más económicos, nuevas opciones para incrementar el equipamiento urbano, el cambio de

⁶⁶⁵ Cfr. E. Cabrero y G. Nava, op. cit., pp. 26-27.

⁶⁶⁶ Ibid, pp. 27-28.

⁶⁶⁷ Ibid, p. 29.

la opinión de la ciudadanía respecto al alza de precios y tarifas de los servicios públicos, entre otros muchos aspectos. Proporciona
ÁH[LELOLG DG SDUD DGDSWDUVH D GLVWLQW
GH YLVWD OD PLVlyQ \ ORV JUDQGHV ÀQHV S
administración. ⁶⁶⁸

Es así que todo sistema de planeación estratégica tiene el reto de traducir los grandes desafíos que enfrenta la organización,
QR VROR HQ SURJUDPDV HVSHFtÀFRV VLQR I
es por ello que la misión (proyecto de gobierno municipal) debe traducirse en una serie de objetivos generales (líneas de acción), que a su vez se traducen en programas concretos (programas de
JRELHUQR \ UHÁHMDUVH HQ OD GLVW ULEXFLy
(presupuesto) conforme las prioridades y el tiempo establecidos en los distintos programas. ⁶⁶⁹

Para que un sistema de planeación estratégica funcione, Cabrero señala que se debe contar con un sistema de control de gestión que permita la detección de problemas en la implementación de los programas y en el diseño de los objetivos y las líneas de acción. Sistema conformado por cuatro subsistemas de evaluación: de control presupuestal, que vigile la adecuada y oportuna asignación de recursos por áreas y programas; de control programático, que vigile el grado de avance de los programas municipales acorde a las líneas de acción establecidas; de control de desempeño gubernamental, encargado de evaluar los logros derivados de la acción de las distintas áreas y dependencias; y de evaluación de impacto de programas y políticas municipales, que evalúe los efectos del plan de gobierno. Cada subsistema deberá desarrollar ⁶⁷⁰ indicadores de gestión para el monitoreo de los avances. ⁶⁷⁰

Los sistemas y subsistemas expuestos permiten, además de transformar en acciones los deseos del grupo gobernante, detectar los errores de implementación de los programas, así como los errores de diseño. ⁶⁷¹

⁶⁶⁸ Ibid.

⁶⁶⁹ Ibid, p. 29-30.

⁶⁷⁰ Ibid, p. 31.

⁶⁷¹ Ibid, p. 33.

Para concluir el apartado de ¿cómo hacer?, se exponen los principios de los sistemas de evaluación de desempeño conocidos como SED y su aplicación en el sector público.

3.3.3. Sistemas de Evaluación del Desempeño

Evaluar el desempeño de organizaciones de gobierno, así como sus políticas y programas, se ha incrementado en gran medida en casi todo el orbe debido a las grandes necesidades sociales y la limitación de los recursos para hacerles frente. A la par, los actores políticos de las democracias contemporáneas son tachados de incapaces y limitados, razón por la cual buscan la legitimidad de los ciudadanos mediante la difusión de resultados concretos por medio de políticas públicas certeras, programas

En muchos países, la vinculación de la legitimidad de los gobiernos con la obtención de resultados ha adquirido el nombre de gestión por resultados, la cual implica una transformación normativa, legal, organizacional y cultural de

En este sentido, evaluar el desempeño implica revisar la acción del gobierno con enfoque a resultados de la gestión pública. Dicho desempeño puede ser en función de los productos (bienes y servicios para la población) de un organismo o programa,

⁶⁷² Cfr. David Arellano Gault, et al., Sistema de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas ¿Cómo construirlos efectivamente?, Primera edición, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., CIDE, México 2012, p. 9.

⁶⁷³ Ibid, pp. 10-11.

⁶⁷⁴ Ibid, pp.11-12.

3.3.3.1. Conceptos básicos

Un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) contiene una manera de alcanzarlos; 3. y la medición del grado de relación entre uno y otro para su evaluación y corrección. Esta lógica de retroalimentación posiblemente es la que le da el nombre de “sistema”, el cual se complementa con el uso de herramientas de planeación estratégica y de indicadores de desempeño que permiten la acción, el monitoreo y la evaluación.⁶⁷⁵

Los dos grandes propósitos del SED son: 1. facilitar el desarrollo del proyecto de gobierno; y 2. rendir cuentas con mayor transparencia a la sociedad al hacer públicos los resultados de la gestión.⁶⁷⁶

Por consiguiente, un SED es una herramienta de rendición de cuentas que permite el aprendizaje organizacional, ajustar las mediciones, reformular sus indicadores, replantear las acciones de gobierno y obtener información de mayor solidez. Además, permite evaluar si los resultados y su impacto se están alcanzando razonablemente.⁶⁷⁷

3.3.3.2. El SED en organizaciones públicas

Como hemos dicho, un SED es un proyecto de reforma y acción administrativa que legitima al gobierno (esfera política); una herramienta de gestión (esfera interorganizacional); y una herramienta que será interpretada e implementada en cada organización según sus propios cánones (esfera organizacional). Un SED implica además dos lógicas interrelacionadas, una política y otra técnica. Sus componentes fundamentales son la planeación estratégica, el marco lógico y la construcción de indicadores.⁶⁷⁸

⁶⁷⁵ Ibid, pp.13-14.

⁶⁷⁶ Ibid, p.18.

⁶⁷⁷ Ibid, pp. 22-24.

⁶⁷⁸ Ibid, pp. 28-30.

En la lógica del SED, las organizaciones establecen un proceso mediante el cual se generan una serie de productos que se entregan a manera de resultados dentro de un contexto o realidad y con ello buscar el lograr un impacto o cambio de dicha realidad ⁶⁷⁹ (Figura 3.5).

Figura 3.5. Interacción entre organización y contexto.

680

Fuente: David Arellano Gault, et al., Sistema de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas ¿Cómo construirlos efectivamente?

De igual manera, el SED permite alinear las acciones y estrategias organizacionales para que los recursos sean DSOLF DGRV GH XQD PDQH UD HÁFLHQWH \ HIHF W objetivos en términos de resultados e impacto; además permite generar un mecanismo de aprendizaje interno y de rendición de cuentas más transparente y legítimo. ⁶⁸¹

Un SED ayuda también a la organización a mejorar sus procesos de decisión, generar consensos internos, generar un sistema de información que monitoree el ejercicio de los

⁶⁷⁹ Ibid, p. 31.

⁶⁸⁰ Ibid.

⁶⁸¹ Ibid, pp. 32.

recursos y el alcance de resultados e impactos (no es un grupo aislado de indicadores de desempeño, ni una matriz de metas para controlar o castigar).⁶⁸²

En cuanto a los resultados organizacionales, éstos son los efectos directos de la acción del gobierno sobre los actores, procesos u organizaciones externos, resultados que se logran a través de productos (entrega de bienes y prestación de servicios). Por otro lado, el impacto es la medición de la afectación que dichos resultados tienen sobre la dinámica o naturaleza del contexto.⁶⁸³ la construcción de indicadores de medición (cuantitativos y

Por consiguiente, para que un SED tenga sentido, funcione y sea socialmente aprovechado, debe encadenar acciones, productos, resultados e impactos para alcanzar los objetivos de los resultados e impactos logrados. La expectativa no es contar con un listado de indicadores de corto plazo que emita un juicio de golpe del sector público, sino que la comparación en el tiempo y el impulso de una visión de evolución de las acciones y resultados, es la clave de la utilidad y efectividad de un SED.⁶⁸⁴

Un SED toma como punto de partida la planeación estratégica propósitos, valores y efectos esperados de la organización los siguientes elementos: el marco normativo interno y externo (funciones, atribuciones, obligaciones y facultades); los actores externos quienes determinan las necesidades y prioridades; objetivos y metas; y el plan estratégico que permitirá ligar las acciones sociales mediante la interrelación de los elementos anteriores.⁶⁸⁵

En el caso del Sistema de Evaluación del Desempeño del seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las dependencias y entidades de la administración

⁶⁸² Ibid, pp. 34-35.

⁶⁸³ Ibid, pp. 35-36.

⁶⁸⁴ Ibid, pp. 37-40.

⁶⁸⁵ Ibid, pp. 40-42.

pública federal, el cual contribuye al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de sus programas derivados, además de brindar la información necesaria para valorar de manera objetiva, mejorar continuamente el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones mismas, así como determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.⁶⁸⁶

Si bien la obligatoriedad de la aplicación del SED en el gasto federalizado ha permitido instrumentar procesos de planeación y evaluación en los gobiernos locales, es un hecho que el adquirir y desarrollar una cultura propia, resulta ser todavía uno de los grandes retos en México.

3.4. Con qué debe contar

+DVWD HO PRPHQWR VH KD SODQWHDGR GH PD un gobierno debe hacer y como lo puede hacer; nos enfocaremos ahora al análisis de aquello con lo que debe contar, lo cual se relaciona con el desarrollo de capacidades. Al respecto, el Banco
 0XQGLDO KD SURSXHVWR XQD PHWRGRORJtD TXH HQ VX FDVR GHVDUUROODU FDSDFLGDGHV SDUD
 \ HÂDFLD (VWD PHWRGRORJtD HV FRQRFLGD FR describe a continuación.

3.4.1. La metodología SADCI

La metodología SADCI (Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional) es un desarrollo conceptual realizado por Alain Tobelem a mediados de los años ochenta como consultor del Banco Mundial; herramienta que ha sido aplicada en varios países principalmente Latinoamericanos.⁶⁸⁷

3.4.1.1. Generalidades

/D PHWRGRORJtD 6\$' &, HV ~WLO SDUD LGHQW capacidad institucional de las organizaciones para que puedan desarrollar determinadas acciones, evaluar las debilidades y

⁶⁸⁶ Ibid, p.12

⁶⁸⁷ Cfr. 2 VF DU 2 V] ODN \ (G J D U E Caráliz de la Capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI, documento digital, Argentina, 1992, p. 2.

REVWIFXORV D HOLPLQDU \ GHÀQLU ORV SODO
para llevarlos a cabo. Por consiguiente, su dimensión temporal
de referencia es el futuro y su aplicación se enfoca en el diseño e
implementación de programas y proyectos a través del análisis
del fortalecimiento institucional que se requiere para asegurar
el éxito de estos. Si bien, en principio no fue diseñado para ello,
OD SUiFWLFD KD GHPRVWUDGR TXH HV ~WLO S
de capacidad en la gestión diaria de las organizaciones, donde
el pasado y el presente son importantes, así como evaluar los
resultados de los programas y proyectos. ⁶⁸⁸

(V DVt FRPR OD HÀDFLD GH DFFLRQHV GH
se incrementa cuando previamente se analiza la capacidad
y cuando las inversiones de desarrollo y las estrategias de
IRUWDOHFLPLHQWR LQVWLWXFLRQDO VH GLV
capacidad institucional detectados. ⁶⁸⁹

3.4.1.2. Fines y principios

La metodología SADCI puede utilizarse como herramienta
JHUHQFLDO SDUD FLQFR ÀQHV GLVWLQWRV
su conceptualización; 2. Análisis de la capacidad institucional;
3. Administración de proyectos en su fase de implementación;
4. Gerencia de personal (responsables de tareas de proyectos); y
5. Evaluación de las actividades de proyectos. Tobelem sugiere
que la administración de estas cinco funciones debiera de
VHU UHVSQRVDELOLGDG GH XQ iUHD HVSHFt
pudiera denominarse “función de desarrollo institucional”. De
igual manera, la metodología permite aclarar los objetivos de
desarrollo establecidos, los recursos requeridos para alcanzarlos,
lo que debe hacer cada persona, cuales son las capacidades
institucionales potenciales y como corregirlas a tiempo. ⁶⁹⁰

⁶⁸⁸ Ibid.

⁶⁸⁹ Cfr. Alain Tobelem, Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad
Institucional (SADCI), Manual de Procedimientos, ed. Mimeo, Argentina 1992, p. 4

⁶⁹⁰ Ibid, p. 4.

Los siete principios del SADCI son: ⁶⁹¹

1. Relevancia del análisis. Cuando no se intenta cambiar nada, o no se quiere nada más o nada mejor respecto a lo hecho hasta el momento, por consiguiente, la capacidad Institucional no requiere ser evaluada dado que es VXÀFLHQWH
2. Universo responsable. Cuando se quiere hacer más de DOJR \ R KDFHUOR PHMRU VH GHEHUI LGHQ institucional responsable para el logro de objetivos, para lo cual se realiza una evaluación de la factibilidad institucional.
3. Claridad de propósito, La capacidad Institucional siempre debe hacer explícito su propósito.
4. Dimensionamiento y ajuste. Cuando se determina la IDOWD GH FDSDFLGDG VXÀFLHQWH SDUD OR GHVHFKD VH PRGLÀFD \ R VH LQFUHPHQWD nivel requerido.
5. Volatilidad. Es mucho más fácil debilitar la capacidad institucional que fortalecerla. La capacidad Institucional es muy volátil por lo que debe ser evaluada y adaptada constantemente.
6. Asimilación simultánea. A medida que progresa el análisis, se debe generar capacidad, por consiguiente, el universo institucional tendrá una capacidad más fuerte que la anterior.
7. El elemento cultural. Un buen sistema de análisis de la capacidad no debe tener prejuicios culturales.

3.4.1.3. Objetivos de desarrollo, recursos y estrategias de ejecución

&RPR VH KD GLFKR OD PHWRGRORJtD 6\$' & , D\XG del resultado deseado de cualquier actividad de desarrollo, los recursos necesarios y quién deberá hacer qué para garantizar

⁶⁹¹ Ibid, pp. 5-6

HO XVR HÀFLHQWH GH ORV UHFUXURV 3DUD
primer cuatro pasos de doce que conforman la metodología.⁶⁹²

Primer paso: Objetivos de desarrollo. 6H GHÀQH VL HO R
es obtener una mayor cantidad de productos con los mismos
recursos, y/o obtener los mismos productos a un menor costo.
3DUD HOOR OD LQIRUPDFLYQ GHEH REWHQHUY
GHO SURGXFWR GHVHDGR \ OD GHÀQLFLYQ GH
respecto a los aspectos cuantitativos correspondientes
al objetivo⁶⁹³ (este paso al igual que los subsiguientes, se
apoya en un formulario con los siguientes campos: código o
clave, descripción de los objetivos de desarrollo, indicadores
FXDQWLWDWLYRV LPSDFWRV HVSHUDGRV \ EH
de desarrollo puede ser desde el mejoramiento de una función
administrativa o técnica, hasta programas de desarrollo más
complejos, como proyectos de inversión o programas de ajuste
estructural.⁶⁹⁴

Segundo paso: Actividad y Recurso. Una vez establecidos
los objetivos, se procede a establecer y distribuir la cantidad
GH UHFUXURV ÀQDQFLHURV GLVSRQLEOHV S
Asimismo se asignan responsabilidades institucionales por
categoría de actividad (el formulario respectivo contempla
FDPSRV GH FyGLJR GHVFULSFLYQ GH OD DFWI
disponible, crédito, servicios, vehículos, mobiliario y equipo,
salarios, subsistencia, construcción y unidad administrativa
responsable).⁶⁹⁵

Tercer paso: Tareas. Al momento de asignar las tareas,
éstas deben contemplar la adquisición de los bienes y servicios
necesarios para el logro de los objetivos del proyecto; asimismo
HO FyPR XVDUORV HÀFLHQWHPHQWH \ GXUD
posible. El formulario ofrece una descripción precisa de qué
hacer, que resultado intermedio obtener, en que fecha y quien
debe hacerlo⁶⁹⁶ (los campos son: código, descripción, productos,
ejecutor y observaciones).⁶⁹⁷

⁶⁹² Ibid, p. 8

⁶⁹³ Ibid.

⁶⁹⁴ Ibid, pp. 9-10.

⁶⁹⁵ Ibid, p. 12.

⁶⁹⁶ Ibid, p. 14.

⁶⁹⁷ Ibid, p. 16.

Cuarto paso : Mapa de Relaciones Interinstitucionales. Este mapa hace referencia a entidades ejecutoras que, para desempeñar su papel, requieren forzosamente de una estrecha cooperación de otras, de una manera coordinada, concertada y reglamentarias vigentes. ⁶⁹⁸

5DVWUHR LQWHUSUHWDFLyQ \ PHGLFL
de capacidad institucional

/RV SULPHURV SDVRV SHUPLWHQ GHÀQLU quiere lograr por medio de las actividades de desarrollo propuestas, los recursos y la estrategia operativa a utilizar; GHÀQHQ DGHPiV HO PDSG GH UHODFLRQHV LQ todas aquellas entidades responsables del uso de los recursos asignados para el logro de los resultados esperados. Los cinco pasos siguientes permiten investigar si la entidad ejecutora tiene la capacidad de cumplir con la responsabilidad de manera DGHFXDGD \ HÀFLHQRWH 'LFKDV FDSDFLGDGHV problemas más recurrentes en actividades de desarrollo en la mayor parte de los países del mundo. ⁶⁹⁹

4XLQWR SDVR ,GHQWLÀFDFLyQ GHO GHVDUURO Interinstitucionales desde el punto de vista de las reglas del juego. Éstas comprenden el sistema de gobierno, su constitución, legislación, reglamentaciones y reglas no escritas formalmente, basadas en modelos culturales. Este aspecto es muy importante dado que representa los antecedentes institucionales donde se alojan los objetivos de desarrollo por alcanzar. ⁷⁰⁰

6H[WR SDVR ,GHQWLÀFDFLyQ GHO 'HVDUURO Interinstitucionales desde el punto de vista de Relaciones Interinstitucionales. Aquí los decisores seleccionan el universo institucional de ejecución y organizan la distribución de responsabilidades. En caso de que algunas funciones no estén disponibles en el universo institucional, deberán alojarse en una de las entidades existentes. ⁷⁰¹ El formulario correspondiente contempla: código de tarea, descripción del desarrollo de capacidades Institucionales, explicación de sus

⁶⁹⁸ Ibid, p. 19 .

⁶⁹⁹ Ibid, p. 21.

⁷⁰⁰ Ibid, p. 22.

⁷⁰¹ Ibid, p. 23-24.

impactos negativos y su gravedad. En complemento la tipología de desarrollo de capacidades institucionales contempla campos de subcategoría, nombre de la subcategoría, los elementos de capacidad y código. ⁷⁰²

6 p SWLPR SDVR ,GHQWLÀFDFLyQ GH ORV
Capacidades Institucionales) desde el punto de vista de la organización interna. Este elemento abarca todos aquellos aspectos que dependen completamente de la misma organización.
/XHJR GH KDEHU GHÀQLGR OD IXQFLyQ ORV
UHFXUVRV OD HQWLG DG GHEH RUJDQLJDUVH
\ HÀFD] SRVLEOH FRQ HO ÀQ GH JHQHUDU ORV
esperados. ⁷⁰³

Para ello, este paso contempla ocho sub-elementos a mencionar: ⁷⁰⁴

1. Organización interna: distribución de funciones;
2. 2 UJDQLJDFLyQ LQWHUQD ÁXMR GH UHODF
3. Reglas de juego internas y manuales administrativos y de procedimientos;
4. Procedimientos y estilos gerenciales;
5. Traducción de reglas de gerencia de personal impuestas desde el exterior (reglas de función pública para funcionarios de gobierno, motivación del personal);
6. Manuales técnicos didácticos y distribución de conocimientos y experiencias entre los directores, profesionales y otros;
7. & D S D F L G D G I t V L F D \ À Q D Q F L H U D
8. Función de desarrollo institucional en el organigrama de la entidad.

Con relación a ello, se puede decir que cada organización, GH E L H U D W H Q H U X Q G L D J U D P D G H Á X M R T X P i V H À F L H Q W H G H R E W H Q H U X Q U H V X O W D G R V H U H Q W H Q G L G R S U H F L V D P H Q W H F R P R X Q plasme las responsabilidades y las funciones dentro de la organización y como éstas se relacionan entre sí en una red de comunicación interna para un funcionamiento satisfactorio

⁷⁰² Ibid, p. 25.

⁷⁰³ Ibid, p. 26.

⁷⁰⁴ Ibid, p. 26-27.

\ HÀFDJ XQ HMHUFLLR GH GHVDJUHJDFLyQ
LGHQWLÀFDU GXSOLFLG⁷⁰⁵GH GH IXQFLRQH V

Derivado de las funciones e interrelaciones de la organización interna, las reglas del juego deben quedar explícitas en manuales y procedimientos administrativos, con la responsabilidad de los directivos para vigilar su cumplimiento y actualización. Por otra parte, los estilos gerenciales son determinantes en el desarrollo de capacidades institucionales dado que, si el director no actúa de manera consistente, el resultado puede ser desastroso; la motivación del personal debe tener una alta prioridad. ⁷⁰⁶

Lastimosamente la mayoría de las instituciones públicas no cuenta con una política de personal, la cual se debiera constituirse como una fuente importante de motivación. Aspectos como la participación en el proceso de toma de mejoras, la creación de un medio laborar agradable y el propio interés del director en la vida particular del personal, contribuyen a mejorar medios institucionales pobres, salarios bajos y administraciones públicas deterioradas ⁷⁰⁷ (el formulario correspondiente, contempla código de tarea, descripción de la capacidad institucional y su impacto negativo, así como la gravedad del mismo en una escala del 1 al 5). ⁷⁰⁸

2 FWDYR SDVR ,GHQWLÀFDLyQ GHO GpÀFLW
institucional desde el punto de vista de la política del personal y sistema de remuneración. Los salarios bajos no son en sí XQ GpÀFLW GH FDSDFLGDG D PHQRV TXH WHQ ejecución de los proyectos. \$O UHVSHFWR ORV GpÀFLWV GH relacionados con la función pública, por lo general se deben a salarios bajos y paquetes de compensación inadecuados que pueden representar un peligro para la ejecución de actividades de desarrollo. ⁷⁰⁹

Es casi una regla que, al haber cambios de administración políticos, se designan un gran número de nuevos funcionarios que provocan administraciones públicas sobrecargadas y con

⁷⁰⁵ Ibid, p. 27.
⁷⁰⁶ Ibid.
⁷⁰⁷ Ibid, p. 28.
⁷⁰⁸ Ibid, p. 29.
⁷⁰⁹ Ibid, p. 31 .

baja capacidad para pagar salarios dignos, lo cual provoca la fuga de profesionales capaces y por ende pérdida de credibilidad entre la población (el formulario correspondiente contempla código de tarea, descripción de la capacidad institucional y su impacto negativo, así como su gravedad en escala de 1 a 5). ⁷¹⁰

Los elementos de este tipo de capacidades comprenden las políticas de personal y sistema de pago, por un lado, la carrera de administración pública que motive al personal y permita F U H D U Q L Y H O H V G H V D O D U L R V \ F D O L À F D F L y O privado; y por el otro, paquetes de compensación que incluya incentivos sociales como seguros de salud y accidentes. ⁷¹¹

Noveno paso: Capacidades desde el punto de vista de las habilidades individuales. Por lo general, la mitad del personal involucrados en la ejecución de proyectos de los diferentes Q L Y H O H V L Q F O X \ H Q G R O R V P L V P R V E H Q H À F L información básica ni los conocimientos y habilidades necesarios para entender y ejecutar las tareas asignadas. Incluso a pesar de contar con las habilidades necesarias, un ambiente hostil L P S L G H T X H O D V D F W L Y L G D G H V V H O O H Y H Q D Estas dos fuentes de fracaso del desarrollo se encuentran estrechamente relacionadas. Por otro lado, la falta de capacidad gerencial para la toma de decisiones y de habilidad profesional es una de las primeras causas de la debilidad institucional, O L J D G R D O D G H À Q L F L y Q G H R E M H W L Y R V E D políticas, más que técnicas, y necesidades de legitimidad. ⁷¹²

(O S U R S y V L W R G H D Q D O L J D U O R V G p À F L W V es para determinar el apoyo que se requiere en cuanto a más información, conocimiento y habilidades. Las necesidades se L G H Q W L À F D Q D O F R P S D U D U O D V G H E L O L G D G H Y SDUD OD H M H F X F L y Q G H X Q S U R \ H F W R H V S I hacer por medio de entrevistas a las personas involucradas ⁷¹³ (el formulario correspondiente contempla código de tarea, Q ~ P H U R \ F D W H J R U t D G H H P S O H D G R V G H V F U de habilidades individuales, como información, conocimiento y know how o saber cómo y su gravedad en escala de 1 a 5). ⁷¹⁴

⁷¹⁰ Ibid, pp. 31-32.

⁷¹¹ Ibid, p. 32.

⁷¹² Ibid.

⁷¹³ Ibid, p. 33.

⁷¹⁴ Ibid, p. 35.

Las habilidades de información consideran datos sobre: política del proyecto (prioridad e importancia), del proyecto mismo (objetivos, recursos, y responsabilidades) y aspectos de conocimiento contemplan: antecedentes académicos y ⁷¹⁵ ~~how~~ o saber cómo, contemplan: habilidades prácticas necesarias para ejecutar ciertas tareas, intelectuales (escribir, preparar informes y capacidad oratoria) y ligadas a la personalidad (relaciones públicas, diplomacia, etc.).

Décimo paso: Consolidación de las capacidades institucionales no relacionadas con la falta de habilidades. Este paso contempla repeticiones, incluyendo aquellos relativos al diseño y ejecución de una estrategia de desarrollo institucional y su plan de ⁷¹⁶ que pueden afectar si no se corrigen a tiempo (el formulario respectivo contempla código, descripción, tarea afectada y promedio de gravedad de las capacidades institucionales).

Décimo primer paso: Consolidación de las capacidades institucionales relacionadas con habilidades. Este paso es igual al anterior pero enfocado a las capacidades relacionadas con habilidades. Al respecto, muchos empleados tienen los mismos por lo tanto, la información recabada en los formularios de consolidación será la base para el diseño, preparación y ejecución de cada estrategia de desarrollo institucional y sus programas de acción correspondientes. Información de estrategias de desarrollo institucional de gran complejidad (el ⁷¹⁷ categorías afectadas de empleados, tareas afectadas y promedio de gravedad de las capacidades institucionales).

En este punto, se está familiarizado con los objetivos de desarrollo y el universo institucional encargado de lograrlos, y con la herramienta de análisis que ayuda a incrementar la

⁷¹⁵ Ibid, p. 37.

⁷¹⁶ Ibid, pp. 38-39.

⁷¹⁷ Ibid, pp. 39-40.

capacidad sobre la marcha. Es así que las organizaciones con SURJUDPDV ELHQ GHÀQLGRV SRU OR JHQHUDO LQVWLWXFLRQDO TXH DTXHOORV TXH QR C sus objetivos o que no tienen seguridad sobre los recursos QHFHVVDULRV R LQFOXVLYH DTXHOORV TXH Q responsabilidad institucional que debiera ser compartida entre los involucrados en la ejecución. ⁷¹⁸

3.4.1.5. Estrategia de desarrollo institucional y componente de desarrollo institucional

La última parte de la metodología SADCI se encarga de la traducción de las capacidades institucionales detectadas en una estrategia y un componente de desarrollo institucional. En este punto se conoce la capacidad institucional con que se cuenta y la necesaria por desarrollar para el logro de los objetivos planeados, por consiguiente, se está en condiciones de UHGLVHxDU ORV REMHWLYRV GH GHVDUUROOR proyecto; así como diseñar y poner en marcha una estrategia de desarrollo institucional y la obtención de los insumos necesarios para el incremento de las capacidades requeridas. ⁷¹⁹

Para ello, se deben priorizar las capacidades institucionales, cuáles son prioritarias y cuáles no tratar por el momento por su QDWXUDOHJD SROtWLFDR FLUFXQVWDQFLDV L GHÀQLU FXiOHV DERUGDU GH PDQHUD FRQM de las actividades del proyecto (algunas en el corto y otras en HO PHGLDQR R ODUJR SODJR /DV PHGLGDV constituyen un esquema de fortalecimiento institucional. ⁷²⁰

Como se puede observar, el SADCI permite diseñar una actividad de capacitación efectiva y económica dado que los GpÀFLWV GH KDELOLGDGHV KDQ VLGR LGHQW lo tanto, sólo se imparten las requeridas de manera puntual y en corto tiempo en vez de paquetes tradicionales que sólo refuerzan información que ya se tiene y que no tratan lo que en realidad se requiere. ⁷²¹

⁷¹⁸ Ibid, pp. 42-43.

⁷¹⁹ Ibid, p. 44.

⁷²⁰ Ibid.

⁷²¹ Ibid, p. 48.

Duodécimo paso: Sinopsis de la estrategia y programa de desarrollo institucional. Los pasos anteriores concluyen en un componente de desarrollo institucional para la solución
GH ORV G p À FLWV GWHFWDGRV \ SDUD HOOR
mejor organización y distribución de funciones generales y responsabilidades.⁷²²

Los mayores insumos de desarrollo institucional después de las decisiones del gobierno son la asistencia técnica y las actividades de capacitación. El formulario respectivo contempla código y subcategorías del desarrollo de capacidades institucionales, estrategias y plan de acción de desarrollo institucional como decisiones gubernamentales, asistencia técnica y actividades de entrenamientos, entre otros (en complemento el formato de necesidades de capacitación incluye actividades de entrenamiento, código, tareas afectadas, contenido del entrenamiento, entrenadores, fuente de entrenamiento, fecha de realización y lugar del evento).⁷²³

En resumen, con la aplicación de la metodología SADCI se logra una base de datos con información de objetivos, actividades, tareas y desarrollo de capacidades institucionales en un sistema informático que permita realizar un monitoreo para el seguimiento y la elaboración de informes sobre los
GHVYtRV FRQ HO ÀQ GH FRQRFHU VXV FDXVDV \ H
correctivas necesarias. El hecho de mantener actualizada la información de monitoreo permite conocer los avances, las
GLÀFXOWDGHV \ DWUDVRV ORV UHVXOWDGRV O
con las metas establecidas, los recursos invertidos y las reprogramaciones necesarias.⁷²⁴

3.5. Resumen y conclusión del capítulo

Previo al diseño de un modelo de evaluación que permita conjuntar la medición de los resultados municipales con la existencia de capacidades institucionales, se plantean tres cuestionamientos esenciales: ¿qué debe hacer el gobierno? ¿cómo lo puede hacer? y ¿con qué deben contar? Para dar

⁷²² Ibid, p. 49.

⁷²³ Ibid, pp. 50-51.

⁷²⁴ Cfr. 2 2V]ODN \ (2 bphd.OpD19.D

respuesta, este tercer capítulo presenta un marco teórico basado en los principios de la Teoría de la Administración Pública para entender que deben hacer los gobiernos más allá de sus atribuciones y funciones. Para ello se analizan los conceptos de “administración” y “administración pública”.

De igual manera, con base en la Ciencia de la Administración Pública, se analizan las distintas teorías y corrientes de los gobiernos deben hacer. Para ello se analizan dichas corrientes en sus distintos enfoques (clásico, neoclásico y contemporáneo) para entender la estructura y funcionamiento de los gobiernos como entes organizacionales. Se complementa con el análisis de la Reinención del Gobierno, la Nueva Gerencia Pública y el Nuevo Institucionalismo que consideran los principios de la administración privada al campo de la administración pública.

Para entender lo público recae en este orden de gobierno), se da paso al estudio de “cómo lo puede hacer”, o que metodologías o técnicas utilizar, para ello se analiza la teoría de la administración en sus distintas etapas y los pasos que integran el proceso administrativo (planeación, organización, dirección y control), donde se generan los objetivos a alcanzar y los resultados a obtener, así como la medición de dichos resultados. De igual manera se vislumbra donde se genera el desarrollo de capacidades institucionales dentro de la organización, que, de acuerdo a nuestra hipótesis, su fortalecimiento facilita el alcance de los resultados deseados.

Posteriormente se analiza como se construye un sistema de evaluación del desempeño (SED) tomando como base la planeación estratégica enfocada al sector público como herramienta de gran utilidad en el campo de la gerencia pública municipal, por tal razón se analiza con detalle su estructura y funcionamiento.

Finalmente, se analizan los elementos con los que un gobierno debe contar para alcanzar los objetivos derivados de una planeación estratégica (y no sólo limitarse a cumplir con sus funciones sin una visión de largo plazo). Es por ello que se analiza la metodología SADCI propuesta por el Banco Mundial,

GHÀQLU

2UJDQL

8QD YHJ GHÀQLGR OR `TXH GHEHQ KDFHU
HVSHFtÀFR HO SRGHU HMHFxWLYR GDGR TXH

enfocada al desarrollo de las capacidades institucionales de las organizaciones gubernamentales. Metodología que permite detectar las capacidades existentes y las necesarias por desarrollar o reforzar.

Por consiguiente, previo al diseño del modelo de evaluación que permitirá comprobar o rechazar la hipótesis de investigación, en el capítulo 4 se exponen y valoran los modelos de evaluación municipal implementados en México tomando como base el planteamiento de esta investigación y el marco teórico expuesto en el presente capítulo.

CAPÍTULO 4

SISTEMAS DE EVALUACIÓN MUNICIPAL

4.1. Sistemas de indicadores municipales en México

En México se han dado distintos esfuerzos por inculcar una cultura de medición del desempeño en el ámbito local, para ello se han desarrollado estudios especialmente de carácter académico enfocados en la construcción de indicadores y bases de datos para el análisis del desempeño municipal, además de dictar sugerencias técnicas para la mejora de la gestión.⁷²⁵

los municipios según diversos indicadores para promover la aplicación de políticas públicas diferenciadas. Otras iniciativas buscan implementar sistemas de gestión que permitan mejorar su capacidad y desempeño. Sin embargo, estos esfuerzos tienen el inconveniente de que los sistemas de medición del desempeño para la mejora de la gestión no son del todo reconocidos su utilidad, aunado a la inexistencia de información sistemática y ordenada que de sustento a su implementación.⁷²⁶

Cabe señalar que décadas atrás, los esfuerzos se limitaban al uso de indicadores sencillos para el seguimiento de ciertas elaboraciones y rendir informes a la población. A partir del año 2000 es que se dan los primeros avances metodológicos en materia de sistemas de medición de desempeño en nuestro país.⁷²⁷

Por consiguiente, para estar en condiciones de proponer un modelo de evaluación municipal, se analizarán los sistemas hasta hoy diseñados e implementados en México, algunos fueron estudios únicos y otros continúan en proceso de implementación, emprendidos por diversos actores del ámbito local y académico, e instancias públicas de los distintos órdenes de gobierno.

⁷²⁵ USAID-ICMA, Estudio Comparado sobre Sistemas de Medición de Desempeño Municipal en América Latina, International City/County Management Association, y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2006, p. 59.

⁷²⁶ Ibid.

⁷²⁷ Ibid, pp. 59-60.

Los sistemas de medición municipal analizados son:

Sistema de evaluación del desempeño (SED), Gerencia Pública Municipal, índice Global de Desempeño Municipal (IGDM), Índice de desarrollo municipal básico (IDMB) e Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCIM), Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM), Sistema de indicadores de desempeño (SINDES), Las ciudades más habitables de México, y Agenda para el Desarrollo municipal (ADM), (Tabla 4.1).

Tabla 4.1. Sistemas de medición municipal en México.

Sistema de medición municipal	Diseño e Implementación	Descripción	Áreas e indicadores	Aplicación
Sistema de evaluación del desempeño (SED)	OECD / CEPAL / USAID (Propuesta para México de David Arellano)	Modelo para la construcción de un SED mediante planeación estratégica y marco lógico	Aplicable a toda la estructura municipal. Criterios para la construcción de indicadores	Modelo teórico
Gerencia Pública Municipal	Conceptos de Gerencia Pública aplicados al ámbito municipal (Propuesta para México de Enrique Cabrero)	Diagnóstico externo e interno (eficiencia, eficacia y legitimidad)	Indicadores de eficiencia (hacienda y servicios públicos) y de eficacia. Criterios de legitimidad	Modelo teórico
Índice Global de Desempeño Municipal (IGDM)	Investigadores del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey	Indicadores cuantitativos y un índice global de desempeño	Área económica, de provisión de servicios y de finanzas	Estudio aplicado a los 100 municipios más poblados del país en 2009
Índice de desarrollo municipal básico (IDMB) e Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICIM)	Investigadores del Colegio de México y del Colegio de la Frontera Norte	Estudio comparado entre el IDMB calculado y el IDH municipal	Subíndices: socioeconómico, ambiental-servicios, económico, institucional, social	IDMB de los 2418 municipios en 2004-2005. Estudio publicado en 2010
Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM)	Auditoría Superior de la Federación	Índice de Desarrollo Municipal Básico e Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales	Capacidad financiera, cobertura de prestación de servicios públicos, desarrollo administrativo	El estudio se aplicó a los 2441 municipios en 2013

Fuente: Elaboración propia.

&RQ HO ÀQ GH FRQRFHU OD HVWUXFWXUD Y
 modelos enunciados, se procede a realizar un análisis más detallado de cada uno de ellos.

4.1.1. Sistema de evaluación del desempeño (SED)

Como se ha señalado en capítulos anteriores, México al igual que muchos de los países de América Latina, ha implementado la utilización del Sistema de Evaluación del Desempeño propuesto por la OECD y la CEPAL. Al respecto, David Arellano expone un modelo de planeación estratégica aplicable para los municipios mexicanos compuesto por los siguientes componentes: misión y visión (estado futuro deseado); objetivos estratégicos (evaluación de la calidad gerencial de la organización); estrategias (para cada objetivo estratégico); programas (para el cumplimiento de los objetivos estratégicos y sus estrategias a través de la metodología de marco lógico); y recursos (actividades y tareas) con asignación de recursos presupuestales (actividades y tareas).⁷²⁸

La evaluación se complementa por medio de indicadores: anuales de productos (cuantitativos, de comparación anual), de resultados de programas (medición anual de productos), de resultados estratégicos (efectos de mediano y largo plazo de la implementación de estrategias), de impacto (grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos y/o de los propósitos establecidos en la misión y visión, así como de las necesidades y prioridades de la población), de gestión (medición cuantitativa simple sobre la gestión/administración), y de integración entre productos, programas, estrategias y resultados estratégicos.⁷²⁹

Sobre la medición del impacto, opina Arellano que es una cuestión de construir indicadores de resultados en el tiempo (series en el tiempo de mediano y largo plazo). Estos indicadores más que medir el éxito de una organización, sirven para establecer prioridades y no perder de vista los grandes objetivos organizacionales.⁷³⁰

Como ya se ha dicho anteriormente, un SED ofrece ventajas importantes; permite obtener y observar evidencias de los impactos y resultados de las acciones de gobierno, permite analizar la relación

⁷²⁸ Cfr. D. Arellano, op. cit., pp. 42-44.

⁷²⁹ Ibid, pp. 44-46.

⁷³⁰ Ibid, p. 46.

de los esfuerzos de gestión y los gastos administrativos para el logro de resultados e impacto social, permite mayor transparencia del ejercicio de los recursos públicos para el alcance de objetivos, y permite una percepción de los logros en el tiempo asumiendo riesgos y aplicando los aprendizajes obtenidos. ⁷³¹

En este sentido, los indicadores y métricas permiten a su vez generar un juicio respecto al desempeño en el tiempo y para la mejora del desempeño en áreas críticas en el corto y mediano plazo por medio de calendarios de mejora y compromisos puntuales. Permite también realinear las prioridades y conocer los efectos de las acciones de gobierno sobre los resultados e el impacto de su trabajo y la importancia de sus productos para otras áreas, propiciando la cooperación. ⁷³²

En resumen, la evaluación de la gestión mejorará en la medida en que sean alineadas las acciones y procedimientos de gestión con los resultados e impactos; a su vez, su análisis permite revisar las Es así que el SED permite entender la dinámica organizacional para el logro de objetivos cada vez más ambiciosos. ⁷³³

Un SED será, por consiguiente, un instrumento de constante revisión que permita hacer comparaciones de los resultados y el impacto en el tiempo. De igual forma, para mejorar su desempeño, las organizaciones deben revisar sus estrategias conforme a los nuevos retos que se presentan en el ámbito externo. El impacto y el desempeño conforman el análisis de un proceso, no sólo la evaluación del desempeño de metas puntuales observables en corto plazo. ⁷³⁴

Por otro lado, los gobiernos deben tomar en cuenta la participación de los distintos actores (stakeholders) para el diseño de su sistema de evaluación, dado que deben rendir cuentas a la sociedad al transparentar los resultados y el impacto obtenidos con el ejercicio de los recursos públicos asignados. ⁷³⁵

⁷³¹ Ibid, p. 63.

⁷³² Ibid, p. 65.

⁷³³ Ibid.

⁷³⁴ Ibid, p. 66.

⁷³⁵ Ibid, pp. 67-68.

Para la construcción de un SED es importante responder a preguntas como: ¿la misión y la visión de la organización propician operaciones de impacto?, ¿enfrentan problemas, objetivos estratégicos, estrategias, objetivos de resultados de programas y productos se encuentran alineados de manera lógica?, ¿los indicadores se relacionan con metas claras y existen los datos para construirlos?, ¿los recursos se vinculan

De igual forma algunas preguntas sobre la construcción y el sentido de los indicadores son: ¿los indicadores de impacto ¿los indicadores miden metas ambiciosas de largo plazo en congruencia con las capacidades y recursos de la organización?, ¿los indicadores, comparados en el tiempo, generan evidencia la visión?, ¿el avance de los indicadores en el tiempo, permite mejorar el plan estratégico y las cadenas de objetivos con sus de los indicadores de impacto, de resultados y de productos, generar la información.

Una misión estratégica implica un planteamiento realista sobre lo que la organización pretende ser basado en la interpretación del contexto y el papel que desea desempeñar. Para que la misión sea exitosa se requiere que los involucrados compartan valores y tengan aspiraciones compartidas sobre el futuro de la organización. Por consiguiente, en su construcción se deben involucrar tanto la estructura de la organización como sus reacciones a cambios en el entorno.

Para su construcción es importante considerar un análisis estructural (actores internos y externos, interrelación entre ellos y sistemas donde se desenvuelven); un análisis coyuntural (cambios en el contexto económico, político, social y tecnológico); y análisis de reglas formales (leyes, reglamentos y normas que

⁷³⁶ Ibid, pp. 69-70.

⁷³⁷ Ibid, pp. 70-71.

⁷³⁸ Ibid, pp. 90-91.

regulan el comportamiento colectivo e individual) e informales (interacción diaria entre personas o grupos que compiten por sobresalir en la organización).⁷³⁹

Algunos cuestionamientos para construir una misión serían: ¿quién se es?, ¿qué propósito se tiene?, ¿en qué actividad se está?, ¿qué necesidades básicas sociales y políticas se cubren?, ¿qué se hace para cubrirlas?, ¿cómo se responde a los stakeholders " F O D Y H " ø T X p Å O R V R I t D \ Y D O R U H V V hace distintos?⁷⁴⁰

Por otro lado, la visión estratégica muestra una imagen futura de la organización que se deriva de aplicar la misión y constituye una guía para que los esfuerzos de la organización se encaminen a lograr el futuro deseado. Esta motivación será la fuerza para unir a los miembros de la organización en un esfuerzo conjunto.⁷⁴¹ Debe ser realista, creíble y congruente con los valores de la organización, ambiciosa y que responda " D O F D P E L R ' H E H V L J Q L Å F D U X Q U H W R H L misión. Para su construcción, algunos cuestionamientos pueden ser: ¿en qué puede ser diferente el entorno mediano e inmediato?, ¿cuál pudiera ser rol de la organización en el entorno?, ¿cómo se visualiza el éxito de la organización?⁷⁴²

El diagnóstico estratégico se enfoca en problemas, no en " V t Q W R P D V Q R H V X Q D I R W R J U D I t D S U H F L V D H Q W R Q F H V Q R H V L G H Q W L Å F D U V L Q R F R Q \ para luego compararlas con los escenarios deseables " L P D J L Q D G R V H Q O D P L V L y Q (O S U R E O H P D pues como las diferencias entre la realidad actual de la organización y la relación que mantiene con el contexto y lo que se pretende alcanzar con la misión.⁷⁴³

Para elaborar un diagnóstico estratégico, se consideran dos niveles de análisis, el contextual y el interno. El primero se enfoca en las amenazas y las oportunidades del exterior

⁷³⁹ Ibid, pp. 92-93.

⁷⁴⁰ - 0 % U \ V R Q \) . C r e a t i n g a n d C o m p l e m e n t i n g y o u r S t r a t e g i c P l a n , citado por D. Arellano, op. cit., pp. 93-94.

⁷⁴¹ D. Arellano, Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional, citado por D. Arellano, op. cit., pp. 93-94.

⁷⁴² Cfr. D. Arellano, op. cit., p. 96.

⁷⁴³ Ibid, p. 98.

y el segundo en las fortalezas y debilidades del interior. La técnica más empleada es el método FODA.⁷⁴⁴ A la par se hace un análisis en ambos niveles de los actores o stakeholders. En el ámbito externo es importante saber quiénes son los actores clave, cuáles son sus valores supuestos y misiones, como la organización impacta en ellos, que efectos producen, que peso tienen sus acciones en la organización y que supuestos tienen sobre las amenazas y oportunidades.⁷⁴⁵ De igual manera, respecto a los internos, es importante conocer los grupos formados a partir de las divisiones organizacionales, como actúan y que fuentes procedimientos y que recursos controlan y como les dan uso.⁷⁴⁶

En este sentido, una fortaleza es un recurso o capacidad de la organización para cumplir con la misión, una oportunidad es un potencial que permite el logro de la misión desde el contexto, una debilidad es una limitación que puede evitar el logro de la misión y una amenaza es una situación desfavorable que obstaculiza la posibilidad de alcanzar la misión. Como se puede observar el FODA adquiere sentido solo si se orienta a la misión, puesto que no hay debilidades o fortalezas en abstracto.⁷⁴⁷

En cuanto a los objetivos estratégicos, es importante aclarar que un objetivo es la situación determinada situación, en cambio, un objetivo es la situación que aquello necesario de alcanzar para lograr un objetivo.⁷⁴⁸

Los objetivos estratégicos es el principal insumo para la construcción de un programa de gobierno (no debe construirse considerando las funciones de una organización). La clave estratégica vinculados a una lógica mayor (misión y visión) bajo una dinámica social y política (diagnóstico estratégico).⁷⁴⁹

⁷⁴⁴ Ibid, p. 99 y 106.

⁷⁴⁵ Ibid, p. 100.

⁷⁴⁶ Ibid, p. 104.

⁷⁴⁷ . \$ Q G U H Z Business Policy: Text and Cases, citado por D. Arellano, op cit., p. 106.

⁷⁴⁸ D. Arellano, Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional, citado por D. Arellano, op. cit., p. 108.

⁷⁴⁹ Ibid, p. 109.

3RVWHULRU D OD UHÁH[LyQ HVWUDWpJLFD T
 intenciones con las cadenas causales para hacerlos realidad,
 es necesario transformar esos deseos e intenciones en acciones
 concretas; una herramienta de mucha utilidad es el Enfoque
 de Marco Lógico (EML) ⁷⁵⁰ OD FXDO SHUPLWH GHÀQLU
 proyectos con una posible evaluación de desempeño (acciones,
 productos y resultados). ⁷⁵¹ En complemento, la Matriz de Marco
 /yJLFR 00/ DUWLFXOD ODV FDXVDV ORV HIHFW
 involucrados. ⁷⁵²

Este método, si bien se diseñó en un principio para el
 análisis de proyectos productivos, debido a su sencillez diversos
 organismos nacionales e internacionales han promovido su uso
 en el sector gubernamental para el diseño, implementación y
 evaluación de políticas públicas, programas y proyectos. En
 él, los objetivos de corto, mediano y largo plazo (productos,
 resultados e impactos), se traducen en la MML como
 DFWLYLGDGHV FRPSRQHWHV SURS y VLWRV
 primeros se enfocan en las salidas del sistema y los segundos
 en las cadenas internas de acción y producción. ⁷⁵³

El método EML contempla cuatro etapas: 1. Estudio de los
 involucrados; 2. Análisis de hechos mediante el árbol de problemas
 (causas y efectos); 3. Análisis de propósitos mediante el árbol de
 objetivos; y 4. Opciones de cambio: selección de alternativas. ⁷⁵⁴

/D UHÁH[LyQ HVWUDWpJLFD \ HO PDUFR Oy
 6(' KDVWD DKRUD KDQ H[SXHVR FRPR GH/
 S~EOLFR FRQYHUWLUOR HQ XQ SUREOHPD GH
 las cadenas causales de acción y efecto como ruta del actuar del

⁷⁵⁰ La metodología EML es creada en 1969 por la USAID, posteriormente, durante la década de los setenta la ONU, el BM y el BID incorporan el método en el ciclo de preparación y evaluación de sus proyectos; y es a partir de 1997 que se impulsa fuertemente su uso en los países de América Latina. En México fue en 2007 que se publica en el DOF los "lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la administración Pública Federal" los cuales son obligatorios y tienen el propósito de regular el diseño y la evaluación de los programas federales como parte del SED. Los lineamientos contemplan entre otras cosas la elaboración de la MIR (matriz de indicadores de resultados), los sistemas de monitoreo y los objetivos estratégicos.

⁷⁵¹ Ibid, pp. 121-122.

⁷⁵² AECID, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Guía técnica para la puesta en marcha de nuevos instrumentos de cooperación, citado por D. Arellano, op. cit., p. 122.

⁷⁵³ Cfr. D. Arellano, op. cit., pp. 122-123.

⁷⁵⁴ CEPAL, Comisión económica para América Latina y el Caribe, Metodología del Marco Lógico, citado por D. Arellano, op. cit., pp. 129-149.

gobierno en vías de resolver tal problema. En resumen, se trata
GH XQD UHG FRQFHSWXDO TXH YLQFXOD ORV ÀQ
los objetivos con las acciones y los efectos esperados. ⁷⁵⁵

7RFD DKRUD GHÀQLU OD PHGLFLyQ GH ORV OR
se hace en tiempo, en forma y con los recursos programados.
Es importante también hacerlo con respeto a las leyes y
normas aplicables, con la reducción de costos, con respeto en
ODV SHUVRQDV \ VXV GHUHFKRv \ FRQ OD PD\RU
Por consiguiente, además de la obtención de resultados, la
OHJDOLGDG OD HFRQRPtD OD MXVWLFLD \ OD HA
Medir los avances de la acción del gobierno implica medir todos
estos criterios, además de considerar la importancia del factor
tiempo, dado que muchos efectos no podrán ser visibles de
manera inmediata. ⁷⁵⁶

La forma de medir todo esto, es a través de indicadores que
exponen por medio de datos los avances, retrocesos, problemas
o cambios del estado actual. Estos datos muestran cómo
interactúan dos o más variables y cuyo resultado puede estar
relacionado con el efecto. ⁷⁵⁷

Los indicadores de desempeño son de los instrumentos más
utilizados para evaluar el funcionamiento de las organizaciones
de gobierno. Medir los efectos generados por los resultados facilita
la toma de decisiones, permite continuar con las acciones o
PRGLÀFDUODV VL HV QHFHVDULR DVt FRPR LQFHQ
logran los resultados esperados. ⁷⁵⁸

(O %DQFR 0XQGLDO GHÀQH ORV LQGLFDGRUH
de los impactos, productos e insumos de un proyecto que
son monitoreadas durante la implementación del mismo para
evaluar el progreso hacia sus objetivos”; la OCDE señala que
“son valores numéricos que pueden ser obtenidos de diferente
forma, que proveen una medida para evaluar el desempeño
de un sistema en términos cuantitativos y cualitativos”; y
la CEPAL establece que “son instrumentos de medición de
las principales variables asociadas al cumplimiento de los
objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa

⁷⁵⁵ Cfr. D. Arellano, op. cit., p. 159.

⁷⁵⁶ Ibid, pp. 160-161.

⁷⁵⁷ Ibid, p. 161.

⁷⁵⁸ Ibid, pp. 163-164.

o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un
REMHWLYR HVSHF t À ⁷⁵⁹ FR HVWDEOHFLGR μ

Estos indicadores deben diseñarse en función de los usuarios a los cuales se dirige; por ejemplo, los indicadores de uso interno pueden tener un lenguaje especializado, en cambio, los indicadores dirigidos al público en general deben ser accesibles para cualquier persona dado que resultan importantes instrumentos para la rendición de cuentas (evitar tecnicismos, formulas y cálculos complejos). ⁷⁶⁰

Por su grado de complejidad, los indicadores numéricos SXHGHQ FODVLÀFDUVH FRPR SULPDULRV VHF Los primarios son valores absolutos y de carácter cuantitativo que se obtienen de la observación simple y que no representan puntos de referencia para evaluar los avances de los objetivos planteados. Los secundarios se componen de un cociente entre dos indicadores primarios que arrojan proporciones, datos relacionados o números comparables. Finalmente, los compuestos se integran por uno o varios cocientes y que pueden DGHPiV PXOWLSOLFUVH SRU XQ IDFWRU HVSH fenómenos complejos (factores ponderados) ⁷⁶¹ (Tabla 4.2).

⁷⁵⁹ bid, pp. 167-168.

⁷⁶⁰ Ibid, pp. 171-172.

⁷⁶¹ L. Torres, "Indicadores de gestión para las entidades públicas" Revista Española de Financiación y Contabilidad, vol. XXI, núm. 67, pp. 535-558, citado por D. Arellano, op. cit. , pp. 173-174.

Tabla 4.2. Tipo de Indicadores según su complejidad (ejemplo).

Tipo de indicador	Descripción	Indicador	Explicación
Primario	Número de computadoras distribuidas entre los alumnos del CPI CYT, durante el año escolar en curso.	Computadoras distribuidas	El indicador no permite saber el grado de avances respecto a las metas establecidas.
Secundario	Un indicador secundario sobre el mismo asunto se puede obtener al dividir el número de computadoras distribuidas en el CPI CYT entre el número de computadoras, que como meta, se pretendía distribuir.	$\frac{\text{Computadoras distribuidas}}{\text{Computadoras a distribuir}}$	El indicador permite hacer comparaciones, así como conocer el avance respecto a las metas planteadas. Es un indicador que nos dice la cobertura.
Compuesto	Un indicador compuesto es aquel que podría resultar de dividir el indicador secundario anterior entre el promedio de calificaciones obtenidas por los alumnos de dicho CPI CYT. Se esperaba que al aumentar la proporción de computadoras aumentaría también el promedio de calificaciones.	$\frac{\frac{\text{Computadoras distribuidas}}{\text{Computadoras a distribuir}} \times 10}{1}$ <p>Nota: para simplificación, la proporción del numerador deberá expresarse en fracción con solo un decimal.</p>	El indicador evalúa cobertura pero además es un indicador de efectividad. El numerador tomará valores entre 1 y 10. Siendo el 1 el peor resultado posible en términos de cobertura y el 10 el mejor. El denominador el número inverso de las calificaciones posibles del 1 al 10. Cuando el indicador da como resultado un número cercano a 100 implica que una mayor cobertura se asoció con mejores calificaciones. Números cercanos a 0 implican que no existió dicha asociación.

Fuente: David Arellano Gault, et al., Sistema de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas ¿Cómo construirlos efectivamente?

Es importante agregar que los indicadores de desempeño deben incluir las unidades de medida, la periodicidad y una nota técnica que explique su funcionamiento. ⁷⁶³

Según la CEPAL, un indicador de desempeño se deriva de la combinación de insumos, procesos, productos y resultados; por consiguiente, permite emitir un juicio de valor sobre la manera en que estos elementos se relacionan. Los indicadores pueden ser: oportunidad-menor costo posible de insumos; economía-calidad (disponibilidad de insumos de calidad al menor costo posible); economía-oportunidad (disponibilidad de los insumos requeridos en tiempo al menor costo posible);

⁷⁶² Cfr. D. Arellano, op. cit., p. 175.

⁷⁶³ Ibid, p. 176.

GDGR GH LQVXPRV HÀFLHQFLD FDOLGDG JH
de productos de calidad con un nivel dado de insumos); y
HIHFWLYLGDG JUDGR HQ TXH VH DOFDQ]DQ O
la organización, política y/o programa).⁷⁶⁴

Algunas características que los indicadores debieran tener para que sean útiles es que sean relevantes (relacionados con los objetivos), claros (entendibles para el usuario), comparables (balance entre el costo de obtención y su utilidad), atribuibles (consensuados por las partes involucradas), y sensibles (permitir cambios en las variables). Finalmente, los indicadores pueden permitir la innovación o provocar comportamientos contrarios a los esperados. Es importante precisar la importancia de evitar incentivos perversos cuando se usan para estimular o castigar dado que además de evaluar comportamientos, los pueden
PRGLÀFDU HQ XQ VHQWLGR QHJDWLYR⁷⁶⁵

4.1.2. Gerencia Pública Municipal

Por su parte, Enrique Cabrero expone un modelo de evaluación municipal con base en los principios de la Gerencia Pública. Este modelo se compone de un diagnóstico tanto externo como interno, HO VHJXQGR LQWHJUDGR SRU GLDJQ y VWLFRV legitimidad con base en una serie de indicadores de medición.

El autor señala que un sistema de planeación estratégica diseñado conforme los principios de gerencia pública, requiere como insumo de inicio, una metodología para el diagnóstico de variables internas y externas del aparato gubernamental, lo cual permite conocer el espacio de posibilidades reales en torno a un gobierno, los potenciales, los riesgos, las debilidades y la posible evolución de las condiciones del contexto.⁷⁶⁶

El diagnóstico externo es vital dado que gran parte de los resultados de un gobierno municipal son determinados por variables exógenas, el cual permite integrar la información que

⁷⁶⁴ CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina, citado por D. Arellano, op. cit., pp. 177-184.

⁷⁶⁵ Cfr. D. Arellano, op. cit., pp. 186-197.

⁷⁶⁶ Cfr. Enrique Cabrero Mendoza, y Gabriela Nava Campos, Gerencia Pública Municipal, conceptos básicos y estudios de caso, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, Primera edición, México 1999, pp. 34-35.

detecta las amenazas y oportunidades críticas que presenta el contexto en el que actúa la administración municipal, información que se registra y se evalúa para emitir juicios de valor. Algunas de las variables que integran un diagnóstico externo se componen de aspectos económicos, políticos, sociales y legales.⁷⁶⁷

Los factores económicos comprenden: ubicación y tamaño migratorios, capacidad económica, crecimiento por sectores, económico, sectores económicos más importantes, distribución poblacional por sectores de actividad, características del sistema económico de microrregiones, centros de producción y consumo, inserción en la economía del municipio en el contexto estatal, regional e internacional, esquemas de vinculación, redes de asociación y complementaria con otras regiones, evolución de niveles de empleo, análisis de proyectos estratégicos y consumidores de mano de obra, entre otros.⁷⁶⁸

En el ámbito político se consideran aspectos como: fuerzas políticas locales, mapa de actores, de grupos políticos, alianzas, proyectos, actores y fuerzas emergentes, redes institucionales de deliberación, discusión y negociación de consensos, esquemas de articulación de promotores de programas municipales, sondeos de opinión ciudadana, entre otros.⁷⁶⁹

En el aspecto social se involucran factores como: índices de marginación por comunidades, niveles de alfabetización, de salud y rezago de atención de grupos comunitarios, redes de organismos no gubernamentales, asociaciones civiles, grupos de colonos, corporaciones ciudadanas y sondeos de opinión ciudadana sobre experiencias de participación e interacción con gobiernos municipales, entre otros.⁷⁷⁰

En el aspecto legal se contemplan temas como: el estado actual de las disposiciones jurídico-administrativas de los estados como lo son la Constitución local, en materia hacendaria la Ley

⁷⁶⁷ Ibid, p. 36.

⁷⁶⁸ Ibid, p. 37.

⁷⁶⁹ Ibid.

⁷⁷⁰ Ibid.

de Ingresos y Ley de Egresos, Ley de Coordinación Fiscal del Estado, Ley de Deuda Pública, Ley de Presupuesto, Contabilidad y gasto Público, y en materia de desarrollo urbano Ley de Obras Públicas, Ley de Catastro y Reglamento de Adquisición de Inmuebles, entre otras disposiciones. ⁷⁷¹

En cuanto al diagnóstico interno, éste debe contener un grado de precisión mayor que el externo, información que, en caso de no contar con ella, se puede generar por la misma administración del municipio. Dado la incertidumbre de las variables externas, los potenciales internos pueden modular sus efectos mediante estrategias y acciones. ⁷⁷²

La propuesta de Cabrero para llevar a cabo un diagnóstico LQWHUQR HV D WUDYpV GHODQIOLVLV GH WUHY OD HÀDFLD \ OD OHJLWLPLGDG TXH SHUPL manera al diagnóstico externo. El diagnóstico interno permite detectar los puntos críticos negativos y positivos de la acción del gobierno del municipio, donde sus áreas administrativas podrán estar sujetas a procesos de rediseño, reorganización o eliminación acorde a la situación real y no de manera contraria (ajustar la realidad a la estructura existente). ⁷⁷³

El GLDJQyVWLFRCimtaÀEualizOEInDnejo de los GLIHUHQWHV WLSRV GH UHFxUVRV ÀQDQFLH materiales) en las distintas actividades (administración interna, SUHVWDFLyQ GH VHUYLFRLFV \ SURJUDPDV HVS a los tipos de productos que se generan (prestación de servicios, atención de usuarios, trámites realizados, recursos liberados, entre otros). ⁷⁷⁴

Un aspecto importante para considerar es el tipo de producto (de consumo interno o dirigido a la población) que produce la DGPLQLVWUDFLyQ PXQLFLSDO FRQ HO ÀQ GH FRPR HO EHQHÀFLR DGPLQLVWUDWLYR VRFLD De igual manera, al precisar la relación de insumo/producto, VH SXHGHQ LGHQWLÀFDU ORV FHQWURV GH captación y provisión de recursos dentro de las actividades de

⁷⁷¹ Ibid.
⁷⁷² Ibid, p. 39.
⁷⁷³ Ibid, p. 40.
⁷⁷⁴ Ibid, pp. 40-41.

la administración del municipio. ⁷⁷⁵ La siguiente tabla muestra una serie de indicadores para la elaboración de un diagnóstico

Es importante aclarar que la utilidad de cualquier indicador de gestión estriba en la posibilidad de comparación con otros municipios similares o el análisis de su propia evolución en el

existe o no mejora de la situación actual. ⁷⁷⁶ La Tabla 4.3 muestra una serie de indicadores que pueden utilizarse para la elaboración

Tabla 4.3. Indicadores para el diagnóstico de eficiencia de los servicios públicos. ⁷⁷⁷

Servicio público	Indicadores	Parámetros de evaluación
Recolección de basura	Eficiencia de recolección=toneladas recolectadas/ viajes realizados	Grado de cobertura
	Eficiencia financiera=gastos totales/ ingresos totales	Equilibrio, déficit o superávit del servicio
	Eficiencia administrativa=gasto corriente/ ingresos/ ingresos totales	Transferencia
	Rentabilidad=gastos totales/ cuotas de recuperación	Equilibrio, déficit o superávit del servicio
	Cobertura=toneladas recolectadas por habitante	Comparar con otros municipios
Alumbrado público	Lámpara en funcionamiento/ total de lámparas instaladas	Eficiencia del servicio
	Número de lámparas por habitante	Cobertura comparada con otros municipios
	Número de lámparas en el año de análisis/ número de lámparas de año anterior	Incrementos en la cobertura
	Lámparas instaladas/ número colonias o barrios	Diferencial en la calidad del servicio
	Gastos totales/ ingresos totales	Equilibrio, déficit o superávit del servicio
	Gastos totales/ cuotas de recuperación	Equilibrio, déficit o superávit del servicio

⁷⁷⁵ Ibid, p. 41.

⁷⁷⁶ Ibid, p. 44.

⁷⁷⁷ Enrique Cabrero Mendoza, (Coord.), La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras de gobiernos locales , p.p. 362 y 363, citado por E. Cabrero, op cit. , p. 47.

Agua potable	Tomas totales de agua/ número total de viviendas	Relación de cobertura
	Tomas de agua por habitante	Comparar con otros municipios
	Porcentaje de incremento con respecto al año anterior	Porcentaje de incremento en la cobertura
	Gastos totales/ total de cuotas de recuperación	Equilibrio, déficit o superávit del servicio
Mercados y tianguis	Total de mercados/ total de población	Relación de cobertura
	Número de tianguis/ total de población	Relación de cobertura
	Gastos de mantenimiento/ cuotas de recuperación	Equilibrio, déficit o superávit del servicio
Rastro	Número total de rastros/ total de ganado sacrificado	Relación de cobertura
	Gastos de mantenimiento/ cuotas de recuperación	Equilibrio, déficit o superávit del servicio

Fuente: Enrique Cabrero Mendoza y Gabriela Nava Campos, Gerencia Pública Municipal.

En lo que respecta al G L D J Q y V W L F R es un índice de complejidad dado que además de indicadores cuantitativos, involucra una evaluación más profunda de características cualitativas de la estructura del gobierno municipal y la manera en cómo facilitan o entorpecen el alcance de los objetivos de programas y acciones.⁷⁷⁸

\$ T X t P i V T X H D Q D O L J D U H O Á X M R G H U H F Á X M R G H S U R F H V R V G H G H F L V L y Q O D V L Q V W P H F D Q L V P R V G H D M X V W H U H D G D S W D F L y Q \ O I G X U D Q W H O D R S H U D F L y Q G H O R V S U R J U D P D V el funcionamiento y generación de resultados de los centros de responsabilidad, de coordinación, de control y supervisión, y de monitoreo y direccionamiento.⁷⁷⁹

El centro de responsabilidad involucra a las áreas de la estructura organizacional que concentran información y recursos para la toma de decisiones que permitan el logro de objetivos del programa o sistema de gestión; el centro de coordinación L Q Y R O X F U D D O D V i U H D V G R Q G H V H G H operativas de los programas, el enlace de las distintas áreas participantes, así como la integración de las habilidades técnicas, profesionales y personales para el alcance de objetivos

⁷⁷⁸ Cfr. E. Cabrero y G. Nava, op. cit., pp. 44-48.

⁷⁷⁹ Ibid, p. 48.

HVSHF tÀ F Bvntro HcOcontrol y supervisión involucra las
iUHDV HQFDUJDGDV GH O FRPEDWH D OD FRUUXS
centro de monitoreo y direccionamiento; involucra a las áreas
donde se controlan los avances de programas, desviaciones,
ajustes y en su caso rediseño o reorientación. ⁷⁸⁰

/D LGHQWLÀFDFLyQ GH HVWRV FHQWURV SHUPL
críticos de comunicación, desfases del trabajo cooperativo, o la
IDOWD GH GLUHFFLyQ 6RQ FHQWURV HVWUDWpJL
que los programas muchas veces fracasan por la pérdida de
rumbo o la desarticulación de los subsistemas involucrados. ⁷⁸¹

El diagnóstico de legitimidad es aún más complejo dado que
implica los niveles de legitimidad, aceptación, apoyo y credibilidad
que los gobiernos tienen respecto a su actuar, por consiguiente,
LPSOLFD YDULDEOHV GH WLSR FXDOLWDWLYR (V
centro de interacción gobierno-ciudadano, de comunicación
social, de promoción de redes de participación, de negociación
\ PDQHMR GH FRQÁLFWRV HOORV HQ FRQMXQR
interlocución, amortiguación y generación de consensos. ⁷⁸²

Los centros de interacción gobierno-ciudadano implican
cualquier área de la estructura del gobierno sujeto al contacto
directo entre los funcionarios con la ciudadanía; los centros de
comunicación social, comprenden los puntos que se encarguen
de algún sistemas de comunicación, promoción o información a
la población y los medios de comunicación; el centro de promoción
de redes de participación social, involucra las áreas en las que se
incorpora, articula, o induce la participación de ciudadanos a
título personal, u organizaciones civiles o religiosas, entre otros;
y los FHQWURV GH QHJRFLDFLyQ \ Paqellam GH FR
áreas que intervienen en el proceso de deliberación, discusión o
construcción de acuerdos, ya sea con otros órdenes de gobierno
u organismos no gubernamentales. ⁷⁸³

De la misma manera que en el diagnóstico externo, es
LPSRUWDQWH VLPOLÀFDU HO DQIOLVLV GH O G
HO ÀQ GH GHWHFWDU ODV PD\RUHV IRUWDOH]DV
tomadas en cuenta en la toma de decisiones y construcción de

⁷⁸⁰ Ibid, pp. 48-49.

⁷⁸¹ Ibid, p. 50.

⁷⁸² Cfr. E. Cabrero y G. Nava, op. cit., p. 54.

⁷⁸³ Ibid, pp. 55-57.

escenarios, los cuales se construyen al proyectar situaciones futuras donde se combinan amenazas externas con debilidades internas (escenario pesimista), u oportunidades externas con fortalezas internas (escenario optimista), o combinaciones intermedias. Esto permite sintetizar e integrar el diagnóstico de situaciones críticas y escenarios de oportunidades. El método de escenarios permite a un gobierno municipal reaccionar de una manera rápida y menos costosa. ⁷⁸⁴

En conclusión, la gerencia pública municipal es un método de análisis, apoyo y soporte para la conducción del gobierno y no una técnica para gobernar. ⁷⁸⁵

4.1.3. Índice Global de Desempeño Municipal (IGDM)

Un grupo de investigadores en México, tras el análisis de las propuestas de distintos autores, proponen una metodología para medir de manera comparativa el desempeño de los municipios en México en 2009. El modelo se enfoca en la evaluación de los cien municipios más poblados del país en tres grandes áreas: económica, de servicios básicos y de seguridad pública. ⁷⁸⁶ Se definen una serie de indicadores cuantitativos para cada área y un índice global de desempeño; por consiguiente, se basa en la obtención de índices de desempeño comparativo, sustentados con datos públicos de fuentes secundarias. ⁷⁸⁷

Los indicadores de desempeño económicos conforman un solo grupo; los de provisión de servicios agrupan indicadores de servicios básicos, de salud, de educación y de seguridad pública; y los de seguridad pública agrupan indicadores de seguridad pública. La relación esperada en el desempeño gubernamental fuera positiva, es decir que, a mayor valor en el indicador, mejor desempeño gubernamental. ⁷⁸⁸

⁷⁸⁴ Ibid, pp. 60-61

⁷⁸⁵ Ibid, p. 88.

⁷⁸⁶ El estudio se desprende de la agenda de investigación sobre desempeño gubernamental en el marco de la Cátedra de Investigación del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey: Desarrollo Económico y Social.

⁷⁸⁷ Cfr. Jorge Ibarra Salazar, et. al., Desempeño del gobierno en los municipios mexicanos, México, Versión 2009, p. 1.

⁷⁸⁸ Ibid, p. 42.

Figura 4.4. Grupo de indicadores y conformación del índice global de desempeño.⁷⁹²

Fuente: Jorge Ibarra Salazar, et. al., Desempeño del gobierno en los municipios mexicanos.

⁷⁹² Ibid, p. 43.

4.1.4. Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMB) e Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCIM)

En el Capítulo 2 de esta investigación se expone un modelo donde se propone el diseño de dos índices basados en los conceptos del desarrollo humano y el desarrollo de capacidades: el Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMB) y el Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCIM).⁷⁹³

El primero alude a la idea de que el desarrollo implica el aumento de posibilidades que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes, el segundo permite diagnosticar la capacidad de los municipios para cumplir con sus responsabilidades tomando como base datos censales y encuestas especializadas. La Tabla 4.5 muestra las dimensiones que conforman el ICCIM y las fuentes donde se obtiene la información.⁷⁹⁴

Tabla 4.5. Dimensiones que compone el ICCIM y fuentes de información.⁷⁹⁵

Número	Tema	Fuente	Indicadores
Capacidad Fiscal			
1.1	Esfuerzo recaudatorio	INEGI	Porcentaje de ingresos propios respecto del total de ingresos del municipio
1.2	Inversión en obra pública	INEGI	Porcentaje del gasto en obra pública respecto del total de egresos del municipio
Capacidad de Dotación de Servicios Públicos			
2.1	Dotación de agua potable	CONAPO	Porcentaje de ocupantes en viviendas con agua entubada
2.2	Dotación de drenaje	CONAPO	Porcentaje de ocupantes en viviendas con drenaje y servicios sanitarios
2.3	Recolección de basura en la cabecera municipal	ENGM	Porcentaje de cobertura del servicio de recolección de basura en la cabecera municipal

⁷⁹³ Cfr. Gómez Álvarez, David, Coordinador, Capacidades Institucionales para el Desarrollo Humano, conceptos, índices y políticas públicas, ed. Porrúa, México 2010, p. 138.

⁷⁹⁴ J. López, et. al., Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: un mapa de su diversidad, citado por David Gómez, op cit., p. 210.

⁷⁹⁵ Ibid, pp. 240-241.

2.4	Dotación de alumbrado público en la cabecera municipal	ENGM	Porcentaje de cobertura del servicio de alumbrado público en la cabecera municipal
-----	--	------	--

Capacidad Administrativa

3.1	Profesionalización de la administración pública municipal	ENGM	Grado de estudios, empleo anterior y antigüedad en el cargo de los titulares de las áreas administrativas del ayuntamiento
3.2	Reglamentación municipal	ENGM	Existencia de reglamentos municipales y su grado de actualización
3.3	Planeación municipal	ENGM	Existencia de planes de desarrollo municipal, desarrollo urbano, de protección civil y mejoramiento ambiental o protección ecológica
3.4	Administración catastral	ENGM	Forma como se realiza el cobro del impuesto predial, cuándo y cómo se realizó la actualización del catastro y sus valores
3.5	Recursos materiales e informáticos	ENGM	Suficiencia de materiales y equipo de oficina, acceso a Internet, equipamiento informático y su utilización

Capacidad de Rendición de Cuentas

4.1	Mecanismos e instancias de participación ciudadana	ENGM	Mecanismos e instancias que utiliza la ciudadanía para participar y el municipio para conocer las necesidades de la población
4.2	Incidencia ciudadana en la gestión municipal	ENGM	Aspectos de gestión municipal donde suele participar más la ciudadanía, forma como se manifiesta dicha participación y la influencia que tiene ésta en la propia gestión municipal
4.3	Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia	ENGM	Mecanismos que utiliza el municipio para transparentar su gestión y porcentaje de sesiones de cabildo abiertas a la población

Fuente: David Gómez Álvarez, Capacidades Institucionales para el Desarrollo Humano, conceptos, índices y políticas públicas.

El IDMB se calculó para el año 2005 en los municipios de México, considerando tres perspectivas: valores IDMB municipal por estado, los subíndices de las cuatro dimensiones del desarrollo \ À Q D O P H Q W H X Q D Q i O L V L V D J U X S D Q G R O R V estratos acorde a su densidad poblacional (esto último permite comparar grupos de municipios semejantes tanto en su grado de urbanización/ruralidad, como su posible capacidad de proveer bienes y servicios públicos).⁷⁹⁶

⁷⁹⁶ David Gómez, op cit., pp. 143-144.

De los 2418 municipios existentes en México en 2005, los municipios con un IDMB alto se encuentran distribuidos en WRGR HO SDtV VLQ HPEDUJR VH UHÁHMD XQD I en el norte y centro occidente del país. Por el contrario, la mayor concentración con un IDMB muy bajo se observa en la región sur-sureste.

Por su parte, de los valores máximos y mínimos del IDMB para los 31 estados de México, Baja California Sur y Colima son los estados con municipios con una brecha menor al resto del país entre aquellos municipios muy desarrollados y poco desarrollados, es decir, que tienen la menor diferencia entre los valores máximo y mínimo de IDMB. En contraparte, los estados de Oaxaca y Chiapas presentaron la mayor brecha en sus niveles de desarrollo.⁷⁹⁷

Por otro lado, la distribución de municipios según su grado de capacidades institucionales ICCIM, guarda cierta simetría dado que el 31 por ciento de los municipios presentan grados alto y muy alto de capacidades institucionales; 39 por ciento grado medio y 30 por ciento grados bajo y muy bajo.⁷⁹⁸

Cabe destacar que el municipio de San Pedro Garza García, N.L., presenta el mayor nivel nacional con un valor de 76.2 de ICCIM y un grado de capacidades institucionales muy alto. Por el contrario, el municipio de San Pedro Taviche, Oaxaca, presenta el menor valor con 19.09 y un grado de capacidades institucionales muy bajo, seguido de otros municipios de Oaxaca, Guerrero y Chiapas.⁷⁹⁹

Según el tamaño poblacional de los municipios, se observa una tendencia de crecimiento en el valor promedio, cuando los municipios son más grandes. Los municipios con menos de 2500 habitantes presentan un promedio ICCIM de 5.7, mientras que los de 100 mil o más habitantes alcanzan un promedio de 62.7. Un dato importante es el hecho de que ningún municipio del primer grupo presenta un grado muy alto de ICCIM, mientras que ningún municipio del segundo grupo presenta un grado muy bajo.⁸⁰⁰

⁷⁹⁷ Ibid, p. 145.

⁷⁹⁸ Ibid, p. 213.

⁷⁹⁹ Ibid, p. 214.

⁸⁰⁰ Ibid, p. 216.

&RQ UHODFLyQ DO tQGLFH GH GHVDUUROOR
 \ HO ,&&,0 VH SXHGH DÀUPDU OD WHQGHHQF
grado de capacidades institucionales, mayor nivel de desarrollo
humano. Al comparar el ICCIM 2004 con la tasa de cambio
GHO ,'+ HQ HO SHULRGR VH REVHUYD
municipios cuentan con mayores capacidades institucionales,
HO FUHFLPLHQWR GH⁸⁰ ,'+ HV PHQRU

Por otro lado, el estado de Baja California presenta un valor de 66.6, el promedio más alto del ICCIM, seguido por Aguascalientes, Baja California Sur y Tabasco. Por el contrario, Oaxaca presenta el valor promedio más bajo con 44.6, seguido de Quintana Roo, Chiapas y Yucatán.⁸⁰²

También existen estados que, no obstante, presentan los rangos más altos de variación entre sus municipios, también presentan los mayores porcentajes de municipios con un grado alto y muy alto de capacidades institucionales.⁸⁰³

4.1.5. Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM)

En el mismo Capítulo 2 de esta investigación se expone el diagnóstico que llevó a cabo la Auditoría Superior de la Federación a los municipios del país, donde se diseña el Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM) para medir el nivel de sus competencias institucionales. El estudio se fundamenta en el 'WUDEDMR GHO 318' FRQ UHODFLyQ DO , QIRUPH V
publicado en 2002 y la investigación denominada “Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas”, coordinado por David Gómez Álvarez, donde se relaciona las capacidades institucionales de los gobiernos municipales con el desarrollo humano.⁸⁰⁴

El IDIM, compuesto por los cuatro subíndices correspondientes a los cuatro tipos de capacidades propuestas por el PNUD, se presentan en la Tabla 4.6 junto con los indicadores que componen cada uno de ellos.

⁸⁰¹ Ibid, pp. 216-217.

⁸⁰² Ibid, p. 218.

⁸⁰³ Ibid, p. 219.

⁸⁰⁴ Cfr. Auditoría Superior de la Federación, ASF, Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal, Cámara de Diputados, México 2015, p. 93.

Tabla 4.6. Índice de Desarrollo Institucional Municipal.

805

Subíndice de Capacidad Financiera	Subíndice de Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos	Subíndice de Desarrollo Administrativo	Subíndice de Transparencia y Rendición de Cuentas
<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos propios • Cobro del impuesto predial a cargo de la administración municipal • Porcentaje del impuesto predial recaudado en el año respecto del total programado 	<ul style="list-style-type: none"> • Viviendas con agua potable • Viviendas con drenaje • Recolección de basura • Tratamiento y disposición de aguas residuales • Mantenimiento y equipamiento de calles y vialidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura organizacional • Existencia del Plan de Desarrollo Municipal • Reglamentación municipal • Mobiliario y equipo en la administración municipal • Disponibilidad de catastro y su actualización • Profesionalización del personal en el Ayuntamiento • Herramientas de comunicación • Perfil y antigüedad de los Titulares • Armonización Contable 	<ul style="list-style-type: none"> • Información entregada a la SHCP sobre el SPU • Reglamentación en materia de transparencia y acceso a la información • Participación social • Información pública y de libre acceso

Fuente: Auditoría Superior de la Federación.

6L UHFRUGDPRV OD \$6) GHÀQLy VHLV FDWHJRUtD
 UHVXOWDGRV EDMR HO PpWRGR GH 'DOHQLXV +R
 es de 1.0, donde el municipio de mayor puntuación alcanzó un
 índice del 0.8711, con promedio nacional de 0.4382. ⁸⁰⁶

⁸⁰⁵ Ibid, p. 95.

⁸⁰⁶ Ibid, p. 96. El IDIM se calculó con información de los 2441 municipios en los que se realizó el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2013. No se incluyó las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal por tener un sistema de gobierno diferente al municipal. También se excluyen cuatro municipios de Chiapas creados en 2011 y sobre los cuales no hubo información disponible.

Los resultados del estudio arrojan que de los municipios con IDIM muy alto, el 41.3 por ciento se concentra en los estados de Jalisco (13.3 por ciento), Estado de México (10.9 por ciento), contrario, de los municipios con IDIM muy bajo, el 68.9 por ciento se concentra en Oaxaca (48.4 por ciento), Yucatán (8.6 por ciento), Veracruz (8.2 por ciento) y Chiapas (8.2 por ciento).⁸⁰⁷

4.1.6. Sistema de Indicadores de Desempeño (SINDES)

El programa SINDES (Sistema de Indicadores de Desempeño), como su nombre lo dice, es un sistema de indicadores para la medición del desempeño de los gobiernos locales de México, el cual es coordinado y asistido técnicamente por ICMA-México/Latinoamérica (ICMA-ML)⁸⁰⁸. Comenzó su operación en 2001 con el Desarrollo Internacional (USAID) con el objetivo de apoyar a los municipios en el desarrollo de una herramienta propia de medición y evaluación que permita a la vez generar datos y resultados de utilidad para la toma de decisiones.⁸⁰⁹ Todo ello pública en el ámbito local.⁸¹⁰

El programa mide por medio de 108 indicadores, aspectos básicos de la gestión municipal, sin embargo, es importante precisar que no mide resultados o impacto de sus políticas públicas. Se implementa a través de reglas de operación y un manual que rige la participación de los municipios, el tipo de indicadores, la administración y procesamiento de datos, calendario, difusión de resultados y reconocimientos que se otorgan anualmente.⁸¹¹

Una ventaja del programa es que sus indicadores pueden ser integrados a los programas presupuestarios del Presupuesto Basado en Resultados (PbR). De esta manera, si un municipio no cuenta con un Sistema de Evaluación del Desempeño, puede

⁸⁰⁷ Ibid, pp. 98-100.

⁸⁰⁸ ICMA, por sus siglas en inglés: International Card Manufacturers Association, es la Asociación Internacional de Administradores y Gerentes de Ciudades.

⁸⁰⁹ ICMA-ML, Reporte de Resultados SINDES 1er Semestre 2016, disponible en sitio web: www.sindes.org, p. 4.

⁸¹⁰ USAID-ICMA, op. cit., p. 64.

⁸¹¹ Ibid.

usar el SINDES como punto de partida para desarrollarlo o en su caso fortalecerlo dada la obligatoriedad de contar con él, GH DFXHUGR FRQ ODV GLVSRVLFRLRQH V GH OD 6 (Consejo Nacional de Armonización Contables).⁸¹²

El SINDES trabaja bajo dos cuestionamientos sobre la gestión del gobierno: ¿cómo saber si el esfuerzo realizado abona a los REMHWLYRV \ PHWDV GHÀQLGRV HQ ORV SODQH V utilizar para mostrar los avances y resultados? Para ello el programa se enfoca en once temas medidos a través de 108 indicadores (63 de frecuencia semestral y 45 de frecuencia anual).⁸¹³ Los reportes de resultados son publicados en el sitio : HE RÀFLDO G^{8H} Es⁸⁰ⁱ información permite comparar UHVXOWDGRV VHJ~Q HO SHUÀO GH ORV⁸¹⁵ PXQLFLS

Los temas que contempla el programa son: Administración y operación, agua y drenaje, alumbrado, residuos sólidos, DPELHQWDOHV PRYLOLGDG \ YLDOLGDGHV À ciudadana, urbanidad y planeación, recursos humanos y ÀRWD YHKLFXODU /D WDEOD SUHVHQWD ORV contempla el programa en su versión 2016.

⁸¹² "Programa SINDES", dirección de Internet: <http://www.icmaml.org/sindes>, fecha de consulta: 08 de abril de 2018.

⁸¹³ "Programa Sindes", dirección de Internet: <http://www.icmaml.org/sindes>, fecha de consulta: 08 de abril de 2018.

⁸¹⁴ (Q HO VLWLR :HE RÀFLDO GH , &0\$ VH HQFXHQWUDQ ORV UHSRUWHV años 2001 a 2008 y semestrales de 2009 al primer semestre 2016.

⁸¹⁵ ICMA-ML, op. cit., p. 4.

Tabla 4.7. Estructura del Sistemas de Indicadores de Desempeño SINDES.⁸¹⁶

TEMAS	INDICADORES
Administración / operación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Relación del gasto administrativo contra los ingresos propios 2. Tamaño de la administración 3. Gasto discrecional por caja chica 4. Gasto en consumo eléctrico en instalaciones municipales contra ingresos propios 5. Gasto en conceptos contables 26000 (combustibles, lubricantes y aditivos) y 29000 (herramientas, refacciones y accesorios menores) respecto al capítulo 20000 (materiales y suministros) 6. Gasto en concepto contable 35000 (servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación) respecto al capítulo 30000 (servicios generales) 7. Vigencia promedio de reglamentos municipales
Agua y drenaje	<ol style="list-style-type: none"> 1. Calidad en la provisión del servicio de agua potable 2. Costo de operación y mantenimiento por toma de la red de agua potable 3. Costo de operación y mantenimiento por toma de la red de drenaje 4. Calidad de agua tratada 5. Porcentaje de aguas residuales que reciben tratamiento 6. Cobertura de la red de drenaje zona urbana
Alumbrado	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gasto en consumo eléctrico en alumbrado público respecto a ingresos propios 2. Eficiencia en la operación del alumbrado público por luminaria 3. Eficiencia en el mantenimiento del alumbrado público por luminaria 4. Consumo promedio de kilovatio-hora (kwh) por luminaria 5. Cobertura del servicio del alumbrado público en vialidades del municipio
Residuos sólidos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cobertura de recolección de residuos sólidos - zona rural y zona urbana 2. Eficiencia en recolección de residuos sólidos por vivienda 3. Calidad del sitio de la disposición final de los residuos sólidos 4. Calidad en la operación de los sitios de disposición final de los residuos sólidos
Ambientales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Residuos sólidos generados por habitante 2. Consumo promedio de litros de agua por habitante al día 3. Metros cuadrados áreas verdes municipales por habitante zona urbana 4. Metros cuadrados módulos de recreo municipales por habitante
Movilidad y vialidades	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vehículos automotores por habitante 2. Inversión promedio de mantenimiento de vialidades asfaltadas por m² 3. Inversión promedio de mantenimiento de vialidades de concreto hidráulico por m² 4. Número de infracciones con respecto al parque vehicular en el municipio 5. Accidentes viales por cada mil vehículos

⁸¹⁶ Ibid, pp. 13-126.

	<ol style="list-style-type: none"> 6. Porcentaje de accidentes viales donde está involucrado el transporte urbano 7. Costo estimado promedio por accidente vial 8. Tasa de mortalidad en accidentes viales por cada cien mil habitantes 9. Accidentes viales por cada diez mil habitantes 10. Calidad de vialidad (vialidades sin tratamiento) 11. Gasto en bacheo por metro cuadrado 12. Cobertura de vialidades pavimentadas 13. Porcentaje de accidentes viales donde está involucrado el peatón y ciclista respecto del total de accidentes viales 14. Porcentaje de inversión en movilidad alternativa respecto del total de inversión en infraestructura 15. Porcentaje de inversión en movilidad alternativa respecto a inversión en movilidad tradicional 16. Kilómetros del sistema de transporte público colectivo por cada 100,000 habitantes
Finanzas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ingresos propios por habitante 2. Ingresos totales por habitante 3. Autonomía financiera 4. Eficacia en el monto de recaudación del impuesto predial 5. Eficacia en el cobro de cuentas por impuesto predial 6. Liquidez (a mitad o al cierre del año) 7. Eficacia en ingresos fiscales 8. Gasto sujeto a licitación 9. Gasto sujeto a invitación directa 10. Gasto sujeto a adjudicación directa 11. Ingresos propios contra la base tributaria 12. Deuda municipal respecto ingresos propios (tamaño deuda) 13. Pagos del contribuyente por Internet respecto ingresos propios 14. Ingresos propios y participaciones para cubrir gasto corriente 15. Tamaño del Ramo 33 ejercido respecto a ingresos totales 16. Tamaño del Fortamun ejercido respecto a ingresos totales 17. Tamaño del Fism ejercido respecto a ingresos totales 18. Porcentaje que representa el servicio de la deuda (pago intereses más abono a capital) respecto los ingresos propios más participaciones 19. Deuda de corto plazo respecto a ingresos propios y participaciones 20. Porcentaje que representan las adeudas respecto a los ingresos totales
Seguridad ciudadana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Policías operativos de seguridad pública por cada mil habitantes 2. Costo de operación del órgano de seguridad pública/ tránsito por habitante 3. Inversión en programas de prevención por cada mil habitantes 4. Detenidos por cada mil habitantes 5. Porcentaje de detenidos por faltas administrativas 6. Porcentaje de remitidos al ministerio público federal del total de número de detenidos 7. Porcentaje de remitidos al ministerio público del fuero común del total de número de detenidos 8. Porcentaje de quejas en contra del órgano de seguridad pública/ tránsito respecto del total de quejas contra el ayuntamiento 9. Porcentaje de quejas del órgano de seguridad pública/ tránsito que sí procedieron con respecto al total de quejas presentadas

	<ol style="list-style-type: none"> 10. Porcentaje de quejas de la dirección de tránsito que sí procedieron con respecto al total de quejas presentadas 11. Porcentaje de quejas de la dirección de policía que sí procedieron con respecto al total de quejas presentadas 12. Permanencia laboral de policías operativos 13. Número solicitudes de servicio vía c4 a policía municipal por cada mil habitantes 14. Porcentaje de solicitudes de servicio vía c4 a policía municipal relacionadas con delito 15. Remuneración promedio por policía operativo 16. Porcentaje de reincidencia en personas detenidas por cualquier delito cometido 17. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes 18. Porcentaje de solicitudes de servicio vía c4 a policía municipal relacionadas con violencia familiar y disputa vecinal 19. Número de bomberos por cada 100,000 habitantes
Urbanidad y planeación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promedio de horas para la realización del trámite de licencia de negocios 2. Promedio de horas para la realización del trámite de permiso de construcción de una adición (residencial o comercial) 3. Inversión en planeación respecto egresos totales 4. Porcentaje de asentamientos humanos irregulares en zona urbana 5. Nivel de inversión en infraestructura 6. Ramo 33 invertido en infraestructura
Recursos humanos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Empleados municipales por cada mil habitantes 2. Capacitación a empleados de base 3. Capacitación a empleados de confianza 4. Permanencia laboral de empleados de base 5. Permanencia laboral de empleados de confianza niveles medio y bajo 6. Permanencia laboral de empleados de confianza primer y segundo nivel 7. Gasto en nómina por empleado 8. Relación porcentual del costo de pensionados y jubilados contra gasto en nómina 9. Gasto en nómina contra ingresos propios 10. Computadoras por empleado administrativo y directivo
Flota vehicular	<ol style="list-style-type: none"> 1. Litros de combustible gastados por habitante 2. Gasto en mantenimiento por unidad recolectora de residuos sólidos del municipio 3. Gasto en mantenimiento por vehículo automotor de policía del municipio 4. Antigüedad vehículos automotores propiedad del municipio 5. Antigüedad vehículos automotores de policía propiedad del municipio 6. Litros de combustible gastados por vehículo automotor de policía del municipio 7. Litros de combustible gastados por unidad recolectora de residuos sólidos del municipio 8. Costo promedio por accidente vial en donde está involucrado un vehículo del municipio 9. Gasto en mantenimiento por vehículo automotor propiedad del municipio

Fuente: ICMA-ML, Reporte de Resultados SINDES 1er Semestre 2016.

Al año 2016 han sido en total 57 los municipios que han implementado el programa. ⁸¹⁷ El último reporte publicado es el correspondiente al primer semestre de 2016 donde participaron los municipios de: Acapulco, Gro., Chihuahua, Chih., Corregidora y Querétaro, Qro., Navolato, Sin., Puebla, Pue., Santa Catarina, y San Nicolás de los Garza, N.L. y Torreón, Coah. ⁸¹⁸ Cabe mencionar que dos de los municipios reconocidos en el programa, Puebla y San Nicolás, han participado once y seis años consecutivos, respectivamente.

4.1.7. Las ciudades más habitables de México

La organización GCE (Gabinete de Comunicación Estratégica) presenta en 2016 su quinta edición del estudio denominado las Ciudades más Habitables de México, con información comparada, actualizada y metodológicamente válida sobre la evolución de la percepción de las personas que radica en las ciudades más grandes del país. El estudio se enfoca en un cálculo de tres índices: calidad de vida (INCAV), satisfacción con los servicios municipales (ISACS) y el desempeño de los presidentes municipales (IDEALC), índices que permiten una comparación real entre ciudades. ⁸¹⁹

El Índice de Calidad de Vida, INCAV incluye diez variables que miden el grado de satisfacción de los encuestados en valores de 1 a 4; a mayor valor, mayor percepción positiva de la calidad de vida en la ciudad donde se radica en relación con el resto de las ciudades el país. También arroja un índice que va del cero al 100. En 2016 el valor mayor fue de 77.6 y el menor de 48.8 puntos, correspondientes a Mérida, Yuc. y Ecatepec de Morelos, Mex., respectivamente.

En cuanto a la satisfacción con los servicios municipales, se calcula por medio del Índice de Satisfacción con los Servicios ISACS que valora 16 variables agrupadas en tres subíndices: servicios cotidianos, servicios comunitarios y servicios especiales.

/DV YDULDEOHV VH FDOLÀFDQ HQ XQD HVFDOD G

reprobado y 10 es excelente).

⁸¹⁷ ICMA-ML, op. cit., p. 7.

⁸¹⁸ Ibid, p. 137.

⁸¹⁹ Cfr. GCE, Gabinete de Comunicación Estratégica, Las ciudades más habitables de México 2016, p. 5. Disponible en: www.gabinete.mx

La satisfacción del desempeño de los presidentes municipales se mide a través del índice de Satisfacción con el Desempeño de Alcaldes, IDEALC. Este índice permite conocer la percepción que los ciudadanos tienen del desempeño y el liderazgo de quien encabeza el gobierno del municipio, lo que se traduce en satisfacción/certidumbre o insatisfacción/incertidumbre con impacto en el nivel de calidad de vida de la población.

Las primeras tres variables se miden en escala del 5 al 10 al igual que el índice anterior, solo la última variable se mide en escala de 1 a 2, donde a mayor valor, mayor percepción positiva. La combinación de las variables mediante técnicas estadísticas multivariadas da como resultado un índice que va del cero al 100. En el estudio 2016 la puntuación más alta fue de 83.2 y la más baja de 30.1 correspondientes a los presidentes municipales de Nuevo Laredo, Tamps. y Tuxtla Gutiérrez, Chis., respectivamente. ⁸²⁰

Por último, el estudio presenta la combinación de los tres superior derecho se ubican las ciudades con los valores más altos de la media combinando el ISACS y el IDEALC, así como los valores superiores a la media del INCAV. En contraparte, en el cuadrante inferior izquierdo se encuentran las ciudades con los valores más bajos. ⁸²¹

4.1.8. Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM)

El programa Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM), implementado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) encargado de impulsar el desarrollo integral de los municipios del país, inició operaciones en el año 2014.

La ADM tuvo como antecedente inmediato el programa Agenda Desde lo Local implementado de 2004 a 2013, el cual tuvo como objetivo principal impulsar la descentralización mediante el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos

⁸²⁰ Ibid, p. 21.

⁸²¹ Ibid, p. 29.

ejercer los recursos que les son transferidos por la federación y los estados; y estar en posibilidades de asumir nuevas facultades y atribuciones. El programa fue diseñado con la participación de actores académicos y gubernamentales, así como organizaciones nacionales e internacionales. ⁸²²

El propósito actual de la ADM es fortalecer las capacidades institucionales de los municipios a partir de un diagnóstico de su gestión y la evaluación del desempeño de sus funciones FRQ VWLWXFLRQDOHV D AQ GH FRQWULEXLU DO C calidad de vida de la población. ⁸²³

El programa considera a las capacidades institucionales como competencias que le permiten a la administración pública municipal el logro de sus objetivos y se asocia con el marco normativo, las funciones por unidad administrativa, elaboración de diagnósticos, la capacitación permanente de servidores públicos, un sistema propio de planeación y la aplicación de indicadores de desempeño. Todo ello permite que el gobierno municipal cuente con las condiciones necesarias para cumplir con sus atribuciones constitucionales y demás marco normativo vigente. ⁸²⁴ ⁸²⁵

El programa se estructura en dos secciones: Agenda Básica para el Desarrollo Municipal y Agenda Ampliada para el Desarrollo Municipal. Entre ambas suman 7 ejes, 47 temas, 207 indicadores de gestión y 63 indicadores de desempeño, para un total de 270 indicadores. ⁸²⁶

En la Agenda Básica para el Desarrollo Municipal se evalúan las funciones establecidas por el artículo 115 Constitucional, además de los aspectos institucionales que les permiten darles cumplimiento. Se compone de cuatro ejes: Desarrollo Territorial, Servicios Públicos, Seguridad Pública y Desarrollo Institucional. ⁸²⁷

⁸²² USAID-ICMA, op. cit., p. 60.

⁸²³ SEGOB-INAFED, Programa Agenda para el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Quinta Edición 2018 (versión electrónica), México 2018, p. 13.

⁸²⁴ /D GHÀQLFLyQ GHQ WpUPLQR 'FDSDFLGDGHV LQVWLWXFLRQDOHVµ S EDVD HQ ORV FRQFHWRV GHQ ,QIRUPH GH 'HVDUUROOR +XPDQR institucionales para el desarrollo humano local del PNUD, y el Diagnóstico Institucional Municipal 2015 de la ASF.

⁸²⁵ SEGOB-INAFED, op. cit., p. 13.

⁸²⁶ Ibid, p. 19.

⁸²⁷ Ibid, p. 14.

Por otro lado, la Agenda Ampliada para el Desarrollo Municipal mide aquellos temas que no son propiamente funciones constitucionales de los municipios, pero que intervienen de manera coordinada con los demás órdenes de gobierno para contribuir al desarrollo integral de la población. Los ejes que la conforman son: Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Desarrollo Ambiental. ⁸²⁸

El programa mide los distintos temas mediante indicadores de gestión (cualitativos) y desempeño (cuantitativos) que evalúan distintas dimensiones. Los primeros miden marco legal (instrumentos normativos), unidad responsable (instancia encargada), planeación (instrumentos de planeación, incluyendo programas y acciones (instrumentos programáticos) y vinculación (mecanismos de coordinación con otras instancias y actores).

respecto a los insumos o recursos utilizados) y calidad (atributos, propiedades o características que deben cumplir los bienes y servicios). De acuerdo con los lineamientos del programa, los año de participación histórica del municipio. ⁸²⁹

Por otro lado, el programa se implementa en tres etapas: 1. Diagnóstico, el cual permite contar con un panorama de la gestión del municipio, así como de los resultados de su desempeño; 2. Mejora, un programa de mejora de la gestión que contempla acciones prioritarias, así como responsables, metas y plazos para darles cumplimiento; 3. Verificación, donde las instituciones de educación superior participantes en el programa, comprueban los resultados municipales a través de la revisión de evidencias documentales. ⁸³⁰

La implementación del programa es de carácter anual y concluye con una entrega de reconocimientos a los municipios que han demostrado avances importantes. Dado que es un

⁸²⁸ Ibid, p. 15.

⁸²⁹ Ibid, p. 16.

⁸³⁰ Ibid, p. 40.

proceso gradual de maduración, el esquema de reconocimientos permite motivar la participación de los municipios e impulsar acciones de mejora continua. ⁸³¹

En 2017, se registró la mayor participación de municipios en el programa, 863 en total (35.3 por ciento del total nacional). Un dato para resaltar es que los estados de Baja California, + LGDOJR \ 4XLQWDQD 5RR WXYLHURQ OD SDUWL I ciento de sus municipios. Las instituciones de educación superior participantes, encargada de revisar las evidencias que el programa solicita de cada uno de los indicadores, sumaron un total de 153. ⁸³²

La participación de los municipios por estado ha evolucionado, Nayarit es el único estado donde sus municipios no lo han hecho en ninguno de los años de referencia (2014-2017). En cambio, HVWDGRV FRPR 'XUDQJR +LGDOJR -DOLVFR 3 Quintana Roo y Tabasco, han tenido una participación destacada y constante durante dicho periodo.

Los municipios que han participado en el Programa durante el periodo 2014-2016 ascienden a 1052 de 30 entidades federativas, que corresponden al 43 por ciento del país. ⁸³³

Los municipios que han participado en el programa en los años de 2014 a 2016 de manera consecutiva asciende a 376 de 22 estados, lo que representa el 15.3 por ciento del total nacional. ⁸³⁴

Como se puede observar, el Programa ha tenido una aceptación importante en todos los estados del país, esto se debe a la coordinación que el INAFED entabla con los organismos encargados del tema municipal en los estados, conocidos como Organismo Estatales de Desarrollo Municipal (OEDM) los cuales promueven y dan seguimiento a la implementación del Programa en sus respectivos municipios. La información que se genera de cada uno de los municipios que participan en el programa, se captura en la plataforma del INAFED denominada "Sistema Informático de Programa Agenda para el Desarrollo municipal"

⁸³¹ Ibid, p. 48.

⁸³² Ibid, pp. 7-8.

⁸³³ SEGOB-INA FED, Programa Agenda para el Desarrollo Municipal , Análisis de municipios participantes 2014-2016.

⁸³⁴ Ibid.

(SIADEM), el cual contiene la información histórica de todos los indicadores que conforman el programa, ordenados por municipio y por año. Los resultados generales por estado son publicados a través del SIADEM y la información detallada por indicador, dado que es de carácter público, puede ser solicitada a través del portal de transparencia del INAI.

Un aspecto importante por resaltar es que el INAFED ha logrado en conjunto con la SEDESOL relacionar el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal con el Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIM) que se desprende del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM).

Recordemos que el FISM está regulado en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal donde se establece que los municipios pueden disponer de hasta el 2 por ciento del total de sus recursos asignados para implementar un Programa de Desarrollo Institucional Municipal. Este programa es convenido entre la SEDESOL,⁸³⁵ el Gobierno del Estado y el municipio. 836

Si bien, esto ha sido un logro importante para promover acciones de desarrollo institucional en los municipios, no ha tenido los resultados esperados, quizá por la falta de difusión o desinterés de las autoridades dado que es opcional aplicar los convenios⁸³⁷ ha sido limitada en lo general, independientemente de la reciente vinculación con la ADM.

⁸³⁵ (O GH PD\R GH OD 6('62/ SXEOLFD HO 'FXHUGR SRU HO T Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social" donde se establece que con los recursos del PRODIM se podrá implementar un Programa para el Desarrollo Institucional Municipal, que será coordinado por el INAFED. Dado que la naturaleza del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal es fortalecer las capacidades institucionales y de gestión de los municipios, el PRODIM es aplicable para su implementación a raíz de la publicación dicho Acuerdo.

⁸³⁶ Auditoría Superior de la Federación, ASF, Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal, Cámara de Diputados, México 2015, p. 52.

⁸³⁷ Los rubros generales en que se pueden aplicar los recursos de PRODIM son: creación y actualización de normativa, actualización del catastro municipal, padrón de contribuyentes o tarifas; acondicionamiento de espacios físicos, adquisición de software y hardware, LQVWDODFLyQ \ KDELOLWDFLyQ GH HVWDFLRQH V WHFQROyJLF elaboración e implementación de programas para el desarrollo institucional; cursos de capacitación y actualización para servidores públicos y creación de módulos de participación y consulta ciudadana para el seguimiento de los planes y programas de JRELHUQR /D LQIRUPDFLyQ VH REWXYR GH 'FXHUGR SRU HO Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social", publicado en mayo de 2014, pp. 60-63.

4.2. Contexto internacional

En el ámbito internacional, encontramos dos instrumentos de medición que es importante mencionar: el Sistema Nacional de Indicadores Municipales de Chile (SINIM), y la aplicación de la norma ISO9001:2008 en gobiernos locales (ISO18091). Asimismo es importante mencionar los instrumentos internacionales para los cuales México ha adquirido compromisos: los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas que se desprende del objetivo ODS número once. Finalmente se menciona un nuevo concepto para el desarrollo de las ciudades conocido como Smart Cities o ciudades inteligentes.

4.2.1. Chile: Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM)

El Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM) nace en 1998 como parte del Programa de Fortalecimiento Municipal de dotar, por un lado, de información a los niveles central y regionales para la toma de decisiones políticas en relación con el ámbito local, y por el otro, promover la transparencia de la gestión de los municipios. El Sistema es creado por el gobierno central, y no obstante los municipios tuvieron participación en su etapa de diseño, la operación corre por cuenta del primero a través de una plataforma informática.

Con el paso de los años, el SINIM se ha convertido en un sistema informático de gran utilidad para los distintos niveles de gobierno chilenos; sin embargo, no se ha desarrollado como un sistema de medición del desempeño municipal como se pudiera creer, a pesar de contar con los elementos necesarios para constituirse como tal dada su madurez y potencial como herramienta de gestión a nivel subnacional. El Sistema cuenta con una base de datos que permiten el análisis y diagnóstico de la situación de la totalidad de los municipios chilenos, misma que puede ser utilizada para la implementación de un sistema de medición del desempeño.

⁸³⁸ USAID-ICMA, op cit., p. 21.

⁸³⁹ Ibid.

El Sistema, construido sobre indicadores municipales, es operado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior de Chile, y sus principales objetivos son: ⁸⁴⁰

- Proveer a las autoridades municipales de información DFWXDOLJDGD FRQÁDEOH \ RSRUWXQD GHFLVLRQHV DVt FRPR GHÀQLU SULRU UHFxUVRV KXPdQRV \ ÀQDQFLHURV SDUD de gestión municipal.
- Dotar de información estratégica al gobierno nacional y los gobiernos regionales para la mejora de los procesos de descentralización, coordinación y monitoreo del desempeño municipal.
- Contribuir a la transparencia de la gestión municipal mediante el acceso libre de la población al sistema informático vía Internet.
- Ofrecer un medio para el intercambio de experiencias en la mejora de la gestión entre los municipios y sus distintas áreas.

De esta manera el SINIM se compone de 149 indicadores con distintos niveles de información relativos al desempeño de las funciones de los 345 municipios chilenos, tanto exclusivos como concurrentes. Los indicadores se agrupan conforme a las áreas de gestión establecidos en su Ley Orgánica Constitucional de 0XQLFLSDOLGDGHV DGPLQLVWUDFLyQ \ ÀQD desarrollo territorial (20 indicadores), desarrollo social comunitaria (19 indicadores), caracterización comunitaria (12 indicadores), salud (27 indicadores), educación (33 indicadores) y género (2 indicadores) ⁸⁴¹ (Tabla 4.8).

⁸⁴⁰ Ibid, pp. 25-26.

⁸⁴¹ Ibid, p. 26.

Tabla 4.8. Áreas y temas de gestión municipal del SINIM.

842

Área	Temas
Territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación, regulación y fiscalización del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. • Gestión de proyectos de inversión pública. Aplicación de las normas de tránsito y transporte público. • Otorgamiento de licencias de conducir y permisos de circulación. • Mantenimiento del aseo, desarrollo de áreas verdes, extracción de residuos. • Gestión de programas, regulaciones y fiscalización medioambiental.
Social - Comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Administración e implementación de programas sociales definidos a nivel nacional. • Planificación e implementación de programas sociales propios. • Desarrollo de programas en áreas de asistencia social, cultura, deportes y recreación, empleo y capacitación, vivienda, etc. • Desarrollo de programas sociales destinados a grupos poblacionales (mujeres, jóvenes, adulto mayor, infancia, etc.). • Promoción de la organización y participación.
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación y administración de los recursos físicos, humanos y financieros de la educación municipal. • Mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios de educación municipal. • Implementación de políticas y programas de educación nacionales, a nivel local. • Desarrollo e implementación de programas educativos propios. • Gestión de las unidades educativas de dependencia municipal.

⁸⁴² Ibid, p. 27.

Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación y administración de los recursos físicos, humanos y financieros de la salud primaria municipal. • Mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios de salud primaria. • Implementación de políticas y programas de salud nacionales, a nivel local. • Desarrollo e implementación de programas de salud propios. • Gestión de las unidades de salud primaria de dependencia municipal.
Género	<ul style="list-style-type: none"> • Focalización de la acción dirigida a la superación de la pobreza en hogares encabezados por mujeres en la comuna.

Fuente: USAID-ICMA, Estudio Comparado sobre Sistemas de Medición de Desempeño Municipal en América Latina, con información del manual de captura de datos del SINIM, disponible en: www.sinim.gov.cl

Los indicadores del SINIM, prioritariamente de gestión pública, permiten: realizar mediciones cuantitativas y cualitativas respecto a la estructura, funcionamiento y desempeño de los municipios; construir indicadores con base en interrelaciones entre objetivos, recursos y resultados de la estratégica para el diseño de procesos que permitan mejorar la gestión. En resumen, el SINIM cuenta con indicadores de recursos, de procesos, y de resultados; algunos inclusive pudieran servir para medir el impacto en algunas áreas, especialmente en las áreas comunal y social.⁸⁴³

En cuanto a la operación del sistema, ésta se lleva a cabo en tres etapas: 1) captura de datos (por cuenta de distintas áreas del gobierno central y los municipios), 2) centralización y procesamiento (por parte de la SUBDERE), y 3) difusión y aplicaciones (consultas del público en general).⁸⁴⁴

⁸⁴³ Ibid, pp. 27-28.

⁸⁴⁴ Ibid, p. 30

En conclusión, el SINIM ofrece información para el análisis de DVSHFWRV UHOHYDQWHV GH OD IXQFLyQ PXQLFLS de inversiones y direccionamiento de proyectos a los fondos regionales; para auto-diagnosticar carencias y potencialidades; SDUD SURSRUFLRQDU LQIRUPDFLyQ AQDQFLHUD transparentar la información al ponerla a disposición el público en general en su plataforma Web. ⁸⁴⁵

4.2.2. ISO 18091: aplicación de la norma ISO 9001:2008 en gobiernos locales

La ISO 18091 ⁸⁴⁶, publicada en 2014, es la primera ISO dirigida al sector público y consta de directrices para la aplicación de la norma ISO 9001 en los gobiernos locales. Su objetivo es fortalecer los sistemas de gestión para que los gobiernos puedan enfocarse en satisfacer las necesidades y expectativas de la población. De esta manera podrán contar con una hoja de ruta que les permita organizarse de manera integral en un proceso de mejora continua. ⁸⁴⁸ 847

Algunos de sus objetivos de la norma son: empoderar de manera FRQMXQWD FLXGDGDQRV \ JRELHUQR DVHJXUD OD proporcionar un lenguaje común entre políticos y técnicos, además de permitir la comparabilidad entre países y gobiernos; hacer políticamente viable lo técnicamente indispensable; contar con una herramienta útil para contribuir al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas y de FLXGDGHV LQWHOLJHQWHV \ AQDOPHQWH EULQGD En la medida que se fortalezca la integridad gubernamental en el ámbito local, se podrán construir gobiernos más fuertes en los ámbitos regional, nacional y mundial. ⁸⁴⁹

⁸⁴⁵ Ibid, pp. 34-37.

⁸⁴⁶ Esta Norma Internacional tuvo como antecedente la IWA4:2009, la cual quedó anulada y remplazada por la Norma ISO 18091 a partir de 2014 y se encuentra disponible en el sitio Web: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:18091:ed-1:v1:es:sec:A>. La Norma fue traducida al idioma español por el Grupo de Trabajo Spanish Translation Task Force (STTF) del Comité Técnico ISO/TC 176, Gestión y Aseguramiento de la calidad donde participan representantes de los organismos nacionales de normalización y representantes del sector empresarial de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Estados Unidos de América, México, Perú y Uruguay.

⁸⁴⁷ La Organización Internacional de Normalización ISO es una federación mundial de organismos internacionales de normalización. Las normas internacionales se realizan a través de los comités técnicos de ISO donde participan organizaciones internacionales públicas y privadas.

⁸⁴⁸ Revista ISO focus, Su acceso a las Normas Internacionales ¿Gobierno bueno o malo?, No. 104, mayo-junio 2014, p. 8.

⁸⁴⁹ Ibid.

Esta Norma Internacional proporciona directrices a nivel mundial a los gobiernos locales para el entendimiento y la implementación de un sistema de gestión de la calidad que cumpla con los requisitos de la Norma 9001:2008⁸⁵⁰ para satisfacer las necesidades y las expectativas de los ciudadanos.⁸⁵¹

La Norma cuenta con dos anexos, el primero proporciona información sobre procesos básicos de los gobiernos locales y el segundo presenta un modelo de diagnóstico que sirve como punto de inicio para la implementación de un sistema de gestión
 GH FDOLGDG LQWHJUDO D ÀQ GH ORJUD⁸⁵² XQ J
 /D LQWHQFLyQ HV HYLWDU ODV GHÀFLHQFLD
 planes de desarrollo o programas de trabajo de corto o mediano
 SODJR PHGLDQWH OD DGRSFLyQ GH SURFHVRV
 implementación de un sistema de gestión de la calidad.⁸⁵³

Es importante aclarar que, dado la diversidad de políticas, objetivos, métodos de trabajo, disponibilidad de recursos y prácticas administrativas de cada gobierno, un sistema de gestión de la calidad puede variar, sin embargo, el método de implementación no es lo importante, sino que se obtengan
 UHVXOWDGRV HÀFDFHV FRKHUHQWHV \ ÀDEO⁸⁵⁴

De igual forma, es importante mencionar que la Norma
 ,QWHUQDFLRQDO QR LPSOLFD XQD FHUWLÀFDFL
 GH OD FDOLGDG VLQ HPEDUJR VH SXHGH R
 en la Norma ISO 9001:2008, que, a pesar de no ser el objetivo
 ÀQDO HQ Vt SHUPLWH JHQHUDU SURGXFWRV
 conformes.

En relación, la Norma ISO 9000:2005 señala que para que una organización pueda tener éxito, es necesario que sea dirigida y controlada de manera sistemática y transparente; lo mismo ocurre en los gobiernos locales donde la responsabilidad y transparencia

⁸⁵⁰ La ISO 9001: 2008 es una Norma Internacional que “promueve la adopción de un
 HQIRTXH EDVDGR HQ SURFHVRV FXDQGR VH GHVDUUROOD L
 un sistema de gestión de la calidad, para aumentar la satisfacción del cliente mediante
 el cumplimiento de sus requisitos”. Esta información se encuentra disponible en la
 dirección de Internet: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:9001:ed-4:v2:es:tab:A.1>.

⁸⁵¹ “ISO 18091”, dirección en Internet: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:18091:ed-1:v1:es:sec:A>, fecha de consulta: 23 abril de 2018.

⁸⁵² Ibid.

⁸⁵³ Ibid.

⁸⁵⁴ Ibid.

VRQ YLWDOHV SDUD JDQDU OD FRQÀDQ]D \ FUHGL
ciudadanos. Esto es posible a través de un sistema de gestión de
calidad que satisfaga sus necesidades y expectativas, así como
los requisitos legales (reglamentos aplicables).⁸⁵⁵

Para que los gobiernos locales puedan adoptar un enfoque
basados en procesos, es importante que reconozcan los distintos
tipos que interviene para producir los efectos deseados; algunos
ejemplos son: procesos estratégicos de gestión (papel en el
entorno socio-económico); de provisión de recursos y capacidad
de proporcionar productos y servicios; de preservación del
ambiente de trabajo; de elaboración, revisión y actualización
de planes de desarrollo y programas de trabajo; de seguimiento
y evaluación de la provisión de los productos y servicios; de
comunicación interna y externa; y de manejo de emergencias y
respuesta a las crisis.⁸⁵⁶

3DUD FDGD SURFHVR HO JRELHUQR ORFDO G
siguientes aspectos: los clientes que reciben el resultado del
proceso, ya sean internos o externos; las principales entradas del
proceso (información, requisitos legales, políticas nacionales o
UHJLRQDOHV PDWHULDOHV HQHUItD UHFXUVRV I
los resultados deseados (características de los productos y
VHUYLFLRV ORV FRQWUROHV H LQGLFDGRUHV SD
y/o los resultados del proceso; la interacción con otros procesos;
y los controles para cumplir con los requisitos de transparencia.

Un punto importante por señalar es que las directrices de
esta Norma Internacional son genéricas y aplicables a todos
los gobiernos locales, sin importar su tamaño, tipología y los
productos y servicios que proporcionan.

Los apartados que la Norma ISO 18091 contempla son: 1.
Objeto y campo de aplicación; 2. Referencias normativas; 3.
7pUPLQRV \ GHÀQLFLRQH V 6LVWHPD GH JHV
(requisitos generales y de la documentación); 5. Responsabilidad
de la dirección (compromiso de la dirección, enfoque al cliente/
FLXGDGDQR SROtWLFD GH FDOLGDG SODQLÀFD
autoridad y comunicación, revisión por la dirección, información
de entrada para la revisión); 6. Gestión de los recursos (provisión

⁸⁵⁵ Ibid.

⁸⁵⁶ Ibid.

de recursos, recursos humanos, infraestructura, ambiente de
W U D E D M R 5 H D O L] D F L y Q G H O S U R G X F W R
para la realización del producto/servicio, procesos relacionados
con los clientes/ciudadanos, diseño y desarrollo, compras,
producción y prestación del servicio, control de los equipos
de seguimiento y medición); y 8. Medición, análisis y mejora
(generalidades, seguimiento y medición, control de producto no
conforme, análisis de datos, mejora). ⁸⁵⁷

Como se ha dicho, la Norma Internacional ISO 18091
incluye dos anexos: el Anexo A señala los procesos necesarios
S D U D S U R S R U F L R Q D U S U R G X F W R V \ V H U Y L
clientes ciudadanos, y el Anexo B proporciona la metodología
de diagnóstico para que los gobiernos evalúen el alcance
y la madurez de sus procesos, productos y servicios. Esta
metodología es el punto de partida para que un gobierno pueda
implementar dicha Norma. ⁸⁵⁸

Por otro lado, el sistema integral de diagnóstico, revisión,
evaluación y seguimiento de la Norma para el desarrollo de
J R E L H U Q R V F R Q À D E O H V F R Q V L V W H H Q X Q D P H
evaluar la operación, los procesos y los resultados obtenidos, de tal
manera que puedan mejorar sus estructuras administrativas
e implementar acciones para mejorar los productos y servicios
que se ofrecen a los ciudadanos. ⁸⁵⁹

Son cuatro los aspectos que la Norma aborda en materia de
medición: el monitoreo de la satisfacción ciudadana mediante
encuestas de opinión; la aplicación de auditorías internas o
externas; monitoreo y medición de los procesos por medio de
indicadores de desempeño; y el monitoreo y medición de los
productos y servicios. Todo ello permite a los ciudadanos seguir
O D V D F F L R Q H V G H O J R E L H U Q R G H P D Q H U D
sistemática. ⁸⁶⁰

⁸⁵⁷ Ibid.

⁸⁵⁸ Ibid.

⁸⁵⁹ INTERNATIONAL ISO STANDARD 18091, Quality management systems — Guidelines
for the application of ISO 9001:2008 in local government, First Edition, Switzerland,
2014, p. 46.

⁸⁶⁰ Ibid.

El sistema citado consta de 39 indicadores mínimos de gestión, agrupados en cuatro grandes categorías: 1. desarrollo institucional para un buen gobierno, 2. desarrollo económico sostenible, 3. desarrollo social incluyente y 4. los productos y servicios que un gobierno debe brindar a los

La elaboración de este autodiagnóstico les permite a los niveles superiores del gobierno local conocer la situación de cada uno de los indicadores, los cuales contarán con los subindicadores necesarios acorde a las características particulares de cada gobierno, así como las necesidades de los niveles nacional y regionales. Se inicia con una evaluación individual y se conjunta en una de carácter colectivo por parte de los miembros de la alta dirección. La medición se realiza en tres niveles: rojo (prácticas inadecuadas o inexistentes); amarillo (se realizan las condiciones mínimas aceptables).

& DGD LQGLFDGRU GHEH VHU YHULÀFDGR FRQ XQD YH] LGHQWLÀFDGD OD VLWXDFLyQ UHDO V de acción de mejora para pasar los indicadores de nivel rojo a un nivel amarillo y posteriormente a un nivel verde. Para HOOR OD \$OWD 'LUHFFLyQ GHEH LGHQWLÀFDU O directa o indirectamente los resultados obtenidos. Una vez WHUPLQDGR HO GLDJQyVWLFRR \ GHÀQLGR HO dará el debido seguimiento a las acciones de mejora y sus UHVSHFWLYDV YHULÀFDFLRQH V FRQ KHFKRV \ F permite una adecuada comunicación entre las áreas técnicas y operativas con los políticos y los altos directivos, responsables GH O JRELHUQR)LQDOPHQWH OD \$OWD 'LUHFF acción para fortalecer las debilidades del gobierno e iniciar programas que permitan abordar sus responsabilidades y obligaciones.

861 Ibid.
 862 Ibid, p . 47.
 863 Ibid.

4.2.3. ONU: Objetivos de Desarrollo Sostenible

+ R \ HQ G tD HO OHQWR FUHFLPLHQWR H
las desigualdades sociales y la degradación ambiental son características de nuestra realidad que representan grandes desafíos a nivel global. ⁸⁶⁴

En este sentido, el concepto de desarrollo ha evolucionado en los últimos años, actualmente, los países han adoptado el desarrollo sostenible como el mejor camino para mejorar la calidad de vida de la población, lo que implica el fomento a la prosperidad y las oportunidades económicas, un mayor bienestar social y la protección del medio ambiente. ⁸⁶⁵

Para hacer frente a estos grandes desafíos, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de sus 193 Estados miembro, de manera conjunta con la sociedad civil, la academia y el sector privado, han propuesto de manera democrática y participativa la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible el 25 de septiembre de 2015 ⁸⁶⁶, la cual entró en vigor el 1º de enero de 2016; un instrumento que da continuidad a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La Agenda 2030, comprende 17 Objetivos de Desarrollo 6 R V W H Q L E O H 2 ' 6 F R Q P H W D V H V S H F t À F D alcanzadas en 15 años, todas ellas encaminadas a erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad de todos sus habitantes. Para cumplirlas, los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil deberán trabajar de manera conjunta y proactiva; una visión ambiciosa del desarrollo sostenible que integra dimensiones económicas, sociales y ambientales. ⁸⁶⁷

\$ V S H F W R V S U L P R U G L D O H V G H H V W D \$ J H Q O
pobreza en todas sus formas, reducir la desigualdad y luchar contra el cambio climático, todo ello incentivando el crecimiento económico, la atención de las necesidades sociales de educación,

⁸⁶⁴ Cfr. CEPAL, Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Una oportunidad para América Latina y el Caribe, publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1917, p. 7.

⁸⁶⁵ Cfr. Organización de las Naciones Unidas, en: <http://www.un.org/es/sections/about-un/overview/index.html>, fecha de consulta: 10 de abril de 2017.

⁸⁶⁶ Cfr. CEPAL, op.cit., p. 7.

⁸⁶⁷ Cfr. Naciones Unidas, en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/#>, fecha de consulta: 10 de abril de 2017.

salud, protección social y oportunidades de empleo, contrarrestar el cambio climático y promover el cuidado del medio ambiente, entre otras.⁸⁶⁸

Sin embargo, y a pesar de que los ODS no son jurídicamente obligatorios, los gobiernos de las naciones que integran la ONU, han asumido el compromiso de adoptarlos y establecer su propio marco de actuación para el logro de los 17 objetivos: 1. Fin de la pobreza, 2. Crecimiento económico, 3. Igualdad de género, 4. Energía asequible y no contaminante, 5. Agua limpia y saneamiento, 6. Trabajo decente y crecimiento económico, 7. Industria, Innovación e infraestructura, 8. Reducción de las desigualdades, 9. Ciudades y comunidades sostenibles, 10. Producción y consumo responsables, 11. Acción por el clima, 12. Vida submarina, 13. Vida de los ecosistemas terrestres, 14. Paz, justicia e instituciones sólidas, y 15. Alianzas para lograr los objetivos.⁸⁶⁹

Es así como el mundo enfrenta la urgente necesidad de cambiar la forma de concebir el desarrollo, hoy insostenible. La inestabilidad del sistema económico, las desigualdades y tensiones provocadas por la concentración de la riqueza y el riesgo de una crisis ambiental de grandes proporciones son ahora factores cada vez más visibles y presentes en el debate público.⁸⁷⁰

Con relación a esto, es importante agregar que el desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaran los individuos. En este sentido las principales fuentes de privación de la libertad sin duda resultan ser la pobreza, la tiranía, la falta de oportunidades económicas, las privaciones sociales, la carencia de servicios públicos, y el exceso de intervenciones de los Estados represivos, entre otros factores.⁸⁷¹

Por otro lado, en Latinoamérica, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas con sede en Santiago, Chile⁸⁷², considera

⁸⁶⁸ Cfr. Naciones Unidas, en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>, fecha de consulta 10 de abril de 2017.

⁸⁶⁹ Ibid.

⁸⁷⁰ CEPAL, Horizontes 2030, La igualdad en el centro del desarrollo sostenible, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2016, p. 15.

⁸⁷¹ Cfr. Amartya Sen, Desarrollo y Libertad, Título original: Development as freedom, traducido por Esther Rabasco y Luis Toharia, ed. Planeta, Argentina, 2000, pp. 19-20.

⁸⁷² Cfr. CEPAL, en: <http://www.cepal.org/es/acerca-de-la-cepal>, fecha de consulta 10 de abril de 2017.

que los ODS representan un reto mayor para este continente dado que, si bien no es la región más pobre del mundo, sí es la más desigual.⁸⁷³

En relación con esto, a pesar de los grandes avances alcanzados en los últimos años, aún persisten altos niveles de desigualdad que limitan el desarrollo de las naciones de la pobreza, el ejercicio de los derechos ciudadanos y la gobernabilidad democrática.⁸⁷⁴

Por ende, reducir la desigualdad es un elemento clave para avanzar en el desarrollo sostenible de las naciones; es por ello que el crecimiento económico resulta fundamental para poder reducir la pobreza, sin embargo, la desigualdad marcada por el proceso. De igual forma, los elevados niveles de desigualdad provocan a su vez situaciones de violencia política y social. Todo en los mecanismos de apropiación de los recursos, los sistemas que los regulan y los grupos sociales que los controlan.⁸⁷⁵

Un indicador que mide la desigualdad del ingreso en el mundo es el Índice de Gini, el cual toma valores entre 0 y 1 (desigualdad máxima) para mostrar la magnitud de desigualdad de los ingresos recibidos en los hogares.⁸⁷⁶ Considerando el índice en países de América Latina, México presenta un valor mayor que países como Uruguay, Venezuela, Perú, El Salvador, Argentina, Nicaragua y Ecuador.⁸⁷⁷

Por otro lado, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), representa un indicador esencial para medir el desarrollo de las naciones. Con información de la CEPAL, el comportamiento del PIB en el periodo comprendido entre el año 2000 y el 2016, el

⁸⁷³ Cfr. CEPAL, op. cit., p. 7.

⁸⁷⁴ Cfr. CEPAL, La matriz de la desigualdad social en América Latina, I Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Santo Domingo, 1 de noviembre de 2016, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2016, p. 15.

⁸⁷⁵ Ibid.

⁸⁷⁶ Cfr. CEPAL, op. cit., p. 72.

⁸⁷⁷ Cfr. Banco Mundial, La pobreza y la prosperidad compartida 2016, cálculos del Banco Mundial, sobre la base de los datos de Milanovic, 2014, p. 11.

promedio en América Latina presenta una caída en los últimos tres años con respecto al promedio de la Unión Europea que de manera contraria, presenta un aumento en el mismo periodo.

El comportamiento del PIB en países de América Latina y de la Unión Europea en el periodo 2015-2016 coloca a México por debajo de países como Cuba, Colombia, Perú, Guatemala, Bolivia y Nicaragua, de América Latina; y España, Polonia, Rumania, Malta, Austria, e Irlanda, de la Unión Europea; entre otros. ⁸⁷⁸

En resumen, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, los índices de desigualdad y el PIB que miden la CEPAL y el Banco Mundial, son datos que denotan el gran reto que México enfrenta en materia de desarrollo en un contexto global, retos que los gobiernos municipales deben afrontar de manera conjunta y coordinada con los demás órdenes de gobierno.

+ \$ % , 7 \$ 7 , , , 1 X H Y D \$ J H Q G D 8 U E D Q D

+ \$ % , 7 \$ 7 , , , H V O D & R Q I H U H Q F L D G H O D V 1 D F L R
 la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible que tuvo lugar en Quito, Ecuador en 2016. Da continuidad al ciclo bidecenal
 F R Q H O À Q G H U H Y L W D O L J D U H C
 mundial de la urbanización sostenible para concentrarse en la implementación de la Nueva Agenda Urbana, con base en el
 3 U R J U D P D G H + i E L W D W G H (V W D P E X O H Q

& R P R D Q W H F H G H Q W H O D & R Q I H U H Q F L D + \$ % ,
 cabo en 1976 en la ciudad de Vancouver, Canadá, donde los gobiernos reconocieron la necesidad de una urbanización y
 D V H Q W D P L H Q W R V K X P D Q R V V R V W H Q L E O H V / D & R
 conocida como “Cumbre de la Ciudad”, tuvo lugar en Estambul, Turquía en 1996, donde los líderes mundiales adoptan el
 3 U R J U D P D G H + i E L W D W F R P R X Q S O D Q G H D F F L y C
 digna para todos, con la noción de que los asentamientos humanos sostenibles son el motor de desarrollo en un mundo

⁸⁷⁸ Cfr. CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, El gran impulso ambiental, en Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016, Naciones Unidas, Santiago, 2016, p. 23.

⁸⁷⁹ Cfr. 1 D F L R Q H V 8 Q L G D V / D & R Q I H U H Q F L D G H O D V 1 D F L R Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, p. 26

' L V S R Q L E O H H Q K W W S K D E L W D W R U J Z S F R Q W H Q W X S O R D G V % U R F

urbanizado.⁸⁸⁰ 3RU ~ OWLPR + \$%,7\$7 ,,, HV OD V reciente Conferencia⁸⁸¹ llevada a cabo en la ciudad de Quito, Ecuador en 2016, donde se planteó que la urbanización es una fuente endógena de desarrollo sostenible y una herramienta para la integración social y la equidad.⁸⁸²

De manera más amplia, los objetivos de la tercera Conferencia fueron asegurar la renovación de los compromisos políticos para el desarrollo urbano sostenible, evaluar los logros hasta entonces alcanzados, combatir la pobreza y diagnosticar y abordar desafíos nuevos y emergentes. Como resultado, se obtiene un documento conciso centrado en una visión de futuro y orientado a la acción, conocido como la Nueva Agenda 8UEDQD 3RU FRQVLJXLHQWH + \$%,7\$7 ,,, M en la construcción de ciudades y asentamientos humanos equitativos, prósperos, sostenibles, justos y seguros.⁸⁸³

/D UHODFLyQ TXH JXDUGDQ + \$%,7\$7 ,,, \ OI HO 'HVDUUROOR 6RVWHQLEOH HV TXH + \$%,7\$7 Conferencia global que se lleva a cabo después de la adopción de la Agenda y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la cual permitió discutir los retos importantes de cómo las ciudades, los pueblos, y las aldeas, son planeadas y gestionadas para cumplir con la función de convertirse en motores de desarrollo sostenible, ello para estar en condiciones de implementar el objetivo de desarrollo sostenible número once (ciudades y comunidades sostenibles) y las metas del cambio climático de la Cumbre de París de 2015, conocida como COP 21.⁸⁸⁴

La Nueva Agenda Urbana permite la formulación de políticas, planes, programas a nivel local, regional, nacional e internacional que tomen en cuenta el rol de la urbanización como motor del desarrollo sostenible, los vínculos urbano-rurales y la relación entre las dimensiones sociales, económicas y ambientales

⁸⁸⁰ (O SURJJD PD + iELWDW HVWLSXODED TXH ODV FLXGDGHV GHEH la urbanización es una oportunidad; hace un llamado a las autoridades locales para que desempeñen un rol más fuerte; y reconoce la importancia del poder de la participación.

⁸⁸¹ (Q OD &RQIHUHQFLD + \$%,7\$7 , OD SREODFLyQ XUEDQD PXQGLD HQ OD &RQIHUHQFLD + \$%,7\$7 , , OD FLIUD DVFLHQGH D + \$%,7\$7 ,,, OOHJD DO 'DWRV GH 1DFLRQHV 8QLGDV &RQ

⁸⁸² Ibid, p. 9.

⁸⁸³ Ibid, p. 26 .

⁸⁸⁴ Ibid, p. 5 y 27.

del desarrollo sostenible que permitan promover sociedades estables, prosperas e inclusivas.⁸⁸⁵

Es probable que, en la mitad del actual siglo, cuatro de cada cinco personas en el mundo podrían estar viviendo en ciudades, y dado que la urbanización y el desarrollo se encuentran estrechamente relacionados, es necesario garantizar la sostenibilidad del crecimiento. Al respecto, la historia moderna ha demostrado que la urbanización es un importante motor de desarrollo y de reducción de la pobreza, es por ello que los gobiernos deben promover un nuevo modelo de desarrollo urbano que promueva la igualdad, el bienestar y el crecimiento económico.⁸⁸⁶

Este crecimiento debe alcanzar a todos los niveles de asentamientos humanos en el orbe, llámense comunidades rurales pequeñas, pueblos, aldeas, ciudades mercantiles, FLXGDGHV LQWHUPHGLDV R PHWUySROLV HV SRU reunió a las organizaciones multilaterales, los gobiernos, el sector SULDYDGR \ OD VRFLHGDG FLYLO D AQ⁸⁸⁷GH ORJUDU

Por otro lado, repensar la agenda urbana implica: urbanización en todos los niveles de asentamientos humanos, políticas que unan las áreas urbanas, periurbanas y rurales, y ayudar a los gobiernos a que enfrenten los desafíos por medio de políticas de desarrollo a nivel local y nacional; integrar la equidad a la agenda de desarrollo para incrementar las oportunidades y los ELHQHV FRPXQHV DVt FRPR IRPHQWDU OD SODG nivel nacional y de la extensión de las ciudades existentes.⁸⁸⁸

Para implementar la Nueva Agenda Urbana es necesario contar con: reglas y regulaciones urbanas (estado de derecho); SODQLÀFDFLyQ \ GLVHxR XUEDQR SURYLVLYQ G FDOOHV HVSDFLRV DELHUWRV SDWUyQ HÁFLHQV ÀQDQJDV PXQLFLSDOHV PDQHMR \ PDQWHQLPLH ciudad, redistribución de parte del valor urbano generado); todo ello en concordancia con políticas urbanas nacionales (conexión entre urbanización y desarrollo nacional).⁸⁸⁹

⁸⁸⁵ Ibid, p. 6.

⁸⁸⁶ Ibid.

⁸⁸⁷ Ibid.

⁸⁸⁸ Ibid, p. 7.

⁸⁸⁹ Ibid.

4.2.5. Ciudades Inteligentes (Smart Cities)

+ DEODU GH FLXGDGHV LQWHOLJHQWHV HV KD
de variables que conforman el ecosistema urbano. Al respecto la mayoría de los autores, instituciones y empresas que tratan el tema coinciden en seis tipos de variables o inteligencias: ⁸⁹⁰

- Economía inteligente (Smart economy): en referencia a las oportunidades de emprendimiento y su promoción, competitividad, productividad laboral, e-turismo, internacionalización, accesibilidad a la información de mercado y el estímulo a la capacidad creativa y creadora.
- Ciudadanía inteligente (Smart citizens): referente a las capacidades de la sociedad; se busca potenciar el talento humano, el capital social y la participación ciudadana.
- Gobernanza o gobierno inteligente (Smart governance): se considera el rol del gobierno en términos de gobernanza, donde el papel del ciudadano y su participación son fundamentales; asimismo promueve la Administración Pública inteligente y digital en términos de gobierno abierto y transparencia.
- Movilidad inteligente (Smart mobility): uso de energías limpias en el transporte y en sistemas de transporte público sostenibles, precisos y amigables para la población. Promueve además el uso de infraestructuras inteligentes y ampliamente conectadas, trayectos medios en bicicleta y trayectos cortos a pie.
- Medioambiente inteligente (Smart environment): considera la protección del medio ambiente y un uso sostenible de los recursos naturales en sintonía con el desarrollo económico. Se busca generar nuevas fuentes de energía, HO XVR HÅFLHQWH GH DJXD \ HO DGHF residuos sólidos.

⁸⁹⁰ “+HUUDPLHQWD GH GLDJQyVWLFR SDUD HYDOXDU 6PDUW &LWLH
Congreso Ciudades Inteligentes por Cristófer Correia Carballo, director general de
Strategos Consulting Firm, fecha de publicación 09 de enero de 2017, dirección en
Internet: <https://www.esmartcity.es/comunicaciones/herramienta-diagnostico-evaluar-smart-cities>, fecha de consulta: 24 de abril de 2018.

- Calidad de vida inteligente (Smart living): se busca brindar prestaciones que eleven el nivel de vida de los ciudadanos a la vez que potencian sus capacidades, autonomía y libertades. En este rubro se consideran los servicios públicos inteligentes como la salud (incluida la e-salud) y la seguridad (incluida la e-seguridad), entre otros.

De igual manera, los autores coinciden y resaltan en la importancia del uso de las TICs (tecnologías de la información y la comunicación) y el Internet en cada una de las inteligencias descritas.

En este sentido, la empresa Strategos Consulting Firm, hace el análisis de tres modelos de evaluación para proponer uno propio. Estos modelos son: ⁸⁹¹

- Índice de la ISO 37120:2014 Sustainable development of communities—indicators for city services and quality of life, (Desarrollo sostenible de las comunidades: indicadores de los servicios de la ciudad y la calidad de vida), que contempla 17 áreas sobre las cuales evaluar con más de 100 indicadores (46 indispensables y 54 a manera de recomendaciones). Las áreas son: economía, educación, H Q H U J t D D P E L H Q W H À Q D Q J D V L Q F H Q G L R V respuesta, gobernanza, salud, recreación, seguridad, albergue, desperdicios sólidos, telecomunicaciones e L Q Q R Y D F L y Q W U D Q V S R U W H S O D Q L À F D F L y residuales, y agua y sanidad. ⁸⁹²
- Índice de Cities in Motion (ciudades en movimiento), del IESE Business School, es un informe anual elaborado en colaboración con el Center for Globalization and Strategy, el cual examina 148 ciudades de 57 países y evalúa diez dimensiones clave con un total de 72 L Q G L F D G R U H V / D V i U H D V V R Q J R E H U Q D Q] urbana, gestión pública, tecnología, medioambiente, proyección internacional, cohesión social, movilidad y transporte, capital humano y economía.

⁸⁹¹ Ibid.

⁸⁹² * . D U D \ D C O A N C i t i e s C o u n c i l . D i s s e c t i n g I S O 3 7 1 2 0 : W h y t h i s n e w s m a r t c i t y s t a n d a r d i s g o o d n e w s f o r c i t i e s , 2 0 1 4 , c i t a d o p o r C . C o r r e i a , o p . c i t .

- Smart Cities Wheel (Rueda de las Ciudades Inteligentes) de Boyd Cohen (2011), la cual ha servido de base conceptual y de medición para una gran cantidad de autores, empresas y administraciones relacionadas con el desarrollo de Smart Cities . Esta rueda es un marco holístico e integral que señala los indicadores TXH GHÀQHQ HO HVWDGR GH XQD FLXG apoya en la ISO 37120 de la cual se retoman 16 de sus indicadores.⁸⁹³

Con base en los índices anteriores e incorporando el tema de accesibilidad universal, la herramienta propuesta se divide en dimensiones que pueden ser desarrolladas con mayor o menor intensidad acorde a las necesidades ciudadanas y las prioridades políticas, así como a las oportunidades del entorno y las propias fortalezas. El instrumento de medición se conforma por los seis tipos de inteligencia y 27 categorías (que en total contemplan 69 indicadores).⁸⁹⁴

Por último, es importante agregar que la herramienta ha sido probada en ciudades con representatividad global, facilidad de DFFHVR D OD LQIRUPDFLyQ \ FRQ UHFRQRFLP relacionado con Smart Cities.⁸⁹⁵

4.3. Resumen y conclusión del capítulo

En este cuarto capítulo hemos analizado el estado del arte referente a los sistemas de evaluación municipal desarrollados e implementados en México por investigadores, instituciones académicas y organizaciones públicas y privadas.

Se exponen propuestas teóricas basadas en corrientes internacionales aplicadas en México, como es el caso del VLVWHPD GH HYDOXDFLyQ GHO GHVHP SHxR ha adoptado para la planeación, ejercicio y comprobación

⁸⁹³ "Boyd Cohen: The Smart City Wheel", dirección en Internet: <https://www.smart-circle.org/smartcity/blog/boyd-cohen-the-smart-city-wheel>, fecha de consulta 25 de abril de 2018.

⁸⁹⁴ +HUUDPLHQWD GH GLDJQyVWLFRR SDUHQDGHODXGDSUHQDZHUW &LWLH de abril de 2018.

⁸⁹⁵ /DV FLXGDGHV GRQGH VH KD DSOLFDRGR HO PRGHOR VRQ 7RNL Londres (Reino Unido), Niza (Francia), Madrid y Barcelona (España), Medellín (Colombia), 5tR GH -DQHLUR %UDVLO \ 6DQ)UDQFLVFR \ 1XHYD <RUN

de recursos federalizados por parte de los tres órdenes de gobierno, metodología adoptada de la OCDE, la CEPAL y la USAID y que David Arellano expone para su aplicación en México, aspecto importante a considerar en el diseño de un nuevo modelo, dada la obligatoriedad legal que implica. Por otro lado, Enrique Cabrero enfoca los principios de Gerencia Pública a la realidad de los municipios mexicanos mediante una serie de indicadores y criterios; sin duda una aportación importante para la construcción de un diagnóstico externo e interno bajo

ORV SULQFLSLRV GH HÅFLHQFLD HÅDFLD \ OHJ

Por otro lado, se exponen seis casos prácticos de sistemas de evaluación municipal implementados en México de 2009 a 2017. Se inicia con el índice Global de Desempeño Municipal (IGDM) que un grupo de investigadores diseña y aplica en los 100 municipios más poblados en México en 2009, una metodología que involucra y mezcla indicadores de resultados y de capacidades institucionales. Se continúa con el cálculo del Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMB) y el Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCIM) expuestos en la obra “Capacidades institucionales para el desarrollo humano, conceptos, índices y políticas públicas”, coordinado por David Gómez Álvarez, índices calculados para los años 2004-2005 (aunque la obra data del 2010); un análisis importante que contrasta los resultados y las capacidades

LQVWLWXFLRQDOHV FRQ HO ,'+ PXQLFLSDO

Posteriormente se expone el Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM) que la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados diseña y aplica en todos los municipios para el desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios para la obtención de resultados. Asimismo, se expone el sistema de indicadores de desempeño (SINDES) que ICMA-México/Latinoamérica aplica en algunos municipios mexicanos (el último estudio data de 2016 donde participaron nueve municipios); si bien consiste en un sistema de indicadores muy detallado, no establece una diferenciación entre indicadores de capacidades, resultados e impacto.

PH[LFDQRV HQ XQ HVWXGLR TXH UHÁHMD O

Los estudios más recientes, por un lado, el de las Ciudades Privadas (PIV) y el de las Ciudades de la Economía Privada (DELWDEOHV) que un grupo de investigadores diseña y aplica en los municipios más poblados en México en 2016, una metodología que involucra y mezcla indicadores de resultados y de capacidades institucionales. Se continúa con el cálculo del Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMB) y el Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCIM) expuestos en la obra “Capacidades institucionales para el desarrollo humano, conceptos, índices y políticas públicas”, coordinado por David Gómez Álvarez, índices calculados para los años 2004-2005 (aunque la obra data del 2010); un análisis importante que contrasta los resultados y las capacidades

PiV +DELWDEOHV GH Op[LFR GHVDUUROODGR SI

competitividad de las grandes ciudades del país; cuenta con un sistema de indicadores desarrollado, sin embargo, a pesar de que involucra la mayor parte de la población que habita las grandes zonas urbanas, no considera las poblaciones semiurbanas y rurales. Los resultados se dan a conocer públicamente mediante XQ 5DQNLQ QDFLRQDO ORV HVWXGLRV UHD (2016, 2015 y 2013).

El Programa Agenda para el Desarrollo Municipal, diseñado y coordinado por el INAFED a nivel nacional, con la importante participación de organismos estatales de desarrollo municipal e instituciones de educación superior, si bien inició su operación a partir de 2014 y que a la fecha continua su operación (recordemos que su antecesor el programa Agenda Desde lo Local operó durante diez años de manera consecutiva de 2004 a 2013), ha presentado un importante grado de madurez y gran aceptación a lo largo del tiempo. La participación de 863 municipios de país en 2017 (35.3 por ciento del total nacional) UHÁHMDQ HO LQWHUpV \ OD DFWLYD SDUWLF En este sentido, su objetivo de fortalecer las capacidades LQVWLWXFLRQDOHV \ VX VLVWHPD GH LQGLFD y temas se relacionan muy acertadamente al marco normativo municipal de México, sin embargo, no se contrasta el desarrollo de las capacidades institucionales con los resultados para conocer si las primeras inciden en los segundos, sin duda un importante nicho de oportunidad para la evolución del programa.

La segunda parte del capítulo presenta el contexto internacional y se da inicio con el Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM) desarrollado e implementado en Chile, un importante esfuerzo que el gobierno central realiza FRQ HO ÁQ GH EULQGDU D ORV PXQLFLSLRV sistema de indicadores en una plataforma Web que les permita planear y evaluar su actuar; si bien resulta una herramienta muy útil, no se ha podido constituir como un sistema de evaluación del desempeño como tal. Por otro lado, se expone el sistema de gestión de calidad ISO 18091: aplicación de la norma ISO 9001:2008 en gobiernos locales, una alternativa que los gobiernos de cualquier país pueden implementar para mejorar sus procesos y medir sus resultados. Las normas ISO son reconocidas mundialmente, y para el caso de la 18091,

por cierto, la única dirigida al sector público (propuesta por México bajo los principios del programa Agenda Desde lo Local) presentan directrices para que los gobiernos desarrollen sus propios indicadores (es importante aclarar que la norma señala 39 indicadores que en realidad son los temas sobre los cuales deberán construirse).

De igual manera se exponen los Objetivos de Desarrollo Sostenible que implementa la ONU y sobre los cuales México ha adquirido el compromiso internacional de contribuir, en lo que concierne, a su cumplimiento al 2030. Derivado del objetivo número once: ciudades y comunidades sostenibles, se desprende la Nueva Agenda Urbana, desarrollada en la cumbre + \$ % , 7 \$ 7 , , , O O H Y D G D D F D E R H Q 4 X L W R (F X D G R representa una nueva visión para el desarrollo de las zonas urbanas del planeta (donde habita por cierto la mayor parte de la población). Es importante analizar como los municipios pueden contribuir, en apego a su marco de actuación, al cumplimiento de dichos preceptos internacionales.

Por último, se expone el concepto de Ciudades Inteligentes, mundialmente conocidas como Smart Cities, donde una consultoría privada analiza tres modelos distintos y propone el suyo propio basado en un sistema de indicadores que permite determinar el grado de avance tecnológico de las ciudades para ser consideradas como inteligentes.

En conclusión, este cuarto capítulo ha permitido conocer y analizar los sistemas de evaluación implementados en México actualmente, así como el marco internacional que servirán de referencia para construir en el quinto y último capítulo un modelo de evaluación que permita determinar como el desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales, inciden en sus resultados.

CAPÍTULO 5

PROPUESTA Y APLICACIÓN DE UN MODELO DE EVALUACIÓN MUNICIPAL

5.1. Modelo de evaluación

Previo al diseño de un modelo de evaluación que permita probar, o en su caso, rechazar la hipótesis propuesta, la capacidad institucional, es importante recordar que de ésta se desprende una variable dependiente referente a los resultados municipales y otra independiente respecto a las capacidades institucionales con que cuentan los gobiernos municipales. El modelo por proponer deberá incluir un mecanismo para medir ambas variables a través de indicadores contruoidos con datos

Previo también, es importante establecer algunos principios y criterios tomando como base el marco teórico expuesto en el capítulo tres de esta investigación.

5.1.1. Principios y criterios

Según la Teoría de la Administración Pública de Bonnin, el ser humano al momento de decidir vivir voluntariamente en comunidad establece una dependencia social en la cual el interés público lo conforman una serie de necesidades que dichos miembros requieren satisfacer, es por ello que crean un organismo denominado gobierno encargado de satisfacer las necesidades de la comunidad. Este principio de administración pública es el punto de partida para el diseño de un modelo de evaluación, dado que la satisfacción de dichas necesidades es la razón de ser de cualquier gobierno (Fig. 5.1).

Figura 5.1. Lo Público (Bonnin).

Fuente: Elaboración propia, con base en la Teoría de la Administración Pública de Bonnín.

Por otro lado, mencionar que la actividad de la administración pública corresponde al Poder Ejecutivo a través de los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), poder que se deriva de la Teoría del Estado en lo concerniente a la división de poderes. Además, resaltar que las tres actividades primordiales del poder ejecutivo, en su conjunto, son el mantener el orden público, satisfacer las necesidades de la población y conducir el desarrollo económico y social del país (Fig. 5.2).

Figura 5.2. Relación entre Teoría del Estado y Teoría de la Administración Pública.

Fuente: Elaboración propia, con base en la Teoría del Estado y la Teoría de la Administración Pública.

Otro aspecto que considerar son los elementos del municipio: el territorio, la población y el gobierno. El territorio y la población VRQ HOHPHQWRV FODYH SDUD HO GLVHxR (tipología de municipios; por otro lado, la población establece un gobierno con la función de satisfacer sus necesidades mediante SULQFLSLRV GH HÀFLHQFLD \ HÀFDFLD SRU PH capacidades (Fig. 5.3).

Figura 5.3. Principios y elementos del municipio.

Fuente: Elaboración propia, con base en la Teoría del Estado y la Teoría de la Administración Pública.

Adicionalmente, para que el gobierno funcione, puede concebirse o equipararse siguiendo la Teoría de Sistemas como un todo o sistema conformado por partes o subsistemas, los cuales desarrollan funciones o actividades a través de procesos (entradas o insumos, procedimientos, y salidas o resultados) para el logro o alcance de objetivos y propósitos (Fig. 5.4).

Figura 5.4. Principios de la Teoría de Sistemas.

Fuente: Elaboración propia, con base en la Teoría de Sistemas.

De igual manera, un gobierno municipal puede concebirse, con base en la Teoría de las Organizaciones, como un organismo que se plantea objetivos derivados de una misión y una visión, objetivos que requieren de recursos para su cumplimiento: PDWHULDOHV ÀQDQFLHURV KXP DQRV PH menos importante, administrativos que brindan un proceso (planeación, organización, dirección y control) que permite el cumplimiento de los objetivos (Fig. 5.5).

Figura 5.5. Principios de la Teoría de las Organizaciones.

Fuente: Elaboración propia, con base en la Teoría de las Organizaciones.

Por otro lado, la Teoría Institucional señala que toda sociedad para regular el comportamiento de los individuos cuenta con reglas formales (ritos, costumbres, tradiciones) y reglas informales (constitución, leyes, reglamentos). Las primeras conforman la Cultura Institucional (rutinas organizacionales) y las segundas el Marco Institucional. En el campo de la Administración Pública, ambos tipos de reglas son necesarias para garantizar el desarrollo de políticas públicas consistentes que contribuyen a incrementar la credibilidad en el gobierno (Fig. 5.6).

Figura 5.6. Principios de la Teoría Institucional.

Fuente: Elaboración propia, con base en la Teoría Institucional.

Por su parte, la Teoría Administrativa GHÀQH HO SURI administrativo como la acción de planear, organizar, dirigir y controlar estrategias y actividades que permitan alcanzar los REMHWLYRV SODQWHDGRV PHGLDQWH ORV S HÀFDFLD (O FRQWURO FRPR HWDSD ÀQDO GH FRQWHPSOD OD HYDOXDFLyQ FRPR HO PHG cumplimiento de los objetivos (Fig. 5.7).

Figura 5.7. Proceso administrativo.

Fuente: Elaboración propia, con base en la Teoría Administrativa.

Los procesos, en especial el de planeación y el de control, guardan una estrecha relación dado que el primero establece el qué y el cómo hacerlo , mientras que el segundo mide lo realizado FRQ HO ÀQ GH YHULÁFDU HO FXPSOLPLHQWR G en la etapa de planeación (Fig. 5.8).

Figura 5.8. Proceso administrativo: planeación y control.

Fuente: : Elaboración propia, con base en la Teoría Administrativa.

Otros aspectos que considerar para el diseño de un modelo de evaluación son los criterios propuestos por la CEPAL y la OECD en materia de evaluación. La CEPAL establece que existen dos QLYHOHV GH HYDOXDfLyQ XQR GH JHVWLyQ TXH LQYROXFUD ORV LQVXPRV ORV SURFHVRV \ ORV darán satisfacción a las necesidades del cliente-ciudadano; y RWUR TXH PLGH OD HÀDFLD D WUDYpV GH OD HY con lo cual se mide el impacto en el entorno (Fig. 5.9).

Figura 5.9. Niveles de Evaluación (CEPAL).

Fuente: Elaboración propia, con base en los procesos de evaluación de la CEPAL.

Por su parte la OECD, de manera muy similar, mide la JHVWLyQ FRPR PHGLR HQ WpUPLQRV GH HÀF FRPR ÀQ HQ WpUPLQRV GH HÀFDFLD \ HO LPS. Asimismo, señala la simbiosis planeación-evaluación: planear ORV PHGLRV \ HO ÀQ SDUD ORJUDU HO ELHQ la gestión y los resultados que provocan un impacto en la población. Señala además la importancia de las capacidades institucionales, organizacionales, e individuales en la gestión y la obtención de resultados (Fig. 5.10).

Figura 5.10. Proceso de Evaluación (OECD).

Fuente: Elaboración propia, con base en el proceso de evaluación de la OECD.

Otros aspectos que considerar son la Planeación Estratégica y los Sistemas de Evaluación del Desempeño (SED). La primera contempla un proceso metodológico conformado por un proceso (políticas, programas, procedimientos y presupuestos). En este es la manera de alcanzar la misión y la visión; tales objetivos su cumplimiento. El SED además señala que los resultados intermedios o de mediano plazo permiten lograr la satisfacción permiten lograr un impacto en la población (Fig. 5.11).

Figura 5.11. Relación de la Planeación Estratégica y los Sistemas de Evaluación del Desempeño (SED).

Fuente: Elaboración propia, con base en la Planeación Estratégica y los Sistemas de evaluación del desempeño.

3DUD GHÀQLU OR TXH XQ JRELHUQR PXQLF importante tener presente que sus facultades provienen de la Constitución Política a través de la distribución de competencias SDUD FDGD RUGHQ GH JRELHUQR HQ HVSHFtÀ donde recae la función de la Administración Pública. Tales IDFXOWDGHV HQ HO FDVR HVSHFtÀFR GHO P en el artículo 115, adicional a otras de carácter coincidente o FRQFXUUHQWH FRQ ORV HVWDGRV \ OD IHGH otros artículos. Para el cumplimiento de dichas facultades y siguiendo los criterios de la OECD, los gobiernos requieren contar con ciertas capacidades para su debido cumplimiento (Fig. 5.12).

Figura 5.12. Marco Jurídico del municipio (qué medir).

Fuente: Elaboración propia, con base en la CPEUM.

Derivado de lo anterior, se propone el siguiente diagrama donde se relacionan los aspectos que involucran la gestión, los resultados y el impacto. La gestión, que mide rendimientos, se relaciona con la línea de producción: insumos-procesos-productos, para lo cual es necesario contar con capacidades organizacionales, fortalecidas a su vez con capacidades individuales (capital humano). En el siguiente nivel los resultados se obtienen al dar cumplimiento a las diversas facultades mediante capacidades institucionales. Finalmente, el nivel de impacto se relaciona con OD VD WL VID FFL y Q GH OR V FL XGD GD Q R V V R E U H H derivado de las acciones del gobierno, en este caso municipal. Es importante señalar que el marco legal a nivel institucional se encuentra debidamente establecido en la CPEUM y sus leyes reglamentarias, sin embargo, en términos generales, los niveles organizacional e individual, dada la poca reglamentación en la materia, mantienen un frágil marco normativo (Fig. 5.13).

Figura 5.13. Relación capacidades y resultados.

Fuente: Elaboración propia.

Por último, es importante agregar que la detección de falta de capacidades y su posible desarrollo se pueden complementar con el uso de la metodología SACSI que contempla en sus distintas etapas, objetivos, recursos y estrategias, así como el

UDVWUHR LQWHUSUHWDFLyQ \ PHGLFLyQ GH
SRVLELOLGDGHV GH ÀQDOPHQWH GHÀQLU XQD
institucional (Fig. 5.14).

Figura 5.14. Pasos para el desarrollo de capacidades del sistema SADCSI.

Fuente: Elaboración propia, con base en el sistema SADCSI.

5.1.2. Modelo conceptual

Con base en los principios antes expuestos se propone un modelo conceptual de evaluación municipal que integra conceptos de Planeación Estratégica, de Sistema de Evaluación del Desempeño, de Nueva Gerencia Pública, de la Teoría de las Organizaciones, de la Teoría de Sistemas y de la Teoría Institucional. El modelo retoma los conceptos de gestión, resultados e impacto de manera secuencial y los alinea con los conceptos de Planeación Estratégica (misión, visión, objetivos, políticas, estrategias, programas, procedimientos y presupuestos). De esta manera se determinan tres niveles: un primer nivel de Gestión que se desarrolla en un ámbito WpFQLFR VRFLDO \ VH HYDO~D HQ WpUPLQRV GH nivel de Resultados que se desarrolla en el mismo ámbito y se HYDO~D HQ WpUPLQRV GH HÀFDFLD \ XQ WHUF que se desarrolla en un ámbito político-cultural y se evalúa en términos de legitimidad. Dichas evaluaciones se presentan de manera transversal en los tres niveles en un ámbito de control y mejora (Fig. 5.15).

Figura 5.15. Modelo conceptual de planeación y evaluación municipal.

Fuente: Elaboración propia.

Los tres niveles expuestos, se alinean a su vez con distintos tipos de capacidades: la Gestión se incorpora capacidades organizacionales, soportadas por las capacidades individuales del recurso humano; los Resultados, con las capacidades institucionales, y el Impacto se alinea con capacidades que llamaremos políticas.

Las capacidades individuales son aquellas que las personas adquieren en términos de conocimientos, profesionalización y experiencia y que dan sustento a las capacidades organizacionales. Su vez, éstas dan sustento a las capacidades institucionales que permiten el logro efectivo de objetivos con base en las facultades.

Finalmente se propone las capacidades políticas que permiten
SRWHQFLDOLJDU ORV EHQHÀFLRV H LPSDFWR ORJ
términos de legitimidad para dar continuidad a un determinado
proyecto de gobierno ⁸⁹⁶ (Fig. 5.16).

Figura 5.16. Niveles de Evaluación y Capacidades.

Fuente: Elaboración propia.

Como punto adicional, se puede decir que, en términos de Marco Lógico el Fin recae en el nivel de Impacto, los Propósitos en el nivel de Resultados y los Componentes y Actividades en el nivel de Gestión.

⁸⁹⁶ Dado la posibilidad de reelección de presidentes municipales por un periodo adicional a partir de la reforma política de 2014 (siempre y cuando el primer periodo no exceda de tres años), las capacidades políticas propuestas en el modelo adquieren un valor de suma importancia para lograr la continuidad de los proyectos de gobierno.

5.1.3. Estructura, temáticas e indicadores

Los cuatro niveles de evaluación y sus respectivas capacidades propuestas en el modelo se acompañan de una serie de indicadores agrupados por temáticas con base en las facultades señaladas en la CPEUM; asimismo por principios de Administración, conceptos de la Teoría de las Organizaciones y conceptos de la Teoría de Sistemas (Fig. 5.17).

Figura 5.17. Niveles de Evaluación y sistema de medición.

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, se delimitan las variables de investigación de la siguiente manera: la variable dependiente, concerniente a los resultados municipales, estará delimitada por el segundo nivel de evaluación; y la variable independiente, relativo a las capacidades organizacionales e individuales, se delimita en el tercer y cuarto nivel de evaluación, ambas variables

G H W H U P L Q D G D V S R U W H P i W L F D V H L Q G L F D G R

Figura 5.18. Delimitación de las Variables de Investigación dentro del Modelo Conceptual de Evaluación.

Fuente: Elaboración propia.

Los temas propuestos para el primer nivel de evaluación tienen que ver con la transparencia y rendición de cuentas, la satisfacción ciudadana y la permanencia del partido político en el poder como consecuencia del impacto en la población en términos de aceptación o legitimidad (el para qué). Los temas del segundo nivel de evaluación se relacionan con el cumplimiento de las facultades del gobierno municipal establecidos en la CPEUM relacionados a la obtención de resultados (el qué) en materia de planeación urbana, servicios públicos, orden público, participación ciudadana, y coordinación interinstitucional. El tercer nivel de evaluación comprende la estructura interna, los procedimientos y los recursos, por ellos además del marco normativo municipal. Finalmente, el cuarto nivel de evaluación se contempla la preparación del capital o recurso humano (Fig. 5.19).

Figura 5.19. Temáticas de evaluación municipal.

Fuente: Elaboración propia.

5.1.4. Sistema de medición

El sistema de medición que se propone contempla una serie de indicadores relacionados con cada uno de los temas expuestos. En el primer nivel de evaluación la permanencia política se mide en términos de la alternancia de los partidos políticos en el municipio; la satisfacción ciudadana en términos de la mejora de la calidad de vida, medido a través de encuestas de satisfacción; la transparencia y rendición de cuentas se mide con acciones de transparencia, existencia y efectividad de mecanismos de rendición de cuentas, además de estrategias efectivas de comunicación. Cabe señalar que estos indicadores no forman parte de las variables de investigación, sin embargo, se describen para futuras investigaciones.

En el segundo nivel de evaluación, la participación ciudadana se mide con la existencia y efectividad de mecanismos de participación y observatorios ciudadanos. La planeación urbana se mide con la existencia de planes y programas de desarrollo urbano, control y disminución de asentamientos humanos irregulares, y control del uso del suelo y efectividad en la expedición de licencias de construcción. En materia de servicios públicos se mide la cobertura de calles, agua potable, drenaje y alcantarillado, limpia, residuos sólidos, parques y jardines, alumbrado, mercados, panteones y rastro. En materia de orden público, se mide la gobernabilidad, la seguridad pública, tránsito, protección civil y bomberos.

Además, el segundo nivel de evaluación contempla la Coordinación Interinstitucional en relación a todas aquellas facultades concurrentes entre órdenes de gobierno, que si bien no son exclusivas del municipio, contribuyen de manera conjunta y coordinada para su cumplimiento; entre ellas se encuentra el ordenamiento territorial y ecológico, la educación, la salud, la protección ambiental, las comunicaciones, el desarrollo social, el desarrollo económico, el turismo, el empleo, el desarrollo integral de la familia, la equidad de género y/o derechos de las mujeres, jóvenes y niños, y la justicia, entre otros.

El tercer nivel de evaluación comprende el tema hacendario que mide la recaudación y demás ingresos, el gasto o egresos y la contraloría interna; el tema administrativo considera los asuntos y procedimientos, los recursos materiales (mobiliario, equipo, vehículos, e incluyendo todo aquello relativo a las tecnologías de la información y de la comunicación), la mejora de la gestión gubernamental, así como los procesos internos de planeación y evaluación. Este nivel contempla además aquella reglamentación que el municipio debe desarrollar para garantizar el orden público en el ámbito de su competencia, así como garantizar el cumplimiento de marco jurídico estatal y federal.

Finalmente, el cuarto nivel de evaluación contempla el recurso humano en términos de capacitación y profesionalización de los servidores públicos municipales. (Cuadro 5.20).

Cuadro 5.20. Temáticas de evaluación municipal.

Fuente: Elaboración propia.

El siguiente paso es detectar la información disponible en
IXHQWHV RÀFLDOHV \ GH RUJDQL]DFLRQHV GH
HQ ORV GLYHUVRV WHPDV SDUD FODVLÀFDUO
ello, se procede al diseño de índices que determinen el grado en
TXH OD HÀFLHQFLD GH ORV LQGLFDGRUHV GH
incide en la efectividad de los resultados del segundo nivel.

5.1.5. Medición y comparación de variables

Para medir las variables de investigación se procede a nivel de evaluación propuesto con información proveniente de un índice para cada variable propuesta: un índice de resultados municipales para la variable dependiente y un índice de gestión municipal para la variable independiente. Su cálculo permitirá la medición de ambas variables conforme a la hipótesis bajo el criterio siguiente: los resultados municipales (segundo nivel de evaluación) dependen del grado de desarrollo de sus capacidades organizacionales (tercer nivel de evaluación). La comparativa permitirá probar o en su caso rechazar la hipótesis de investigación propuesta.

5.2. Tipología municipal y estudio de caso

Según el último Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales desarrollada por el INEGI en 2017, en México existen actualmente 2447 municipios con notorias diferencias de índole territorial, poblacional, social, económica y cultural entre otras; además 16 municipalidades que conforman la Ciudad de México.⁸⁹⁷ Es importante reconocer tales diferencias al momento de aplicar el modelo de evaluación.

5.2.1. Análisis tipológico

Las tipologías analizadas corresponden al INAP, el CIDE, el COLEF, el PNUD, y la OCDE donde las categorías rural, semiurbano, urbano y metropolitano son recurrentes, y en menor grado aparecen marginado, mixto y conurbado.⁸⁹⁸

⁸⁹⁷ A partir de la reforma política de 2016 en México, entra en vigor en septiembre de 2018 la Constitución de la Ciudad de México, antes Distrito Federal, que reconoce a administrativa y política.

⁸⁹⁸ SEGOB-INAFED, Taller para la construcción de una nueva Agenda para el Desarrollo Municipal, Resource/527/1/images/Taller.pdf pp. 16-30.

Conforme a la clasificación propuesta por el INAFED, los municipios del país se clasifican de la siguiente manera: Rural, mixto, Semiurbano, Urbano (chico, mediano y grande), y metropolitano conurbado.⁸⁹⁹ Si bien nuestro modelo de evaluación es aplicable para todos los municipios de país, esta investigación centra su análisis en uno de ellos a fin de probar la hipótesis en lo particular. A la par se verá el caso de otros municipios similares al seleccionado para hacer un análisis comparativo de los resultados. El municipio para trabajar será el de Aguascalientes, Ags.

5.2.2. Tipología del municipio de Aguascalientes

De acuerdo con datos estadísticos generados por el INEGI, el municipio de Aguascalientes, uno de los once que integran el estado. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2015, alberga una población total de 877,190 habitantes, 48.53 por ciento hombres y 51.47 por ciento mujeres, lo que representa el 66.87 % de la población de la entidad que suma 1,312,544 habitantes⁹⁰⁰, número que representa el 1.06 por ciento de la población del país.⁹⁰¹

En materia poblacional, el municipio cuenta con 230 559 viviendas particulares habitadas, con un promedio de 3.8 habitantes por vivienda; el 91.61 por ciento de la población entre 6 y 14 años tienen aptitudes para leer y escribir; el 85.66 por ciento se encuentra afiliada a servicios de salud.⁹⁰²

En materia geográfica, el municipio de Aguascalientes colinda al oeste, norte y este con los municipios de Calvillo, Jesús María, San Francisco de los Romos, Asientos y El Llano, pertenecientes al mismo estado de Aguascalientes; al sur colinda con municipios del estado de Jalisco.⁹⁰³

⁸⁹⁹ Los datos fueron proporcionados por la Dirección de Asistencia Técnica y Desarrollo Regional del INAFED con base los criterios de clasificación realizada por el Instituto.

⁹⁰⁰ Cfr. INEGI, *Anuario estadístico y geográfico de Aguascalientes 2017*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México 2017, p. 9. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=01#>

⁹⁰¹ El total de la población de acuerdo con el Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2017 del INEGI, la población total del país es de 123, 518, 270 habitantes.

⁹⁰² Cfr. INEGI op cit., pp. 116, 144 y 181.

⁹⁰³ Ibid, p. 18.

5.2.3. Estudio de caso

Como hemos dicho, para esta investigación se llevará a cabo el estudio de caso para el municipio de Aguascalientes, que consiste en la aplicación de nuestro modelo de evaluación. Si bien el modelo es aplicable a cualquier municipio del país, dado que todos son regidos a partir de la misma legislación federal sin importar su ubicación geográfica, tamaño territorial y poblacional, o características económicas, sociales y culturales, se opta por aplicar el modelo a un solo municipio con el fin de hacer un ejercicio que puede ser replicado en cualquier otro. ⁹⁰⁴

5.3. Definición de indicadores y bases de datos

Un aspecto importante por considerar para el cruce de variables es la información disponible para la selección de indicadores. Si bien cada municipio puede proponer y construir los propios, para este caso, como ya se ha mencionado, se analizarán índices e indicadores diseñados y calculados por organismos tanto gubernamentales como de la sociedad civil expertos en los diversos temas contemplados en el modelo. Dicha información se alinearán a los temas del segundo y tercer nivel de evaluación (variables de investigación) con el fin de probar o en su caso rechazar la hipótesis de investigación ⁹⁰⁵

5.3.1. Directrices y temáticas

Conforme al modelo, las directrices serán los tipos de capacidad en sus distintos niveles de evaluación; para cada una de ellas se definen temáticas sobre las cuales se realizará una selección de índices e indicadores.

En el primer nivel de evaluación, las capacidades políticas contemplan temas de permanencia política, satisfacción ciudadana y transparencia y rendición de cuentas, en un ámbito de impacto.

⁹⁰⁴ La referencia se alude al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁰⁵ Las variables de investigación, como se expone en la parte introductoria de este documento, corresponden a los niveles de evaluación dos y tres del modelo de evaluación. La variable dependiente (resultados municipales) corresponde al nivel dos, y la variable independiente (gestión municipal) corresponde al nivel tres.

En el segundo nivel (variable dependiente) las capacidades institucionales consideran temas de participación ciudadana, planeación urbana, servicios públicos, orden público, y temas de coordinación interinstitucional (acciones concurrentes entre órdenes de gobierno). En el tercer nivel (variable independiente), las capacidades organizacionales abarcan temas de normatividad, hacendaria, fiscal y administrativa. Finalmente, en el cuarto nivel de evaluación, las capacidades individuales contemplan temas relacionados con la capacitación y profesionalización del capital humano (Cuadro 5.21).

Figura 5.21. Directrices y Temáticas del Modelo de Evaluación.

Fuente: Elaboración propia.

5.3.2. Indicadores por temática

Es importante mencionar que un indicador es una relación matemática entre medidas; información sobre el estado de un producto, proceso o sistema; o bien una aproximación relacionada con metas previamente definidas.⁹⁰⁶

⁹⁰⁶ Cfr. Ricardo Arriagada, Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, CEPAL, Chile 2002, p. 58.

Un indicador se conforma de diversos aspectos, entre ellos la unidad de medida que son datos cualitativos o cuantitativos que SHUPLWHQ FODVLÀFDU ODV FDUDFWHU tVWLFDFV D consecuencias de los productos, procesos o sistemas; otro es el índice o valor de un indicador en cierto momento; el estándar de comparación que hace referencia a la evaluación de cumplimiento del LQGLFDGRU \ À Queda en claro con dicho cumplimiento en determinado lapso. ⁹⁰⁷

De igual manera, un indicador debe contar con criterios de calidad tales como importancia, claridad, representatividad, facilidad de obtención de información, comparabilidad y estabilidad respecto a su generación sistemática y periódica. ⁹⁰⁸

Según Ricardo Arriagada del Instituto Latinoamericano y GHO & DULEH GH 3ODQLÀFDFLyQ (ILPES) ⁹⁰⁹ y en LFD \ 6R indicador puede medir distintas dimensiones en el ámbito de JRELHUQR FRPR OR HV VX HIHFWLYLGDG HÀFLHC puntualidad, productividad y seguridad. ⁹¹⁰

(Q UHIHUHQFLD HQ HO JUIÀFR H[SXHVWR capítulo, observamos que, en el modelo de evaluación, por un ODGR OD HÀFDFLD HVWi OLJDGD D ORV UHVXOW LQVWLWXFLRQDOHV \ SRU HO RWUR OD HÀFLH gestión y las capacidades organizacionales.

Al momento de hacer la búsqueda de información, encontramos que varios organismos han diseñado una serie de índices tomando FRPR EDVH LQIRUPDFLyQ GH IXHQWHV RÀFLDOHV INEGI; índices diseñados y calculados a partir de la medición de una serie de indicadores previamente establecidos. Esto facilita la selección de datos dado que cada índice agrupa por temática un determinado número de indicadores, por consiguiente, es SRVLEOH LGHQWLÀFDU tQGLFHV FDOFXODGRV SHU con los niveles de evaluación.

⁹⁰⁷ Ibid.

⁹⁰⁸ Ibid.

⁹⁰⁹ El ILPES es un órgano dependiente de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). La CEPAL es una de las cinco Comisiones Regionales de las Naciones Unidas. Se fundó en 1948 y tiene su sede en Santiago de Chile con el objetivo de contribuir al desarrollo económico de la región.

⁹¹⁰ Cfr. R. Arriagada, Op Cit. p. 60.

De esta manera se procede a la selección de índices y sus capacidades y sus niveles de evaluación, con ello conformaremos el sistema de medición que permitirá la comparabilidad de las variables de investigación (gestión y resultados).

&ODVLÀFDFLyQ GH LQIRUPDFLyQ

Con base en los temas propuestos para los distintos tipos GH FDSDFLGDGHV \ VX UHVSHFWLYR QLYHO G GH FODVLÀFDU ORV tQGLFHV GLVSRQLEOHV subtemas. Si bien, para la comprobación de la hipótesis solo serán considerados el segundo y tercer nivel de evaluación (capacidades institucionales y organizacionales) se hace una propuesta de subtemas para los cuatro niveles de evaluación que puedan servir de base para futuras aplicaciones del modelo.

De la variedad de subtemas, ⁹¹¹ se hace una selección de aquellos que a criterio son representativos en cada uno de los temas. La selección de los subtemas y el número de índices podrá variar conforme a la disponibilidad de la información y al mismo criterio del evaluador (Cuadro 5.22).

⁹¹¹ En la página 366 del presente capítulo se presenta el modelo de evaluación, con un listado amplio de subtemas sobre los cuales podrán seleccionarse aquellos a considerar en su aplicación.

Cuadro 5.22. Subtemas para la clasificación de índices - indicadores.



Fuente: Elaboración propia.

8 QD YHJ GHÀQLGRV ORV WHPDV \ VXE WHPDV
E ~VTXHGD \ VHOHFFLyQ GH tQGLFHV SURYHQLHQV
y de organismos reconocidos de la sociedad civil expertos en los
distintos temas.

5.4. Análisis de datos

3 DUD HO DQiOLVLV GH GDWRV VH SURFHGH D
los índices agrupados por nivel de evaluación, esto permitirá
el diseño a su vez de dos nuevos índices a propuesta, uno
referente a las capacidades institucionales o resultados
municipales (el qué) correspondiente a la variable dependiente
de nuestra hipótesis de investigación, y otro relacionado con la
gestión o capacidades organizacionales (el cómo y el con qué)
FRUUHVSRQGLHQWH D OD YDULDEOH LQGHS HQG
interpretar la relación causal entre el primero y el segundo.

En este punto, resulta importante resaltar que las hipótesis
 G H L Q Y H V W L J D F L y Q V H J ~ Q + H U “Proposiciones D P S L
 tentativas acerca de la posible relación entre dos o más variables”
 y que cumplen con cinco requisitos principales: referirse a una
 situación social real; sus variables deben ser comprensibles,
 precisas y concretas; su relación debe ser clara y verosímil
 (lógica); ser observables y medibles; y que la hipótesis se
 relacione con técnicas disponibles para su comprobación. ⁹¹²

De esta manera, y dado que existen distintos tipos de
 hipótesis, ⁹¹³ H V L P S R U W D Q W H H V S H F L A F D U T X H
 de investigación es de carácter causal dado que existe una
 dependencia entre variables. ⁹¹⁴ Se presenta una variable que
 depende de otra en una relación de causa-efecto, donde los
 cambios en la causa deben provocar cambios en el efecto. De
 igual manera, la hipótesis causal es a su vez bivariada dado que
 plantea una relación entre una variable independiente y una
 variable dependiente. ⁹¹⁵

Con base en estos conceptos, en este punto resulta
 conveniente revisar tanto la hipótesis como sus variables y
 hacer los ajustes necesarios, de tal manera que se logre una
 fusión, por un lado, del planteamiento expuesto desde el inicio
 de la investigación, y por el otro, el análisis de información
 expuesta en los capítulos anteriores.

Recordemos entonces que la hipótesis inicial expuesta en la
 parte introductoria de este documento es: “Los resultados de
 los gobiernos municipales dependen del nivel de desarrollo de
 sus capacidades institucionales”. Conforme a nuestro modelo
 de evaluación, ahora sabemos que existen distintos tipos de
 capacidades, unas asociadas a la gestión y otras a los resultados.
 Por consiguiente, se reformula la hipótesis de la siguiente manera:

⁹¹² Cfr. 5 R E H U W R + H U Q i Q G H] 6 D P S L H U L D G H P i V G H O D V K L S y
 H G L F L y Q H G O F * U D Z + L O O O p [L F R S S

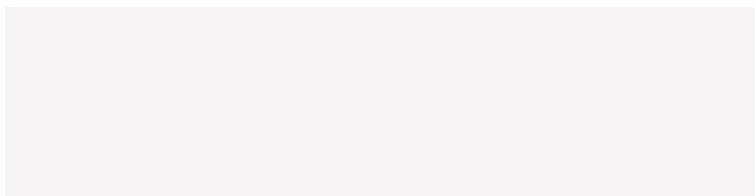
⁹¹³ Ibid, S S 6 H J ~ Q + H U Q i Q G H] 6 D P S L H U L D G H P i V G H O D V K L S y
 existen las hipótesis nulas, alternativas y estadísticas. Las nulas son contrarias a la
 K L S y W H V L V G H L Q Y H V W L J D F L y Q L Q W H Q W D U H I X W D U R Q H J D U
 posibilidades alternas entre las dos primeras. Las estadísticas son la transformación de
 las tres primeras en símbolos estadísticos.

⁹¹⁴ (Q W U H O D V K L S y W H V L V G H L Q Y H V W L J D F L y Q V H J ~ Q + H U Q i Q G H]
 correlacionales y las causales. En las primeras el orden de sus variables no importa a
 diferencia de las segundas donde existe una dependencia de una variable con otra.

⁹¹⁵ Cfr. 5 + H U Q D O C H] pp. 83-84.

“Los resultados de los gobiernos municipales dependen del nivel de desarrollo de sus capacidades organizacionales”. Por consiguiente, la relación entre variables será: A mayor nivel de desarrollo de las capacidades organizacionales, mayor nivel de resultados de los gobiernos municipales. De esta manera, la pregunta de investigación será: ¿el incremento del nivel de desarrollo de las capacidades organizacionales de los gobiernos municipales provoca un incremento en sus resultados? (Cuadro 5.23).

Cuadro 5.23. Componentes de la hipótesis.



Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, cada variable se propone medir mediante un índice que integre los datos del nivel de evaluación correspondiente. Estos índices se conformarán de un valor numérico que permita interpretar la relación entre ambas variables, para que podamos contar con información que posibilite probar o en su caso rechazar la hipótesis propuesta.

Los índices por diseñar serán denominados de la siguiente manera: Índice de Resultados Municipales (IRM) correspondiente a la variable dependiente, e Índice de Gestión Municipal (IGM) correspondiente a la variable independiente. Para su obtención se procede a la descripción, análisis, e interpretación de índices previamente formulados por diversos organismos públicos (CONAPO, CONEVAL, INAFED) y de la sociedad civil (PNUD, IMCO, USAID) que dan a conocer públicamente y de manera periódica.

916

⁹¹⁶ De acuerdo a la RAE, un índice es una expresión numérica de la relación entre dos cantidades. Diccionario de la Lengua Española, dirección en Internet: <https://dle.rae>.
HV "LG /2 1.5* IHFKD GH FRQVXOWD GH IHEUHUR GH

Estos índices se componen a su vez de diversos indicadores agrupados por temas. La siguiente tabla enlista dichos índices alineados a los niveles de evaluación propuestos y su respectivo tipo de capacidad (Cuadro 5.24).

Cuadro 5.24. Índices propuestos por diversos organismos.

--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

Es importante mencionar que, en materia de estadística descriptiva, los números índices “son una medida estadística que permite comparar una magnitud simple o compleja en dos situaciones diferentes respecto al tiempo o al espacio tomando una de ellas como referencia.”⁹¹⁷

Para el cálculo de los índices planteados en esta investigación, se procede a describir cada uno de los índices enunciados, los cuales cumplen con cuatro características esenciales: ser propuestos por organismo públicos y sociales de reconocido prestigio, ser medidos de manera periódica y ser dados a conocer públicamente.

X Q D P H

⁹¹⁷ Concepto tomado de apuntes de la materia de Estadística Descriptiva de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía Aplicada, Universidad Autónoma de Madrid.

Una vez realizada la búsqueda de información, se determina que el Índice de Resultados Municipales correspondiente al segundo nivel de evaluación (capacidades institucionales) se compone, a propuesta, de los siguientes índices: & R P S H W L W L Y L G D G 8 U E D Q D , 0 & 2 ' H V D U U R O O R (PNUD), Intensidad Migratoria a Estados Unidos (CONAPO), Marginación Municipal (CONAPO), Movilidad Urbana (IMCO), y Rezago Social (CONEVAL), (Cuadro 5.25).

Cuadro 5.25. Índices del segundo nivel de evaluación (capacidades institucionales).

Fuente: Elaboración propia.

d) Índice de Marginación Municipal.

El Índice de Marginación Municipal, diseñado por CONAPO, mide el impacto de las carencias de servicios considerados derechos humanos como lo es la educación, el contar con una vivienda adecuada y un ingreso digno. La privación de estos servicios incide en las oportunidades y condiciones materiales de vida de la población, así como en las características de la estructura productiva de los estados y municipios que repercute en el proceso de desarrollo. ⁹²⁴, ⁹²⁵

e) Índice de Movilidad Urbana.

El Índice de Movilidad Urbana, propuesto por el IMCO, mide el grado de competitividad en la movilidad que tienen las ciudades mediante la oferta de diversas opciones de transporte, las cuales deben de ser atractivas, deseables y alcanzables para V X V K D E L W D Q W H V G R Q G H V H F R Q F H Q W U D H O W movilidad de una ciudad es competitiva si reduce las horas-persona que se pierden durante los traslados, así como los impactos que tiene sobre la salud y el medio ambiente. ⁹²⁶, ⁹²⁷

f) Índice de Rezago Social.

El Índice de Rezago Social, propuesto por el CONEVAL, mide variables relacionadas con carencias sociales: rezago educativo, acceso a servicios de salud, accesos a los servicios básicos en la vivienda y la calidad y espacios en la vivienda. Ordena a entidades y municipios de mayor a menor grado de rezago social en un momento en el tiempo. ⁹²⁸, ⁹²⁹

⁹²⁴ Cfr. Índice de Marginación Municipal, en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015>., fecha de consulta 7 de abril de 2019.

⁹²⁵ Cfr. CONAPO, Consejo Nacional de Población, Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015, Primera edición, México, 2016, pp. 9, 339-349.

⁹²⁶ Cfr. Índice de Movilidad Urbana, en: https://imco.org.mx/banner_es/indice-movilidad-urbana-2018-barrios-mejor-conectados-ciudades-mas-equitativas/, fecha de consulta 7 de abril de 2019.

⁹²⁷ Cfr. IMCO, Instituto Mexicano para la Competitividad AC, Índice de Movilidad Urbana, Barrios mejor conectados para ciudades más incluyentes, México 2019, pp. 53 y 67.

⁹²⁸ Cfr. Índice de Rezago Social, en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx, fecha de consulta 7 de abril de 2019.

⁹²⁹ Cfr. CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Los Mapas de Pobreza en México, Anexo técnico metodológico, Coneval, México 2007, pp. 4-9.

Por su parte, el Índice de Gestión Municipal corresponde al tercer nivel de evaluación que conjunta las capacidades organizacionales y se conforma, a propuesta, de los siguientes índices: Información Presupuestal Municipal (IMCO), Saldo G H O D ' H X G D 3 ~ E O L F D , 0 & 2 + H U U D P L H Q W Gobiernos Locales (IMCO-USAID), Planeación Estratégica y Evaluación Municipal (INAFED), Reglamentación Municipal Básica (INAFED), (Cuadro 5.26).

Cuadro 5.26. Índices en un tercer nivel de evaluación (capacidades institucionales).

Fuente: Elaboración propia.

De igual manera, se procede a la descripción de cada X Q R G H O R V t Q G L F H V P H G L D Q W H X Q D À F K D conformación y el método de cálculo.

d) Índice de Planeación Estratégica y Evaluación Municipal.

El Índice de Planeación Estratégica y Evaluación Municipal, diseñado por el INAFED, tiene como propósito medir el grado en que las administraciones públicas municipales mexicanas han incorporado elementos de planeación estratégica y evaluación en su funcionamiento. ^{936, 937}

e) Índice de Reglamentación Municipal Básica.

Finalmente, el Índice de Reglamentación Municipal Básica, propuesto por el INAFED, se elabora con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales que realiza HO, 1 (*, 3 DUD GHÀQLU ORV UHJODPHQWR V FR toman como criterio las atribuciones que la CPEUM señala. ^{938, 939}

5.4.1. Procesamiento de información

Para dar inicio con el procesamiento de la información, se parte de un periodo de referencia denominado base, para el análisis del comportamiento de cada uno de los índices recabados para el municipio caso de estudio, esto conforme a la periodicidad de cálculo. Si bien, tal periodicidad es distinta de un índice a otro, los datos duros se conjuntan en una tabla comparativa por año con el objetivo de visualizar el comportamiento de los datos en el tiempo, que puede mostrar incremento, disminución o mantenerse constante.

La comparabilidad de los valores de cada índice para los periodos calculados nos permite interpretar la situación del municipio en dos vías, una horizontal respecto al comportamiento de cada índice a lo largo del tiempo en los periodos de medición, y otro el comportamiento vertical en cuanto a los otros índices analizados en el segundo nivel de evaluación y su interpretación comparativa respecto al comportamiento en el tercer nivel de evaluación.

⁹³⁶ Cfr. Índice de Planeación Estratégica y Evaluación Municipal, en: <https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/sistema-de-informacion-hacendaria?idiom=es>, fecha de consulta 7 de abril de 2019.

⁹³⁷ Ibid.

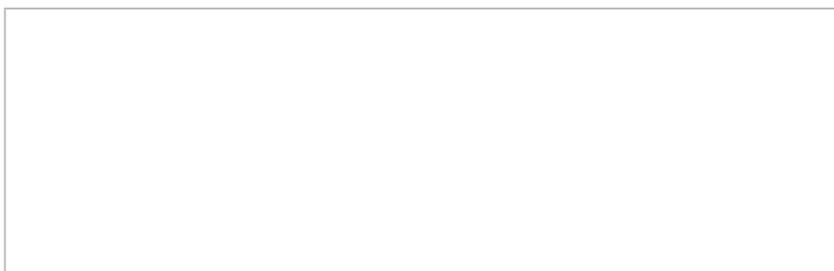
⁹³⁸ Cfr. Índice de Reglamentación Municipal Básica, en: <https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/sistema-de-informacion-hacendaria?idiom=es>, fecha de consulta: 7 de abril de 2019.

⁹³⁹ Ibid.

Esta comparación permite interpretar cualitativamente si el tercer nivel de evaluación mantiene alguna injerencia en los resultados del segundo nivel. Si bien es una interpretación cualitativa, no olvidemos que ésta tiene como base el cálculo de cada índice mediante métodos cuantitativos a través de la medición de indicadores por medio de métodos numéricos. De esta manera, se presenta en tablas el valor calculado por índice en determinado periodo, agrupados por nivel de evaluación y tipo de capacidad en el año correspondiente al cálculo.

Primeramente, se presentan los valores de los índices relacionados al segundo nivel de evaluación correspondiente a las capacidades institucionales, así como su interpretación. Recordemos que la alineación de los índices se da conforme a los temas y subtemas expuestos anteriormente en el presente capítulo (Cuadro 5.27).

Cuadro 5.27. Valores de índices de capacidades institucionales por año.



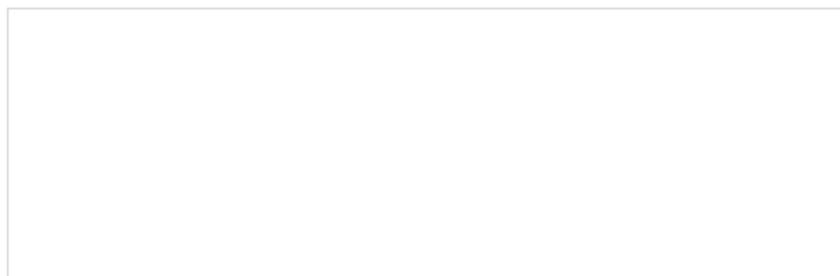
Fuente: Elaboración propia.

La interpretación de estos valores se presenta en una segunda tabla donde el primer dato es considerado como línea base sobre la cual se interpreta el comportamiento de los índices en el tiempo según la periodicidad de cálculo. Con ellos se interpreta si existe un comportamiento positivo ya sea incremento o decremento. El símbolo 'R' indica que el dato se mantuvo constante o no representa una variación importante entre un cálculo y otro.

) L Q D O P H Q W H X Q D F D O L À F D F L y Q G H L Q O
comportamiento negativo de un cálculo a otro, que también
puede ser incremento o disminución del dato, según sea el caso.

Lo anterior permite obtener un valor promedio por año con el cual calcular un índice propio de resultados relacionado con las capacidades institucionales (segundo nivel de evaluación), (Cuadro 5.28).

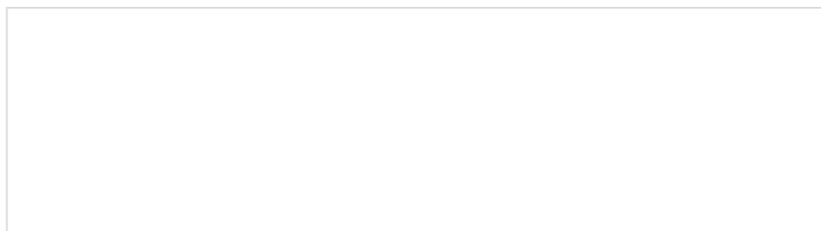
Cuadro 5.28. Interpretación del comportamiento de los índices institucionales por año.



Fuente: Elaboración propia.

De igual manera se presentan los valores de los índices considerados para el tercer nivel de evaluación relacionado con las capacidades organizacionales por año, así como su interpretación (Cuadro 5.29).

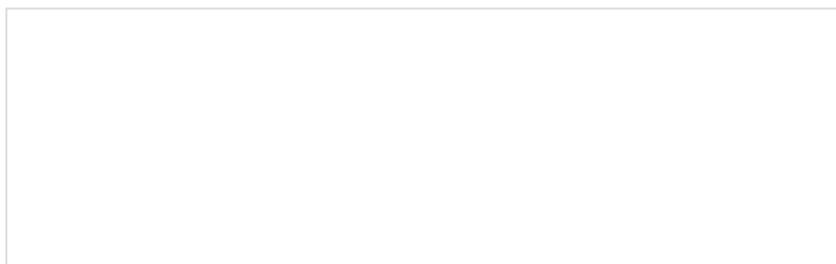
Cuadro 5.29. Valores de índices de capacidades organizacionales por año.



Fuente: Elaboración propia.

También se presenta la interpretación de estos valores para obtener un valor promedio por año con el cual calcular un segundo índice propio respecto a los resultados relacionado con las capacidades organizacionales (tercer nivel de evaluación), (Cuadro 5.30).

Cuadro 5.30. Interpretación del comportamiento de los índices organizacionales por año.

A large empty rectangular box with a thin black border, intended for the content of Cuadro 5.30.

Fuente: Elaboración propia.

Por consiguiente, con los datos obtenidos al momento, se propone obtener dos índices propios, el primero lo llamaremos Índice de Resultados Municipales referente a las capacidades institucionales en un segundo nivel de evaluación. El segundo lo llamaremos Índice de Gestión Municipal referente a las capacidades organizacionales en un tercer nivel de evaluación.

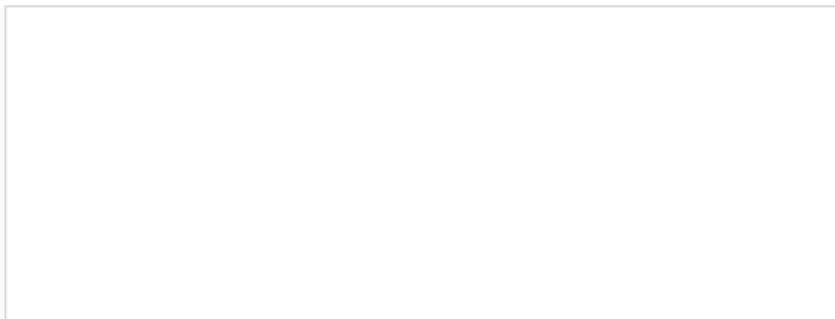
El cálculo de ambos índices se obtiene mediante el promedio por año de los valores de los índices originales seleccionados. Por consiguiente, la ponderación de los índices será de manera equitativa, independientemente del número de indicadores que lo componen, con ello damos la misma importancia a cada uno.

5.4.2. Cálculo del Índice de resultados Municipales IRM

Para el cálculo del Índice de Resultados Municipales IRM, se ponderan los valores de cada índice que lo integra. Dicha ponderación se otorga de manera equitativa, es decir, que mantienen un mismo porcentaje. Por consiguiente, el IRM se obtiene al promediar los índices iniciales para cada año.

De esta manera obtenemos como conclusión el cálculo del Índice
GH 5HVXOWDGRV 0XQLFLSDOHV SRU D x R HO
compararse con el Índice de Gestión Municipal para interpretar
la relación del comportamiento de ambos a lo largo del tiempo.
Con ello será posible establecer si existe o no una relación
causal del segundo sobre el primero (Cuadro 5.31).

Cuadro 5.31. Cálculo del Índice de Resultados Municipales
por año.

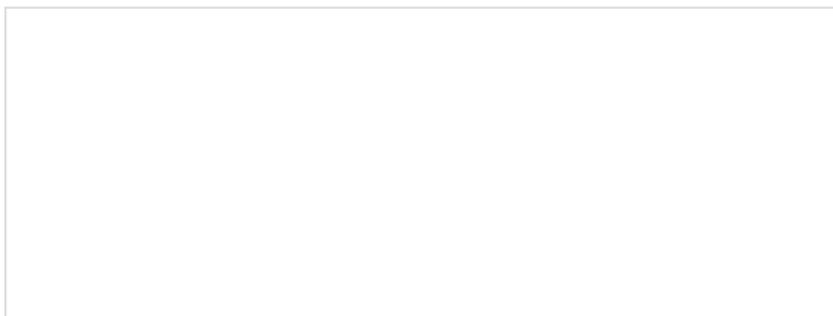


Fuente: Elaboración propia.

5.4.3. Cálculo del índice de Gestión Municipal IGM

De igual manera, el Índice de Gestión Municipal se obtiene
de la misma manera que el anterior, con el mismo criterio de
ponderación (Cuadro 5.32).

Cuadro 5.32. Cálculo del Índice de Gestión Municipal por año.

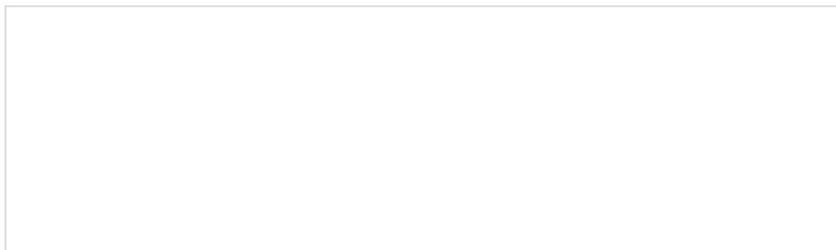


Fuente: Elaboración propia.

5.5. Resultados y comprobación de la hipótesis

los valores, como hemos dicho, serán para cada uno de los índices propuestos el promedio por año de los valores de los índices iniciales (Cuadro 5.33).

Cuadro 5.33. Índices de Resultados y Gestión Municipal por año.



Fuente: Elaboración propia.

índices de Resultados y de Gestión Municipal calculados en el periodo 2010-2017 para el municipio de Aguascalientes. Las líneas representan el comportamiento en el tiempo de cada

Cuadro 5.34. Índice de Resultados Municipales e Índice de Gestión Municipal. Aguascalientes, Ags.

Fuente: Elaboración propia.

5.5.1. Interpretación de resultados

tendencia a la alza y permanencia de ambos índices en el periodo comprendido entre los años 2010 y 2013, sin embargo, en el periodo de 2014 a 2015 se observa una caída de ambos índices. Si bien el índice de Resultados Municipales (IRM) en 2015 se recupera de manera considerable, en 2016 vuelve a caer, lo cual induce acciones aisladas que no logran mantener un resultado constante.

Por su parte, el Índice de Gestión Municipal (IGM) a partir de 2015, presenta un incremento importante que se ha mantenido constante hasta 2017, año de las últimas mediciones disponibles. Si nuestra teoría resultara cierta, este incremento en el IGM LQÁXLUI SDUIBMT Presente On ascenso importante en los siguientes años. Por otro lado, si ambos índices se comportaran verdadera, sin embargo, los resultados obtenidos al momento QR UHÁHMDQ LQIRUPDFLYQ VXÁFLHQWH SDUD

Debido a ello, se propone el análisis de otros municipios de diversas regiones del país y con características poblacionales similares al de Aguascalientes. Estos municipios, a propuesta, son: Saltillo Coah., León, Gto., Querétaro, Qro., y Mérida Yuc. Los resultados obtenidos al hacer el comparativo de ambos tQGLFHV HV HO VLJXLHQWH *UiÁFRV

Cuadro 5.35. Índice de Resultados Municipales e Índice de Gestión Municipal. Saltillo, Coah.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.36. Índice de Resultados Municipales e Índice de Gestión Municipal. León, Gto.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.37. Índice de Resultados Municipales e Índice de Gestión Municipal. Querétaro, Qro.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.38. Índice de Resultados Municipales e Índice de Gestión Municipal. Mérida, Yuc.

Fuente: Elaboración propia.

(Q ODV JUIÀFDV DQWHULRUHV VDOYR HQ H observa una tendencia al alza en el IGM, UHÁHMDGR HQ H también del IRM, sin embargo, en todos los casos incluyendo Aguascalientes, se observa una caída del segundo Índice en (VWR UHÁHMD TXH DOJ~Q KHFKR LQKHUF provocó tal caída. De igual manera los cinco municipios presentan una recuperación en 2015, y en 2016 vuelven todos a caer.

Esto hace suponer que, si existe relación causal del IGM sobre el IRM, como se puede observar en el periodo 2009-2013, sin embargo, algún hecho ajeno interrumpió esta tendencia en 2014, y repitiéndose en 2016.

6L REVHUYDPRV HQ XQD VROD JUIÀFD HO UH municipios, encontramos que en su mayoría el IGM ha ido al alza, salvo los municipios de Aguascalientes y Querétaro que han presentado disminución, Querétaro desde 2015 con recuperación en 2016 y Aguascalientes desde 2013 con una UHFSSHUDFL y Q LPSRUWDQWH GH D * U

Cuadro 5.39. Índice de Resultados Municipales e Índice de Gestión Municipal. Municipios seleccionados.

Fuente: Elaboración propia.

/R DQWHULRU UHÁHMD TXH HVWRV PXQLP importantes esfuerzos por incrementar sus capacidades RUJDQLJDFLRQDOHV 3RU FRQVLJXLHQWH F más datos que permitan probar o rechazar la hipótesis de investigación, se propone otro análisis con una variación, observar el comportamiento del IGM con dos de los Índices originales que conforman el IRM: Índice de Competitividad Urbana (IMCO) e Índice de Marginación Municipal (CONAPO).

9 HDPRV ORV UHVXOWDGRV SDUD HO SULPHU F
5.41, 5.42, 5.43 y 5.44).

Cuadro 5.40. Índice de Competitividad Urbana e Índice de
Gestión Municipal. Aguascalientes, Ags.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.41. Índice de Competitividad Urbana e Índice de
Gestión Municipal. Saltillo, Coah.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.42. Índice de Competitividad Urbana e Índice de
Gestión Municipal. León, Gto.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.43. Índice de Competitividad Urbana e Índice de Gestión Municipal. Querétaro, Qro.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.44. Índice de Competitividad Urbana e Índice de Gestión Municipal. Mérida, Yuc.

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, en todos los casos el incremento del IGM en el periodo 2009-2013 incide en el incremento de $\dot{I}QGLFH\ GH \ \&RPSHWLWLYLGDG\ 8UEDQD\ OR\ T$ es posible una relación causal de la primera sobre la segunda. En los años siguientes no es clara la misma relación, sin embargo, llama la atención el hecho de que, en 2014, los cinco municipios presentan un decremento del Índice de Competitividad Urbana en el mismo año, al igual que el $IRM,$ lo que supone hechos en el entorno que afectan sus resultados $GH\ PDQHUD\ JHQpULFD\ *Ui\ \dot{A}FR$

