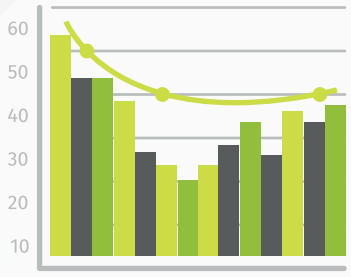
Guillermo de la Torre Sifuentes

Evaluación municipal en México.

El desarrollo de capacidades gubernamentales para la obtención de resultados.



INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

66 AÑOS
mejorando a las instituciones públicas
1955 - 2021

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.

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

66 AÑOS
mejorando a las instituciones públicas
1955 - 2021

Consejo Directivo 2020-2023

Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente

Gloria Luz Alejandre Ramírez
Vicepresidenta

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

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

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

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

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

FUNDADORES

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

COORDINACIÓN EDITORIAL

Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental

Rafael Martínez Puón
Director

Subdirección de Desarrollo y Difusión de la Cultura Administrativa

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

COMITÉ EDITORIAL

Víctor Alarcón Olguín	Universidad Autónoma Metropolitana -Unidad Iztapalapa
Adán Arenas Becerril	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Eber Omar Betanzos Torres	Auditoría Superior de la Federación
Mariana Chudnovsky	Centro de Investigación y Docencia 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 Mexicano ---------- 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 reinvención 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 con la finalidad de aplicarla al orden municipal y, por el otro, 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.

Con esta finalidad el autor propone un modelo teórico que permite la identificación, clasificación, alineamiento y medición de todos y cada uno de los temas relacionados con el quehacer municipal, a fin de facilitar a sus autoridades el cumplimiento de 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 beneficio del certamen, y desviaron parte de su valioso tiempo a 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 importante en la reflexión, estudio y crítica del municipio 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 municipios internamente no han logrado la madurez suficiente para darles cumplimiento con resultados que impacten de manera positiva en la calidad de vida de la población.

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 capaces de identificar y medir aquellos aspectos que les permitan la obtención de resultados favorables. Es una relación interna-externa, dado que, a mayor fortaleza interna, mayores resultados externos; todo ello sin perder de vista que el fin último es mejorar la calidad de vida de la población.

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 municipal, en este caso, debe tener claro cuál es el fin último para estar en condiciones de plantear objetivos medibles y garantizar su cumplimiento. Es por ello, la importancia de la Teoría de la Administración Pública como principio básico rector del actuar, no sólo del municipal, sino de todos y cada uno de los órdenes de gobierno.

La segunda pregunta ¿cómo lo puede hacer?, si bien no es el fin, es el mecanismo que le permite al municipio alcanzarlo, 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", "eficiencia", "eficacia", "planeación estratégica" e "indicadores", 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 definición y formulación de la hipótesis de investigación con sus posibles supuestos, la construcción de un marco teórico, la selección de técnicas de recopilación de datos, su categorización, verificación de la validez del instrumento y finalmente la descripción, análisis e interpretación de datos que permitirán probar, o en su caso, rechazar la hipótesis propuesta.

Por su finalidad, la investigación en principio se vislumbra 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

El tema se centra en el ámbito municipal, en específico en 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 presentan actualmente, reflejada en los censos a gobiernos que aplica el INEGI, se vuelve indispensable contar con mecanismos que les permitan un fortalecimiento interno, con el fin de mejorar 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 Desarrollo Social (CONEVAL), reflejan el grado de marginación 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 políticas, económicas, sociales, geográficas y poblacionales.

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 específico de la OCDE, la Gestión para Resultados de Desarrollo 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.

Para el caso específico de México, la SHCP ha realizado 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 ha intensificado el diseño y la aplicación de indicadores que 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.

Finalmente, podemos afirmar que los municipios en México presentan una fuerte debilidad institucional reflejada en la 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 para la obtención de resultados en beneficio de la población.

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 con el fin de atender las necesidades y mejorar la calidad de 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 ocasiona, como consecuencia, deficiencia en los resultados (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

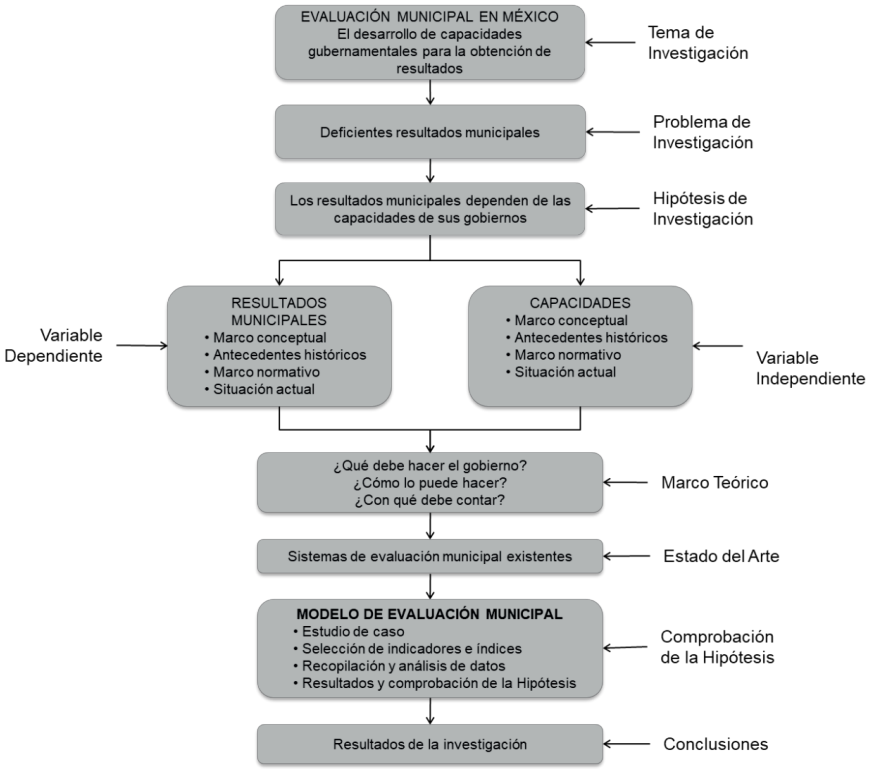
Dado el supuesto de que los resultados municipales dependen de las capacidades del gobierno, se propone la siguiente hipótesis de investigación: *"Los resultados de los gobiernos municipales dependen del nivel de desarrollo de sus capacidades institucionales"*. La relación entre variables será: A mayor 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?*

De esta afirmación se desprenden dos variables, una referente a los resultados municipales (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 como la variable independiente. Para cada variable se define un 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 marco teórico para la definición de tres aspectos clave: ¿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, mediante indicadores y datos de fuentes oficiales, probar la 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 gobierno 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 el fin de atender las demandas de la población que mejoren sus 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 a fin de obtener mayores y mejores resultados en beneficio 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 en beneficio de la población.

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 al modelo de evaluación propuesto, con el fin de probar la hipótesis de investigación.

Los objetivos específicos serán:

- 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 bianual (2011, 2013, 2015 y 2017) con el fin de medir las variables de la hipótesis de investigación.

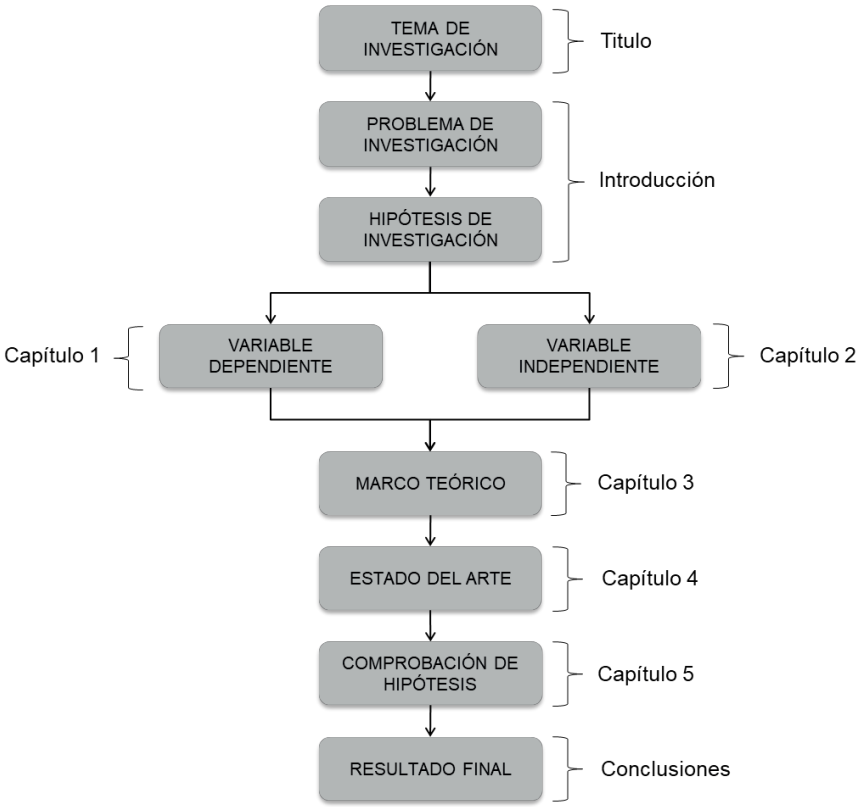
Estructura y contenido de la investigación

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, se propone un modelo de evaluación municipal, se definen

temáticas e indicadores, se recaban datos de fuentes oficiales y se aplican a un estudio de caso para finalmente, mediante el 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 su raíz etimológica, algunas definiciones de autores expertos 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, algunas definiciones de autores, su enfoque en el sector público, 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, factor del cual se afirma que dependen sus resultados. 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

de dichas capacidades, una propuesta de clasificación y los 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 trasparente, 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 datos estadísticos provenientes de fuentes oficiales.

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 que permiten definir aquello que los gobiernos deben hacer. Para ello, en relación con la Teoría de las Organizaciones, se analizan los enfoques clásico, neoclásico y contemporáneo a fin de comprender la estructura y funcionamiento de los gobiernos como entes organizacionales. Se complementa con el análisis de la Reinvención 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.

Una vez definido lo "que deben hacer los gobiernos" (en específico el poder ejecutivo, dado que la función de administrar 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 Auditoria Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión diseña y 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 de las Ciudades más Habitables de México desarrollado por 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 Urbana, desarrollada en la cumbre HABITAT III. Se concluye 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.

Una vez definido el modelo conceptual, se describe su 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 interpretan los resultados a fin de probar o rechazar la hipótesis de investigación.

En las Conclusiones se exponen los resultados finales de la 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
1.1.1.1. Definición de municipio

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 obligaciones, tareas y oficios entre otras, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacer cargo de algo o asumir ciertas cosas. De la unión de estas dos locuciones se integra el término latino *municipium* que definió en su momento a las ciudades en las 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]

De esta manera, Quintana define al municipio como *"la institución jurídica, política y social que tiene como finalidad 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*, H. Congreso de la Unión p. 40, citado por 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.

Por otro lado, López Sosa define al municipio mexicano como "*…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]

En conjunto, las definiciones refieren a varios aspectos: 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]

En cuanto a la población, en términos sociológicos, la define como un conjunto de personas relacionadas de una manera permanente que ocupa un área geográfica y unidas por aspectos culturales, político y sociales que los distinguen de entre otros grupos de personas o poblaciones.[8]

Por último, con relación al gobierno, lo refiere a un grupo de servidores públicos electos de manera popular y designados conforme a la ley, con la misión de dirigir las actividades propias del municipio, esto con el fin de dar cumplimiento a 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 designación de los funcionarios, y el principio de eficiencia en referencia a la adecuada administración los recursos financieros, humanos y materiales con los que cuenta el municipio.[9]

Dicho gobierno se conforma de un presidente, regidores y síndicos, cada uno con funciones específicas las cuales deberán 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 jurídicas, y los regidores labores específicas asignadas por 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 enunciados, agrega la capacidad económica y el fin que persigue. La primera se refiere a que el municipio posee patrimonio (bienes, derechos e inversiones) y hacienda pública propios (ingresos, egresos y deuda). En cuanto al fin, Valero menciona tres principios que orientan su actuar: autonomía, democracia y eficacia.[13]

El principio de autonomía, la refiere a la autonomía de 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 y unidades administrativas; y autonomía financiera mediante el 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]

Por último, el principio de eficacia se refiere a que los funcionarios desarrollen sus funciones con rendimiento y perfección, para lo cual deben contar con capacidades administrativas, técnicas y políticas con el fin de alcanzar el logro efectivo de los programas de gobierno para beneficio de la población.[16] Estas capacidades son precisamente lo que da pie al desarrollo de esta investigación.

Históricamente, López Sosa afirma que el municipio como 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

Si bien, la organización municipal floreció en el gran Imperio 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 *municeps* 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 cartaginenses. 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, la península Ibérica recibió la influencia de variadas culturas, costumbres, instituciones sociales y jurídicas que fueron conformando la organización política española. De esta manera sus municipios tuvieron la influencia de diferentes culturas 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 musulmanes, finalmente expulsados de España en 1492.[26] 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 Virreinatos: 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]

A la llegada de Hernán Cortés al actual territorio mexicano, por cierto, contra la voluntad del gobernador Don Diego de Velázquez gobernador de Cuba, desembarca en las costas de Calchihuacan 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]

En el mismo sentido, Sosa refiere a la importancia que tuvo 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 específicas, antecedente importante en la acción de libertad de 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 manos de don Miguel Hidalgo y Costilla Gallega, cura de Dolores. Tras años de lucha, la independencia se ve finalmente concretada el 28 de septiembre de 1821 con la instalación de la junta gobernativa 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 directa[45]. 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]

López Sosa afirma que durante la dictadura del general Porfirio Díaz, los municipios se convirtieron en el engranaje 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] De esta manera, se puede afirmar que la institución municipal en el siglo XIX sufrió un retroceso respecto al florecimiento alcanzado durante la época colonial de la Nueva 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 porfirista[51], fue lo 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] La dictadura del general Porfirio Díaz Mori tuvo una duración de 34 años, incluyendo 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 conocido como Programa Manifiesto del Partido Liberal Mexicano 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.

La Real Academia española define al Estado como: *"País soberano, reconocido como tal en el orden internacional, asentado en un territorio determinado y dotado de órganos de gobierno propios";* lo define 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]

De igual manera, define el vocablo Constitución como *"Ley fundamental de un Estado, con rango superior al resto de las leyes, que define el régimen de los derechos y libertades de 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] "Real Academia Española" dirección en Internet: http://dle.rae.es/?id=GjqhajH, fecha de consulta: 31 de enero de 2018.

[63] *Ibid,* http://dle.rae.es/?id=ARRnIn2, 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 del H. Congreso de la Unión, Última Reforma DOF 15-09-2017, p.45.

el Estado es federal cuando las entidades que conforman la federación pierden su soberanía exterior y le confieren facultades interiores a un gobierno central, conservando de esta manera su soberanía interna.[66]

Derivado de ello, las actividades del Estado serán aquellos actos que realiza conforme a las atribuciones que la legislación le faculta para el cumplimiento de sus fines.[67] En este sentido, es importante precisar que las atribuciones hacen referencia a las actividades del Estado, a diferencia de las funciones que se refieren a la manera en que el Estado lleva a cabo tales actividades. Dichas funciones se clasifican desde un punto de vista formal en: legislativas, ejecutivas o administrativas y judiciales, asignadas de manera exclusiva a cada uno de los Poderes que lo constituyen.[68]

1.1.3.1.2. El concepto de Federalismo

La Real Academia Española, define el término Federalismo como: "Sistema de federación entre corporaciones o Estados" y como: "Teoría o corriente política que defiende los principios de la federación"[69]

Considerando su raíz etimológica, la Suprema Corte de Justicia lo define como: *"sistema de varios Estados que, rigiéndose cada uno por leyes propias, están sujetos en ciertos casos y circunstancias a las decisiones de un Gobierno central".*[70]

Charles de Secondat, Barón de Montesquieu, definió en su momento que el federalismo implicaba una necesidad de establecer contrapesos en el poder que ejercen los distintos niveles de gobierno, tanto en sentido vertical como horizontal; en este sentido, divide cada nivel de gobierno en tres Poderes independientes y autorregulables.[71]

---

66 Cfr. C. Valero, *op cit.*, p. 16.

67 Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, pp. 13-14., citado por Carlos Valero, *op. cit.* pp. 16-17

68 *Cfr.* C. Valero, *op. cit.*, p. 17.

69 "Real Academia Española" dirección en Internet: http://dle.rae.es/?id=HikJ0nF, fecha de consulta: 2 de febrero de 2018.

70 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Federalismo, serie grandes temas del constitucionalismo mexicano*, pp. 11-12, citado por Carlos Valero, *op. cit.*, p. 18.

71 Jorge Carpizo, La Constitución Mexicana de 1917, p. 276, citado por Carlos Valero, *op. cit.* p. 18.

En este sentido, el Federalismo, perfilado como sistema 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

Una definición del Estado mexicano por parte de la Suprema 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 de gobierno en materia de coordinación fiscal, protección al ambiente, desarrollo social, seguridad pública, protección civil, turismo y deporte, entre otros; cada tema en su respectivo ámbito de competencia.[79] Entendamos ahora como se definen y 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 además de las facultades exclusivas, se perfilan otras 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 y mecanismos de coordinación; la definición de facultades 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 especifica la jurisdicción federal o local; además de disposiciones 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 finalmente el municipio fue reconocido como una instancia de 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.[87] Analicemos con más detalle este artículo.

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] Al respecto, Olmedo Carranza define las atribuciones municipales como: *"Asignación de derechos y obligaciones que delimitan el área jurídica, administrativa y política de un municipio".*[89]

Por su parte, Quintana Roldán menciona que el fin del 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 públicos, actividades de carácter fiscal propias de su hacienda, de función de policía, del fomento a la unión ciudadana, y en general todo tipo de actividades cuya finalidad sea garantizar 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 gestión, 3. Servicios públicos municipales, 4. Hacienda propia, 5. Planeación urbana, 6. Coordinación de servicios en zonas conurbadas, 7. Policía y orden público, y 8. 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 ayuntamiento[94] (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,* adiungere, que significa junta, unión de 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 síndicos establecidos en la ley correspondiente; refiere también a 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

La Fracción II refiere a la autonomía jurídica del municipio 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 representación jurídica del ayuntamiento, y a los regidores se les confiere diversas 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.

1.1.3.2.4. Hacienda propia

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 de coordinación fiscal federal y estatales) e ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos.[100]

1.1.3.2.5. Planeación urbana

La Fracción V otorga a los municipios atribuciones en materia de planeación y desarrollo en cuanto a la zonificación, 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

La Fracción VII hace referencia en específico a la policía 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]

1.1.3.3. Otros artículos de la CPEUM que refieren al municipio

Además del Artículo 115, existen en la CPEUM otros artículos que se refieren al municipio y que otorgan derechos y establecen 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, 79 fiscalización, 105 controversias constitucionales, 108 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 se clasifican atendiendo a su carácter externo e interno, en 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 se clasifican con el mismo criterio (Tabla 1.1).

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

Factores externos	Factores internos
• 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	• 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
Facultades del Congreso: obligaciones legales en materia de: • 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 acuacultura, • 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.	Facultades del Congreso: obligaciones legales en materia de: • 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 de manera más específica las materias en las que deben 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, Circulares y Disposiciones Administrativas, esto con el fin 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]

Hemos descrito hasta el momento el marco jurídico de 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 has desarrollado sus propios regímenes locales para atender de manera próxima e inmediata las necesidades de los ciudadanos, atendiendo a su cultura y situación geográfica. En este sentido, dos modelos de organización local prevalecen hasta nuestros días, quizá no en su configuración original, pero si en líneas 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.

evaluar su actuar, con el fin de verificar que se da cumplimiento 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* que significa "señalar el valor de algo", o "estimar, 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 llevar a cabo las acciones necesarias, se tiende a reflexionar 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, sistemáticos y confiables, los métodos deben ser rigurosos y la información objetiva y suficiente. Con la objetividad se capta la 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 validez; la confiabilidad se relaciona con la calidad de la 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 "Real Academia Española" dirección en Internet: http://dle.rae.es/?id=H8JsfPe, fecha de consulta: 07 de febrero de 2018.

116 *Ibid,* dirección en Internet: http://dle.rae.es/?id=H8KIdC6, fecha de consulta: 07 de 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 debe ser considerada como una actividad aislada y autosuficiente dado que forma parte de un proceso de planificación. En este sentido, Ander-Egg asevera que, si planificar implica organización y racionalidad en la acción para el logro de metas y objetivos, la evaluación resulta ser la forma de verificar tal racionalidad al medir su cumplimiento y la capacidad para alcanzar las metas y objetivos.[119]

Al respecto, la ONU define a la evaluación como "el proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficacia, e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos. Se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades todavía en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y toma de 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 curso y por ende mejorar la planificación y las acciones futuras. Ello implica el análisis de las actividades generadas por la implementación de dichos programas y proyectos en cuanto su pertinencia, eficiencia, eficacia, costo y aceptabilidad de las partes interesadas.[121]

En resumen, Cohen afirma que la evaluación implica tres aspectos primordiales: pertinencia (correspondencia entre objetivos y proyectos), eficiencia (minimizar los costos de los insumos y maximizar los productos) y eficacia (grado de alcance de los objetivos). 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, calendario de trabajo y productos), con el fin de alcanzar las 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.

Olmedo Carranza por su parte, define la evaluación como el "análisis de los resultados obtenidos contra lo esperado" de tal manera que este análisis permita identificar las causas del incumplimiento de metas con el fin de buscar alternativas de solución.[123] Define la eficacia como la "capacidad de lograr las metas propuestas y producir los efectos deseados dentro de un ámbito de incidencia específico", y la eficiencia como la "capacidad para alcanzar metas propuestas en el tiempo prefijado, empleando para ello el mínimo de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos, previamente asignados para cumplir el objetivo".[124]

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), hace referencia a la eficiencia y la eficacia, 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 los insumos. Esto implica una eficiencia en la relación producto-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), por consiguiente, el sistema será eficaz en la medida en que se 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 Económicos (OCDE), define los resultados como "productos, 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 Héctor Sanín Angel, *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación–Mesoevaluación)*, Serie Manuales No. 3, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social CEPAL-ECLAC, Naciones Unidas, Santiago de 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 carencia de métodos eficaces para medir el rendimiento de su 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 corren de finales del siglo XIX a la fecha (Tabla 1.2).

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 ocurrencia 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, eficiencia, y eficacia).

[131] *Cfr.* Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos, Oficina de Evaluación (EVO), BID, 1997, p.10.

[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.

La economía controla los costos de los insumos, la eficiencia los insumos con relación a los productos; la eficacia, los 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. No significa que antes no se hayan realizado esfuerzos en la 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 los planes y programas para la definición de objetivos y metas, la asignación de recursos, la definición de responsables y la 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 la infraestructura económica del país con el fin de elevar el nivel 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 federal), que por conocer la eficiencia de sus programas. Los 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 la planeación con relación a su aplicación y eficacia.[141]

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 de información estadística y geográfica de disponibilidad pública. Con ello se reafirma la responsabilidad del Estado como rector, promotor y gestor del desarrollo económico y social del país.[142] Por otro lado, en el ámbito legislativo con la aprobación de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en 1978, se vio fortalecido el órgano técnico de cuenta pública.[143]

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]

Durante la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), el país se vio inmerso en una profunda crisis económica; una vertiginosa inflación derivada de la caída del cambio 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 evaluación y fiscalización, con lo cual se extingue la entonces Coordinación de Evaluación de la Presidencia.[145]

---

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 los programas de estabilización, saneamiento de las finanzas 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]

Sin duda, un gran acierto de este periodo fue, mediante una modificación constitucional, la creación del Sistema Nacional 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]

En 1984 la SPP presentó un panorama jurídico-metodológico sobre el sistema de planeación, donde se define la evaluación 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 manejo eficiente de los recursos y fondos públicos); la contable (uso y destino de los recursos presupuestales); y la económico-social (resultados obtenidos).[148]

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 Plan Nacional de Desarrollo, la Cuenta de la Hacienda Pública 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 (a cargo de la SPP) y el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, con el objeto de infundir una cultura administrativa de eficacia y productividad en las 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 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).[150]

A finales del sexenio de Salinas, se transforma la SECOGEF en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) con funciones de desarrollo administrativo, con la intención de impulsar la eficacia y la eficiencia en las instancias del gobierno federal.[151]

Es importante resaltar en este momento el avance alcanzado al identificar la necesidad de evaluar las políticas públicas orientadas a medir los impactos y el beneficio social, en vez de 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.*

los estándares de servicio, y las desregulaciones y flexibilidad 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 Desarrollo y se definieron estándares para medir la actuación de las instituciones.[154]

En este mismo sexenio, la SHCP se encargó de implementar la Reforma al Sistema Presupuestario para cambiar e incrementar la eficiencia del sistema presupuestario a través 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 medición y mecanismos de evaluación de programas, al final los logros no fueron los esperados.[155]

Es importante resaltar que los contenidos del SED fueron la medición y la evaluación, la descentralización, la desconcentración y la flexibilidad operativa, el involucramiento 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), en sustitución de la anterior Contaduría Mayor de Hacienda, 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 financiera.[157]

---

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 de la definición, concertación, seguimiento y evaluación de 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 a la operación continua y eficaz de la administración pública 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 de Evaluación del Desempeño (SED) que coordina la SHCP (se 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 mejora de la actuación del gobierno en cuanto a su eficiencia, eficacia y productividad, además de fortalecer la honradez, la 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 tanto el Artículo 3º refiere al concepto de planeación nacional de desarrollo y en específico, a la definición de objetivos, metas, 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 escrito ante el Congreso donde se manifieste el estado general 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 gobiernos de diversos países a mejorar la eficacia y eficiencia 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 que en los insumos, lo que permite mayor eficiencia y eficacia en 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 eficiencia y eficacia de los servicios que los gobiernos prestan y 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 beneficio de la población).[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.

realizadas al marco jurídico, en específico a la Constitución y 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 Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) se regula la programación, la presupuestación, la aprobación, el ejercicio, el control y la evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. De esta manera el PBR busca orientar de manera eficiente la cantidad 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 recursos públicos bajos los principios de eficacia, economía, 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 fiscalización federal y local); a evaluar el gasto federalizado (los recursos federales que se transfieren a estados y municipios); 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 visión de largo plazo (2030) para la definición de objetivos 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 Pública (SFP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de 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 federal[179] (Figura 1.3).

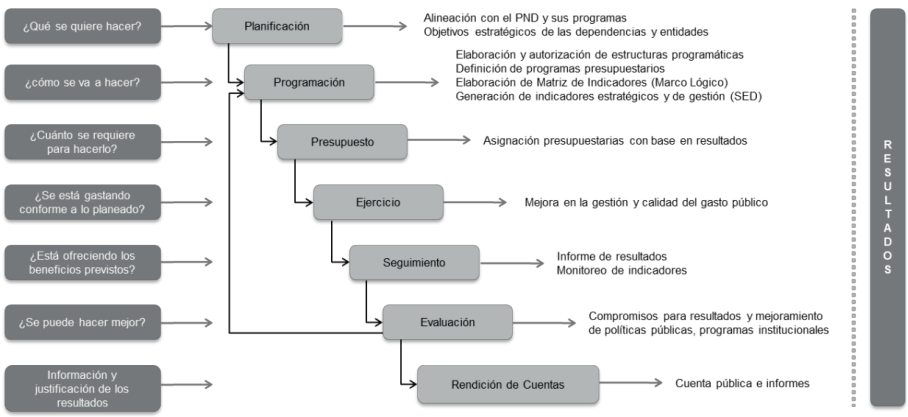
Figura 1.3. Componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).[180]

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 (monitoreo de avances físicos y financieros conforme los 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 entrega al H. Congreso de la Unión[181] (Figura 1.4).

Figura 1.4. Alineación del proceso presupuestario para resultados. [182]



Fuente: SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

181 *Ibid.*

182 SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Introducción a la gestión para 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]

Como complemento, la SHCP, la SFP y el CONEVAL emiten 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 mecanismo se modifica para vincular en mayor medida los 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 los programas en materia de desarrollo social; la SHCP evalúa 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]

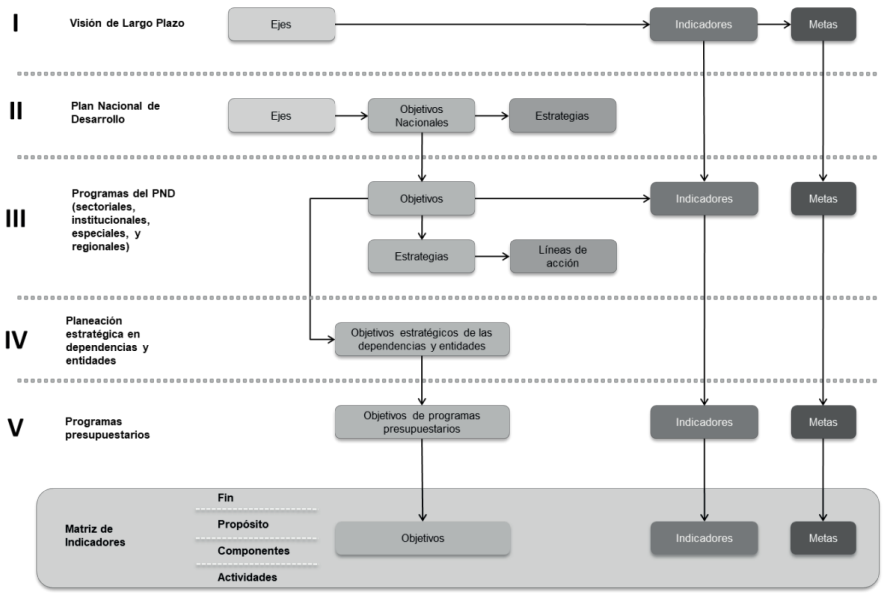
Por otro lado, se fortalece la labor de la Cámara de Diputados en el proceso de evaluación del desempeño a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que, como órgano técnico, realiza auditorias para emitir recomendaciones para la mejora del desempeño de los programas federales, así como 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 Gubernamental, deberán definir sus indicadores relativos a la

[183] *Cfr.* D. Pérez-Jácome, *op cit.*, p.8.
[184] *Ibid*, p. 9.
[185] *Ibid,* p. 11.
[186] *Ibid,* pp. 11-12.

aplicación de recursos federales que se les transfieren, en un 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 públicos [188] (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 de fiscalización en los Congresos locales, con autonomía 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 fiscalización.[190]

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 manera los ciudadanos podrán calificar el desempeño, exigir 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 incluyen el diseño de indicadores para medir la eficiencia, la eficacia y el impacto de las políticas públicas, no debe limitarse a la simple cuantificación numérica de resultados, ni 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 retos les exige ser más eficientes en el ejercicio de los recursos y más eficaces en el cumplimiento de sus metas institucionales; 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.

obligan a hacer lo más eficiente posible su ejercicio bajo 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 Hacendaria (LFPRH). Dichos recursos deberán evaluarse con base en indicadores a fin de verificar el cumplimiento de los 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 de 2008, se definieron los "Lineamientos Generales para la Entrega de los Recursos del Ramo 33", donde se establecen los mecanismos para la definición de indicadores de resultados; 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 informar trimestralmente a la SHCP sobre el ejercicio, destino 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 descentra lización 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 especifican los procesos de planeación, programación, presupuestación, seguimiento, monitoreo e informes y evaluación. De igual manera en 2009 la SHCP emite los indicadores de 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 las políticas públicas. Este juicio de valor constata la eficacia de la acción pública *(outcomes)* y la eficiencia de la utilización de los recursos con respecto al producto final del programa. Por consiguiente, la eficiencia de los procesos administrativos no puede ser un fin en sí mismo, si no se es eficaz en satisfacer la demanda de la población y la solución de los problemas sociales en general.[201] Sin embargo, la deficiencia en los sistemas de 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 de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia y calidad. Ès por ello por lo que se implementa en México un sistema de control y evaluación gubernamental con el fin de medir el desempeño y 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.

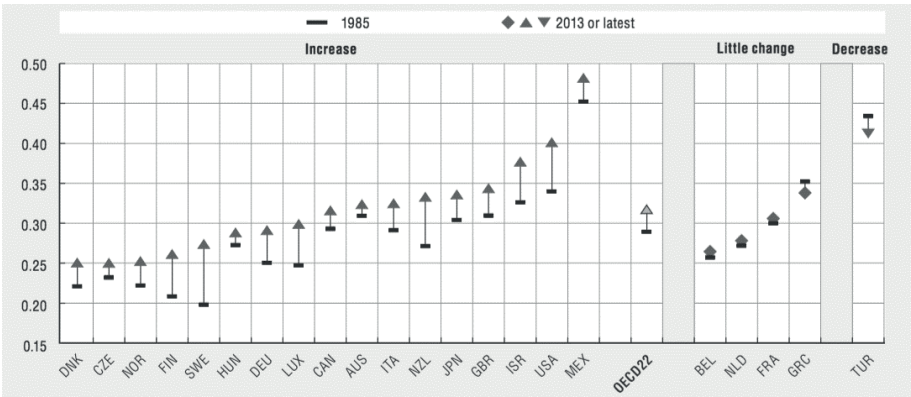
---

[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 Glace 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] (Gráfico 1.6).

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 *Anuario Estadístico y Geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2016*, que México ocupa el decimotercer lugar en superficie a nivel global[209] (1,964,375 km2)[210], 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 2016[211]. 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 Desarrollo[213] (PNUD), con el fin de apoyar a los países para la definición de sus propias soluciones a los retos mundiales y 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 país con muy alto y bajo índice respectivamente (Gráfico 1.7). 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 Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como de captar y difundir 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.hitml, fecha de consulta, 10 de abril de 2017.

[209] *Cfr.* INEGI, *Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2016,* Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México 2016, p. 46.

[210] Los países de mayor superficie son: Rusia, Canadá, Estados Unidos de América, China, Brasil, Australia, India, Argentina, Kazajistán, Argelia, República Democrática del Congo 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.

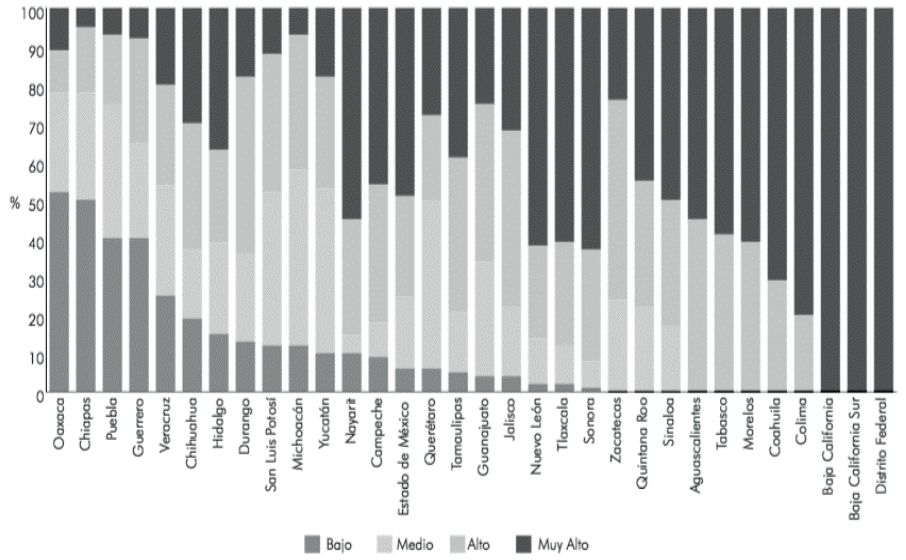
[212] *Ibid*, p. 111. Con información de medición de la pobreza 2015 del CONEVAL.

[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/es/home/ourwork/overview.html. Fecha de consulta, 14 de febrero de 2018.

[214] El IDH mide la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable, la capacidad de 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 municipios[218]. Señala que la marginación es un fenómeno que se refleja en la 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] CONAPO se encarga de la planeación demográfica de México, a fin de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular sus objetivos a las necesidades que plantean los fenómenos demográficos. En sitio Web: https://www.gob.mx/conapo/es/que-hacemos, 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 federativas y municipios permite identificar aquellas áreas que 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, seguidos por Campeche, Hidalgo, Michoacán, Puebla, San Luis 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 1.8). Esto refleja como la ubicación geográfica y la concentración de la población son factores que influyen en los índices de marginación de los municipios del país.[222]

---

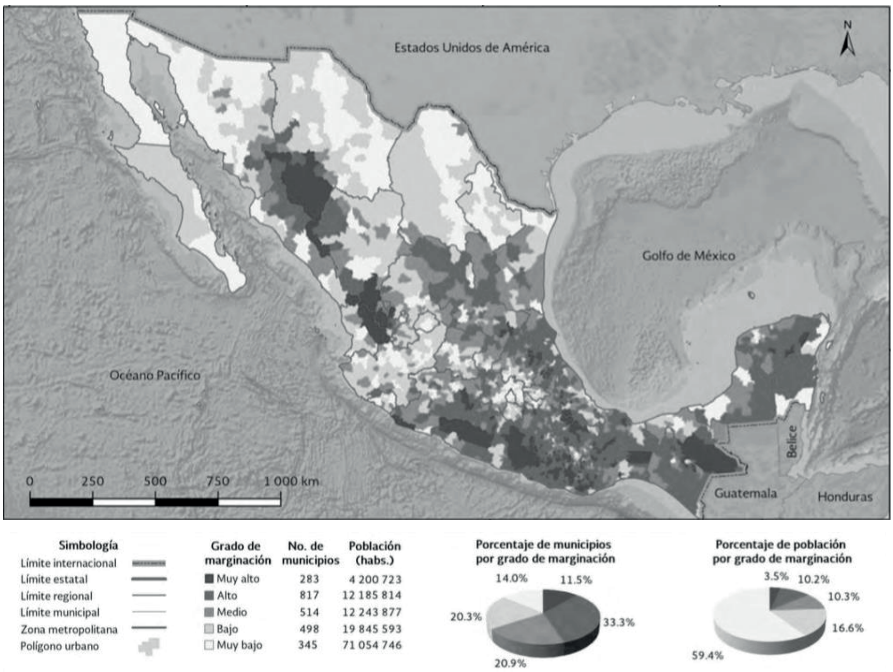
219 *Ibid.*

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.*

Mapa 1.8. México, grado de marginación por municipio, 2015.[223]



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 marginación, dado su ubicación geográfica y el número y condición de sus habitantes, dos de los elementos fundamentales que integran el municipio (territorio y población).[226] A su vez, esto mismo refleja el enorme reto que enfrentan la mayor parte 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 mejor 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 el marco legal sobre el cual se rigen, finalmente se expone el estado del arte de los municipios respecto a la evaluación de sus resultados.

En cuanto al municipio, expusimos como marco conceptual su raíz etimológica, algunas definiciones de autores expertos 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 marco conceptual su raíz etimológica, algunas definiciones 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 suficiente para sacar de la pobreza y la marginación a millones 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 debilidades que presentan los municipios y finalmente el estado actual que prevalece según fuentes oficiales.

2.1. Capacidades

2.1.1. Marco conceptual

La situación por la que actualmente atraviesa la mayor parte de los municipios mexicanos, como lo es baja recaudación fiscal, débil normatividad, escasez de recursos financieros, deficiente 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 dificultad para promover el desarrollo humano desde su ámbito de competencia.[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 sus resultados e impacto debido a una inminente insuficiencia estructural.[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 registrado acciones insuficientes y a veces desarticuladas en 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]

2.1.1.1. Desarrollo Humano y Municipio

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 participación limitada en la definición de la política de salud, 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 definir el término "capacidad".

2.1.1.2. El concepto "Capacidad"

El diccionario de la Real Academia Española define el término *capacidad* como "Cualidad de capaz" y "Oportunidad, lugar o medio para ejecutar algo"[233]; a su vez define *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].

Por su parte, Gómez Álvarez define *capacidad* como "el intangible 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 o la sociedad misma, se refiere a la habilidad para forjarse y 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 como una capacidad institucional (Fukuyama e Israel); otros como un atributo de la gobernanza (Glindle), como una característica organizacional (Tobelem, Morgan, Boesen y Therkildsen) y finalmente como factor habilitador del individuo (Sen).[236]

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

---

233 "Real Academia Española", dirección en Internet: http://dle.rae.es/?id=7HZdnLt, fecha de consulta: 20 de febrero de 2018.
234 *Ibid*, dirección de Internet: http://dle.rae.es/?id=7I7lEwd.
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 refiere al suministro de recursos económicos y técnicos para la 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 fin de mejorar la gestión administrativa del desarrollo.[240]

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.

Estado con el fin de hacer más eficiente el gasto y disminuir la corrupción.[241]

Este nuevo enfoque centra su atención en el comportamiento económico donde el mercado define los incentivos para la 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 resultados eficientes. En concreto, este enfoque busca mejorar 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]

Desde este enfoque las capacidades se refieren a la necesidad de desarrollar, organizar y expandir las habilidades de los involucrados para responder a los nuevos problemas que defina la gobernanza, entendida ésta como "el proceso y las 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 las organizaciones para identificar y resolver problemas, llevar 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*, New York, Human Development 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]

Esta corriente define las capacidades como las habilidades de los individuos, las organizaciones y las sociedades para cumplir con sus funciones y resolver problemas, además de definir y alcanzar los objetivos trazados en términos de sostenibilidad. Asimismo, define el desarrollo o fortalecimiento de capacidades como el 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 expuestas, Gómez Álvarez concluye al afirmar que el tema de 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 ampliado de tal manera que el fin o el objetivo del desarrollo de estas, el medio y sus destinatarios, son la pauta de la construcción y ampliación de dichas capacidades. En otras palabras, de los fines u objetivos se desprende "el cómo", en referencia a las habilidades que se requiere fortalecer para propiciar el desarrollo humano, la eficiencia del gobierno, la gobernabilidad democrática, y en términos generales el desarrollo del Estado.[251]

Por último, es a través de los medios que se definen los actores 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 fundamentales: su definición, la metodología para desarrollarlas y la formulación de indicadores de medición.[253]

Una metodología implica definir el inicio del proceso, las 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 se determinan componentes, y se especifica a que se refieren y a 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	- Social - Organizacional - Individual	- Institucional / Entorno - De entidades / Agencias - Recursos humanos / Personas	¿Dónde? (Punto de entrada)
Ámbito / Aproximaciones	- Gubernamental - Comunitario - Territorial - Sectorial	- Público - Social / Privado - Demarcación geográfica - Público / Social / Privado	-
Ejes	- Instituciones - Conocimiento - Liderazgo - Rendición de cuentas	- Normas, reglas del juego - Know-how, capacitación - Legitimidad, redes, líderes - Responsabilidad gubernamental	¿Cuáles? (Categorías)
Tipos de capacidad Enfoque sistémico	- Funcionales - Técnicas - Identificación de actores / Diagnóstico - Formulación - Ejecución - Monitoreo / Evaluación	- De gestión - Sectoriales, específicas - Establecimiento de objetivos - Acuerdo de estrategias - Implementación de estrategias - Evaluación de resultados	¿Cómo? (Procedimiento)
Estrategias	- Reforma institucional e incentivos - Capacidad de liderazgo - Educación, entrenamiento y aprendizaje - Mecanismos de rendición de cuentas	- Introducir el cambio - Asegurar legitimidad - Fomentar capacitación - Propiciar demanda de capacidad	¿Con qué? (Herramientas)
Direcciones de aproximación	- Vertical - Horizontal	- 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.

En lo referente a los actores o beneficiarios de las capacidades, la metodología del PNUD identifica tres grupos: las instituciones, las organizaciones y los individuos; a su vez señala cuatro niveles de influencia: el entorno (variables económicas, políticas 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 persona que forma, faculta y justifica los niveles anteriores).[257]

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 mezzo)	**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 Base de legitimación del Estado	Diseño y gestión de la organización	Participativo	Fukuyama
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 Relaciones interinstitucionales	Organización interna	Habilidades y conocimiento de personal	Tobelem

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] y una vez definido 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 expone la clasificación de capacidades que propone, así como 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 adaptase a las necesidades de cada contexto.[261]

Las *capacidades técnicas* son competencias de áreas específicas, determinadas por ciertas situaciones: por ejemplo, proveer servicios públicos de calidad, rutas y medios eficientes de transporte público, legislación adecuada, recaudación eficiente, 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 identifica cinco capacidades principales: a) la participación de los actores involucrados en el proceso *(stakeholders);* b) la definición de una misión y una visión de manera consensuada 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 lograr mayor eficacia mediante la apropiación de procesos); c) el conocimiento (mayor conocimiento, que a su vez, permite mayor involucramiento de actores); y d) la rendición de cuentas (el desempeño efectivo y trasparente 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 identificadas las capacidades por desarrollar y definido el nivel de trabajo, prosigue la definición de la forma en que esas 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.

Figura 2.3. Proceso para el desarrollo de capacidades.[268]

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.

Al final, el PNUD define las capacidades como atributos 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 la ejecución, implementación o resultado de aplicar 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 comportamiento en términos de eficiencia y eficacia sobre 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, motivaciones, influencias y habilidades personales).[273]

¿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] J. Hintze, *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 que permita identificar cuáles capacidades 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 SADCI (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional) o ICADS por sus siglas en inglés (*Instutional 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 sus decisiones; éstos debieran reflejar la heterogeneidad municipal que existe en México con el fin de promover 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 Indicator*s, Review of the Literature, World Bank, citado por David Gómez, *op cit.*, p. 73.

[275] *Cfr.* D. Gómez, *op. cit.*, p. 74.

[276] L. Flamand, et al., I*nstituciones 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 del área geográfica donde habitan. En cambio, el desarrollo 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 indicador de la eficiencia financiera del gobierno, así como la 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 de los subíndices obtenidos. El resultado final que puede

[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 agrupan 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

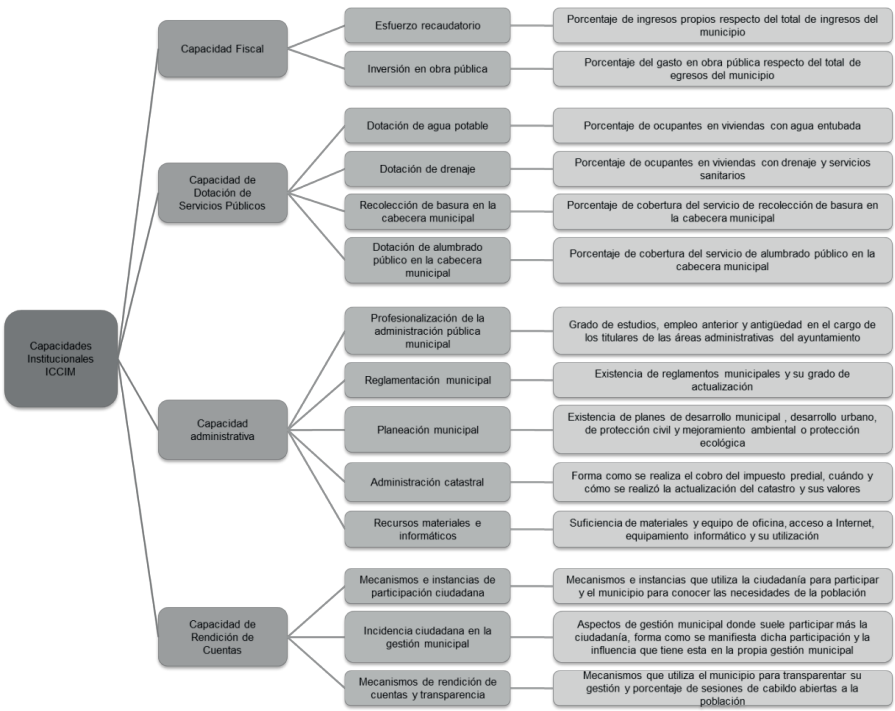
El *índice compuesto de capacidades institucionales municipales* (ICCIM) contempla cuatro diferentes dimensiones o tipos de capacidades: fiscal, dotación de servicios, administrativa y rendición de cuentas. Éstas permitirán diagnosticar la capacidad de los gobiernos municipales para cumplir con sus responsabilidades con base en datos censales y encuestas especializadas.[285]

La *capacidad fiscal* considera el ingreso y el gasto público y se mide en términos del esfuerzo recaudatorio y la inversión en obra pública. La *capacidad de dotación de servicios* mide 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 *capacidad administrativa* 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 *capacidad de rendición de cuentas* 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 importante analizar si los indicadores propuestos son suficientes 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 adquiere el carácter de Federal o General y su definición 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 del H. Congreso de la Unión, *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 117 y 118 especifican prohibiciones para las entidades federativas, 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 el contrario, la manera restringida cuando se confiere a ambos órdenes, pero se concede a uno de ellos la atribución para fijar 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 Documentación, Información y Análisis, de la Cámara de Diputados del H. Congreso de 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 capacidades institucionales propuestas por el PNUD (fiscal, 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 Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); en Capacidad de Dotación 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 (LGRA); y finalmente en Capacidad de Rendición de Cuentas 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
• Ley de Coordinación Fiscal • Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	• Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público • Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	• Ley de Disciplina Financiera • Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción • Ley General de Responsabilidades Administrativas	• 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.

2.1.3.1. Capacidad fiscal

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.

la Federación transfiere por concepto de participaciones y aportaciones federales, así como subsidios y convenios de descentralización.[297]

Por otro lado, aunque representan un porcentaje de ingreso menor, la vía del financiamiento (incluidos empréstitos de los 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 financiar sus estructuras administrativas y gastos operativos, 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 de servicios básicos, infraestructura, saneamiento financiero, 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, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda y mantenimiento de infraestructura, entre otros rubros.

301 *Ibid,* pp. 22 y 33. Recursos en la mayoría de los casos insuficientes para dar cumplimiento a sus atribuciones constitucionales a fin de lograr un desarrollo integral.

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]

Con el fin de identificar los elementos de capacidad fiscal en la normatividad de nuestro país, se procede al análisis de la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley de Coordinación Fiscal

La Ley de Coordinación Fiscal, publicada en 1978, tiene como principal finalidad el coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del DF (ahora alcaldías de la Ciudad de México). En ella se definen las participaciones que les corresponden provenientes de los ingresos federales, los mecanismos de distribución, y las reglas de colaboración entre las autoridades fiscales, entre otros.[303]

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 través de la SHCP firma convenios con las entidades que solicitan 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. 1°, *Ley de Coordinación Fiscal,* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma DOF 18-07-2016, p. 1.

[304] La información financiera que se genera por la aplicación de recursos a través del Sistema de Coordinación Fiscal se rige por los principios de transparencia y de contabilidad gubernamental contemplados en la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Participaciones. De éste se definen las Aportaciones Federales que consisten en recursos que la Federación transfiere a los 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 definen su distribución de acuerdo a incentivos recaudatorios y principios resarcitorios.[305]

Es importante aclarar que el gasto federalizado son aquellos recursos financieros que el gobierno federal transfiere 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 definido un destino específico y permiten solventar prioridades en temas como la educación, la salud, la infraestructura social y la seguridad pública, entre otros.[306]

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 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 H. Congreso de la Unión, Última Reforma DOF 30-12-2015, p. 1.

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 tiene como fin reglamentar en materia de adquisiciones, 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,* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma DOF 10-11-2014, p. 1.

[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 y paraestatal, establece también la posibilidad de firma de convenios de coordinación con los gobiernos estatales y municipales con el fin de favorecer su desarrollo integral.[311]

La Ley define las dependencias del gobierno federal que es 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, L*ey Orgánica de la Administración Pública Federal*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma DOF 19-05-2017, pp. 1 y 6.

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 responsabilidad hacendaria y financiera que rige a estados y municipios y sus respectivas instituciones en el manejo sostenible de sus finanzas públicas; y deberán hacerlo bajo principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.[313]

La Ley refiere a la disciplina financiera como la responsabilidad hacendaria y financiera bajo reglas y criterios en el manejo 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, el empleo y la estabilidad del sistema financiero.[314]

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. 1°, *Ley de Disciplina Financiera*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma DOF 27-04-2016, p. 1-2.
[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 obligaciones o financiamientos cuando se destinen a Inversiones públicas productivas y a refinanciamiento o reestructura; esto con 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 además la fiscalización y el control de los recursos públicos.

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 Auditoria Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las entidades de fiscalización superiores locales y las instancias encargas del 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 presentación de declaración fiscal; servidores públicos que 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,* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma, DOF 18-07-2016, p. 1.
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, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia; características que rigen a los servidores públicos en México. Establece también que los recursos deben administrarse bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.[322]

A fin de prevenir faltas administrativas y hechos de corrupción, los órganos internos de control[323] 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 de intereses, al igual que su respectiva declaración fiscal anual 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. 1°, *Ley General de Responsabilidades Administrativas,* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma, DOF 18-07-2016, p. 1.

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 como la generación de información financiera de los organismos públicos para su armonización. Su aplicación es obligatoria para los tres Poderes y los tres órdenes de gobierno.[326] La contabilidad gubernamental facilita el registro y la fiscalización de activos, pasivos, ingresos y gastos, y contribuye a la medición de la eficiencia, la economía y la eficacia del gasto y los ingresos 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 información financiera que aplican los organismos públicos.[328] Dicha información registra de manera armónica y especifica las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la acción gubernamental; se elaboran, en términos financieros, estados financieros confiables, oportunos, de fácil comprensión, periódicos y comparables.[329] Al igual se registran en su contabilidad los bienes muebles e inmuebles.[330]

Los estados financieros, al igual que toda información 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. 1°, *Ley General de Contabilidad Gubernamental,* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma, DOF 18-07-2016, p. 1.
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 objeto el reglamentar en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública; de situaciones irregulares denunciadas en el ejercicio fiscal actual o anteriores; de la aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales; y del destino y ejercicio de recursos de financiamiento que contraigan estados y municipios que cuenten con garantía de la federación. El organismo encargado de fiscalizar el ejercicio de recursos públicos federales será la Auditoría Superior de la Federación como órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.[333]

La fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera, verificar el cumplimiento 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 el resumen de los resultados de la fiscalización del gasto federalizado, las participaciones federales y la evaluación de la deuda fiscalizable con las observaciones derivadas y las acciones y recomendaciones pertinentes. Dicho Informe es de carácter público.[335]

Por consiguiente, la Auditoría al fiscalizar la totalidad del 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 afectaciones a la Hacienda Pública Federal, o al patrimonio federal, la Auditoría procede a la formulación de las observaciones correspondientes.[336]

---

[333] Art. 1º, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma, DOF 18-07-2016, p. 1.
[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 Auditoria revisa principalmente la aplicación de las fórmulas de distribución, la ministración y el ejercicio de los recursos conforme la normatividad local aplicable, financiamiento con recursos federales, el cumplimiento de los objetivos de los programas financiados con este tipo de recurso, y la deuda con 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 autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, entre otros.[338] La Ley además defiende el derecho de toda persona 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. 1°, *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma, DOF 04-05-2015, p. 1.
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]

En el caso de los municipios, los sujetos obligados definidos 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]

Un aspecto a resaltar es que el décimo transitorio especifica 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 municipios están obligados a llevar a cabo para hacer eficiente y trasparentar 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 configuración institucional acentuada por un sistema político 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 representa una fuerte dificultad reconocer que existen diversos

---

[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 de sus funciones de manera eficiente, son la fragilidad del 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, afirmando que son insuficientes u obsoletos, aunado a la 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.

La problemática se refleja además en la falta o no actualización de un reglamento interno de la administración municipal; la falta de vinculación de los recursos con objetivos y metas previamente definidos; la falta de reglamentos para regular la prestación de los servicios públicos; la actualización y el cobro del impuesto predial; la regulación de la obra pública; la regulación de la zonificación y uso del suelo; el contar con una 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 capacidades o la falta de personal calificado, además del 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 la dificultad de avanzar en un marco normativo metropolitano 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, reflejada en la ineficiencia principalmente en su tesorería, la debilidad de su gestión financiera, el derroche de los escasos 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 eficiente las tareas administrativas, han tornado más complejas 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 municipal, poco idóneos y eficaces, puede provocar aún mayor ineficacia por no contar con un diagnóstico que refleje la realidad 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 disminuye su eficacia. Si bien es una tendencia internacional 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 incrementar los niveles de eficiencia y eficacia.[362]

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 llegan a la administración sin previa experiencia o preparación, sin suficientes conocimientos técnicos y sin un espíritu y ética de servicio público; esto sin duda provoca también una actuación improvisada de la función pública. Es por esto que resulta de vital importancia conocer el perfil, el grado de estudios, la antigüedad y la experiencia de los empleados, tanto de base como de confianza, para fortalecer sus capacidades mediante acciones de capacitación.[364]

En el caso de municipios urbanos, suelen darse capacitaciones programadas por el área de recursos humanos que no siempre se enfocan a las necesidades específicas de cada área; 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

Ante la ausencia de un sistema de planeación eficaz, es 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]

Esta carencia se refleja en la presentación de planes municipales de desarrollo muy generales y sin objetivos claros, con una infraestructura urbana poco específica. A esto hay 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 aislado ha propiciado políticas ineficientes y en consecuencia 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 financiamiento con un enfoque de gobierno multinivel es una clara manera de fortalecer el desarrollo local, contrario a preocuparse por sólo lograr la autosuficiencia. Por tanto, el reto no es sólo propiciar la construcción de redes, sino además establecer un cambio cultural en las organizaciones del gobierno municipal.[371]

Sin duda las afirmaciones de Cabrero exponen de manera muy clara y objetiva los factores y razones del porqué los municipios de nuestro país presentan actualmente una fuerte debilidad institucional. Una manera de reforzar tales afirmaciones es mediante el análisis con datos estadísticos provenientes de fuentes oficiales.

2.2.2. Situación actual

La creciente demanda de la ciudadanía en la prestación de servicios de manera oportuna, con calidad y eficiencia, hoy exige a los funcionarios el optimizar el uso de los recursos públicos mediante políticas y programas eficaces. Para ello, los procesos administrativos y de gobierno deben ser cada vez más eficientes, de tal manera que logren alcanzar los objetivos planteados y ganar la confianza de los ciudadanos. Pero esto requiere que 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) manifiesta la importancia de que los municipios cuentan con los 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 definido por el CONEVAL, los siguientes gráficos y tabla refieren 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 un conjunto de leyes, reglamentos, normas y bandos que definen su 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.

secundaria en materia municipal; sin embargo la ASF afirma que no todos los estados otorgan a sus municipios los mecanismo e instrumentos suficientes que les permitan dar cumplimiento a sus 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: aplicación de recursos bajo los principios de eficacia, eficiencia, 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 los estados, específicamente en las leyes de planeación y en 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 federativas establece la obligatoriedad y sólo el 64.5% define las 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 específicos basados en diagnósticos que reflejen la situación del 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, en el 94.9% de los planes se define una misión y en el 95.0% una visión, 90.3% objetivos y el 75.1 metas.[383]

Por último, en lo que respecta al Bando de Policía y Buen Gobierno, (instrumento que define la organización 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.[384]

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 organización que especifique las áreas y funciones de cada uno de los niveles jerárquicos.[385]

Al respecto, el Censo de referencia muestra que las principales áreas que conforman la estructura administrativa en los municipios son: finanzas 96.5%, Secretaría del Ayuntamiento 94.7%, obras públicas 92.2%, Desarrollo Integral de la Familia 88.4%, seguridad pública 87.8% y contraloría interna 60.8%.[386]

Sin duda contar con una estructura organizacional adecuada, funcional y suficiente permite, además del cumplimiento de metas y objetivos, desarrollar una visión de largo plazo que permita traspasar los periodos constitucionales.[387]

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 definidas las responsabilidades de cada servidor público conforme 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 de contabilidad gubernamental, definió el año 2015 como límite 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 vital importancia llevar a cabo un proceso eficiente de selección del personal que integre la estructura del municipio con los perfiles adecuados para cada puesto. Para ello, implantar un 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 contar con estas características, la eficiencia en la gestión puede verse afectada.[393]

Muchas de las actividades que desempeña el personal de una administración municipal requieren de amplios conocimientos, así como de perfiles técnicos y experiencia, sin embargo, se observa una elevada rotación de personal de confianza y 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 públicos[394]

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 (COMPLADEMUN) resulta ser un significativo mecanismo 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 administrativas y financieras que muchos de los municipios padecen, se han visto obligados a buscar nuevas alternativas, como lo son acuerdos de cooperación y coordinación con otros entes de gobierno mediante la firma de convenios, contratos, acuerdos u otros instrumentos en materia de seguridad pública, agua potable, drenaje y alcantarillado, tratamiento y disposición final 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 capacidades institucionales a fin de ser más eficientes, eficaces y trasparentes.[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]

Pese a la debilidad en las capacidades institucionales, la firma 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 sólo el 18.5% de los municipios del país firmaron el convenio, y 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 *hardware*[406]

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 recursos públicos aplicados de manera eficiente y eficaz en el 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 Responsabilidad Hacendaria y la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Para su cumplimiento, la SHCP diseñó e implementó el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH)[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 financieros y de los indicadores de desempeño para la medición de los resultados obtenidos.
409 *Cfr.* ASF, *op. cit.,* p. 89.

Actualmente, si bien el Sistema permite identificar los recursos ejercidos con recursos federales por programa, fondo o convenio, desagregado por partida genérica conforme al clasificador por objeto del gasto establecido por la CONAC, los 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 trasferencias 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 de cómo obtener un índice que refleje la situación de las 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* (ICCIM): capacidad fiscal, capacidad 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 disposición del público en general en su sitio Web oficial.[414]

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, perfil, experiencia y antigüedad de los titulares de las distintas 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 la SHCP en el Sistema de Formato Único, reglamentación de 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 finanzas públicas estatales y municipales de 2012 del INEGI y datos de aportaciones federales para municipios publicados en los diarios de los estados.[417]

La ASF definió seis categorías para presentar los resultados 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 términos generales el insuficiente desarrollo institucional de los 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 México (10.9%), Hidalgo (9.0%) y Guanajuato (8.1%). 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] el estudio con la afirmación de que la debilidad de capacidades institucionales está presente en todos los municipios del país[423] aunque en distintos grados, lo que confirma la necesidad de fortalecer las acciones para

[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] La ASF especifica que distintos factores que inciden en el desarrollo de los municipios, como lo son geográficos, económicos, sociales y culturales, son determinantes en los 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 que conforma la hipótesis de investigación. En ella se afirma que 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 clasificación y los procesos y herramientas para su desarrollo con 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 obligaciones para que de manera eficiente, eficaz y trasparente 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 en datos estadísticos provenientes de fuentes oficiales; esto para identificar aquéllas que son necesarias desarrollar para su 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 ambas variables con el fin de comprobar o rechazar la hipótesis propuesta, en el Capítulo 3 se definirá el marco teórico que 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 intensión 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 pública con el objetivo de definir tres aspectos básicos: que 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 Española (RAE) proviene del vocablo latino administratio, -ōnis que significa "acción y efecto de administrar"; en los Estados Unidos de América, México y algunos otros países, se refiere al "equipo de gobierno que actúa bajo un presidente". Asimismo, define el concepto de Administración Pública como "conjunto de 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* que significa dirección hacia, tendencia; *minister*, comparativo de inferioridad; y el sufijo *ter*, que indica subordinación, u obediencia. Por consiguiente, el término significa "función que se desempeña bajo el mando del otro, servicios que se presta a otro". Hoy en día, el concepto de administración se define como "el proceso de planear, organizar, dirigir y controlar en empleo de los recursos organizacionales para conseguir determinados objetivos con eficiencia y eficacia".[426]

En complemento, de acuerdo con la RAE, el verbo *administrar,* proveniente de la palabra latina *administrāre* que adquiere 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 dosificar el uso de algo, para obtener mayor rendimiento de ello o para que produzca mejor efecto"[427]

Al respecto Galindo Camacho refiere que *administrar* se compone de los vocablos *ad* y *ministrare* que significa servir, por consiguiente, etimológicamente administración es la "actividad consistente en servir o prestar servicios".[428] Una definición más amplia del mismo autor es "proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad".[429]

Jiménez Castro define la administración como "una ciencia 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,* Ed. McGraw Hill, Tercera Edición, Colombia 2001, p. 3.

427 RAE, dirección en Internet: http://dle.rae.es/?id=0mFlSCm, 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.

Derivado de la definición anterior, Galindo Camacho propone: "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, y del esfuerzo cooperativo se satisfagan las finalidades colectivas que le han sido encomendadas, y que individualmente no pueden ser satisfechas".[431]

Hoy en día la administración la podemos encontrar en todos los niveles y áreas de las empresas, al igual que en todo tipo de organizaciones humanas.[432]

Por otro lado, *lo público* proviene del latín publĭcus y hace 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]

Una vez definidos los conceptos de *administración* y lo *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 las primeras cátedras de enseñanza científica de la actividad administrativa para los trabajadores del Estado. A partir del siglo XIX, las tendencias permiten constituir a la administración como Ciencia de la Administración por tener un objetivo, un fin y métodos propios.[434] Ésta si bien no es una ciencia exacta, sus principios y reglas son firmes y precisas y se enmarcan en el rigor científico.[435]

---

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.*

Carrillo Castro define la *administración 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]

Con base en la definición anterior, Galindo Camacho afirma 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 determinar los suyos propios, con el fin de dar cumplimiento 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]

En concordancia con lo anterior es que se configura el 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]

En este orden de ideas, se afirma que de las necesidades 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] Hagamos un breve repaso histórico de su nacimiento y evolución.

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 Aristóteles. Sócrates puso de manifiesto que las funciones del 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 Estado ideal, afirmaba que varias de las tareas que éste 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 poderes, delimita y tipifica las facultades de cada poder, y por 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 Alemania; y finalmente la propuesta de reforma administrativa

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 Administración Pública que centra su estudio específicamente en la actividad que realiza el órgano ejecutivo. Si bien, ambas ciencias cuentan con objeto, fin y método propios, es necesario 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 pública, pensamiento que tuvo gran influencia en la Revolución 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, donde se pone de manifiesto la actividad del órgano ejecutivo 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 un objetivo, un fin y un método propios. Bonnin expresa la 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]

Otro gran pensador francés es Henry Fayol (1841-1925), 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 básicas tales como: técnicas comerciales, financieras, de seguridad, de contabilidad y administrativas. Por otro lado, en su publicación "El Despertar del Espíritu Público" vislumbra un intento por industrializar el Estado para hacerlo más eficiente.[454]

Señala que el gobierno de la empresa o institución es el todo, en tanto que la administración es una de sus partes. Asimismo, afirma que, con el fin de ser eficaz, el acto administrativo 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 contribuciones a la ciencia política, la economía y las finanzas.[456]

Para Von Stein existía una oposición entre el Estado y la sociedad (hoy conocida como sociedad civil). Afirmó que el 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.[457]

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 (ejército y armada); la hacienda y finanzas; el sistema jurídico (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.[458]

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.

Esto dio origen a la definición de administración pública como la acción del Estado, con la precisión de que se refiere 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.[459]

Por otro lado, Carlos Marx (1818-1883), notable tratadista de la filosofía política, la economía y la ciencia de la administración

[456] *Ibid,* pp. 43-44.
[457] *Ibid.*
[458] *Ibid,* pp. 45-46.
[459] *Ibid,* p. 46.

pública, publica en 1848 su obra "Manifiesto del Partido 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 la vida pública y la privada. Afirmaba que la administración se 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 que sean modificadas.[461]

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. Afirmaba que mientras más político es un Estado, menos se 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 politólogo y economista, publica "La Política como Vocación", y "Economía y Sociedad", a raíz de su preocupación por explicar el estatuto científico de la administración pública. Weber exalta 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 altamente calificado para el cumplimiento de las funciones de la administración burocrática 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* se refiere a un sistema de principios y reglamentos como sustento para la toma de decisiones y la ejecución de acciones para todos los niveles jerárquicos.[464]

El personal operativo se refiere a los funcionarios de la base de la pirámide que realizan actividades básicas para el logro de los objetivos de la organización. La *impersonalidad* se refiere a que las funciones de cada puesto están reglamentadas 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 afirmando que sus características se encuentran presentes 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 por Lutero Gulick, que aplica criterios de la gerencia privada en el campo de la administración pública[468]. El *Conductismo,* promovido por Herbert Simon, aplica el positivismo lógico tanto 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: gobierna; en otras palabras, más que reflexionar: actúa.[471]

Frederick Winslow Taylor (1856-1915), como parte de las corrientes clásicas de la Administración, al igual que la doctrina de Fayol, su aplicación es en campo de la administración privada. En 1903 presenta sus principios científicos de la administración de talleres que más tarde conforman la investigación científica privada. Su investigación se enfoca al estudio y conocimiento de la mano de obra, los materiales, la coordinación de esfuerzos, la división del trabajo y la especialización, así como la planificación 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 científica del trabajador, su educación y formación científica 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 gobiernos deben de hacer, con el fin de entender de mejor manera 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

Para definir teóricamente lo que un municipio debe hacer, es 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]

Al respecto, Carles Ramió afirma que las organizaciones son agrupaciones humanas o unidades sociales, que se crean para alcanzar objetivos específicos. Adquieren un carácter 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 puedan ejecutar y cumplir tales funciones. Se pueden clasificar en organizaciones con o sin fines de lucro.[475]

---

[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 clarificó la naturaleza sistémica de las organizaciones en general 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 objetivos o propósitos (finalidad de la creación del sistema). El 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 pueden ser recursos (materiales, humanos y financieros), 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 resultados a manera de información o energía, y que influye 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 administraçao*, 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 la visión es la imagen que la organización define sobre el futuro, 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 que justifica el actuar y la existencia misma; sirven como estándares para comparar y evaluar el éxito de la organización en términos de eficiencia y rendimiento, y sirven como unidad de medida para verificar y comparar la productividad de la 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); *financieros* (capital, flujo de dinero, crédito, gastos financieros, ingresos, financiamiento, inversiones); *humanos* (directores, gerentes, jefes, supervisores, empleados de oficina, obreros, técnicos); *mercadológicos* (mercado de clientes 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*, implica en términos de eficiencia, la adecuación de los medios a los fines que se desea alcanzar.[481]

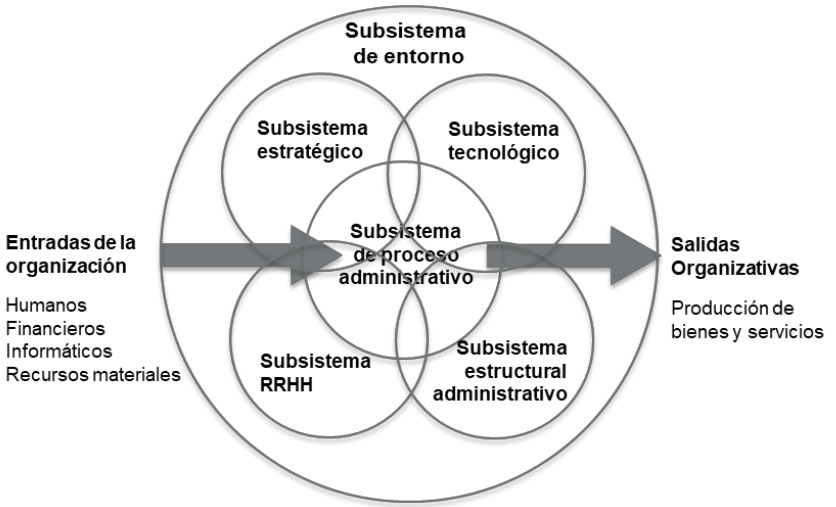
Así mismo, en cuanto a los niveles organizacionales en las empresas, éstos pueden ser: *nivel institucional* o estratégico (nivel más elevado de la empresa conformado por directores, propietarios o accionistas y los altos ejecutivos); *nivel intermedio* o gerencial (articulación de los niveles de la 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, *Organizaçoes 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.

cotidiana y eficiente de las tareas y operaciones de la empresa 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, recursos humanos, recursos tecnológicos, financieros y materiales, y procesos administrativos[483] (Figura 3.1).

Figura 3.1. Subsistemas organizativos.[484]



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

[482] *Ibid*, p. 57-58.
[483] *Cfr.* C. Ramió, *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-cultura*l. Aunado a ello, existen las dinámicas de cambio que permiten mejorar la eficiencia y la eficacia por 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, las estructuras, los recursos financieros y materiales y 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 su capacidad de controlar los recursos y su influencia en los procesos de toma de decisiones. Esta lucha por dominar espacios compartidos es natural que desemboquen en conflictos. Aunado a esto, las organizaciones cuentan con parámetros culturales claramente perceptibles (costumbres, rituales, símbolos, etc.), mas no fáciles de definir (mitos, valores e ideologías) que permiten la articulación y cohesión de los diversos miembros individuales y colectivos de una organización.[487]

El ámbito de *control y mejora* se refiere al control que 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]

En este orden de ideas Ramió Matas define a la organización como un grupo de personas asociadas para el logro de un fin 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 de entender a las personas, aspira a simplificar los fenómenos organizativos en lo presente y futuro.[490]

Para entender con mayor profundidad los elementos y principios que dan forma a las organizaciones, analizaremos el desarrollo y la clasificación de las diversas teorías organizativas a lo largo del último siglo.

Las distintas perspectivas o teorías organizativas se clasifican en 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.* Michael M. Harmon, y Richard T. Mayer, *Teoría 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 son considerados: la dirección científica y 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 conflicto en las organizaciones y cambio organizativo.[492]

3.2.1.1. Enfoques clásicos

La *Dirección Científica y la Dirección Administrativa* tiene entre sus principales exponentes a F. W. Taylor, H. Fayol, y L. Gulick y L. Urwick.

F. W. Taylor en su obra *Principios de la dirección científica*, publicada en 1911, propone cinco principios básicos: 1. El directivo es responsable de organizar el trabajo de todo el personal, 2. utilizar métodos científicos para definir la mejor manera de hacer el trabajo, 3. seleccionar a la mejor persona para realizar cada trabajo, 4. instruir al trabajador para que realice su trabajo de una manera eficiente; 5. controlar el rendimiento del trabajador para cerciorar que se aplican los procedimientos adecuados de trabajo y constatar los resultados obtenidos.[493]

H. Fayol, en su obra *Administración 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]

L. Gulick y L. Urwick, en su obra *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 de M. Weber, P. Selznick, y R. K. Merton.

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 la administración eficiente, lo cual sienta las bases del 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 profesional dentro de la organización de manera indefinida.[496]

P. Selznick, en su obra *Bases 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]

R. K. Merton, en su obra *Teoría y estructura 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,* con E. Mayo, R. Likert, 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 hombre; donde también la psicología y la fisiología del trabajo 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, sino que la motivación y la satisfacción en el trabajo influyen de manera considerable en su comportamiento.[499]

Por su parte, R. Likert, en su obra *Nuevo método de gestión y 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 humano que al trabajo, enfocándose en los objetivos finales más

497 *Ibid.*
498 *Ibid.*
499 *Ibid,* p. 26.

que en los métodos. Para Likert, el elemento más trascendente 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 a las personas de la dirección científica. Para este autor, la experiencia y el aprendizaje son elementos esenciales para definir nuevos procedimientos que se adapten a las nuevas situaciones. Su teoría contempla la integración de los intereses individuales con los objetivos de la organización. Reduce el conflicto por medio de la definición de objetivos y mecanismos de trabajo consensuados o compartidos, con base en la teoría de las necesidades crecientes de Maslow (necesidades fisiológicas, de seguridad, sociales, de autoestima o reconocimiento y de realización).[501]

C. Argyris, en su obra *Personalidad y organización: El conflicto entre el sistema y el individuo*, publicada en 1957, expresa que las personas al intentar satisfacer sus necesidades caen en conflicto con la organización en cuanto a sus métodos y objetivos 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 exponentes a H. A. Simon y a Lindblom.

H. A. Simon, en sus obras *El comportamiento administrativo* y *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 Simon estudian los procesos decisionales clasificándolos como 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 integral con el fin de solucionar los problemas de la organización; 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 estructuras flexibles conforme a las demandas de su entorno. 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 representan la búsqueda de la racionalidad y la eficiencia, en cambio los segundos hacen uso del exceso del formalismo como protección de los niveles superiores y presionar para logar sus demandas particulares. Esta relación provoca un círculo vicioso que obstaculiza el logro de la efectividad y de la eficiencia y

[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 lentitud, ineficacia, bloqueo en las decisiones, comportamientos rígidos y una débil adaptación a los cambios del entorno; b) la reconsideración de las 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 poder entre los actores intraorganizativos y el conflicto.[507]

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 enfoque*s 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: poder y conflicto en las organizaciones y cambio organizativo.[509] 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 la 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 e*conomía 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 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 *poder y conflicto en las organizaciones*, se detectan distintas fuentes de poder, diversidad de actores (que influyen en los procesos de toma de decisión), así como de intereses y objetivos que generan coaliciones, actos, consensos, enfrentamientos y conflictos; estos elementos permiten entender las estrategias y acciones globales de las organizaciones. Finalmente, en el *cambio organizativo,* el cambio se considera una respuesta a los impulsos del entorno; en específico estudia 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 la 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 Reinvención del Gobierno dada la repercusión que ha tenido en las últimas décadas.

3.2.2. La Reinvención del Gobierno

Los principios fundamentales de la Reinvención 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 de las empresas buscan el beneficio, en cambio los líderes del gobierno buscan la reelección; las empresas obtienen recursos financieros de sus clientes, en cambio el gobierno lo 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, *La reinvención del gobierno, la influencia del espíritu 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, en cambio en los gobiernos el factor ético influye de manera 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 niveles de eficiencia que las empresas en el mercado.[517]

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 Reinvención del Gobierno* expone diez principios que contribuyen al éxito de cualquier institución, llámese pública, privada o de carácter social (sin fines de lucro).[518]

Al respecto, hoy en día la aplicación de la Teoría de *Total 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 reinvención del gobierno

Los diez principios que la Teoría de la Reinvención 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, afirma que "para que los programas funcionen, deben ser propiedad de la gente a la que sirve".[522] Ante esta afirmación, 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.

Por su parte, las comunidades son más flexibles y creativas que las grandes burocracias de servicios y más baratas que los profesionales de servicios. Las comunidades también aplican patrones de conducta más eficaces centrándose en sus capacidades, en cambio los otros se centran en sus deficiencias. Por ello, es importante la capacitación de los ciudadanos por medio de la democracia participativa.[524]

Gobierno competitivo: Inyectar competitividad en la prestación de servicios. Sobre este aspecto, John Moffit, Secretario Jefe del Gobernador de Massachusetts William Weld, afirmaba que: "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 de la competencia es una mayor eficiencia en cuanto al 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 innovación, el monopolio la asfixia. Y finalmente la competencia 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 George S. Patton afirma: "nunca digas a la gente cómo tiene 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 que se inspira en objetivos. Afirman que las organizaciones inspiradas en objetivos son más eficientes, efectivas, innovadoras, flexibles y con moral más alta que las organizaciones regidas por 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 un medio predecible, simplifican la elaboración del presupuesto, 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 medición del rendimiento. Afirman que lo que se mide, se hace; 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*, afirma que: "la calidad sólo la determinan 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 *Fairfield, California,* señala que "Hemos de garantizar ingresos futuros mediante la 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 con beneficios, y establecer los verdaderos costes de los servicios.[536]

El gobierno previsor: Más vale prevenir que curar. Jim Dator, futurólogo de la Universidad de Hawái, señala que: "a causa de 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 problemas en vez de proveer servicios. Hacen referencia a la 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 alternativos con el fin de establecer recomendaciones y metas para la comunidad.[540]

Una cosa es planificar a futuro y otra muy distinta es tomar 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 trayectoria, por medio de la definición de metas, la estrategia 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* (identificación de las situaciones clave que afronta la organización); definir la *misión* 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 dicha estrategia y finalmente medir y evaluar los *resultados.* 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 adjunto del Departamento de Higiene de Nueva York, alguna 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]

Al respecto, los autores refieren a las ventajas de las instituciones descentralizadas: son mucho más flexibles que las centralizadas (responden con mayor rapidez a las circunstancias cambiantes del entorno y a las necesidades de los clientes) y son más eficaces, 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 veces tienen impactos significativos y normalmente utilizan

[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 Reinvención 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 Reinvención del Gobierno propone tres lecciones básicas, diferenciar entre: medir procesos y medir resultados; medir la eficiencia y medir 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]

En cuanto a la medición de eficiencia y efectividad, los autores mencionan que la eficacia es una medida del costo 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 enfoquen sólo a medir la eficacia. Es claro que se requiere que sean eficaces, pero más que eso, deben ser efectivos.[556]

Finalmente, los autores resaltan la importancia de medir la eficiencia y la efectividad de los resultados no sólo de los 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.

las medidas a revisiones o modificaciones anuales que una vez ajustadas, permitirán comparar los rendimiento de un año a otro; lograr un equilibrio en las medidas (no deben ser ni pocas ni demasiadas), suficientes para medir las metas programadas; evitar incentivos erróneos; y alojar la función de control y medición en una instancia imparcial y políticamente independiente para que la información pueda ser objetiva y confiable[558] (Tabla 3.2).

Tabla 3.2. ¿Qué medir? .[559]

	Definición general	**Barrido de calle**	**Bienestar: formación del trabajo**
Salida (o proceso)	Volumen de unidades producidas	Kilómetros barridos	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 Por ciento 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 barrida	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 reinvención 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 económica que exigían eficiencia en la gestión pública, la necesidad de una especialización por sectores y la fragmentación de programas y políticas con el fin de lograr un 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 por los ciudadanos con el fin de incrementar los niveles de credibilidad y confianza en el gobierno.[560]

Estos tres elementos, que aún cuestionan a la administración pública contemporánea, se expresan en tres crisis: una *crisis de eficiencia* en las instancias de gobierno que ponen en duda su sobrevivencia; una *crisis de eficacia* en las acciones gubernamentales que por su dispersión, no focalizan sus impactos y por lo general no solucionan problemas públicos; y una *crisis de legitimidad* por la falta de credibilidad y confianza 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 un tanto simples: la crisis de eficiencia se trata de resolver mediante la privatización (idea de que lo privado es más eficiente que lo público); frente a la crisis de eficacia se opta por suprimir 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 el fin de direccionar los programas y políticas gubernamentales, 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]

- *Eficiencia:* 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.

- *Eficacia:* 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.

Al respecto, es importante precisar que la dificultad de la 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 de diversos actores; con ello se genera confianza y se amplían los espacios de gobernabilidad.[565]

Por otro lado, las crisis de gobierno a las que se hace alusión, pueden ser de índole fiscal, presupuestal, financiero o hacendario respecto al ineficiente uso de los recursos públicos; pueden también ser técnicos o de coordinación provocando una mala imagen ante la incapacidad de alcanzar los fines dados a conocer; o puede ser por la falta de credibilidad, la desconfianza, 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 públicos tendrán un impacto sobre la eficiencia del gasto 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 a sectores específicos de la población deberán tener un enfoque hacia la eficacia. De igual forma, la necesidad de contar con 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 complejas con el fin de regular o reducir la incertidumbre 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 rutinas que definen el comportamiento a seguir para reducir la incertidumbre de acción. La capacidad de estas rutinas para predecir de manera eficaz las situaciones que el entorno afectará 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,* Cambridge University Press, Nueva York, 1990.

572 *Ibid,* p. 22.

En este sentido, los gobiernos también son organizaciones o, mejor dicho, un conjunto de organizaciones que deben de funcionar de manera eficiente y eficaz para obtener los resultados 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, para garantizar la eficacia de las acciones de gobierno.[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]

Hablar del *"Redescubrimiento de la Instituciones*" es hacer referencia a los argumentos de *James March y Johan Olsen* publicados en 1984 en el *American Political Science Review*,[577] donde afirman que la perspectiva institucional consiste en los mecanismos de consenso y definición de metas colectivas 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: Organizazional 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 características particulares y de cómo estas influyen en el 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 reglas institucionales influyen de manera determinante sobre el 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 una calificación no satisfactoria.[581]

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,* Nueva York, 1994 por Hall y Taylor.

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 estructura que define las "reglas del juego" conformadas por 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 en que los gobiernos pueden basarse para definir su actuar, en 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 sobreponen 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 escuela de la administración científica iniciada a principios del siglo XX por Frederick W. Taylor considerado fundador de la Teoría Administrativa moderna quien intentó aplicar los métodos de la ciencia a los problemas de la administración para mejorar la eficiencia industrial mediante métodos de observación y medición; con ello eliminar el desperdicio y las pérdidas y elevar el nivel de 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 eficiencia de la empresa debe lograrse mediante la adecuación de los medios (órganos y cargos) para el logro de los fines, donde 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 teoría: la escuela de las relaciones humanas y la teoría del comportamiento en las organizaciones.[589]

Énfasis en la tecnología: es la fase en que administrar significa hacer uso de la tecnología para lograr la máxima eficiencia 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. La corriente de Tavistock que concibe a la empresa como un 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 obtener la máxima eficacia de la empresa. El hecho de estudiar sólo las variables internas o endógenas no logra en si 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 empresa, las cuales influyen en los aspectos estructurales y 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.

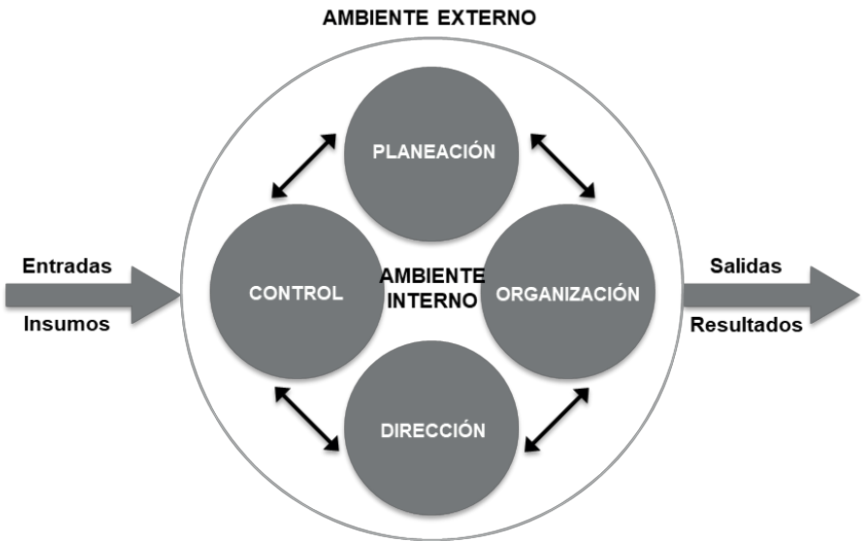
además de turbulencias e inestabilidades, todo un reto para el campo de la administración.[592]

Para entender de mejor manera como los gobiernos pueden llevar a cabo sus funciones de manera ordenada y exitosa, enunciaremos lo que la Teoría Administrativa define como *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 secuencia[593] (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 desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia; la primera como medida normativa de la consecución de resultados, y la segunda como medida normativa del uso de recursos en tal proceso. En términos económicos, la eficacia en una empresa se refiere a la capacidad de satisfacer una necesidad de la sociedad mediante el suministro de productos o la prestación de servicios, en cambio, la eficiencia se refiere a la relación técnica entre las entradas y las salidas (relación costo-beneficio).[597]

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. Definición de objetivos en función de la misión y la visión (¿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]

Con relación a los objetivos que se definen en este proceso de planeación, éstos deben guardar cierta jerarquía de tal manera que se fijan tomando como referencia objetivos más amplios de 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 a través de flujogramas verticales, horizontales o de bloques, cronogramas, Diagrama de Gantt, PERT (ruta crítica), y planes operacionales, entre otros.[602]

Organización

El siguiente paso del proceso administrativo, la *organización,* se puede decir que un diseño organizacional refleja la estructura 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] El diseño departamental se refiere a las divisiones de la empresa en el nivel intermedio y pueden ser de manera funcional, por productos o servicios, por área geográfica, por clientela, por proceso o por proyecto.[604]

En lo referente a cargas y tareas, su diseño refiere a la división 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 autocracia y representa una flexibilidad gradual de la arbitrariedad 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* se refiere a la función 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 eficiencia y la eficacia gracias a las personas.[608]

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.[609] 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.[610]

Al respecto, la teoría de la motivación de Maslow define una jerarquización de necesidades humanas en una especie de pirámide; estas necesidades son: fisiológicas (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, confianza, estatus, reconocimiento, aprecio, admiración de los demás); y de autorrealización (autodesarrollo, autosatisfacción).[611]

Por otro lado, la teoría de los factores desarrollada por Hezberg 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 sociales, las condiciones físicas, las políticas, el clima, 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 Harold J. Leavitt, *Managerial Psychology*, Chicago, p.12, citado por I. Chiavenato, *op. cit.,* p. 302.

611 Abraham H. Maslow, *Motivation and Personality,* citado por I. Chiavenato, *op. cit.,* pp. 304-305.

612 Frederick Herzberg, Work and Nature of Man, 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]

En referencia al liderazgo, se dice que es la influencia interpersonal ejercida en cierta situación para el logro de uno o más objetivos específicos a través de un proceso de comunicación humana; en otras palabras, es la capacidad de influir en las 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 primero constituye el punto inicial y el segundo el punto final de 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 preconcebidas, rechazo de información contraria, significados personalizados, motivación-interés, credibilidad de la fuente, habilidad de comunicación, clima organizacional y complejidad de los canales.[615]

La *supervisión* se refiere a la función administrativa de 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.* F. Herzberg, citado por I. Chiavenato, *op. cit.,* p. 314.
614 *Ibid,* pp. 306-307.
615 *Cfr.* K. Davis, citado por I. Chiavenato, *op. cit.,* pp. 324-327
616 *Ibid,* pp. 336, 339-340.

Ningún plan estará completo y terminado si no se cuenta con los medios para evaluar los resultados. Su esencia es verificar 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 regulación. Es así como sus finalidades principales son la 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); 2. la evaluación del desempeño (definición exacta de lo que se 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 Desempeño (SED) que implementa la SHCP para el ejercicio del 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 propuesta de Ackoff son: 1) planeación reactiva, o de "espejo 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]

Por su parte, Bower refiere a catorce procesos directivos 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. Definir la filosofía de la compañía (creencias, valores, actitudes, lineamientos orales de cómo hacer las cosas);

---

624 Goodstein, Leonard y Pfeifter Nolán, *Planeación estratégica aplicada*, citado por E. García y M. Valencia, *Planeación estratégica, Teoría y práctica*, Primera edición, ed. Trillas, México 2007, p. 11.

625 Russell L. Ackoff, *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 marcha la estrategia, según la filosofía de la empresa);
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 la filosofía, políticas, procedimientos y normas).

3.3.2.1. Principios

La esencia de la planeación estratégica consiste en "la identificación sistemática de las oportunidades y peligros que surgen en el futuro, los cuales combinados con otros datos importantes proporcionan la base para que una empresa tome mejores decisiones en el presente; esto con el fin de explotar las oportunidades y evitar los peligros. En concreto, planear significa diseñar un futuro deseado e identificar las formas para lograrlo".[628]

Por su parte Steiner define la planeación estratégica con 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 de planear implica diseñar un futuro deseado e identificar las formas de cómo lograrlo; para ello es preciso tomar las mejores decisiones en el presente a fin de explotar las oportunidades y evitar los peligros que se presenten en el futuro.[629]

---

[628] *Cfr.* G. Steiner, *op. cit.,* p. 20.
[629] *Ibid.*

Proceso, dado que la planeación estratégica es un proceso que comienza al establecer metas organizacionales, definir estrategias y políticas para alcanzarlas, así como el desarrollo de planes a detalle para asegurar que las estrategias sean implementadas. Asimismo, es un proceso que define esfuerzos de planeación, 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* (afirmaciones no vagas y genéricas); *flexibilidad* (margen para posibles cambios); *unidad de dirección* (planes por función unidos en un plan general); *rentabilidad* (relación favorable entre los beneficios y los costos); y *participación* (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 estratégica será la representación gráfica de los conceptos presentados 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 responsabilidades de manera más eficiente, aclara las 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 equivocados, o la resistencia interna puede disminuir su eficacia y no necesariamente garantizar el éxito.[638] Por otro lado existen prejuicios en contra de la planeación que alteran las relaciones personales y laborales, cambian los flujos de información, acentúan los conflictos de autoridad e introduce nuevos riesgos 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 influencia muy importante en los procesos de planeación en una organización.[640]

3.3.2.3. El proceso de planeación estratégica

El proceso de planeación comprende una serie de pasos secuenciales: filosofía, misión, visión, objetivos, estrategias, 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 resalta su compromiso ante la sociedad. Da sentido y finalidad a todas sus acciones. Incluye credo (creencias que orientan la conducta de la organización), valores (principios que definen el actuar de las personas) y compromiso (responsabilidad de la organización ante la sociedad).[641]

La *Visión* representa el estado deseado en el futuro de la organización y debe ser inspiradora, fijar el rumbo de 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, tecnología, preocupación por supervivencia, filosofía, concepto de sí misma, preocupación por la imagen pública, efectividad reconciliatoria y calidad inspiradora.[645]

Los *objetivos* indican los resultados o fines que la empresa desea lograr en un tiempo determinado y deben reunir las siguientes características: establecer un tiempo específico (inmediatos, de corto, mediano o largo plazo), determinación cuantitativa (volumen, cantidad, porcentaje), e iniciar con un verbo en infinitivo. En función del área involucrada, pueden ser estratégicos 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 específicos (actividades más detalladas y de corto plazo).[646]

Las *estrategias* son alternativas o cursos de acción que definen 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 (de crecimiento, del producto, de mercado o financieras).[648]

---

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. G*arcía 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 estrategias. Las políticas son más flexibles, a diferencia de las reglas que tienden a ser rígidas.[649]

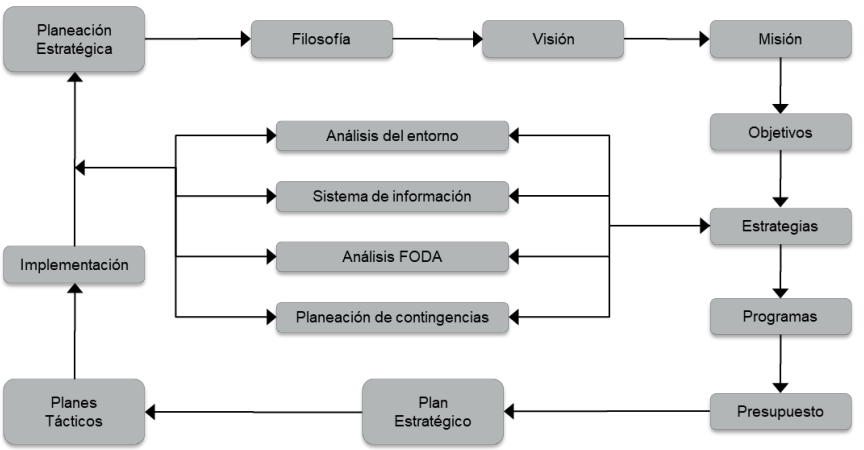
Los *programas* son la secuencia de actividades específicas que deben llevarse a cabo para el logro de los objetivos y las estrategias; contemplan además el tiempo requerido y la asignación de los responsables que dan cumplimiento, por consiguiente, un programa define la ejecución completa y detallada de las actividades. Al respecto, las técnicas comúnmente empleadas son: Gráfica de Gantt, métodos PERT *(Program Evaluation Review Techniques)* y CPM (*Critical Path Method)* comúnmente conocido como ruta crítica.[650]

Los *procedimientos* son un conjunto de actividades ordenadas de manera cronológica que definen la secuencia de actividades que se deben seguir para la realización de un trabajo repetitivo. Una de las técnicas más utilizadas son los diagramas de flujo para representar gráficamente un procedimiento.[651]

Los *presupuestos* son documentos expresados en términos económicos, (financieros o no financieros), que especifican la asignación de recursos para llevar a cabo los planes y las actividades de la organización. Pueden ser rígidos, flexibles o por programas. Un sistema presupuestal integral debe incluir presupuestos de operación, de capital y financiero.[652] Pueden 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.

Figura 3.4. Proceso de planeación estratégicao.[654]



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, políticos, económicos y demográficos, las cuales describen las 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, culturales, demográficas, geográficas, tecnológicas, jurídicas, 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]

En complemento y con el fin de que el desempeño se logre 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 de permitir la eficiencia, conducen al logro de objetivos y metas.[659]

Hasta ahora hemos analizado los principios de la planeación 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 operan sin utilidades. Afirma también que todas las decisiones 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 definen las políticas públicas. Es de suponerse entonces, que 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 medidas económicas muy específicas (rendimiento de inversión, 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 es muy diferente y menos concreto (interés público, eficiencia política y análisis costo beneficio); además las herramientas 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 de los sistemas de gestión como de los objetivos finales de la organización y tener la flexibilidad necesaria para hacer los 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 objetivos finales de la organización, dado que se desprenden de la misión, deben ser flexibles y evolucionar con el tiempo 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 estratégica es de gran utilidad dado que si bien se definen objetivos al inicio de cada gobierno, factores como las restricciones presupuestales, crisis no previstas (principalmente en el campo de los servicios públicos), cambios tecnológicos (transporte, tratamiento de desechos, purificación de agua), y cambios en la preferencia ciudadana, se vuelve necesario modificar los supuestos iniciales del plan para adaptarse a las 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 flexibilidad para adaptarse a distintas situaciones sin perder de vista la misión y los grandes fines planteados al inicio de la administración.[668]

Es así que todo sistema de planeación estratégica tiene el reto de traducir los grandes desafíos que enfrenta la organización, no solo en programas específicos, sino en acciones concretas; 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 gobierno) y reflejarse en la distribución y asignación de recursos (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 *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 eficientes y de impacto, y gobiernos innovadores y efectivos.[672]

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 fondo para la obtención de resultados específicos. Una acción de gobierno capaz de rendir cuentas no sólo en cuestión de normas y procedimientos, sino de efectos concretos, medibles y alcanzables, que resuelva los problemas de la ciudadanía.[673]

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, o en función de la eficiencia, productividad y calidad de los servicios. Puede analizarse también en función de los resultados intermedios de un programa (satisfacción de los ciudadanos), o los resultados finales de largo plazo. En complemento se hace necesario contar con sistemas de información y métodos de monitoreo permanentes para el análisis y la evaluación del desempeño.[674]

---

[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 tres elementos esenciales: 1. la definición de objetivos; 2. la 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 diseñar desde la definición del problema hasta la acción, el monitoreo y la evaluación.[675]

Los dos grandes propósitos del SED son: 1. facilitar el consenso, al definir los propósitos y las líneas de acción del proyecto de gobierno; y 2. rendir cuentas con mayor transparencia a la sociedad al hacer públicos los resultados alcanzados (justificación de la acción del gobierno).[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

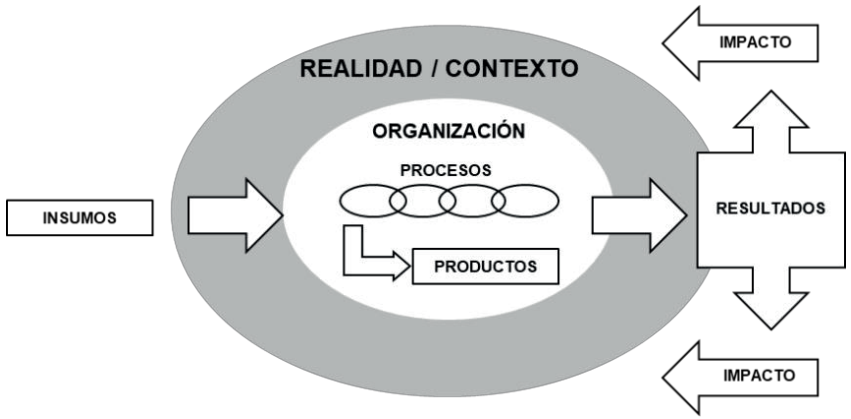
Como hemos dicho, un SED es un proyecto de reforma y acción administrativa que legitima al gobierno (esfera política); una herramienta que se construye con diferentes fines en cada organización (esfera interorganizacional); y una herramienta que será interpretada e implementada en cada organización según 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 aplicados de una manera eficiente y efectiva en el logro de los 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 tienes sobre la dinámica o naturaleza del contexto.[683] Pero para que esto tenga significado, es necesaria la construcción de indicadores de medición (cuantitativos y cualitativos) sustentados en información creíble y confiable.

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 la organización y rendir cuentas con información confiable 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 impuso 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 de la organización, la cual toma a su vez para definir los 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; los procesos internos para la definición de valores, fines, 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 (SED) implementado en México por la SHCP, éste se encarga 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

Hasta el momento se ha planteado de manera teórica lo que 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 Mundial ha propuesto una metodología que permite identificar y en su caso desarrollar capacidades para lograr mayor eficiencia y eficacia. Esta metodología es conocida como SADCI, la cual se 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

La metodología SADCI es útil para identificar el grado de capacidad institucional de las organizaciones para que puedan desarrollar determinadas acciones, evaluar las debilidades y

[686] *Ibid,* p.12

[687] *Cfr.* Oscar Oszlak y Edgardo Orellana, *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI, documento digital,* Argentina, 1992, p. 2.

obstáculos a eliminar y definir los planes y acciones necesarios 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, la práctica ha demostrado que es útil para identificar los déficits 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]

Es así como la eficacia de acciones de desarrollo institucional se incrementa cuando previamente se analiza la capacidad y cuando las inversiones de desarrollo y las estrategias de fortalecimiento institucional se diseñan según los déficits de capacidad institucional detectados.[689]

3.4.1.2. Fines y principios

La metodología SADCI puede utilizarse como herramienta gerencial para cinco fines distintos: 1. Diseño de proyectos desde 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 ser responsabilidad de un área específica que ha propuesta 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 suficiente.

2. *Universo responsable.* Cuando se quiere hacer más de algo y/o hacerlo mejor, se deberá identificar el universo 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 falta de capacidad suficiente para lograr un objetivo, se desecha, se modifica y/o se incrementa la capacidad al 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

Como se ha dicho, la metodología SADCI ayuda en la definición del resultado deseado de cualquier actividad de desarrollo, los recursos necesarios y quién deberá hacer qué para garantizar

[691] *Ibid,* pp. 5-6

el uso eficiente de los recursos. Para ello, se desarrollan los primer cuatro pasos de doce que conforman la metodología.[692]

Primer paso: Objetivos de desarrollo. Se define si el objetivo es obtener una mayor cantidad de productos con los mismos recursos, y/o obtener los mismos productos a un menor costo. Para ello la información debe obtenerse sobre la cuantificación del producto deseado y la definición de los impactos esperados respecto a los aspectos cuantitativos correspondientes al objetivo[693] (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 cuantitativos, impactos esperados y beneficiarios). Una actividad 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 de recursos financieros disponibles para su cumplimiento. Asimismo se asignan responsabilidades institucionales por categoría de actividad (el formulario respectivo contempla campos de: código, descripción de la actividad, recurso financiero 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 el cómo usarlos eficientemente y durante el mayor tiempo posible. El formulario ofrece una descripción precisa de qué hacer, que resultado intermedio obtener, en que fecha y quien debe hacerlo[696] (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 eficiente, para lo cual es importante conocer las bases legales o reglamentarias vigentes.[698]

3.4.1.4. Rastreo, interpretación y medición de los déficits de capacidad institucional

Los primeros pasos permiten definir lo que el gobierno quiere lograr por medio de las actividades de desarrollo propuestas, los recursos y la estrategia operativa a utilizar; definen además el mapa de relaciones institucionales con 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 adecuada y eficiente. Dichas capacidades corresponden a los problemas más recurrentes en actividades de desarrollo en la mayor parte de los países del mundo.[699]

Quinto paso: Identificación del desarrollo de Capacidades Institucionales 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]

Sexto paso: Identificación del Desarrollo de Capacidades Institucionales 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]

Séptimo paso: Identificación de los DCI (Desarrollo de Capacidades Institucionales) desde el punto de vista de la organización interna. Este elemento abarca todos aquellos aspectos que dependen completamente de la misma organización. Luego de haber definido la función, los responsables y los recursos, la entidad debe organizarse para ser lo más eficiente y eficaz posible con el fin de generar los productos o resultados esperados.[703]

Para ello, este paso contempla ocho sub-elementos a mencionar: [704]

1. Organización interna: distribución de funciones;
2. Organización interna: flujo de relaciones internas;
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. Capacidad física y financiera;
8. Función de desarrollo institucional en el organigrama de la entidad.

Con relación a ello, se puede decir que cada organización debiera tener un diagrama de flujo que describa la manera más eficiente de obtener un resultado. El organigrama debe ser entendido precisamente como un diagrama de flujo que 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.

y eficaz (un ejercicio de desagregación de tareas permite identificar duplicidad de funciones).[705]

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 decisiones y el flujo de información, los estímulos para sugerir 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]

Octavo paso: Identificación del déficit de la capacidad institucional desde el punto de vista de la política del personal y sistema de remuneración. Los salarios bajos no son en sí un déficit de capacidad, a menos que tenga impacto en la ejecución de los proyectos. Al respecto, los déficits de capacidad 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 crear niveles de salarios y calificación similares a los del sector 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 niveles, incluyendo los mismos beneficiarios, no cuentan con la información básica ni los conocimientos y habilidades necesarios para entender y ejecutar las tareas asignadas. Inclusive a pesar de contar con las habilidades necesarias, un ambiente hostil impide que las actividades se lleven a cabo de manera eficiente. 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, ligado a la definición de objetivos basados en consideraciones políticas, más que técnicas, y necesidades de legitimidad.[712]

El propósito de analizar los déficits de capacidad individual es para determinar el apoyo que se requiere en cuanto a más información, conocimiento y habilidades. Las necesidades se identifican al comparar las debilidades existentes y las requeridas para la ejecución de un proyecto específico. Esto se puede hacer por medio de entrevistas a las personas involucradas[713] (el formulario correspondiente contempla código de tarea, número y categoría de empleados, descripción de los déficits 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 específicos sobre la implementación de tareas; las habilidades de conocimiento contemplan: antecedentes académicos y experiencia profesional; y finalmente las habilidades de *know 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.).[715]

Décimo paso: Consolidación de las capacidades institucionales no relacionadas con la falta de habilidades. Este paso contempla resumir por categorías las capacidades identificadas para evitar repeticiones, incluyendo aquellos relativos al diseño y ejecución de una estrategia de desarrollo institucional y su plan de acción derivado. Los déficits deben aparecer junto a las tareas 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).[716]

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 déficits de habilidades, aunque sus tareas sean diferentes, 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 gran utilidad para el rediseño de proyectos y la definición de estrategias de desarrollo institucional de gran complejidad (el formulario incluye código, descripción de déficit de habilidades, categorías afectadas de empleados, tareas afectadas y promedio de gravedad de las capacidades institucionales).[717]

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 programas bien definidos por lo general tienen mayor capacidad institucional que aquellos que no definen con precisión sus objetivos o que no tienen seguridad sobre los recursos necesarios, o inclusive aquellos que no tienen bien definida la 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 rediseñar los objetivos de desarrollo y la propia configuración del 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 naturaleza política o circunstancias inapropiadas, y finalmente, definir cuáles abordar de manera conjunta con la ejecución de las actividades del proyecto (algunas en el corto y otras en el mediano o largo plazo). Las medidas finales en conjunto 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 déficits de habilidades han sido identificados con precisión, por 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 de los déficits detectados y para ello será necesaria una 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 desvíos con el fin de conocer sus causas y establecer las acciones correctivas necesarias. El hecho de mantener actualizada la información de monitoreo permite conocer los avances, las dificultades y atrasos, los resultados logrados en comparación 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.* O. Oszlak y E. Orellana, *op. cit.,* p. 19.

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 administrativas que permitan definir qué es lo que los gobiernos deben hacer. Para ello se analizan dichas corrientes en sus distintos enfoques (clásico, neoclásico y contemporáneo) con relación a la Teoría de las Organizaciones; esto a fin de entender la estructura y funcionamiento de los gobiernos como entes organizacionales. Se complementa con el análisis de la Reinvención del Gobierno, la Nueva Gerencia Pública y el Nuevo Institucionalismo que consideran los principios de la administración privada al campo de la administración pública.

Una vez definido lo "que deben hacer los gobiernos" (en específico el poder ejecutivo, dado que la función de administrar 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,

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]

En este sentido se han hecho esfuerzos por clasificar a 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 actividades específicas, (principalmente financieras) y para elaborar 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 Oficina Regional de Desarrollo Sostenible del Buró para América Latina y el Caribe de 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 los100 municipios más poblados del país en 2009
Índice de desarrollo municipal básico (IDMB) e Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCIM)	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.

Con el fin de conocer la estructura y los contenidos de los 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 eficiencia y eficacia del ejercicio de los recursos públicos y 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 *objetivos específicos* (de cada programa) 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 planeación y presupuestación (identificación de insumos y recursos específicos para el cumplimiento de los objetivos 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 reflexionar sobre los elementos críticos particulares por afrontar 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 impacto. En lo específico, permite a las distintas áreas entender 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 cadenas presupuestales para lograr mayor economía y eficiencia. 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 un momento de tiempo específico y derivado de una visión de 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, intereses o necesidades específicas de manera clara?, ¿los 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 con los beneficiarios?[736]

De igual forma algunas preguntas sobre la construcción y el sentido de los indicadores son: ¿los indicadores de impacto y resultados reflejan los propósitos de la organización?, ¿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 suficiente para constatar los avances en el logro de la misión y la visión?, ¿el avance de los indicadores en el tiempo, permite mejorar el plan estratégico y las cadenas de objetivos con sus indicadores específicos?. Es importante señalar que el diseño de los indicadores de impacto, de resultados y de productos, puede enfrentar dificultades si no se cuenta con información confiable o con la capacidad y los recursos necesarios para generar la información.[737]

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.[738]

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* clave?, ¿qué filosofía y valores se tienen?, ¿qué los 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 al cambio. Debe significar un reto e inspirar el logro de la misión. Para su construcción, algunos cuestionamientos pueden ser: ¿en qué puede ser diferente el entorno mediato 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 síntomas; no es una fotografía precisa de la realidad. El fin entonces, no es identificar, sino construir realidades posibles para luego compararlas con los escenarios deseables imaginados en la misión. El problema estratégico se define 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 J.M. Bryson y F.K. Alston. *Creating and Implementing your Strategic Plan*, 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 *IIbid,* 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 de poder tienen, como modifican o afectan las decisiones y sus 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 *fin* define el espacio-tiempo a donde se quiere llegar en determinada situación, en cambio, un *objetivo* es la situación que se debe alcanzar para lograr determinado fin, y una *meta* es 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 radica en que los programas sean producto de una reflexión 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 K. Andrew, *et. al. 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.

Posterior a la reflexión estratégica que vincula los deseos e 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], la cual permite definir programas y proyectos con una posible evaluación de desempeño (acciones, productos y resultados).[751] En complemento, la Matriz de Marco Lógico (MML) articula las causas, los efectos, los medios y los fines 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 actividades, componentes, propósitos y fines. Sin embargo, los 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]

La reflexión estratégica y el marco lógico como partes del SED, hasta ahora han expuesto como definir un problema público, convertirlo en un problema de política pública y definir 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 de una red conceptual que vincula los fines, las intenciones y los objetivos con las acciones y los efectos esperados.[755]

Toca ahora definir la medición de los logros esperados y si 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 las personas y sus derechos y con la mayor eficiencia posible. Por consiguiente, además de la obtención de resultados, la legalidad, la economía, la justicia y la eficacia son primordiales. 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 modificarlas si es necesario, así como incentivar a las áreas que logran los resultados esperados.[758]

El Banco Mundial define los indicadores como "medidas 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 objetivo específico establecido".[759]

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 pueden clasificarse como primarios, secundario y compuestos. 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 además multiplicarse por un factor específico, útiles para evaluar 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).[762]

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 avance 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 supondría que al aumentar la proporción de computadoras aumentaría también el promedio de calificaciones.	$\frac{\left[\frac{\text{Computadoras distribuidas}}{\text{Computadoras a distribuir}}\right]*10}{\frac{1}{\text{Promedio de calificaciones}}}$ Nota: para simplificación, la proporción del numerador deberá expresarse en fracción con sólo un decimal.	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 medir las siguientes dimensiones: economía (suficiencia, oportunidad menor costo posible de insumos); economía-calidad (disponibilidad de insumos de calidad al menor costo posible); economía-suficiencia (disponibilidad suficiente de insumos al menor costo posible); economía-oportunidad (disponibilidad de los insumos requeridos en tiempo al menor costo posible); eficiencia (generar la mayor cantidad de productos con un nivel

[762] *Cfr.* D. Arellano, *op. cit.*, p. 175.
[763] *Ibid,* p. 176.

dado de insumos); eficiencia-calidad (generar la mayor cantidad de productos de calidad con un nivel dado de insumos); y efectividad (grado en que se alcanzan los objetivos definidos por 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 (a lo largo del tiempo), verificables (reproducible), costo-efectivo (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 modificar en un sentido negativo.[765]

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, el segundo integrado por diagnósticos de eficiencia, eficacia y 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 del municipio, características geográficas, demográficas y espaciales, crecimiento poblacional, grupos de edades, flujos migratorios, capacidad económica, crecimiento por sectores, contribución al PIB estatal, microrregiones económicas, perfil 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, conflictos, redes de asociación, apoyo y confrontación de 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 interno es a través del análisis de tres ejes principales: la eficiencia, la eficacia y la legitimidad, que permiten vincular de mejor 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 *diagnóstico de eficiencia* intenta visualizar el manejo de los diferentes tipos de recursos (financieros, humanos, técnicos y materiales) en las distintas actividades (administración interna, prestación de servicios y programas específicos), y con relación 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 administración municipal con el fin de detectar su costo, así como el beneficio administrativo, social o económico que generan. De igual manera, al precisar la relación de insumo/producto, se pueden identificar los centros de costos, de inversión y de 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 de eficiencia en materia de hacienda municipal.

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 tiempo con el fin de contar con una referencia válida que arroje si existe o no mejora de la situación actual.[776] La Tabla 4.3 muestra una serie de indicadores que pueden utilizarse para la elaboración de un diagnóstico de eficiencia en materia de servicios públicos.

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 *diagnóstico de eficacia,* éste implica mayor 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]

Aquí, más que analizar el flujo de recursos, se evalúa el flujo de procesos de decisión, las instancias que participan, los mecanismos de ajuste, readaptación y la resolución de conflictos durante la operación de los programas. Se identifica y observa 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* involucra a las áreas donde se definen las prioridades 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.

específicos; el *centro de control y supervisión* involucra las áreas encargadas del combate a la corrupción; y finalmente el *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]

La identificación de estos centros permite detectar los puntos críticos de comunicación, desfases del trabajo cooperativo, o la falta de dirección. Son centros estratégicos para la eficacia dado 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, implica variables de tipo cualitativo.Este diagnóstico identifica centro de interacción gobierno-ciudadano, de comunicación social, de promoción de redes de participación, de negociación y manejo de conflictos; ellos en conjunto implican la función de 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 *centros de negociación y manejo de conflictos,* aquellas 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 importante simplificar el análisis del diagnóstico interno con el fin de detectar las mayores fortalezas y debilidades para ser 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 con el proceso de planeación (fines y objetivos), al imaginar 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, provisión de servicios y finanzas. El estudio[786] contempla 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 finalmente los de finanzas públicas consideran indicadores fiscales y financieros. Los indicadores se definieron de tal manera que su 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.

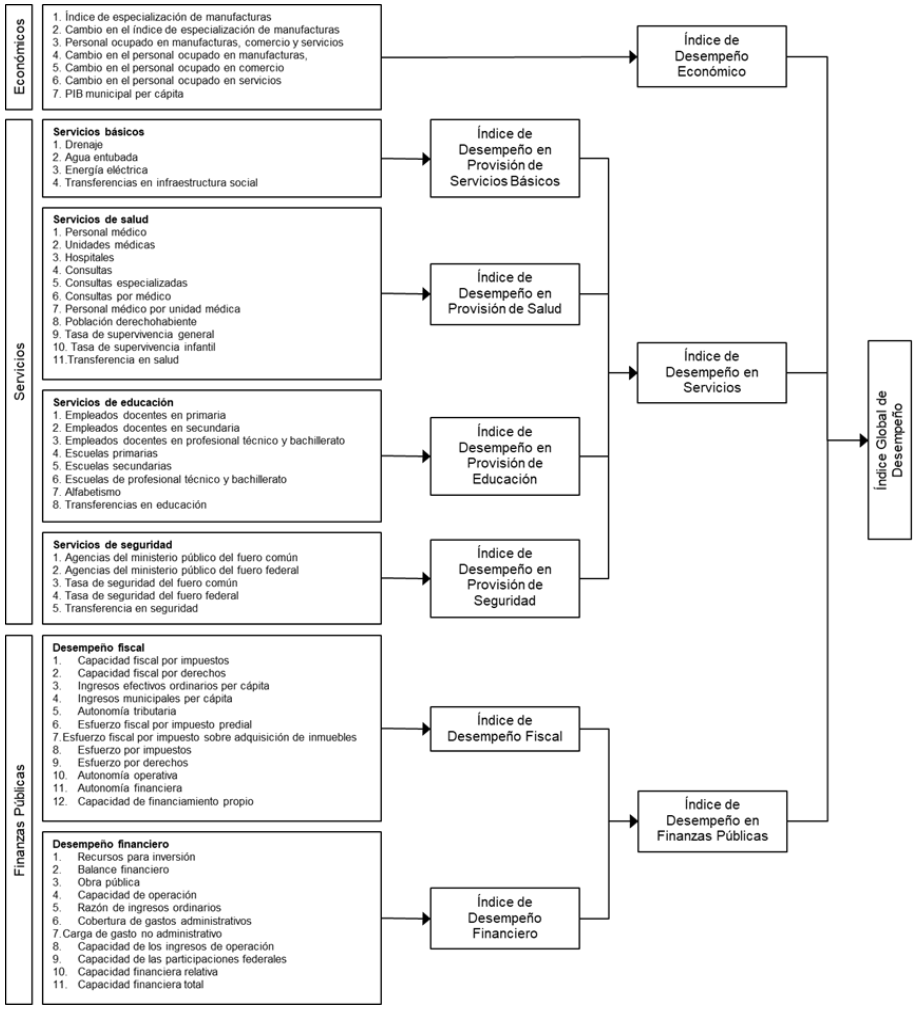
788 *Ibid,* p. 42.

El Anexo: Figura 4.8[789] muestra de manera esquemática los grupos de indicadores y los índices que se obtienen para integrar el índice global de desempeño.

El índice global de desempeño como índice agregado, se calcula con la suma ponderada de los índices de desempeño económico, de provisión de servicios y de finanzas públicas.[790] Los resultados del estudio arrojaron que en 2005 el municipio de Los Cabos, B.C.S. obtuvo el mayor índice (0.6500) seguido de los municipios de Torreón, Coah. (0.6362), Tlajomulco de Zúñiga, Jal. (0.6343), Campeche, Camp. (0.6110), y Chihuahua, Chih. (0.6096). En contraparte, los municipios con la evaluación más baja fueron: Chimalhuacán (0.4634) y Valle de Chalco Solidaridad (0.4625), Méx., Ocosingo, Chia. (0.4590) y San Felipe del Progreso (0.4468) y Nicolás Romero (0.4397), Méx. El promedio general fue de 0.5422[791] (Figura 4.4).

[789] *Ibid*, p. 43.
[790] *Ibid*, p. 116.
[791] *Ibid*, p. 125.

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 y finalmente un análisis agrupando los municipios en cinco 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 todo el país; sin embargo, se refleja una mayor concentración 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.

Con relación al índice de desarrollo humano (IDH) en México y el ICCIM, se puede afirmar la tendencia de que, a mayor grado de capacidades institucionales, mayor nivel de desarrollo humano. Al comparar el ICCIM 2004 con la tasa de cambio del IDH en el periodo 2000-2005, se observa que conforme los municipios cuentan con mayores capacidades institucionales, el crecimiento del IDH es menor.[801]

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 trabajo del PNUD con relación al Informe sobre Desarrollo Humano 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
• Ingresos propios • Cobro del impuesto predial a cargo de la administración municipal • Porcentaje del impuesto predial recaudado en el año respecto del total programado	• Viviendas con agua potable • Viviendas con drenaje • Recolección de basura • Tratamiento y disposición de aguas residuales • Mantenimiento y equipamiento de calles y vialidades	• 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	• 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: Auditoria Superior de la Federación.

Si recordamos, la ASF definió seis categorías para presentar los resultados, bajo el método de Dalenius-Hodges. El valor máximo 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), Hidalgo (9.0 por ciento) y Guanajuato (8.1 por ciento). Por el 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 apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidos para 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 con la finalidad de mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión 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, de acuerdo con las disposiciones de la SHCP y de la CONAC (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 objetivos y metas definidos en los planes? y ¿qué argumentos 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 Web oficial de ICMA.[814] Esta información permite comparar resultados según el perfil de los municipios participantes.[815]

Los temas que contempla el programa son: Administración y operación, agua y drenaje, alumbrado, residuos sólidos, ambientales, movilidad y vialidades, finanzas, seguridad ciudadana, urbanidad y planeación, recursos humanos y flota vehicular. La tabla 4.7 presenta los 108 indicadores que 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 En el sitio Web oficial de ICMA, se encuentran los reportes anuales de resultados de los 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	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	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	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	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	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	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.

	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	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 adefas respecto a los ingresos totales
Seguridad ciudadana	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

	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	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	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	1. Litros de combustible gastados por habitante 2. Gastoen 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. Las variables se califican en una escala de seis puntos (5 es 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 índices en una gráfica por cuadrantes, de los cuales, en el lado 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 municipales con el fin de contar con mejores condiciones para

[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 constitucionales a fin de contribuir al desarrollo y mejora de la calidad de vida de la población.[823]

El programa considera a las capacidades institucionales[824] 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.[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 La definición del término "capacidades institucionales" propuesta por el INAFED se basa en los conceptos del Informe de Desarrollo Humano Jalisco 2009, Capacidades 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 diagnósticos), recursos (humanos, financieros, materiales), programas y acciones (instrumentos programáticos) y vinculación (mecanismos de coordinación con otras instancias y actores).

Los segundos miden eficacia (grado de cumplimiento de los objetivos), eficiencia (relación entre los productos y los servicios 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 indicadores de desempeño son verificados a partir del segundo 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,* se identifican las áreas de oportunidad y se establece 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, Hidalgo y Quintana Roo tuvieron la participación del 100 por 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, estados como Durango, Hidalgo, Jalisco, Puebla, Querétaro, 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-INAFED, *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 recursos en un programa de esta naturaleza. Inclusive, la firma de convenios[837] ha sido limitada en lo general, independientemente de la reciente vinculación con la ADM.

---

[835] El 13 de mayo de 2014 la SEDESOL publica el "Acuerdo por el que se modifican los 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, instalación y habilitación de estaciones tecnológicas interactivas (kioscos digitales); 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 gobierno. La información se obtuvo del "Acuerdo por el que se modifican los Lineamientos 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 *ISO 9001:2008* en gobiernos locales *(ISO 18091*). Así mismo 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 (ONU), así como la Nueva Agenda Urbana, Hábitat III 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 (PROFIM) en Chile, impulsado por el Banco Mundial con el fin 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 trasparencia 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.[838]

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.[839]

[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 actualizada, confiable y oportuna para la toma de decisiones, así como definir prioridades y asignar recursos humanos y financieros para las distintas áreas 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 trasparencia 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 Municipalidades: administración y finanzas (36 indicadores), 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	• 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. • Mantención del aseo, desarrollo de áreas verdes, extracción de residuos. • Gestión de programas, regulaciones y fiscalización medioambiental.
Social-Comunitaria	• 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	• 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	• 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	• 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 gestión municipal; identificar indicadores relativos a insumos, procesos, resultados, economía, eficiencia, eficacia y calidad; e identificar indicadores que permitan generar información 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 aspectos relevantes de la función municipal; para la planificación de inversiones y direccionamiento de proyectos a los fondos regionales; para auto-diagnosticar carencias y potencialidades; para proporcionar información financiera actualizada; y para 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[847] 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]

Algunos de sus objetivos de la norma son: empoderar de manera conjunta ciudadanos y gobierno; asegura la eficacia y la legitimidad; 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 ciudades inteligentes; y finalmente brindar confianza a la sociedad. 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 9001:2008[850] 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 de calidad integral a fin de lograr un gobierno local confiable.[852] La intención es evitar las deficiencias en la aplicación de sus planes de desarrollo o programas de trabajo de corto o mediano plazo mediante la adopción de procesos eficaces por medio de la 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 resultados eficaces, coherentes y fiables.[854]

De igual forma, es importante mencionar que la Norma Internacional no implica una certificación de su sistema de gestión de la calidad, sin embargo, se puede optar por la certificación en la Norma ISO 9001:2008, que, a pesar de no ser el objetivo final en sí, permite generar productos y servicios coherentes y 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 trasparente; 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 enfoque basado en procesos cuando se desarrolla, implementa y mejora la eficacia de 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.*

son vitales para ganar la confianza y credibilidad de los clientes-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]

Para cada proceso, el gobierno local debe identificar los 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 regionales, materiales, energía, recursos humanos y financieros); los resultados deseados (características de los productos y servicios); los controles e indicadores para verificar el desempeño 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. Términos y definiciones; 4. Sistema de gestión de la calidad (requisitos generales y de la documentación); 5. Responsabilidad de la dirección (compromiso de la dirección, enfoque al cliente/ciudadano, política de calidad, planificación, responsabilidad, 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 trabajo); 7. Realización del producto/servicio (planificación 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 para proporcionar productos y servicios fiables para los 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 gobiernos confiables consiste en una metodología que permite 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 las acciones del gobierno de manera ordenada, verificable y 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. desarrollo ambiental sostenible. Estos indicadores definen los productos y servicios que un gobierno debe brindar a los ciudadanos para ser confiable.[861]

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 algunos esfuerzos, pero no son suficientes); y verde (se logran las condiciones mínimas aceptables).[862]

Cada indicador debe ser verificado con hechos y cifras, y una vez identificada la situación real, se elaboran propuestas de acción de mejora para pasar los indicadores de nivel rojo a un nivel amarillo y posteriormente a un nivel verde. Para ello la Alta Dirección debe identificar los procesos que afectan directa o indirectamente los resultados obtenidos. Una vez terminado el diagnóstico y definido el plan de mejora, se dará el debido seguimiento a las acciones de mejora y sus respectivas verificaciones con hechos y cifras concretos. Esto permite una adecuada comunicación entre las áreas técnicas y operativas con los políticos y los altos directivos, responsables del gobierno. Finalmente, la Alta Dirección define un plan de acción para fortalecer las debilidades del gobierno e iniciar programas que permitan abordar sus responsabilidades y obligaciones.[863]

[861] *Ibid.*
[862] *Ibid, p.* 47.
[863] *Ibid.*

4.2.3. ONU: Objetivos de Desarrollo Sostenible

Hoy en día, el lento crecimiento económico mundial, 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 Sostenible (ODS), con 169 metas específicas que deberán ser 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]

Aspectos primordiales de esta Agenda es poner fin a la 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 America 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. Hambre cero, 3. Salud y bienestar, 4. Educación de calidad, 5. Igualdad de género, 6. Agua limpia y saneamiento, 7. Energía asequible y no contaminante, 8. Trabajo decente y crecimiento económico, 9. Industria, Innovación e infraestructura, 10. Reducción de las desigualdades, 11. Ciudades y comunidades sostenibles, 12. Producción y consumo responsables, 13. Acción por el clima, 14. Vida submarina, 15. Vida de los ecosistemas terrestres, 16. Paz, justicia e instituciones sólidas, y 17. 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 disfrutan 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, Chile[872], 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 latinoamericanas, desigualdad que dificulta la erradicación 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 la mala distribución del ingreso limita de manera significativa este proceso. De igual forma, los elevados niveles de desigualdad causan mayor estratificación social, segregación y conflicto que provocan a su vez situaciones de violencia política y social. Todo ello conlleva a una inestabilidad social y pérdida de confianza 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 contraría, 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.

4.2.4. HABITAT III: Nueva Agenda Urbana

HABITAT III es la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible que tuvo lugar en Quito, Ecuador en 2016. Da continuidad al ciclo bidecenal (1976, 1996, 2016) con el fin de revitalizar el compromiso mundial de la urbanización sostenible para concentrarse en la implementación de la Nueva Agenda Urbana, con base en el Programa de Hábitat de Estambul en 1996.[879]

Como antecedente, la Conferencia HABITAT I se llevó a cabo en 1976 en la ciudad de Vancouver, Canadá, donde los gobiernos reconocieron la necesidad de una urbanización y asentamientos humanos sostenibles. La Conferencia HABITAT II, conocida como "Cumbre de la Ciudad", tuvo lugar en Estambul, Turquía en 1996, donde los líderes mundiales adoptan el Programa de Hábitat como un plan de acción global de vivienda 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.* Naciones Unidas, La Conferencia Hábitat III, *La Nueva Agenda Urbana,* Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, p. 26 Disponible en: http://habitat3.org/wp-content/uploads/Brochure-Español-Web-final.pdf

urbanizado.[880] Por último, HABITAT III es la tercera y más reciente Conferencia[881] 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 Urbana. Por consiguiente, HABITAT III juega un papel clave en la construcción de ciudades y asentamientos humanos equitativos, prósperos, sostenibles, justos y seguros.[883]

La relación que guardan HABITAT III y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es que HABITAT III es la primera gran 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 El programa Hábitat estipulaba que las ciudades deben ser motores de desarrollo; que 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 En la Conferencia HABITAT I, la población urbana mundial alcanzaba una cifra del 37.9%, en la Conferencia HABITAT II, la cifra asciende a 45.1 %, y en la Conferencia HABITAT III llega al 54.5%. Datos de Naciones Unidas, Conferencia Hábitat III, p. 27.

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, ciudades intermedias o metrópolis; es por ello que HABITAT III reunió a las organizaciones multilaterales, los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, a fin de lograr dichos objetivos.[887]

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 bienes comunes; así como fomentar la planificación urbana a 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); planificación y diseño urbano (provisión de bienes comunes, calles, espacios abiertos, patrón eficiente de lotes edificables); y finanzas municipales (manejo y mantenimiento eficiente de la 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)*

Hablar de ciudades inteligentes, es hacer referencia a una serie 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, el uso eficiente del agua y el adecuado manejo de los residuos sólidos.

---

890 "Herramienta de diagnóstico para evaluar Smart Cities", Comunicación presentada al II Congreso Ciudades Inteligentes por Cristofer 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, energía, ambiente, finanzas, incendios y capacidad de respuesta, gobernanza, salud, recreación, seguridad, albergue, desperdicios sólidos, telecomunicaciones e innovación, transporte, planificación urbana, aguas 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 indicadores. Las áreas son: gobernanza, planificación urbana, gestión pública, tecnología, medioambiente, proyección internacional, cohesión social, movilidad y transporte, capital humano y economía.

---

891 *Ibid.*

892 G. Karayannis, *Smart Cities Council. Dissecting ISO 37120: Why this new smart city standard is good news for cities,* 2014, citado por C. Correia, *op. cit.*

- *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 que definen el estado de una ciudad inteligente y se 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 acceso a la información y con reconocimiento en algún ranking 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 sistema de evaluación del desempeño (SED) que la SHCP 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 "Herramienta de diagnóstico para evaluar Smart Cities", *op. cit.* fecha de consulta: 24 de abril de 2018.

895 Las ciudades donde se ha aplicado el modelo son: Tokio (Japón), Singapur (Singapur), Londres (Reino Unido), Niza (Francia), Madrid y Barcelona (España), Medellín (Colombia), Río de Janeiro (Brasil), y San Francisco y Nueva York (EUA).

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 Publica 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 los principios de eficiencia, eficacia y legitimidad.

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 continua 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 institucionales con el IDH municipal.

Posteriormente se expone el Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM) que la Auditoria Superior de la Federación de la Cámara de Diputados diseña y aplica en todos los municipios mexicanos en 2013; un estudio que refleja la importancia del 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.

Los estudios más recientes, por un lado, el de las Ciudades más Habitables de México desarrollado por una consultora privada, sin duda resulta un referente importante respecto a la

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 un Rankin nacional (los estudios realizados corresponden a 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) reflejan el interés y la activa participación de los municipios. En este sentido, su objetivo de fortalecer las capacidades institucionales y su sistema de indicadores clasificados en ejes 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 con el fin de brindar a los municipios una base de datos y un 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 HABITAT III (llevada a cabo en Quito, Ecuador en 2016), la cual 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

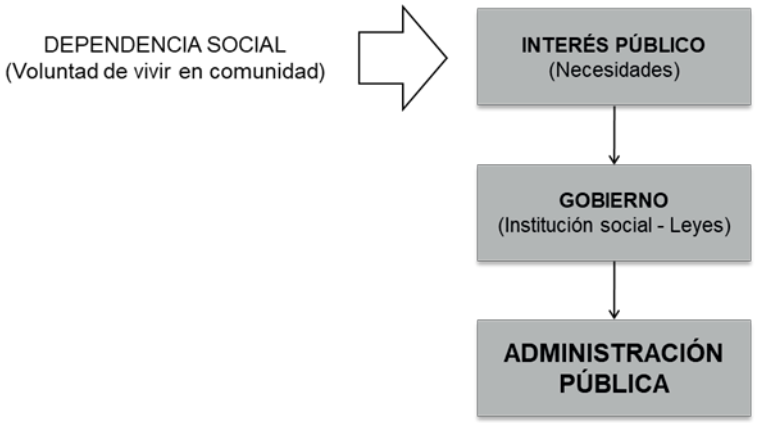
Previo al diseño de un modelo de evaluación que permita probar, o en su caso, rechazar la hipótesis propuesta, la cual afirma que los resultados municipales dependen de sus capacidades institucionales, es importante recordar que de ésta se desprende una variable dependiente referente a los resultados 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 construidos con datos provenientes de fuentes oficiales.

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).

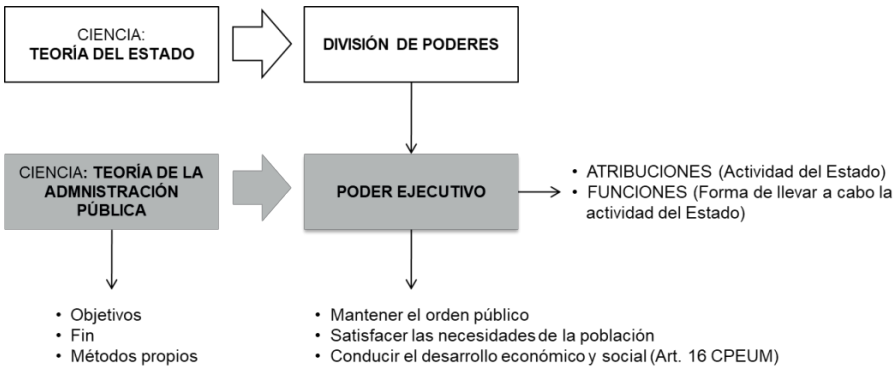
Figura 5.1. Lo Público (Bonnin).



Fuente: Elaboración propia, con base en la Teoría de la Administración Pública de Bonnin.

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).

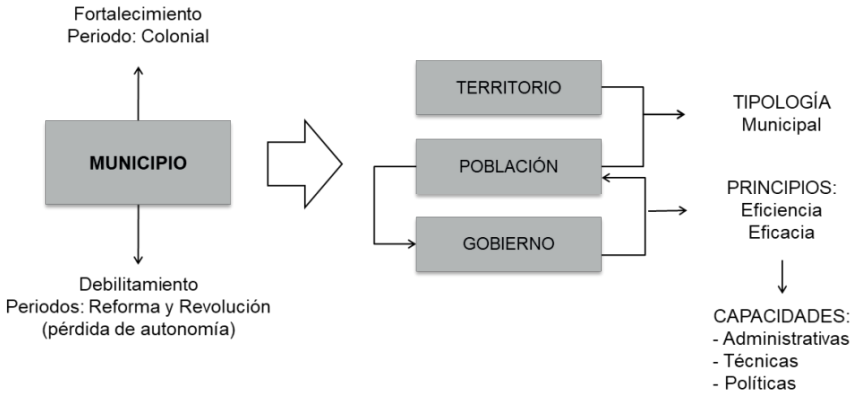
Figura 5.2. Relación entre Teoría del Estado y Teoría de la Administración Pública.



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 son elementos clave para el diseño de una clasificación o tipología de municipios; por otro lado, la población establece un gobierno con la función de satisfacer sus necesidades mediante principios de eficiencia y eficacia por medio de distintos tipos de capacidades (Fig. 5.3).

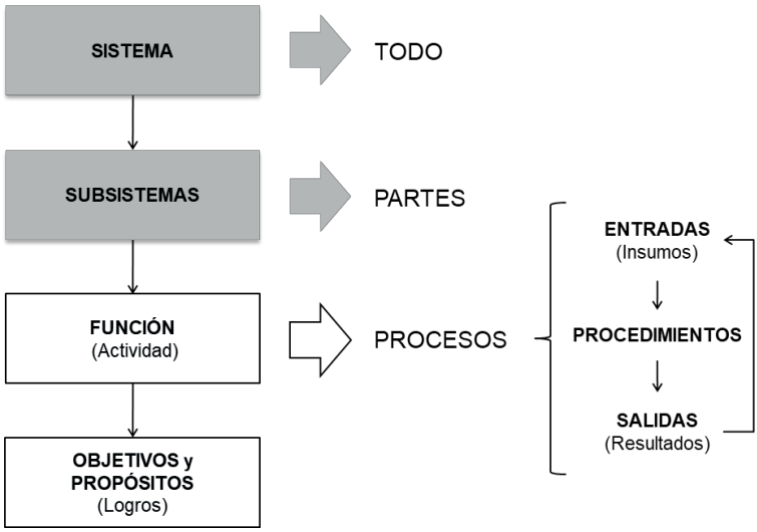
Figura 5.3. Principios y elementos del municipio.



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).

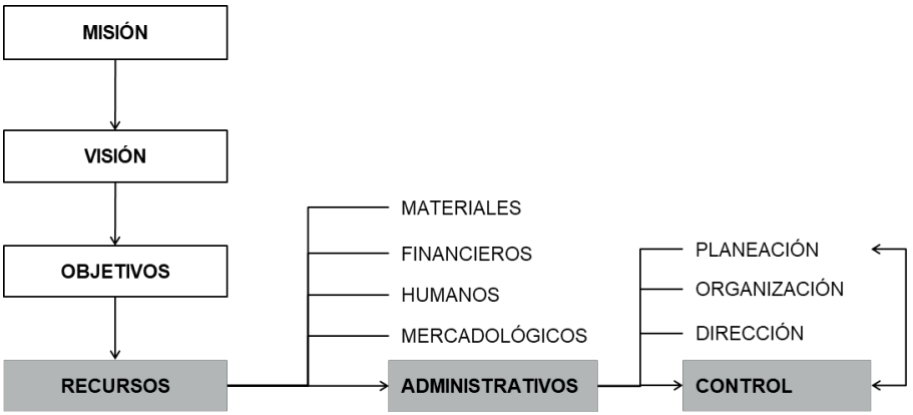
Figura 5.4. Principios de la Teoría de Sistemas.



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: materiales, financieros, humanos, mercadológicos y no menos importante, administrativos que brindan un proceso (planeación, organización, dirección y control) que permite el cumplimiento de los objetivos (Fig. 5.5).

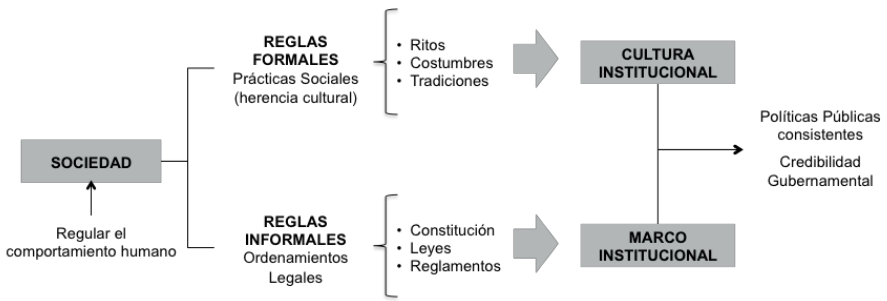
Figura 5.5. Principios de la Teoría de las Organizaciones.



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.

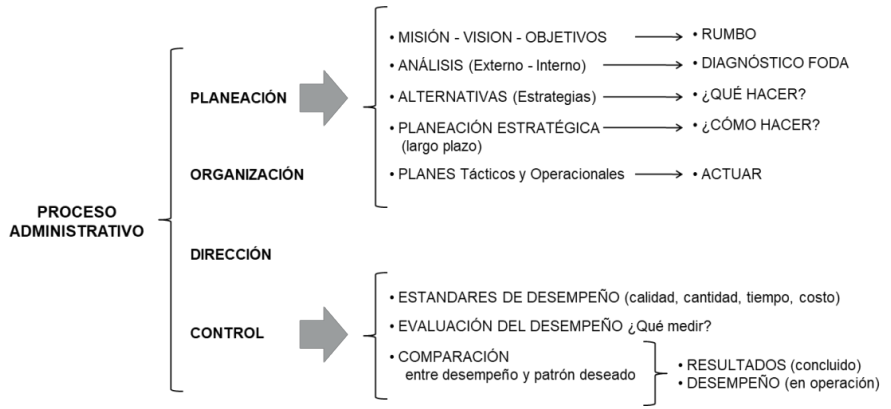
Por su parte, la *Teoría Administrativa* define el proceso administrativo como la acción de planear, organizar, dirigir y controlar estrategias y actividades que permitan alcanzar los objetivos planteados mediante los principios de eficiencia y eficacia. El control, como etapa final del proceso administrativo, contempla la evaluación como el medio para verificar el 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 con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos planteados en la etapa de planeación (Fig. 5.8).

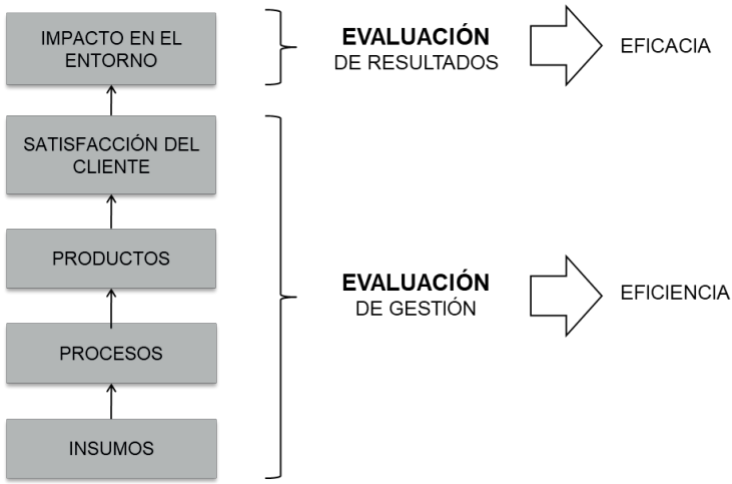
Figura 5.8. Proceso administrativo: planeación y control.



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 niveles de evaluación, uno de gestión que mide la eficiencia y que involucra los insumos, los procesos y los productos finales que darán satisfacción a las necesidades del cliente-ciudadano; y otro que mide la eficacia a través de la evaluación de resultados, con lo cual se mide el impacto en el entorno (Fig. 5.9).

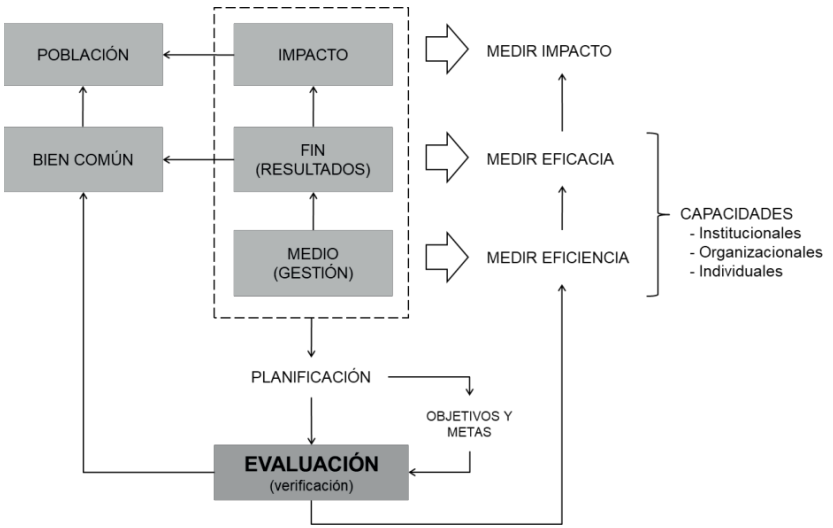
Figura 5.9. Niveles de Evaluación (CEPAL).



Fuente: Elaboración propia, con base en los procesos de evaluación de la CEPAL.

Por su parte la OECD, de manera muy similar, mide la gestión como medio en términos de eficiencia, los resultados como fin en términos de eficacia, y el impacto en la población. Asimismo, señala la simbiosis planeación-evaluación: planear los medios y el fin para lograr el bien común, así como evaluar 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).

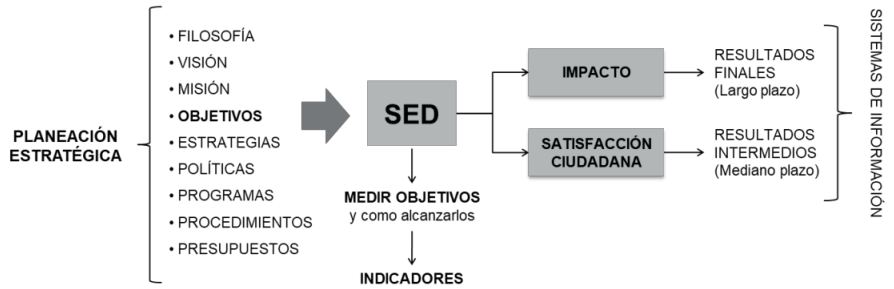
Figura 5.10. Proceso de Evaluación (OECD).



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 secuencial (filosofía, misión, visión, objetivos, estrategias, políticas, programas, procedimientos y presupuestos). En este proceso, la definición de objetivos resulta ser clave dado que es la manera de alcanzar la misión y la visión; tales objetivos deberán ser medibles a través de indicadores para verificar su cumplimiento. El SED además señala que los resultados intermedios o de mediano plazo permiten lograr la satisfacción ciudadana, al igual que los resultados finales o de largo plazo permiten lograr un impacto en la población (Fig. 5.11).

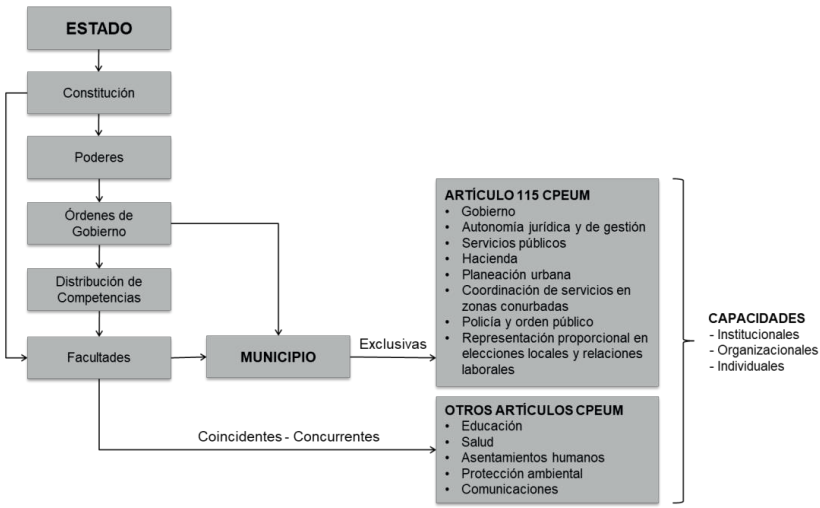
Figura 5.11. Relación de la Planeación Estratégica y los Sistemas de Evaluación del Desempeño (SED).



Fuente: Elaboración propia, con base en la Planeación Estratégica y los Sistemas de evaluación del desempeño.

Para definir lo que un gobierno municipal debe medir, es importante tener presente que sus facultades provienen de la Constitución Política a través de la distribución de competencias para cada orden de gobierno, en específico del Poder Ejecutivo donde recae la función de la Administración Pública. Tales facultades, en el caso específico del municipio, son señaladas en el artículo 115, adicional a otras de carácter coincidente o concurrente con los estados y la federación, especificadas en 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).

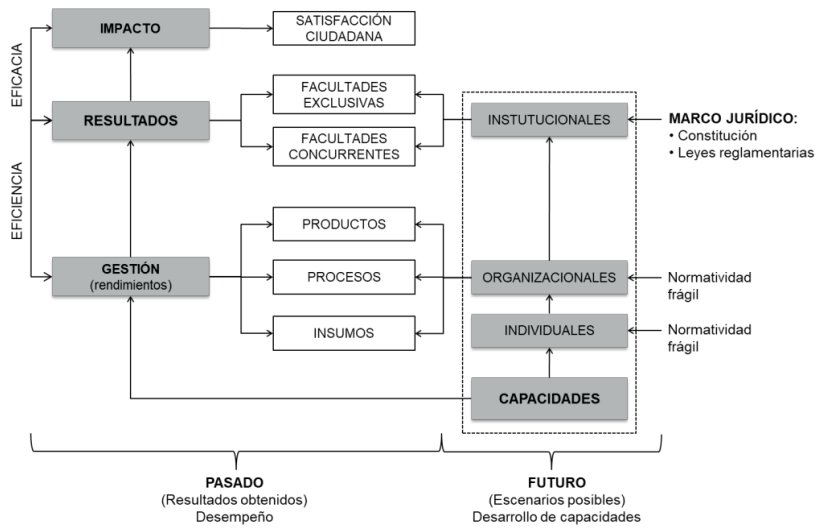
Figura 5.12. Marco Jurídico del municipio (qué medir).



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 la satisfacción de los ciudadanos sobre el beneficio que reciben 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).

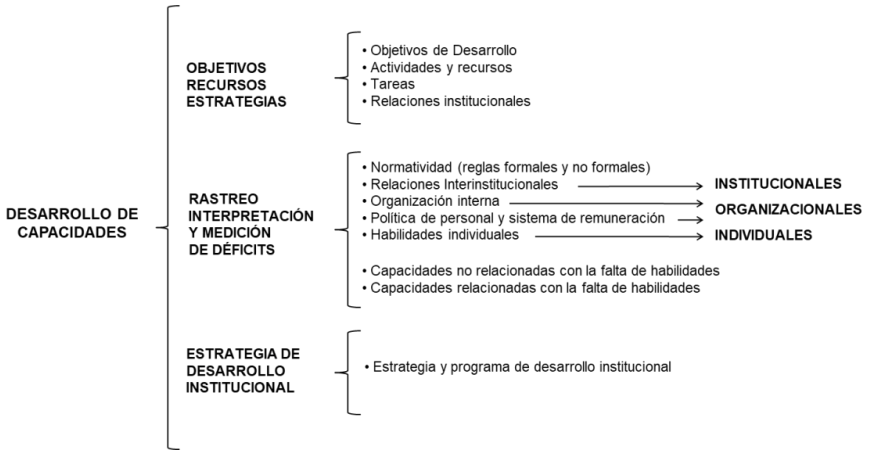
Figura 5.13. Relación capacidades y resultados.



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 rastreo, interpretación y medición de los déficits, para estar en posibilidades de finalmente definir una estrategia de desarrollo institucional (Fig. 5.14).

Figura 5.14. Pasos para el desarrollo de capacidades del sistema SADCSI.

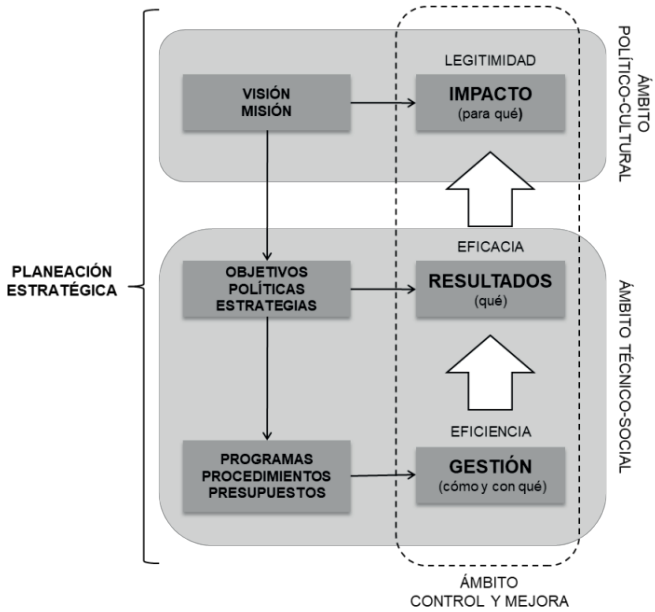


Fuente: Elaboración propia, con base en el sistema *SADCSI*.

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 técnico-social y se evalúa en términos de eficiencia, un segundo nivel de Resultados que se desarrolla en el mismo ámbito y se evalúa en términos de eficacia, y un tercer nivel de Impacto 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.



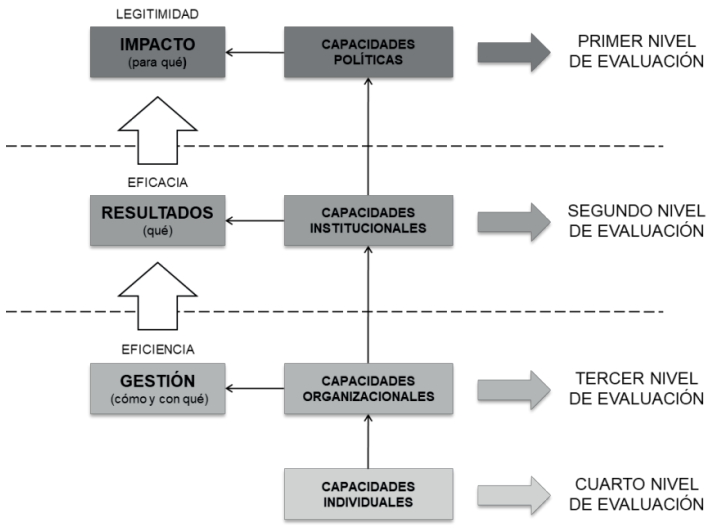
Fuente: Elaboración propia.

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 que permiten el desarrollo eficiente de los procesos internos. A 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 potencializar los beneficios e impacto logrado en la población en 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.

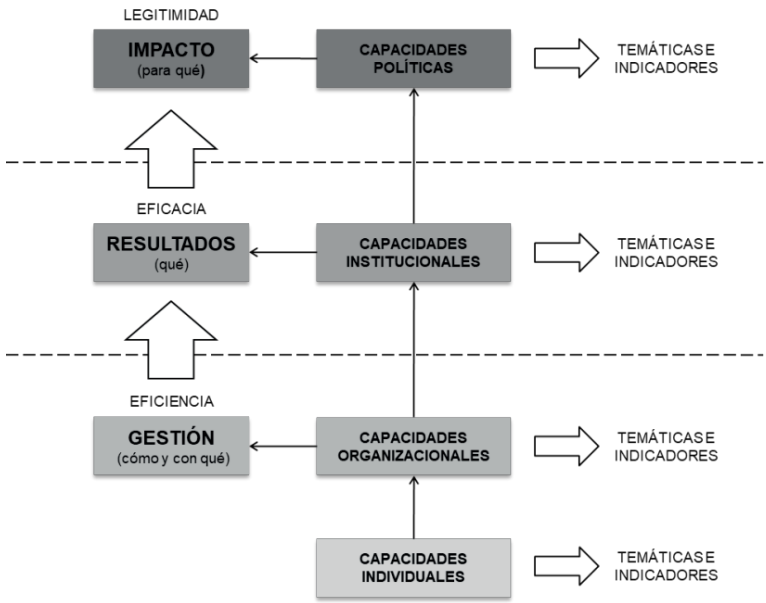
Como punto adicional, se puede decir que, en términos de Marco Lógico el *Fin* recae en el nivel de Impacto, los *Propósitos* en el nivel de Resultados y los *Componentes* y *Actividades* en el nivel de Gestión.

[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).

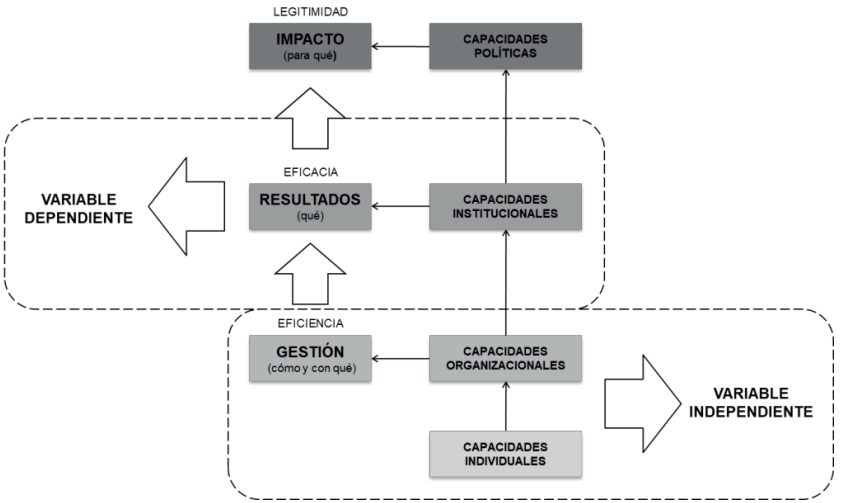
Figura 5.17. Niveles de Evaluación y sistema de medición.



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 determinadas por temáticas e indicadores específicos (Fig. 5.18).

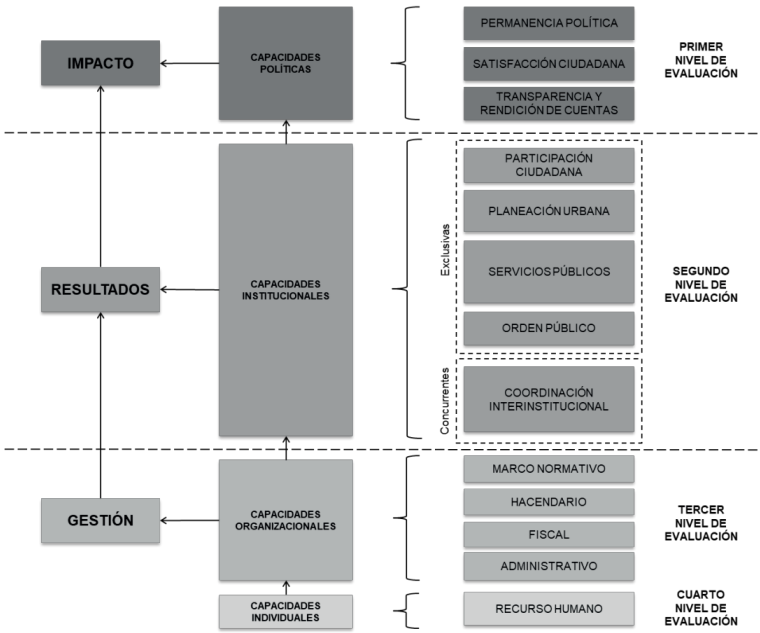
Figura 5.18. Delimitación de las Variables de Investigación dentro del Modelo Conceptual de Evaluación.



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 se consideran los temas hacendario, fiscal y administrativo, 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.

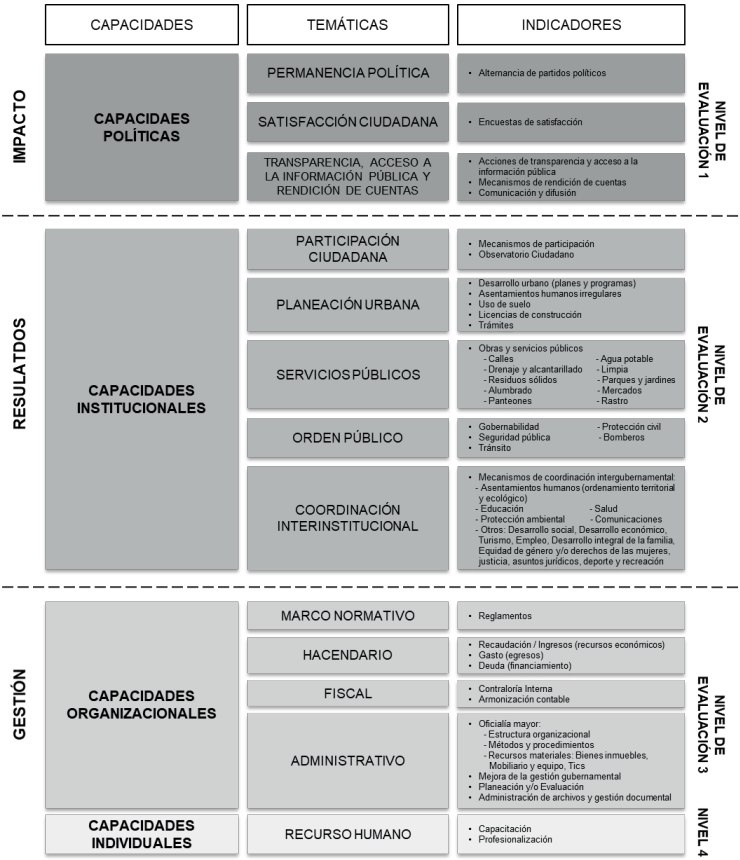
En el segundo nivel de evaluación, la participación ciudadana se mide con la existencia y efectividad de mecanismos de participación y observatorios ciudadanos. La planeación urbana se mide con la existencia de planes y programas de desarrollo urbano, control y disminución de asentamientos humanos irregulares, 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 deuda o financiamiento; el tema fiscal contempla las acciones de la contraloría interna; el tema administrativo considera los asuntos de la oficialía mayor, la estructura organizacional, los métodos 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 cumplimento 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 fuentes oficiales y de organizaciones de la sociedad civil expertas en los diversos temas, para clasificarla conforme al modelo. Con ello, se procede al diseño de índices que determinen el grado en que la eficiencia de los indicadores del tercer nivel de evaluación 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 identificar indicadores relacionados con las temáticas de cada nivel de evaluación propuesto con información proveniente de fuentes oficiales y organismos de la sociedad civil expertos en la materia. Definidos los indicadores se procede a la construcción 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

En México existen varias clasificaciones realizadas por diversas organizaciones. El INAFED con base en su análisis, define una propuesta propia. 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 las anteriores Delegaciones como Alcaldías, otorgándoles mayor autonomía financiera, administrativa y política.

[898] SEGOB-INAFED, *Taller para la construcción de una nueva Agenda para el Desarrollo Municipal*, dirección en Internet: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/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 habitantes[900], 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 alineará 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.

NIVEL DE EVALUACIÓN	AMBITO	TIPO DE CAPACIDAD	TEMÁTICA
1	IMPACTO	POLÍTICA	Permanencia política Satisfacción ciudadana Transparencia y rendición de cuentas
2	RESULTADOS	INSTITUCIONAL	Participación ciudadana
			Planeación urbana
			Servicios públicos
			Orden Público
			Coordinación Interinstitucional
3	GESTIÓN	ORGANIZACIONAL	Marco Normativo
			Hacendario
			Fiscal
			Administrativo
4		INDIVIDUAL	Capital humano

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 permiten clasificar las características, atributos, resultados o 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 indicador, y finalmente la *meta* en relación 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 del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES),[909] un indicador puede medir distintas dimensiones en el ámbito de gobierno como lo es su efectividad, eficiencia, calidad, pérdida, puntualidad, productividad y seguridad.[910]

En referencia, en el gráfico 5.17 expuesto al inicio de este capítulo, observamos que, en el modelo de evaluación, por un lado, la eficacia está ligada a los resultados y a las capacidades institucionales, y por el otro, la eficiencia se relaciona con la gestión y las capacidades organizacionales.

Al momento de hacer la búsqueda de información, encontramos que varios organismos han diseñado una serie de índices tomando como base información de fuentes oficiales, principalmente del 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 posible identificar índices calculados periódicamente y alinearlos 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 su clasificación acorde a las temáticas de los distintos tipos de 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).

5.3.3. Clasificación de información

Con base en los temas propuestos para los distintos tipos de capacidades y su respectivo nivel de evaluación, con el fin de clasificar los índices disponibles, se propone una serie de 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.

TIPO DE CAPACIDAD	TEMAS	SUBTEMAS
POLÍTICA	Permanencia política	Alternancia de partidos políticos
	Satisfacción ciudadana	Encuesta de satisfacción
	Transparencia y rendición de cuentas	Acciones de transparencia y acceso a la información pública Mecanismos de rendición de cuentas
INSTITUCIONAL	Participación ciudadana	Mecanismos de participación
		Observatorio ciudadano
	Planeación urbana	Planes y programas de desarrollo urbano
		Asentamientos humanos irregulares
	Servicios públicos	Agua potable
		Drenaje y alcantarillado
		Residuos sólidos
	Orden Público	Seguridad pública
	Coordinación Interinstitucional	Educación
		Salud
		Desarrollo social
		Desarrollo económico
ORGANIZACIONAL	Marco Normativo	Código municipal
		Reglamentos
	Hacendario y Fiscal	Recaudación
		Gasto
		Deuda
	Administrativo	Métodos y procedimientos
		Sistema de planeación y evaluación
		Tecnologías de la información
INDIVIDUAL	Recurso humano	Profesionalización
		Capacitación

Fuente: Elaboración propia.

Una vez definidos los temas y subtemas, se procede a la búsqueda y selección de índices, provenientes de fuentes oficiales y de organismos reconocidos de la sociedad civil expertos en los distintos temas.

5.4. Análisis de datos

Para el análisis de datos, se procede a la clasificación de 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)* correspondiente a la variable independiente, para finalmente interpretar la relación causal entre el primero y el segundo.

En este punto, resulta importante resaltar que las hipótesis de investigación, según Hernández Sampieri son *"proposiciones 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] es importante especificar que nuestra hipótesis 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.* Roberto Hernández Sampieri, *et al. Metodología de la Investigación*, segunda edición, ed. McGraw-Hill, México 1991, pp. 77-79.

913 *Ibid,* pp. 79-90. Según Hernández Sampieri, además de las hipótesis de investigación existen las hipótesis nulas, alternativas y estadísticas. Las nulas son contrarias a la hipótesis de investigación, intenta refutar o negar lo que afirman. Las alternativas son posibilidades alternas entre las dos primeras. Las estadísticas son la transformación de las tres primeras en símbolos estadísticos.

914 Entre las hipótesis de investigación, según Hernández Sampieri, existen las 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.* R. Hernandez, *op. cit.,* 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.

"Los resultados de los gobiernos municipales (Variable Dependiente) *dependen del nivel de desarrollo de sus capacidades organizacionales"* (Variable Independiente)

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[916] 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] 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.es/?id=LO3NKRG, fecha de consulta 28 de febrero de 2019.

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.

NIVEL DE EVALUACIÓN	TIPO DE CAPACIDAD	ÍNDICE	ORGANISMO
1	POLÍTICA	-	-
2	INSTITUCIONAL	Índice de Competitividad Urbana	IMCO
		Índice de Desarrollo Humano a Nivel Municipal	PNUD
		Índice de Intensidad Migratoria a Estados Unidos	CONAPO
		Índice de Marginación Municipal	CONAPO
		Índice de Movilidad Urbana	IMCO
		Índice de Rezago Social	CONEVAL
3	ORGANIZACIONAL	Índice de Información Presupuestal Municipal	IMCO
		Saldo de Deuda Pública	IMCO
		Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales	IMCO-USAID
		Índice de Planeación Estratégica y Evaluación Municipal	INAFED
		Índice de Reglamentación Municipal Básica	INAFED
4	INDIVIDUAL	-	-

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 calculados bajo una metodología científica, ser medidos de manera periódica y ser dados a conocer públicamente.

[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: Competitividad Urbana (IMCO), Desarrollo Humano Municipal (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).

ÁMBITO	ÍNDICE	ORGANISMO	DESCRIPCIÓN	SITIO WEB
INSTITUCIONAL	Índice de Competitividad Urbana	IMCO	Mide la capacidad de las ciudades mexicanas para atraer y retener inversiones y talento. En las ciudades, como en los países y en los estados, el nivel de productividad de las empresas y de las personas, así como su prosperidad y bienestar, están estrechamente vinculados al acervo local de capital físico y humano.	http://imco.org.mx/indices/
	Índice de Desarrollo Humano a Nivel Municipal	PNUD	Mide el conjunto de capacidades y libertades que tienen los individuos para elegir entre formas de vida alternativas. Para ello, se toman en cuenta tres dimensiones básicas para el desarrollo: 1) la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable; 2) la capacidad de adquirir conocimientos; 3) la oportunidad de tener recursos que permitan un nivel de vida digno.	https://www.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-PovRed-IDHmunicipalMexico-032014.pdf
	Índice de Intensidad Migratoria a Estados Unidos	CONAPO	Mide la intensidad de las distintas modalidades de la migración de México a los Estados Unidos a nivel estatal y municipal, como consecuencia de la incapacidad de la economía para incorporar al mercado laboral a la población; así como el grado de marginación que presentan determinadas regiones del país. Para su cálculo de consideran dimensiones demográficas y socioeconómicas.	https://datos.gob.mx/busca/dataset/indice-absoluto-de-intensidad-migratoria-mexico--estados-unidos-2000--2010
	Índice de Marginación Municipal	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.	https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015
	Índice de Movilidad Urbana	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 sus habitantes (donde está concentrado el talento). La 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.	https://imco.org.mx/banner_es/indice-movilidad-urbana-2018-barrios-mejor-conectados-ciudades-mas-equitativas/
	Índice de Rezago Social	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.	https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx

Fuente: Elaboración propia.

a) Índice de Competitividad Urbana.

El Índice de Competitividad Urbana, diseñado y calculado por el IMCO, mide la capacidad de las ciudades mexicanas para atraer y retener inversiones y talento. El Instituto asegura que, en las ciudades como en los países y en los estados, el nivel de productividad de las empresas y de las personas, así como su prosperidad y bienestar, están estrechamente vinculados al acervo local de capital físico y humano.[918, 919]

b) Índice de Desarrollo Humano Municipal.

El Índice de Desarrollo Humano Municipal, propuesto por el PNUD, mide el conjunto de capacidades y libertades que tienen los individuos para elegir entre formas de vida alternativas.

Para ello, se toman en cuenta tres dimensiones básicas para el desarrollo: 1) la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable; 2) la capacidad de adquirir conocimientos; 3) la oportunidad de tener recursos que permitan un nivel de vida digno.[920, 921]

c) Índice de Intensidad Migratoria a Estados Unidos.

El Índice de Intensidad Migratoria a Estados Unidos, propuesto por CONAPO, mide la intensidad de las distintas modalidades de la migración de México a los Estados Unidos a nivel estatal y municipal, como consecuencia de la incapacidad de la economía para incorporar al mercado laboral a la población; así como el grado de marginación que presentan determinadas regiones del país. Para su cálculo de consideran dimensiones demográficas y socioeconómicas.[922, 923]

[918] *Cfr.* Índice de Competitividad Urbana, en: *http://imco.org.mx/indices/*, fecha de consulta 7 de abril de 2019.

[919] *Cfr.* IMCO, Instituto Mexicano para la Competitividad AC, Índice de Competitividad Urbana 2018, Califica a tu Alcalde: Manual urbano para ciudadanos exigentes, México 2018, pp. 176-184.

[920] *Cfr.* Índice de Desarrollo Humano, en: *https://www.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-PovRed-IDHmunicipalMexico-032014.pdf,* fecha de consulta 7 de abril de 2019.

[921] *Cfr.* PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología,* publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, D.F., pp. 13-14.

[922] *Cfr.* Índice de Intensidad Migratoria a Estados Unidos, en: *https://datos.gob.mx/busca/dataset/indice-absoluto-de-intensidad-migratoria-mexico--estados-unidos-2000--2010,* fecha de consulta 7 de abril de 2019.

[923] *Cfr.* CONAPO, Consejo Nacional de Población, *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010,* Primera edición, México, 2012, pp. 27, 233-234.

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 sus habitantes (donde se concentra el talento). Afirma que la 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 de la Deuda Pública (IMCO), Herramientas Electrónica de 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).

ÁMBITO	ÍNDICE	ORGANISMO	DESCRIPCIÓN	SITIO WEB
ORGANIZACIONAL	Índice de Información Presupuestal Municipal	IMCO	Evalúa la calidad de la información de la leyes de ingresos y Presupuestos de Egresos de una muestra representativa de los municipios y Delegaciones del país a partir de un catálogo de criterios basados en buenas prácticas en materia de transparencia presupuestal, y normas de contabilidad gubernamental.	Http://imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-presupuestal-municipal/documentos/
	Saldo de Deuda Pública	IMCO	Tiene como propósito identificar la situación respecto a la deuda pública municipal, su destino, el monto presupuestado para su pago y las condiciones de su contratación: tasas de interés, plazo, tipo de instrumento, garantías, así como adeudos anteriores.	http://imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-presupuestal-municipal/resultados/2017/01001-Aguascalientes
	Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales	IMCO-USAID	La evaluación consiste en una revisión de los portales electrónicos de 45 municipios y 9 delegaciones del Distrito Federal para diagnosticar la información y las herramientas electrónicas existentes. Los indicadores están divididos en 4 secciones: Información, Interacción, Transacción y Experiencia del usuario. Estas cuatro secciones abarcan las diferentes etapas necesarias para llegar a un gobierno electrónico competitivo a nivel local.	https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/presentacion-del-ranking-de-gobierno-electronico-local/
	Índice de Planeación Estratégica y Evaluación Municipal	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.	https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/sistema-de-informacion-hacendaria?idiom=es
	Índice de Reglamentación Municipal Básica	INAFED	El índice se elabora con información de INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales. Para definir los reglamentos considerados básicos, se toman como criterio las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala.	https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/sistema-de-informacion-hacendaria?idiom=es

Fuente: Elaboración propia.

De igual manera, se procede a la descripción de cada uno de los índices mediante una ficha metodológica con su conformación y el método de cálculo.

a) Índice de Información Presupuestal Municipal.

El Índice de Información Presupuestal Municipal, diseñado por el IMCO, evalúa la calidad de la información de la Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos de una muestra representativa de los municipios y Delegaciones del país a partir de un catálogo de criterios basados en buenas prácticas en materia de transparencia presupuestal, y normas de contabilidad gubernamental.[930], [931]

b) Índice de Saldo de la Deuda Pública.

El Índice de Saldo de la Deuda Pública, calculado por el IMCO, tiene como propósito identificar la situación respecto a la deuda pública municipal, su destino, el monto presupuestado para su pago y las condiciones de su contratación: tasas de interés, plazo, tipo de instrumento, garantías, así como adeudos anteriores.[932], [933]

c) Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales.

El Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales, propuesto por IMCO y USAID, consiste en una revisión de los portales electrónicos de 45 municipios y nueve delegaciones del Distrito Federal para diagnosticar la información y las herramientas electrónicas existentes. Los indicadores están divididos en cuatro secciones: Información, Interacción, Transacción y Experiencia del usuario. Estas cuatro secciones abarcan las diferentes etapas necesarias para llegar a un gobierno electrónico competitivo a nivel local.[934], [935]

---

[930] *Cfr.* Índice de Información Presupuestal Municipal, en: *http://imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-presupuestal-municipal/documentos/,* fecha de consulta 7 de abril de 2019.

[931] *Cfr.* IMCO, Instituto Mexicano para la Competitividad AC, *Índice de Información Presupuestal Municipal 2017, Anexo Metodológico,* Finanzas Públicas IMCO, México 2018, pp. 4-39.

[932] *Cfr.* Índice de Saldo de la Deuda Pública, en: *http://imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-presupuestal-municipal/resultados/2017/01001-aguascalientes,* fecha de consulta 7 de abril de 2019.

[933] *Cfr.* IMCO, *op cit.,* pp. 25-29.

[934] *Cfr.* Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales, en: *https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/presentacion-del-ranking-de-gobierno-electronico-local/,* fecha de consulta 7 de abril de 2019.

[935] IMCO, Instituto Mexicano para la Competitividad AC, *Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales, Resumen Ejecutivo,* IMCO-USAID, México 2015, pp. 12.

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 el INEGI. Para definir los reglamentos considerados básicos, se 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 correspondiste 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.

	TIPO DE CAPACIDAD	ÍNDICE	RESULTADO										
			Años anteriores	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2º Nivel de Evaluación	INSTITUCIONAL	Índice de Competitividad Urbana		46.42	47.36	46.03	44.19	44.14	47.72	44.42	47.25	44.85		
		Índice de Desarrollo Humano a Nivel Municipal				0.8044					0.8134			
		Índice de Intensidad Migratoria a Estados Unidos	-0.1868 (2000)			-0.5160								
		Índice de Marginación Municipal	-1.8313 (2005)			-1.7683					-1.676			
		Índice de Movilidad Urbana												44.27
		Índice de Rezago Social	-1.6369 (2005)			-1.5584					-1.3658			

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 incremento, disminución o constancia del valor. Una calificación de 3 indica que existe un comportamiento positivo ya sea incremento o disminución del valor según sea el caso. Una calificación de 2 representa que el dato se mantuvo constante o no representa una variación importante entre un cálculo y otro.

Finalmente, una calificación de 1 indica que existe un 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.

	TIPO DE CAPACIDAD	ÍNDICE	RESULTADO										
			Años anteriores	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2º Nivel de Evaluación	INSTITUCIONAL	Índice de Competitividad Urbana		Base	3	1	1	2	3	1	3	1		
		Índice de Desarrollo Humano a Nivel Municipal				Base					3			
		Índice de Intensidad migratoria a Estados Unidos	Base (2000)			1								
		Índice de Marginación Municipal	Base (2005)			3					3			
		Índice de Movilidad Urbana												Base
		Índice de Rezago Social	Base (2005)			3					3			

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.

	TIPO DE CAPACIDAD	ÍNDICE	RESULTADO									
			2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
3er Nivel de Evaluación	ORGANIZACIONAL	Índice de Finanzas Municipales		32.0	23.0	62.0	62.0	70.0	65.0	60.0	58.7	67.1	
		Saldo de deuda Pública				0.6	0.5	0.4	0.4				
		Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales								61.8			
		Índice de Planeación Estratégica y Evaluación Municipal					100		100		100		
		Índice de Reglamentación Municipal Básica	88.24		29.41		23.53		92.86		81.25		

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.

	TIPO DE CAPACIDAD	ÍNDICE	RESULTADO										
			2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
3er Nivel de Evaluación	ORGANIZACIONAL	Índice de Finanzas Municipales		Base	1	3	3	3	1	1	1	3	
		Saldo de deuda Pública				Base	3	3	2				
		Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales								Base			
		Índice de Planeación Estratégica y Evaluación Municipal					Base		3		3		
		Índice de Reglamentación Municipal Básica	Base		1		1		3		1		

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 de Resultados Municipales por año, el cual podrá graficarse y 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.

	TIPO DE CAPACIDAD	ÍNDICE	RESULTADO											
			Años anteriores	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2º Nivel de Evaluación	INSTITUCIONAL	Índice de Competitividad Urbana		Base	3	1	1	2	3	1	3	1		
		Índice de Desarrollo Humano a Nivel Municipal				Base					3			
		Índice de Intensidad Migratoria a Estados Unidos	Base (2000)			1								
		Índice de Marginación Municipal	Base (2005)			3					3			
		Índice de Movilidad Urbana												Base
		Índice de Rezago Social	Base (2005)			3					3			
		ÍNDICE DE RESULTADOS MUNICIPALES - AÑO		-	3	2	1	2	3	1	3	1	-	-

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.

	TIPO DE CAPACIDAD	ÍNDICE	RESULTADO										
			2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
3er Nivel de Evaluación	ORGANIZACIONAL	Índice de Finanzas Municipales		Base	1	3	3	3	1	1	1	3	
		Saldo de la Deuda Pública				Base	3	3	2				
		Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales								Base			
		Índice de Planeación Estratégica y Evaluación Municipal					Base		3		3		
		Índice de Reglamentación Municipal Básica	Base		1		1		3		1		
		INDICE DE GESTIÓN MUNICIPAL-AÑO	-	-	1	3	2.33	3	2.25	1	1.66	3	-

Fuente: Elaboración propia.

5.5. Resultados y comprobación de la hipótesis

Una vez calculados los dos índices, se procede a su graficado, 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).

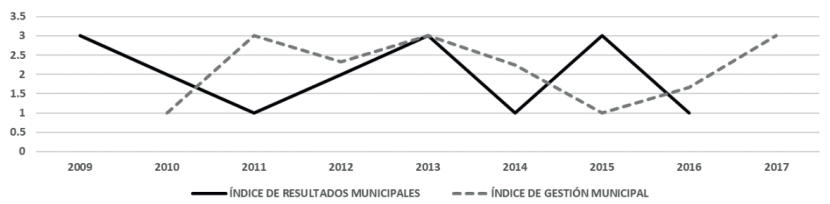
Cuadro 5.33. Índices de Resultados y Gestión Municipal por año.

	TIPO DE CAPACIDAD	ÍNDICE	RESULTADO									
			Años anteriores	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2º Nivel de Evaluación	INSTITUCIONAL	ÍNDICE DE RESULTADOS MUNICIPALES	-	3	2	1	2	3	1	3	1	-	-
3er Nivel de Evaluación	ORGANIZACIONAL	ÍNDICE DE GESTIÓN MUNICIPAL	-	-	1	3	2.33	3	2.25	1	1.66	3	-

Fuente: Elaboración propia.

La siguiente gráfica muestra el comportamiento de los 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 índice (Gráfico 5.34).

Cuadro 5.34. Índice de Resultados Municipales e Índice de Gestión Municipal. Aguascalientes, Ags.



Fuente: Elaboración propia.

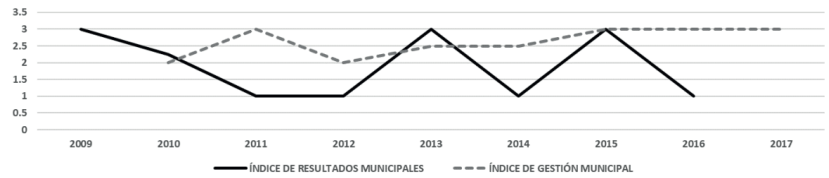
5.5.1. Interpretación de resultados

Como se puede observar, la gráfica anterior muestra una 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* influirá para que el *IRM* presente un ascenso importante en los siguientes años. Por otro lado, si ambos índices se comportaran de la misma manera, se podría afirmar que la hipótesis es verdadera, sin embargo, los resultados obtenidos al momento no reflejan información suficiente para hacer tal declaración.

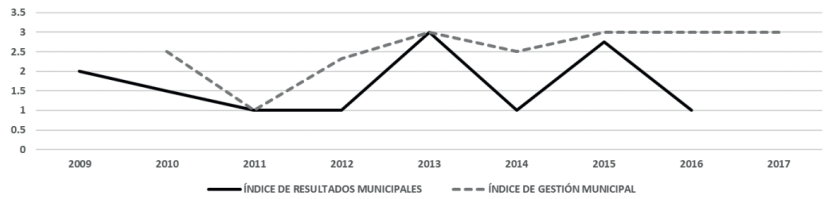
Debido a ello, se propone el análisis de otros municipios de diversas regiones del país y con características poblacionales similares al de Aguascalientes. Estos municipios, a propuesta, son: Saltillo Coah., León, Gto., Querétaro, Qro., y Mérida Yuc. Los resultados obtenidos al hacer el comparativo de ambos índices es el siguiente (Gráficos 5.35, 5.36, 5.37 y 5.38):

Cuadro 5.35. Índice de Resultados Municipales e Índice de Gestión Municipal. Saltillo, Coah.



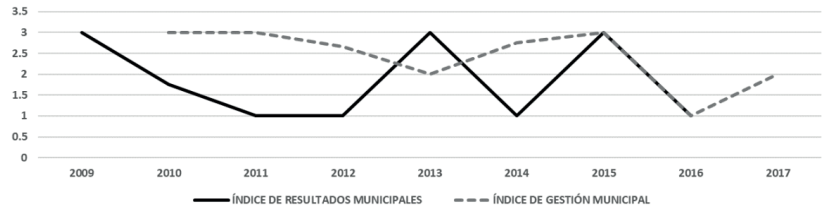
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.36. Índice de Resultados Municipales e Índice de Gestión Municipal. León, Gto.



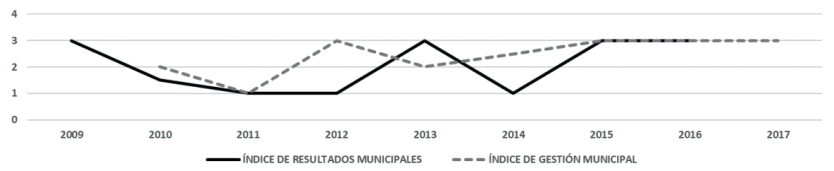
Fuente: Elaboración propia.

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.



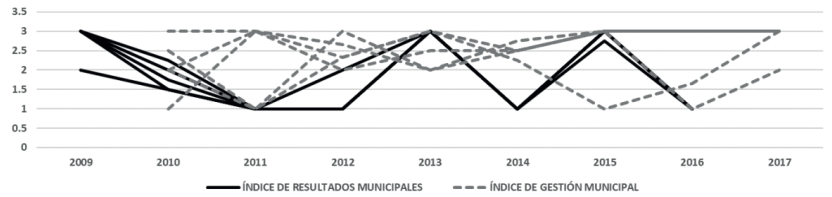
Fuente: Elaboración propia.

En las gráficas anteriores, salvo en el caso de Querétaro, se observa una tendencia al alza en el *IGM,* reflejado en el alza también del *IRM,* sin embargo, en todos los casos incluyendo Aguascalientes, se observa una caída del segundo Índice en 2014. Esto refleja que algún hecho, inherente a los municipios 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.

Si observamos en una sola gráfica el resultado de los cinco 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 recuperación importante de 2015 a 2017 (Grafico 5.39).

Cuadro 5.39. Índice de Resultados Municipales e Índice de Gestión Municipal. Municipios seleccionados.

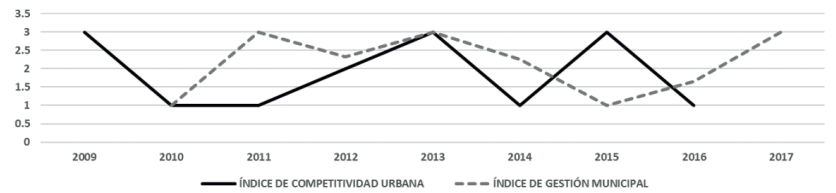


Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior refleja que estos municipios han realizado importantes esfuerzos por incrementar sus capacidades organizacionales. Por consiguiente, con el fin de obtener 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).

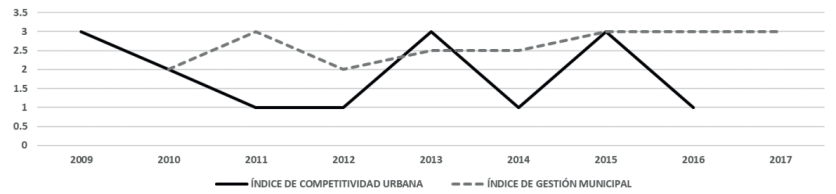
Veamos los resultados para el primer caso (Gráficos 5.40, 5.41, 5.42, 5.43 y 5.44).

Cuadro 5.40. Índice de Competitividad Urbana e Índice de Gestión Municipal. Aguascalientes, Ags.



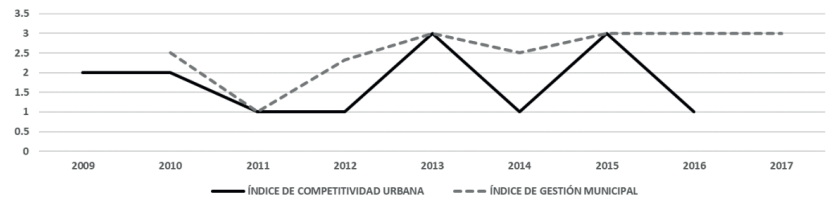
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.41. Índice de Competitividad Urbana e Índice de Gestión Municipal. Saltillo, Coah.



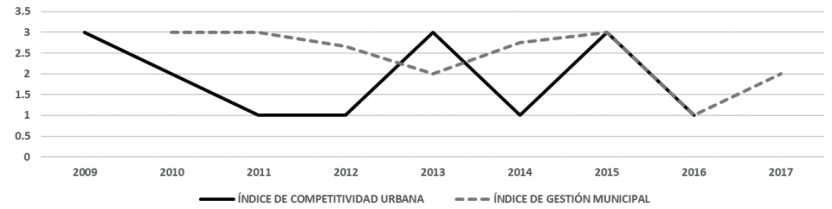
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.42. Índice de Competitividad Urbana e Índice de Gestión Municipal. León, Gto.



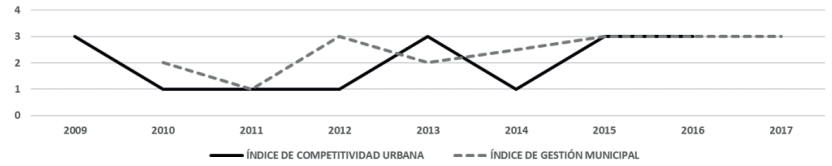
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.43. Índice de Competitividad Urbana e Índice de Gestión Municipal. Querétaro, Qro.



Fuente: Elaboración propia.

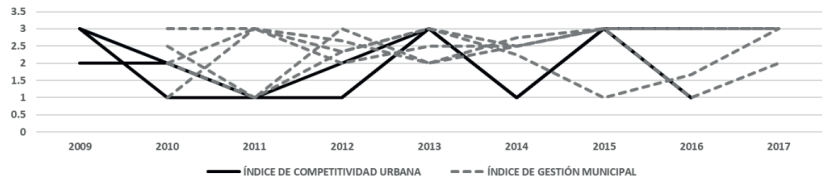
Cuadro 5.44. Índice de Competitividad Urbana e Índice de Gestión Municipal. Mérida, Yuc.



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 Índice de Competitividad Urbana, lo que permite afirmar que 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 de manera genérica (Gráfico 5.45).

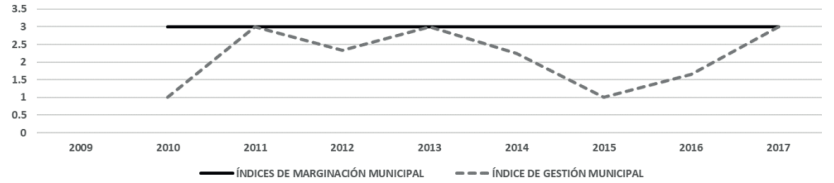
Cuadro 5.45. Índice de Competitividad Urbana e Índice de Gestión Municipal. Municipios seleccionados.



Fuente: Elaboración propia.

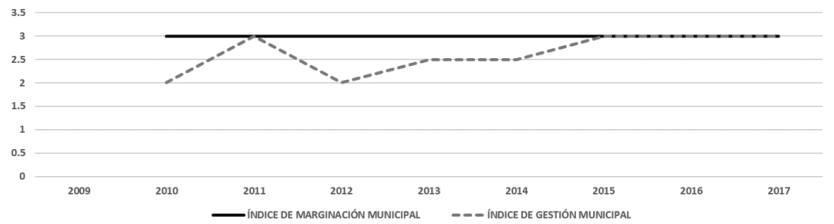
De la misma manera, analicemos ahora el comportamiento del *IGM sobre el* Índice de Marginación Municipal (Gráficos 5.46, 5.47, 5.48, 5.49 y 5.50).

Cuadro 5.46. Índice de Marginación Municipal e Índice de Gestión Municipal. Aguascalientes, Ags.



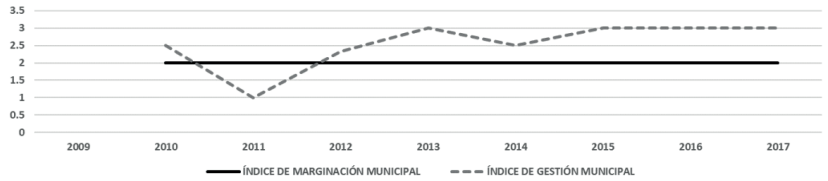
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.47. Índice de Marginación Municipal e Índice de Gestión Municipal. Saltillo, Coah.



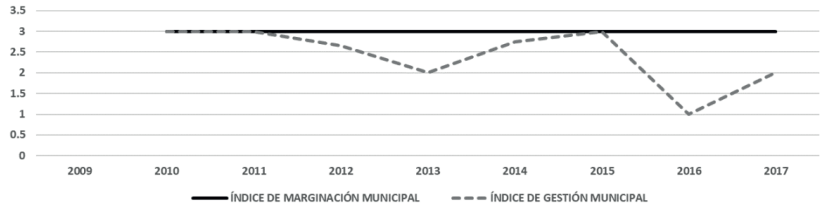
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.48. Índice de Marginación Municipal e Índice de Gestión Municipal. León, Gto.



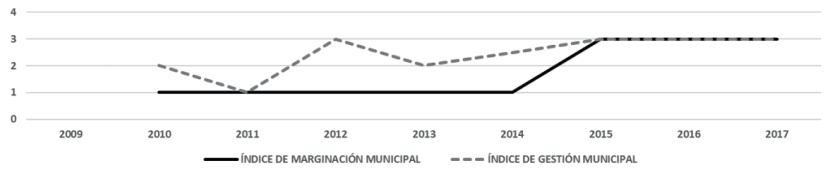
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.49. Índice de Marginación Municipal e Índice de Gestión Municipal. Querétaro, Qro.



Fuente: Elaboración propia.

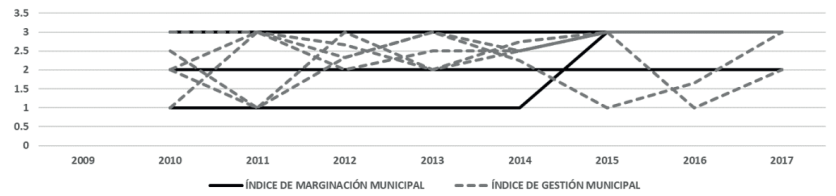
Cuadro 5.50. Índice de Marginación Municipal e Índice de Gestión Municipal. Mérida, Yuc.



Fuente: Elaboración propia.

En las gráficas se observa un comportamiento distinto, salvo en uno de los municipios que presenta incremento, el índice de Marginación Municipal se mantiene constante a lo largo de todo el periodo sin verse afectado por las variaciones observadas en el periodo 2014-2016. Esto hace pensar que las acciones en materia de desarrollo social se realizan de manera permanente sin que el decremento del *IGM* tenga algún efecto sobre ellas, lo cual se observa más claramente en los municipios de Aguascalientes y Querétaro (Gráfico 5.51).

Cuadro 5.51. Índice de Marginación Municipal e Índice de Gestión Municipal. Municipios seleccionados.



Fuente: Elaboración propia.

Existen acciones en materia de desarrollo social que en algunos municipios pueden no estar documentadas y por ende no se reflejan en las evaluaciones realizadas por los organismos citados.

5.5.2. Comprobación de la hipótesis

Recordemos que nuestra hipótesis de investigación afirma que *"Los resultados de los gobiernos municipales dependen del nivel de desarrollo de sus capacidades organizacionales"*. De esta manera, dado los resultados alcanzados en la investigación, hemos podido comprobar dos cosas, una que la gestión relacionada con el nivel o desarrollo de las capacidades organizacionales de los gobiernos municipales incide en los resultados, específicamente en aquellos aspectos relacionados con la competitividad del municipio.

Dicha competitividad está relacionada con temas que si bien en gran parte son responsabilidad del gobierno estatal, como lo son: sistemas de derecho confiables y objetivos, manejo sustentable del medio ambiente, mercados de factores eficientes, economía estable, así como la innovación y sofisticación en los sectores económicos; sin duda el municipio juega un papel muy importante en la prestación de servicios públicos de calidad y la regulación del uso del suelo que permiten la atracción de inversiones y a la vez ser competitivo ante otros municipios de otras regiones. Esto sin duda repercute en el desarrollo del estado.

Por consiguiente, en materia de competitividad podemos afirmar que nuestra hipótesis es verdadera; sin embargo, existen hechos en el entorno, ajenos a los municipios, que reducen sus resultados a pesar de los esfuerzos realizados por incrementar sus capacidades organizacionales. Tal es el caso de lo reflejado en las gráficas en los años 2014 y 2016.

En 2014, una causa podría ser la crisis que el gobierno federal sufrió frente al caso Ayotzinapa, donde 43 estudiantes normalistas desaparecieron sin dejar rastro en el municipio de Iguala, Gro.; otra pudiera ser la cancelación de la licitación del tren rápido México-Querétaro por inconsistencias en el proceso de asignación; o el presunto conflicto de interés en el tema de la casa blanca, propiedad de la primera dama de México; esto entre otros hechos relevantes que probablemente impactaron de manera negativa en los resultados municipales. De igual manera en 2016 el triunfo de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos de América, sin duda, impactó de manera negativa al país y sus municipios por sus discursos de ataque contra México.

Por otro lado, observamos que existen acciones sociales que se dan de manera permanente, donde no encontramos relación con el aumento o decremento del desarrollo de capacidades organizacionales. Al respecto nos atrevemos a afirmar que el tema social es un aspecto que reditúa políticamente a los gobiernos en turno para garantizar la continuidad del partido de origen en el poder, aunado a la posibilidad de reelección.

Sin duda, el aspecto social es un tema que no se descuida, a pesar de que no es una atribución directa del gobierno municipal, sin embargo, es políticamente redituables. Esto señala que

el asistencialismo sigue siendo una práctica recurrente, y que se descuidan los aspectos medulares relacionados con las verdaderas atribuciones municipales, que fortalecen su competitividad ante municipios de otras regiones para la atracción de inversiones que pudieran generar empleos.

5.6. Resumen y conclusión del capítulo

En este quinto y último capítulo hemos propuesto y aplicado un modelo de evaluación municipal como resultado del análisis de los marcos conceptual, legal, teórico y estado del arte sobre el tema de la evaluación en el ámbito municipal en México.

El Modelo se basa en principios y criterios de la Teoría de la Administración Pública, Teoría del Estado, Teoría de Sistemas, Teoría de las Organizaciones, Nueva Gerencia Pública, Teoría Institucional, Teoría Administrativa, planeación estratégica, evaluación del desempeño, y el análisis y desarrollo de capacidades institucionales.

En consecuencia, el modelo define cuatro niveles de evaluación alineados a distintos tipos de capacidades, la Gestión con capacidades organizacionales, soportadas a su vez por capacidades individuales, los Resultados se alinean con capacidades institucionales y el Impacto con capacidades políticas.

Los niveles de evaluación y sus respectivas capacidades se acompañan de indicadores agrupados por temáticas con base en las facultades señaladas en la Constitución Política de nuestro país.

De esta manera, las variables que integran la hipótesis de investigación se relacionan con el modelo de la siguiente manera: la variable dependiente concerniente a los resultados municipales se delimita por el segundo nivel de evaluación y la variable independiente relativo a las capacidades organizacionales se delimita en el tercer nivel de evaluación.

Por tal motivo, con el fin de comprobar la hipótesis, se construyen dos Índices, el Índice de Resultados Municipales (IRM) como variable dependiente y el Índice de Gestión

Municipal (IGM) como variable independiente. La construcción de los índices se realiza a partir de mediciones de organismos gubernamentales y de la sociedad civil, expertos en los distintos temas contemplados en el modelo, índices calculados con base en información del INEGI, y diseñados y calculados a partir de la medición de índices e indicadores previamente establecidos.

De esta manera, el modelo se aplica a un estudio de caso, en concreto para el municipio de Aguascalientes, en el entendido de que el modelo es aplicable para cualquier municipio del país dado que se rigen por una misma legislación federal. Sin embargo, con el fin de contar con mayores elementos para probar o rechazar la hipótesis de investigación, se analizaron otros municipios de distintas regiones del país, con características poblacionales similares a la de Aguascalientes.

Una vez analizados los datos y clasificados para cada variable, se procedió al cálculo de los índices propuestos. Al comparar las gráficas del comportamiento de ambos índices en un periodo dado, permitieron afirmar que la gestión relacionada con el nivel o desarrollo de las capacidades organizacionales de los gobiernos municipales incide en los resultados, específicamente en aquellos aspectos relacionados con la competitividad del municipio, con la salvedad de que hechos inherentes a los gobiernos municipales pueden afectar de manera externa sus resultados. Por otro lado, en el aspecto social, en algunos municipios no se encontró una relación clara con el desarrollo de capacidades organizacionales, quizá por no documentar acciones relacionadas con aspectos proselitistas.

En conclusión, la hipótesis resulta verdadera en la relación: a mayor desarrollo de capacidades organizacionales, mayores resultados en aspectos relacionados con la competitividad del municipio, sin descartar que el entorno puede afectar de manera negativa sus resultados a pesar de sus avances organizacionales. Sin embargo, en el aspecto social no se observa de manera clara dicha relación, lo que hace pensar que, dado el estatus favorable constante, seguramente es consecuencia del desarrollo de capacidades organizacionales no documentadas y no medidas por tratarse de acciones con fines políticos y no institucionales.

CONCLUSIONES

Las conclusiones se presentan en cuatro partes, la primera hace referencia al modelo de evaluación propuesto, el cual fue aplicado para probar la hipótesis de investigación; la segunda, con los resultados obtenidos y con base en el Marco Teórico expuesto en el Capítulo 3 se propone un modelo Integral de Planeación y Evaluación Municipal que permite complementar el modelo inicial con principios de teoría administrativa, planeación estratégica y evaluación del desempeño. De esta manera el modelo se propone como una guía para sistematizar el actuar de cualquier administración municipal.

Las últimas dos partes constituyen recomendaciones, la tercera dirigida a los organismos federal y estatales encargados de impulsar el desarrollo municipal con estrategias de implementación del modelo; como también recomendaciones para los gobiernos municipales. Por último, se hace una propuesta de adecuación del marco normativo federal, estatal y municipal encaminada a incentivar el desarrollo de capacidades y promover una cultura de la evaluación de resultados.

Parte uno: MODELO DE EVALUACIÓN MUNICIPAL

El desarrollo de los primeros cuatro capítulos brindó las herramientas necesarias para concretar un modelo de evaluación municipal, el cual toma como base, bajo principios de la administración pública, tres aspectos principales: tipos de capacidades, temáticas y niveles de evaluación relacionados con la gestión, los resultados y el impacto en la población.

- El nivel de evaluación 1 corresponde a lo que llamamos capacidades políticas, el cual considera temas de capitalización y permanencia política, así como de satisfacción ciudadana y transparencia y rendición de cuentas. En este nivel recae el impacto en la población o *"el para qué"*.

  Si bien, el aspecto primordial en este nivel resulta ser el fin último de la administración pública: lograr el bien común, no podemos dejar de lado que esto es capitalizado por los gobiernos para mantener al partido político del

cual emanan en el poder. Aunque, actualmente existen las candidaturas independientes, es un hecho que las afiliaciones y los compromisos políticos continuarán existiendo.

Este nivel contempla la forma en que los gobiernos municipales rinden cuenta de su actuar e informa a la población de sus resultados. Los temas son entonces la transparencia y la rendición de cuentas. Para ello, existe un marco jurídico que regula tales acciones.

- El nivel de evaluación 2 corresponde a las capacidades institucionales que tiene que ver con *"el qué"*. Este nivel abarca temas de participación ciudadana, planeación urbana, servicios públicos, orden público, y un tema de vital importancia, la coordinación interinstitucional. En este nivel se miden los resultados del gobierno municipal.

  Los temas contemplados en este nivel se agrupan en tres bloques, el primero relacionado con las atribuciones y funciones que la Constitución Federal atribuye a los municipios, plasmadas en su artículo 115 y replicadas en las Constituciones locales y sus Leyes Orgánicas Municipales. Si bien, pudiesen presentar variaciones, ninguna de ellas contraviene a lo estipulado en el artículo referido. Estas atribuciones son exclusivas de los municipios.

  Adicionalmente, en este nivel se contemplan aquellas atribuciones que son concurrentes con los demás órdenes de gobierno. Aunque, obliga a la federación, estados y municipios su cumplimiento en estricto apego a sus competencias y marco de actuación, cabe resaltar que no es una responsabilidad exclusiva del municipio; es por ello que estas atribuciones se engloban en un rubro denominado coordinación interinstitucional.

  Dicha coordinación abarca temas de educación, salud, protección ambiental, comunicaciones, desarrollo social, desarrollo económico, turismo, empleo, desarrollo integral de la familia, equidad de género, y justicia, entre otros. Es aquí donde existe confusión en los gobiernos municipales, dado que en muchas ocasiones no logran

diferenciar entre atribuciones exclusivas y concurrentes y destinan una gran cantidad de recursos a temas que, si bien tienen cierta participación, deben entender que es una responsabilidad compartida.

Esto ha llevado a muchas administraciones a crecer en su estructura organizacional y destinan una gran cantidad de recursos en su operación, duplicando funciones principalmente de los gobiernos estatales.

- El nivel de evaluación 3 contempla todo aquello que permite que la administración municipal obtenga buenos resultados. Es un aspecto poco entendido, o que es confundido con los resultados. Se desarrolla en un nivel de gestión y se compone de capacidades organizacionales. Estas capacidades tienen que ver con *"el cómo"* y *"el con qué"*.

  De esta manera, las capacidades organizacionales las agrupamos en cuatro rublos, el marco normativo, el tema hacendario, el fiscal y el administrativo. Este nivel considera todo aquello que permite al gobierno municipal obtener resultados y va ligado al desarrollo de capacidades que llamamos organizacionales e individuales.

  Las capacidades organizacionales, como su nombre lo dicen, tiene que ver con el grado de desarrollo de la organización como tal y se sustenta, a su vez, de capacidades individuales.

  Las capacidades individuales tienen que ver con la preparación y habilidades del recurso humano, su experiencia laboral, la capacitación continua, y su grado de estudios en términos de profesionalización[940]. Esto, sin duda, es la base (nivel de evaluación 4), para fortalecer a la organización (nivel de evaluación 3), obtener resultados (nivel de evaluación 2) y lograr un impacto positivo en la población (nivel de evaluación 1).

[940] A lo largo de doce años de laborar en el sector público en el tema del desarrollo de municipios, he notado la confusión de muchos presidentes municipales en aquello que interpretan como resultados. Anuncian las acciones de capacitación y el ejercicio de recursos como acciones de resultados, lo cual dista mucho de serlo. Es por ello la distinción que hacemos de niveles de evaluación de manera secuencial.

El modelo pretende ser una guía para los presidentes municipales y sus equipos de trabajo, para que, desde el principio de su administración, tengan identificados los temas relacionados con su actuación y cómo y en qué nivel sus acciones podrán medirse. Por consiguiente, el modelo en primera instancia resulta de gran utilidad para los gobiernos municipales dado que resulta ser una carta de navegación a lo largo de su periodo administrativo.

Por consiguiente, la implementación del modelo permitirá:

- Entender el fin último de la administración municipal para contribuir, en el ámbito de su competencia, a lograr un impacto positivo en la población, tendiente a mejorar su calidad de vida.

- Definir políticas públicas y un plan municipal de desarrollo, acorde al segundo nivel de evaluación del modelo tendiente a la obtención de resultados y su medición y seguimiento a través de indicadores.
- Identificar las capacidades organizacionales e individuales que permitirán el fortalecimiento interno de la organización y su medición y seguimiento a través de indicadores.

Por ello la importancia de contar con un sistema de indicadores debidamente clasificados para cada nivel de evaluación. Si bien la aplicación del modelo en esta investigación se acotó a ciertos índices previamente diseñados, cada uno de ellos es calculado con un grupo de indicadores conforme a disponibilidad y pertinencia.

En este sentido, es importante aclarar que para el caso particular de esta investigación, se ha hecho una selección de índices por nivel de evaluación 2 y 3 con el fin de facilitar el cruce de variables y comprobar la hipótesis. De esta manera el modelo es aplicado de una manera práctica y sencilla para entender y probar su funcionamiento. Sin embargo, futuros análisis pueden ser tan extensos como índices e indicadores se tengan disponibles, con la ventaja de que su clasificación se facilita siguiendo los niveles propuestos en el modelo.

Otro punto importante por mencionar es que el modelo permite además elaborar estudios por temática de manera vertical, es decir, identificar indicadores para cada nivel y comprobar si la hipótesis propuesta para ese tema en particular se prueba o se rechaza. Hablemos por ejemplo de la seguridad pública, éste como cualquier otro tema, involucra indicadores de capacidades individuales, organizacionales, institucionales y políticas. Esto resulta un nicho de oportunidad para futuros estudios, el análisis de la relación de un nivel de evaluación con otro, de manera secuencial.

Parte dos: MODELO INTEGRAL DE PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN MUNICIPAL

Si bien, se ha propuesto un modelo con niveles de evaluación que permite a las administraciones municipales medir sus acciones, éste por sí sólo no sería suficiente para contribuir al éxito de los gobiernos, se requiere un modelo integral que contemple acciones de planeación seguimiento y evaluación.

Por ello, con base en el marco teórico analizado en el capítulo 3, se recomienda a los gobiernos municipales al inicio de su administración, e incluso antes, lo siguiente: definir el "*qué",* el "*cómo"* y el *"con qué".*

El *"qué"* se refiere a las acciones que debe emprender el gobierno. Para ello, bajo los principios de la administración pública, entender que en el gobierno municipal recae la función ejecutiva de satisfacer las necesidades de la población en su respectivo ámbito de competencia mediante las facultades que la ley le concede.

Por consiguiente, son dos los aspectos primordiales a conocer:

1. *Los principios de la administración pública.* En referencia al interés público, donde precisamente surge la interacción de los individuos en el espacio comunitario, es donde el gobierno debe encargarse de conservarlos, sus relaciones y asociación vinculatoria.

   En ideas de Bonnin, 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; y corresponde al gobierno, como institución social, dar dirección común a todos los ciudadanos mediante la ejecución de leyes.

Por consiguiente, aclarada la función primordial del gobierno, se debe conocer el marco legal sobre el cual rige su actuar.

2. *El marco legal.* En México, el actuar de los gobiernos municipales se rige por el artículo 115 de la CPEUM. Este señala sus atribuciones y funciones exclusivas, sin embargo, existen otros artículos que hacen referencia al municipio y que, de manera coordinada, deben ser atendidos en conjunto entre los distintos órdenes de gobierno.

   Por ello, resulta primordial conocer el marco legal, en sus distintos ámbitos, federal, estatal y municipal para regular sus acciones y apegarse conforme a derecho.

Por consiguiente, con base en la *Teoría de Sistemas* se sugiere concebir al gobierno municipal como tal, como un sistema dados los múltiples procesos que desarrolla para el cumplimiento de sus funciones; con entradas (insumos), operación (procedimientos), salidas (resultados), y retroalimentación. Todo ello en términos de eficiencia, eficacia y legitimidad.

Con base en la *Teoría de las Organizaciones*, concebir al gobierno municipal como una organización conformada por estructuras administrativas, recursos (humanos, tecnológicos, financieros y materiales) y procesos administrativos en un ámbito *sociotécnico*, todo ello concatenado y encaminado al logro de un fin común. Entender además que la organización se desenvuelve en dos ámbitos más, uno *político-cultural* donde interviene el poder, el conflicto y la cultura organizativa, y otro de *control y mejora* dirigido a la información y control, cambio y mejora organizativos.

De igual manera, con base en la teoría de la *Reinvención del Gobierno,* entender que el sector público y privado, aunque presentan notorias diferencias, (ganancias *versus* bien común,

clientes *versus* contribuyentes, competencia *versus* monopolio, ventas v*ersus* impuestos, autoritarismo *versus* consenso), existen principios en el sector privado que pueden aplicarse en el público para mejorar su desempeño, entre ellos, un gobierno inspirado en objetivos y dirigido a resultados.

Medir dichos resultados no es fácil, y más para los gobiernos, pero resulta clave hacerlo. Para ello, se debe diferenciar entre medir procesos y medir resultados, medir la eficiencia y la efectividad, medir resultados de programas y medir resultados políticos. Medirlo es importante para mejorar la gestión, los resultados y el impacto.

Además, en términos de la *Nueva Gerencia Pública*, el gobierno debe sustentar sus acciones en términos de eficiencia (cuidado y uso intensivo de los recursos públicos en la relación insumo-producto), eficacia (visualizar logros e impacto obtenidos mediante monitoreo y seguimiento y mejora) y legitimidad (interacción permanente con la ciudadanía).

El "*cómo*", se refiere a los mecanismos para alcanzar el "*qué*".

Una vez definido que debe hacer un gobierno municipal, el siguiente paso será establecer los mecanismos de cómo hacerlo, como lograr los objetivos para la obtención de resultados. Para ello de la *Teoría de la Administración* se desprende lo que se conoce como el proceso administrativo conformado por cuatro rubros esenciales, la planeación, la organización, la dirección y el control. Los cuatro aspectos conforman un sistema, el cual, debido a su efecto sinérgico, permite la integración de actividades que se desprenden de la estrategia de la organización para alcanzar los objetivos y metas planteados.

- La *planeación* en una administración municipal inicia desde la conformación del Plan Municipal de Desarrollo, que será la carta de navegación a seguir durante el actual periodo Constitucional, un plan que a su vez debe guardar concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo vigente y el Plan de Desarrollo Estatal correspondiente.

  De aquí se desprenden los objetivos y metas a alcanzar, así como los indicadores que permitirán dar el debido seguimiento y evaluar su cumplimiento. Sin duda,

el proceso de planeación y evaluación guardan una estrecha relación. No pueden concebirse por separado, no tendría sentido. Es por ello que el modelo de evaluación propuesto no debe concebirse o aplicarse sin referirlo a la planeación realizada por el municipio.

Aquí radica la importancia de la implementación del modelo desde el inicio de la administración, antes inclusive, desde la etapa de transición, desde la consulta ciudadana para la conformación del Plan de Desarrollo Municipal. Desde este punto, entender que cualquier acción que se emprenda, estará relacionada con la gestión, los resultados y el impacto, en sus correspondientes niveles de evaluación propuestos en el modelo.

A la vez, definir los indicadores que permitirán medir el cumplimiento de metas y objetivos en cada uno de los niveles. Indicadores que pueden ser construidos por el mismo gobierno municipal, o adoptar indicadores propuestos por fuentes oficiales u organismo de la sociedad civil. O más aun, que un ente autónomo los proponga y de seguimiento de su correcto cumplimiento.

La planeación participativa es importante, tanto como lo debiera ser la evaluación ciudadana, un nicho de oportunidad muy importante no solo a nivel municipal, sino estatal y federal.

Aunado al proceso de planeación, se desprenden los niveles *estratégico, táctico* y *operativo*. El nivel al cual nos referimos en los párrafos anteriores es la planeación estratégica en sus distintos aspectos: la definición de objetivos en función de la misión y la visión, el análisis del ambiente externo, el análisis operacional interno y la formulación de alternativas estratégicas; para, de esta manera, continuar con su implementación mediante planes tácticos (interpretación de las estrategias en planes concretos) y operacionales (desarrollo de tareas).

Es importante mencionar la relación que el modelo guarda con la metodología de Marco Lógico que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal, que se

adopta e implementa en los tres órdenes de gobierno para el ejercicio del recurso federalizados mediante el Sistema de Evaluación del Desempeño, SED.

Si bien, el sistema de Marco Lógico y el modelo propuesto guardan una estrecha relación, la diferencia radica en que el segundo define los temas a tratar relacionados con la administración municipal clasificados por niveles de evaluación.

El Sistema de Marco Lógico sin duda resulta un mecanismo de planeación seguimiento y evaluación muy efectivo, dado que contempla el estudio de involucrados, del problema, de los objetivos, y de las alternativas, para con ello, en la matriz de Marco Lógico plasmar objetivos jerarquizados a nivel fin, propósito, componente y actividad, además de indicadores verificables objetivamente, sus fuentes de verificación y supuestos que deberán cumplirse para el logro de objetivos.

El hecho de que nuestro modelo identifique los temas que la administración debe abordar acorde al marco legal, involucra además aquellos aspectos que acorde a la hipótesis, permiten el logro de los primeros. Esto con el fin de que sea identificado el nivel de evaluación en que se encuentra cada acción que el gobierno emprenda.

No obstante, en esta investigación se consideraron indicadores generales para cada tema en su respectivo nivel de evaluación, el ejercicio puede hacerse en lo particular para cada tema y analizar el comportamiento de la gestión, en relación con los resultados. Un nicho de oportunidad para futuras investigaciones.

La planeación estratégica, como herramienta de la *Nueva Gerencia Pública,* permite a los gobiernos municipales definir metas relacionadas con el interés público, la eficiencia política y el análisis costo beneficio. Asimismo, la implementación de un *Sistema de Evaluación del Desempeño, SED,* les permite vincular la legitimidad de su gobierno con la obtención de resultados (gestión por resultados), mediante la definición de objetivos, la manera

de alcanzarlos y la medición del grado de relación entre uno y otro para su evaluación y corrección.

Todas estas herramientas son mecanismo para alcanzar los objetivos, y en cualquiera de ellas, nuestro modelo se adapta alineando los temas que el gobierno municipal debe atender, aunado a los temas que le permitirán fortalecerse internamente para lograr resultados hacia lo externo.

Por último, el *"con qué"* se refiere a los medios para operar el *"cómo"*.

Una vez adoptados los mecanismos que permitirán el cumplimiento de los objetivos planteados en cumplimiento de las atribuciones Constitucionales, el ejercicio se complementa con la implementación de una metodología para el desarrollo de capacidades que contempla nuestro modelo en un nivel de gestión.

Para ello, se recomienda la implementación de la metodología *SADCI* (Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional) propuesta por Alain Tobelem como consultor del Banco Mundial; una herramienta útil para identificar los déficits de capacidad en la gestión diaria de las organizaciones.

La metodología apoya la definición del resultado deseado de cualquier actividad de desarrollo, los recursos necesarios y quien deberá hacer qué para garantizar el uso eficiente de los recursos. Para ello se proponen distintos pasos: plantear objetivos de desarrollo, establecer actividades y recursos, definir tareas, y realizar un mapa de relaciones interinstitucionales. Estos primeros pasos permiten definir lo que el gobierno quiere lograr por medio de las actividades de desarrollo propuestas, los recursos y la estrategia operativa a utilizar.

Los siguientes pasos serán identificar el desarrollo de capacidades institucionales y organizacionales desde el punto de vista de las relaciones interinstitucionales y de la organización interna respectivamente, para después identificar los déficits de capacidades desde el punto de vista de la política del personal, de su sistema de remuneración y de las habilidades individuales.

Finalmente se consolidan las capacidades no relacionadas con la falta de habilidades y las relacionadas con habilidades.

En la última parte, se traducen las capacidades detectadas en una estrategia y un componente de desarrollo institucional. Esto es, poner en marcha una estrategia de desarrollo institucional y la obtención de los insumos necesarios para el incremento de las capacidades requeridas en el corto y mediano plazo. Todo ello, en el marco de una estrategia integral de fortalecimiento institucional y organizacional, donde la asistencia técnica y las actividades de capacitación resultan primordiales, con la importancia de un sistema de monitoreo para dar seguimiento e identificar los desvíos, sus causas e implementar las acciones correctivas necesarias. Con esto, será posible conocer los avances, las dificultades y atrasos, así como los resultados logrados en comparación con las metas establecidas, los recursos invertidos y hacer, según sea caso, los ajustes necesarios.

Parte tres: RECOMENDACIONES PARA LOS ÓRDENES DE GOBIERNO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL

El modelo de evaluación, inmerso en un modelo integral de planeación y evaluación municipal, que hemos propuesto y descrito en líneas anteriores, si bien impulsa el fortalecimiento de las estructuras y procesos internos de las administraciones municipales para el logro de resultados que impacten de manera positiva en la calidad de vida de la población, es importante considerar la participación de los demás órdenes de gobierno para que de manera conjunta se impulse el desarrollo de las distintas regiones del país.

Es por ello, que se propone una serie de recomendaciones para cada orden de gobierno, en vías de desarrollar estrategias de coordinación interinstitucional que permitan el trabajo coordinado de los tres órdenes de gobierno a fin de contribuir, en su respectivo ámbito de competencia, al desarrollo del país.

En el orden federal, no obstante las distintas áreas de la administración públicas mantienen contacto directo con los gobiernos municipales para la implementación de sus respectivos programas, existe un órgano desconcentrado de la Secretaría

de Gobernación denominado INAFED, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, encargado de promover un federalismo articulado mediante la coordinación corresponsable entre órdenes de gobierno para fortalecer las capacidades institucionales de las administraciones públicas estatales y municipales.[941]

El INAFED, sin duda juega un papel muy importante en la coordinación de acciones de los órdenes de gobierno para contribuir al desarrollo de los gobiernos municipales a través de los distintos servicios que ofrece, como es el caso del programa Agenda para el Desarrollo Municipal, descrito en el Capítulo 4 de este trabajo de investigación, ahora Guía Consultiva de Desarrollo Municipal, que busca fortalecer las capacidades institucionales de los municipios al ayudarles a detectar sus prioridades y diseñar las acciones que les permitan alcanzar resultados concretos y verificables.[942]

Una sugerencia que respetuosamente se le hace al INAFED es que, con base en los resultados que arroja la implementación del programa en los municipios que voluntariamente participan, realice estudios generales y particulares del comportamiento de los indicadores de gestión (nivel de evaluación 3) y de resultados (nivel de evaluación 2).

- Alinear sus indicadores en los niveles de evaluación propuestos en nuestro modelo.

- Con base en lo anterior, analizar si el incremento del índice en los indicadores de gestión (nivel de evaluación 3) contribuyen al incremento del índice de los indicadores de resultados (nivel de evaluación 2).

- Hacer estos estudios a nivel municipal, estatal, regional y nacional.

Las recomendaciones para los gobiernos estatales van dirigidas a aquellas áreas de la administración encargadas del

941 Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, dirección en Internet: https://www.gob.mx/inafed/es/que-hacemos, fecha de consulta 09 de febrero de 2019.

942 Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, dirección en Internet: https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/programa-agenda-para-el-desarrollo-municipal, fecha de consulta 09 de febrero de 2019.

desarrollo municipal[943] que el INAFED identifica y reconoce como Organismos Estatales de Desarrollo Municipal. Las recomendaciones para ellos son:

- Incentivar la participación de los municipios en el programa de fortalecimiento institucional que promueve el INAFED.

- Acompañar en el proceso de planeación, seguimiento y evaluación.
- Acompañar en la gestión y aplicación de programas federales.

- Dar seguimiento a las acciones de mejora que el programa arroja.

- Realizar un programa anual de capacitación.

- Realizar un programa de desarrollo y fortalecimiento municipal.

- Realizar estudios estatales con los resultados que el programa arroja.

- Apoyar en el desarrollo de capacidades institucionales, organizaciones e individuales.

- Vínculo entre la federación y los municipios.

Para los gobiernos municipales, las recomendaciones son:

- Conocer el marco legal que define las atribuciones y funciones de los municipios, en específico el artículo 115 Constitucional.

[943] El INAFED a lo largo de las últimas administraciones se ha dado a la tarea de identificar, acorde a su marco legal, el área del gobierno encargada del desarrollo municipal en cada estado. Estas áreas las cataloga como Organismos Estatales de Desarrollo Municipal, las cuales mantienen estructuras y áreas de adscripción diversas. En la mayoría de los casos pertenecen a la Secretarías de Gobierno, y en algunos pocos a las Secretarias de Planeación, de Desarrollo Social o la misma Coordinación de Asesores. Si bien pueden existir notorias diferencias en sus estructuras y áreas de adscripción, sus funciones guardan cierta similitud.

- Conocer e identificar los artículos de la Constitución que señalan los temas que de manera concurrente deben ser atendidos por los tres órdenes de gobierno y que les obliga a trabajar de manera coordinada.

- Conocer las Leyes Generales que señalan obligaciones para los gobiernos municipales, así como las Leyes Federales que implican un trabajo coordinado con los otros órdenes de gobierno.[944]
- Conocer el modelo integral que se propone, antes de dar inicio con los procesos de planeación, en concreto la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.

- Ligar la planeación con la evaluación en el Plan, mediante indicadores que permitan dar seguimiento a las acciones de gobierno y medir su efectividad.

- Conforme al modelo de evaluación, proponer indicadores en cada uno de los niveles de evaluación propuestos.

- Una vez definidos los indicadores, implementar el modelo con el involucramiento de todas y cada una de las dependencias y entidades de la administración pública municipal.

- Identificar el déficit de capacidades en los cuatro niveles de evaluación del modelo y dar seguimiento a su desarrollo mediante procesos que permitan medir su eficiencia, eficacia y legitimidad.

[944] Capacidad Fiscal: Ley de Coordinación Fiscal y Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Capacidad de Dotación de Servicios Públicos: Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Capacidad Administrativa: Ley de Disciplina Financiera, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y Ley General de Responsabilidades Administrativas. Capacidad de Rendición de Cuentas: Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas y Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Parte cuatro: ADECUACIÓN DEL MARCO NORMATIVO

Las propuestas de adecuación del marco normativo se desarrollan en dos vertientes, la institucionalización de la evaluación en el orden municipal en los cuatro niveles propuestos en el modelo a través de indicadores, y segundo la vigilancia de la ciudadanía en el avance y cumplimiento de dichos indicadores. Para ello, se propone hacer adecuaciones al marco jurídico federal, estatal y municipal.

Orden Federal

En el marco federal, recordemos que el artículo 26 Constitucional en su apartado A, hace referencia al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, una planeación de carácter democrática y deliberativa. Su ley reglamentaria define los procedimientos de participación y consulta popular, así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados.[945]

En este sentido, la Ley en mención hace referencia al desarrollo integral y sustentable del país;[946] en su artículo 3º se estipula que mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias, prioridades, recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, así como la coordinación de acciones y la evaluación de resultados. Sin embargo, no se abunda más, no especifica los medios para llevar a cabo dicha evaluación ni los organismos encargados de realizarlo.

Por consiguiente, se propone reformar la Ley para que contemple de manera obligatoria la evaluación de resultados en los tres órdenes de gobierno, realizada por organismos de carácter autónomos, donde se involucre la participación de la ciudadanía. Esto permitirá evaluar los resultados de los gobiernos, pero ¿qué hay de las capacidades, como establecer mecanismo para su desarrollo y medición?

---

945 Art. 26, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma DOF 15-09-2017, p.26.

946 Art. 2º y 3º, *Ley de Planeación,* pp. 1-2.

Recordemos que la Constitución, en su artículo 134 hace referencia el ejercicio de los recursos económicos con los que dispone la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los cuales deberán ser administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Menciona además que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que la federación y los estados establezcan.[947]

Este artículo hace referencia a la evaluación del ejercicio de los recursos, pero ¿qué hay de los demás temas que contempla el modelo en el tercer y cuarto nivel de evaluación referente a las capacidades organizacionales e individuales? Es aquí donde existe un nicho de oportunidad importante para establecer desde la misma Ley, mecanismos para el desarrollo y evaluación de capacidades organizacionales e individuales que permitan fortalecer a las administraciones con el fin de obtener resultados que impacten de manera positiva en la calidad de vida de la población.

La propuesta de adecuación se centra en tres aspectos.

1. Establecer la evaluación como obligatoria en la Ley de Planeación, en un proceso integral de planeación y evaluación para los tres órdenes de gobierno, que, desde su concepción, bien pudiera denominarse *Ley de planeación y evaluación participativa.*

2. Establecer las instancias que llevarán a cabo los procesos de evaluación, ya sea instancias de gobierno de carácter autónomo o a través de organizaciones de la sociedad civil. Se podría constituir un observatorio de evaluación nacional con presencia en los estados y municipios.

3. Definir los mecanismos que permitan la participación ciudadana en los procesos de evaluación.

[947] Art. 134, *CPEUM,* p. 141.

Orden Estatal

En el orden estatal, en el caso particular del Estado de Aguascalientes, el artículo 7°, inciso A, hace mención de que "*el Gobierno organizará un sistema de planeación del desarrollo estatal que garantice equidad y justicia en el crecimiento de la economía e impulse la competitividad fomentando la independencia y la democratización política, social y cultural del Estado*"[948]

En el capítulo decimosexto referente al municipio, no se hace mención del tema de la planeación y la evaluación en el ámbito municipal,[949] sin embargo, al remitirnos a la Ley de Planeación del Estado de Aguascalientes, encontramos en varios apartados el tema de la evaluación en el ámbito estatal y municipal. Recordemos que la Ley es de observancia obligatoria para el Estado y sus municipios, cada uno en su respectivo ámbito de competencia.[950]

La Ley hace referencia a la integración del Sistema Estatal de Planeación Democrática que dicta las normas y principios para llevar a cabo la planeación del desarrollo de la Entidad de manera coordinada entre el gobierno del estado y los municipales al hace congruentes la planeación estatal, intrarregional y municipal con la planeación nacional, mesoregional e interestatal. Asimismo, el Sistema enuncia las bases para promover y fomentar la participación de la sociedad en la elaboración, ejecución y evaluación de planes y programas.[951]

Un aspecto por resaltar es el concepto de evaluación gubernamental que la Ley define como: "*…el conjunto de mecanismos sistémico derivado del Seguimiento Gubernamental encaminado a medir el desempeño de la gestión pública, mediante el análisis del impacto de los resultados de las acciones de gobierno en la sociedad y en apego al cumplimiento de los objetivos y compromisos establecidos en los planes*"[952]

---

948 Art. 7º, *Constitución Política del Estado de Aguascalientes,* Congreso del Estado de Aguascalientes, Última Reforma publicada en el Periódico Oficial: 11-06-2018, p. 5.

949 *Ibid,* Art. 66 al Art. 72, pp. 52-59.

950 Art, 1º, *Ley de Planeación del Desarrollo Estatal y Regional del Estado de Aguascalientes,* Congreso del Estado de Aguascalientes, última reforma Periódico Oficial: 20-11-2013, p. 1.

951 *Ibid,* Art. 2º, pp. 1-2.

952 *Ibid,* Art. 5º, frac. XVII, p. 4.

Esta definición resalta la medición del desempeño de la gestión a través del análisis del impacto de los resultados en la población, derivado de las acciones gubernamentales. Otro aspecto a resaltar es el apoyo que el Estado, a solicitud de los municipios, brinda en materia de planeación, programación, evaluación y control en los temas de desarrollo pactados.[953]

Por su parte, el artículo 10 de la Ley hace referencia a un Sistema Estatal de Evaluación que contempla indicadores, metodologías y procedimientos. Se establece además que la Coordinación del Sistema Estatal de Planeación Democrática será la encargada de coordinar y operar el Sistema Estatal de Seguimiento y Evaluación.[954]

Otro aspecto que resaltar es la mención del Plan de Largo Plazo para el Desarrollo del Estado, el cual establece un sistema de indicadores estratégicos para el seguimiento del avance de objetivos de mediano y largo plazo, a partir de una visión prospectiva.[955] Es el Comité para el Desarrollo del Estado (COPLADE), el órgano de consulta social encargado de promover y coadyuvar en la formulación, actualización y evaluación del Plan de Largo Plazo.[956]

El Sistema Estatal de Seguimiento y Evaluación, como mecanismo permanente de evaluación participativa, considera actividades de verificación, medición, detección y corrección de desviaciones o insuficiencias de carácter cualitativo y cuantitativo, en la instrumentación y ejecución de planes y programas y sus respectivos acciones, metas y objetivos.[957]

En lo que respecta al desarrollo de capacidades, organizacionales e individuales, se hace referencia a la Ley Orgánica del Estado de Aguascalientes, donde la estructura del gobierno estatal contempla una Secretaría de Administración encargada de *"dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas, lineamientos y programas en materia de administración de personal, recursos materiales y servicios generales de la*

[953] *Ibid,* Art. 6º, p. 4.
[954] *Ibid,* Art. 10º, p. 5.
[955] *Ibid,* Art. 27º, p. 11.
[956] *Ibid,* Art. 54º, p. 19.
[957] *Ibid,* Art. 68º, p. 23.

Administración Pública Estatal"[958] Por su parte la Contraloría del Estado tiene la función de *"planear, programar, establecer, organizar y coordinar el Sistema de Control, Evaluación y Fiscalización del Gobierno del Estado…",* así como el impacto social de la gestión del gobierno.[959]

Por su parte la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes establece las bases generales de integración y organización del territorio, población, gobierno y administración municipal.[960] En su artículo 3º define claramente la razón del ser del municipio, su función esencial.[961]

En materia de planeación, se contempla la existencia del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, integrado por ciudadanos representantes de los sectores público, privado y social del municipio, con la posibilidad de integrar miembros de los consejos de participación ciudadana.[962] Dicha Comisión tiene la atribución de proponer al Ayuntamiento los mecanismos para formular, controlar y evaluar el Plan de Desarrollo Municipal, mediante un proceso permanente y participativo de planeación.[963]

Dicho Plan rige el actuar del municipio, cuya formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación queda a cargo de los órganos, dependencias o servidores públicos de la administración municipal, y su objetivo será atender la demanda ciudadana y propiciar el desarrollo armónico del municipio, mediante la participación de la sociedad, y mediante la vinculación con la planeación federal y estatal, con una aplicación racional de los recursos.[964]

Es importante señalar que el Plan de Desarrollo Municipal debe contener un diagnóstico de las condiciones económicas

---

[958] Art. 33, fracción I, *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes,* Congreso del Estado de Aguascalientes, Periódico Oficial: 27 de octubre de 2017, p. 19.

[959] *Ibid,* Art. 46º, fracciones II y IX, p. 60.

[960] Art. 1º, *Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes,* Congreso del Estado de Aguascalientes, última reforma Periódico Oficial: 2 de julio de 2018, pp. 76.

[961] El Art. 3º establece que la finalidad del municipio consiste en organizar a la comunidad en la gestión de sus intereses, proteger y fomentar valores de convivencia, así como brindar los servicios básico que la requeridos por la población.

[962] Art. 132, *Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, op cit.,* pp. 54.

[963] *Ibid,* Art. 133, pp. 54-55.

[964] *Ibid,* Art. 161, 162 y 164, pp. 62-63.

y sociales que prevalecen en el municipio, así como las metas a alcanzar y las estrategias a seguir por parte de las distintas dependencias que conforman la administración bajo bases de coordinación y concertación. El Plan se complementa con programas anuales sectoriales y especiales bajo criterios de participación y consulta popular.[965]

También, la Ley menciona la atribución del Tesorero Municipal de solicitar a las instancias competentes, revisiones conforme a las normas en materia de control y evaluación gubernamental.[966]

Las recomendaciones para la normativa estatal, en este caso para el estado de Aguascalientes, es contemplar un apartado que haga mención del fortalecimiento institucional, organizacional y personal de las administraciones públicas municipales y sus funcionarios, dado que no se contemplan mecanismos que garanticen el desarrollo interno organizacional y personal.

Por otro lado, se recomienda establecer, de manera más concreta, mecanismo de vigilancia ciudadana para el cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal bajo criterios de planeación de mediano y largo plazo, que permitan evaluar no sólo las acciones sino también el impacto de éstas en la mejora de la calidad de vida de los habitantes del municipio.

Orden Municipal

En el orden municipal, el Código Municipal de Aguascalientes, en el libro referente a la administración pública municipal, el artículo 15 menciona los órganos auxiliares, entre ellos el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, el cual adquiere un carácter honorario.[967]

En el apartado Quinto, se hace referencia a la Contraloría Municipal, que como órgano de control interno del municipio, tiene la función de evaluar el Sistema de Control Interno de la administración pública municipal, e informar al jefe del ejecutivo sobre el resultado de la evaluación de la gestión de las dependencias y entidades que integran la administración pública

[965] *Ibid,* Art. 165-167, p. 63.
[966] *Ibid,* Art. 121, pp. 51-52.
[967] Art. 15, *Código Municipal de Aguascalientes,* Ayuntamiento de Aguascalientes, Periódico Oficial del Estado, 13-12-2004, p. 5.

del municipio.[968] Asimismo, menciona la atribución de designar delegados ante las dependencias para el adecuado desarrollo del Sistema de Control y Evaluación Interno Gubernamental.[969]

Por su parte, en el apartado undécimo, se menciona que le corresponde a la Secretaría de Administración, planear, programar, coordinar y dirigir las actividades relacionadas con la capacitación y el desarrollo del personal de la presidencia municipal; administrar los recursos materiales; diseñar y adecuar la estructura orgánica; así como *"…establecer los mecanismos de planeación, coordinación, programación, información, control, evaluación y mejoramiento de la eficacia y eficiencia administrativa y operativa de las dependencias y entidades de la administración pública municipal",* además de mantener actualizados sus manuales de organización y de procedimientos.[970]

Por otro lado, el Instituto Municipal de Planeación de Aguascalientes (IMPLAN) como órgano descentralizado es "*… responsable de fortalecer y dar un carácter institucional al proceso de planeación estratégica integral para el desarrollo sustentable a mediano y largo plazo del Municipio de Aguascalientes"*[971]

Para el logro de sus funciones, debe coordinar los sistemas municipales de Planeación Participativa, Programación, Información Geográfica y Estadística, y Gestión Basada en Resultados.[972] El Sistema Municipal de Planeación Participativa contempla todos aquellos instrumentos necesarios para garantizar la planeación y participación de la sociedad en el municipio; y el Sistema Municipal de Gestión basada en Resultados es la herramienta para evaluar el desempeño de la Administración Municipal en cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal, por medio de objetivos estratégicos, metas cuantificables y sus respectivos indicadores y medios de verificación.[973]

---

968 *Ibid,* Art. 99, frac. I y XII, p. 17.
969 *Ibid,* frac. XVII, p. 18.
970 *Ibid,* Art 105, frac. I-II y XIII-XV, p. 21.
971 Art. 2º, *Reglamento del Instituto Municipal de Planeación de Aguascalientes,* Ayuntamiento de Aguascalientes, última reforma Periódico Oficial del Estado, 13-02-2014, p. 3.
972 *Ibid,* Art. 5º, p. 4.
973 *Ibid,* Art. 1º, p. 2.

La principal función del Instituto es coordinar la elaboración, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, y de los planes y programas de mediano y largo plazo para el desarrollo sustentable del municipio[974] mediante mecanismos de participación ciudadana, en congruencia con la planeación federal y estatal. Asimismo, coordinar los trabajos del Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Aguascalientes (COPLADEMUN).

El Sistema Municipal de Planeación Participativa tiene el propósito de que la sociedad organizada participe en el diseño, elaboración, instrumentación, seguimiento, evaluación y actualización de planes y programas, así como evaluar las acciones del Programa Operativo Anual desarrolladas por las dependencias y entidades de la administración pública municipal.[975]

El Sistema Municipal de Gestión Basada en Resultados vinculado con el Observatorio Ciudadano de Transparencia y Gestión Municipal, tiene por objeto definir, consensar y dar seguimiento a los objetivos estratégicos, indicadores de alto impacto, metas cuantificables, medios de verificación y evaluación del desempeño.[976] Esta última, al constatar los resultados de la gestión, resulta ser la base de la planeación, la programación y la presupuestación de la administración del municipio.[977]

Es así como el Sistema integra el Programa de Evaluación conformada por los objetivos, metas y políticas del Plan de Desarrollo Municipal y sus programas derivados, los cuales son integrados en informes de evaluación en coordinación con las dependencias y entidades de la administración municipal.[978]

Las recomendaciones para la normatividad municipal, en específico para el municipio de Aguascalientes, es diferenciar desde el Código Municipal las atribuciones del Instituto Municipal de Planeación para que, como responsable de la elaboración, seguimiento y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo, coordine las acciones para definir y dar cumplimiento a los indicadores del Plan.

---

974 *Ibid,* Art. 9º, frac. III, XIII, y XVII-XVIII, p. 5 y 6.
975 *Ibid,* Art. 31 y 33, pp. 12 y 14.
976 *Ibid,* Art. 52, p. 15.
977 *Ibid,* Art. 57, p. 16.
978 *Ibid,* Art. 58.

Si bien, el IMPLAN debe enfocarse en la medición del segundo nivel de evaluación, en específico en las capacidades institucionales que garanticen la obtención de resultados; se sugiere que trabaje de manera coordinada con otras dependencias del gobierno municipal para el desarrollo, seguimiento y evaluación de capacidades organizacionales e individuales. Estas dependencias son: Secretaría de Finanzas, Secretaría de Administración, Dirección General de Gobierno y Órgano Interno de Control.

Se sugiere revisar y adecuar el Reglamento General y el Reglamento Interior del IMPLAN a fin de integrar en un solo Sistema, los procesos de información, planeación, participación, programación y evaluación, para relacionar y alinear dichos procesos con base la Teoría de Sistemas. Asimismo, facultar a los integrantes de su Consejo Consultivo para que, como representantes de los distintos sectores, impulsen el cumplimiento de los instrumentos de planeación de mediano y largo plazo.

Finalmente, se sugiere que el Consejo de la Ciudad, órgano conformado por representantes de los diversos sectores, funja como observatorio ciudadano que vigile el cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal, adopte y promueva la planeación de mediano y largo plazo, e impulse de manera ética, responsable y desinteresada, el desarrollo integral del municipio.

REFLEXIÓN FINAL

Las actuales acciones del nuevo gobierno federal vislumbran políticas meramente centralistas que restan autonomía a los gobiernos municipales. En este sentido, este documento brinda las herramientas para contrarrestar dichas acciones mediante procesos ordenados de planeación y evaluación que tienen como principal fin, contribuir a mejorar la calidad de vida de la población.

BIBLIOGRAFÍA

I. Legislación consultada:

FEDERAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma DOF 15-09-2017, pp. 295.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma DOF 10-11-2014, pp. 68.

Ley de Coordinación Fiscal, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma DOF 18-07-2016, pp. 93.

Ley de Disciplina Financiera, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma DOF 27-04-2016, pp. 29.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma, DOF 18-07-2016, pp. 39.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma DOF 30-12-2015, pp. 92.

Ley General de Contabilidad Gubernamental, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma, DOF 18-07-2016, pp. 49.

Ley General de Responsabilidades Administrativas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma, DOF 18-07-2016, pp. 56.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma, DOF 18-07-2016, pp. 23.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma, DOF 04-05-2015, pp. 65.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma DOF 19-05-2017, pp. 131.

Ley de Planeación, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma DOF 28-11-2016, pp. 23.

ESTATAL

Constitución Política del Estado de Aguascalientes, Congreso del Estado de Aguascalientes, última reforma, Periódico Oficial: 11-06-2018, pp.108

Ley de Planeación del Desarrollo Estatal y Regional del Estado de Aguascalientes, Congreso del Estado de Aguascalientes, última reforma Periódico Oficial: 20-11-2013, pp. 26.

Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Aguascalientes, Congreso del Estado de Aguascalientes, Periódico Oficial: 27 de octubre de 2017, pp. 67.

Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, Congreso del Estado de Aguascalientes, última reforma Periódico Oficial: 2-07-2018, pp. 76.

MUNICIPAL

Código Municipal de Aguascalientes, Ayuntamiento de Aguascalientes, Periódico Oficial del Estado, 13-12-2004, pp. 332.

Reglamento del Instituto Municipal de Planeación de Aguascalientes, Ayuntamiento de Aguascalientes, última reforma Periódico Oficial del Estado, 13-02-2014, pp. 16.

II. Obras consultadas:

Adame García, Jorge Carlos, *El derecho municipal en México, El municipio base fundamental del federalismo en México,* 1ª ed., ed. Porrúa, México, 2009, pp. 277.

Arellano Gault, David, *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, pp. 221.

Arriagada, Ricardo, *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, pp. 188.

Auditoría Superior de la Federación, ASF, Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal, Cámara de Diputados, México, 2015, pp.110.

Banco Mundial, *La pobreza y la prosperidad compartida 2016*, pp. 24.

BID, Banco Interamericano de Desarrollo, *Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos,* Oficina de Evaluación (EVO), BID, 1997, pp.72.

Cabrero Mendoza, Enrique y Nava Campos, Gabriela, *Gerencia Pública Municipal, conceptos básicos y estudios de caso,* Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, Primera edición, México, 1999, pp. 575.

Cabrero Mendoza, Enrique, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México,* Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, Primera edición, México 2000, pp. 62

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Análisis de la obligatoriedad para los gobiernos municipales de Leyes a nivel Federal,* Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Documento de trabajo, pp. 62.

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, 2019, pp. 63.

CEPAL, *Horizontes 2030, La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2016, pp. 176.

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, pp. 96.

CEPAL, *La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, El gran impulso ambiental,* Naciones Unidas, Santiago, 2016, pp. 112.

Chiavenato, Idalberto, *Administración. Teoría, proceso y práctica,* Ed. McGraw Hill, Tercera Edición, Colombia, 2001, pp. 415.

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, *Evaluación de proyectos sociales,* Primera edición en español, Siglo XXI editores, México, 1992, pp. 318.

CONAPO, Consejo Nacional de Población, *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010,* Primera edición, México, 2012, pp. 246.

CONAPO, Consejo Nacional de Población, *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015*, Primera edición, México, 2016, pp. 357.

CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Los Mapas de Pobreza en México, Anexo técnico metodológico,* CONEVAL, México 2007, pp. 10.

Galindo Camacho, Miguel, *Teoría de la Administración Pública,* Primera edición, ed. Porrúa, México, 2000, pp. 270.

García Sánchez, Estela y Valencia Velazco, María Lourdes, *Planeación estratégica, Teoría y práctica,* Primera edición, ed. Trillas, México, 2007, pp.125.

GCE, Gabinete de Comunicación Estratégica, *Las ciudades más habitables de México,* 2016, pp. 32.

Gómez Álvarez, David, Coordinador, *Capacidades Institucionales para el Desarrollo Humano, conceptos, índices y políticas públicas,* ed. Porrúa, México, 2010, pp. 664.

Guerrero Orozco, Omar, *Teoría Administrativa del Estado,* Primera edición, Oxford University Press, México, 2000, pp. 368.

Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T., *Teoría 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, pp. 505.

Hernández Sampieri, Roberto, *et al.* Metodología de la Investigación, segunda edición, ed. McGraw-Hill, México 1991, pp. 501.

Ibarra Salazar, Jorge, *et. al., Desempeño del gobierno en los municipios mexicanos,* México, Versión 2009, pp. 160.

ICMA México/Latinoamérica, Asociación Internacional de Administradores y Gerentes de Ciudades (*International Card Manufacturers Association), Reporte de Resultados SINDES,* 1er Semestre 2016, pp.138.

IMCO, Instituto Mexicano para la Competitividad AC, *Índice de Competitividad Urbana 2018,* Califica a tu Alcalde: Manual urbano para ciudadanos exigentes, México, 2018, pp. 184.

IMCO, Instituto Mexicano para la Competitividad AC, *Índice de Información Presupuestal Municipal 2017, Anexo Metodológico, Finanzas Públicas* IMCO, México, 2018, pp. 52.

IMCO, Instituto Mexicano para la Competitividad AC, *Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales, Resumen Ejecutivo,* IMCO-USAID, México, 2015, pp. 12.

IMCO, Instituto Mexicano para la Competitividad AC, *Índice de Movilidad Urbana, Barrios mejor conectados para ciudades más incluyentes,* México, 2019, pp. 76.

INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Anuario estadístico y geográfico de Aguascalientes 2017*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2017, pp. 407.

INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2016*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2016, pp. 962.

INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2017,* Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2017, México, 2017, pp. 1069.

INTERNATIONAL ISO STANDARD 18091, *Quality management systems -Guidelines for the application of ISO 9001:2008 in local government,* first edition 2014-02-15, *Published in Switzerland*, pp. 57.

ISO 9004, Norma Internacional, Sistemas *de gestión de la calidad - Directrices para la mejora del desempeño,* traducción certificada, Secretaría Central de ISO, Ginebra, Suiza, 2000, pp. 56.

López Sosa, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, 2ª edic., ed. Porrúa, México, 2012, pp. 261.

Mejía Lira, José, *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 (http: www.clad.org.ve), pp. 56.

Münch Galindo, Lourdes, *Planeación estratégica, El rumbo hacia el éxito,* Segunda edición, Reimpresión, ed. Trillas, México, 2011, pp.126.

Naciones Unidas, *La Conferencia Hábitat III, La Nueva Agenda Urbana,* Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, pp. 27.

OECD, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados,* Francia, 2010, pp. 37.

OECD, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, 2015, pp. 214.

Olmedo, Raúl, *Diccionario práctico de la administración pública municipal,* 2ª edic., Ed. Comuna, México, 1998, pp.174.

Oropeza López, Alejandro, *La evaluación de la función pública en México,* Ed. Plaza y Valdés, S.A. de C.V., Primera edición, México, 2005, pp. 249.

Osborne, David y Gaebler, Ted, *La reinvención del gobierno, la influencia del espíritu empresarial en el sector público,* Primera edición en castellano, Ed. Paidós, España, 1994, pp. 494.

Oszlak, Oscar y Orellana, Edgardo, *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI,* documento digital, Argentina, 1992, pp.31.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología,* publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, D.F., pp. 102.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Transformando México desde lo Local,* Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2019., pp. 305.

Powell, Walter W. y Dimaggio, Paul J.*, 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, pp. 580.

Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, 4ª edic., ed. Porrúa, México, 2000, pp. 630.

Ramió Matas, Carles, *Teoría de la Organización y Administración Pública,* Primera edición, ed. Tecnos, España 1999, pp. 302.

Ramos, José María, *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. 162.

Sanín Ángel, Héctor, *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación–Mesoevaluación),* Serie Manuales No. 3, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social CEPAL-ECLAC, Naciones Unidas, Santiago de Chile, agosto 1999, pp. 100.

SEGOB-INAFED, *Programa Agenda para el Desarrollo Municipal,* Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Quinta Edición 2018 (Electrónica), México, 2018, pp. 48.

SEGOB-INAFED, *Programa Agenda para el Desarrollo Municipal*, *Análisis de municipios participantes 2014-2016.*

SEGOB-INAFED, *Taller para la construcción de una nueva Agenda para el Desarrollo Municipal,* dirección en Internet: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/527/1/images/Taller.pdf.

SEN, AMARTYA, *Desarrollo y Libertad*, Título original: *Development as freedom*, traducido por Esther Rabasco y Luis Toharia, ed. Planeta, Argentina, 2000, pp. 440.

SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Introducción a la gestión para 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, pp. 14.

Steiner, George A., *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, pp. 366.

Tobelem, Alain, *Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI), Manual de Procedimientos,* ed. Mimeo, Argentina, 1992, pp. 51.

USAID-ICMA, *Estudio Comparado sobre Sistemas de Medición de Desempeño Municipal en América Latina,* International City/County Management Association, y la Oficina Regional de Desarrollo Sostenible del Buró para América Latina y el Caribe de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2006, pp.136.

Valero Flores, Carlos Norberto, *El municipio Libre en el marco del Federalismo Mexicano,* Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2008, pp. 112.

Vergara, Rodolfo, Compilador, *Organización e instituciones,* Biblioteca Básica de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI editores, México, 2012, pp. 245.

III. Publicaciones periódicas consultadas:

ICMA-ML, "Reporte de Resultados, SINDES", 1er Semestre 2016, pp.138.

Pérez-Jácome Friscione, Dionisio, "Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México", artículo académico, pp.20.

Revista ISO focus, Su acceso a las Normas Internacionales "¿Gobierno bueno o malo?", No. 104, mayo-junio 2014, pp. 46.

IV. Otras fuentes consultadas:

"Agenda de Desarrollo Sostenible", dirección en Internet: http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible, fecha de consulta 23 de abril de 2018.

"Comisión Económica para América Latina y el Caribe" dirección en Internet: http://www.cepal.org/es/acerca-de-la-cepal, fecha de consulta 23 de abril de 2018.

"Consejo Nacional de Población", dirección en Internet: https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015, fecha de consulta 14 de febrero de 2018.

"Herramienta de diagnóstico para evaluar Smart Cities", Comunicación presentada al II Congreso Ciudades Inteligentes por Cristofer 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.

"Índice de Competitividad Urbana", dirección en Internet: http://imco.org.mx/indices/, fecha de consulta 07 abril de 2019.

"Índice de Desarrollo Humano", dirección en Internet: https://www.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-PovRed-IDHmunicipalMexico-032014.pdf, fecha de consulta 07 abril de 2019.

"Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales", dirección en Internet: https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/presentacion-del-ranking-de-gobierno-electronico-local/, fecha de consulta 07 abril de 2019.

"Índice de Información Presupuestal Municipal", dirección en Internet: Http://imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-presupuestal-municipal/documentos/, fecha de consulta 07 abril de 2019.

"Índice de Intensidad Migratoria a Estados Unidos", dirección en Internet: https://datos.gob.mx/busca/dataset/indice-absoluto-de-intensidad-migratoria-mexico--estados-unidos-2000--2010, fecha de consulta 07 abril de 2019.

"Índice de Marginación Municipal", dirección en Internet: https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015, fecha de consulta 07 abril de 2019.

"Índice de Movilidad Urbana", dirección en Internet: https://imco.org.mx/banner_es/indice-movilidad-urbana-2018-barrios-mejor-conectados-ciudades-mas-equitativas/, fecha de consulta 07 abril de 2019.

"Índice de Planeación Estratégica y Evaluación Municipal", dirección en Internet: https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/sistema-de-informacion-hacendaria?idiom=es, fecha de consulta 07 abril de 2019.

"Índice de Reglamentación Municipal Básica", dirección en Internet: https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/sistema-de-informacion-hacendaria?idiom=es, fecha de consulta 07 abril de 2019.

"Índice de Rezago Social", dirección en Internet: https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx, fecha de consulta 07 abril de 2019.

"Índice de Saldo de la Deuda Pública", dirección en Internet: http://imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-presupuestal-municipal/resultados/2017/01001-aguascalientes, fecha de consulta 07 abril de 2019.

"Instituto Nacional de Estadística y Geografía", dirección en Internet: http://www.beta.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/#, fecha de consulta, 22 de enero de 2019.

"Instituto Nacional de Estadística y Geografía", dirección en Internet: http://www.beta.inegi.org.mx/inegi/quienes_somos.hitml, fecha de consulta, 14 de febrero de 2018.

"Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal", dirección en Internet: https://www.gob.mx/inafed/es/que-hacemos, fecha de consulta 09 de febrero de 2019.

"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.

"ISO 9001:2008", dirección de Internet: https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:9001:ed-4:v2:es:tab:A.1, fecha de consulta: 23 abril de 2018.

"ISO 9004: 2009", dirección en Internet: https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:9004:ed-3:v1:es, fecha de consulta: 23 abril de 2018.

"Objetivos de Desarrollo Sostenible", dirección en Internet: http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/#, fecha de consulta: 23 de abril de 2018.

"Organización de las Naciones Unidas", dirección en Internet: http://www.un.org, fecha de consulta: 10 de abril de 2017.

"Programa Agenda para el Desarrollo Municipal", dirección en Internet: https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/programa-agenda-para-el-desarrollo-municipal, fecha de consulta 09 de febrero de 2019.

"Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo", dirección en Internet: http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/overview.html, fecha de consulta, 14 de febrero de 2018.

"Programa Sindes", dirección de Internet: http://www.icmaml.org/sindes, fecha de consulta: 08 de abril de 2018.

"Real Academia Española", dirección en Internet: http://dle.rae.es/?id=7HZdnLt, fecha de consulta: 20 de febrero de 2018.

"Real Academia Española", dirección de Internet: http://dle.rae.es/?id=7I7lEwd, fecha de consulta: 20 de febrero de 2018.

"Real Academia Española", dirección de Internet: https://dle.rae.es/?id=LO3NKRG, fecha de consulta: 28 de febrero de 2019.

"Secretaría de la Función Pública", dirección en Internet: https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-de-evaluacion-del-desempeno-sed, fecha de consulta, 14 de febrero de 2018.

"Smart Cities", dirección en Internet: https://ovacen.com/smart-city-ventajas-y-desventajas, fecha de consulta: 24 de abril de 2018.

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

Se terminó de imprimir en
octubre de 2021, en los talleres de
Altergraf, en Antonio García Cubas #118,
Col. Obrera, Del. Cuauhtémoc, CDMX
altergraf.ventas@hotmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP