

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS



**MODELO DE GESTIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO
DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE MEXICALI.**

T E S I S

Que para obtener el Grado de
Doctor en Ciencias Administrativas

P R E S E N T A

MANUEL ZA VALETA SUÁREZ

DIRECTOR DE TESIS
DR. GABRIEL RUÍZ ADRADE

CO-DIRECTOR DE TESIS
DRA. OMAIRA MARTÍNEZ MORENO

Diciembre de 2014 Campus Mexicali

AGRADECIMIENTOS

Resulta complicado entender la importancia de los agradecimientos de una tesis doctoral sino hasta que el proyecto llega a su conclusión. Es aquí donde te das cuenta de cuánto tienes que agradecer a tanta gente. Intentaré resumir en unas líneas la gratitud que siento a todas aquellas personas que de una u otra manera han estado presentes en esta etapa de mi vida, haciendo posible que hoy deje de ser un sueño para ser una realidad.

Agradezco al Concejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) la beca otorgada para cursar mis estudios doctorales, al Sindicato de Profesores Superación Universitaria (SPSU UABC) y a la Facultad de Ciencias Administrativas de la UABC por concederme un espacio para mi desarrollo académico.

A mi director de tesis el Dr. Gabriel Ruíz Andrade y a la Dra. Omaira Martínez Moreno por sus sabios consejos y por el tiempo dedicado para la revisión de este proyecto.

A la Dra. Marcela Reyes Ruíz, por todo el apoyo recibido y por ser parte de mi formación. Al Dr. Agustín Sáñez Pérez, por su gran ayuda, amplia disposición y su amistad. Al Dr. Mario Soto Figueroa por su disposición y colaboración en este proyecto.

A mi madre, por sus sabios consejos y por haberme enseñado que a pesar de los obstáculos y adversidades de la vida nunca hay que rendirse.

Finalmente no puedo dejar pasar la oportunidad de agradecer a todas aquellas personas que han estado presentes en mi camino, aunque algunas de ellas ya no forman parte de mi vida, su recuerdo siempre permanece en mi corazón.

DATOS BIBLIOGRÁFICOS

Manuel Zavaleta Suárez, tiene estudios Doctorales en Ciencias Administrativas, por la Facultad de Ciencias Administrativas de la UABC; cursó una Maestría en Administración Pública, en la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la UABC; es Licenciado en Política y Gestión Social por la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco UAM-X. Actualmente coordina la Maestría en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la UABC, donde ha impartido clases en diferentes áreas de especialidad en las licenciaturas de Administración Pública, Relaciones Internacionales y Economía. Asimismo, ha impartido clases a nivel Posgrado, y en la Facultad de Derecho de la UABC.

Ha sido distinguido con el premio UAM a la Investigación Científica (2006). Como servidor público ha colaborado en la Dirección de Vivienda y Reservas Territoriales de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Baja California, donde se desarrollaron diferentes proyectos de investigación todos encaminados en el fomento del Desarrollo Urbano, la promoción de vivienda y reservas territoriales.

RESUMEN Y ABSTRACT

Modelo de Gestión para el Fortalecimiento de la Administración Municipal de Mexicali, Manuel Zavaleta Suárez, Doctor en Ciencias Administrativas, Universidad Autónoma de Baja California, Gabriel Ruiz Andrade.

RESUMEN

El Fortalecimiento de la administración municipal se ha convertido en uno de los temas dominantes del discurso político de los últimos tiempos. Por desgracia hasta la fecha solo se ha quedado como eso, como un mero discurso. Por ello con el afán de dar solución al problema de rezago que sufren los municipios de nuestro país surge el programa Agenda Desde lo Local, el cual tiene como propósito aportar los elementos necesarios para que los gobiernos locales alcancen las condiciones mínimas en los distintos rubros de las políticas y servicios.

El citado programa intenta establecer un nuevo paradigma en la administración pública, en donde la cooperación de las distintas instancias de gobierno resulta fundamental para un adecuado diseño e implementación de políticas públicas. Al mismo tiempo la cooperación entre las distintas esferas de gobierno pretende impulsar el llamado Auténtico Federalismo.

Palabras claves:

Agenda Desde lo Local; Cooperación; Relaciones Intergubernamentales; Auténtico Federalismo; Administración estratégica

SUMMARY

Strengthening local government has become one of the dominant themes of political discourse in recent times. Unfortunately so far only has been like that, as a mere speech. So in an effort to solve the problem of lag experienced by municipalities in our country arises Agenda From Local program, which aims to provide the elements necessary for local governments to meet the minimum conditions in different areas of policies and services.

The above program attempts to establish a new paradigm in public administration, where the cooperation of the different levels of government is essential for proper design and implementation of public policies. Meanwhile cooperation between the different spheres of government should boost Authentic called Federalism.

Keywords:

From the Local Agenda; cooperation; Intergovernmental Relations; Authentic Federalism; strategic Management

ÍNDICE.

I. INTRODUCCION.....	1
1.1 Planteamiento del problema.	4
1.2 Justificación.	5
1.3 Preguntas de investigación.	7
1.4 Objetivos.	7
1.5 Objetivos específicos	8
1.6 Hipótesis.....	8
II MARCO TEÓRICO	9
2.1 Fortalecimiento Municipal.....	9
2.2 El rol del Auténtico Federalismo.....	18
2.3 Breves aproximaciones a las RIG´s.	21
2.3.1 Especificando las RIG´s.....	23
2.3.2 Modelos de las RIG´s	24
2.4 Políticas Públicas para fortalecer el gobierno municipal.	26
2.5 La planeación estratégica pilar para el fortalecimiento del sector público.....	33
2.5.1 Beneficios de seguir un proceso de AE en el sector público	35
2.5.2 Método a seguir para aplicar un proceso de AE.....	40
2.5.3 Etapa de Formulación	41
2.5.4 Etapa de Implementación	50
2.5.5 Etapa de Evaluación de la AE.....	53
2.5.6 Requisitos para llevar a cabo un proceso de AE en el ámbito público.....	55
2.6 Agenda Desde Lo Local (Descentralización Estratégica Para El Desarrollo Desde Lo Local).....	56
III. METODOLOGÍA.....	71
IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	78

4.2 El momento de cambio en la administración municipal. De la Administración a la Gestión.....	91
4.2.1 El papel que juega Agenda Desde lo Local en fortalecimiento de la administración municipal.....	¡Error! Marcador no definido.
4.2.2 Modelo de Gestión para el fortalecimiento Municipal.	68
V. CONCLUSIONES.....	96
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	103
ANEXOS	111

I. INTRODUCCIÓN

El sistema político mexicano es producto de una tradición altamente centralista, la cual ha generado grandes desequilibrios entre las regiones que conforman nuestro país y una débil eficacia en las políticas y programas gubernamentales, lo que sin duda ha constituido un obstáculo para la modernización y el desarrollo del México (Cabrero, 2003).

En este escenario centralista en el que ha estado inmerso nuestro país, el gobierno federal siempre se ha colocado por encima de la soberanía de los gobiernos estatales y municipales, los cuales al no contar con los recursos necesarios, con las atribuciones requeridas, y con la libertad de decisión necesarias, afrontan dificultades para ejercer con eficiencia sus funciones de gobierno (Cabrero, 2004).

La fragilidad que han mantenido los gobiernos locales puede ser atribuida a una multiplicidad de factores relacionados con la ausencia de una visión de largo plazo, la escases de recursos, ausencia de cooperación en las relaciones intergubernamentales, falta de profesionalización de los recursos humanos y la poca institucionalización social, así como a la ausencia de un sistema de planeación y de instrumentos de gestión que propicien el desarrollo local (Ziccardi, 2002; Guillén, 2003; Cabrero, 2004).

Así, la excesiva dependencia y subordinación que han mantenido hasta el día de hoy los gobiernos locales, han provocado en este orden de gobierno graves rezagos y debilidades en su actuación, por lo que se muestran incapaces de responder de manera adecuada a los intereses y las demandas de los ciudadanos.

La importancia que representa el municipio en el sistema político nacional se debe a que éste es el orden de gobierno más cercano a la población, y el cual debería ser el proveedor más eficiente de servicios públicos, además de que es aquí donde convergen inicialmente la mayoría de los procesos sociales, estas

razones son las que han llevado a exaltar la necesidad de dotar al municipio de las facultades legales, de los elementos administrativos, técnicos y financieros, para que este orden de gobierno pueda brindar los servicios y satisfacción de las demandas sociales (Peters, 2005 y Navas, 2010).

Los primeros indicios por resaltar la importancia que deberían tener los gobiernos locales se dan con dos reformas al artículo 115 constitucional realizadas entre 1983 y 1999, en ellas, por primera vez se le concedió al municipio el carácter de nivel de gobierno y se asignaron responsabilidades, facultades en materia administrativa, institucional, de servicios públicos y de promotor del desarrollo urbano; con estas reformas se pretendía promover la descentralización y la búsqueda de un rol más activo de los gobiernos municipales en el desarrollo de su comunidad (Merino, 2006).

Si bien estas modificaciones constitucionales representaron un avance para modificar la forma tradicional de gobernar en nuestro país, éste no se ha concretado por el hecho de se trataba de homogeneizar a los gobiernos municipales; estas reformas se hicieron pensando en municipios urbanos capaces de obtener recursos por la prestación de servicios públicos, sin considerar el otro extremo, el del municipio rural, débil, alejado, los cuales apenas sobreviven de las participaciones fiscales otorgadas, pero que no prestan adecuados servicios públicos (Guzmán, 1995).

Si bien, con estas transformaciones se les dotó por primera vez de funciones, patrimonio y personalidad jurídica, estos cambios no promovían las capacidades necesarias para generar estrategias que garanticen el cumplimiento de las nuevas obligaciones otorgadas.

En este sentido, la presente investigación coincide con la idea de Guillen (2001) cuando señala que la reforma municipal no puede concebirse a partir de un modelo único para todo el país, promover el desarrollo de esta instancia de gobierno significa resaltar su particularidad y sus necesidades específicas, así como la organización de sus asuntos públicos y de gobierno.

Es así que a partir de las últimas cuatro décadas el gobierno municipal ha comenzado a tener mayor relevancia en la vida nacional; muestra de ello es el surgimiento de una serie de proyectos enfocados en propiciar que los gobiernos municipales alcancen un desarrollo integral y que éstos a su vez contagien la transformación del sistema político en su conjunto. Si bien es cierto que estas experiencias aún no se reflejan en todo el país, si ha sido un aliento para que diferentes organismos tanto nacionales como internacionales se enfoquen en la creación de programas que busquen revertir la situación adversa por la que atraviesan los gobiernos locales.

Un ejemplo de este tipo de proyectos es el que desarrolla la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual en 1993 da a conocer en el marco de la cumbre de Río, la Agenda Local XXI, que representa un proceso para la definición de políticas locales para el desarrollo sustentable; con este proyecto se trata de atender diferentes planes de acción enfocados en alcanzar el desarrollo sustentable en el siglo XXI.

Una de las líneas estratégicas de este proyecto se enfoca en que las autoridades locales se ocupen de la creación, funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, generando procesos de planificación y ejecución de las políticas en pro del desarrollo sostenible (Añón, 2004).

Ese esfuerzo a nivel internacional sin lugar a duda influyó para que el Gobierno de nuestro país enmarcara la importancia que tienen actualmente los gobiernos municipales, por lo cual en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) establece que el gobierno local se convertirá en actor fundamental del pacto federal y éste tendrá una mayor participación en la planeación y programación de las políticas públicas sectoriales y regionales, como corresponde al sentido del artículo 115 de la constitución mexicana sobre el fortalecimiento del municipio libre.

Para alcanzar este propósito se ha puesto en marcha el programa especial Hacia un Auténtico Federalismo en el cual se encuentran identificadas una serie de directrices para promover una nueva faceta del federalismo mexicano e impulsar el desarrollo de los gobiernos municipales. Una de esas estrategias es el programa Agenda Desde lo Local el cual es promovido por la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED, 2012).

El programa trata de brindar una solución factible al problema existente de la subordinación que prevalece en los gobiernos municipales. Su objetivo es: “aportar los elementos necesarios para que los gobiernos locales alcancen las condiciones mínimas, en los distintos rubros de políticas y servicios públicos que les permitan asumir y ejercer las responsabilidades y recursos transferidos por los otros órdenes de gobierno de forma más eficiente y transparente” (INAFED, 2012).

La importancia de Agenda Desde lo Local se debe a que éste permite desarrollar un proceso de Administración estratégica que resulta de gran importancia para la vida municipal; este proceso surge mediante el empleo de una metodología que permite identificar a través de un autodiagnóstico la situación que guarda la administración local y partir de ahí generar políticas públicas que permitan potenciar las fortalezas y mitigar las debilidades localizadas.

1.1 Planteamiento del problema.

A pesar de que la idea de fomentar el desarrollo de los gobiernos locales se ha convertido en una prioridad para el país, se puede observar que aún la participación de éstos en la vida nacional es muy limitada ya que su actuación se reduce solo a la prestación limitada de algunos servicios públicos lo cual queda muy al margen de los grandes proyectos impulsados por el Gobierno Federal (Sánchez y García, 2007).

Esto puede interpretarse como el resultado de la debilidad administrativa y organizacional en la que han caído los gobiernos municipales desde hace ya bastante tiempo. Esta situación limita la tarea de las administraciones municipales e impiden que éstos ejerzan con eficiencia las facultades otorgadas por la constitución y sean incapaces de responder a las demandas de los ciudadanos. Por todo lo anteriormente descrito es que resulta indispensable construir un modelo de gestión en el ámbito local que a través de un proceso de administración estratégica favorezca el fortalecimiento del ámbito de gobierno.

La creación del modelo tendrá éxito siempre y cuando el proceso contemple los siguientes factores:

- La generación de un diagnóstico sistemático como el que propone *Agenda Desde lo Local* y en el cual se identifiquen tanto las fortalezas como las debilidades con las que trabaja actualmente la administración municipal.
- Una vez identificadas las áreas de oportunidad, partir de ahí para generar un proceso de políticas públicas en las que se formulen y se pongan en marcha una serie de estrategias que potencialicen las fortalezas y erradiquen las debilidades localizadas.
- Será necesario una redistribución de funciones y competencias, es decir, una modificación de las relaciones intergubernamentales que se desarrollan actualmente, en las que se promueva la cultura de la gestión compartida, intercomunicada y corresponsable a la conducción de las estrategias y líneas de acción del gobierno municipal.

1.2 Justificación.

El interés personal en el desarrollo de los gobiernos locales parte de la experiencia obtenida como servidor público cuando desde el 2004 al 2006 tuve

la oportunidad de participar en la implementación de Agenda desde lo Local en los Estados de Campeche y Veracruz.

Durante esa experiencia, pude corroborar que la relevancia que este proyecto tiene se debe a que emplea una metodología novedosa y de fácil comprensión, lo cual sin duda facilita su implementación.

Por otra parte, la generación de un modelo de gestión que tome como base el diagnóstico que propone Agenda Desde lo Local permitirá incorporar nuevas prácticas administrativas y organizacionales en beneficio de los gobiernos municipales y de sus ciudadanos.

El modelo que se construirá representará una herramienta de medición eficiente sobre la cual las autoridades locales puedan evaluar su administración y así poder posicionarse de una mejor manera ante la ciudadanía.

Asimismo, es importante impulsar este modelo ya que puede ser utilizado como un instrumento de modernización en el cual por primera vez las decisiones y estrategias que desarrolle el gobierno estarán sustentadas por la identificación de las problemáticas específicas y de mayor prioridad para éste.

Este nuevo modelo de gestión puede ser utilizado por futuras administraciones como una guía sobre la cual se construirán los próximos planes de gobierno. Ya que a través de éste se lleva a cabo un diagnóstico sistemático con el que se dará inicio a un proceso de administración estratégica, cuyo propósito es construir líneas de acción encaminadas a mitigar los obstáculos localizados y potenciar los aciertos.

Finalmente, se destaca que un modelo como el que se propone, permitirá impulsar los elementos necesarios para que los gobiernos locales alcancen las condiciones mínimas en los distintos rubros de políticas y servicios públicos de forma más eficiente.

1.3 Preguntas de investigación.

Después de haber expuesto lo anterior es que surgen las siguientes preguntas que serán las rectoras de la presente investigación:

- ¿Qué factores serían significativos para desarrollar mecanismos constantes de comunicación entre las instancias formuladoras de proyectos?
- ¿Qué elementos hay que considerar para construir un modelo de gestión de esta naturaleza?
- ¿El proceso de Administración estratégica que propone Agenda Desde lo Local genera políticas acorde a los requerimientos locales?
- ¿En qué medida las estrategias que establecen los funcionarios municipales permiten estimular los procesos de desarrollo local?
- ¿Cuáles pudieran ser los principales problemas que inhibieran el fortalecimiento municipal de Mexicali?

1.4 Objetivos.

La presente investigación parte de la idea de que al generar un nuevo modelo de gestión se podrá revertir la situación adversa por la que atraviesan los gobiernos locales y a su vez permitirá impulsar un adecuado fortalecimiento en este orden de gobierno, por lo cual los objetivos que se persiguen son los siguientes:

General.

Crear de un Modelo de Gestión que parta de la propuesta de Agenda Desde lo Local y que permita, a través de un proceso de administración estratégica, fortalecer el gobierno municipal de Mexicali.

1.5 Objetivos específicos

1. Analizar las características más apremiantes que debe contener un Modelo de Gestión que contribuya a fortalecer a los gobiernos locales.
2. Identificar las estrategias, que proponen los funcionarios municipales de las dependencias centralizadas de Mexicali, para hacerle frente a las necesidades de la administración municipal.
3. Determinar la factibilidad de la implementación del modelo de Gestión para el fortalecimiento de la administración municipal.

1.6 Hipótesis.

Las actuales estrategias que adopta la administración municipal para generar un desarrollo local no han dado resultados óptimos debido a que no se cuenta con un modelo de gestión en el que se haga evidente la identificación de las áreas prioritarias para este orden de gobierno.

II MARCO TEÓRICO

La presente investigación se orienta hacia la búsqueda de factores determinantes respecto a la incorporación de un Modelo de Gestión en beneficio de la administración municipal.

Por lo cual, el sustento teórico de este proyecto estará enfocado en los aspectos relacionados con fortalecimiento municipal, con las políticas públicas, con las relaciones intergubernamentales (RIG's) y con la administración estratégica.

2.1 Fortalecimiento Municipal.

La excesiva centralización¹, administrativa, económica y política del gobierno federal ha sido la constante que ha dominado el sistema político mexicano durante todo el siglo XX, lo que ha dado como resultado que el gobierno federal se coloque por encima de la soberanía de los estados y los municipios. Este hecho hizo que en México los gobiernos locales afrontaran frecuentemente dificultades para ejercer con eficiencia sus funciones de gobierno, por lo cual, éstos no han podido ejercer la relevancia que la Constitución les otorga. Esto ha generado que durante el transcurso de todo el siglo XX, hayan visto gobiernos municipales con poco o nula autonomía y por ende, dificultades para que ellos mismos ejerzan sus propias decisiones.

Ante tal situación, el anhelo por fortalecer al gobierno municipal se convirtió en una constante en el discurso político de México, en donde se exaltaba que habría que generar estrategias para "dotar al municipio de las facultades legales, de los elementos jurídicos, administrativos, técnicos y financieros, para

¹La aparición de estructuras altamente centralizadas ha permeado las instituciones y la vida social y política del país. Las consecuencias de este modelo se expresan en los desequilibrios regionales; la consolidación de estructuras estatales verticales e insensibles a la realidad regional; y a una débil eficacia en políticas y programas gubernamentales a través del territorio nacional; lo que constituye un obstáculo para la modernización económica y para la estabilidad política nacional. (Cabrero; 1995)

que pueda abordar los servicios públicos² mínimos a que todo municipio está obligado” (INAP; 1995: 46).

La idea de fortalecer a los gobiernos locales tomó consistencia en 1983 con la reforma al artículo 115 constitucional; en la que se identificaban por primera vez cuáles serían los ingresos que les pertenecen al municipio; así como una serie de facultades que la ley le otorga para administrarlos; al mismo tiempo se definían cuáles serían los servicios públicos que le competen; además, se establecían las bases de su autonomía para reglamentar la vida municipal; con esta reforma se dotó al municipio de: recursos, funciones, patrimonio propio y personalidad jurídica para actuar (Guzmán; 1995). Con esta reforma se pretendía promover una descentralización de la vida municipal en aras de generar territorios competitivos, mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos, la creación de entornos locales innovadores y la cooperación estratégica de diferentes actores (Vásquez, 2000; Silva, 2003 y Alburquerque, 2001).

Aunque este primer intento por fortalecer al gobierno municipal fue de gran ayuda, no progresó por el hecho de que trataba de homogeneizar a los municipios del país; aunque se les dotó de funciones, patrimonio y personalidad jurídica, esto no significaba que todos fueran capaces de obtener dichas capacidades. Como bien señala Guzmán (1995), esta reforma se hizo pensando en un municipio urbano, “poniendo la imaginación en el municipio ideal, con un ayuntamiento eficaz que cobra los impuestos, obtiene recursos de los servicios públicos que presta y gasta su dinero en equipamientos, etc., sin considerar el otro extremo, el del municipio rural y paupérrimo que sobrevive apenas de las participaciones fiscales otorgadas, pero que no prestan ningún servicio”.

² Se reconocen los siguientes: a) agua potable y alcantarillado, b) alumbrado público, c) limpia, d) mercados y centrales de abasto, e) panteones, t) rastro, g) calles, parques y jardines, h) seguridad pública y tránsito, i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Art. 115, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido Guillen (2001) señala que "La reforma municipal no puede concebirse a partir de un modelo único para todo el país, [...] fortalecer a esta instancia de gobierno significa resaltar su particularidad y sus necesidades específicas de desarrollo, así como la organización de sus asuntos públicos y de gobierno".

Este primer intento por brindarle mayores atribuciones al municipio tomó otro rumbo con la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia (1988 – 1994) aunque al igual que su predecesor se comprometió a concentrar sus esfuerzos por impulsar la descentralización y en continuar los esfuerzos por afianzar la reforma municipal.

Dichos compromisos no dieron muchos frutos ya que con el propósito de frenar el avance de la oposición e impulsar su proyecto de reforma económica el gobierno federal centralizó nuevamente el poder, por lo cual el proceso de descentralización no figuró como un elemento fundamental de su agenda política, su presencia estaba implícita dentro del Programa Nacional de Solidaridad, el cual tenía como propósito beneficiar a la población con mayor índice de pobreza a través de subsidios directos en infraestructura, vivienda y otros servicios sociales.

Ante tales circunstancias se puede señalar que durante esta administración el tema de fortalecer al gobierno municipal no tuvo avances significativos, ya que se puede apreciar que la centralización del poder aún está presente en el sistema político mexicano. Asimismo la actuación y la toma de decisiones de los gobiernos locales siguen siendo muy limitadas.

Con la llegada de Ernesto Zedillo a la presidencia (1994-2000) también se da una severa crisis económica, la cual agudiza los defectos del sistema económico y político centralista que el gobierno venía aplicando durante mucho tiempo en México. Esta crisis dio la pauta para que varios gobernadores y presidentes municipales presionaran al gobierno federal para obtener un mayor

poder de decisión en la construcción de alternativas de política pública a través de foros y mecanismos de consulta.

Uno de los principales foros tuvo lugar en Guadalajara en marzo de 1995 y que se denominó Foro nacional Hacia un Auténtico Federalismo, sirvió para que diferentes actores exaltaran sus demandas hacia el gobierno federal; reprochándole que es imprescindible la necesidad de adelgazar al gobierno central mediante la reasignación de facultades, atribuciones y recursos económicos a estados y municipios, ya que en un estado contemporáneo se concibe fuerte, siempre y cuando exista un sistema coordinadamente descentralizado que uno autoritariamente centralizador" (Cappello, 2003).

Al mismo tiempo dicho foro sirvió como vitrina para que Ernesto Zedillo difundiera su nueva política de descentralización que denominó Nuevo Federalismo; dicho programa pretendía forjar las bases para el fortalecimiento tanto de la democracia como del gobierno local, así como consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo; para ello era necesario emprender una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal a las entidades federativas y los municipios (Decreto por el cual se crea el programa para un Nuevo Federalismo).

El objetivo que regía la actuación de dicho programa era "fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal; vigorizar la autonomía política de los estados con base en relaciones intergubernamentales sustentadas en los principios de cooperación y coordinación y mediante una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el Municipio" (Programa para un Nuevo Federalismo).

Entre las propuestas que contenían este programa para un nuevo federalismo y que estaban encaminadas en fortalecer al gobierno municipal se pueden destacar las siguientes:

- Se tiene que vigorizar la autonomía política de los municipios como espacio idóneo para el tratamiento de asuntos públicos relacionados con las aspiraciones de las sociedades locales.
- Se debe impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales.
- Actualizar el sistema nacional de planeación democrática, con base en los principios de cooperación y coordinación en las relaciones intergubernamentales de los órdenes de gobierno federal, estatal y los municipios.
- Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los estados y municipios.
- Promover el desarrollo administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno mediante sistemas efectivos de control y evaluación, probidad en la cultura de rendición de cuentas, así como en la ampliación de nuevos espacios de participación social.
- Revisar las atribuciones y responsabilidades del municipio, para fortalecerlo como el espacio político y administrativo más cercano a las comunidades.

Otro de los logros que se dieron en esta administración fue la reforma constitucional realizada en 1999 al artículo 115³. Algunos de los avances en

³ Para profundizar más sobre el tema de las reformas que ha sufrido el artículo 115 constitucional véase Robles Martínez Reynaldo, El Municipio, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003

materia de fortalecimiento municipal se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Uno de los avances que presentó dicha reforma es que se define con mayor claridad el carácter de la autoridad municipal, sus competencias propias, sus alcances y los límites con respecto al poder estatal. Además otorga al municipio el carácter de órgano de gobierno, dotado de competencias exclusivas, que solo el ayuntamiento podrá transferir a los estados, se considera que requiere de su asistencia para cubrirlas. Esto fortalece al municipio frente a la entidad y dificulta la formación de organismos paralelos al ayuntamiento.

Por otra, parte al conservar el presidente municipal el mando de las políticas preventivas se garantiza el derecho de iniciativa en materia tributaria y se fortalece el carácter fiscalizador de las legislaturas en las propias finanzas. Mediante esta mejora el gobierno municipal podrá expedir normas sobre su organización, funcionamiento, administración interna y decidirá sobre la prestación y destino de los servicios públicos, además, para asegurar la eficiencia en la prestación de estos servicios, podrá asociarse libremente con otros municipios siempre y cuando se cuente con la autorización de los congresos locales.

Al concluir la administración de Ernesto Zedillo, también concluyó la hegemonía que hasta entonces había tenido el Partido Revolucionario Institucional (PRI); este hecho trajo consigo aires de renovación en el sistema político mexicano; ejemplo de ello se puede apreciar en el Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006 en el que se establecía la necesidad de avanzar hacia un auténtico federalismo, que permita lograr un mayor equilibrio en las relaciones intergubernamentales; precisar y distribuir el ejercicio de la función pública entre los órdenes de gobierno, fortalecer las haciendas públicas locales, favorecer la rendición de cuentas y motivar nuevos espacios de participación ciudadana, a fin de generar condiciones más favorables para el desarrollo de las comunidades.

A este respecto Uvalle (1997) señala que para pensar en un federalismo auténtico hay que hablar de descentralización, la cual tendría que pasar al menos por tres espacios: el de las relaciones intergubernamentales, con una redefinición de las redes en los niveles federal, estatal y municipal; el rediseño político-administrativo del municipio y la representatividad del cabildo.

El tercer espacio debe ser el que redefina las formas de decisión interna del gobierno municipal. Asimismo, el hecho de descentralizar recursos fiscales no es solamente proporcionar una mayor cantidad de recursos, es también abrir las capacidades de decisión del municipio, dejarlo hacer, quitar muchas de las barreras que existen para la conformación de las agendas particulares de los municipios que están estrechamente acotadas por las determinaciones de carácter federal y estatal.

Por ello y con el afán de cumplir los preceptos del federalismo auténtico, es indispensable que se trabaje en un esquema de descentralización el cual debe ser caracterizado por ser un modelo de articulación política y administrativa del Estado nacional (Uvalle, 1997). En este contexto, la política descentralizadora es en sí una política pública con dimensiones administrativas del aparato gubernamental, la cual tiene como propósito reducir o eliminar el exceso de concentración, y puede ser de tres formas: política; espacial o regional y administrativa (Rodríguez, 1999).

La descentralización política otorga a los ciudadanos un mayor poder político ya que concede cierta autonomía a ellos y a sus representantes elegidos en la toma de decisiones y en el control de sus recursos. La descentralización política “implica la transferencia de poder, responsabilidades, funciones y recursos de una instancia central a gobiernos locales y municipios, afectando así la esencia del poder estatal y su administración” (Kummetz citado por Ramírez).

La descentralización espacial o regional busca crear un patrón de desarrollo urbano que sea más balanceado y que se distribuya adecuadamente entre la

población; con ello se pretende fortalecer la capacidad de las organizaciones públicas y hacer más eficiente el desempeño de las mismas. “La descentralización espacial o regional consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos en una determinada región del territorio nacional, llevando como propósito que los servicios públicos sean atendidos lo más cerca posible al domicilio de los particulares” (Kummetz citado por Ramírez).

La descentralización administrativa es la más débil y fácil de ejecutar, ya que ésta se da con el propósito de descongestionar a los gobiernos muy centralizados. Este tipo de descentralización implica “la transferencia de responsabilidad de planeación, administración, recolección y asignación de recursos del gobierno central y sus dependencias a las unidades de campo de las dependencias gubernamentales, unidades o niveles de gobierno subordinados, autoridades o comparaciones públicas semiautónomas, autoridades de áreas regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales” (Rondinelli citado por Rodríguez). La descentralización administrativa puede ser de tres modos: desconcentración, delegación y devolución.

Para Rodríguez (1999) en la desconcentración, el poder central realiza “funciones normativas, de supervisión y control, de programación y presupuestación generales y de coordinación de operaciones regionales. Los estados son responsables de la operación de servicios y programas y de la programación específica de la utilización de recursos en la dependencia estatal, pero la autoridad final reside en el centro”.

La delegación es un modo más amplio de descentralización, ya que es a través de éste que “los gobiernos centrales transfieren la responsabilidad de la toma de decisiones y la administración a organizaciones semiautónomas que no están enteramente controladas por el gobierno central, pero que en último caso, deben rendirle cuentas” (Rondinelli citado por Rodríguez).

Por su parte, la devolución fortalece las relaciones entre los tres órdenes de gobierno. En primer lugar la devolución otorga cierta autonomía a los estados y municipios ya que con la devolución, algunos de los elementos importantes que fortalecen el control del centro se trasladan a los niveles inferiores del gobierno; una de las principales características de la devolución es que ésta transfiere responsabilidades a los municipios, y el mayor ejemplo de esta acción es que ellos mismos pueden elegir a sus propios funcionarios, recaudar sus propios ingresos y además cuentan con autoridad para gastarlos.

Con el contexto anterior, la descentralización enmarcada en el federalismo trataría de conformar distintos centros neurálgicos de toma de decisiones periféricos con autonomía relativa respecto al núcleo central (Mejía, 2003); esto significa que los gobiernos estatales y municipales, que poseen autonomía relativa, se conformen como puntos importantes para la toma de decisiones consensuales, y que en forma conjunta con el gobierno federal favorezcan la coordinación y colaboración de la gestión pública para que esta se traduzca en respuestas efectivas para los ciudadanos. Un modo adecuado para lograr el enlace entre estas instancias de gobierno es mediante las relaciones intergubernamentales.

Ello permite la descentralización de funciones, fijación de líneas políticas y administrativas a órganos que conforman la estructura del Estado; otorga poder de decisión en la ejecución de responsabilidades y de actos políticos con autonomía relativa por parte del Gobierno Federal para la ejecución de dichas actividades con rapidez, eficiencia, eficacia, flexibilidad y buen manejo presupuestario en el despacho de los asuntos de su competencia.

La política de descentralización favorece el desarrollo local a través de instituciones políticas distintas a las centrales, con formas de organización social propias de un régimen democrático, es modelo para sociedades diversas, faltas de organización y autonomía de los grupos sociales y políticos.

En este sentido el binomio "Descentralización y Federalismo es hacer coincidir diversas necesidades: que funcionen mejor nuestras instituciones políticas (más democracia); que funcionen mejor las instancias administrativas (más eficacia); que se fortalezca la organización territorial del Estado y que se amplíen cauces a las relaciones entre el Estado y la sociedad" (Moreno, 1998).

2.2 La Función del Auténtico Federalismo.

El federalismo⁴ es una doctrina política que aporta conceptos sobre la forma en que deben organizarse las instituciones gubernamentales en un Estado nacional, ya que "es un creador y un reproductor de instituciones que dan sustento y operación al ejercicio del poder" (Uvalle, 2001). El federalismo encuentra su esencia en las reglas institucionalizadas sobre la división de poderes en un Estado, es decir, la forma en que logran articularse el gobierno federal y los distintos gobiernos subnacionales.

Así, la organización del poder en un sistema federal es una dualidad, ya que en él coexisten un gobierno general (denominado nacional o federal) y, por el otro, un indeterminado número de gobiernos locales con determinadas facultades políticas, sin que ello signifique subordinación o dominación entre ellos o entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales (Guillén, 2001).

El federalismo actúa como el mediador entre los actores nacionales y subnacionales, tratando de establecer cooperación, negociación y concertación con la diversidad. En consecuencia, este sistema es una adición de poderes que concurren en una voluntad que es la cooperación entre gobiernos, los cuales se hallan en contextos diversos y que se coordinan para resolver problemas que son comunes a todos (B.C. Smith citado por Ramos; 1999:16).

⁴ El origen del término Federalismo proviene del latín foedus, que significa alianza, pacto, acuerdo. En este sentido, el término federalismo hace referencia al "arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados, provincias o territorios) independientes o federados, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución (Baca, 2000).

En este sentido, uno de los postulados del federalismo es el compartir las tareas de gobierno en la solución de problemas comunes a través del diseño adecuado de políticas públicas. Uvalle (2001) señala que “el federalismo alude a instrumentos de gobiernos que pueden facilitar un mejor entendimiento entre las esferas de una federación. Para tal objetivo, las políticas públicas tienen la ventaja de superar la rigidez de las normas y patrones administrativos que retrasan las opciones de colaboración”.

Para tratar de fomentar un auténtico pacto federal en el plan nacional de desarrollo de la administración de Vicente Fox (2000-2006) se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo que el gobierno local “sea el principal artífice de su propio destino, con el apoyo del resto de la Federación, en este sentido, promoverá el desarrollo de planes concretos para cada región que sean acordes con las necesidades y vocaciones específicas, que sean congruentes con los procesos de descentralización económica, política y social que vive nuestro país”. A partir de estos compromisos, la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) elaboró el Programa especial para un Auténtico Federalismo.

Dicho programa tiene como bandera la idea de que el establecimiento de un Auténtico Federalismo implicaría el reconocimiento de las diferencias, el fomento de las potencialidades de cada localidad y la promoción de políticas de cooperación que pretenden promover un desarrollo regional y municipal más equilibrado. Así pues Torres (2005) señala, que el Auténtico Federalismo se constituye como una forma de organización del gobierno ideal para otorgar coherencia a las políticas nacionales, promover la coordinación de las acciones de los tres ámbitos de gobierno, negociar y consensar con la diversidad para la definición de las directrices políticas básicas que requiere la nación y abrir espacios de consenso entre gobierno y sociedad. Al mismo tiempo, al promover los acuerdos y la cooperación intergubernamentales en el Auténtico Federalismo, la autonomía municipal y la soberanía estatal adquieren un carácter más efectivo.

Con el propósito de transitar hacia un Auténtico Federalismo, la Secretaría de Gobernación (2002) se plantea los siguientes objetivos:

- Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a los gobiernos locales de forma asimétrica y gradual, a fin de construir una coherente arquitectura de gobiernos con base en la descentralización política, la reestructuración territorial de la administración pública y la definición clara de las competencias gubernamentales.
- Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública, mediante un esquema integral de profesionalización y capacitación que apoye la descentralización, potencie la calidad de la administración, fomente la rendición de cuentas y abra cauces a la participación ciudadana.
- Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas con base en una adecuada infraestructura institucional y en la construcción de redes de políticas con orientación solidaria y subsidiaria.
- Coadyuvar en la promoción de un desarrollo regional equilibrado que impulse la competitividad, la inclusión social, la sustentabilidad, la promoción de innovaciones en el financiamiento de la infraestructura básica, el ordenamiento territorial y urbano; a fin de lograr la convergencia en las tasas de crecimiento, la mitigación de las disparidades regionales y la prosperidad conjunta de los miembros de la Unión.
- Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas por medio de mejores mecanismos de control y fiscalización en el uso y destino de los recursos públicos, difusión y transparencia de la información pública, impulso a la investigación y constitución de acervos documentales federalistas,

partiendo de la ampliación de los espacios de participación ciudadana en cada una de las fases que implican las políticas públicas.

Para cumplir con los anteriores objetivos se han establecido una serie de estrategias, cada una de las cuales contiene uno o más proyectos que se constituyen en sus líneas de acción. Uno de estos programas es Agenda Desde lo Local (Descentralización Estratégica para el Desarrollo desde lo Local), del cual se profundizará más adelante.

En síntesis se puede destacar que el *Auténtico Federalismo* representa un instrumento que pluraliza el ejercicio de la función pública y limita la concentración del poder político. Por otra parte, propone una nueva relación entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), basada en el reconocimiento de las responsabilidades que le asigna el orden jurídico, de tal forma que los gobiernos cuenten con los instrumentos político e institucionales así como, con los recursos necesarios para responder a las demandas que les competen atender y resolver.

La finalidad del *Auténtico Federalismo* es revertir la concentración de atribuciones y decisiones en el centro, afín de impulsar las potencialidades locales mediante una descentralización basada en la autonomía política de los estados, la renovación de la unidad nacional, la eficacia de la administración pública, el combate de las disparidades regionales y la revisión de los marcos institucionales a fin de fortalecer la república.

2.3 Breves aproximaciones a las Relaciones Intergubernamentales (RIG's).

Como anteriormente se ha señalado, un elemento fundamental de federalismo es la distribución de poder entre los diferentes órdenes de gobierno que deben buscar la cooperación, colaboración y coordinación, buscando no anularse entre sí. Así el enfoque de las RIG's se convierte en una pieza fundamental para entender cómo se da la interacción entre los diferentes ámbitos de

gobierno, para superar sus conflictos y mejorar la cooperación entre sí (González, 2006).

Uno de los principales argumentos para utilizar el concepto de RIG's es la existencia de problemas que requieren de la participación de los tres niveles de gobierno por lo que "la solución de problemas es un eje vital de las relaciones intergubernamentales" (Jaramillo, 2010).

De ahí que sean los problemas los que fijan la forma de interacción entre las distintas instancias de gobierno. Cada problema concreto tiene sus propios matices y por ello demanda soluciones específicas; es en este sentido, que las RIG's proponen soluciones casuísticas; esto quiere decir que las soluciones a los problemas se expresan en una política pública diferente para cada asunto, en el que "las relaciones intergubernamentales suponen el diseño de políticas públicas capaces de atravesar por distintos órganos y niveles de ejecución, cada uno de los cuales ha de aportar algo a la solución peculiar de cada problema" (Jaramillo, 2010).

Arturo Pontífes (2002) señala que al existir un acuerdo de relaciones pactadas, crean un orden normativo entre instituciones de gobierno; los convenios surgidos de este compromiso, permiten que las reglas programáticas, presupuestales y de control, tengan una mayor relevancia, por lo que la relación que exista entre los tres niveles de gobierno, se caracterizan por la suma de esfuerzos y la "concertación de acciones bajo una misma línea de trabajo".

En ese sentido, se debe destacar la idea de Cabrero y García (2004) cuando señalan que el federalismo parece ser un modelo de organización del Estado en donde es posible alcanzar mejores niveles de política a condición de que sus RIG's funcionen adecuadamente y con transparencia.

Siguiendo con este orden de ideas, Méndez (1997) expresa que las RIG's son importantes para construir enramados institucionales de relaciones que

además de permitir una mayor descentralización, implican cooperaciones y articulaciones efectivas entre las instancias nacional, estatal y local en la implementación de programas, para que rindan beneficios a los ciudadanos.

Al respecto, las RIG's son de gran ayuda, ya que mediante el entendimiento de ellas, se puede discernir mejor y dar una mayor dimensión al federalismo, ya que “podemos observar, clasificar y acumular conocimientos acerca de los cambios sociopolíticos recientes” (Martínez, 1995).

2.3.1 Especificando las RIG's.

Las Relaciones Intergubernamentales (RIG's) aunque aparezcan relativamente como un concepto nuevo en la ciencia política, esto no es así. Wright (1997) señala que el estudio de éstas comienza en los años treinta del siglo pasado en los Estados Unidos; un pionero de su estudio es William Anderson (Agranoff; 1997); quien las define como “un cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales⁵ de todos tipos y niveles dentro del sistema federal”.

Por su parte Joachim Hasse (Citado por Bañón y Carrillo, 1997) tomando como base la experiencia alemana, define a las RIG's como un proceso que supone la transformación del federalismo tradicional en la elaboración conjunta de políticas, donde los actores pertenecientes a los tres niveles de gobierno persiguen sus propios intereses de forma interactiva en el marco del desarrollo de las políticas públicas.

En su definición, Morata (1990) agrega tres partes esenciales que atienden las RIG's: el proceso de decisión y ejecución de políticas públicas, el papel que desempeñan los distintos actores y los mecanismos de articulación formal e informal. Con estos elementos es posible explicar el funcionamiento de las relaciones en la búsqueda de soluciones y a la vez, detectar cuáles son los

⁵ Las unidades de gobierno son definidas como “una entidad organizada que, además de tener carácter gubernamental, tiene suficiente disceccionalidad en la administración de sus propios asuntos para dirigirla por separada de la estructura separada de cualquier otra unidad de gobierno” véase (Wright; 1997: 73)

impedimentos institucionales, administrativos y políticos que obstruyen el desarrollo de la coordinación y la cooperación en dichos enlaces.

Así, el mérito principal de las RIG's para Morata (1990) es "haber integrado el pluralismo institucional y territorial en el estudio de los procesos de decisión y ejecución de las políticas públicas, con el objeto de analizar el papel de los distintos actores públicos y privados, sus interacciones y los mecanismos formales e informales de articulación existentes".

Por su parte Smith, pone énfasis en que este tipo de relaciones son de poder e influencia, que se generan entre el gobierno central y el subnacional, y que por ello se expresan "mediante mecanismos de control central como son los de carácter legislativo, administrativo y judicial" (Citado por Ramos; 1999).

El enfoque de las RIG's trasciende los principios constitucional-legal, por lo cual, acerca tanto las divisiones entre gobiernos como sus respectivas funciones. Una de las ventajas de las RIG's radica en "no ignorar o infravalorar los análisis formales, sino que intentan superar los potenciales límites de la fuerte tradición jurídica" (Agranoff, 1997).

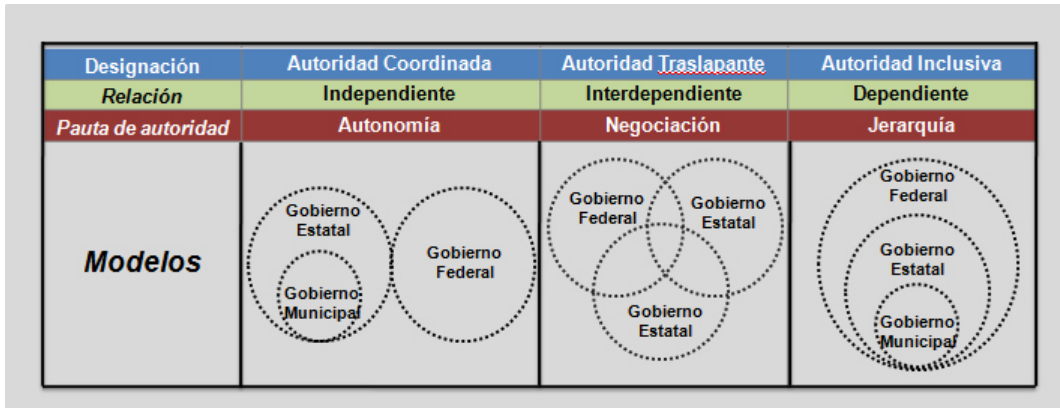
De todo lo anterior se desprende que, aunque el concepto mismo se centra en las relaciones existentes entre los distintos niveles de gobierno y las instituciones que lo integran, son las relaciones personales, la tipificación de los problemas y la solución a éstos, las que enmarcan el desempeño y la interacción de las RIG's. De la agudeza de estos elementos depende en gran medida, el éxito o el fracaso en el diseño e implementación de las políticas públicas.

2.3.2 Modelos de las RIG's

Las RIG's mantienen la idea de interacción entre diferentes centros de poder, por tal motivo, es conveniente especificar cuáles son los modelos de autoridad que presentan dichas relaciones. Así pues, desde el punto de vista de Wright

(1997) existen tres modelos los cuales a su vez muestran tres tipos de autoridad: la autoridad coordinada (autonomía), la autoridad dominante o inclusiva (jerarquía) y la autoridad legal o superpuesta (negociación), de tal forma que continuación se describen en forma más detallada en la gráfica 1.

Gráfica # 1 Modelos de RIG's



Fuente: Elaboración propia en base a Wright (1997).

El modelo de *autoridad coordinada*, contempla que entre el gobierno nacional y los estados existen límites claros y bien establecidos que determinan el ámbito de cada uno de ellos. Aunque ambos coinciden en ciertos espacios, las relaciones entre los gobiernos son de autonomía e independencia. Aquí el gobierno local se encuentra sujeto al gobierno estatal, ya que es él quien decide su creación o eliminación. Los gobiernos locales sólo pueden ejercer los poderes que hayan sido expresamente concedidos por parte del estatal y, se encuentran subordinados a la voluntad de la legislatura estatal.

El modelo de autoridad inclusiva se representa por círculos concéntricos, en los cuales el de mayor tamaño corresponde al gobierno federal y el más pequeño al local, encontrándose de forma intermedia el estatal. Los factores esenciales son la jerarquía y la centralización, esto establece que las relaciones entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y locales, sean dependientes en un sentido vertical de abajo hacia arriba, es decir, el gobierno local depende del estatal, quien a su vez está subordinado al nacional, así el único gobierno que ejerce sus facultades es el federal. Debido a esta relación en la que el gobierno subnacional y local no ejercen su potestad de gobernar.

Finalmente se puede destacar que el modelo de autoridad traslapante acepta que entre los niveles de gobierno existe interdependencia y que por ello es fundamental la negociación. Lo privativo de este modelo, es que se reconoce que existen acciones públicas en donde concurren instituciones (funcionarios) nacionales, estatales y locales; además que las áreas de autonomía son relativamente pequeñas y que el poder como la influencia de cualquier nivel de gobierno está limitado. Esta atadura del poder produce pautas de negociación, lo que favorece la cooperación y la coordinación en la búsqueda de fines comunes entre los niveles de gobierno.

Las características principales de este último modelo son: un poder limitado y disperso, áreas de autonomía moderadas e inciertas, un alto grado de interdependencia, competencia y cooperación simultánea, intercambio de información y la negociación como estrategia para llegar a un acuerdo.

Resumiendo los modelos de autoridad anterior, se podría decir que el modelo de autoridad coordinada plantea relaciones autónomas de autoridad nacional-estatal. En el modelo de autoridad inclusiva predomina la jerarquía y se considera a los gobiernos estatal y local como simples apéndices de un poderoso gobierno nacional que predomina el sistema centralizado. El modelo de autoridad superpuesta presenta a las RIG's como una conducta pautada interdependiente y negociada entre funcionarios nacionales, estatales y locales.

Por todo lo anteriormente expuesto, se considera que el modelo que más se apega a lo que persigue el auténtico federalismo es el de autoridad superpuesta, ya que éste es el que establece las pautas para iniciar la negociación y la interdependencia entre las diferentes instancias de gobierno.

2.4 Políticas públicas para fortalecer el gobierno municipal.

El término políticas públicas hace referencia a los cursos de acciones y decisiones emprendidas por parte del gobierno y la sociedad para influir sobre un determinado problema de carácter público, pero también se utiliza como

sinónimo de programas, metas, dicciones, normas, leyes e incluso de proyectos (Tamayo, 1997).

Meny y Thoening (1992) consideran a la política pública como un programa de acción gubernamental para un sector de la sociedad o un lugar geográfico. En este sentido, debe movilizar diversos recursos (económicos, humanos y materiales) que generen resultados o productos. Asimismo, este programa de acción debe estar bajo una orientación normativa; porque la actividad pública debe estar guiada por un conjunto de elementos que son los que generarán la norma.

Al ser un curso de acción, se hace mención que no se trata de una sola decisión para actuar o no sobre determinado problema, sino que se trata de una serie de decisiones concatenadas en función de cómo se van dando los resultados esperados o no (Parsons, 2007).

No cualquier política que provenga del Gobierno puede catalogarse como política pública; la principal distinción entre una política pública y una política gubernamental se da en el nivel de participación social, la principal tarea de la política pública es superar los típicos esquemas centrales y autoritarios de dirección para impulsar la eficiencia y la democracia en la acción de las organizaciones públicas (Aguilar, 2003).

Su misión es responder a las demandas y necesidades del público. Es aquí donde podemos notar la principal diferencia entre una política gubernamental y una política pública; la primera tiene un sentido cupular y clientelista, la segunda un sentido plural, participativo, democrático y consensual.

Como ya se ha discutido anteriormente, los gobiernos locales no tienen la capacidad de resolver por sí solos los grandes problemas sociales, económicos y ambientales que obstaculizan su desarrollo. Por lo cual, para enfrentarlos con posibilidades de éxito es imprescindible la formulación de políticas con un alto grado de permeabilidad por parte de la ciudadanía en donde se genere una

visión compartida del desarrollo local y se construyan los caminos para alcanzarlo (Canto, 2009).

Al diseñar políticas destinadas al desarrollo local es importante la planificación que realicen los agentes locales que intervienen en el proceso, con el fin de aprovechar los recursos humanos y materiales que allí se encuentran. Además, la negociación y el diálogo entre los agentes económicos, sociales y políticos asentados en el territorio es fundamental para lograr ambientes propicios para las inversiones y mejorar el clima organizacional (Elizalde, 2003).

Actualmente “gobernar en contextos políticos plurales de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos parece exigir dos requisitos fundamentales: en primera instancia gobernar por medio de políticas y gobernar con amplio sentido de lo público” (Aguilar, 2003).

Las principales características que se pueden destacar de las políticas públicas son las siguientes: Puede ser de carácter Institucional, por el hecho que es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia; también puede ser colectivamente vinculante, cuando en su elaboración las acciones a seguir son consensadas por un grupo de expertos, al mismo tiempo tiene un carácter decisorio, ya que es un conjunto-secuencias de decisiones relativas a la elección de fines y medios, de largo y corto alcance, en respuesta a problemas y necesidades; puede ser de carácter comportamental, en el sentido, de que se puede optar por la acción o inacción (hacer o no hacer nada) pero sobre todo hay que tomar en cuenta que una política es catalogada como un curso de acción y no una decisión singular. Finalmente, se distingue por su carácter causal, es decir, es un producto de diversas decisiones y acciones que tienen efectos en el sistema político y social (Aguilar, 2003).

En este sentido, las políticas públicas son instrumentos que permiten que los distintos gobiernos intervengan en la solución de problemas complejos, en los cuales los recursos (materiales, humanos, económicos) son escasos; este tipo

de políticas contribuyen a mejorar los modos y las formas de gobernar, ya que se establecen relaciones horizontales que permiten la interacción de distintas instancias de gobierno de manera más cooperativa (Uvalle, 2001).

El abordar problemas afecta a diversas regiones mediante políticas públicas, pues permite que estos sean tratados con una mayor facilidad, ya que en ellos pueden intervenir la sociedad civil, por lo tanto se puede tener una visión integral del problema, así como de sus posibles soluciones.

El anterior argumento pone de manifiesto que los modos de gobernar no pueden ser homogéneos, porque no se trata de las mismas poblaciones y de los mismos problemas; sino que existen problemas que son comunes a los gobiernos, pero al realizar un análisis detallado del asunto, se encontrará que aunque parezca el mismo, tiene diversas aristas que lo hacen distinto y por lo tanto requiere un trato diferenciado; la homogenización de los asuntos y del modo de gobernar tiende irremediablemente a la ineficiencia e ineficacia administrativa.

Aunque el tema de las políticas públicas tiene sus inicios en Estados Unidos (EEUU) con los trabajos pioneros de Haroll Lansswell en 1951 y 1971, en México este tema comenzó a recibir atención hasta años después que se planteó el problema de la reforma del estado a finales de la década de los ochenta; se formuló como una respuesta a la crisis de la administración pública, es decir, las políticas públicas tomaron forma como una tecnología de gobierno que tenía como propósito publicitar el proceso de toma de decisiones relacionadas con el bien común y que incorporan iniciativas, opiniones, información y participación de las organizaciones públicas (Guerrero; 1992: 59).

A este respecto Majone (1996:35-36) señala que para abordar un problema mediante el uso de políticas públicas es necesario contar con la disposición para tener una adecuada comunicación, discusión, deliberación y persuasión recíproca entre los actores que participan al momento de formular y adoptar dicha políticas, lo mismo que al momento de evaluar los resultados de su

aplicación.⁶ Como se puede apreciar la argumentación es clave para que los hacedores de políticas (Policy Making) busquen alternativas para la solución de los problemas.

El proceso de gestación de una política pública inicia en el momento en el que el gobierno identifica un problema en el que ve la necesidad de tomar decisiones para atenderlo. Por lo regular a partir del acopio de información se decide cómo atenderlo y darle solución; aunque también puede decidir no actuar. Como ya anteriormente ha mencionado, ambas acciones son una decisión de política pública. En la segunda etapa se produce la formulación de la política. Aquí es cuando se establece un plan o una serie de alternativas de la cual se elige la que se considera la más viable. Una vez que ya se eligió la opción a seguir, se inscribe en la agenda gubernamental y se continúa con su implementación. Este paso será el que mayor importancia tendrá en la presente investigación debido a que se trata de implementar el Programa Agenda Desde lo Local.

La implementación es la etapa en la que las organizaciones públicas, o en su caso, el grupo o grupos sociales afectados ejecutan la política dictada. La naturaleza de las políticas públicas consiste en solventar necesidades públicas; por lo tanto en esta etapa es donde se confronta el diseño inicial efectuado cuando se fijaron los objetivos que se pretendían alcanzar.

Bardach, describe que el proceso de implementación se caracteriza por ser la etapa en la cual hay un ensamblaje de diversos elementos, los cuales son necesarios para alcanzar un cierto resultado (Citado por Subirats; 2008).

Mayntz y Schneider (citado por Subirats; 2008) señalan que la implementación como proceso de elaboración de las políticas públicas, envuelven a diferentes

⁶ De forma escrita u oral, la argumentación es especial en todas las etapas del proceso de formulación de políticas [...] los partidos políticos, el electorado, la legislatura, el ejecutivo, los tribunales, los medios de difusión, los grupos de interés y los expertos independientes intervienen en un proceso continuo de debate y mutua persuasión [...] estaremos en grave desventaja si, olvidando el debate y la argumentación tratamos de entender la elaboración de políticas solo en términos de poder, de la influencia y del regateo (Majone; 1996:35-36).

niveles gubernamentales, órganos administrativos y otros intereses afectados, constituyendo lo que se ha venido denominando redes de política pública (policynetwork o policycommunity), es decir, un entramado de actores institucionales políticos y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específica. La estructura de esos entramados y las interacciones entre sus actores tienen influencia en su rendimiento.

LeGalés (citado por Cabrero; 2003) señala que las redes de política se pueden definir como “el resultado de la cooperación más o menos estable, no jerárquica, entre organizaciones que se conocen y reconocen, negocian intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses”. Este concepto ayuda a visualizar un grupo de actores estables en su interacción y en sus estrategias de acción. Esto no quiere decir que una vez formada una red de políticas ésta se mantenga estable con el paso del tiempo, por el contrario, si bien se genera una cierta estabilidad a la acción pública, estas redes no son rígidas, evolucionan y cambian a través del tiempo.

Finalmente, se debe destacar que las políticas públicas incluyen el ingrediente de la participación ciudadana y la acción de varios actores –entre ellos el gubernamental –el enfoque de las RIG’s resulta de gran utilidad para comprender los distintos grados de efectividad que alcanzan las políticas, pues ayudan a tener en cuenta las características y dimensiones de los vínculos que se establecen entre unas y otras entidades gubernamentales, entre éstas y la sociedad.

Grimaldo y Rangel (2005) establecen que “la formas como fluyan las relaciones intergubernamentales va a tener una relación directa con la efectividad y calidad de las políticas. Éstas no pueden verse como meros productos sino también medidores de cómo funciona el intrincado compuesto de redes, personas y organizaciones que constituyen la caja negra que es la administración pública”.

El análisis de las RIG's está estrechamente ligado a la materialización y ajuste de las políticas públicas porque "denota los grados de cooperación entre los distintos actores, y porque, finalmente encierran problemas de toma de decisiones que tienen que ver con escoger entre ciertas acciones y evaluar sus efectos prácticos" (Wright 1997).

Uvalle (2001) nos ofrece otra forma de entender estas relaciones argumentando que "en el marco de las relaciones intergubernamentales, las políticas públicas contribuyen a mejorar los modos de gobernar [...] son la antesala para que categorías como autonomía política conduzcan a la autonomía funcional [...] las políticas públicas contribuyen a que los órdenes de gobierno establezcan medios de colaboración y participación para fortalecer la atención de los asuntos públicos".

El reconocer que existen problemas que atañen a varias instancias de gobierno, favorece en la práctica a un federalismo cooperativo, ya que en éste "los distintos órdenes de gobierno interactúan, complementan y coordinan para comunicarse a través de las políticas públicas" (Uvalle, 2001).

Así, la triada Federalismo, RIG's y políticas públicas, evidencia un marco de complementariedad deseable para mejorar la acción del gobierno: el federalismo tiene una de sus principales bases en las RIG's y éstas a su vez encuentran en las políticas públicas un importante apoyo para mejorar la coordinación entre entidades gubernamentales y entre actores participantes. Pero la complementariedad también ocurre de modo contrario. Las políticas públicas definen parte de su efectividad en función de los vínculos que se establecen entre los distintos actores (gubernamentales y no gubernamentales), y las RIG's encuentran su mejor campo en sistemas que permiten la existencia de varios órdenes de gobierno y una separación de poderes, como lo hace el federalismo.

2.5 La Administración Estratégica pilar para el fortalecimiento del sector público

La inquietud constante por lograr una mayor eficiencia en las organizaciones del sector público ha traído como consecuencia que éstas busquen adaptar e incorporar nuevas técnicas que le han resultado provechosas para la iniciativa privada y con las que se pretende agregar mayores elementos competitivos a la organización.

Ante los problemas de ineficiencia, ineficacia y falta de competitividad que ha caracterizado al aparato gubernamental, surgen nuevos enfoques gerencialistas los cuales consideran preponderantemente que el estado reduzca sus tareas, delegue responsabilidades, desconcentre actividades y que centre su atención solo en aquellos aspectos en los que se tenga la certeza que pudiera solucionar los problemas de carácter público y en las que se garantice que existirá un desarrollo de las capacidades competitivas, de eficiencia y de eficacia del sector público (Menéndez y Becerril, 2005).

En ese sentido, es que se toma en consideración la aplicación de una técnica novedosa para el sector público como lo es la Administración Estratégica (AE) la cual en términos de Goodstein et al. (2001) resulta de gran importancia para este tipo de estructuras, porque representa un "proceso en el que los miembros guía de una organización prevén su futuro y desarrollan los procedimientos y operaciones necesarias para alcanzarlo".

Cabe resaltar que la AE es catalogada como un instrumento de apoyo de la gestión pública la cual tiene sus orígenes en el marco de las iniciativas de la Nueva Gerencia Pública o New Public Management, a mediados de los ochenta. En los países miembros de la OCDE, esta iniciativa representa uno de los pilares fundamentales para impulsar el cambio y la modernización de la administración pública, por el hecho que la NGP busca la eficiencia, eficacia y efectividad de las organizaciones; de tal manera, que pueda lograr incrementar sus capacidades en términos de mejorar los servicios públicos, fomentar la

calidad en la atención al ciudadano, eficientar el uso de los recursos públicos y eficacia en el cumplimiento de metas institucionales, entre otras (Peters, 2005 Aguilar, 2006 y Navas, 2010).

Entre los atributos que se pueden encontrar en esta disciplina, destacan los planteados por Barzelay (1992) quien señala que “la NGP es movimiento a nivel mundial que tiene como propósito el mejoramiento de la eficacia y transparencia de los gobiernos por medio de la aplicación de algunos principios claves tales como: a) tratar a la ciudadanía como consumidores de servicio públicos; b) el servicio público debe estar orientado a resultados; c) debe ser considerado como un argumento administrativo, enfatizando el diseño organizacional dentro del gobierno; y d) se debe tomar en consideración que en este proceso se encuentran inmersas en una amplia variedad de enfoques que van desde la investigación comparada, hasta la toma de decisiones.”

La administración estratégica se define como el arte y la ciencia de formular y establecer objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva, la estrategia se convierte en una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas (Armijo, 2011). La AE se centra en la integración indispensable de las diferentes áreas que componen la organización para lograr el éxito en su actuación. El término administración estratégica es utilizado como sinónimo del término planeación estratégica, PE (Davis, 2008).

Otra manera de identificar la AE es la que señalan Wheelen et al. (2007), como un conjunto de decisiones y acciones administrativas que determinan el rendimiento a largo plazo de una organización. Dentro de las acciones se incluye el análisis ambiental (tanto externo como interno), la formulación de la estrategia, así como la evaluación y el control. Por lo cual, el estudio de la AE pone singular atención en la vigilancia y evaluación de oportunidades y amenazas externas a la luz de las fortalezas y debilidades de una corporación.

La visión holística de Serna (2000) muestra que la AE “es el proceso mediante el cual los tomadores de decisiones de una organización obtienen, procesan y analizan información pertinente, tanto interna como externa, con el fin de evaluar la situación presente de la organización, así como su nivel de competitividad con el propósito de anticipar y decidir sobre el direccionamiento de la institución hacia el futuro”.

Una perspectiva complementaria a los anteriores argumentos es la que presenta Dess (2011) quien señala que la AE es un proceso analítico donde una organización toma decisiones e implementa acciones con el único propósito de crear y mantener ventajas competitivas ante sus rivales. La ventaja competitiva es entendida como todo lo que una organización hace particularmente bien en comparación con las organizaciones rivales (Davis, 2008) o bien como la capacidad de satisfacer las necesidades de los clientes con eficiencia y que ésta sea duradera (Thompson, 2012).

Una ventaja competitiva será eficiente y se mantendrá vigente a pesar del tiempo siempre y cuando: a) exista la adaptación continua de los cambios en las tendencias y los sucesos externos, así como en las capacidades, competencias y recursos; b) la formulación, implementación y evaluación eficaz de estrategias que saquen el mayor provecho de este factor (Davis, 2008).

La administración estratégica dentro de la administración pública es de gran valor, ya que brinda la oportunidad de planear, aplicar y visualizar lo que se desea lograr, además de contribuir en la búsqueda de la eficiencia y eficacia de la implementación de las políticas y del trabajo administrativo. En este sentido, indispensable es señalar que este concepto surge como una herramienta derivada de la Nueva Gestión Pública (NGP) la cual parte de la idea de que las re-inversiones administrativas permitirán abonarle valor público⁷ a las acciones

⁷ El fin último de las organizaciones públicas y de los administradores es crear valor público, el cual se define como los beneficios que produce una acción de gobierno menos los costos en que se incurren para su producción y donde los costos son vistos de forma holística incluyendo conceptos como reducción del consumo privado y pérdida de la libertad personal. Esta visión del administrador como un creador-de-valor-público; sin lugar a dudas contradice a la del burócrata maximizador-del-presupuesto o a la del

gubernamentales por medio de mecanismos competitivos y que las diferencias entre el sector público y privado no son tan grandes, por lo que es posible trasladar, adaptando las herramientas y enfoques de gestión de un sector al otro (Velasco, 2010).

La NGP se origina por el hecho de que los gobiernos han demostrado ineficacia en la prestación de servicios y desatención de los asuntos prioritarios, por lo cual existe la necesidad de generar nuevas estrategias, modelos de gestión novedosos e innovadores que permitan imprimir mayor racionalidad y eficacia a las políticas públicas, con el afán de mejorar la labor gubernamental sin perder de vista la satisfacción del ciudadano en los servicios que recibe, es decir, tener como objetivo la gestión de calidad (Moyado, 2010).

La administración estratégica en las organizaciones públicas de acuerdo a Velasco (2010) para que tenga éxito debe seguir el siguiente modelo a) Generación de información sobre entorno externo e interno; b) Formulación de la estrategia (planeación estratégica); c) Implementación de la estrategia (ejecución de proyectos estratégicos); d) Evaluación de los logros; y e) Evaluación de la estrategia y del sistema de gestión estratégica.

El enfoque de gestión estratégica ofrece importantes aportes a la labor de la función pública por el hecho que se enfoca principalmente a: a) Permite entender la misión del gobierno en términos de generación de un valor público superior para la sociedad; b) Reconocer que la generación de valor público depende de la capacidad de la organización por generar una ventaja competitiva o liderazgo; c) Establecer una alineación entre las condiciones del orden interno y los recursos o capacidades institucionales; y d) Exigir en la ejecución de las estrategias se debe contemplar el alineamiento de las actividades operativas y la visión institucional." (Velasco, 2010).

agente que se aparta de los objetivos fijados por el principal; por ello surge la interrogante objeto del presente análisis (Moore, 1995).

En este sentido, es necesario recordar que las organizaciones públicas existen para resolver problemas, satisfacer necesidades y generar oportunidades que son considerados de interés público. Hay que tomar en cuenta que el concepto de estrategia implica el entendimiento de la interactividad entre la organización y su entorno. Se debe partir de que la planeación estratégica tiene como propósito principal generar líneas de acción que resuelvan las necesidades, contemplando que existen diferentes formas en que se puede plantear una estrategia, la mejor de ellas es basados en la competencia; aquí se encuentra un problema puesto que a diferencia del sector privado, el sector público no cuenta con una competencia identificada, puesto que en el entorno mexicano el gobierno es el único ente capaz de brindar los servicios y por lo tanto, no cuenta con la misma competencia.

Porter (2010) explica que el estado de la competencia en una organización depende de cinco fuerzas básicas: la búsqueda por alcanzar una mejor posición entre competidores actuales la cual se ve acechada por amenaza de sus competidores, capacidad de negociación con los colaboradores, capacidad para negociar con los clientes y poder hacer frente a las amenaza de productos o servicios sustitutivos. Para ello, es necesario determinar cuál es la fuente de cada una de estas amenazas, y por lo tanto, poder establecer una estrategia capaz de dar solución a la problemática detectada.

Las fuerzas competitivas determinan el grado de rentabilidad o éxito de una organización, y por tanto, son de gran importancia en la formulación de la estrategia. Una vez que se tiene el conocimiento pleno sobre el entorno, se pueden identificar las fortalezas y las debilidades de la organización, las cuales desde el punto de vista estratégico son el reflejo del estado que guarda la organización sobre las fuerzas que le afectan.

Bazaga (2010) señala que derivado de diversos acontecimientos políticos, económicos y sociales del mundo, las organizaciones públicas han optado por una progresiva especialización que las ha alejado de la visión global de su acción y ha disminuido su capacidad de influir en la totalidad del entorno,

reformulando su manera de abordar los problemas. La acción pública se convierte en una relación de intercambio entre distintos actores. En suma, las organizaciones públicas desempeñan su actividad en contextos de gran turbulencia ambiental y son únicamente uno de los actores que están actuando en ellos, por lo tanto, han de enriquecer su información sobre la realidad y actualizarla constantemente.

Así que esta disciplina debe entenderse como un proceso mediante el cual se transforma el pensamiento, el conocimiento y el cambio organizativo. En conclusión la administración estratégica: a) debe producirse después de la reflexión y del pensamiento estratégico; b) en el marco de un proceso de gestión estratégica; c) el cual debe convertirse en un proceso dinámico.

Gobernar comienza a dejar de ser equivalente a previsión, mando y control universal, a decisiones desde lo alto, a controles verticales, y comienza a admitir la necesidad y dificultad de formular los propósitos claros y atractivos para su comunidad. Los gobernantes comienzan a admitir que existen factores limitantes externos y que es imprescindible sintonizarse con la dinámica del mundo exterior, coordinarse con ellos y hacerlos copartícipes y contemplar su fuerza. La administración estratégica es una tendencia a la planeación, dominante entonces en los sectores privados y públicos, ésta consiste básicamente en definir y realizar objetivos deseados, con singular interés por construir y consolidar una estrategia, que consiste básicamente en definir y alcanzar objetivos futuros (Aguilar, 2010).

2.5.1 Beneficios de seguir un proceso de AE en el sector público.

Antes de detallar el procedimiento que se recomienda seguir para estructurar adecuadamente un proceso de administración estratégica, es importante destacar los beneficios que traería éste para las organizaciones del sector público.

Martínez y Ruíz (2007) argumentan que el proceso alienta la conciencia del cambio en la organización, ya que no basta solamente con enunciar intenciones de mejoras, sino de transitar a la acción y plantear objetivos alcanzables, proponiendo eficaces cursos de acción considerando las restricciones tanto en recursos humanos, como físicos, financieros y tecnológicos. Asimismo, traería solidez en el trabajo de la organización, ya que todos los miembros de ésta trabajarán en conjunto en la búsqueda de objetivos comunes aplicando a su vez estrategias también comunes.

Seguir un proceso de AE permite a la organización elevar su capacidad para relacionarse con otros actores y contemplar que el éxito de una estrategia no es una cuestión exclusiva de los tomadores de decisiones y que tampoco depende de su formulación, sino de la manera en la que intervienen otras instancias en su implementación (Davis, 2008).

Dado que la AE propicia el trabajo conjunto entre las unidades de la organización, en éstas debe existir una comunicación constante y fluida sin restricciones que dé como resultado que la interacción de agentes no se encuentre limitado por su nivel jerárquico, ya que esto es lo que hace funcionar a los participantes como un equipo competitivo.

Otra de las bondades que se localizan en este proceso, es que se asegura que una organización formule estrategias apropiadas que le permita cubrir sus necesidades en un momento determinado y limite los factores que amenazan su futuro (Martínez y Ruíz, 2007).

Por otra parte, representa un proceso sistemático, lógico y objetivo para tomar decisiones importantes en una organización, ya que en éste se obtiene y ordena información cualitativa y cuantitativa de tal manera que propicie la toma de decisiones eficientes muy a pesar de la incertidumbre que muestre el ambiente que rodea a la organización (Davis, 2008).

Este proceso ayuda a identificar las amenazas externas, permitiendo una mayor comprensión de las estrategias de los competidores, incrementa la productividad de los empleados, dado que es un proceso dinámico que minimiza la oposición al cambio, refuerza la capacidad de las organizaciones para prevenir problemas porque fomenta una mayor interacción de los integrantes de la organización no importando su nivel jerárquico (Dess, 2011).

Para Gallardo (2012) la AE es un proceso que muestra una serie de beneficios que vale la pena exaltar porqué: a) unifican los criterios de hacia dónde se dirige la organización; b) identifica las principales variables de la organización que le permita lograr el éxito; c) mejora la visión a largo plazo; d) revela y controla las amenazas futuras; e) identifica los asuntos estratégicos y f) genera un encadenamiento entre objetivos y medios para alcanzarlos.

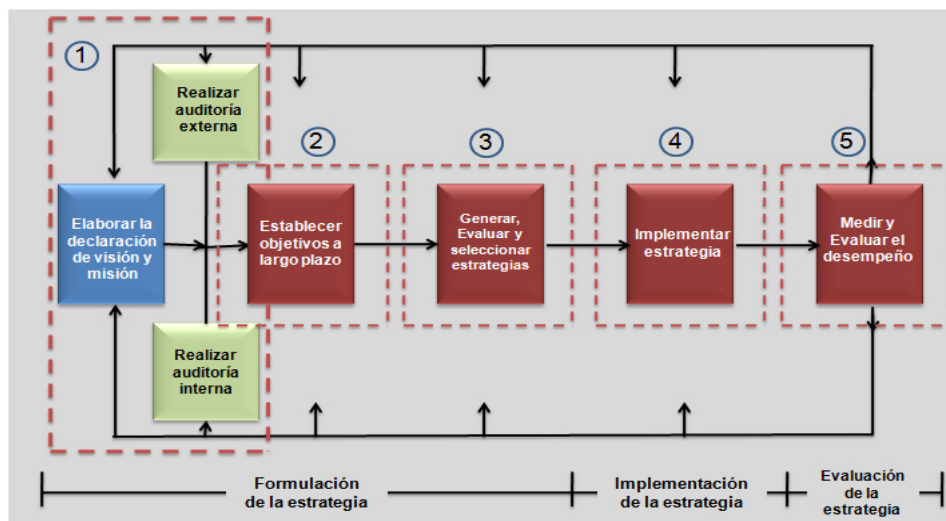
Finalmente, permite que la organización, en este caso el municipio, tome parte activa en la configuración de su futuro, ya que puede emprender actividades e influir en ellas y por consiguiente controlar su destino; en este proceso resulta vital el diálogo e involucramiento entre los participantes quienes se vuelven parte importante para alcanzar los éxitos; la participación es clave para conseguir los compromisos con los cambios que se requieren (Davis, 2008).

2.5.2 Método a seguir para aplicar un proceso de AE.

La literatura especializada en el tema de la AE muestra que para la iniciativa privada existen una serie de elementos indispensables que se deben de contemplar y seguir para desarrollar este proceso. Cabe resaltar que en las organizaciones públicas, no existe en general un modelo a seguir, sin embargo, el esquema metodológico que en la presente investigación se muestra tiene semejanza con la elaboración de políticas públicas, anteriormente señalado, ya que en éste, una vez que se detecta un problema de carácter público, se formulan alternativas de solución; se desarrolla un esquema racional de puesta en práctica donde se identifican los insumos necesarios para este fin y posteriormente se evalúa el impacto de las acciones y el logro de objetivos. En

el siguiente diagrama de la gráfica 2, se desarrolla un modelo básico de AE con las preguntas que intentan responder cada una de las fases:

Gráfica # 2. Proceso de Administración Estratégica



Fuente: Elaboración propia con datos de Davis (2008), Armijo (2011) y Dess (2012).

2.5.3 Etapa de Formulación.

En la primera fase del proceso se genera un análisis de las metas trascendentales de la organización (visión, misión y objetivos estratégicos) junto con un análisis sistemático de su contexto endógeno y exógeno que permite identificar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas; partiendo de ello para construir una serie de alternativas o estrategias que habrán de seguirse para alcanzar los objetivos, potenciar las fortalezas y oportunidades y mitigar debilidades y amenazas. Se debe contemplar que las alternativas formuladas deben crear ventajas competitivas para la organización Serna (2000), Davis (2008) y Dess (2011).

Como se ha indicado anteriormente, el punto de partida es establecer la misión y la visión de la organización; esta tarea le pertenece a los encargados de tomar decisiones directivas, es decir, compete a los más altos niveles de responsabilidad organizacional. En la misión se definen los productos finales o

estratégicos y los resultados por los cuales la organización debe responder a sus usuarios (Armijo, 2011).

Davis (2008) señala que la misión representa una declaración del propósito que mueve a la organización y las distingue de otras similares, es decir, en ésta se expresa la razón de ser de la organización y resulta fundamental por el hecho de que una declaración clara de la misión resulta esencial para establecer objetivos y formular estrategias de manera eficaz.

La declaración de la misión pone de manifiesto lo que la organización quiere ser y a quién sirve; tiene que ver con las siguientes preguntas: ¿Quiénes somos, qué hacemos, para quiénes y qué efectos o resultados finales esperamos?

El establecimiento de la visión debe ser realista y creíble, bien articulado y fácilmente entendible. Debe orientar la energía de la organización, servir como guía y ser congruente con sus valores. En términos de Arellano (2004), “la visión debe significar un reto y a la vez una inspiración para el logro de su misión”.

En este sentido la misión del gobierno municipal de Mexicali es “definir las acciones y estrategias que impulsen una administración municipal eficiente, que maximice los recursos y reoriente el significado del servicio público con una visión participativa y transparente; que enlace acciones concretas dentro del periodo legal de la administración municipal con una perspectiva a largo plazo; que defina las aspiraciones de una sociedad en plena evolución; que finque acciones hoy, que apunten otras de mayor contundencia en su impacto futuro” (XX Ayuntamiento de Mexicali, 2011).

Por otra parte, Thompson (2012) señala que la visión corresponde al futuro deseado de la organización. Se refiere a cómo quiere ser reconocida la entidad y representa los valores con los cuales se fundamentará su accionar público y responde a la pregunta: ¿Cómo queremos ser reconocidos?

La visión es la perspectiva que los miembros de una organización buscan hacer, es una especie de imagen ideal racional sobre el quehacer de la organización (Arellano, 2004). En las organizaciones públicas, la visión enmarca las aspiraciones institucionales, permite distinguir y visualizar el carácter público, ya que detalla lo que la organización entrega a la sociedad y muestra los beneficios que la sociedad espera de la entidad pública (Armijo, 2011).

La visión planteada por el XX Ayuntamiento de Mexicali (2011) concibe a “un municipio planeado y competitivo, con centros urbanos y comunidades rurales con estándares internacionales, donde habite la población en un entorno saludable, seguro y respetuoso del medio ambiente; que ofrezca bienestar una mejor calidad de vida para nuestras familias, que sea, una plataforma de exportación de alta competitividad industrial, comercial y de servicios, basado en una educación superior y técnica, con cultura internacional que fomente ciudadanos con un alto espíritu de participación y profundos valores éticos, morales y cívicos; con gobernantes dispuestos al dialogo con la sociedad organizada, para resolver su problemas y demandas de manera conjunta”.

Dentro de esta primera etapa, también se contempla la realización de una auditoría al interior y al exterior de la organización; en éstas se pretende determinar las fortalezas y debilidades desde el punto de vista interno y las amenazas y oportunidades desde un análisis externo. Se pretende desarrollar un análisis FODA que al definir los puntos fuertes, débiles, las amenazas y oportunidades⁸ que posee la organización, permita obtener un mayor provecho con la combinación adecuada, es decir, a partir de las fortalezas detectadas y aprovechando las oportunidades para mitigar las amenazas y las debilidades.

⁸ Una fortaleza es un recurso o capacidad, dentro de la organización, que puede utilizarse cabalmente para el logro de la misión. Una oportunidad es cualquier situación, existente desde el contexto. Una debilidad es una limitación, falla o defecto, que puede llegar a evitar que la organización logre su misión; una amenaza es cualquier situación desfavorable, existente o potencial, que dañe las posibilidades de éxito de la misión (Arellano, 2004).

El análisis FODA es una de las herramientas de gran ayuda para el proceso de planeación estratégica, ya que proporciona la información necesaria para la implantación de acciones y medidas correctivas, así como la generación de nuevos o mejores proyectos (Davis, 2008). Este tipo de análisis ofrece las bases para idear una estrategia que capitalicen los recursos de la organización, se dirija a aprovechar sus oportunidades y se proteja a la organización de las amenazas (Thompson, 2012). El análisis FODA permite identificar las brechas institucionales que deben ser intervenidas por la organización para el logro de los objetivos, por medio de un diagnóstico dinámico y holístico sobre el estado que guarda actualmente (Armijo, 2011).

La segunda etapa de este proceso es el establecimiento de los objetivos estratégicos, donde se definen los logros que la organización espera concretar en un plazo determinado para el cumplimiento de su misión de forma eficiente y eficaz. Éstos deben de ser claros, realistas, medibles y alcanzables; las interrogantes que se esperan responder en esta etapa serían: ¿Dónde queremos ir? ¿Qué resultados queremos lograr?

Los objetivos estratégicos representan la expresión lógica del vínculo que existe entre la misión, el diagnóstico para la decisión y el proyecto de integración, como interrelaciones de la dirección que crean la capacidad para que la estrategia sea una actuación dirigida y alcanzable. Asimismo, representan el marco de acción, le dan sentido y alcance a las acciones a emprender (Arellano, 2004).

Las características primordiales de estos objetivos es que sean realistas, medibles, alcanzables en un periodo temporal determinado y bajo las restricciones de la organización; deben señalar la expresión de logro; deben expresar en términos concretos los resultados esperados; deben ser la base para la construcción de indicadores que permitan medir el grado de avance; siempre deben de tomar como referencia los antecedentes (misión y visión).

En este sentido, los objetivos planteados por el XX Ayuntamiento de Mexicali (2011) expresan lo siguiente:

OBJETIVO 1. MUNICIPIO QUE CRECE CON SU GENTE. Forjar una comunidad más justa y equitativa, sustentada en la participación comunitaria, el combate a la pobreza, y la inclusión social, el aprovechamiento de la infraestructura y equipamiento recreativo, cultural y deportivo accesible de los espacios consolidados de nuestra ciudad y en la ubicación adecuada de nuevos servicios en aquellas áreas en las que se produzca crecimiento de la población y de las actividades productivas.

OBJETIVO 2. MUNICIPIO PARA VIVIR MEJOR. Establecer estrategias que fortalezcan los centros de población bajo criterios de sustentabilidad, donde se atienda la planeación de carácter metropolitano y hacia el interior de las ciudades, logrando un balance en el proceso de ordenamiento del uso de suelo y de las estructuras que promueva una mejora en la calidad de vida, distribuyendo adecuadamente el equipamiento urbano, mejorando la relación espacial hogar; trabajo que permita un flujo vehicular más ágil y conservar el ambiente, preservando áreas significativas de espacio natural y público que aseguren la sustentabilidad futura.

OBJETIVO 3. MUNICIPIO PRÓSPERO Y CON OPORTUNIDADES. El gobierno municipal debe contribuir en el marco de sus competencias a impulsar la competitividad y la innovación, para atraer inversiones y para expandir el mercado local. Asimismo, deberá aprovechar el potencial de recursos y factores locales de producción estableciendo convenios y programas de colaboración con las instituciones de investigación, educación superior y empresas de alta tecnología instaladas en el municipio.

OBJETIVO 4. COMUNIDAD, PATRIMONIO Y FAMILIA SEGURA. Crear las condiciones que permitan un entorno más seguro para el municipio, que promueva la cultura de la legalidad, la prevención y la denuncia de las conductas antisociales, donde la ciudadanía participe y fortalezca la confianza cívica, se

dé el acercamiento de los cuerpos policíacos con la comunidad, ofreciendo mejor calidad en el servicio de atención y de emergencias de seguridad civil.

OBJETIVO 5. GOBIERNO INNOVADOR Y PARTICIPATIVO. Lograr un gobierno municipal que brinde atención integral a través de una política de gestión bajo los principios de calidad y transparencia, eficiente en la simplificación de los procedimientos, trámites y servicios con una constante modernización y actualización de las tecnologías de la información y sobre todo un gobierno cercano a la gente, que escuche y construya con la participación de la ciudadanía mejores e innovadoras estrategias para la gestión gubernamental.

La siguiente fase en este proceso, es la construcción de estrategias que describen el Plan de acción para implementar los objetivos estratégicos. De lo que se trata aquí es de averiguar: ¿Cómo llegaremos a cumplir nuestros objetivos?

Dado que la estrategia resulta el factor primordial en este proceso y el primer acercamiento concreto a este concepto es el de Mintzberg (Citado por Arellano 2004) quien señala que las estrategias son el resultado de un proceso de planeación formal controlado, conciso, descompuesto en distintos pasos, cada uno controlado y soportado por técnicas. La responsabilidad del proceso completo al inicio recae en el nivel superior, y la responsabilidad para su ejecución recae en el equipo de planeación. Este argumento hace saber que son los tomadores de decisiones los encargados de obtener, procesar y analizar la información del entorno, con el propósito de y decidir sobre el direccionamiento de la institución hacia el futuro (Serna, 2000).

Porter (1996) y Thompson (2012) coinciden en señalar que una estrategia puede identificarse como un plan de acción que sigue una organización para competir con éxito y obtener utilidades, a partir de una amplia gama de opciones y que éstas ayuden en la creación de una posición única y valiosa para la organización.

Cuando la organización opta por alguna estrategia expresa: a) las diferentes formas de conducirse y competir con las que dispone, b) la combinación de planteamientos para llevar a la organización a la dirección deseada y c) la necesidad de hacerla más competitiva a la organización (Thompson, 2012).

Las estrategias son definidas por Armijo (2011) como las directrices que ayudan a elegir las acciones adecuadas para alcanzar las metas de la organización. Permiten la definición de los planes de acción y constituyen la base para el establecimiento de las prioridades en la asignación de recursos. Asimismo, proporcionan una plataforma para la toma de decisiones respecto de los cursos de acción propuestos.

En la medida que las estrategias sean claras y racionales, la organización desarrollara más fácilmente diferentes ventajas competitivas. Cuando una organización obtiene logros importantes casi siempre es producto de un buen proceso de desarrollo estratégico (Thompson, 2012).

Las estrategias que ha estructurado el XX Ayuntamiento de Mexicali y con las que pretende poder cumplir los objetivos estratégicos son las siguientes:

Objetivo 1.	Estrategia 1. Focalizada en niños jóvenes y adultos mayores. <i>Lograr que la gestión municipal en coordinación con la sociedad desarrolle las condiciones necesarias de atención social a niños, jóvenes y adultos mayores de las comunidades urbanas y rurales para apoyar el desarrollo de sus capacidades y mejorar su calidad de vida.</i> Estrategias 2. Atención a grupos vulnerables. <i>Asistir a las personas que son víctimas de violencia y a la población con capacidades diferentes por medio de acciones que contribuyan al desarrollo de sus habilidades y capacidades para fortalecer su inclusión social.</i> Estrategia 3 Familia. <i>Realizar y promover actividades culturales, recreativas y deportivas con el objeto de fortalecer la integración familiar, valores, sana convivencia y participación, en coordinación con las diferentes instancias de gobierno y de la comunidad.</i> Estrategia 4. Comunidad. <i>Promover el desarrollo social fomentando la participación de la comunidad, del gobierno y la sociedad civil organizada para ser solidarios, organizados y responsables del medio ambiente para lograr el desarrollo urbano y social de los mexicalenses.</i>
Objetivo 2.	Estrategia 1. Planeación sustentable del territorio municipal. <i>Fortalecer el sistema de planeación urbana y ambiental del municipio, a partir de modelos de planeación participativa y de investigación sectorial que actualicen el</i>

	proceso de elaboración de planes y programas, que impulsen el desarrollo urbano integrado, el crecimiento económico, bienestar social y la sustentabilidad ambiental y estimular la inversión pública y privada. Estrategia 2. Administración del crecimiento urbano de las ciudades. Orienta a la construcción de un consenso político que promueva una planeación urbana innovadora y su aplicación, basada en la sensibilidad del mercado, que responda a las demandas de los diferentes estratos sociales y las actividades económicas para satisfacerlas dentro de un ambiente de respeto al marco legal. Estrategia 3. Infraestructura metropolitana de las ciudades. Ampliación y conservación de la infraestructura urbana de electrificación, agua potable, drenaje sanitario, drenaje pluvial y vialidades, en un proceso que concilie las necesidades actuales con la demanda futura, buscando mecanismos para la distribución justa y equitativa de los costos en relación con la comunidad beneficiada; logrando un balance en el proceso de integración del uso de suelo y la estructura de la ciudad que promueva una mejor calidad de vida. Estrategia 4. Un mejor lugar para vivir. Garantizar un sistema de calidad en la prestación de servicios de limpia, alumbrado semaforización, tránsito, transporte público y de la conservación y aprovechamiento de las áreas verdes, orientado a que los habitantes del municipio tengan un mejor lugar para vivir.
Objetivo 3.	Estrategia 1. Competitividad municipal. Fomentar la competitividad del municipio aprovechando la distribución de los recursos existentes en cada uno de sus regiones, fomentar el desarrollo de procesos de especialización productiva a nivel local y buscar mejoras en las condiciones de los sectores productivos con base en la coordinación con otras instancias de gobierno y el sector privado. Estrategia 2. Entorno económico innovador. Promover una visión del municipio conectado y atractivo, que genera acuerdos de colaboración vinculación entre instancias del sector público y privado, con centros de investigación superior, que impulsen nuevas formas, modalidades y oportunidades de negocio para crear condiciones favorables que atraigan inversiones de mayor valor agregado, y ofrecer empleos de mayor calificación que benefician economía local en la producción y el consumo. Estrategia 3. Marco regulatorio seguro y apertura eficiente a las empresas. Aprovechar los beneficios para el fomento de la competitividad y el desarrollo económico, así como los avances de la eficiencia para la apertura de nuevas empresas con el sistema de apertura rápida; aprovechar los programas de incubación de financiamiento existentes para atraer inversiones que inciden favorablemente en el crecimiento de empresas.
Objetivo 4.	Estrategia 1. Cultura de la prevención de conductas antisociales. Fortalecer acciones que promuevan la cultura de prevención de las conductas antisociales, que busquen mejorar las condiciones de seguridad pública con la coordinación de las dependencias públicas y la participación ciudadana. Estrategia 2. Cultura de denuncia y participación ciudadana. Garantizar la seguridad de las personas, dando respuesta oportuna y reforzando la capacidad institucional; promover la cultura de la denuncia y participación ciudadana con programas de seguridad pública. Estrategia 3. Mejora integral del sistema de seguridad y mejores servicios para la comunidad.

	<i>Garantizar las condiciones para ofrecer un servicio de calidad que responda las demandas de la comunidad y a los cambios que la organización necesita dar a la población con la confianza de que su familia y patrimonio están seguros.</i> Estrategia 4. Prevención de emergencias urbanas y protección civil. <i>Fortalecer la prevención de emergencias mediante programas participativos con el sector público, privado y organizaciones de la sociedad civil, para así estar capacitados y organizados en caso de un siniestro.</i>
Objetivo 5.	Estrategia 1. Innovación gubernamental. <i>Impulsar el desarrollo de mejores prácticas de gobierno, siempre sobre la base de la innovación responsable que se refleje en una estructura organizacional ágil, eficiente y expedita en la atención y servicios que se prestan, con un alto sentido de responsabilidad profesionalismo bajo los estándares de calidad.</i> Estrategia 2. Mejorar la gestión de las unidades administrativas. <i>Desarrollar mejoras en los diferentes procesos de la administración pública que permitan ofrecer una atención y servicio innovador bajo los estándares de eficiencia que la comunidad exige, logrando una cercanía y facilitando los trámites y procedimientos administrativos a favor de una gestión más ágil y responsable.</i> Estrategia 3. Atención de calidad y gobierno digital. <i>Desarrollar la simplificación de trámites mediante la automatización de procedimientos, logrando la digitalización y la calidad en la atención de los servicios administrativos.</i> Estrategia 4. Desarrollo de la capacidad financiera del municipio. <i>Actualizar los procesos y herramientas que faciliten el desempeño de mejores prácticas en la administración de los recursos y establecer las condiciones que permitan tener acceso a fondos y financiamiento que den liquidez y certidumbre financiera a la administración pública.</i> Estrategia 5. Planeación estratégica y participativa. <i>Implementar mejorar los procedimientos de participación ciudadana donde la corresponsabilidad transforme mejores condiciones para el ejercicio y el quehacer del gobierno en coordinación con el sector social, buscando mejores prácticas y una toma de decisiones innovadora y responsable entre sociedad y el gobierno.</i> Estrategia 6. Contraloría rendición de cuentas. <i>Implementar mayor control de los procesos de fiscalización, así como desarrollar una cultura de transparencia y rendición de cuentas garantizando la servidumbre jurídica y normativa en todos los procedimientos de gestión gubernamental.</i> Estrategia 7. Reglamentación y normatividad municipal. <i>Modernizar y actualizar el marco reglamentario del gobierno municipal promoviendo con ello seguridad jurídica a la ciudadanía y a las autoridades por medio de una cultura responsable de cooperación en los servicios.</i> Estrategia 8. Orden y seguridad jurídica. <i>Establecer las condiciones que garanticen la seguridad en los actos de la autoridad municipal bajo los principios jurídicos que los norman en beneficio del orden público.</i>

Fuente: Elaboración propia con datos del plan municipal de desarrollo XX Ayuntamiento de Mexicali.

2.5.4 Etapa de Implementación.

La cuarta etapa contempla tanto las acciones como los insumos necesarios para desarrollar la estrategia, aquí se debe contemplar: ¿Quién contribuirá para poner en marcha la estrategia?, ¿Qué necesitamos para ello? Y ¿En qué espacio temporal se desarrollará?

Por lo tanto una vez determinadas las estrategias a seguir, es importante definir el camino que se debe seguir para ponerlas en práctica, es decir, se debe planificar las acciones e identificar los recursos previstos, las capacidades de recursos humanos y la tecnología de la que se puede disponer para que la estrategia genere resultados (García, 2012).

Las actividades fundamentales de esta etapa consisten en precisar las acciones para cumplir con los objetivos establecidos; elegir los principales instrumentos, determinar responsables y estimar los tiempos de ejecución. La etapa de implementación debe entenderse como un proceso de interacción entre el establecimiento de los objetivos y las acciones que se deben de emprender para que éstas den resultados (Pressman-Wildavsky, citados por Subirasts, 1998).

Esta es la fase más complicada de las tres, ya que es aquí donde se movilizan y coordinan los diferentes departamentos de la organización con el único propósito de cumplir los objetivos planteados. La implementación requiere una cultura organizacional eficaz en donde se creen vínculos de cooperación y compromiso mutuo que permitan a la organización posicionarse de una mejor manera; es aquí donde toma relevancia el tema de las Relaciones Intergubernamentales al que se ha aludido con anterioridad y en el que se señalaba que el éxito de un proyecto se alcanzará en la medida en que se concrete una suma de esfuerzos y se desarrollen acciones en una misma línea de trabajo (Pontífes, 2002).

La implementación representa un modelo de ensamblaje o concatenación de una serie de variables necesarios para alcanzar los resultados esperados, así el punto de partida es la existencia de objetivos los cuales contengan variables analíticas perfectamente identificadas que permitan medir el grado de éxito o fracaso de la acción a emprender. Cuanto más claros sean esos objetivos, más fácil será poder alcanzarlos.

El segundo elemento a considerar es la identificación de la cantidad y calidad de recurso de que se dispone y se puede movilizar; como parte de estos recursos se contempla la labor del elemento humano, el fácil y suficiente acceso a las fuentes de información, la capacidad de liderazgo para coordinar éstos y los recursos financieros destinados para dicha labor. La asignación de recursos en términos de Davis (2008) es una actividad esencial de la administración y resulta vital para la adecuada implementación de las estrategias.

La tercer variable a considerar es la capacidad de comunicación y control que se tenga al interior y al exterior de la organización, así como el conocimiento que se tenga de las funciones que desarrollará cada unidad administrativa; la idea sobre esta variable es la siguiente: cuanto mejores sean los canales de comunicación y fluya la información de manera adecuada entre las unidades que componen a la organización, será más sencillo conseguir la colaboración de los actores participantes en este proceso.

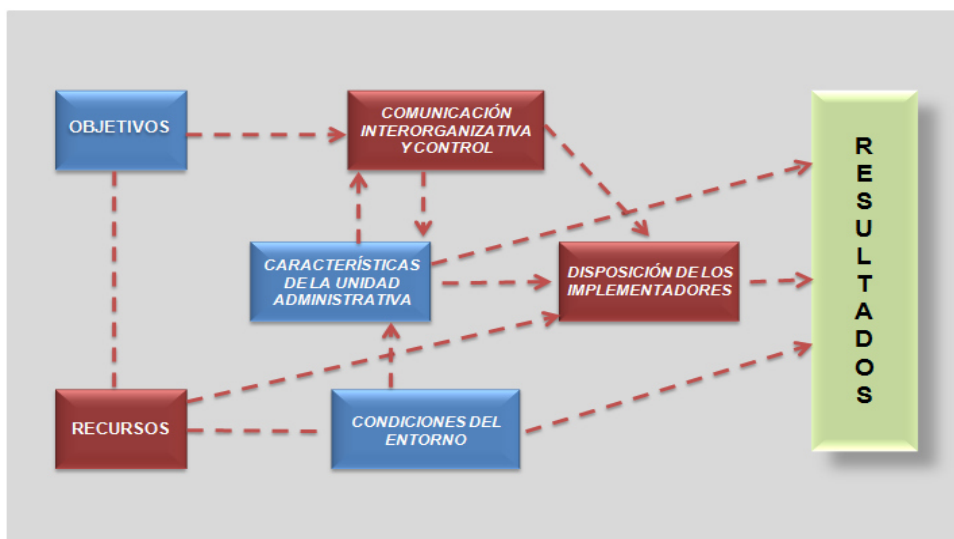
El cuarto elemento a considerar en este proceso de ensamblaje, es el factor ambiental, que se refiere a las condiciones económicas, políticas o sociales que pueden rodear y condicionar la puesta en marcha de una estrategia, es decir, si se cuenta con un entorno adecuado en donde no existen conflictos, mayores serán las posibilidades de éxito y mejores rendimientos tendrán las acciones. Sin embargo, hay que contemplar que en el ambiente siempre se muestran conflictos, los cuales deben ser manejados y resolverlos antes que las consecuencias afecten el desempeño de la organización. En este sentido

en la medida en que se puedan controlar o anticiparse a éstos, mayor será el grado de éxito de la estrategia (Davis, 2008).

Finalmente, un elemento importante a contemplar es la disposición y el compromiso de los implementadores; en una organización en donde se generan estímulos para alcanzar los objetivos, será más fácil localizar esta variable a diferencia de las organizaciones en donde el conflicto de intereses y la desmotivación sea constante.

El modelo ideal de la implementación se representa en la gráfica 3 y resultaría de gran ayuda, ya que permitiría identificar los elementos por los que posiblemente este proceso muestre quebranto en el cumplimiento de objetivos.

Gráfica # 3. Método de Implementación.



Fuente: Elaboración propia con información de Meter y Van Horn, Thepolicyimplementationprocess a conceptual framework

La formulación exitosa de la estrategia no es garantía per se que la implementación también tenga éxito, por lo que un proceso de implementación exitoso requiere de esfuerzos conjuntos de las unidades administrativas de la organización y que éstas se encuentren motivadas. Un proceso de implementación exitoso incluye ajustar la estructura de la organización a la estrategia, vincular desempeño y remuneraciones, crear un clima

organizacional que propicie el cambio, crear una cultura de apoyo, adaptar los procesos de producción y administración a las necesidades y administrar los recursos humanos (Davis, 2008).

2.5.5 Etapa de Evaluación de la AE.

Finalmente, en la evaluación se medirán los logros, se tomarán acciones correctivas y servirá como una especie de retroalimentación para futuras acciones. Las preguntas que guían esta etapa son: ¿Cómo se medirá el desempeño logrado? ¿Generaron impacto las acciones implementadas?

Es aquí donde se contrastan los objetivos planteados y los resultados que las acciones han arrojado; la importancia de esta fase se debe a que sirve como una fuente importante de información para identificar si la estrategia es o no exitosa, si se deben realizar acciones correctivas o si la estrategia se debe desechar y optar por otra diferente. Se requiere que el proceso de evaluación sea constante y lo más objetivo posible, ya que una organización que se muestra indulgente con sus errores está condenada al fracaso.

La evaluación de una estrategia incluye tres actividades básicas: a) se examinan los resultados inmediatos de la estrategia; b) se comparan los resultados esperados con los reales; y c) se toman acciones correctivas para asegurarse de que el desempeño va de acuerdo con los planes.

Dunn (citado por Subirasts, 1998) señala que la evaluación es "La sistematización de la operación y/o los resultados arrojados por una acción, en comparación con un conjunto de normas explícitas o implícitas, como medio de contribuir al logro de objetivos". La evaluación cuando es de calidad se enfoca no solo en los resultados, sino que también estudia los procesos que han llevado a tal o cual resultado.

La evaluación representa una herramienta por medio de la cual se puede conocer el grado de desempeño de una organización y que ayude a determinar si la actividad de esta entidad, es de calidad, eficaz, eficiente y responsable (Aguilar, 2003). Asimismo, comprende el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del plan y los programas, en un lapso de tiempo determinado (García, 2012).

En este sentido, un proceso de evaluación para que sea eficaz, de acuerdo a Davis (2008) se debe cumplir con algunos requisitos básicos: a) las actividades que se realicen deben ser económicas para la organización; b) las actividades deben ser significativas, es decir, se deben relacionar específicamente con los objetivos de la organización; c) debe ofrecer información útil y oportuna; d) debe presentar una imagen verdadera de la situación que se guarda; e) debe ser simple, no muy engorrosa ni demasiado restrictiva.

Una de las herramientas efectivas a través de las cuales se puede medir el desempeño logrado, son los indicadores de desempeño; éstos pueden definirse como una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos. Asimismo, contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos; miden el avance y logro en procesos y actividades (Armijo, 2011 y García, 2012).

El indicador deberá estar focalizado y orientado a medir exclusivamente aquellos aspectos claves que no interesa tener bajo control; por ello, resulta fundamental que en los objetivos estratégicos, se identifiquen las variables relevantes que se relacionan con los efectos esperados.

Entre los beneficios que se puedan apreciar y con los que coincide la presente investigación con Armijo (2011) sobre una evaluación a través de indicadores de desempeños se encontraron los siguientes:

- Representan un apoyo para el proceso de planeación en el mediano y largo plazo.
- Permiten detectar las áreas problemáticas en la gestión.
- Arroja información que permite elaborar un análisis de contrastación entre el desempeño efectuado y el programado.
- Sientan la base para la asignación eficiente de recursos.

2.5.6 Requisitos para llevar a cabo un proceso de AE en el ámbito público.

Asumir un proceso de AE en el ámbito de la organización pública, implica tomar decisiones respecto a las estrategias y cursos de acción a seguir, por lo cual existen requisitos indispensables sin los cuales el proceso que se ha detallado simplemente no dará los resultados esperados. Entre los factores imprescindibles se encuentran los siguientes:

- Interacción. La comunicación, el diálogo y la participación son los ingredientes claves para una AE exitosa. Un gran beneficio de esta interacción es la oportunidad de que el proceso amplíe las facultades de decisión a los individuos, es decir, empodere a los participantes y permita que éstos desarrollen adecuadas relaciones con sus similares.
- La presencia de un fuerte liderazgo o estrategia. Resulta vital para este proceso el contar con la presencia de personas en las que cae la mayor responsabilidad por el éxito o fracaso de una organización y que éstos sean capaces de ayudar para reunir, analizar y organizar la información, desarrollan modelos de pronósticos y análisis de escenarios, evalúan el desempeño corporativo y desarrollan planes creativos; en general los estrategas deberán ser los encargados de mantener bajo control las acciones y decisiones que se toman.
- Visión estratégica. Funcionarios públicos con mentalidad estratégica, es decir, deben existir funcionarios que sean capaces de vislumbrar que la consecución de los fines no depende exclusivamente de ellos, y tener en cuenta que la mente estratégica mide el presente para pensar en el

futuro; para ello se requiere conocer su entorno e identificar cuáles son sus fortalezas y debilidades con las que cuenta.

2.6 El programa Agenda desde lo Local (Descentralización Estratégica Para El Desarrollo Desde Lo Local)

Como anteriormente se ha señalado, el Programa Agenda Desde lo Local representa el punto primordial de la presente investigación, ya que a partir de él se pretende generar el modelo de gestión que contribuya a fortalecer a la administración municipal, por lo cual, resulta fundamental definir la génesis de este programa.

Agenda Desde lo Local tomó diversos aspectos de la Agenda 21 Local⁹ y se encargó de adaptarlos a las necesidades de México. La génesis de este proyecto se da en la administración del ex presidente de México Vicente Fox en el año 2000 y es retomada por su sucesor Felipe Calderón en el año 2006; dadas las bondades que ha mostrado este proyecto para los municipios, es que se encuentra vigente hasta la actualidad, solo que bajo otra denominación; a partir del 2014 se denominará Programa Agenda Para El Desarrollo Municipal. Sin embargo, la metodología, la dinámica de implementación y el propósito seguirán siendo los mismos, el fortalecer a los gobiernos locales.

El fortalecimiento de este orden de gobierno debe entenderse como un proceso a favor de mejorar su estructura administrativa, permitiéndole a este orden de gobierno adoptar una serie de cambios en pro de generar un modelo ideal.

En la historia de México, el fortalecer a los municipios no había sido considerado como una prioridad, sino hasta ya entrado el siglo XX, y es que al tratarse de un régimen presidencialista unipartidista en donde el gobierno

⁹ Agenda local 21 es un proceso para la definición de políticas locales para el desarrollo sustentable, dicha agenda trata de atender diferentes planes de acción en el siglo XXI; la Agenda 21 fue adoptada por varios líderes mundiales durante la conferencia de Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo –la cumbre de la Tierra– en Río de Janeiro, Brasil en 1992.

federal controlaba todo el sistema; limitaron la acción y la percepción del potencial del municipio mexicano.

En este sentido, es hasta finales del siglo XX, cuando comenzó a considerarse a los gobiernos locales, y con ello surgieron distintas propuestas, como la creación de organismos centrados en atender los asuntos locales; el primero de ellos fue creado en 1984 denominado Centro Nacional de Estudios Municipales, el cual fue sustituido por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal dos años después, para así dar paso al ahora Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal INAFED, institución en la que surge la proclama del llamado Auténtico Federalismo en el año 2000.

El INAFED se convirtió en un factor clave para generar una serie de proyectos encaminados en atender las problemáticas locales ya que, a diferencia de sus antecesores, no solo era un centro de estudios sino que surgió como un ente capaz de diseñar estrategias para favorecer el desarrollo de los gobiernos municipales. Ejemplo de ello es el programa del que hemos hecho reticencia.

Es hasta ese momento que se inician las acciones para elevar la capacidad de los municipios con el fin de cambiar su estatus de órgano desconcentrado de la administración pública federal, encargado únicamente de cumplir con lo dispuesto por el gobierno federal limitado por aspectos como la normatividad, la estructura administrativa e incluso la costumbre que limita su acceso a una dinámica de desarrollo integral, poniendo en predicamento el criterio de municipio libre proclamado en el artículo 115 de la constitución mexicana.

Los motivos por los que el gobierno municipal es percibido como un ente que simplemente cumple algunas funciones, tiene una profunda relación con las limitadas capacidades de éste para manejar los recursos que le son conferidos, por lo cual se ven inmersos en un círculo vicioso en el que no cuentan con las posibilidades de generar recursos propios y explotarlos, mejorando la calidad de vida de sus habitantes, cuestión que los rezaga cada vez más de la dinámica de desarrollo incluyente.

Es así que Agenda Desde lo Local se desprende del programa macro denominado Hacia un Auténtico Federalismo, el cual contiene una serie de estrategias que están enfocadas en transitar hacia una nueva faceta del federalismo mexicano; una de las líneas estratégicas es impulsar el desarrollo de los gobiernos municipales. Para cumplir con este propósito, es que surge el citado programa el cual es promovido por la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED, 2012).

Agenda Desde lo Local es un programa y una metodología que se traduce en términos de medición, en una descentralización estratégica que se enfoca a que todos los municipios participantes en el programa tengan las condiciones mínimas en las que tiene que operar su gestión municipal.

El objetivo del programa es “aportar los elementos necesarios para que los gobiernos locales alcancen las condiciones mínimas, en los distintos rubros de políticas y servicios públicos que les permitan asumir y ejercer las responsabilidades y recursos transferidos por los otros órdenes de gobierno (estatal y federal) de forma más eficiente y transparente”(INAFED, 2012).

El INAFED enmarca una serie de beneficios que logran obtener los municipios participantes de este proyecto entre los cuales se encuentran los siguientes:

- Cuentan con una herramienta que les permite conocer el estado que guarda su administración.
- Programan acciones específicas para la superación de rezagos localizados en la etapa del autodiagnóstico.
- Priorizan la aplicación de sus recursos de acuerdo con las necesidades detectadas.
- Permite generar una evaluación sobre el desempeño de sus funciones y empleados.
- Reciben una certificación sobre las prácticas favorables.

Permite elevar su grado de involucramiento e interacción de los gobiernos municipales, ya que son ellos quienes toman la decisión de participar o no en el programa, lo que deja de lado el proceso de imposición que existe en otros proyectos.

La importancia que tiene este proyecto radica en el hecho que permite una mejor interacción entre los distintos ámbitos de gobierno. Ello resulta fundamental para la vida municipal, ya que son estas instituciones públicas las esenciales en el desarrollo del proyecto; la metodología que utiliza Agenda Desde lo Local permite identificar tanto las debilidades como las fortalezas con las que cuenta la gestión municipal.

El programa es percibido como una política pública, en el cual los municipios deciden sus áreas prioritarias, lo cual brinda sustento muy importante al Ayuntamiento, ya que sugiere que la discusión de los focos rojos del municipio por parte de los integrantes de esta instancia de gobierno, requiere de individuos que en primer lugar se asuman como lo que son: autoridad, por tanto, no basta que conozcan los problemas de su municipio, sino que tengan un conocimiento amplio sobre la administración y gestión municipal.

La premisa de este proyecto parte del hecho que es fundamental que los municipios cuenten con una estructura administrativa sólida, moderna y capaz de enfrentarse a la realidad local, nacional y mundial.

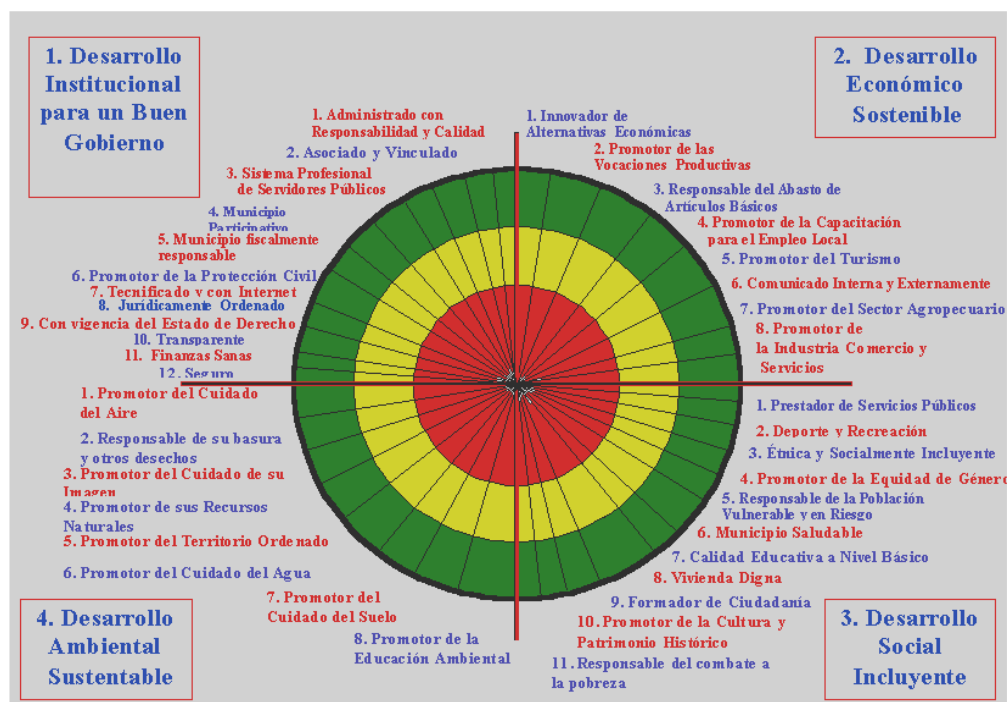
El programa en cuestión impulsa a los gobiernos municipales a que el desarrollo se lleve a cabo desde abajo siendo ellos quienes tomen la decisión de inscribirse al programa, identificar sus deficiencias y tomar las decisiones que les permitan aproximarse a los estándares de desarrollo expuestos por el INAFED.

La existencia de un programa con estas características es indispensable para el desarrollo de los gobiernos municipales, teniendo en cuenta el rezago. Esta

afirmación se hace partiendo de que los gobiernos municipales necesitan fortalecer su estructura administrativa.

Agenda Desde lo Local funciona a través de 39 indicadores, los cuales como anteriormente se ha señalado, permiten conocer las fortalezas y debilidades de la gestión municipal; estos indicadores están distribuidos en las siguientes categorías: 1) Desarrollo Institucional para un buen Gobierno; 2) Desarrollo Económico Sostenible; 3) Desarrollo Social Incluyente; y 4) Desarrollo Ambiental Sustentable. Véase Gráfica 4.

Gráfica # 4. Diagrama del Programa Agenda Desde lo Local.



Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal

El INAFED especifica que cada uno de los indicadores y parámetros de medición que están plasmados en el cuadernillo del autodiagnóstico, cuentan con tres niveles de medición que se asemejan a los de un semáforo, en los cuales se estipulan la situación en la que se encuentra el municipio. Así el tono verde significa que la gestión municipal cumple con los requerimientos mínimos que establece el programa; el color amarillo establece la existencia de una situación donde hay acciones de mejora pero éstas no son de una manera

permanente o continúa, y finalmente, el color rojo representa un estado no deseable en la situación del municipio.

El programa se divide en tres etapas:

- La implementación del autodiagnóstico;
- La verificación de los resultados,
- La solución de las áreas de oportunidad (focos rojos).

En su primera etapa, funcionarios de diferentes áreas del municipio deben llenar un cuadernillo de autodiagnóstico que contiene 265 parámetros de medición, en el cual se identifican las condiciones mínimas de políticas y servicios públicos que los municipios no pueden dejar de hacer o tener, éste documento es respondido con base en la realidad en la que se encuentra la administración municipal (INAFED, 2012).

El autodiagnóstico INAFED, ayuda al municipio para que de manera voluntaria, distinga la situación en la que se encuentra y en caso de presentar indicadores en rojos, el municipio deberá tomar una decisión estratégica al seleccionar por lo menos tres áreas de mejora, y enfocar tanto los esfuerzos de éste como de los demás órdenes de gobierno, en lograr avances en esos rubros y así pasar ese indicador de un estado en rojo a uno en verde.

La segunda etapa del programa es la verificación; en ésta, un órgano independiente y de reconocido prestigio valida los resultados obtenidos en el autodiagnóstico. De esta manera, las autoridades y funcionarios municipales tienen la certeza de que la verificación de los resultados es totalmente neutral y objetiva y que no responde a ningún interés en particular.

El resultado de la segunda etapa contará con un carácter de censo porque se recoge directamente en el municipio. La verificación le permite contrastar la información del autodiagnóstico y la realidad que se vive en el municipio, así como distinguir aquellas áreas de la administración municipal donde exista necesidad de mejorarla. En este sentido, el municipio selecciona tres áreas de

oportunidad (focos rojos) en donde se enfocarán las acciones de los tres órdenes de gobierno para modificar su situación y pasar de una situación en rojo a una de mejor naturaleza.

Una vez que se ha concluido con las dos primeras etapas, el siguiente paso es dar solución a las áreas de oportunidad (focos rojos); esta fase es la más importante de las tres etapas del programa, ya que en ella se presentan las soluciones concretas a los problemas identificados en el municipio. Estas soluciones se dan por parte del gobierno estatal y federal en las Mesas de Trabajo para Instancias Federales (METIF).

En las METIF se trabaja en el diseño de un paquete de herramientas para apoyar el desarrollo institucional municipal y orientar los programas y acciones de las distintas secretarías y dependencias federales, a la satisfacción de los problemas identificados en la primera etapa. El INAFED es el órgano encargado de coordinar dichas mesas de trabajo, en las cuales tanto funcionarios como autoridades de los tres ámbitos de gobierno acuerdan cuál será la solución de las áreas de oportunidad.

En esas mesas de trabajo participan más de diez instancias de la Administración Pública Federal, entre las que se encuentran: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) entre otras (INAFED, 2012).

Una vez que se ha dado solución a los focos rojos que eligió el municipio, el proceso de las tres etapas se reinicia, a través de un nuevo autodiagnóstico en donde se establecen nuevas metas por alcanzar. Este nuevo proceso se realiza con el propósito de dar una continuidad a los esfuerzos por fortalecer a los gobiernos locales.

Hay que destacar que en esta decisión estratégica que toma el municipio se requieren funcionarios públicos con mentalidad estratégica, es decir, deben existir funcionarios que sean capaces de vislumbrar que la consecución de los

fines no depende exclusivamente de ellos, y tener en cuenta que la mente estratégica mide el presente para pensar en el futuro; para ello se requiere conocer su entorno e identificar cuáles son sus fortalezas y debilidades con las que cuenta.

Por otra parte, entre las virtudes que presenta el programa, es que puede ser utilizado por los gobiernos municipales como un instrumento por el cual conocen sus fortalezas y debilidades sobre sus gestión; lo que les permite conocer qué áreas estratégicas son esenciales para las autoridades, ya que les permitirían posicionarse de una mejor manera frente a los municipios de su entidad así como hacia la ciudadanía.

En este sentido, se aprecia que para el buen funcionamiento y desarrollo de este proyecto resulta fundamental promover la interacción y cooperación entre diferentes órdenes de gobierno como un elemento fundamental para entender el proceso a través del cual se lleva a cabo este programa. La Agenda Desde lo Local no se comprende sin las participaciones conjuntas de los gobiernos federales, estatales y municipales, debido a que en sus distintas etapas intervienen cada uno de ellos.

El programa colabora en cuestiones esenciales para el fortalecimiento municipal, ya que permite exhibir las áreas de oportunidad de los gobiernos municipales en cuanto a la eficacia y eficiencia de sus aparatos administrativos, para llevar a cabo acciones tan importantes y de tan alto impacto en términos cuantitativos y cualitativos.

Es importante que el programa Agenda Desde lo Local sean vistos como una plataforma para vencer las limitantes temporales a las que se enfrentan las gestiones municipales, dando importancia a los aspectos indispensables, que pueden ser los de carácter financiero, fiscal, jurídico y de vinculación con otros gobiernos estatales, municipales e instancias federales.

Es por ello que el programa en cuestión debe ser considerado como una herramienta útil para proporcionar autonomía y dotar de herramientas efectivas a los municipios, ofreciéndoles un estándar de las características mínimas con las que un gobierno municipal debe contar para satisfacer las demandas apremiantes de la población.

De esa manera el proyecto podría cumplir con su planteamiento inicial de ser una herramienta que favorece la gestión pública municipal a través de la identificación de las deficiencias existentes en los gobiernos municipales; sin embargo parece insuficiente en cuanto a la solución de estos problemas.

Es importante exaltar la importancia de contar con herramientas como el programa Agenda Desde lo Local y que estas se enfoquen en apoyar a los gobiernos municipales no sólo en la mejora de la prestación de servicios, sino a través de la implementación de políticas que apoyen a los gobiernos municipales en sí, aproximándoles

2.7 El papel que juega Agenda Desde lo Local en el fortalecimiento de la administración municipal.

Como ya se ha señalado con anterioridad, unas de las múltiples estrategias para fortalecer a los gobiernos locales era el impulso de una nueva forma de organización política en que los diferentes órdenes de gobierno cooperen e interactúen en la solución de los problemas comunes. Esta situación se desprende de la creación del programa especial Hacia un Auténtico Federalismo el cual contiene una serie de estrategias que están enfocadas en impulsar el desarrollo de los gobiernos municipales. Para cumplir con este propósito, surge el programa Agenda Desde lo Local el cual es promovido por la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED).

La Agenda Desde lo Local es un programa y una metodología que se traduce en términos de medición, mediante una descentralización estratégica que se

enfoca a que todos los municipios tengan las condiciones mínimas para que operen su gestión municipal.

Entre las ventajas que la presente investigación ha en este programa, es que intenta llevar a cabo un federalismo cooperativo, es decir, en la implementación intervienen de manera coordinada el gobierno federal, el estatal y el municipal. Asimismo, este proyecto tiene un enfoque de bottom-up, ello significa que son los gobiernos locales que apoyados en las necesidades de sus habitantes, son quienes escogen los temas o áreas prioritarias para esta instancia de gobierno. Los puntos de interés de este proyecto los centran en cuatro sectores, los cuales se indican como los fundamentales en todo municipio: a) Desarrollo institucional para un buen gobierno; b) desarrollo económico sostenible; c) desarrollo ambiental sustentable; d) desarrollo social incluyente.

Cada uno de los cuadrantes contiene una serie de variables e indicadores, los cuales tienen un nivel de medición que se asemejan a una semaforización: rojo (situación crítica); amarillo (situación de mejora pero no de manera permanente) y verde (situación aceptable).

Con base en lo anterior, Agenda se enfoca a que los municipios tengan los elementos necesarios para atender dicha obligación. Con la implementación de este programa se pretende que el diseño institucional del municipio se fortalezca mediante la generación de una estructura de gobernabilidad y gobernanza acorde al ámbito local. Con estas condiciones mínimas que se pretenden promover, se espera que la organización pueda atender de manera más oportuna las distintas problemáticas que se le presentan —he aquí la función innovadora de Agenda— tratando de convertir la administración municipal en gestión.

En Agenda, los actores implementadores son tres: gobierno federal, estatal y municipal. Sin embargo, existe un agente indispensable el cual tiene una mayor relevancia en la implementación del programa, como un Estratega (Es) el cual tiene la tarea de propiciar el éxito en la implementación del programa.

Unas de las funciones de este estratega es negociar con el cabildo sobre cuáles son las áreas estratégicas más relevantes que deben ser atendidas; además de que supervisa el llenado del cuadernillo de autodiagnóstico, y establece las relaciones entre las distintas instancias de gobierno. Si el estratega no tiene el suficiente respaldo político por el ejecutivo municipal, su función como agente impulsor de la innovación se pierde, en este sentido, se requiere entre las cualidades de este individuo, que tenga una mente estratégica que pueda decidir el rumbo más factible de la organización, contemplando que el éxito o fracaso de sus acciones dependen de su interacción con otros agentes y no solo de una acción unilateral.

Otras características indispensables en el estratega es que éste desarrolle una dirección gerencial fuerte, cuente con una cultura de pensamiento estratégico, orientación a la medición de los resultados, valoración y manejo del capital social externo e interna, anticipación diagnóstica y capacidad de cooperación horizontal e interinstitucional.

El estratega es la pieza clave del programa dada su posición dentro de la implementación del programa, que le permite negociar con los diferentes actores cara a cara sobre los asuntos prioritarios de su municipio y la forma de atenderlos.

Es por ello, que dichos factores inciden en la facilitación del proceso de innovación, ya que es él quien debe estar pendiente sobre si las áreas prioritarias están alineadas con los objetivos de la actual administración, y si éstos guardan relación alguna con la misión y visión de la organización municipal. Además que debe establecer si los procesos administrativos son adecuados para lograr los cometidos de cambiar la situación de los focos rojos.

Otro de los aspectos de innovación que permea a Agenda es la medición de los resultados en el autodiagnóstico, con lo cual se pueden establecer diferentes monitoreos y formas de evaluación (a priori, posteriori, concomitante) que

posibiliten la transformación del foco rojo. Pero más allá de una visión decisionista, lo que interesa saber es el proceso mediante el cual se lograron esos resultados que permitieron mejorar al municipio, ya que esto iniciaría otro proceso diferente, el de la institucionalización de la innovación, con lo que el beneficio no solo es para la organización sino para los usuarios.

La implementación de un proyecto como Agenda desde lo Local requiere de nuevas formas de relaciones entre los actores participantes, por lo que es indispensable buscar nuevas técnicas que permitan coordinar, transferir información y negociar, de tal manera que se puedan lograr los objetivos del programa.

Por otra parte, es importante identificar los factores que pudieran limitar la innovación que se persigue con el programa Agenda desde lo Local, así encontramos que uno de los principales pudiera ser la diversidad de actores políticos que se encuentran inmersos en la administración local, típico de los regímenes democráticos en consolidación, ya que en ellos pudiesen existir preferencias hacia la cooperación de aquellos gobiernos emanados por alguna ideología política afín y por consecuencia un mayor alejamiento a las ideologías antagonistas, lo que limitaría el desarrollo y fomento de las RIG's.

En este último caso, las negociaciones pueden ser muchos más difíciles y por consecuencia infructuosas. Sin embargo, si el estratega es un buen operador político puede ver salvada su empresa, no sin antes haber sufrido un costo que se refleja en la implementación.

Si el estratega no tiene el suficiente soporte político, no solo la implementación de Agenda puede ser fallida, sino que ni siquiera pueden darse procesos de innovación municipal. Aunado a ello, si el estratega no es una persona con visión estratégica, de nada valdrá tener en sus manos el cuadernillo de autodiagnóstico. La innovación demanda de capacidades para evitar problemas o aprovechar oportunidades. Otro elemento obstáculo importante, es el período de gobierno de los ayuntamientos. Dado que son períodos de tres años; es

factible que no lleguen a complementarse las tres fases de implementación del programa, por lo que existe una alta probabilidad de establecer nuevos procesos de negociación con otros actores municipales, lo cual puede implicar que los procesos sean más ágiles o en su defecto más lentos.

2.8 Modelo de Gestión para el fortalecimiento Municipal.

Los modelos de gestión son necesarios tanto para las instituciones públicas como privadas, ya que sirven para estructurar procesos en beneficio de la organización y coordinar las actividades a desarrollar logrando grandes beneficios. A continuación se señalan algunas definiciones para una mejor comprensión.

Un modelo constituye un grupo de símbolos y reglas operativas, orientados a representar del modo más fidedigno la realidad del fenómeno. Más propiamente, se trata de una guía de implementación, pues su objetivo es establecer reglas prescriptivas de buena administración pública, que estén destinadas a reconfigurar un fenómeno con base en las cualidades de otra manifestación (Guerrero, 2001).

Para Casassus (2000) “La gestión es una capacidad de generar una relación adecuada entre la estructura, la estrategia, los sistemas, el estilo, las capacidades, la gente, y los objetivos superiores de la organización. Así la gestión es la capacidad de articular los recursos que se disponen de manera de lograr lo que se desea”.

Paralelamente el término gestión hace alusión a “el proceso mediante el cual se obtiene, despliega o utiliza una variedad de recursos básicos para apoyar los objetivos de la organización” (Pavez Salazar, 2000).

Los modelos de gestión que se establecen en las organizaciones son creados como instrumentos y sistemas que se utilizan como referencia para llevar a cabo ciertos lineamientos y estrategias que permitan llegar al cumplimiento de objetivos y fines planteados.

Asimismo, Se asume que el propósito de todo sistema de gestión es el de regular el comportamiento de los recursos que manejan las organizaciones ante perturbaciones generadas por un entorno cambiante y no controlable. Estos recursos a regular (gestionar) son ingresados desde el entorno hacia la organización, para ser operados o transformados en su interior y devueltos al exterior (Schmal, López, Cabrales, Acuña, 2010).

Las organizaciones implementan diversos modelos de gestión que logren la coordinación de diferentes áreas para obtener mayor eficiencia, mejor calidad en sus productos y servicios, minimizar costos, así como resolver situaciones con las que se ven enfrentados día con día.

Los modelos de gestión están estructurados de forma que las organizaciones deben dividir sus labores en distintas actividades para después coordinarlas (Santos, 2014).

En este sentido, la búsqueda por el desarrollo de los procesos organizacionales y de nuevas perspectivas que garanticen una buena gestión, han llevado a plantear estrategias o modelos de gestión que intenten asegurar un fortalecimiento en la administración local. Por tal motivo el modelo propuesto parte de la idea que para fortalecer a las instancia gubernamentales a nivel local debería darse un proceso de interacción en el que una diversidad de actores en el ámbito de sus competencias, generen acciones y estrategias encaminadas a resolver los problemas comunes; para que esta interacción se desarrolle adecuadamente, se requiere que exista una constante comunicación e intercambio de información entre los participantes, así como el desarrollo de una conducta favorable que propicie que la comunicación e información fluyan adecuadamente (Guerrero, 2001).

El segundo elemento que debe contemplar un modelo de gestión, es que se formulen verdaderas políticas públicas a partir de las prioridades localizadas por los gobiernos locales y dejar atrás el viejo esquema incrementalista, en

donde las estrategias a seguir eran formuladas e implementadas por órdenes de gobierno ajenos al entorno local.

Para formular e implementar las políticas locales, es indispensable generar un proceso de administración estratégica en donde inicialmente se desarrolle un diagnóstico que sea capaz de localizar tanto las fortalezas como las debilidades con las que cuenta actualmente la administración municipal; esta etapa en el modelo se asemeja a lo propuesto por Agenda Desde Lo Local, el cual persigue ese propósito, a través de un auto diagnóstico.

Finalmente, hay que destacar la necesidad que existe de contar con una adecuada interacción entre los diferentes actores involucrados en el proyecto y que de estos puedan generarse redes de políticas que coadyuven a una adecuada implementación de las estrategias encaminadas a resolver problemas públicos. En estas redes de políticas se debe destacar la figura de un Estratega que tenga la capacidad política de poner en concordancia, adecuadas relaciones intergubernamentales ya que Agenda desde lo local pretende ser un pilar innovador para la generación de un modelo de gestión como el ya descrito.

Gráfica # 5. Modelo de Gestión para el Fortalecimiento de la Administración Municipal.



Fuente: Elaboración propia en base a Wright (1997); Guerrero (2001) y Cabrero (2008).

III. METODOLOGÍA.

El tipo de investigación que resulta más pertinente para los propósitos de la presente investigación, es el de carácter mixto, ya que con él se realizará una mayor profundidad en el análisis, además de que ofrece una perspectiva holística de la problemática. Asimismo, la investigación tiene un carácter descriptivo y de corte transversal por el hecho que la recogida e interpretación de los datos se realizó en un mismo periodo temporal, y no existe la necesidad de que éstos deban ser comparados en el futuro.

La parte cualitativa quedará cubierta con la revisión a profundidad de los elementos teóricos indispensables para la creación de un modelo de gestión como el que aquí se propone, por lo que profundizar sobre los temas de fortalecimiento municipal, relaciones intergubernamentales, políticas públicas y administración estratégica, representan las aristas principales de este análisis.

Por otra parte, el método cuantitativo será cubierto con la aplicación de un cuestionario, ya que a través de éste se puede recabar información verídica y pertinente sobre la problemática que nos ocupa (Dieterich, 2002). A través de este método se puede capturar la experiencia de los individuos y comprender el ambiente natural por el que se dan estas experiencias (Hernández, 2004).

Tamayo (2005) complementa el planteamiento, señalando que entre las cualidades que se encuentra en la recolección de información mediante esta herramienta, se pueden identificar y describir los atributos que caracterizan al fenómeno. Por otra parte, Bernal (2006) señala que para que un instrumento logre cumplir su propósito de recabar información real, éste debe de emanar de un marco conceptual pertinente al problema analizado, es decir, se debe vincular una serie de postulados que expresen relaciones entre las variables estudiadas de forma deductiva.

En ese sentido, y siguiendo los postulados anteriormente descritos, se partió de la revisión teórica de los principales tópicos para definir los constructos o

aspectos a medir que se emplearán en este análisis, así como las variables con las que se medirá cada uno de éstos.

El instrumento que servirá como apoyo para la recolección de la información está elaborado a base de los anteriores tópicos, y consta de cuarenta y nueve ítems cada uno de ellos con opción de respuestas cerradas a través de la escala de Likert; la validez lógica y de contenido se evaluó mediante consenso de expertos, es decir, un panel multidisciplinario conformado por 10 profesionales en el área de las ciencias administrativas (compañeros maestros que cursan este doctorado) los cuales de manera independiente e imparcial apoyaron con sus comentarios en la evaluación del instrumento.

Sin embargo, la validación que se pueda realizar al instrumento estará en función de la medición que se haga de éste, es decir, un instrumento se vuelve confiable en el grado que presente resultados consistentes, es decir, en la medida en que se detecten menos errores y éstos no tengan tanta variabilidad (Namakforoosh, 2005). La confiabilidad hace referencia a que si la escala funciona de manera similar bajo diferentes condiciones puede tener una confiabilidad con una medición precisa (Sánchez y Echeverry, 2004).

Un instrumento es validado en la medida en que se llega a cuantificar lo que en verdad es de interés o se ha propuesto (Namakforoosh, 2005). Asimismo, la validez se refiere a la pertinencia de las inferencias realizadas a partir de las mediciones; en otras palabras, validez significa cuán bien un resultado obtenido refleja al fenómeno (Alarcón, 2008).

La validación que se le da al instrumento será a través de la utilización del coeficiente Alpha de Cronbach, con esta técnica se trata de identificar un índice de consistencia interna que toma valores entre 0 y 1 y que sirve para comprobar si el instrumento que se está midiendo recopila información defectuosa, y por tanto, llevaría a conclusiones equivocadas o si se trata de un instrumento fiable que hace mediciones estables y consistentes, esta prueba

indica que los valores que oscilen entre 0.70 y 0.90 indican una buena consistencia interna (Oviedo y Campos, 2005).

El Alpha es un coeficiente de correlación al cuadrado que, a grandes rasgos, mide la homogeneidad de las preguntas, promediando todas las correlaciones entre los ítems para verificar que sean homogéneos. Las variables que conforman este proyecto y la medida de validación se presentan a continuación:

CATEGORÍA	VARIABLE	ÍTEMS	ALPHA DE CRONBACH
RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	Información – Comunicación	1A, 1B, 1C, 2A, 2B, 2C, 3A, 3B, 3C, 4A, 4B, 5A y 5B	0,71
	Conductas Favorables	6, 7, 8, 9A, 9B y 10	0,73
	Generación De Redes	11, 12, 13, 14 y 15	0,76
POLÍTICAS PÚBLICAS	Detección de Problemas Públicos	16, 17, 18, y 19	0,85
	Formulación - Implementación	20, 21, 22, 23, y 24	0,74
	Evaluación - Seguimiento	25, 26, 27, 28, y 29	0,87
ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA	Diagnóstico Del Entorno	30, 31, 32, 33, y 34	0,73
	Construcción De Estrategias	35, 36, 37, 38 y 39	0,70
	Liderazgo (Estratega)	40, 41, 42, 43, y 44	0,82
	Visión A Largo Plazo	45, 46, 47, 48, y 49	0,70

Fuente: Elaboración propia.

La población sobre la que se centra la atención en la aplicación de este instrumento, comprende 110 funcionarios municipales, pertenecientes a cada departamento que conforman las unidades centralizadas y descentralizadas con excepción de los patronatos y cuatro dependencias (Oficina del presidente municipal, Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería y Oficialía Mayor) de las cuales no fue posible concertar una reunión para poder responder este instrumento. La población objetivo se eligió a través de un muestreo intencional, dado que se trata de elementos estratégicos en la toma de decisiones para la administración municipal; este tipo de muestreo por el hecho que representa un esfuerzo deliberado de obtener pautas representativas

mediante la inclusión en la muestra de grupos supuestamente típicos (Rivas, 2006). En este sentido, la muestra estará conformada de la siguiente manera:

CENTRALIZADAS	Número de encuestas	DESCENTRALIZADAS	Número de encuestas
Obras Públicas	6	Centro de atención a jóvenes en riesgo	3
Servicios Públicos	7	Comisión para el Desarrollo Agropecuario	3
Administración Urbana	6	FIDUM	4
Seguridad Pública	10	Sistema municipal de transporte	6
Cuerpo de Bomberos	3	MDECUF	6
Ecología	5	DESOM	7
Comunicación Social	3	Consejo de Urbanización Municipal	4
Relaciones Públicas	3	DIF	5
Desarrollo Rural y Delegacional	5	Comisión de desarrollo industrial	5
		Instituto Municipal de Arte y Cultura	4
		COPLADEM	5
		COTUCO	5
		IMIP	5

El instrumento desarrollado gira en torno a tres categorías principales, como herramientas metodológicas que permiten desagregar los componentes principales que debe contener un Modelo de gestión como el que aquí se propone. Dentro de estas categorías, Relaciones intergubernamentales y Políticas públicas, tienen una preeminencia sociopolítica, mientras que la Administración estratégica se enfoca más en el aspecto técnico en la solución de problemas.

A continuación se describe el propósito y la relevancia que adquiere emplear cada una de las éstas para términos de este análisis.

- ❖ **Relaciones Intergubernamentales.** Esta categoría de análisis pretende exaltar la necesidad que existe de que las diferentes órdenes de gobierno interactúen adecuadamente en aras de la búsqueda constante de estrategias que permitan solucionar los problemas que les son comunes. En este sentido, se considera básico analizar si en las diferentes instancias existe un intercambio oportuno en la información,

así como si existe un esquema de comunicación persistente y sobre todo si es que se promueven las conductas adecuadas por parte de los agentes públicos y que éstas favorezcan los intercambios de insumos indispensables en los proyectos mutuos.

- ❖ *Políticas públicas.* Con esta categoría se pretende analizar cómo es que se desarrolla el proceso de planeación que se sigue para hacer frente a los diferentes problemas de carácter público, es decir, conocer la discrecionalidad que existe por parte de los actores trascendentales para identificar las situaciones adversas, por otra parte, es fundamental analizar la manera en cómo formulan las estrategias con las que se pretende dar solución a la cuestión antes identificada, así como la detección de los actores que participan habitualmente en la implementación de los proyectos que la administración municipal pone en marcha; paralelamente es importante conocer si es que la interacción con otros actores está formando alguna especie de redes que benefician la interacción entre diferentes instancias de gobierno.
- ❖ *Administración estratégica.* Esta categoría resulta de interés por el hecho de que se pretende identificar el proceso que sigue el gobierno municipal para detectar las áreas prioritarias que considera como una fortaleza o bien como una situación adversa, así como detectar de que forma se construyen las estrategias centradas en revertir las debilidades y el papel que debe jugar el Estratega para que éstas lleguen a buen término.

Una categoría de análisis, que si bien no aparece reflejada en el instrumento pero que resulta fundamental para la construcción de un modelo como el que aquí se propone, es el programa Agenda desde lo Local.

- ❖ *Agenda desde lo Local.* El propósito de contemplar esta categoría se debe a que el programa promovido por el INAFED, retoma muchos de los aspectos antes descritos, este programa desarrolla una metodología

innovadora porque a través de un proceso de administración estratégica identifica el estado que guarda el gobierno local. Asimismo, este proyecto pretende promover una adecuada interacción entre diferentes actores y que cada uno de ellos en las áreas de su competencia cooperen en la solución de los problemas comunes. Finalmente, es indispensable conocer las características que debe contener el *Estratega* que promueva el desarrollo adecuado de las acciones a implementar por Agenda Desde lo Local.

La herramienta utilizada para el control y manipulación de los datos obtenidos en la aplicación de los cuestionarios, se basó en el uso del Paquete Estadístico para las Ciencias Sociales (SPSS versión 20), el cual permitió elaborar de manera más ágil un análisis descriptivo, porque éste ofrece diferentes herramientas estadísticas que enriquecen la interpretación y presentación de los resultados.

Para la operacionalización de variables cuantificadas en el instrumento, se empleó la técnica tablas de contingencia; esta herramienta resultó de utilidad dado que permite organizar la información presentada y analizar la relación de dependencia o independencia entre dos variables; éste puede ser calculado mediante una contrastación de variables por medio del estadístico Chi-cuadrado¹⁰, dicho cálculo permite afirmar con un nivel de confianza estadístico determinado, si los niveles de una variable cualitativa influyen en los niveles de la otra variable; ésta prueba parte de la hipótesis de que las variables seleccionadas son independientes; es decir, que no existe relación alguna entre ellas y por lo tanto ninguna ejerce influencia sobre la otra. Asimismo, como parte de la presentación e interpretación de los resultados, se realizó un análisis de correlaciones no paramétricas, en las que se empleó el coeficiente de Spearman¹¹; este tipo de análisis es adecuado por el hecho que existen

¹⁰El objetivo de esta prueba es comprobar la hipótesis mediante el nivel de significación, por lo que si el valor de la significación es mayor o igual que el *Alfa* (0.05), se acepta la hipótesis, pero si es menor se rechaza.

¹¹ Cuando ambas variables se asocian de manera muy estrecha, sus valores son cercanos a +1; por el contrario, cuando los valores son cercanos a -1 se dice que ambas variables se asocian inversamente de manera muy significativa, y cuando el coeficiente es cercano a cero se establece que ambas variables no presentan asociación.

variables que no tienen una distribución semejante a la de la curva de distribución normal.

Asimismo se llevó a cabo un análisis de tipo factorial, el cual consiste en una técnica de reducción de datos que sirve para encontrar grupos homogéneos de variables a partir de un conjunto numeroso de éstas. Aplicando un análisis factorial a las respuestas de los sujetos, se puede encontrar grupos de variables con significado común y conseguir de esta manera reducir el número de dimensiones necesarias para explicar las respuestas de los sujetos (Guisande, 2011). Considerando que existen altas correlaciones entre las variables, es cuando se puede suponer que se explican por factores comunes, por lo cual la utilización de este tipo de análisis resultó adecuada para las características que presenta esta investigación.

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.

4.1 Análisis de los resultados arrojados en la aplicación de la encuesta.

En este apartado se muestran los principales resultados que se obtuvieron de la aplicación del instrumento, el cual tiene como propósito identificar los principales elementos que contribuyan en la generación de un Modelo de Gestión en pro del Fortalecimiento de la Administración Municipal de Mexicali.

En este sentido, un factor importante para estructurar un modelo de esta naturaleza radica en el fomento de *relaciones intergubernamentales*, por lo cual, para que éstas se lleven a cabo habría que generarse un proceso de comunicación constante entre los diferentes órdenes de gobierno y la sociedad civil.

Es así que cerca del 72.7% de los funcionarios señalan que mantienen poca o nula comunicación con las dependencias del gobierno estatal, lo que tal vez pudiese explicarse por su diferente filiación política entre ambos gobiernos; por el contrario, con quienes señalan mantener una comunicación constante es con las instancias federales; así lo expresa cerca del 74.55% de éstos. Habría que recordar que tanto el XX Ayuntamiento de Mexicali y el gobierno federal mantienen la misma ideología política (Véase cuadro 1). Lo que sí resulta un factor preocupante es que la pluralidad se encuentra muy acotada, ya que la sociedad civil se mantiene al margen puesto que muy pocas veces o nunca es tomada en cuenta para desarrollar proyectos en conjunto con el gobierno municipal.

Al analizar las preferencias sobre los mecanismos de comunicación que utilizan para mantener estos lazos de comunicación, se encontró que 80 de los funcionarios encuestados (72.7%) expresan que preferentemente entre el municipio y las dependencias del gobierno estatal se da en primer lugar por medio de correos electrónicos, en segundo lugar a través de conversaciones telefónicas y en menor medida por medio de reuniones personales, lo que

demuestra otro factor de distanciamiento entre órdenes de gobierno. Por otra parte, quienes señalaron tener comunicación constante con las dependencias federales, muestran apego principalmente por medio de reuniones personales, después por correo electrónico y solo si es indispensable a través de video conferencias, (Véase tabla 2).

Al analizar la frecuencia con la que se dan estos procesos de comunicación, se encontró que el 47.2% expresaron que es muy frecuente con el ámbito Federal, mientras que con los organismos estatales es muy escasa, según expresaron el 74.5%. Lo que sí es una preocupación es la constante tendencia a no involucrar a la sociedad civil, lo cual no solo obstaculiza la transparencia sino la gestación de adecuadas políticas públicas (cuadro 2).

Por otra parte, al considerar el flujo e intercambio de información, se encontró que existe una tendencia marcada a que este proceso no se dé constantemente entre el municipio y las dependencias estatales, solo sucede en algunas ocasiones o en proyectos específicos, mientras que cuando se trata de la relación existente entre el ámbito local y el federal, este intercambio solo se da muy recurrentemente y generalmente se realiza por medios extraoficiales, muy por el contrario de lo que sucede con el ámbito estatal en donde la escasa información solo fluye por los medios formales, por lo que se está dejando de lado los preceptos de que las RIGs trascienden los obstáculos legales que limitan la actuación libre de las dependencias.

La evidencia empírica muestra datos para afirmar que la filiación política es un factor que limita los canales de intercambio de información, por lo menos entre la instancia local y el estatal; así lo demuestra el coeficiente de Spearman, que establece que entre ambas variables hay una relación positiva y muy fuerte 0.88 (véase cuadro3).

Por otra parte, para las RIG's es importante que los funcionarios públicos desplieguen conductas que favorezcan la cooperación entre diferentes actores a favor de dar solución a las problemáticas que le son comunes. En este

sentido, cerca del 29% de los encuestados señalan constantemente que perciben estas conductas favorables, situación muy distinta a la que opina el 48% quienes dicen que éstas jamás se ven reflejadas. Una forma de expresar este tipo de conductas es mediante convocatoria a reuniones de operación y seguimiento de las estrategias que se desarrollen en conjunto; desafortunadamente existe una gran resistencia por este tipo de reuniones por lo que se prefiere recurrir a las nuevas tecnologías de comunicación.

Siguiendo los argumentos anteriores se observa que las conductas favorables para el desarrollo de las RIGs, se encuentran obstaculizadas por el hecho que el 68% de los encuestados señalan que muy pocas veces o nunca, se llevan a cabo trabajos en conjunto para solucionar problemas públicos, la razón por la que se da esto es atribuida a la ideología partidista de cada orden de gobierno, así lo demuestra la correlación entre estas variables (0.72) la cual es fuerte y positiva (Cuadro 4).

En el ámbito de las RIGs es importante establecer los canales de gestión que ayuden a formar redes de política o *policynetworks*. Estas deben ser el producto de los trabajos en conjunto y los flujos de información e interacción que se da entre diferentes instancias; al respecto el 71.8% de los encuestados mencionaron que muy pocas veces o nunca se da seguimiento o se establecen contactos posteriores con las dependencias que han participado en algún proyecto; asimismo, se argumenta que los procesos en los que trabajan las dependencias no existe el involucramiento de otros actores como académicos o grupos organizados de la sociedad civil en la formulación o implementación de las estrategias en pro de la solución de problemas públicos, así lo consideró el 76% de los encuestados.

Para la generación de redes, es importante que se establezca un proceso de intercambio de diferentes insumos como: información, recursos y opiniones; y por lo que se ha podido apreciar, cerca del 61% de funcionarios encuestados señalaron que éste es mínimo o inexistente; en tal sentido, la ausencia de éstos repercute en que el 81.9% de las opiniones aquí mostradas señalen que

el hecho de participar e intercambiar insumos con otras dependencias no les garantiza tener éxito en la solución de un problema público, por lo que prefieren actuar de manera independiente.

Otro de los tópicos principales es desarrollar políticas públicas que verdaderamente satisfagan las demandas de la ciudadanía; al respecto, la teoría marca que no cualquier acción que provenga del gobierno puede ser considerado como una política pública, la principal distinción de ésta se da en el ámbito de participación entre la ciudadanía y el gobierno; en ese sentido, el 100% de las respuestas señalaron que no existe tal, quienes definen qué problemas deben ser atendidos es el presidente municipal (46.4%), el cabildo (37.3%) y los empleados municipales (11.8%).

Una vez que se determinó que la detección de los problemas públicos es una cuestión endógena, resultó interesante conocer cómo es el proceso por el cual se define qué asunto será prioritario; en este sentido, el 40% de los encuestados señaló que esta decisión compete exclusivamente al presidente municipal, el 32.8% señaló que resulta una prioridad, solo los asuntos de los que ya se ha tenido conocimiento con anterioridad de que existen y solo un 20% de los funcionarios dijeron que esta cuestión se deriva de un análisis sistemático de la situación actual del municipio. Esta situación que se vuelve preocupante por el hecho que las decisiones siguen siendo unilaterales, a través de políticas meramente incrementalistas, en donde solo se desarrollan acciones sobre problemas a los que se conocen y dejan de lado la innovación de generar un análisis completo del entorno. A pesar de este desapego a la opinión y participación de la ciudadanía, el 59% de los encuestados consideraron que pocas veces o nunca el gobierno municipal deja desatendida las demandas de la ciudadanía.

Una vez que se ha detectado el problema de carácter público, resultó importante describir el proceso que se sigue para formular las estrategias que mitiguen la situación adversa, es así que, el 73.6% de las opiniones señalaron que pocas veces o nunca se desarrolla un análisis sistemático en donde se

contrasten toda la gama de posibles alternativas de solución. Al respecto se volvió a encontrar que el presidente municipal y sus funcionarios siguen manteniendo el monopolio en la formulación de acciones; son ellos en exclusiva quienes definen qué hacer y cómo. En cuanto al hecho de que si se involucre a otros órganos de gobierno para que se defina la estrategia más viable, el 60.1% señaló que esto muy pocas veces o nunca se da en contraste con la opinión del 30.1% de los que dicen que este es un proceso que se da de manera recurrente.

Si tratásemos de explicar el principal motivo por el que se ve limitado el que se realice un análisis detallado, se puede señalar, que éste se encuentra en función del monopolio que ejerce el presidente y los empleados municipales, es decir, ambas variables se encuentran sumamente correlacionadas, mantienen una relación positiva y fuerte, por lo cual en la medida en que persistan las decisiones unilateral, es menos habrá un análisis sistemático de cómo tratar la situación problemática (véase cuadro 5).

Un factor de relevancia a considerar para que las políticas públicas tengan éxito, es el proceso de evaluación continua que debe existir en toda acción que realiza el gobierno; en este sentido, el 57.2% de las opiniones recabadas indican que este es un proceso muy sesgado, ya que se realiza muy pocas veces o nunca, y en las pocas veces que éstas se realizan, compete a los mismos empleados municipales esta tarea. Cuando una evaluación se realiza hacia el interior de la organización, como es este caso, se pierde objetividad y se corre el riesgo de que no exista un proceso de mejora continua de los proyectos.

Como se ha mencionado con anterioridad, la evaluación es un proceso que debe estar presente en cada una de las etapas de gestación de un proyecto de política pública, solo así se puede garantizar el éxito del proyecto, si se realiza en la etapa inicial, se estará garantizando la detección de determinantes, es decir, una detección adecuada de los problema; si se realiza en la etapa intermedia, se pueden hacer ajustes en la formulación de alternativas que

hayan resultado defectuosas y si solo se aplica en la etapa final, se corre el riesgo de que las acciones no den resultado y no se tenga la manera de cómo corregirlas. En este sentido, el 7.2% de los encuestados señalaron que cuando ésta se realiza se hace solo en la etapa inicial, mientras que el 70.9% manifestaron que si se lleva a cabo, ésta se realiza hasta la etapa final cuando ya se tienen resultados preliminares.

Existe la inquietud por conocer si en el remoto caso en que se desarrollen acciones en conjunto con otras instancias de gobierno, éstas solicitan que se lleve a cabo una evaluación de sus actos. Los resultados arrojaron que solo el 30% señalan que sí se solicita de manera esporádica, mientras que el 60% tajantemente señaló que muy pocas veces o nunca se exige este proceso.

Al preguntar si es que han tomado estas escasas experiencias de evaluación como parte de una retroalimentación para mejorar su labor, el 86.4% de los funcionarios expresaron que muy pocas veces o nunca han tomado en consideración las recomendaciones derivadas de las evoluciones realizadas, lo que implica que no existe seguimiento, retroalimentación y el proceso de mejora continua que es indispensable para resolver las problemáticas que aquejan a la ciudadanía.

Tratando de profundizar sobre el por qué no se toman en cuenta las recomendaciones de las evaluaciones como un insumo para mejorar su actuación de los funcionarios, se encontró que esto se debe a que son ellos mismos quienes realizan esas acciones, por lo cual, se puede señalar con base en la evidencia empírica, que se trata de una relación directa entre variables en la medida en que ellos sigan realizando esta simulación de evaluación menos servirá como un insumo para el proceso (Véase, cuadro 6).

El último de los pilares de importancia a considerar en este modelo de gestión es el desarrollo de un proceso de Administración Estratégica, ya que buena parte de los postulados de esta disciplina se emplean en el programa Agenda Desde lo Local, lo cual resulta importante identificar si en la administración

municipal se desarrolla un análisis FODA, como una forma de diagnosticar la situación que guarda el municipio; en este sentido, 75.4% de las opiniones recabadas manifestaron que sí muy a menudo se utiliza esta técnica.

El conocimiento que se tiene sobre el entorno en el que se desenvuelve es fundamental para realizar de manera adecuada las funciones, por ello 80.9% de los encuestados opinaron que cuentan con un vasto conocimiento y que son autosuficientes para controlar el espacio interno, por lo cual son capaces de manejar las situaciones adversas que ocurren dentro del ámbito local, por lo cual el 50% de los funcionarios señalaron que no es necesario el involucramiento de los sujetos externos cuando se desarrolla un proyecto, situación que podría ser errónea, ya que si no se tiene controlado el ámbito externo, las amenazas del entorno pueden ser severas y ocasionar otro tipo de problemas.

A pesar de seguir estas acciones de excluir a los sujetos externos, los funcionarios señalaron que sus acciones para resolver los problemas públicos han logrado disminuirlo de manera muy constante, así lo percibe el 65.4%, mientras que el restante 34.6% opinó que esta estrategia solo ha funcionado en algunas ocasiones.

Por otra parte, al analizar si las dependencias de la administración municipal colaboran para alcanzar los objetivos planteados en el PMD, el 56.3% consideró que solo en algunas ocasiones, mientras que el restante 36.7% señaló que muy pocas veces lo hacen para tal fin. Para buscar una explicación del por qué las dependencias municipales no alcanzan los objetivos planteados, se encontró que ello se debe a que se deja de lado la opinión, participación y experiencias de los mismos actores locales que resultarían beneficiados por estas acciones; la correlación entre estas variables es muy alta y en la medida en que estos se involucren más, podría existir una mayor posibilidad de éxitos en el logro de objetivos (Véase cuadro7).

El factor preponderante para que se desarrolle un proceso de administración estratégica es la construcción de los planes a seguir (las estrategias) las cuales como ya se ha señalado, sirven como un insumo para alcanzar el éxito de la organización y hacerla competitiva. En este sentido, resultó interesante identificar si este proceso es debidamente delimitado y planteado, ya que en la medida en que se le dedique tiempo y esfuerzo a la construcción de ésta mayor podría ser el grado de éxito. Al respecto el 71.8% de las opiniones mostraron que ello se da muy pocas veces o nunca, mientras que el 22.7% dijeron que se da solo en pocas ocasiones, lo que refleja el escaso proceso que se sigue para hacer funcional la estrategia; por otra parte, para formular una estrategia habría que considerar el hecho de la existencia de manuales de operación claros para delimitar las funciones a desarrollar por cada área específica, con lo que se estaría generando un proceso de especialización y división del trabajo; en este sentido, se encontró que tajantemente el 75.5% de las opiniones señalaron que sí están delimitadas estas funciones.

Otro de los elementos fundamentales para desarrollar un proceso de AE, es la labor que desarrolla el estratega, es decir, el elemento humano capaz de generar consenso y negociar con los diferentes actores que participan en la implementación de algún proyecto. En este sentido, el 32.7% de los funcionarios entrevistados señalaron que siempre que se desarrollan proyectos existe un individuo que dada su experiencia y conocimiento, es capaz de coordinar los esfuerzos que ahí se realizan, cuestión diferente a lo que opinaron 58.2% quienes dijeron que esta tarea pocas veces se desarrolla.

Una de las funciones importantes de este estratega, radica en motivar a sus colaboradores, hacerlos sentir que buena parte de los logros de la organización se debe a su trabajo y esfuerzo; esta serie de acciones motiva a los participantes, promueve un trabajo cooperativo; a pesar de ello, el 58.2% de las personas encuestadas señalan que esto es una acción que muy pocas veces se da, mientras que el 32.7% señalaron que durante su estancia en la dependencia jamás se ha realizado este involucramiento; el déficit en el involucramiento del personal se podría explicar por el hecho de que aún existe

un predominio del ejecutivo municipal en la implementación de las estrategias a seguir, así lo demuestra la correlación entre ambas variables la cual es positiva y medianamente aceptable (Véase cuadro 8).

Por otra parte, el principio de discrecionalidad resulta fundamental en toda organización para proponer abiertamente ideas innovadoras, con ello se le dota a los participantes de los atributos necesarios para hacer su trabajo de manera más eficiente. Sin embargo, se observó que este principio no es una práctica recurrente, por lo menos para los funcionarios municipales, ya que tajantemente el 94.5% señalaron que muy pocas veces o nunca se les dan esas atribuciones de acción. Una explicación del por qué existe esta limitante, se le puede atribuir a la existencia de los manuales de procedimientos a los que se hizo alusión, en los que se establecen los límites y alcances de la actuación de los funcionarios públicos, por lo que se observa que ambas variables están sumamente relacionadas (véase cuadro 9).

Una labor de importancia para el estratega es promover reuniones periódicas con el equipo operativo para verificar el grado de cumplimiento de las metas. En este sentido, el 84.5% de las opiniones señalaron que esto solo se desarrolla en muy pocas ocasiones, mientras que el 10.1% dijeron que jamás, la razón por la que se puede explicar esta limitada verificación está en función del déficit de evaluación que existe, es decir, las evidencias empíricas indican que ambas variables ejercen una relación directa y positiva, que a menores niveles de evaluación, menor será la verificación de los logros alcanzados (véase cuadro 10).

El último de los factores claves para desarrollar un proceso de AE consiste en tener una visión de largo plazo, es decir, que el impacto de las decisiones y estrategias puedan subsistir muy a pesar de la conclusión de las administraciones y a pesar de las restricciones que existen, por lo cual el 66.3% de los encuestados señalaron que dados los problemas financieros por los que atraviesa la administración municipal, muy pocas veces se podrá apreciar el impacto de sus acciones, mientras que el 27.3% manifiestan que es

tan fuerte el impacto del déficit económico que nunca se podrá generar un impacto positivo en el corto o mediano plazo. Ante esta situación se puede señalar que la limitación para trabajar con una visión de largo plazo se debe a la alternancia política que se da en la administración municipal; la evidencia empírica indica que la relación entre las variables es positiva directa, por lo que la filiación de los integrantes del ayuntamiento influye para no propiciar una visión estratégica (Véase cuadro 11).

Para que esta visión a largo plazo se lleve a cabo los funcionarios deben contar con estabilidad laboral; ello no garantiza el éxito de las acciones, pero sí promueve continuidad de las tareas desarrolladas y se evita la reinención total del gobierno cada vez que exista un cambio de administración, es así que el 49.5% de los encuestados consideraron que tienen muy pocas posibilidades de continuar en su cargo, mientras que el 51.8% dijeron que definitivamente no continuarán con esta tarea; situación que se vuelve preocupante dada la rotación de personal que existe en la organización; habría que tomar en consideración que la muestra de encuestados no son sindicalizados, sino funcionarios que ocupan los niveles de jefatura de departamento, subdirección y dirección de área.

Al considerar los factores que desde la perspectiva de los encuestados tienen mayor peso para definir proyectos a mediano o largo plazo, se encontró que el que predomina es la escasa coordinación, como se venía argumentando a lo largo de este apartado, para el 33.6% de las opiniones este es un factor que limita tanto la consolidación de RIG's como la elaboración de estrategias y la visión de largo plazo; el segundo factor de peso es la falta de recursos económicos y finalmente el poco interés político que existe por promover acciones duraderas.

Con base en lo descrito anteriormente, se puede apreciar que un modelo de gestión Ideal sería aquel en el que exista una amplia cobertura en todas y cada una de las variables que aquí se contemplan, en el que se fomenten adecuadas RIG's, a través de comunicación constante, en donde se

establezcan canales para intercambio de información y sobre todo donde se generen redes de políticas, es decir, trabajos en conjunto para el desarrollo de proyectos comunes.

Por otra parte, este modelo será ideal en la medida en que se formulen políticas públicas a partir de la identificación de una necesidad pública y en la que se involucren diferentes actores en el proceso de formulación e implementación, pero sobre todo donde exista un proceso de evaluación que sirva como insumo para generar una mejora continua en la elaboración de políticas públicas.

En dicho modelo se debe seguir un proceso de Administración estratégica, en donde se tenga un amplio conocimiento del entorno; se construyan estrategias acordes a las problemáticas detectadas y que éstas cuenten con un amplio consenso derivado de la acción de un actor clave, el cual debe contar con amplia experiencia y capacidad de negociación que le permita motivar y movilizar a los diferentes actores participantes; este individuo deberá tener una visión estratégica a largo plazo, y además la capacidad para contemplar que el logro de la organización y el alcance de los objetivos es una tarea sistemática que compete al involucramiento de la colectividad.

Gráfica # 6 Modelo De Gestión Ideal.



Fuente: Elaboración propia.

La propuesta de modelo en la presente investigación se considera ideal, sin embargo con base en la aplicación de la encuesta, se puede apreciar cómo se encuentran los avances de este modelo según las perspectivas recabadas.

Al respecto, fue posible apreciar que se muestra déficit en casi todas las áreas, las cuales hay que ajustar y fomentar trabajos en ellas; la única que logra posicionarse por encima de las demás es el rubro de diagnóstico del entorno, el cual ha sido una cuestión que se ha popularizado a través de la elaboración del análisis FODA. Paralelamente, una labor que se ha venido desarrollando ha sido la construcción de estrategias, encaminadas a resolver problemas y bajo los lineamientos del Plan Municipal de Desarrollo.

Gráfica # 7. Cobertura Del Modelo De Gestión.



Fuente: Elaboración propia.

4.2 Análisis factorial.

El análisis factorial o reducción de dimensiones, es una técnica de compactación de datos que sirve para encontrar grupos similares a partir de un grupo amplio de variables; este análisis trata de simplificar el fenómeno con base en la reducción de sus dimensiones principales, siempre y cuando éstas sean capaces de explicar la mayor parte de la varianza acumulada.

Para aquellos casos en los que las dimensiones presentaban inconsistencia se utilizó el método de Rotación Varimax, éste minimiza el número de variables que tiene saturaciones altas en cada factor y simplifica la interpretación de los factores optimizando la solución por columna (Pardo y Ruiz, 2002; Visauta y Martoni, 2003).

En este sentido, se encontró que la categoría de Relaciones Intergubernamentales puede ser explicada o simplificada por ocho factores, los cuales en su conjunto explican el 77.67% de la varianza acumulada; aquí se encontraron las variables relacionadas con la constancia en los mecanismos de comunicación entre las dependencias del gobierno Federal (Pr1b); el intercambio de información que se da con el gobierno federal para el desarrollo de un proyecto (Pr. 4b); los mecanismos de comunicación más frecuentes que se dan con los órganos estatales (Pr. 2a); la coparticipación con otros actores como insumo para la solución de problemas (Pr. 15); el intercambio de insumos (información, recursos, opiniones) con otras instancias (Pr. 13); el ser fuente alternativa de insumos (información, recursos y opiniones) para otra dependencia (Pr. 14); el hecho que la filiación política puede ser una limitante para el desarrollo de proyectos en conjunto (Pr. 8) y las conductas de los funcionarios como un factor clave para la cooperación (Pr. 6). (Véase cuadro 12).

La categoría de políticas públicas puede ser explicada a través de seis componentes principales los cuales son capaces de explicar al 67.47% de la varianza acumulada. Estos factores son: Actores que definen cuáles son los problemas que deben ser atendido (Pr. 16); Actores que ponen en marcha las líneas de acción para dar solución a los problemas públicos (Pr. 23); Identificación de él o los encargados de desarrollar un proceso de evaluación (Pr. 26); La relación existente entre las problemáticas que se atienden y los postulados del Plan Municipal de Desarrollo (pr.18); La generación de un análisis detallado para definir las estrategias con las que se pretende dar solución a los problemas detectados (pr.20). Identificación del factor de mayor

peso para dejar desatendido un asunto con carácter público (pr.25) (Véase cuadro 13).

La categoría de Administración estratégica es explicada a través de ocho factores principales, los cuales son capaces de explicar el 74.4% de la varianza acumulada. Estos factores son los siguientes: La consideración de que los colaboradores de la organización son una pieza importante para el logro de los objetivos (Pr.41); La realización de un análisis FODA para identificar las prioridades (Pr.30); la estabilidad laboral de los funcionarios municipales como factor para la creación de planes a largo plazo (Pr.46); La presencia de un estrategia capaz de coordinar y negociar con otros actores (Pr.40); La contribución de la dependencia para alcanzar los propósitos de la administración municipal (Pr.36); las acciones de la dependencia como un insumo para la solución de los problemas de la población (Pr.35); La experiencia de los funcionarios municipales para generar planes a largo plazo (Pr.48) y promover reuniones periódicas con el equipo operativo para verificar el grado de cumplimiento de un proyecto (Pr.43). Véase cuadro 14.

DISCUSIÓN

4.3 El momento de cambio en la administración municipal. De la Administración a la Gestión

La reflexión sobre la importancia del gobierno local radica en la proximidad que tiene este orden de gobierno con los ciudadanos, de tal forma que éste se ha posicionado como el escenario donde las transformaciones de la administración pública pueden instrumentarse de manera más eficiente, controlada y supervisada por los actores del gobierno que pretendan impulsar cambios y procesos de mejora continua (Rocchi, 2010).

De acuerdo con la idea de González (2010), Rocchi (2010), Cabrera (2008) y Barzelay (2002) el municipio siempre ha sido el receptor de la mayoría de las demandas que aquejan a la ciudadanía, por lo cual la principal tarea de éste es

dirigir las acciones correspondientes, así como los recursos necesarios para satisfacer las necesidades e intereses de las comunidades; por ello ha sido denominado el gobierno más cercano a la gente, aun cuando no es reconocido como el más eficiente.

El municipio de Mexicali vivió durante mucho tiempo en la indolencia, en la incapacidad de instrumentar políticas públicas desde su esfera de acción, porque las políticas eran nacionales. Esta situación paulatinamente ha cambiado y se debe a la exigencia ciudadana, a la competitividad electoral y a lo que Brugué y Gomá (1998) denominan “nuevo localismo”, donde ante procesos como la globalización y las nuevas tecnologías, el municipio se está consolidando como el espacio de innovación e impulso a las transformaciones sociales que la ciudadanía demanda.

El papel de los municipios es cada vez más importante, ya que se enfrentan a un medio ambiente cada vez más complejo. Su cercanía con la población ha hecho que se implementen distintas políticas para fortalecerlo con el fin de tener una mayor gobernabilidad. Algunos ejemplos de estos intentos se reflejan en la descentralización de los servicios públicos a esta instancia de gobierno, realizada con la reforma al artículo 115º constitucional en 1983, y el cambio en su régimen jurídico al reconocerlo como ámbito de gobierno en 1999, así como se ha venido reflejando la importancia del municipio dentro de un esquema de gobernabilidad lo cual de acuerdo a Camou (2002) es entendida “como un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental”.

Otra de las estrategias que se han encaminado a fortalecer este orden de gobierno es impulsando una nueva manera de organización política en el país, es decir, impulsar el denominado *Auténtico federalismo*.

El impulso de un proceso tendría que desarrollarse a partir de una reorganización de las ideas y proceso de interacción que siguen los organismos existentes en el sistema político, por lo cual el impulso e

importancia que tienen las Relaciones Intergubernamentales (RIG's) toman cada vez mayor peso para la solución de problemas que afectan a la colectividad (Wright, 1997).

En este sentido, el impulso de adecuadas relaciones intergubernamentales sirven para una mejor comprensión de los aspectos contemporáneos del sistema político mexicano y para darle una mayor dimensión al concepto del federalismo, o como afirma Wright, las RIG's. funcionan como lente conceptual a través del cual podemos observar, clasificar y acumular conocimientos acerca de los cambios sociopolíticos recientes" (Martínez; 1995).

Es bien sabido que el gobierno municipal enfrenta problemas de distinta índole que requieren de una mayor capacidad de su parte para atenderlos adecuadamente. Por ello, el debate actual se centra en convertir la administración municipal en una gestión que reconozca los problemas en una dimensión más amplia, con todas sus implicaciones (sociales, económicas, políticas, ambientales, institucionales) que permitan establecer verdaderas políticas públicas, ya no solo políticas incrementalistas para salir del paso, sino para solucionarlos (Pereira, 2004).

Al respecto, Sánchez, (2006) exalta que la gestión en el ámbito de lo público es una tarea encaminada a la búsqueda constante de la eficiencia, la eficacia y la calidad en la realización de sus acciones. La gestión pública es la parte más dinámica de la administración pública, ya que representa un conjunto de actividades, acciones, tareas y diligencias que se realizan para alcanzar los fines del interés público, tanto al interior de la operación de una organización pública como en el exterior mediante la interrelación con otras organizaciones gubernamentales. Asimismo, al impulsar la gestión pública implicaría la implementación de nuevos métodos o técnicas que procuren la mejora de las organizaciones públicas.

Como argumentan Brugué y Subirats (2006) gestionar significa utilizar el conocimiento como mecanismo para facilitar una mejora continua, lo cual implica asumir la responsabilidad sobre la acción de un sistema.

En la búsqueda de la mejora continua, se introducen nuevos métodos que en algunos casos resultan ser novedosos e innovadores. La innovación en los gobiernos locales se concibe como un “proceso detonador de una reconfiguración institucional en el ámbito de una administración municipal, capaz de generar un conjunto de resultados en las estructuras de gobernabilidad y calidad de la gestión” (Cabrero, 1995). De esta manera, la innovación es un proceso que tiene como fin cambiar las rutinas y las tareas del quehacer diario de la administración, con base en un conjunto de relaciones intraorganizativas que buscan mejorar sus resultados. La estructura de gobernabilidad es entendida entonces como los procesos administrativos que se interrelacionan con legitimidad, calidad y eficiencia en la producción de sus resultados y que es acorde a la capacidad de los recursos (materiales, humanos, financieros) de la organización.

Cabrero (1995) describe que existen distintos niveles de análisis en la innovación: funcional, estructural, comportamental y relacional. En su aspecto funcional, el análisis se enfoca hacia la operatividad del municipio, es decir, en los procesos internos de la administración; si se realiza un símil con las computadoras, se está hablando del software que permite al usuario utilizar las diversas herramientas que el sistema provee (manejo de archivos, presupuestos, sistemas de control, etc).

El hardware equivale al análisis estructural de la innovación; los comandos de cada parte física es lo que permite que cada unidad se pueda enlazar de manera eficiente (reglamentos, nuevos organismos, nuevas formas de toma de decisiones, redistribución del poder). El nivel comportamental se refiere por una parte a los nuevos valores de la organización (nueva cultura organizacional) y por otra parte las conductas y las relaciones (poder, influencia, coalición,

alianza) que se establecen entre los diferentes agentes y grupos que están al interior de la organización.

El análisis relacional se identifica con el medio ambiente del municipio, lo que representa la interacción que tiene la organización con los ciudadanos, los otros ámbitos de gobierno y demás agencias.

Por su parte, Serra (2004) expone que existen tres elementos en el proceso de innovación:

- Identificar la función estratégica que cumple la innovación en la gestión local, lo cual hace referencia a que la mejora de la actuación tiene dos pilares: mejorar la eficacia de las respuestas públicas a las necesidades y demandas sociales, y mejorar los procesos internos con el objetivo de asegurar la generación continua de mejoras de productividad de los recursos públicos.
- La identificación de los agentes activos y claves presentes en los procesos de innovación, que pueden ser los siguientes: los técnicos especialistas en el ámbito de conocimiento afectado, el liderazgo gerencial y el capital social.
- Los factores que estructuran los procesos de innovación, como pueden ser los diversos instrumentos que se utilizan en la generación de la innovación.

V. CONCLUSIONES

El sistema político mexicano caracterizado por ser centralista y jerárquico, requiere una serie de reformas encaminadas a mejorar las condiciones de los municipios mexicanos y erradicar las dificultades con las que cuenta, para ejercer con eficiencia sus funciones de gobierno. Un esfuerzo de ello es el programa Agenda Desde lo Local, el cual parte de un proceso de administración estratégica y permite que el gobierno federal, instancias estatales y los municipios, puedan llevar a cabo acciones conjuntas en beneficio del fortalecimiento local.

El Federalismo brinda las pautas de actuación para lograr una adecuada organización entre los actores nacionales y subnacionales, tratando de establecer cooperación, negociación y diversidad. En este sentido, es un acierto para el gobierno municipal que se trate de fomentar un Federalismo Cooperativo, ya que para lograr eliminar estas deficiencias de la vida municipal se requiere de la participación coordinada de los tres ámbitos de gobierno. Sin embargo, existe una gran reserva por parte del gobierno federal para realizar esta política; en efecto, al ser el órgano de gobierno que monopoliza los recursos (materiales, humanos y económicos) y coordina al gobierno estatal y municipal, ejerce una gran discrecionalidad sobre la forma en que éstos participan en la implementación de algún proyecto conjunto.

El binomio casi obligado que debe estar presente para lograr un fortalecimiento municipal, se da entre la Descentralización y Federalismo, ambos establecen los puntos importantes para la toma de decisiones en forma conjunta entre el gobierno federal y los subnacionales, dando paso a la coordinación y colaboración de la gestión pública para que esta se traduzca en respuestas efectivas para los ciudadanos.

Ha quedado claro que la política de Descentralización que ha subsistido en México ha sido meramente una desconcentración administrativa, en la que a pesar de los esfuerzos que existen, queda de manifiesto la restricción de un

Federalismo Cooperativo, ya que el gobierno estatal y los municipios tienen facultades restringidas en la implementación de los proyectos y se sujetan a lo que establece el gobierno federal.

Otro factor que resulta de importancia para un proyecto de esta naturaleza es el desarrollo de las relaciones intergubernamentales; estas resultan fundamentales para entender el proceso a través del cual se lleva a cabo la negociación, la concertación y el intercambio de información que son tan importantes para el desarrollo de cualquier proyecto. El programa Agenda Desde lo Local indudablemente tiene como una prioridad fomentar este tipo de relaciones entre las diferentes instancias de gobierno; no se puede concebir a este programa sin las participaciones conjuntas de los gobiernos federales, estatales y municipales.

El fortalecimiento municipal es visto como el cúmulo de acciones adoptadas desde el órgano local y apoyado por otros ámbitos de gobierno para acercarse a un ideal; es una premisa fundamental para la descentralización administrativa municipal. Esta última considerada como un aspecto deseable por fomentar la distribución de funciones, recursos, competencias y toma de decisiones entre los miembros del sistema, favorece los aspectos derivados de la eficacia en la puesta en práctica de políticas.

El fortalecer al gobierno municipal a través de un *Modelo de Gestión* como el que aquí se propone, implica un proceso de modernización constante en el que se pongan en juego la capacidad de este orden de gobierno para fomentar y consolidar verdaderas Relaciones Intergubernamentales que repercutan en la construcción de redes de políticas. Asimismo, implica formular políticas públicas con una visión racional y bajo las necesidades del orden local y consolidar un proceso de administración estratégica en donde se tenga un vasto conocimiento de las cuestiones endógenas y exógenas que pudiesen afectar a la administración municipal y partir de ahí para construir estrategias con visión de largo plazo.

Razón principal para correlacionar el concepto de RIG's en un proyecto como el que aquí se presenta, es la existencia de problemas en los que la solución de éstos requiere de la participación de los tres niveles de gobierno, por lo que el eje fundamental para promover este tipo de acciones se caracterizan por la suma de esfuerzos y la concertación de acciones siguiendo una línea de trabajo.

Es indispensable el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales, ya que a través de ellas se pueden estructurar y consolidar acciones para el desarrollo integral y la optimización en el uso de los recursos públicos, impulsando el desarrollo municipal.

En este sentido, las RIG's funcionan como un factor clave para promover una adecuada descentralización, implican cooperaciones y articulaciones efectivas entre las distintas instancias para la formulación e implementación de diversos proyectos, como el caso de Agenda desde lo Local.

Como anteriormente se ha señalado, otro de los pilares de este modelo, es promover políticas públicas con un sentido endógeno, contemplando que los gobiernos locales no tienen la capacidad de resolver por sí mismos los grandes problemas sociales, económicos y ambientales que obstaculizan su desarrollo. Desarrollar este tipo de políticas contribuye a mejorar los modos y las formas de gobernar, ya que se establecen relaciones horizontales que permiten la interacción de distintas instancias de gobierno de manera más cooperativa.

No habría que olvidar que para abordar un problema mediante el uso de políticas públicas, es necesario contar con la disposición para tener una adecuada comunicación, discusión, deliberación y persuasión recíproca entre los actores que participan, así que en la argumentación es clave generar alternativas que hagan frente a los problemas públicos.

La triada Federalismo-RIG's-políticas públicas, evidencia un marco de complementariedad deseable para mejorar la acción del gobierno. Las políticas

públicas definen parte de su efectividad en función de los vínculos que se establecen entre los distintos actores donde las RIG's encuentran su sustento donde existe la concurrencia de varios órdenes de gobierno y una separación de poderes, como lo hace el federalismo.

El tercer pilar de este modelo se centra en analizar la administración estratégica y surge de la ineficiencia, ineficacia y falta de competitividad que ha caracterizado al aparato gubernamental, por lo que habría que buscar nuevos enfoques gerencialistas en los que el estado reduzca sus tareas y centre su atención solo en aquellos aspectos que garanticen elevar las capacidades competitivas, de eficiencia y de eficacia en el sector público.

El empleo de un concepto tan importante como la *Administración Estratégica* resulta de gran importancia para las instituciones públicas, ya que representa un proceso de planeación en donde se prevé el futuro de la organización y se desarrollan los procedimientos y operaciones necesarias para alcanzarlo. La administración estratégica dentro de la administración pública es de gran valor, ya que contribuye en la búsqueda de la eficiencia y eficacia de la implementación de las políticas y del trabajo administrativo.

El modelo de Gestión que resultaría indispensable poner en funcionamiento para fortalecer la administración municipal tiene como principal elemento la puesta en marcha del programa Agenda Desde lo Local, el cual es un proyecto ambicioso para cambiar la administración por la gestión. A través de un desarrollo de un proyecto de esta naturaleza, se pueden establecer métodos innovadores para que en el mediano plazo se tengan repercusiones positivas en el municipio.

El aprendizaje que ha arrojado el análisis del presente proyecto de investigación, es que por medio del programa Agenda Desde lo Local, se genera un proceso de lineamientos entre los propósitos del municipio y los focos rojos localizados en el autodiagnóstico. Esto permite que exista una coherencia en la implementación de acciones y resulta primordial para conocer

el rumbo que debe tomar la administración municipal, lo cual es sin duda una de las mayores virtudes del programa.

Otras de las ventajas que se logra percibir del programa Agenda Desde lo Local es que en el proceso que éste desarrolla adquiere una importancia especial la coordinación entre las diferentes instancias, tomando en cuenta que los cambios en la esfera institucional son percibidos e impulsados en el ámbito local. El programa colabora en cuestiones esenciales al exhibir las deficiencias de los gobiernos municipales en cuanto a la eficacia y eficiencia de sus aparatos administrativos para llevar a cabo acciones tan importantes y de tan alto impacto en términos cuantitativos y cualitativos.

Resulta fundamental para fortalecer al ámbito local, contar con herramientas como el programa Agenda Desde lo Local, ya que éste no sólo se enfoca en la mejora de la prestación de servicios, sino a la implementación de una serie de programas federales que buscan apoyar a los gobiernos municipales y así, aproximarlos a instrumentos de gestión específicos para su buen funcionamiento.

Es preciso insertar a los gobiernos municipales como un agente de cambio, y que se posicionen como un actor importante. Es elemental reconocer que los gobiernos municipales no cuentan con las condiciones para adoptar acciones propias para propiciar su desarrollo; ésta es una tarea ardua que requiere el apoyo de todo el sistema, por lo cual es necesario establecer las medidas que se adapten a sus condiciones y necesidades, es decir, cambiar el paradigma actual, de tal forma que las decisiones y acciones sean tomadas bajo la lógica de lo local.

Si bien el construir un modelo de Gestión como el aquí propuesto resulta un avance en cuanto al reconocimiento de la gestión municipal como actor clave en la toma de decisiones, también representa un reto, ya que habría que identificar todos los factores inhibidores de esta labor y como se pudo apreciar

con la aplicación de la encuesta, existen una serie de cuestiones adversas entre las que destacan las siguientes:

- La filiación política de los integrantes del ayuntamiento representa un obstáculo para la apertura de los canales de comunicación e información necesarios para este modelo.
- El monopolio que sigue conservando el ejecutivo municipal con respecto a la toma de decisiones e identificación de problemas públicos, así como el nulo involucramiento que existe de la sociedad civil.
- No se incentiva y se deja de lado la opinión, participación y experiencias de los actores locales que resultarían beneficiados por estas acciones, lo cual también es un factor que limita la evaluación de los proyectos de política pública.
- No se le da un margen de discrecionalidad a los funcionarios públicos para poder realizar libremente acciones que consideran como importantes para el buen funcionamiento de los programas, sino que aun el peso de las decisiones recae en el presidente municipal.
- Existe una resistencia para trabajar con una visión a largo plazo y ello se debe a que la administración municipal es tan volátil que difícilmente los funcionarios municipales pueden trascender administraciones, ya que no cuentan con la certeza laboral para poder planear con esta visión estratégica.

Aunado a las limitantes antes señaladas, habría que exaltar la importancia de contar con un estratega, es decir, un agente innovador capaz de influir en los procesos para modificar las rutinas, las relaciones intraorganizacionales y ser un negociador con la capacidad de reconocer los alcances y limitaciones de la innovación que puede tener con la implementación de la Agenda. El estratega debe ser una persona especializada con amplios conocimientos sobre distintos tópicos de la administración, en los cuales pueda advertir junto a un equipo de especialistas las amenazas y las oportunidades que le presenta su medio ambiente, pero que sea también capaz de ver sus fortalezas y sus debilidades al interior.

Finalmente, habría que exaltar que considerar al programa Agenda Desde lo Local como una herramienta útil para la construcción de un modelo de Gestión que contribuya al fortalecimiento municipal, ayuda para dotar de autonomía y herramientas efectivas a los municipios, ofreciéndoles un estándar de las características mínimas ineludibles para todo gobierno.

Es importante reflexionar sobre el auge por lo local como un proceso de suma importancia, ya que los gobiernos municipales son la célula básica para la expresión de las necesidades de los ciudadanos que no debe contemplarse como una simple representación desconcentrada del gobierno federal. Habría que recordar la premisa de que a través de gobiernos municipales fuertes y sólidos se podrá entrar en una autonomía verdadera para consolidar el auténtico federalismo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Aguilar, Villanueva, L.F., (2003), *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Agranoff, R., (1997) Las relaciones y la Gestión Intergubernamental, en: Bañón R. y Carrillo E. (comp.), *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza Universidad.
- Alarcón, A. y Muñoz, S. (2008). "Medición: Algunas consideraciones metodológicas", en Revista *Médica* 136. Extraído de: <http://www.scielo.cl/pdf/rmc/v136n1/art16.pdf>
- Albuquerque, (2004). "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo". *Revista CEPAL* 82, Recuperado de: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/10544/1/lcg2220e-Albuquerque.pdf>
- Añón M. (2004). La agenda 21 local. Proceso y evaluación, *Revista Galega de Economía*, 13 (1-2), recuperado de: <http://www.responsable.net/sites/default/files/doc3c.pdf>
- Arellano, D., (2004) *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Armijo, M., (2011) *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*, CEPAL - Serie Manuales N° 69, extraído de: <http://www.eclac.cl/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/44008/P44008.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl>
- Bañón R. y Carrillo E. (comp.), *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza Universidad.
- Barzelay, M. (1992), *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing Government*, The Regents of the University of California, University of California Press.
- _____ (2002) "La nueva gestión pública, una invitación al diálogo globalizado", en *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, revista chilena de administración pública, p. 22-28.

- BruguéQuim y Subirats Joan (1996); *Introducción*, en BruguéQuim y Subirats Joan *Lecturas de gestión pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- _____ y Gomá R. (1998) "Gobierno local, ciudad y política urbana", en *Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol. 13, número 3, pp. 561-583.
- Bernal, T. C. (2006). Metodología de la investigación: para administración, economía, humanidades y ciencias sociales (2ª ed.): Pearson México
- Cabrero, E. (1995); *La nueva gestión municipal en México*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México.
- _____, (2003) *Políticas Públicas Municipales una agenda en construcción*, México, Porrúa.
- _____, (2004) Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Revista Gestión y Política Pública*. XIII,(3) Recuperado de http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_NolIII_2dosem/Cabrero.pdf .
- _____, (2008) "Innovación local en América Latina", Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Liaison Group, Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local, México, p. 332.
- _____ & García R., (2004) *Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios* Recuperado de http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa_8/reלבgonuevoecenarioyagenda.html
- Camou A. (2002), Estudio preliminar en Camou Antonio, *Los desafíos de la gobernabilidad*, UNAM-IIS. FLACSO, Plaza y Valdez, México.
- Canto, R. (2009), *Hacia una agenda de políticas públicas para el desarrollo local*. Recuperado de <http://www.revista.economia.uady.mx/2009/XXVI/72/04.pdf>
- Cappello, H. (2003) *Nuevos paradigmas sobre la frontera Estados Unidos-México. Problemas asociados a una larga transición*. UNAM, México
- Casassus, J. (2000) "Problemas de la Gestión Educativa en América Latina" Unesco. Recuperado en:

http://ceadug.ugto.mx/iglu/Mod%20III/lecturas/Problemas_gestion_educativa1.pdf

Dieterich, H. (2002) *Nueva guía para la investigación científica*, México: Ariel.

Davis, F., (2008) *Conceptos de administración estratégica*, 11ª Ed., México: Pearson Prentice Hall.

Dess, G., Lumpkin, G. y Eisner, A., (2011) *Administración estratégica textos y casos*, (5ª. ed.). México: McGraw-Hill.

Elizalde, A., (2003) Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. CEPAL serie gestión pública No.29
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/11852/sgp29.pdf>

Grimaldo J. y Rangel C., (2003) Importancia de las relaciones intergubernamentales en un sistema de gobierno federal, Provincia revista Venezolana de estudios territoriales, II(10). Recuperado de
http://www.saber.ula.ve/cgiwin/be_alex.exe?Acceso=T016300001461/4&Nombrebd=ssaber

Gallardo, J.R. (2012) *Administración estratégica de la visión a la ejecución*. México: Alfaomega.

García, V (2012) "Planeación Estratégica en el Sector Público", en: *Presupuesto y Contabilidad* No. 14 Junio de 2012, extraído de:
http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/presupuesto14_2012.pdf

González, J.C.,(2006) "*Programa nacional de becas para estudios superiores. Un enfoque de relaciones intergubernamentales*", en espacios públicos, febrero, año/vol.9 número 017 UAEM, Toluca pp. 276 291
<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/676/67601716.pdf>

González Tlazola, N. (2010) "Barzelay y la burocracia: orientación al cliente y participación ciudadana", en *Encrucijada*, revista electrónica del Centro de Estudios de Administración Pública. Quinto número, pp. 1-15

Goodstein, L. y otros (2001), *Planeación Estratégica Aplicada*, Colombia: MCGRAW-HILL.

Guerrero O., (2001) "Nuevos Modelos de Gestión Pública" Revista Digital Universitaria, Vol. 2 Num.3 Extraído de:

http://98.131.112.222/docs/Lecturas/Nuevos_modelos_de_gestion_publica.pdf

- Guillen T. (2001) *Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*, IFE, Cuadernos de la cultura democrática No. 17 México
- Guisande, C., & et all (2011) *Tratamiento de datos con R, STATISTICA y SPSS*, Díaz de santos, España.
- Guzmán J., (1995), *El federalismo en la modernización y fortalecimiento de los gobiernos municipales*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A.C.
- Hernández, R, Fernández C. y Baptista, L. (2003) *Metodología de la investigación*, 3ª. ed., México, McGraw-Hill.
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (2012), Documentos de trabajo de Agenda Desde lo Local, recuperado de: http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/inafed_adll_documentos_trabajo
- Jaramillo C. (2010) "La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California" en *Región y sociedad* vol.22 no.49, Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252010000300007
- Martínez P. (1995); "Federalismo y gobierno local", en *Revista Gestión y Estrategia*, núm. 8, México. Recuperado de: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.htm>
- Martínez, O.C y Ruiz J.G (2007) "Aproximación a la situación estratégica del sector restaurantero en la ciudad de Tijuana, Baja California, México", en *Administración Estratégica*. México: Printed in México
- Mejía Lira, J.(2003) *La importancia de las redes inter e intragubernamentales*, en Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal, no. 60. INAP, México
- Méndez J. (1997) "Estudio introductorio" en, Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México: Fondo de Cultura Económica.
- _____ y Becerril, T. (2005) "Planeación estratégica: técnica gerencial aplicada en la administración pública", en *Quivera*, vol. 7, núm. 2, julio diciembre, extraído de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40170207>

- Merino, M., (2006) La profesionalización municipal en México, *Documentos de Trabajo del CIDE*(182). Recuperado de:
<http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20182.pdf>
- Moreno Toscano, A. (1998) *Descentralización y Federalismo*, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, México,
- Namakforoosh, N. (2005). Metodología de la Investigación. (2ª ed.). México. Limusa. 219.
- Navas Quintero, A. (2010) “La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio”, en *Perspectiva*, número 23, pp. 36-38. extraído de:
<http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%2023/036-038%20PERS%20OK.pdf>
- Oviedo, H. y Campos, A. (2005) “Aproximación al uso del coeficiente de Alfa de Cronbach”. En *revista colombiana de Psiquiatría*, Vol. XXXIV, No. 04, Bogotá Colombia, Recuperado de:
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/806/80634409.pdf>
- Pardo, A. y Ruiz, M. (2002). *SPSS 11. Guía para el Análisis de Datos*. McGrawHill, Madrid.
- Parsons, W. (2007) políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Buenos aires: Miño y Davila.
- Pavés Salazar, A. (2000) “Modelo de implementación de Gestión del Conocimiento y Tecnologías de Información para la Generación de Ventajas Competitivas” Universidad Técnica Federico Santa María, Valparaíso. Recuperado en:
<http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/modelo%20de%20implantaci%C3%B3n%20de%20gc%20y%20ti%20para%20la%20generaci%C3%B3n%20de%20ventajas%20competitivas.pdf>
- Peters, G. (2005) “Gobernanza y burocracia política: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control”, en Foro Internacional. Vol. XLV, número 4. Extraído de:
http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/AK3S9HN8M53Y1X3U77KM4DE33Q7KL5.pdf
- Porter, M., (1996) “¿En qué consiste la estrategia?”, en: *Harvard Business Review* November-December. Traducido en versión libre por la

- Fundación para el Desarrollo Integral del Valle del Cauca FDI y el Centro de Productividad del Pacífico. Extraído de: http://data7.blog.de/media/740/6344740_cb9423dd71_d.pdf
- Ramírez López Rigoberto, (2002) *La municipalización en el estado de Guanajuato*, tesis de maestría, UAM-Xochimilco, México.
- Robles Martínez Reynaldo, *El Municipio*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003
- Rivas, L. A. (2006). *¿Cómo hacer una tesis de Maestría?* (2 ed.). México: Teller abierto-IPN
- Rocchi G. y Venticinque V. (2010) “Calidad democrática, ciudadanía y participación en el ámbito local”, en *Espacio Abierto: cuaderno venezolano de sociología*.
- Rodríguez Victoria, (1999) *La descentralización en México*, Fondo de Cultura Económica, México,
- Sánchez, R. y Echeverry, J. (2004) *Validación de Escalas de Medición en Salud*, en Revista Salud pública. 6 (3). Extraído de: http://www.scielo.org/scielo.php?pid=S012400642004000300006&script=sci_arttext
- Sánchez, A, y García, M (2007) Las capacidades de los gobiernos municipales para instrumentar política social. Recuperado de http://www.urbaed.ungs.edu.ar/textos/IGLOM/Mesa4_doc3.pdf
- Sánchez, J. (2006); *Gestión Pública y Governance*, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), México.
- Santos, L. (2014) “Modelos de gestión: hacia un nuevo derecho procesal organizacional” Revista de Derecho Público, Colombia. Recuperado en: <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=7&sid=8851dd3c-f890-43f5-a7fe-d5b9c11fce8f%40sessionmgr4001&hid=4112>
- Schmal, R., López, S., Cabrales, F., Acuña. (2010) “Modelado de Procesos de Negocio para la Gestión de Patentes en Universidades” Información Tecnológica, vol. 21 n. 6. Recuperado en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071807642010000600013&lang=pt

- Secretaría de Gobernación, (2002) Programa especial para un Auténtico federalismo.
- Serna, H. (2000) *Gerencia Estratégica. Planeación y Gestión – Teoría y Metodología*. Bogotá: 3R Editores.
- Serra, Albert (2004); *Factores relevantes para la gestión de la innovación de la administración local*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Noviembre
- Silva, I. (2002). "Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local". ILPES/CEPAL, Santiago.
- Subirasts, J. (1998) Análisis de políticas públicas y eficiencia de la administración, España: Ed MAP.
- _____, Knoepfel, P., Laure, C., &Varone, F. (2008) *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tamayo (1997)El análisis de las políticas públicas, en R. Bañón y E. Carrillo (comp.), *La nueva Administración Pública*, Madrid Alianza Universidad.
- Tamayo Tamayo, M. (2005). *El proceso de la investigación científica*, 4ª. ed., México, Limusa.
- Thompson, A., (2012), *Administración Estratégica. Textos y casos*. 18ª. México: Ed Mc Graw Hill.
- Torres, C (2005), "La coordinación gubernamental: mitos y realidades del sistema federal mexicano", en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Recuperado de: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20coordinaci%C3%B3n%20gubernamental.pdf>
- UvalleBerrones R. (1997) "Descentralización política y federalismo: Consideraciones sobre el caso mexicano" en *Gestión y Estrategia*. Recuperado de <http://administracion.azc.uam.mx/descargas/revistagye/rv7/rev07art02.pdf>
- _____. (2001) *Federalismo y Gobernabilidad y políticas públicas* en revista IAPEM no. 50, México.

- Vásquez-Barquero, A. (2000). "Desarrollo endógeno y globalización". EURE *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 26, 79, Recuperado de: <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612000007900003>
- Visauta, B., y Martoni, J. (2003). *Análisis estadístico con SPSS para Windows*, segunda edición. Mc GrawHill/Interamericana de España, Madrid.
- Wheelen L., Thomas, Hunger J., David, F. (2007), *Administración Estratégica y Política de Negocios. Conceptos y Casos*, México: Pearson Educación.
- Wright, Deil S. (1997); *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Ziccardi, Alicia (2002) *Políticas sociales y gobiernos locales en el federalismo*. Recuperado de: http://www.congresoretosyexpectativas.udg.mx/Congreso%203/Mesa%202/Mesa2_24.pdf
- XX Ayuntamiento de Mexicali, (2011) *Plan municipal de desarrollo 2011- 2013*,

ANEXOS

INTRUMENTO DEL PROYECTO MODELO DE GESTIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE MEXICALI

FOLIO

El presente instrumento tiene como finalidad recabar información relacionada con la opinión que tienen los funcionarios públicos del municipio de Mexicali para la construcción de un modelo de gestión que contribuya al fortalecimiento de la administración municipal. La información expresada aquí es un insumo fundamental en la elaboración de una *tesis doctoral* que se presenta en la Facultad de Ciencias Administrativas de la Universidad Autónoma de Baja California por lo que los datos derivados de ésta serán confidenciales y se emplearán para fines exclusivamente académicos.

Dependencia a la que se encuentra adscrito _____

Escolaridad _____

Género _____

Instrucciones: Lee cuidadosamente cada pregunta y selecciona la opción que más se apegue a lo que piensas según tu apreciación.

1. ¿Existen mecanismos de comunicación constante entre la dependencia a la que Ud. Perteneces y otros actores en el desarrollo de algún proyecto?

ESTATALES	Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
FEDERALES	Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
SOCIEDAD CIVIL	Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca

2. ¿Cuál es el mecanismo de comunicación que utiliza con mayor frecuencia?

ESTATALES	Vía telefónica	Correo electrónico	Video conferencias	Reuniones personales	Ninguna
FEDERALES	Vía telefónica	Correo electrónico	Video conferencias	Reuniones personales	Ninguna
SOCIEDAD CIVIL	Vía telefónica	Correo electrónico	Video conferencias	Reuniones personales	Ninguna

3. ¿Qué tan frecuente esa comunicación?

ESTATALES	Muy Frecuente	Frecuentemente	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
FEDERALES	Muy Frecuente	Frecuentemente	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
SOCIEDAD CIVIL	Muy Frecuente	Frecuentemente	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca

4. ¿Considera que existe un adecuado intercambio de información con otra dependencia gubernamental cuando desarrolla algún proyecto en conjunto?

ESTATALES	Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
FEDERALES	Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca

5. ¿Los canales de intercambio de información que se desarrollan son?

OFICIALES	Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
EXTRAOFICIALES	Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca

6. Considera que las conductas de los funcionarios que laboran en el actual ayuntamiento propicien la cooperación entre diferentes instancias para solucionar los problemas públicos.

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

7. ¿Existen reuniones continuas sobre la operación y seguimiento de las estrategias que desarrollan en conjunto con otras entidades?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

8. ¿Considera que la filiación política de las diferentes instancias gubernamentales influya para el adecuado desarrollo los proyectos que desarrolla en conjunto?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

9. ¿Cuándo la dependencia para la cual labora requiere información de otras instancias, éstas otorgan los insumos de manera oportuna?

ESTATALES	Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
FEDERALES	Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca

10. ¿En su opinión el trabajar en conjunto con otras entidades ha contribuido para solucionar algunos problemas de carácter público?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

11. ¿Una vez que un proyecto ha concluido, mantiene el contacto con las entidades participantes en éste?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

12. Además de las entidades gubernamentales ¿existe el involucramiento de otros actores, como académicos, grupos de expertos o la misma sociedad civil, en la formulación e implementación de los proyectos que desarrollan la dependencia en la que labora?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

13. ¿Cómo considera qué es el intercambio de insumos (información, recursos, opiniones) con otras instancias es?

Excelente	Bueno	Escaso	Mínimo	No existe
------------------	-------	--------	--------	-----------

14. En su opinión, ¿otras dependencias con las que participa pudieran significar una fuente alternativa en la dotación de insumos como información, recursos y opiniones?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

15. ¿Cree Ud. que la coparticipación que ha desarrollado con otros actores ha contribuido en aumentar la probabilidad de éxito en la solución de problemas públicos?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

16. ¿De los siguientes actores quién define cuáles son los problemas que deben ser atendidos en esta administración?

Presidente municipal	El cabildo	La sociedad civil	Los empleados de la dependencia	Trabajo en conjunto GOB - SC
----------------------	------------	-------------------	---------------------------------	------------------------------

17. La dependencia en la que labora, cómo define qué asuntos son prioritarios y deben ser atendidos

Por un análisis sistemático	Recomendación del Gobierno estatal	Por el conocimiento previo de la situación	Por ordenes de presidente municipal	Por reclamos sociales
-----------------------------	------------------------------------	--	-------------------------------------	-----------------------

18. ¿Las problemáticas que atiende esta dependencia tienen relación con las cuestiones en las que se centra el Plan Municipal de Desarrollo?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

19. ¿Considera que en su campo de acción hay asuntos que para la sociedad civil son prioritarios pero sin embargo no son atendidos por la administración municipal?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

20. En su opinión, ¿existe un análisis detallado para definir las estrategias viables, con las que se pretende atender los problemas públicos?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

21. ¿Quién de los siguientes actores formula las estrategias a seguir en la atención de los asuntos prioritarios?

Presidente municipal	El cabildo	La sociedad civil	Los empleados de la dependencia	Grupos de expertos
----------------------	------------	-------------------	---------------------------------	--------------------

22. ¿Esta dependencia requiere de la cooperación de otras instancias u organizaciones para poner en marcha sus proyectos?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

23. ¿Cuál de los siguientes actores pone en marcha las líneas de acción, con las que se pretenden dar solución a los problemas público?

Los empleados municipales	La sociedad civil	Es un proceso conjunto GOB- SC	Se concesiona a un particular la responsabilidad	
---------------------------	-------------------	--------------------------------	--	--

24. ¿Cuál considera que es el factor que mayor peso tiene para dejar desatendido una prioridad detectada en esta administración?

Falta interés	Déficit en la coordinación entre los encargados de resolverlo	Escases de Recursos (humanos, financieros, materiales)	Desconocimiento de la situación	Limitación en el tiempo de resolución
---------------	---	--	---------------------------------	---------------------------------------

25. ¿Existe una evaluación constante de los procesos que se siguen para solucionar un problema de carácter público?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

26. ¿Quién es el encargado de desarrollar una evaluación que refleje el impacto de las acciones realizadas?

Los empleados municipales	La sociedad civil	Consultorías externas	Instituciones educativas	Nadie
---------------------------	-------------------	-----------------------	--------------------------	-------

27. ¿En caso de existir ¿en qué etapa del proceso se lleva a cabo la evaluación?

Etapa Inicial en la detección del problema	Etapa Intermedia donde se generan alternativas	Etapa final cuando ya existen resultados	Es un proceso continuo	No hay evaluación
--	--	--	------------------------	-------------------

28. ¿Cuándo realiza acciones en conjunto con otras instancias éstas le piden que se realice un proceso de evaluación y seguimiento de las acciones emprendidas?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

29. ¿Ha tomado los resultados de la evaluación como un proceso de retroalimentación para mejorar las acciones que realiza?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

30. En el campo de actuación de la dependencia en que labora, ¿se desarrolla un Análisis tipo FODA para identificar cuáles son las acciones a seguir?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

31. ¿Considera que el conocimiento que tiene los empleados de esta dependencia sobre el entorno que rige su actuación es?

Excelente	Bueno	Escaso	Mínimo	No existe
-----------	-------	--------	--------	-----------

32. ¿Cuándo se realiza algún proyecto por parte de esta dependencia, se trata de involucrar a los actores que resultarían beneficiados por éste?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

33. ¿Considera que las acciones que se han desarrollado durante esta administración para atacar los problemas de carácter público han logrado disminuirlos?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

34. Cree Ud. que las dependencias que componen la administración municipal colaboran en el mismo sentido para alcanzar los objetivos planteados

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

35. De manera imparcial, cree que las acciones que se han puesto en marcha por parte de esta dependencia han logrado satisfacer las necesidades de la población

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

36. ¿Considera que las actividades que se desarrollan en esta dependencia contribuyen a lograr los propósitos de la administración municipal?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

37. ¿Cuándo se genera un plan de acción a seguir por parte de esta dependencia se establecen los límites y alcances a los que se ajustará esta acción?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

38. Considera que los proyectos que se desarrollan en esta dependencia contribuyen para mejorar las finanzas públicas municipales

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

39. Considera que los planes de acción que se definen en esta dependencia propicien el involucramiento de otros órdenes de gobierno

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

40. Cuando se pone en marcha un proyecto en esta dependencia se cuenta con un individuo que dada su experiencia y conocimiento sea capaz de coordinar y controlar los proyectos que aquí se desarrollan?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

41. En esta dependencia ¿Se le hace saber a los colaboradores que su trabajo es un insumo importante para el buen término de un proyecto y que sin ellos es complicado que se logre el éxito?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

42. A los individuos que participan en el desarrollo de un proyecto se les da la libertad para que de manera voluntaria propongan y desarrollen ideas innovadoras?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

43. Quien encabeza los proyectos que aquí se desarrollan, promueve reuniones periódicas con el equipo operativo para verificar el grado de cumplimiento de un proyecto

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

44. Considera que en esta dependencia la distribución de las tareas y responsabilidades está bien definida y es acatada por los colaboradores

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

45. Dadas las restricciones de recursos con los que cuenta la administración municipal, considera que las acciones que desempeña tendrían un impacto positivo en el mediano y largo plazo

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

46. ¿Confía en que una vez concluida la actual administración Ud. Seguirá desempeñando alguna labor dentro de ésta?

Totalmente	Posiblemente	Existen posibilidades	No lo creo	Definitivamente No
------------	--------------	-----------------------	------------	--------------------

47. ¿Considera que la filiación partidista de los integrantes del ayuntamiento dificulte la conformación de proyectos a largo plazo?

Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca
---------	--------------	----------------------	-------------	-------

48. ¿Cómo describe su experiencia en la formulación de estrategias con una visión mediano o largo plazo?

Excelente	Buena	Escasa	Mínima	No existe
-----------	-------	--------	--------	-----------

49. ¿Cuál de los siguientes factores considera que tendría mayor peso, para definir proyectos a mediano o largo plazo?

Disponibilidad de recursos	Escasa coordinación	Falta de conocimiento	Insuficiente Interés Político	
----------------------------	---------------------	-----------------------	-------------------------------	--

Cuadro 1. Comunicación constante entre órdenes de gobierno.

¿Existen mecanismos de comunicación constante entre la dependencia a la que Ud. Pertenece y otros actores en el desarrollo de algún proyecto? Estatales

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Siempre	35	31.8	31.8	31.8
	Casi siempre	45	40.9	40.9	72.7
	En algunas ocasiones	22	20.0	20.0	92.7
	Pocas veces	8	7.3	7.3	100.0
	Total	110	100.0	100.0	

¿Existen mecanismos de comunicación constante entre la dependencia a la que Ud. Pertenece y otros actores en el desarrollo de algún proyecto? Federales

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	En algunas ocasiones	28	25.5	25.5	25.5
	Pocas veces	56	50.9	50.9	76.4
	Nunca	26	23.6	23.6	100.0
	Total	110	100.0	100.0	

¿Existen mecanismos de comunicación constante entre la dependencia a la que Ud. Pertenece y otros actores en el desarrollo de algún proyecto? Sociedad Civil

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	En algunas ocasiones	16	14.5	14.5	14.5
	Pocas veces	29	26.4	26.4	40.9
	Nunca	65	59.1	59.1	100.0
	Total	110	100.0	100.0	

Cuadro 2. Frecuencia de comunicación.

¿Ha sido Frecuente esa comunicación? Gobierno Estatal

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Siempre	26	23.6	23.6	23.6
	Casi siempre	36	32.7	32.7	56.4
	En algunas ocasiones	40	36.4	36.4	92.7
	Pocas veces	8	7.3	7.3	100.0
	Total	110	100.0	100.0	

¿Ha sido Frecuente esa comunicación? Gobierno Federal

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	En algunas ocasiones	23	20.9	20.9	20.9
	Pocas veces	61	55.5	55.5	76.4
	Nunca	26	23.6	23.6	100.0
	Total	110	100.0	100.0	

¿Ha sido Frecuente esa comunicación? Sociedad Civil

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	En algunas ocasiones	13	11.8	11.8	11.8
	Pocas veces	33	30.0	30.0	41.8
	Nunca	64	58.2	58.2	100.0
	Total	110	100.0	100.0	

Cuadro 3. Intercambio de información vs Filiación política.

¿Considera que existe un adecuado intercambio de información con otra dependencia gubernamental cuando desarrolla al
gún proyecto en conjunto? Gobierno Estatal * ¿Considera que la filiación política de las diferentes instancias gubernamenta
les influya para el adecuado desarrollo los proyectos que desarrolla en conjunto?

Tabla de contingencia

Recuento		¿Considera que la filiación política de las diferentes instancias gubernamentales influya para el adecuado desarrollo los proyectos que desarrolla en conjunto?				Total
		Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	
¿Considera que existe un adecuado intercambio de información con otra dependencia gubernamental cuando desarrolla algún proyecto en conjunto? Gobierno Estatal	Casi siempre	7	4	2	4	17
	En algunas ocasiones	21	12	6	10	49
	Pocas veces	15	3	5	9	32
	Total	43	19	13	23	98

Medidas simétricas

	Valor	Error tip. asint. ^a	T aproximada ^b	Sig. aproximada
Intervalo por intervalo R de Pearson	,031	,104	,303	,762 ^c
Ordinal por ordinal Correlación de Spearman	,015	,104	,143	,886 ^c
N de casos válidos	98			

a. Asumiendo la hipótesis alternativa.

b. Empleando el error típico asintótico basado en la hipótesis nula.

Cuadro 4. Trabajo conjunto vs Filiación política

Tabla de contingencia ¿En su opinión el trabajar en conjunto con otras entidades ha contribuido para solucionar algunos
problemas de carácter público? * ¿Considera que la filiación política de las diferentes instancias gubernamentales influya para el
adecuado desarrollo los proyectos que desarrolla en conjunto?

Recuento		¿Considera que la filiación política de las diferentes instancias gubernamentales influya para el adecuado desarrollo los proyectos que desarrolla en conjunto?				Total
		Siempre	Casi siempre	En algunas ocasiones	Pocas veces	
¿En su opinión el trabajar en conjunto con otras entidades ha contribuido para solucionar algunos problemas de carácter público?	En algunas ocasiones	9	7	4	5	25
	Pocas veces	21	3	5	10	39
	Nunca	10	8	3	8	29
	Total	40	18	12	23	93

Medidas simétricas

	Valor	Error tip. asint. ^a	T aproximada ^b	Sig. aproximada
Intervalo por intervalo R de Pearson	,037	,099	,354	,724 ^c
Ordinal por ordinal Correlación de Spearman	,037	,099	,355	,724 ^c
N de casos válidos	93			

a. Asumiendo la hipótesis alternativa.

b. Empleando el error típico asintótico basado en la hipótesis nula.

c. Basada en la aproximación normal.

Cuadro 5. Análisis Detallado vs Encargado de Formular.

Tabla de contingencia En su opinión, ¿existe un análisis detallado para definir las estrategias viables, con las que se pretende atender los problemas públicos? * ¿Quién de los siguientes actores formula las estrategias a seguir en la atención de los asuntos prioritarios?

Recuento

		¿Quién de los siguientes actores formula las estrategias a seguir en la atención de los asuntos prioritarios?			Total
		Presidente municipal	Los empleados de la dependencia	Grupos de expertos	
En su opinión, ¿existe un análisis detallado para definir las estrategias viables, con las que se pretende atender los problemas públicos?	Siempre	3	21	4	28
	Casi siempre	10	14	4	28
	En algunas ocasiones	5	9	6	20
	Pocas veces	3	15	2	20
Total		21	59	16	96

Medidas simétricas

		Valor	Error tip. asint. ^a	T aproximada ^b	Sig. aproximada
Intervalo por intervalo	R de Pearson	-,016	,087	-,155	,877 ^c
Ordinal por ordinal	Correlación de Spearman	-,013	,089	-,122	,903 ^c
N de casos válidos		96			

a. Asumiendo la hipótesis alternativa.

b. Empleando el error típico asintótico basado en la hipótesis nula.

c. Basada en la aproximación normal

Cuadro 6. Intercambio de información vs Filiación política.

Tabla de contingencia ¿Quién es el encargado de desarrollar una evaluación que refleje el impacto de las acciones realizadas? * ¿Ha tomado los resultados de la evaluación como un proceso de retroalimentación para mejorar las acciones que realiza?

Recuento

		¿Ha tomado los resultados de la evaluación como un proceso de retroalimentación para mejorar las acciones que realiza?			Total
		En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca	
¿Quién es el encargado de desarrollar una evaluación que refleje el impacto de las acciones realizadas?	Los empleados municipales	7	38	32	77
	Consultorías externas	0	7	4	11
	Instituciones educativas	1	3	2	6
Total		8	48	38	94

Medidas simétricas

		Valor	Error tip. asint. ^a	T aproximada ^b	Sig. aproximada
Intervalo por intervalo	R de Pearson	-,033	,103	-,312	,756 ^c
Ordinal por ordinal	Correlación de Spearman	-,033	,100	-,318	,752 ^c
N de casos válidos		94			

a. Asumiendo la hipótesis alternativa.

b. Empleando el error típico asintótico basado en la hipótesis nula.

c. Basada en la aproximación normal.

Cuadro 3. De las dependencias vs Involucramiento de actores.

Tabla de contingencia Cree Ud. que las dependencias que componen la administración municipal colaboran en el mismo sentido para alcanzar los objetivos planteados * ¿Cuándo se realiza algún proyecto por parte de esta dependencia, se trata de involucrar a los actores que resultarían beneficiados por éste?

Recuento		¿Cuándo se realiza algún proyecto por parte de esta dependencia, se trata de involucrar a los actores que resultarían beneficiados por éste?			Total
		En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca	
Cree Ud. que las dependencias que componen la administración municipal colaboran en el mismo sentido para alcanzar los objetivos planteados	En algunas ocasiones	17	11	30	58
	Pocas veces	11	9	19	39
Total		28	20	49	97

Medidas simétricas

		Valor	Error típ. asint. ^a	T aproximada ^b	Sig. aproximada
Intervalo por intervalo	R de Pearson	-,011	,101	-,105	,917 ^c
Ordinal por ordinal	Correlación de Spearman	-,015	,101	-,144	,886 ^c
N de casos válidos		97			

a. Asumiendo la hipótesis alternativa.

b. Empleando el error típico asintótico basado en la hipótesis nula.

c. Basada en la aproximación normal.

Cuadro 8. Implementadores vs La labor de los funcionarios.

Tabla de contingencia ¿Cuál de los siguientes actores pone en marcha las líneas de acción, con las que se pretenden dar solución a los problemas público? * En esta dependencia ¿Se le hace saber a los colaboradores que su trabajo es un insumo importante para el buen término de un proyecto y que sin ellos es complicado que se logre el éxito?

Recuento		En esta dependencia ¿Se le hace saber a los colaboradores que su trabajo es un insumo importante para el buen término de un proyecto y que sin ellos es complicado que se logre el éxito?		Total
		Pocas veces	Nunca	
¿Cuál de los siguientes actores pone en marcha las líneas de acción, con las que se pretenden dar solución a los problemas público?	Los empleados municipales	38	23	61
	Es un proceso conjunto GOB- SC	6	4	10
	Se concesiona a un particular la responsabilidad	15	7	22
Total		59	34	93

Medidas simétricas

		Valor	Error típ. asint. ^a	T aproximada ^b	Sig. aproximada
Intervalo por intervalo	R de Pearson	-,042	,102	-,399	,691 ^c
Ordinal por ordinal	Correlación de Spearman	-,041	,102	-,393	,695 ^c
N de casos válidos		93			

a. Asumiendo la hipótesis alternativa.

b. Empleando el error típico asintótico basado en la hipótesis nula.

c. Basada en la aproximación normal.

Cuadro 9. Planeación de estrategias vs Discrecionalidad de funcionarios.

Tabla de contingencia ¿Cuándo se genera un plan de acción a seguir por parte de esta dependencia se establecen los límites y alcances a los que se ajustará esta acción? * A los individuos que participan en el desarrollo de un proyecto se les da la libertad para que de manera voluntaria propongan y desarrollen ideas innovadoras?

Recuento		A los individuos que participan en el desarrollo de un proyecto se les da la libertad para que de manera voluntaria propongan y desarrollen ideas innovadoras?		Total
		Pocas veces	Nunca	
¿Cuándo se genera un plan de acción a seguir por parte de esta dependencia se establecen los límites y alcances a los que se ajustará esta acción?	Siempre	34	20	54
	En algunas ocasiones	15	8	23
	Pocas veces	18	9	27
Total		67	37	104

Medidas simétricas

		Valor	Error típ. asint. ^a	T aproximada ^b	Sig. aproximada
Intervalo por intervalo	R de Pearson	-,033	,098	-,337	,737 ^c
Ordinal por ordinal	Correlación de Spearman	-,033	,098	-,337	,737 ^c
N de casos válidos		104			

a. Asumiendo la hipótesis alternativa.

b. Empleando el error típico asintótico basado en la hipótesis nula.

c. Basada en la aproximación normal.

Cuadro 10. Evaluación vs Reuniones constantes.

Tabla de contingencia ¿Existe una evaluación constante de los procesos que se siguen para solucionar un problema de carácter público? * Quien encabeza los proyectos que aquí se desarrollan, promueve reuniones periódicas con el equipo operativo para verificar el grado de cumplimiento de un proyecto

Recuento		Quien encabeza los proyectos que aquí se desarrollan, promueve reuniones periódicas con el equipo operativo para verificar el grado de cumplimiento de un proyecto			Total
		En algunas ocasiones	Pocas veces	Nunca	
¿Existe una evaluación constante de los procesos que se siguen para solucionar un problema de carácter público?	Casi siempre	3	3	1	7
	En algunas ocasiones	12	15	5	32
	Pocas veces	12	29	3	44
	Nunca	6	9	3	18
Total		33	56	12	101

Medidas simétricas

		Valor	Error típ. asint. ^a	T aproximada ^b	Sig. aproximada
Intervalo por intervalo	R de Pearson	,041	,108	,406	,686 ^c
Ordinal por ordinal	Correlación de Spearman	,046	,107	,459	,647 ^c
N de casos válidos		101			

a. Asumiendo la hipótesis alternativa.

b. Empleando el error típico asintótico basado en la hipótesis nula.

c. Basada en la aproximación normal.

Cuadro 11. Restricciones vs Filiación política.

Tabla de contingencia Dadas las restricciones de recursos con los que cuenta la administración municipal, considera que las acciones que desempeña tendrían un impacto positivo en el mediano y largo plazo * ¿Considera que la filiación partidista de los integrantes del ayuntamiento dificulte la conformación de proyectos a largo plazo?

Recuento		¿Considera que la filiación partidista de los integrantes del ayuntamiento dificulte la conformación de proyectos a largo plazo?		Total
		Siempre	Casi siempre	
Dadas las restricciones de recursos con los que cuenta la administración municipal, considera que las acciones que desempeña tendrían un impacto positivo en el mediano y largo plazo	Pocas veces	36	34	70
	Nunca	16	13	29
Total		52	47	99

Medidas simétricas

		Valor	Error típ. asint. ^a	T aproximada ^b	Sig. aproximada
Intervalo por intervalo	R de Pearson	-,034	,100	-,336	,737 ^c
Ordinal por ordinal	Correlación de Spearman	-,034	,100	-,336	,737 ^c
N de casos válidos		99			

a. Asumiendo la hipótesis alternativa.

b. Empleando el error típico asintótico basado en la hipótesis nula.

c. Basada en la aproximación normal.

Cuadro 12. Matriz De Componentes Principales, Categoría Relaciones Intergubernamentales.

Matriz de componentes ^a								
	Componente							
	1	2	3	4	5	6	7	8
¿Existen mecanismos de comunicación constante entre la dependencia a la que Ud. Pertenecen y otros actores en el desarrollo de algún proyecto? Estatales	,763	,139	-,108	-,512	,125	-,030	-,188	-,099
¿Existen mecanismos de comunicación constante entre la dependencia a la que Ud. Pertenecen y otros actores en el desarrollo de algún proyecto? Federales	,859	,015	-,030	,285	-,077	-,077	,023	-,260
¿Cuál es el mecanismo de comunicación que utiliza con mayor frecuencia? ESTATALES	-,117	-,027	,850	,025	,148	-,021	-,246	-,074
¿Cuál es el mecanismo de comunicación que utiliza con mayor frecuencia? FEDERALES	,667	,176	,309	,356	-,071	,269	,055	,200
¿Ha sido Frecuente esa comunicación? Gobierno Estatal	,603	,219	-,268	-,511	,308	-,046	-,159	-,013
¿Ha sido Frecuente esa comunicación? Gobierno Federal	,748	,023	,073	,375	,074	,273	,201	-,114
¿Considera que existe un adecuado intercambio de información con otra dependencia gubernamental cuando desarrolla algún proyecto en conjunto? Gobierno Estatal	-,206	,722	,072	,201	,330	-,197	-,004	-,031
¿Considera que existe un adecuado intercambio de información con otra dependencia gubernamental cuando desarrolla algún proyecto en conjunto? Gobierno Federal	-,140	,755	,036	-,153	,035	,004	,240	,174
¿Los canales de intercambio de información que se desarrollan son? Oficiales	,688	,062	,254	-,431	,306	,124	-,165	,117
¿Los canales de intercambio de información que se desarrollan son? Extraoficiales	,788	-,003	,090	,342	-,122	-,066	,064	-,192
Considera que las conductas de los funcionarios que laboran en el actual ayuntamiento propicien la cooperación entre diferentes instancias para solucionar los problemas públicos.	,312	-,238	,336	,155	-,141	,064	,082	,647
¿Existen reuniones continuas sobre la operación y seguimiento de las estrategias que desarrollan en conjunto con otras entidades?	,193	,103	-,886	-,041	-,024	,100	,171	,029
¿Considera que la filiación política de las diferentes instancias gubernamentales influya para el adecuado desarrollo los proyectos que desarrolla en conjunto?	,154	-,331	,190	-,137	,232	-,282	,530	-,139
¿Cuando la dependencia para la cual labora requiere información de otras instancias, éstas otorgan los insumos de manera oportuna? Gobierno Estatal	-,008	,734	,099	,054	,127	-,207	,021	-,180
¿Cuando la dependencia para la cual labora requiere información de otras instancias, éstas otorgan los insumos de manera oportuna? Gobierno Federal	-,191	,689	,319	,063	-,094	,002	,304	,171
¿En su opinión el trabajar en conjunto con otras entidades ha contribuido para solucionar algunos problemas de carácter público?	-,087	-,305	,076	,390	,441	-,374	-,404	,025
¿Una vez que un proyecto ha concluido, mantiene el contacto con las entidades participantes en éste	-,255	,195	,224	-,263	-,216	,561	-,352	-,090
Además de las entidades gubernamentales ¿existe el involucramiento de otros actores, como académicos, grupos de expertos o la misma sociedad civil, en la formulación e implementación de los proyectos que desarrollan la dependencia en la que labora?	,086	,176	-,429	,237	-,395	-,213	-,253	,282
¿Cómo considera qué es el intercambio de insumos (información, recursos, opiniones) con otras instancias es?	-,240	-,374	-,062	-,111	,509	,173	,353	,307
En su opinión, ¿otras dependencias con las que participa pudieran significar una fuente alternativa en la dotación de insumos como información, recursos y opiniones?	-,276	,028	-,203	,318	,352	,607	,034	-,252
¿Cree Ud. que la coparticipación que ha desarrollado con otros actores ha contribuido en aumentar la probabilidad de darle solución a los problemas públicos?	-,030	,204	-,360	,477	,445	,080	-,270	,284

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

a. 8 componentes extraídos

Cuadro 13. Matriz de componentes principales, categoría de políticas públicas.

Matriz de componentes ^a						
	Componente					
	1	2	3	4	5	6
¿De los siguientes actores quien define cuáles son los problemas que deben ser	,789	,046	-,333	-,073	,157	-,098
La dependencia en la que labora, cómo define qué asuntos son prioritarios y deben	-,822	,054	,224	,235	-,211	,040
¿Las problemáticas que atiende esta dependencia tienen relación con las	,390	-,308	,203	,627	,166	,161
¿Considera que en su campo de acción hay asuntos que la sociedad civil	,559	,218	,258	-,127	-,304	-,217
En su opinión, ¿existe un análisis detallado para definir las estrategias viables, con	-,023	-,189	,367	-,413	,703	-,166
¿Quién de los siguientes actores formula las estrategias a seguir en la atención de	-,020	,369	-,111	,366	,457	-,270
¿La dependencia en la que Ud. Labora requiere de la cooperación de otras	,144	,070	,418	-,211	-,476	-,465
¿Cuál de los siguientes actores pone en marcha las líneas de acción, con las que	,165	,595	,170	-,041	,056	,389
¿Cuál es el factor que mayor peso tiene para dejar desatendido una prioridad	-,064	,217	,079	-,588	,035	,543
¿Existe una evaluación constante de los procesos que se siguen para solucionar un	-,295	-,635	,496	-,096	,173	-,054
¿Quién es el encargado de desarrollar una evaluación que refleje el impacto de las	,086	,326	,656	,109	-,016	-,078
¿En caso de existir ¿en qué etapa del proceso se lleva a cabo la evaluación?	,193	,418	,529	,133	,215	,067
¿Cuándo realiza acciones en conjunto con otras instancias éstas le piden que se	,403	-,432	,307	,243	-,212	,459
¿Ha tomado los resultados de la evaluación como un proceso de retroalimentación	-,390	,530	-,028	,223	,024	,024

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

a. 6 componentes extraídos

Cuadro 14. Matriz de componentes principales, Categoría de Administración Estratégica

	1	2	3	4	5	6	7	8
En el campo de actuación de la dependencia en que labora, ¿se desarrolla un Análisis tipo FODA para	,491	,574	,189	,062	,362	-,071	-,129	-,177
identificar cuáles son las acciones a seguir								
¿Considera que el conocimiento que tiene los empleados de esta dependencia sobre el entorno que	,345	,431	,184	,108	,416	-,462	-,167	-,123
rige su actuación es?								
¿Cuándo se realiza algún proyecto por parte de esta dependencia, se trata de involucrar a los actores	-,014	,460	,134	-,427	-,158	,359	-,171	-,091
que resultarían beneficiados por éste?								
¿Considera que las acciones que se han desarrollado durante esta administración para atacar los	,148	,250	,165	-,610	,078	,028	,117	,240
problemas de carácter público han logrado disminuirlos?								
Cree Ud. que las dependencias que componen la administración municipal colaboran en el mismo	,052	,342	-,240	,349	-,128	,072	-,354	,215
sentido para alcanzar los objetivos planteados								
¿Cree que las acciones que se han puesto en marcha por parte de esta dependencia han logrado	-,050	,202	,274	,246	-,024	,755	-,255	-,025
satisfacer las necesidades de la población?								
¿Considera que las actividades que se desarrollan en esta dependencia contribuyen a lograr los	,220	-,382	,296	,259	,547	,139	-,010	,100
propósitos de la administración municipal?								
¿Cuándo se genera un plan de acción a seguir por parte de esta dependencia se establecen los límites	,538	-,116	,231	-,525	-,212	-,108	,089	-,271
y alcances a los que se ajustará esta acción?								
¿Los proyectos que se desarrollan en esta dependencia contribuyen para mejorar las finanzas públicas	-,371	,351	,243	-,197	,359	,442	,104	,004
municipales?								
¿Los planes de acción que se definen en esta dependencia propicien el involucramiento de otros	-,303	,169	-,501	,002	,531	,001	-,049	,119
órdenes de gobierno?								
Cuándo se pone en marcha un proyecto en esta dependencia se cuenta con un individuo que dada su	,390	,345	-,032	,524	-,317	,084	,281	-,176
experiencia y conocimiento sea capaz de coordinar y controlar los proyectos que aquí se desarrollan?								
En esta dependencia ¿Se le hace saber a los colaboradores que su trabajo es un insumo importante	,660	-,415	-,294	,027	,151	,251	-,120	-,019
para el buen término de un proyecto y que sin ellos es complicado que se logre el éxito?								
A los individuos que participan en el desarrollo de un proyecto se les da la libertad para que de manera	-,057	-,207	,566	,343	,098	-,209	-,279	-,136
voluntaria propongan y desarrollen ideas innovadoras?								
Quien encabeza los proyectos que aquí se desarrollan, promueve reuniones periódicas con el equipo	,032	,004	,345	,104	-,237	-,065	,286	,610
operativo para verificar el grado de cumplimiento de un proyecto								
Considera que en esta dependencia la distribución de las tareas y responsabilidades está bien definida y	,341	,163	,280	,337	-,367	,160	,248	,067
es acatada por los colaboradores								
Dadas las restricciones de recursos con los que cuenta la administración municipal, considera que las	,247	-,547	-,149	-,011	,220	,420	,220	-,220
acciones que desempeña tendrían un impacto positivo en el mediano y largo plazo								
¿Confía en que una vez concluida la actual administración Ud. Seguirá desempeñando alguna labor	-,185	-,219	,588	-,255	-,090	-,024	-,110	-,152
dentro de ésta?								
¿Considera que la filiación partidista de los integrantes del ayuntamiento dificulte la conformación de	,605	,189	-,402	-,265	-,115	,063	-,096	,151
proyectos a largo plazo?								
¿Cómo describe su experiencia en la formulación de estrategias con una visión mediano o largo plazo?	-,026	,272	,048	,080	,435	-,004	,700	-,086
¿Cuál de los siguientes factores considera que tendrá mayor peso, para definir proyectos a mediano o	,420	-,193	,280	-,093	,309	,027	-,127	,489
largo plazo?								